



**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MACERATA**  
**DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA**

---

*Corso di Dottorato di ricerca in Legislazione Sociale Europea*

**Ciclo XXVI**

**LA PREVIDENZA OBBLIGATORIA IN ITALIA, TRA CRISI  
GLOBALE, STRATEGIE EUROPEE E VINCOLI DI BILANCIO**

**Relatore:**  
**Chiar.mo Prof. Maurizio Cinelli**

**Dottorando:**  
**Dott. Alfredo Salvatori**

**Coordinatore:**  
**Chiar.mo Prof. Guido Canavesi**

**Anno 2014**

# INDICE

## CAPITOLO PRIMO

1. Cenni introduttivi sul concetto di libertà dal bisogno.....	p.	4
2. Percorsi del sistema pensionistico obbligatorio italiano.....	»	6
3. Breve consuntivo.....	»	15

## CAPITOLO SECONDO

1. Orientamenti europei in materia di previdenza obbligatoria.....	p.	17
1.1. La politica previdenziale nella strategia Europa 2020.....	»	19
1.2. Il Libro verde sulle pensioni.....	»	22
1.3. Voci discordi: un parere del CESE (Comitato economico e sociale europeo).....	»	26
1.4. La previdenza vista dall'OCSE (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico): il Rapporto <i>Pensions at a Glance 2011</i> .....	»	27
2. Effetti nell'ordinamento interno: le febbrili riforme dell'estate 2011.....	»	29
3. Un parziale bilancio.....	»	33

## CAPITOLO TERZO

1. La l. 22 dicembre 2011 n. 214: un ennesimo (provvisorio?) assetto della previdenza italiana.....	p.	36
2. Prime valutazioni sulla l. n. 214/2011. Il Libro bianco sulle pensioni del 16 febbraio 2012: l'Italia come modello da imitare.....	»	39
3. Alcune esperienze di Paesi europei: modelli che non ancora funzionano (la Spagna) ...e modelli che funzionano (la Svezia).....	»	41
4. Zone d'ombra della riforma: «l'affare esodati».....	»	44
4.1. Segue: possibili sbocchi della previdenza complementare.....	»	47

## CAPITOLO QUARTO

1. I vincoli europei relativi ai bilanci pubblici: gli effetti finanziari.....	p.	51
1.1. Segue: l'impatto sui diritti sociali ed in particolare su quelli previdenziali.....	»	56
2. Quello che non si è ancora fatto sul fronte dell'adeguatezza delle pensioni: aspetti irrisolti della previdenza complementare.....	»	61
2.1. Segue: l'invecchiamento in buona salute .....	»	66
2.2. Segue: le tutele esterne ed interne al rapporto di lavoro.....	»	69
2.3. Segue: le politiche del lavoro e le differenze di genere.....	»	77
3. La prestazione pensionistica adeguata tra dimensione europea, principi costituzionali e discrezionalità del legislatore.....	»	80
4. Spunti ricostruttivi.....	»	93
Bibliografia.....	»	104

# Capitolo primo

## 1. Cenni introduttivi sul concetto di libertà dal bisogno.

I sistemi di previdenza sociale, nell'Europa del secondo dopoguerra, fanno in genere riferimento ad un'idea comune che collega la previdenza ad un più ampio sistema di protezione sociale: l'idea della sicurezza sociale<sup>1</sup>.

Con tale espressione si allude all'ambizioso obiettivo della progressiva liberazione dell'individuo dalla condizione di bisogno<sup>2</sup>.

Con particolare riferimento all'ordinamento italiano, la liberazione dal bisogno, pur non essendo rintracciabile, come enunciazione espressa, nella Carta costituzionale, può rinvenirsi in quel programma, ad attuazione progressiva, che sostiene idealmente e giustifica una serie di diritti di libertà riconosciuti dall'ordinamento<sup>3</sup>, attraverso un percorso di azioni ed interventi in funzione della garanzia a tutti i cittadini delle condizioni strumentali all'effettivo godimento dei diritti civili e politici: in tale aspetto è evidente il nesso con l'art. 3, comma 2, Cost.<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Fondamentale alla comprensione dell'originario significato dell'idea di sicurezza sociale è comunemente ritenuto W. BEVERIDGE, *Social Insurance and Allied Services*, 1942, London. Per un'analisi del contesto storico di riferimento, cfr. G. RITTER, *Storia dello Stato sociale*, 2007, Bari. In dottrina cfr., solo a titolo di esempio, M. PERSIANI, *Sicurezza sociale*, in *Noviss. dig. it.*, Appendice, VII, 1987, Torino, p. 212 ss.; per tentativi di una ricostruzione sistematica, cfr. G. BIANCO, *Sicurezza sociale nel diritto pubblico*, in *Digesto, Sez. Pubbl.*, XIV, 1999, Torino, p. 142 ss.; più recentemente, cfr. M. CINELLI – S. GIUBBONI, *Il diritto della sicurezza sociale in trasformazione, Manuali modulari di diritto del lavoro*, in B. CARUSO, M. CINELLI, G. FERRARO (a cura di), *approfondimenti/2*, 2005, Torino.

<sup>2</sup> Cfr. M. PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale*, 2012, Padova, p. 12.

<sup>3</sup> In tal senso, cfr. M. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, 2012, Torino, p. 4.

<sup>4</sup> Sul raccordo tra l'art. 38 Cost. e l'art. 3 Cost., cfr. M. PERSIANI, *Sicurezza sociale e persona umana*, in *Problemi della sicurezza sociale*, 1970, p. 609 ss.; dello stesso autore, cfr. *Commento all'art. 38 Cost.*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, 1979, Bologna–Roma, p. 232 ss.; P. OLIVELLI, *La Costituzione e la sicurezza sociale*, 1988, Milano.

Rispetto ai temi della previdenza obbligatoria ed integrativa nonché dell'assistenza sociale, se ne rinviene una più specifica articolazione (riguardo all'aspetto contenutistico) nell'art. 38 Cost.<sup>5</sup>.

Secondo il programma di tutela ivi contenuto, lo Stato predispone, ai sensi del quarto comma, organi ed istituti all'uopo necessari ed interviene, eventualmente, ad integrarli.

Quando anche lo Stato non assuma direttamente i compiti di sicurezza sociale ma ne deleghi l'attuazione a strutture organizzative separate, tali compiti restano pur sempre veri e propri fini pubblici da perseguire<sup>6</sup>.

Il secondo comma dell'art. 38, Cost., poi, è centrale ai fini della specificazione concreta delle principali situazioni di bisogno: in esso, infatti, si rinviene un catalogo non tassativo di eventi generatori di situazioni meritevoli di tutela quali l'infortunio, la malattia, l'invalidità, la vecchiaia, la disoccupazione involontaria<sup>7</sup>.

Le prestazioni catalogate nell'ultima disposizione richiamata, devono essere tali da «garantire ai lavoratori mezzi adeguati alle loro esigenze di vita». Si vedrà nel prosieguo come la dottrina non sia univoca né concordante sulla valenza della c.d. adeguatezza<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> Per un'analisi dell'art. 38 della Costituzione cfr. O. SEPE, *Il "diritto" all'assistenza nella Costituzione*, *Riv. it. prev. soc.*, 1959, p. 361 ss.; V. SIMI *Contributo allo studio della previdenza: previdenza sociale o previdenza privata libera*, *Riv. inf. mal. prof.*, 1972, p. 11 ss.; V. CRISAFULLI, *Costituzione e protezione sociale*, in *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, 1952, Milano.

<sup>6</sup> Cfr. U. POTOTSCHNIG, *L'organizzazione amministrativa della sicurezza sociale*, *Foro Amm.*, 1969, III, p. 569 ss.; M. PERSIANI, *Considerazioni sugli aspetti istituzionali della previdenza sociale*, in *Raccolta di Studi dell'INPS*, 1970, Roma, p. 24 ss.;

<sup>7</sup> Per la questione della tassatività o meno del catalogo contenuto nell'art. 38, co. 2, Cost., favorevole alla soluzione affermativa è G. ALIBRANDI, *La previdenza sociale nella nuova Costituzione*, *Dir. lav.*, 1948, I, p. 379 ss; in senso contrario, G. GUARINO, *La previdenza sociale nella Costituzione italiana e nelle altre costituzioni*, *Riv. inf. mal. prof.*, 1952, p. 16.

<sup>8</sup> Sul mutevole significato dell'adeguatezza cfr., per es., M. PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale*, 2012, *op. cit.*, p. 42, secondo il quale il mantenimento del livello di vita raggiunto durante il normale svolgimento dell'attività lavorativa «[...] non rientra tra i compiti dello Stato, ma tra quelli propri degli individui e dei gruppi». Somigliante nei presupposti ma con differenti articolazioni è la posizione di P. OLIVELLI, *La Costituzione e la sicurezza sociale*, *op. cit.*, p. 202, che partendo dal ruolo dei «[...] gruppi ...come formazioni sociali esplicative della

L'art. 38 enuncia, infine, nell'ultimo comma, il principio di libertà della previdenza privata, quale manifestazione di quella specifica solidarietà che si manifesta nelle formazioni sociali (art. 2, Cost.)<sup>9</sup>.

Alla libertà della previdenza privata si collega necessariamente (ma ciò non è detto *apertis verbis* nella carta costituzionale) il principio di volontarietà strettamente connesso alla finalità di realizzazione di interessi privati<sup>10</sup>.

## **2. Percorsi del sistema pensionistico obbligatorio italiano.**

Sotto la copertura dei principi costituzionali sopra succintamente esposti, ma anche sotto la spinta di una legislazione un po' disordinata e comunque non ispirata ad un progetto chiaro ed organico<sup>11</sup>, il sistema previdenziale pubblico, almeno fino

---

persona» umana, sostiene la possibilità di rinvenire un collegamento tra i minimi inderogabili costituzionalmente protetti (tra cui l'adeguatezza ex art. 38 Cost.) e la capacità di negoziazione dell'autonomia collettiva, come accade per la determinazione della retribuzione sufficiente ai sensi dell'art. 36 Cost.. Su posizioni differenti cfr. M. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale, op. cit.*, p. 180, il quale afferma che «[...] la nozione di prestazione previdenziale adeguata è determinabile solo in via empirica o secondo schemi largamente opinabili, in quanto collegati all'apprezzamento del mutevole stato della finanza pubblica e dell'economia in genere».

<sup>9</sup> Sulla previdenza privata cfr., tra gli altri, G. CIOCCA, *La libertà della previdenza privata*, 1998, Milano.

<sup>10</sup> Sul problema della libertà di adesione alle forme pensionistiche complementari e su come, nel sistema delineato dall'art. 38, Cost., la previdenza privata, in quanto libera e volontaria, non possa dirsi funzionalizzata alla previdenza pubblica, cfr. M. MARTONE, *Osservazioni sul rapporto tra costo del lavoro e oneri previdenziali*, *Arg. dir. lav.*, 2002, p. 793 ss.. L'A., commentando una serie di aspetti connessi al finanziamento della previdenza complementare, alla luce, tra l'altro, della sentenza della Corte costituzionale n. 121/2002, afferma che o la previdenza pubblica garantisce da sola i mezzi adeguati a soddisfare il bisogno e, conseguentemente l'istituzione di fondi complementari può essere libera, oppure la previdenza pubblica non riesce a garantire quei mezzi e allora la previdenza complementare, dovendo integrare quella pubblica nella realizzazione del medesimo obiettivo di liberazione dal bisogno deve essere obbligatoria, in attuazione del combinato disposto dell'art. 38, co. 2, e dell'art. 3 della Costituzione, che impone la necessità della tutela previdenziale pubblica.

E poiché l'adesione è libera, non può ritenersi che la previdenza privata possa realizzare gli obiettivi di cui al secondo comma dell'art. 38 Cost., salvo a volersi ammettere che lo Stato non è tenuto ad assicurare la libertà dal bisogno a quei lavoratori per i quali non è stato costituito un apposito fondo di previdenza complementare.

<sup>11</sup> Il nesso tra l'assenza di un disegno organico sulla previdenza sociale e le numerose storture caratterizzanti il sistema, quali, ad esempio, la pensione retributiva ed i trattamenti di anzianità,

all'inizio degli anni novanta, è andato caratterizzandosi per una certa ipertrofia complessiva dovuta anche al proliferare di casse e fondi e relative differenti discipline regolative, nonché per la consistente facilità di conseguimento del diritto a pensione e la particolare generosità dei trattamenti erogati (che per lo più rispecchiavano il tenore di vita raggiunto dal lavoratore nel momento apicale della carriera lavorativa)<sup>12</sup>.

Non che non si avvertisse già allora il rischio dei gravi squilibri d'ordine finanziario che il sistema recava in sé (come la dottrina aveva ampiamente segnalato)<sup>13</sup>: ciononostante, il legislatore non fu in grado di produrre interventi più incisivi di quello (pur non trascurabile) sulla la c.d. separazione tra assistenza e previdenza, di cui alla l. 9 marzo 1989, n. 88<sup>14</sup>, probabilmente per la difficoltà politica di intervenire in direzione di un restringimento della copertura sociale in un

---

viene bene evidenziato da M. PERSIANI, *Riforme previdenziali*, in M. PERSIANI, *Diritto del lavoro*, 2004, Padova, p. 1008 s.. L'assenza di detto disegno avrebbe finito col consentire al legislatore di perseguire interessi estranei ed incompatibili con la funzione propria ed essenziale della tutela previdenziale.

<sup>12</sup> Nel sistema AGO dell'INPS, infatti le pensioni retributive *ante* riforma 1992, venivano commisurate alla media degli ultimi cinque anni di retribuzione pensionabile; nel settore pubblico statale, invece, all'ultimo stipendio maturato. In merito, cfr., per il settore privato, l'art. 14, l. 30 aprile 1969, n. 153 e, per il settore statale, l'art. 43, d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092.

<sup>13</sup> Cfr., a titolo di esempio, M. PERSIANI, *Rischio e bisogno nella crisi della previdenza sociale*, in M. PERSIANI, *Diritto del lavoro, op. loc. ult. cit.*, p. 859 ss.. Nello scritto, pubblicato per la prima volta nel 1984, l'A. già lucidamente analizza quella che sarebbe stata una linea fondamentale di sviluppo della previdenza a partire dagli anni novanta cioè l'intervento della previdenza privata utilizzata per compensare le future, necessarie limitazioni della previdenza pubblica e gli oneri di solidarietà che essa comporta.

<sup>14</sup> Sulla Gestione per gli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali che sostituisce, sopprimendola, la precedente gestione denominata Fondo sociale, cfr. M. INTORCIA, *Commento all'art. 37, L. n. 88 del 1989*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 1990, p. 711 ss.; cfr., inoltre, M. PERSIANI, *Ristrutturazione dell'Istituto Nazionale della Previdenza sociale e dell'Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro*, in M. PERSIANI, *Diritto del lavoro, op. cit.*, p. 891 ss.. Il Fondo sociale (l. n. 903/1965), aveva il compito di erogare una quota parte di ciascuna mensilità di pensione (uguale per tutti) tanto per lavoratori subordinati che per quelli autonomi. Successivamente, venne attribuito al fondo il compito di erogare la pensione sociale ai cittadini ultrasessantacinquenni, in disagiate condizioni economiche, attualmente denominato assegno sociale (l. n. 335/1995). L'art. 40, l. n. 88/1989, sopprime, con effetto dall'1/1/1989, il c.d. Fondo sociale, e istituisce, sempre nell'ambito dell'INPS, la Gestione per gli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali, con compiti più ampi (integrazione assegno ordinario d'invalidità, trattamenti di integrazione salariale straordinaria, trattamenti speciali di disoccupazione, oneri derivanti dalle agevolazioni contributive etc.). Il finanziamento di tale gestione non è, però, a carico del bilancio INPS ma finanziato dallo Stato con appositi trasferimenti.

campo che investe simultaneamente l'interesse pubblico, gli interessi collettivi di lavoratori e imprese, i diritti acquisiti e, prima ancora, le aspettative di diritto<sup>15</sup>.

Negli anni novanta, invece, s'è assistito per la prima volta allo svolgersi di un processo riformatore più armonico, esteso a disparati settori dello Stato: in tale disegno, l'intervento sulla previdenza è solo una frazione (sia pur rilevante) di un pacchetto di misure ricadenti anche sul sistema sanitario nazionale, sul lavoro pubblico e su taluni assetti strategici della finanza pubblica (es. la finanza territoriale)<sup>16</sup>.

Un approccio di così ampio respiro, necessario per arginare le conseguenze della crisi finanziaria e monetaria dell'autunno del 1992 (resa ancor più complessa e incalzante dai vincoli perentori sottoscritti a *Maastricht* l'anno medesimo)<sup>17</sup>, poté attuarsi anche grazie all'atteggiamento di ampia convergenza tra governo e parti sociali (attraverso la c.d. concertazione)<sup>18</sup>, che favorì, poi, un ulteriore ciclo di riforme strutturali dello Stato (sistema pensionistico incluso).

---

<sup>15</sup> Cfr. in tal senso M. INTORCIA, *L'ordinamento pensionistico*, Pubblicazioni dell'Istituto Nazionale della Previdenza sociale, 2011, p. 17, in [www.inps.it](http://www.inps.it).

<sup>16</sup> Sui complessivi aspetti di finanza pubblica cfr. R. PEREZ, *La finanza pubblica*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di Diritto amministrativo*, 2003, Milano, p. 593 ss.. Il problema eccede lo specifico settore previdenziale: investe, infatti, l'intera finanza pubblica, in ogni suo ambito d'intervento. Quello dei deficit eccessivi dovuti alle storture dello stato sociale, non è solo problema italiano ma di tutta l'Unione Europea. Proprio in sede europea, matura, soprattutto a partire dai primi anni '90, il proposito di mettere freno alla spesa pubblica incontrollata, partendo dalla considerazione che ogni progetto di governo dell'UE avrebbe dovuto poggiarsi su una gestione improntata a principi di finanza sana.

<sup>17</sup> Il Trattato di Maastricht (1992) prima e quello di Amsterdam (1997) poi, pongono le linee guida dell'azione di risanamento finanziario da attuarsi su scala europea.

Le regole imposte dal Trattato di Maastricht in tema di finanza riguardano, in particolare, il divieto di disavanzi pubblici eccessivi. Sono giudicati eccessivi i disavanzi che superino i seguenti parametri: 1) rapporto debito/PIL superiore al 60%; 2) rapporto disavanzo/PIL superiore al 3%.

Oltre al conseguimento di tali obiettivi, l'UE impone agli stati membri anche il mantenimento dei medesimi nel tempo. Inoltre, l'UE avrebbe previsto obiettivi ancora più severi nell'ambito del Patto di stabilità e di crescita, sottoscritto ad Amsterdam nel 1997.

<sup>18</sup> Sul ruolo che la c.d. concertazione ha svolto, in particolare negli anni '90, quale strumento elettivo di ricerca del consenso necessario all'attuazione delle imponenti riforme da attuarsi (anche in materia di pensioni), e, in definitiva, quale strumento di effettività delle riforme, in un contesto caratterizzato, oltre che da una congiuntura economica sfavorevole, anche dalla crisi della legge e della politica, cfr. M. MARTONE, voce *Concertazione*, in *Enc. giur. Treccani*, 2001.



La l. 23 ottobre 1992, n. 421, infatti, recava una «delega al Governo per la razionalizzazione e revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale»<sup>19</sup>.

In materia di previdenza ne discesero il d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 503 ed il d.lgs. 11 agosto 1993, n. 373, i quali incidevano, tra l'altro, su aspetti quali la contribuzione minima, l'età pensionabile ed il calcolo dei trattamenti, tradizionalmente terreno di forte ostilità politico-sindacale<sup>20</sup>. Fu la successiva stagione concertativa (sotto il Governo Dini)<sup>21</sup>, tuttavia, che fruttò le maggiori novità, introducendo un cambiamento radicale del calcolo pensionistico: con la l. 8

---

<sup>19</sup> Ai sensi dell'art. 3, l. n. 421/1992, i principi e criteri direttivi cui il legislatore delegato si sarebbe attenuto nell'esercizio del potere di delega erano: 1) stabilizzare il rapporto tra spesa previdenziale e prodotto interno lordo; 2) garantire, in base alle disposizioni di cui all'art. 38 della Costituzione e ferma restando la pluralità degli organismi assicurativi, trattamenti pensionistici obbligatori omogenei; 3) favorire la costituzione, su base volontaria, collettiva o individuale di forme di previdenza per l'erogazione di trattamenti pensionistici complementari.

Alcuni punti chiave della riforma furono, infatti:

- ✓ l'elevazione dell'età pensionabile rispettivamente da 55 a 60 anni per le donne e da 60 a 65 anni per gli uomini, avvenuta con gradualità nel periodo 1994-1999, con esclusione di alcune categorie rispetto alle quali continuavano ad applicarsi i vecchi limiti;
- ✓ il calcolo della c.d. quota B di pensione, per le anzianità decorrenti dall'1/1/1993, su di una base stipendiale calcolata sulla media delle retribuzioni di un c.d. periodo di riferimento differenziato a seconda dell'anzianità contributiva posseduta alla data del 31/12/1992 (per un'anzianità contributiva pari o superiore a quindici anni si prendono a base (a regime) le retribuzioni degli ultimi dieci anni antecedenti alla cessazione mentre per i lavoratori con meno di quindici anni di anzianità, i periodi di riferimento per la determinazione della retribuzione pensionabile, stabiliti dalla normativa vigente alla predetta data, sono incrementati dai periodi che intercorrono tra la predetta data e quella immediatamente precedente la decorrenza della pensione);
- ✓ l'elevazione della contribuzione minima per la pensione di vecchiaia, anche questa avvenuta con gradualità nel periodo 1993-2000, da 15 a 20 anni di contributi;
- ✓ l'indicizzazione delle pensioni, con effetto dal 1994, all'indice ISTAT dei prezzi al consumo, con cadenza annuale e non più semestrale, ovvero all'inflazione e non più alla dinamica salariale;
- ✓ l'estensione del divieto di cumulo tra pensione e redditi di lavoro anche al lavoro autonomo, con esclusione dei lavoratori pensionati al 31/12/1993.
- ✓ Per i neoassunti dall'1/1/1993, l'introduzione di un periodo di riferimento per il calcolo pensionistico allargato alla intera carriera lavorativa (cfr. d.lgs. n. 373/1993).

<sup>20</sup> Sulla l. n. 421/1992 ed il conseguente d.lgs. n. 503/1992, cfr. M. CINELLI, *Lineamenti generali della riforma previdenziale*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 1994, p. 53 ss.; G. FERRARO – F. MAZZIOTTI (a cura di), *Il Sistema pensionistico riformato. Dalla Legge delega 421/1992, al DL 585/1993*, 1994, Napoli.

<sup>21</sup> Sull'accordo tra Governo e parti sociali dell'8 maggio 1995, tradottosi, poi, nella l. n. 335/1995, cfr. R. PESSI, *La riforma previdenziale del '95: il ritorno al modello assicurativo*, *Dir. lav.*, 1995, I, p. 3 ss..

agosto 1995, n. 335, per l'appunto, fu concepito ed iniziò a prendere forma il c.d. sistema contributivo, recante numerosi elementi di armonizzazione sul fronte dell'acquisizione del diritto alla pensione oltreché su quello del computo delle prestazioni<sup>22</sup>.

Il calcolo contributivo venne introdotto con una legge recante principi di riforma economico-sociale<sup>23</sup> e, dal punto di vista dei contenuti, si trattò di una notevole novità rispetto al sistema in essere<sup>24</sup>: le prestazioni, infatti, sono la risultante dell'effetto combinato del c.d. montante contributivo, accumulato dal lavoratore lungo l'arco della vita lavorativa (retribuzioni pensionabili rivalutate) e (soprattutto) dei c.d. coefficienti di trasformazione, assolvendo la funzione di convertire il capitale in rendita<sup>25</sup>.

Questi ultimi sono suscettibili di aggiornamento alle variazioni della vita media rilevata dall'ISTAT, e la l. n. 335/1995, in effetti, ne prevedeva la revisione ogni dieci anni<sup>26</sup>.

La prestazione, pertanto, risultava meno calibrata sul tenore di vita raggiunto dal lavoratore a fine carriera e maggiormente proporzionale ai contributi versati ed

---

<sup>22</sup> Nel senso che la l. n. 335/1995 avrebbe comportato una radicale trasformazione del sistema pensionistico, cfr. R. PESSI, *La riforma previdenziale del '95: il ritorno al modello assicurativo*, op. cit., p. 3 ss.; P. BOER, *Principi generali della riforma*, in R. PESSI (a cura di), *La riforma del sistema previdenziale*, 1995, Padova, p. 67 ss.; in senso critico, cfr. M. PERSIANI, *Razionalizzazione o riforma del sistema previdenziale pensionistico*, *Arg. dir. lav.*, 1996, 3, p. 53 ss..

<sup>23</sup> L'art. 1, co. 2, l. n. 335/1995, sancisce che le disposizioni della legge medesima costituiscono principi fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica e le successive leggi della Repubblica non possono introdurre eccezioni o deroghe ad essa, se non attraverso espresse modificazioni delle sue disposizioni.

<sup>24</sup> Tuttavia, è stato autorevolmente ritenuto in dottrina che il diverso sistema di calcolo introdotto dalla l. n. 335/1995 «...in quanto non altera significativamente ed in modo sostanziale il rapporto "retribuzione-contributi-pensioni", non è sufficiente, da solo, a far ritenere sia stato ripristinato il principio di corrispettività tra contributi e prestazioni previdenziali». Cfr., in proposito, M. PERSIANI, *Riforme previdenziali*, op. cit., p. 1012.

<sup>25</sup> Sui coefficienti di trasformazione nel sistema contributivo, sia con riferimento alla l. n. 335/1995 che alle novità introdotte dalla l. n. 247/2007, cfr. G. CIOCCA, *I coefficienti di trasformazione*, in M. CINELLI – G. FERRARO (a cura di), *Lavoro, competitività, welfare*, *Commentario alla legge 24 dicembre 2007, n. 247 e riforme correlate*, 2008, Torino, p. 585 ss..

<sup>26</sup> Cfr. art. 1, co. 11, l. n. 335/1995.

alla speranza di vita (pur dipendendo, in definitiva, da una formula complessa che non conduce alla perfetta equivalenza attuariale tra contributi e prestazioni)<sup>27</sup>.

Inoltre, il collegamento della dinamica di rivalutazione delle retribuzioni pensionabili all'andamento del prodotto interno lordo è stato giudicato come uno dei maggiori pregi della legge ed un rilevante elemento stabilizzatore della spesa pensionistica (in relazione al PIL)<sup>28</sup>.

Tra i punti deboli della legge, va però annoverata l'esasperata lunghezza dei tempi di entrata a regime del metodo contributivo, recante come conseguenza una duratura provvisorietà del vecchio sistema retributivo (nella sua forma pura o nella veste del c.d. sistema misto, a seconda dell'anzianità contributiva maturata al 31 dicembre 1995)<sup>29</sup>.

Così stando le cose, una prima critica al legislatore del 1995 potrebbe muoversi a causa di una certa iniquità nella suddivisione del sacrificio dal punto di vista intergenerazionale (che si sarebbe dovuta evitare anche a ragione del fatto che il nuovo sistema si presenta parecchio penalizzante dal punto di vista delle prestazioni)<sup>30</sup>.

---

<sup>27</sup> Sulle basi tecnico-attuariali dei coefficienti di trasformazione del 1995, l'analisi della relativa formula nonché alcune proposte di modifica, cfr. S. GRONCHI, *Un'ipotesi di correzione e completamento della riforma delle pensioni del 1995*, in *Studi e note di economia*, 1996, 2, Firenze. In breve, può rammentarsi che il coefficiente che consente la conversione del montante in rendita dipende, a sua volta, oltreché dall'età di pensionamento, dalla probabilità (frequenza) di subentro del coniuge supersite nel godimento della pensione, dalla differenza di età fra il pensionato deceduto ed il coniuge superstite, dalla percentuale di reversibilità, dal sesso, dallo scarto tra il tasso di rendimento riconosciuto sui contributi versati ed il tasso di indicizzazione della rendita.

<sup>28</sup> Cfr., per es., M. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, op. cit., p. 62 s. l'A. ritiene che la vera *vis* innovativa della riforma del 1995 sia da rintracciare non tanto nel mutamento del sistema di calcolo quanto nell'aver il legislatore posto «[...] un vincolo sul tasso di rendimento delle contribuzioni, calcolato "in anticipo", strettamente collegato alle variazioni del reddito nazionale, e suscettibile di aggiornamenti ad opera dell'Esecutivo».

<sup>29</sup> Cfr. G. CIOCCA, *Il sistema pensionistico nell'evoluzione del welfare*, in P. OLIVELLI e M. MEZZANZANICA (a cura di), *A qualunque costo? Lavoro e pensioni: tra incertezza e sicurezza*, 2005, Milano, p. 279.

<sup>30</sup> Cfr. G. CIOCCA, *Il sistema pensionistico nell'evoluzione del welfare*, op. loc. ult. cit., p. 280. Osserva l'A., commentando la scelta operata dalla l. n. 335/1995 di abbinare il metodo contributivo al sistema di gestione delle risorse a ripartizione, che «Il lavoratore che ha la pensione interamente o parzialmente calcolata con il sistema contributivo, quindi sulla base dei contributi versati, in realtà vede destinare questi ultimi a finanziare le pensioni degli altri, mentre egli è ancora

Una seconda, di tipo più strettamente tecnico-finanziario, attiene, invece, agli aspetti della sostenibilità di medio/lungo periodo (prima della completa entrata a regime).

In effetti, dal primo angolo prospettico, il sistema contributivo, come concepito attraverso la concertazione dei primi anni novanta<sup>31</sup>, accollava il peso della riforma interamente alle più giovani generazioni che avrebbero dovuto sostenere le generose pensioni retributive in corso di erogazione<sup>32</sup>, versando i contributi previdenziali lungo la propria attività di lavoro, per vedersi attribuito, a suo tempo, un trattamento scarnificato nell'ammontare e comunque ben lontano dal tenore di vita mediamente conseguito all'atto del pensionamento. Talché la solidarietà tra generazioni (nata per superare l'individualismo previdenziale) caratteristica del sistema a ripartizione, rischia forse di svuotarsi di senso se vengono a mancare gli elementi concreti di cui tale solidarietà consiste, confinandosi a mero modello teorico<sup>33</sup>.

Dal secondo punto di vista, a fronte del ricordato sacrificio sopportato dalle future generazioni, non risultava nemmeno garantita la tenuta finanziaria del sistema pensionistico a medio/lungo termine, a causa di una diciamo pure esagerata salvaguardia dei diritti<sup>34</sup>, poiché le pensioni retributive sarebbero rimaste in piedi all'incirca fino al 2017 e quelle miste fino al 2035 (facendo riferimento al limite dei 40 anni di servizio).

---

in attività, sicché, quando egli andrà in pensione, i suoi contributi non ci saranno più e dovrà sperare che ci siano lavoratori attivi che finanzino la sua pensione».

<sup>31</sup> Trattasi, nello specifico, dell'accordo tra Governo e parti sociali dell'8 maggio 1995.

<sup>32</sup> Cfr. M. INTORCIA, *L'ordinamento pensionistico*, op. cit., p. 109. L'A. evidenzia la caratteristica del sistema contributivo nella cosiddetta capitalizzazione virtuale. «“Capitalizzazione” perché i contributi costituiscono il montante individuale che viene rivalutato come se fosse stato investito al tasso di variazione del PIL. “Virtuale” perché i contributi non sono realmente investiti ma servono a pagare le pensioni in essere. Infatti, anche dopo la riforma il regime tecnico di finanziamento è restato quello della ripartizione».

<sup>33</sup> Cfr. G. CIOCCA, *Il sistema pensionistico nell'evoluzione del welfare*, op. loc. ult. cit., p. 281.

<sup>34</sup> Sul tema della differente tutela dei diritti previdenziali e delle aspettative di diritto, cfr. M. PERSIANI, *Aspettative e diritti nella previdenza pubblica e privata*, in M. PERSIANI, *Diritto del lavoro*, op. cit., p. 1027 ss..

Dopo alcuni passi interlocutori, di cui è esempio la l. 27 dicembre 1997, n. 449<sup>35</sup>, i provvedimenti legislativi degli anni 2000, furono segnati da una certa contraddittorietà di prospettiva negli interventi di modifica: infatti, mentre la riforma del 1995 aveva privilegiato la via della riduzione del rendimento delle pensioni, gli interventi successivi avrebbero prescelto la strada dell'elevazione dell'età pensionabile<sup>36</sup>.

Tale indirizzo è rintracciabile, da un lato, nell'inasprimento dei requisiti di accesso al sistema contributivo (eliminando un tratto caratterizzante di tale regime quale la flessibilità in uscita da 57 a 65 anni ed introducendo, anche in tale modalità di calcolo, il vincolo dei 65 anni per la maturazione della pensione di vecchiaia per gli uomini e dei 60 anni per le donne, o, in alternativa, i quaranta anni di anzianità contributiva per la pensione di anzianità)<sup>37</sup>. Dall'altro, però il mancato intervento sui più favorevoli requisiti delle pensioni erogate secondo il sistema retributivo e misto, che continuavano a godere di ampi benefici sul fronte dell'acquisizione del diritto (pensioni di anzianità) e delle modalità di calcolo, rimarcava una certa iniquità intergenerazionale tendente a scaricare gli oneri delle riforme soprattutto sulle giovani generazioni<sup>38</sup>.

Sul fronte delle pensioni di anzianità, la l. 23 agosto 2004, n. 243, aveva tentato, a dire il vero, di incrementare in misura consistente i requisiti per il diritto

---

<sup>35</sup> La riforma attuata dal governo Prodi accentuava il processo di armonizzazione tra le diverse gestioni, non modificando, comunque, il principio del pro-rata, ed accelerava l'andata a regime dei nuovi limiti anagrafici e contributivi per le pensioni di anzianità, mirando a limare (con scarsa incisività) le differenze ancora esistenti tra lavoratori pubblici e privati.

<sup>36</sup> Cfr. in tal senso M. CINELLI, *La riforma dei trattamenti pensionistici, Introduzione*, in M. CINELLI – G. FERRARO (a cura di), *Lavoro, competitività, welfare, Commentario alla legge 24 dicembre 2007, n. 247 e riforme correlate*, op. cit., p. 539, s..

<sup>37</sup> Per i lavoratori la cui pensione deve essere liquidata esclusivamente con le regole del sistema contributivo, la l. n. 243/2004 interveniva sul requisito anagrafico, prevedendo un innalzamento dell'età pensionabile a 60 anni per le donne e a 65 anni per gli uomini, con un incremento, rispetto alla situazione precedente (v. la flessibilità dai 57 ai 65 anni, di cui l. 335/1995), di 3 anni per le donne e di ben 8 anni per gli uomini.

<sup>38</sup> Cfr. Relazione della Commissione Ministeriale per la valutazione degli effetti della legge 335/1995, *Relazione finale*, Settembre 2001, p. 62, in [www.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.gov.it). Nella Relazione si evidenziano, in riferimento alla fase di transizione al contributivo, «[...] forti disparità di trattamento fra generazioni e categorie professionali», in favore delle «[...] generazioni con maggiore anzianità contributiva e, dunque, sottratte in tutto o in parte al sistema contributivo».

alla pensione di anzianità, introducendo il c.d. scalone, differendone però l'entrata in vigore all'anno 2008<sup>39</sup>. In tale forbice temporale (dal 2004 al 2007), nel mutamento d'indirizzo governativo, le scelte effettuate furono notevolmente ammorbidite dalla l. 24 dicembre 2007, n. 247 (attuativa del c.d. protocollo sul Welfare del 23 luglio 2007) che sostituiva allo scalone il meccanismo delle quote (una combinazione mobile di età e contribuzione); le finestre di uscita passavano da quattro a due (primo luglio e primo gennaio)<sup>40</sup>; i coefficienti di trasformazione del sistema contributivo venivano rideterminati per legge con effetto dal 2010<sup>41</sup>.

Nel 2009/2010, vi sono state importanti novità legislative.

La prima è inerente all'attuazione della sentenza della Corte di giustizia europea del 13 novembre 2008 (causa C – 46/07): l'art. 22-ter, co. 1, d.l. 1 luglio 2009 n. 78, convertito in l. 3 agosto 2009, n. 102, infatti, equiparava l'età delle donne a quella degli uomini nel settore del pubblico impiego, con incremento di un anno ogni biennio a decorrere dal 2010 (raggiungimento della parità nel 2018)<sup>42</sup>. Successivamente, tale tabella di marcia è stata nuovamente modificata con d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito in l. 30 luglio 2010, n. 122<sup>43</sup>.

---

<sup>39</sup> Cfr. circ. INPS 11 novembre 2004, n. 149, in [www.inps.it](http://www.inps.it).

<sup>40</sup> In merito al c.d. Protocollo sul welfare ed alla relativa legge di attuazione n. 247/2007, cfr. M. CINELLI – G. FERRARO (a cura di), *Lavoro, competitività, welfare, Commentario alla legge 24 dicembre 2007, n. 247 e riforme correlate, op. cit.*

<sup>41</sup> La previsione dei nuovi coefficienti era contenuta nell'art. 1, co. 14, l. n. 247/2007, che ne differiva l'entrata in vigore all'1/1/2010.

<sup>42</sup> Cfr. Corte giust. 13 novembre 2008, causa C-46/07, con nota di A. MAZZIOTTI, *La problematica della diversa età pensionabile per i lavoratori e le lavoratrici tra ambiguità legislative ed equivoci: una discutibile sentenza della Corte di giustizia CE*, in *Riv. giur. lav.*, 2009, I, p. 227 ss.. Per una ricostruzione completa della citata controversia comunitaria, nonché per uno studio sui possibili impatti della sentenza, a legislazione vigente (23 febbraio 2009), cfr. *Relazione del Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione – Commissione di studio sulla parificazione dell'età pensionabile*, in [www.camera.it/temiap/DOL0302.pdf](http://www.camera.it/temiap/DOL0302.pdf). In dottrina, cfr. M. CINELLI – C. A. NICOLINI, *La Corte di Giustizia, la pensione delle donne, i costi del welfare*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2009, II, p. 142 ss.; G. CIOCCA, *La previdenza obbligatoria nelle disposizioni comunitarie*, in F. CARINCI – A. PIZZO FERRATO (a cura di), *Diritto del lavoro dell'Unione europea*, 2010, Torino, p. 851 ss.; P. OLIVELLI, *Europa e armonizzazione previdenziale*, in *JUS*, 2010, III, p. 493 ss.; F. RAVELLI, *Età pensionabile nel pubblico impiego e discriminazioni di sesso secondo la Corte di giustizia (C-46/07)*, WP CSDLE “M. D'Antona”.IT – 83/2009, in [www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/wp/it/ravelli\\_n83-2009it.pdf](http://www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/wp/it/ravelli_n83-2009it.pdf).

<sup>43</sup> L'art. 12-sexies, l. n. 122/2010, sostituisce l'art. 22-ter, l. n. 102/2009, prevedendo che dopo l'incremento di un anno dell'età delle donne nel pubblico impiego a decorrere dal 2010, vi sia

La seconda novità riguarda una misura introdotta per la prima volta dall'art. 22-ter, co. 2, l. n. 102/2009, concernente l'adeguamento automatico all'aspettativa di vita dei requisiti di accesso alla pensione (a valere dal 2015), in seguito ulteriormente disciplinata dalla l. n. 122/2010 che reca i dettagli della procedura amministrativa di revisione dei valori della vita media, da attuarsi con cadenza triennale<sup>44</sup>.

Fu previsto, infine, il rimodellamento della procedura amministrativa di determinazione dei coefficienti di trasformazione utilizzati nel calcolo contributivo<sup>45</sup> con possibile estensione dei coefficienti in corrispondenza ad età superiori a 65 anni<sup>46</sup>.

### **3. Breve consuntivo.**

La previdenza obbligatoria italiana, alla luce dei percorsi innanzi tratteggiati, appare una materia assai liquida<sup>47</sup>, e, di conseguenza, non più (come in passato) dispensatrice di certezze, ma al contrario, capace di innescare ansie e preoccupazioni sul futuro in una intera generazione di lavoratori. Fattori questi che, per altro verso, non incentivano il decollo dei sistemi pensionistici complementari, nati per supplire in parte al crescente deficit di adeguatezza rinvenibile sul fronte della previdenza di base.

Da ultimo, anche a motivo della grave situazione economica internazionale ed europea, la previdenza obbligatoria ha continuato a non trovare un suo assetto definito, come si vedrà nel prosieguo accennando alle modifiche del sistema pensionistico maturate nel suddetto contesto (anni 2011-2013).

---

un ulteriore incremento secco di 4 anni con effetto dal 2012, conseguendosi così la parità con sei anni di anticipo rispetto alla precedente previsione ispirata ad una maggiore gradualità.

<sup>44</sup> Cfr. art. 12-bis ss., l. n. 122/2010.

<sup>45</sup> Cfr. M. INTORCIA, *L'ordinamento pensionistico*, op. cit., p. 110.

<sup>46</sup> Cfr. art. 12-bis e ss., l. n. 122/2010.

<sup>47</sup> Il termine liquidità è mutuato dal vocabolario del noto sociologo polacco Z. BAUMAN.

In tale lasso di tempo, si denota, però, un'azione più costante dell'Unione europea la quale mostra di saper intervenire nel campo delle pensioni con una forte attività di indirizzo e monitoraggio sugli Stati membri, affinché, almeno nel lungo periodo, possano attuarsi importanti convergenze verso il comune obiettivo della creazione di «sistemi pensionistici adeguati, sostenibili e sicuri»<sup>48</sup>.

---

<sup>48</sup> Cfr. Cfr. *Libro verde - Verso sistemi pensionistici adeguati, sostenibili e sicuri in Europa*, COM (2010) 365 def., 7 luglio 2010, p. 2, infatti, esordisce affermando (se non fosse chiaro già dal titolo) che «Garantire a tutti i cittadini, oggi e in futuro, un reddito di pensione adeguato e sostenibile è uno degli obiettivi prioritari dell'Unione europea».



## Capitolo secondo

### 1. Orientamenti europei in materia di previdenza obbligatoria.

Come innanzi accennato, da alcuni anni l'economia mondiale è scossa da ripetute crisi economico-finanziarie di vasta portata<sup>49</sup>: in Europa, l'effetto è stato quello di neutralizzare quanto di positivo gli Stati membri erano riusciti a conseguire, in un orizzonte decennale, in termini di crescita e creazione di posti di lavoro<sup>50</sup>.

Ancora oggi non si registrano inequivoci segnali di ripresa da una recessione che molti non hanno esitato a definire «storica», e incombe, inoltre, sull'economia europea e mondiale, lo spettro dei debiti sovrani che ha «suggerito» l'adozione di provvedimenti straordinari di finanza pubblica<sup>51</sup>.

La speculazione finanziaria ha, infatti, sfiancato le economie di molti Paesi dell'area euro (luglio/settembre 2011), tra cui l'Italia<sup>52</sup>, dando anche la misura del consistente grado di sfiducia degli investitori internazionali verso le capacità del

---

<sup>49</sup> Per una ricostruzione ed un bilancio sulla crisi del 2007-2008, con dettagliate analisi e riferimenti, tra l'altro, alle cause e modalità di propagazione in Europa, cfr. AA.VV., *La grande crisi – Domande e risposte*, Approfondimenti, *Il Sole24Ore*, 2008, Milano; Con riferimento ai contraccolpi causati dall'esplosione del sistema dei mutui *subprime*, cfr. D. DELLI GATTI – G. VERGA – R. HAMAUI, *La congiuntura monetaria internazionale e i condizionamenti della crisi dei mutui americani*, Quaderni ASSBB, n. 240/2008, in [www.assbb.it/CMI/quaderno\\_240.pdf](http://www.assbb.it/CMI/quaderno_240.pdf). Per considerazioni intorno alla crisi finanziaria globale, quale sintomo di una crisi più profonda del diritto e delle istituzioni, cfr. A. SUPLOT, *Contribution à une analyse juridique de la crise économique de 2008*, in *Rev. int. trav.*, 2010, II, p. 165 ss..

<sup>50</sup> Cfr. *Europa 2020 – Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, COM (2010) 2020, 3 marzo 2010, p. 6. In tale documento, ad esempio, si legge, in riferimento al 2009, che il PIL europeo è sceso mediamente del 4%, la produzione industriale è tornata ai livelli degli anni '90 e 23 milioni di persone, pari al 10% della popolazione attiva, sono disoccupate. Inoltre, le finanze pubbliche hanno subito un forte deterioramento con deficit medi pari al 7% del PIL e livelli di debito superiori all'80% del PIL.

<sup>51</sup> Per una panoramica su alcune misure di contrasto alla crisi, adottate nel nostro Paese in campo sociale e previdenziale, cfr. M. CINELLI – C. A. NICOLINI, *Le misure sociali di contrasto alla "crisi globale"*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2009, I, p. 13 ss..

<sup>52</sup> Cfr. V. GASPARINI CASARI, *Una calda estate*, in *Dir. econ.*, 2011, 3/4, p. 521 ss.

Vecchio Continente di produrre nuova crescita economica ed uscire, al contempo, dalle strettoie del debito pubblico<sup>53</sup>.

Fondate preoccupazioni sono state manifestate anche riguardo al futuro delle ambiziose strategie europee nel campo economico e sociale, se non addirittura alla sopravvivenza stessa dell'unione monetaria<sup>54</sup>.

Nel nostro Paese, la materia pensionistica, afferente alle ricordate strategie, è stata, negli ultimi venti anni, il luogo di molteplici interventi di riforma, quasi sempre conseguenti a congiunture sfavorevoli, come avvenne con il decreto Amato, nel 1992, e con la legge Dini, nel 1995<sup>55</sup>. Non stupisce, pertanto, visto l'attuale quadro economico, che oggi la politica interna ritorni sovente sull'argomento, sfoderando fitte (probabilmente troppe) variazioni sul tema, talvolta allo scopo, come usa dire, di fare cassa, talaltra di ricercare una migliore sintonia con i più aggiornati orientamenti europei<sup>56</sup>.

---

<sup>53</sup> Per una situazione sul debito pubblico italiano (a giugno 2010), cfr. Servizio bilancio del Senato, Nota breve n. 6/2010, *L'evoluzione del debito pubblico. Una analisi preliminare*, in [www.senato.it/documenti/repository/dossier/bilancio/Note\\_brevi/NB%206%20sottolineato.pdf](http://www.senato.it/documenti/repository/dossier/bilancio/Note_brevi/NB%206%20sottolineato.pdf).

<sup>54</sup> Nel 2010, la crisi del debito greco ha imposto all'UE di intervenire finanziariamente per sostenere la moneta unica e scongiurare il rischio di contagio ad altri Paesi europei. Il 2 maggio 2010 è stato deliberato un piano di sostegno alla Grecia da 110 miliardi di euro in tre anni, subito rafforzato da un ulteriore pacchetto di aiuti da 750 miliardi. Cfr., sul punto, M. LO BUE, *La crisi del debito greco e la reazione dell'Unione*, in *Riv. it. dir. cost., Quaderni costituzionali*, 2011, I, p. 175. In seguito, il Consiglio europeo del 24 e 25 marzo 2011, ha, tra l'altro, deliberato il c.d. patto *Euro plus*, dando avvio ad una fase di revisione dei criteri di convergenza, che potrebbe condurre, a detta di molti, ad un euro a due velocità, non essendo di fatto gli Stati meno virtuosi in grado di rispettare i più stringenti criteri di stabilità imposti.

<sup>55</sup> Trattasi del d.lgs. n. 503/1992 e della l. n. 335/1995. Per una ricostruzione del processo riformatore in Italia, in corso dall'inizio degli anni '90, cfr., tra gli altri, G. CIOCCA, *Il sistema pensionistico nell'evoluzione del welfare*, *op. cit.*, p. 259 ss.; nella manualistica, cfr. M. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, *op. cit.*, p. 59 ss.; M. PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale*, *op. cit.*, p. 37 ss..

<sup>56</sup> Sulla crisi – in riferimento al modello sociale europeo – intesa come rottura, paradossale, opportunità, cfr. A. BAYLOS GRAU, *Crisi, modello europeo e riforma del lavoro*, in *Lav. dir.*, 2010, III, p. 473 ss.; per gli effetti della crisi sul diritto del lavoro, cfr., inoltre, cfr. O. ERMIDA URIARTE, *La crisi finanziaria globale e il diritto del lavoro*, in *Lav. dir.*, 2010, II, p. 279 ss..

## 1.1. La politica previdenziale nella strategia Europa 2020.

Alla luce degli avvenimenti degli ultimi tempi, focalizzando l'indagine sulle strategie di lungo periodo dianzi richiamate, verrebbe facile osservare che la Strategia di Lisbona<sup>57</sup> (per esempio), conclusa ormai nel suo orizzonte temporale, non ha colto perfettamente nel segno.

Pur accettando di non liquidarla con una valutazione del tutto negativa, sulla falsariga delle considerazioni espresse nel relativo Documento di valutazione, licenziato dal Consiglio europeo in data 2 febbraio 2010<sup>58</sup>, occorre ammettere che l'obiettivo di creare «[...] l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale»<sup>59</sup> è stato largamente scombinato da una congiuntura senza precedenti e che qualcosa da rettificare senz'altro vi è.

Il Documento di valutazione, quale consuntivo del decennio da poco trascorso, costituisce il *trait d'union* tra la strategia di Lisbona (o quello che ne rimane) ed Europa 2020, anch'essa votata ad un obiettivo particolarmente ambizioso da proiettare sul successivo decennio: la creazione di «[...] un'economia intelligente, sostenibile e inclusiva caratterizzata da alti livelli di occupazione, produttività e coesione sociale»<sup>60</sup>.

---

<sup>57</sup> Cfr. *Consiglio europeo di Lisbona 23 e 24 marzo 2000. Conclusioni della Presidenza*.

<sup>58</sup> Cfr. *Documento di valutazione della strategia di Lisbona*, SEC (2010) 114 def., 2 febbraio 2010. Il documento si esprime nei seguenti termini: «Globalmente, la strategia di Lisbona ha avuto un'influenza positiva sull'UE, anche se i suoi principali obiettivi (tasso di occupazione al 70% e 3% del PIL destinato a R&S) non verranno raggiunti. Il tasso di occupazione dell'UE, che nel 2008 aveva raggiunto il 66% (dal 62% del 2000), è nuovamente sceso a causa della crisi. L'UE non è riuscita però a colmare il divario di crescita della produttività rispetto ai principali Paesi industrializzati: la spesa totale in R&S nell'UE, espressa in percentuale del PIL, è aumentata solo marginalmente (dall'1,82% del 2000 all'1,9% del 2008). Sarebbe tuttavia troppo semplicistico concludere che la strategia è fallita perché gli obiettivi non sono stati raggiunti». Ciò è senza dubbio vero ma il fatto positivo è che «[...] la strategia, promuovendo azioni comuni in risposta alle principali sfide a lungo termine cui l'UE deve confrontarsi, ha aperto nuovi orizzonti».

<sup>59</sup> Cfr. *Consiglio europeo di Lisbona 23 e 24 marzo 2000. Conclusioni della Presidenza*, cit., p. 2.

<sup>60</sup> Cfr. *Europa 2020*, cit., p. 3.

Detto documento si fonda su tre priorità:

1) crescita intelligente, per sviluppare un'economia della conoscenza e dell'innovazione; 2) crescita sostenibile, al fine di promuovere un uso più efficiente delle risorse, un'economia più verde e più competitiva; 3) crescita inclusiva, per innalzare il tasso di occupazione e favorire la coesione economica, sociale e territoriale.

Le priorità si articolano, a loro volta, in cinque obiettivi e sette iniziative faro<sup>61</sup>.

Tutti gli aspetti sopra riferiti sono fortemente interconnessi ed è pertanto utile affrontarli in una visione d'insieme. Per motivi di economia del presente lavoro, tuttavia, i riferimenti si concentreranno maggiormente sulla terza priorità, che è quella avente maggiori ricadute sulla materia della sicurezza sociale.

Il concetto di crescita inclusiva, infatti, implica il rafforzamento della partecipazione delle persone al mercato del lavoro, mediante livelli di occupazione elevati, l'investimento in competenze per combattere la povertà, la modernizzazione dei mercati del lavoro, dei metodi di formazione, dei sistemi di protezione sociale, l'assistenza ai cittadini affinché non restino impreparati di fronte ai cambiamenti ma anzi imparino a gestirli a vantaggio proprio e dell'intera società<sup>62</sup>. Torna quindi in auge il tema della c.d. *flexicurity*<sup>63</sup>, quale strumento per consentire l'acquisizione di

---

<sup>61</sup> Cfr. *Europa 2020*, cit., p. 10 ss.. Nel quadro delle priorità concordate, sono stati individuati cinque obiettivi principali che devono essere misurabili e consentire un confronto tra le diverse situazioni degli Stati membri:

1) Portare il tasso di occupazione della popolazione di età compresa tra 20 e 64 anni dall'attuale 69% ad almeno il 75%; 2) Investire il 3% del PIL in R&S, migliorando in particolare le condizioni per gli investimenti in R&S del settore privato e definire un nuovo indicatore per seguire i progressi in materia di innovazioni; 3) Ridurre le emissioni di gas a effetto serra almeno del 20% rispetto ai livelli del 1990 o del 30%, se sussistono le condizioni necessarie, portare al 20% la quota delle fonti di energia rinnovabile nel nostro consumo finale di energia e migliorare del 20% l'efficienza energetica; 4) Ridurre il tasso di abbandono scolastico al 10% rispetto all'attuale 15% e portare la quota della popolazione di età compresa tra 30 e 34 anni in possesso di un diploma universitario dal 31% ad almeno il 40%; 5) Ridurre del 25% il numero di europei che vivono al di sotto delle soglie di povertà nazionali, facendo uscire dalla povertà più di 20 milioni di persone.

<sup>62</sup> Cfr. *Europa 2020*, cit., p. 17 .

<sup>63</sup> Sulla tematica della *flexicurity*, cfr. L. ZOPPOLI, *Flexicurity e tutele del lavoro tipico ed atipico*, WP CSDLE "M. D'Antona".INT-57/2007, in [www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/wp/int/zoppoli\\_n57-2007int.pdf](http://www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/wp/int/zoppoli_n57-2007int.pdf); B. CARUSO – C.

nuove competenze, l'adeguamento alle mutevoli condizioni del mercato del lavoro e l'eventuale riorientamento professionale<sup>64</sup>.

Quanto sopra con riguardo alla natura degli obiettivi prefissati.

Vi sono, poi, misure atte a snellire i processi decisionali: in tal senso, Europa 2020 intende agevolare la trasformazione del c.d. metodo aperto di coordinamento (OMC) su esclusione e protezione sociale, in una piattaforma di cooperazione, revisione *inter pares* e scambio di buone pratiche, nonché in uno strumento volto a promuovere l'impegno pubblico e privato a ridurre l'esclusione sociale e adottare misure concrete, anche mediante un sostegno mirato dei fondi strutturali, in particolare del FSE<sup>65</sup>.

Si avverte, in tale intento, lo sforzo teso a superare l'attuale fragilità dei processi di *governance* europea<sup>66</sup> e, conseguentemente, la necessità di produrne un sensibile miglioramento mediante la fissazione di obiettivi più chiari, che dispongano di dati comparativi trasparenti per la valutazione dei progressi, onde garantire la realizzazione dei detti obiettivi entro termini prestabiliti<sup>67</sup>.

In ambito previdenziale, in particolare, l'UE valuterà «[...] l'adeguatezza e la sostenibilità dei regimi pensionistici e di protezione sociale» degli Stati membri,

---

MASSIMIANI, *Prove di democrazia in Europa: la Flessicurezza nel lessico ufficiale e nella pubblica opinione europea*, in WP CSDLE "M. D'Antona".INT – 59/2008 [www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/wp/int/caruso\\_massimiani\\_n59-2008int.pdf](http://www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/wp/int/caruso_massimiani_n59-2008int.pdf).

<sup>64</sup> Per un'analisi sulla *flexicurity* in Europa, con riferimento all'esperienza del Belgio, ed un tentativo di tradurne i principi in concreti orientamenti, alla luce di un approccio di tipo economico, cfr., B. COCKX – B. VAN DER LINDEN, *La flexicurity en Belgique: une proposition fondée sur des principes économiques*, in *Rev. int. trav.*, 2010, III, p. 395 ss..

<sup>65</sup> Per una critica sugli ultimi sviluppi del modello sociale europeo alla luce dell'OMC, cfr. E. ALES, *Dalla politica sociale europea alla politica europea di coesione sociale. Considerazioni critiche sugli sviluppi del modello sociale europeo nella stagione del metodo di coordinamento aperto*, in *Diritto e Libertà. Studi in memoria di Matteo Dell'Olio*, 2008, I, Torino, 1 ss..

<sup>66</sup> Cfr. *La governance europea – Libro bianco*, COM(2001), 428 def./2, 5 agosto 2001, p. 7, ove si individuano alcune importanti criticità dei meccanismi decisionali. Già nel 2001, il Libro Bianco denunciava, senza troppe perifrasi, l'estrema frammentazione delle istituzioni europee, entro le quali la formazione della volontà si perde nei rivoli dell'esorbitante numero di organismi che a vario titolo prendono parte ai processi di decisione.

<sup>67</sup> Su modalità e fondamento giuridico dell'OMC, cfr. P. OLIVELLI, *Diritti sociali e «metodo di coordinamento aperto» in Europa*, in *Arg. dir. lav.*, 2002, II, p. 313 ss.; P. OLIVELLI, *Europa e armonizzazione previdenziale*, *op. cit.*, p. 501 ss..

mentre questi ultimi provvederanno ad «[...] utilizzare appieno i propri regimi previdenziali e pensionistici per garantire un sufficiente sostegno al reddito»<sup>68</sup>.

## **1.2. Il Libro verde sulle pensioni.**

Le indicazioni definite nella strategia Europa 2020, specialmente dove suggeriscono azioni rivolte al coordinamento dei sistemi di previdenza pubblica e complementare, sono state riprese e sviluppate nel successivo Libro verde, intitolato «Verso sistemi pensionistici adeguati, sostenibili e sicuri», adottato dalla Commissione europea il 7 luglio 2010<sup>69</sup>.

La previdenza sociale, come già accennato, è materia di coordinamento e l'Europa, in tale settore, non ha mai inteso armonizzare le legislazioni degli Stati né metterne in discussione le prerogative, talché quelli rimangono liberi di definire i propri sistemi previdenziali e sono pienamente responsabili di tale definizione<sup>70</sup>.

A giudizio della Commissione, non esiste un modello ideale di sistema previdenziale, adatto ad ogni situazione: è essenziale, invece, che i sistemi pensionistici, al di là della conformazione ricevuta nell'ordinamento statale interno, offrano in ogni caso adeguatezza e solidità<sup>71</sup>.

---

<sup>68</sup> Quanto citato trova collocazione nell'ambito dell'iniziativa faro denominata «Piattaforma europea contro la povertà», per cui cfr., *Europa 2020, cit.*, p. 20.

<sup>69</sup> Cfr. *Libro verde - Verso sistemi pensionistici adeguati, sostenibili e sicuri in Europa, cit.*

<sup>70</sup> Per una distinzione tra armonizzazione e coordinamento cfr. S. GIUBBONI – G. ORLANDINI, *La libera circolazione dei lavoratori nell'Unione europea*, 2007, Bologna, p. 146; cfr., inoltre, M. ROCCELLA – T. TREU, *Il diritto del lavoro della Comunità europea*, 2009, Padova, p. 145. L'A., nel ricostruire brevemente alcuni tratti distintivi del coordinamento, ne dà la seguente descrizione: «coordinare i sistemi nazionali comportava renderli tra loro comunicanti per facilitare la libera circolazione...non era perciò necessario procedere né alla creazione di un sistema di sicurezza sociale comune per tutti i lavoratori migranti ed autonomo rispetto ai sistemi nazionali, né all'istituzione di regimi assicurativi speciali per essi». Cfr., infine, M. ROCCELLA – D. IZZI, *Lavoro e diritto nell'Unione europea*, 2010, Padova, p. 23.

<sup>71</sup> Cfr. *Libro verde - Verso sistemi pensionistici adeguati, sostenibili e sicuri in Europa, cit.*, p. 2.

L'adeguatezza consentirà alle persone, una volta cessata l'attività lavorativa, di mantenere, in misura ragionevole, il tenore di vita conseguito. La solidità, ovvero la sostenibilità di lungo periodo, garantirà, invece, l'equilibrio del sistema dal punto di vista finanziario: con la consapevolezza però che adeguatezza e sostenibilità sono attributi in un certo senso antagonisti<sup>72</sup>.

Difficilmente cioè un sistema pensionistico con i conti in equilibrio è in grado di garantire prestazioni del tutto adeguate; viceversa, è improbabile che un sistema costruito solo sull'adeguatezza possa presentarsi completamente sostenibile da un punto di vista della gestione finanziaria delle risorse.

In un contesto in cui la popolazione invecchia a ritmo più rapido del previsto<sup>73</sup>, la sostenibilità viene messa a repentaglio e, di conseguenza, gli sforzi dei governi si rivolgono prioritariamente a garantire la tenuta del sistema, prima ancora che l'adeguatezza delle prestazioni.

D'altra parte, le crisi economiche che vanno susseguendosi hanno aggravato, tra l'altro, i bilanci dei sistemi complementari a capitalizzazione (di cui negli ultimi anni, proprio per garantire alle future generazioni prestazioni adeguate, è stata sempre più incentivata l'utilizzazione negli Stati membri), esponendo le persone a rischi crescenti<sup>74</sup>.

In questo quadro di incertezze, il Libro verde vuole fornire la base per rilanciare il dibattito sulle pensioni in Europa, adottando un approccio integrato che

---

<sup>72</sup> Cfr. M. CINELLI – S. GIUBBONI, *Il diritto della sicurezza sociale in trasformazione*, op. cit., p. 187 s.. Sul punto, gli AA., pur mettendo in luce le difficoltà di conciliare il binomio adeguatezza delle prestazioni/sostenibilità finanziaria, sono convinti che ogni intervento previdenziale di successo è frutto «[...] di un meditato e corretto equilibrio tra preoccupazioni sociali e preoccupazioni finanziarie».

<sup>73</sup> Cfr. *Libro verde - Verso sistemi pensionistici adeguati, sostenibili e sicuri in Europa*, cit., p. 3.

<sup>74</sup> Anche le pensioni a capitalizzazione potrebbero subire le conseguenze dell'invecchiamento della popolazione. Le società anziane vedrebbero diminuire il tasso di crescita potenziale dell'economia e quindi si avrebbero tassi reali di remunerazione inferiori, con possibili effetti negativi anche sui prezzi degli attivi finanziari. Rendimenti potenzialmente meno elevati degli investimenti dei fondi pensione potrebbero avere come conseguenze un aumento delle contribuzioni, una riduzione delle prestazioni pensionistiche, un intensificarsi della fuga di capitali verso mercati emergenti o una più grande assunzione di rischio. In tal senso, cfr. *Libro verde - Verso sistemi pensionistici adeguati, sostenibili e sicuri in Europa*, cit., p. 5.

tenga conto degli «[...] aspetti economici, sociali e finanziari», riconoscendo «[...] i legami e le sinergie tra la questione delle pensioni e la strategia Europa 2020, per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva»<sup>75</sup>.

In effetti, le riforme dei sistemi previdenziali dovrebbero fornire uno specifico contributo al raggiungimento degli obiettivi della ridetta strategia, in particolare sotto il profilo dell'occupazione e della sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche<sup>76</sup>.

Scendendo più nello specifico, il fatto del progressivo invecchiamento demografico europeo costituisce, senza dubbio, la premessa per azioni appropriate sul fronte della previdenza sociale.

Le dinamiche della popolazione europea, attese per il 2060, indicano, un incremento di circa 7 anni della speranza di vita<sup>77</sup>.

Sommando tale tendenza ai bassi tassi di fertilità, il probabile e naturale effetto sarà quello di uno stravolgimento della composizione per età della popolazione che condurrà a raddoppiare l'indice di dipendenza degli anziani: per ogni persona di oltre 65 anni, cioè, vi saranno soltanto due persone in età attiva anziché quattro come avviene oggi<sup>78</sup>.

In questo scenario, dato il livello delle prestazioni previdenziali e del prelievo contributivo, è a rischio la solidità del sistema (decadimento della sostenibilità)<sup>79</sup>.

D'altra parte, se, per garantire la sostenibilità, non si vuole compromettere ulteriormente il futuro livello delle prestazioni pensionistiche (decadimento dell'adeguatezza), occorrerà necessariamente regolare l'età pensionabile in base

---

<sup>75</sup> Cfr. *Libro verde - Verso sistemi pensionistici adeguati, sostenibili e sicuri in Europa*, cit., p. 3.

<sup>76</sup> Cfr. *Europa 2020*, cit., in particolare l'iniziativa faro n. 6, denominata «Un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro», e l'iniziativa faro n. 7, denominata «Piattaforma europea contro la povertà», p. 18 ss..

<sup>77</sup> Cfr. *Libro verde - Verso sistemi pensionistici adeguati, sostenibili e sicuri in Europa*, cit., p. 4.

<sup>78</sup> Cfr. *Libro verde - Verso sistemi pensionistici adeguati, sostenibili e sicuri in Europa*, cit., p. 4.

<sup>79</sup> Cfr., ancora, *Libro verde - Verso sistemi pensionistici adeguati, sostenibili e sicuri in Europa*, cit., p. 9.



all'aspettativa di vita<sup>80</sup> ed aumentare la partecipazione delle persone al mercato del lavoro.

In proposito, nel Libro verde si trova una chiara indicazione in merito all'opportunità di accrescere progressivamente i tassi di occupazione relativi ai lavoratori anziani, che ben s'inscriverebbe, tra l'altro, nella complessiva azione comunitaria volta al miglioramento del tasso occupazionale generale (da portare in prospettiva al 75%, come previsto dalla strategia Europa 2020).

L'allungamento della vita attiva condurrebbe alla diminuzione dell'indice di dipendenza degli anziani<sup>81</sup>. Se la strada più battuta dalla maggior parte degli Stati per garantire sistemi pensionistici adeguati è quella del ricorso alla previdenza complementare<sup>82</sup>, sul fronte della sostenibilità (ed anche in parte dell'adeguatezza, visto che, nella maggior parte dei casi, lavorare di più vuol dire accumulare maggiori contributi ai fini della pensione) è stata introdotta una indicazione specifica relativa al progressivo innalzamento dell'età pensionabile nei Paesi UE (età legale di pensione)<sup>83</sup>.

---

<sup>80</sup> Cfr. *Libro verde - Verso sistemi pensionistici adeguati, sostenibili e sicuri in Europa, cit.*, p. 5.

<sup>81</sup> Sul problema dell'impiego dei lavoratori anziani, cfr. M. CINELLI – S. GIUBBONI, *Il diritto della sicurezza sociale in trasformazione, op. cit.*, p. 194. L'obiettivo dell'accrescimento del tasso di occupazione dei lavoratori anziani andrebbe valutato, nella sua fattibilità, sia da un punto di vista più strettamente inerente al rapporto di lavoro, sia in riferimento alla logica prettamente previdenziale di tutela dello stato di bisogno ai sensi dell'art. 38 Cost.. Dal primo punto di vista, in effetti, «l'età del lavoratore condiziona (di regola) la produttività delle relative prestazioni» e le imprese *naturaliter* tendono «a preferire lavoratori “giovani” a lavoratori “anziani”, e ad avvalersi, al proposito, di tutti gli strumenti giuridici che la legge ponga a loro disposizione, per le più convenienti manovre di sostituzione dei secondi con i primi, e in ogni caso a scegliere, tra questi, quelli di minor costo». Da un punto di vista previdenziale, poi, non va perso di vista che l'obiettivo costituzionalmente garantito del sistema pensionistico pubblico è quello di porre rimedio allo stato di bisogno socialmente rilevante. Però «il grado di penosità del lavoro non è eguale per tutte le attività, sicché non per tutte si giustifica la stessa anzianità per il ritiro». Né del resto è impresa facile predisporre rilevazioni ed analisi atte a rilevare «lo stato e l'evoluzione (rispetto al passato) del momento in cui matura (mediamente), per effetto della senescenza, la situazione di bisogno».

<sup>82</sup> Sul tema della previdenza complementare la letteratura è vastissima: cfr. per es., M. CINELLI (a cura di), *Il codice civile. Commentario. La previdenza complementare. Art. 2123*, 2010, Milano; per una panoramica complessiva sulla previdenza complementare nel contesto europeo, cfr. F. CAPARRA – A. COSTA, *Libera circolazione dei lavoratori e previdenza complementare nel diritto del lavoro dell'Unione europea*, in *Lav. prev. oggi*, 2010, VII, p. 697 ss..

<sup>83</sup> Cfr. *Libro verde - Verso sistemi pensionistici adeguati, sostenibili e sicuri in Europa, cit.*, pp. 5 e 10.

Vari Stati hanno aderito, poi, a quella che è stata giudicata «una soluzione promettente», cioè l'adeguamento automatico dell'età pensionabile all'aumento della speranza di vita<sup>84</sup>.

Detta soluzione, adottata anche dall'Italia con la l. n. 102/2009, ha subito, come si dirà in seguito, modificazioni che ne hanno amplificato e potenziato gli effetti.

### **1.3. Voci discordi: un parere del CESE (Comitato economico e sociale europeo).**

In questo coro apparentemente armonico, si registrano, tuttavia, voci discordi come quella del Comitato economico e sociale europeo, che ha espresso un giudizio *tranchant* sul Libro verde, in un parere espresso in data 20 gennaio 2011, su richiesta della Commissione (art. 304 del TCE)<sup>85</sup>.

Nel riferito documento viene messa in discussione quella che sembrava una «soluzione promettente» in tema di età pensionabile: l'indicizzazione alla speranza di vita<sup>86</sup>.

In primo luogo, il CESE esprime scetticismo riguardo al fatto che un aumento puro e semplice dell'età legale di pensionamento possa risolvere i problemi legati alle sfide demografiche, ritenendo insito in siffatta misura il rischio che milioni di anziani (soprattutto donne) scivolino al di sotto della soglia di povertà<sup>87</sup>.

Occorrerebbe, invece, un aumento dell'età effettiva di pensionamento, grazie a misure atte a promuovere il prolungamento della vita attiva, integrate da efficaci politiche per la crescita e l'occupazione ed una reale politica per l'invecchiamento attivo tale da consentire (attraverso una maggiore partecipazione alla formazione ed

---

<sup>84</sup> Cfr. *Libro verde - Verso sistemi pensionistici adeguati, sostenibili e sicuri in Europa*, cit., p. 10.

<sup>85</sup> Cfr. SOC/386 – CESE, 72/2011.

<sup>86</sup> Cfr., sul punto, il precedente paragrafo.

<sup>87</sup> Cfr. SOC/386 – CESE, 72/2011, cit., p. 2.

all'apprendimento permanente) la crescita del tasso di occupazione delle persone più anziane<sup>88</sup>. Si ridurrebbe così il rischio connesso al prematuro abbandono dell'occupazione dovuto a problemi di salute, all'intensità del lavoro, al licenziamento o ad altre cause.

In secondo luogo, vi è la seria probabilità che un aumento dell'età legale di pensionamento possa aggravare la pressione su altri pilastri della sicurezza sociale (per es. le pensioni d'invalidità o il reddito minimo garantito), com'è avvenuto in alcuni Stati membri, vanificando l'azione di risanamento delle finanze pubbliche<sup>89</sup>.

Infine, il giudizio dato in riferimento all'introduzione nei sistemi previdenziali dei Paesi membri dei c.d. meccanismi di adeguamento automatico dell'età di pensionamento in funzione della speranza di vita, è a dir poco negativo.

Il CESE, infatti, li giudica «[...] pericolosi per la società nel suo insieme», poiché «Decisioni fondamentali come questa, riguardanti le condizioni di vita dei cittadini, dovrebbero essere adottate non da computer, bensì dai parlamenti, dopo ampi dibattiti pubblici che coinvolgano le parti sociali e altri importanti soggetti interessati»<sup>90</sup>.

#### **1.4. La previdenza vista dall'OCSE (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico): il rapporto *Pensions at a Glance 2011*.**

Altro punto di vista, è quello dell'OCSE, che, il 17 marzo 2011, ha presentato il quarto rapporto sulle pensioni<sup>91</sup>. Quest'ultimo passa in rassegna, con dovizia di particolari, le problematiche relative all'invecchiamento demografico ed alla tenuta dei sistemi pensionistici, in 43 Stati, 27 dei quali appartenenti all'Unione europea.

---

<sup>88</sup> Cfr. SOC/386 – CESE, 72/2011, *cit.*, p. 2.

<sup>89</sup> Cfr. SOC/386 – CESE, 72/2011, *cit.*, p. 3.

<sup>90</sup> Cfr. SOC/386 – CESE, 72/2011, *cit.*, p. 3.

<sup>91</sup> Cfr. OECD(2011), *Pensions at a Glance 2011: Retirement-Income Systems in OECD and G20 Countries*, in [www.dgaep.gov.pt/upload/RIareas/Pensions\\_at\\_a\\_glance\\_2011.pdf](http://www.dgaep.gov.pt/upload/RIareas/Pensions_at_a_glance_2011.pdf).

Il rapporto mostra apprezzamento per quanto fatto dall'Italia in materia previdenziale (fino a tutto il 2010), con riferimento alla graduale entrata a regime del sistema contributivo, alla parificazione dell'età legale di pensionamento tra uomini e donne nel pubblico impiego<sup>92</sup>, all'applicazione dei nuovi coefficienti di trasformazione (che tengono conto dell'aumento dell'aspettativa di vita)<sup>93</sup> ed all'introduzione di meccanismi di adeguamento automatico dei requisiti pensionistici alla speranza di vita<sup>94</sup>.

Tali misure potranno contribuire, nel lungo periodo, al contenimento della spesa pensionistica, ma la loro piena efficacia rimane subordinata ad una parallela azione sul mercato del lavoro, tesa ad incrementare il tasso di occupazione dei lavoratori più anziani, condizione che garantirebbe la stabilità della spesa pensionistica fino al 2050<sup>95</sup>.

Vengono mosse però alcune critiche costruttive poiché l'aumento dell'età legale di pensionamento non è giudicata una misura completa.

Occorrerebbe incrementare l'età effettiva, per esempio attraverso l'utilizzo di adeguati incentivi<sup>96</sup>.

Gli incentivi finanziari possono influire sui comportamenti individuali (cfr. cap. 3.8 del rapporto) e si prestano ad essere usati sia per migliorare l'efficienza economica del sistema previdenziale, sia per accrescerne l'equità: per esempio, coloro che lavorano più a lungo e contribuiscono in misura maggiore dovrebbero percepire pensioni più elevate e coloro che si vedono obbligati a lasciare anticipatamente il mondo del lavoro, talvolta per ragioni indipendenti dalla propria volontà, dovrebbero avere assicurato un livello di vita ragionevole.

Su tale fronte, il rapporto OCSE analizza gli effetti di nove meccanismi incidenti sulle scelte individuali di pensione<sup>97</sup> e, con riferimento all'Italia, evidenzia che:

---

<sup>92</sup> Cfr. art. 22-ter, d.l. n. 78/2009, convertito in l. n. 102/2009.

<sup>93</sup> Sui coefficienti di trasformazione cfr. la previsione dell'art. 1, cc. 12-16, l. n. 247/2007.

<sup>94</sup> Cfr. art. 22-ter, co. 2, l. n. 102/2009; art. 12-bis e ss. L. n. 122/2010.

<sup>95</sup> Cfr. *OECD(2011), Pensions at a Glance 2011, cit.*, p. 67 s..

<sup>96</sup> Cfr. *OECD(2011), Pensions at a Glance 2011, cit.*, p. 62 ss..

1) in caso di pensionamento anticipato, non vi sono riduzioni attuariali apprezzabili che riflettano la più lunga durata del pagamento dell'assegno previdenziale e ciò è sicuramente vero se si tiene conto che il calcolo retributivo, attualmente prevalente, non opera in base a coefficienti di trasformazione ma ad aliquote di rendimento insensibili alle variazioni dell'aspettativa di vita (raccomandazione n. 1);

2) l'età pensionabile delle donne a 60 anni appare anacronistica (raccomandazione n. 3)<sup>98</sup>;

3) nel nostro Paese non vi sono incrementi delle prestazioni per le persone che accedono alla pensione dopo la soglia dell'età legale (raccomandazione n. 4)<sup>99</sup>;

4) il calcolo delle pensioni si basa (almeno nel sistema retributivo e misto) su di un periodo di riferimento preso a base per il computo delle prestazioni; se tale segmento contiene i migliori guadagni realizzati nell'arco della carriera lavorativa, i soggetti saranno scoraggiati a lavorare di più, se non si attendono, in futuro, guadagni all'altezza delle retribuzioni percepite nel detto periodo (raccomandazione n. 8)<sup>100</sup>.

## **2. Effetti nell'ordinamento interno: le febbrili riforme dell'estate 2011.**

Nel periodo che va da giugno a settembre del 2011, a seguito dell'intensificarsi della speculazione finanziaria sui debiti sovrani degli Stati più

---

<sup>97</sup> Cfr. *OECD(2011), Pensions at a Glance 2011, cit.*, p. 62 ss..

<sup>98</sup> Il riferimento è al settore privato gestito dall'INPS (regime legale) in cui permaneva la differenza tra i due sessi rispetto all'età legale di ritiro (uomini 65 anni – donne 60 anni).

<sup>99</sup> Il riferimento è alla mancanza di coefficienti di trasformazione (ovvero altri meccanismi) premianti per chi va oltre l'età legale di pensione.

<sup>100</sup> Nel sistema retributivo adottato nell'ambito del FPLD dell'INPS, per esempio, la quota A di pensione si basa sulle retribuzioni degli ultimi cinque anni e la quota B su quelle degli ultimi dieci.

esposti (tra cui l'Italia)<sup>101</sup>, il nostro Paese è stato costretto a premere sull'acceleratore delle riforme strutturali.

Tra queste non poteva mancare quella previdenziale.

La direzione da seguire era in qualche modo già tracciata nei documenti europei innanzi riferiti (Libro verde, Rapporto OCSE 2011 etc.).

In particolare, restava ancora aperta la questione della parificazione delle età pensionabili di vecchiaia tra uomini e donne nel settore privato.

Nel settore pubblico, la questione era stata risolta con l'art. 22-ter, co 1, l. n. 102/2009, sostituito dall'art. 12-bis, l. n. 122/2010<sup>102</sup> (in applicazione della sentenza della Corte di giustizia europea del 13 novembre 2008 (causa C – 46/07), fondata questa sulla distinzione tra regimi legali e regimi professionali: in questi ultimi non si giustificava una distinzione nell'accesso alle prestazioni in base al sesso, in ossequio al principio di parità retributiva, di cui all'art. 141 TCE<sup>103</sup>).

Nel settore privato, gestito dall'INPS (regime legale), invece, ove era rimasta vigente la diversità di trattamento tra uomini e donne nell'accesso al pensionamento di vecchiaia<sup>104</sup>, hanno provveduto, a stretto giro, l'art. 18, d.l. 6 luglio 2011, n. 98, recante misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria, convertito con modifiche

---

<sup>101</sup> Cfr. V. GASPARINI CASARI, *Una calda estate*, op. cit., p. 521 ss.

<sup>102</sup> Per la prassi relativa alla l. n. 122/2010, nel settore del pubblico impiego, cfr. circ. INPDAP 8 ottobre 2010, n. 18, in [www.inps.it](http://www.inps.it).

<sup>103</sup> Cfr. Corte giust. 13 novembre 2008, causa C-46/07, con nota di A. MAZZIOTTI, *La problematica della diversa età pensionabile per i lavoratori e le lavoratrici tra ambiguità legislative ed equivoci: una discutibile sentenza della Corte di giustizia CE*, op. cit., p. 227 ss.; Per una ricostruzione completa sulla citata controversia comunitaria, nonché per uno studio sui possibili impatti della sentenza, a legislazione vigente (23 febbraio 2009), cfr. *Relazione del Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione – Commissione di studio sulla parificazione dell'età pensionabile*, cit.. In dottrina, cfr. M. CINELLI – C. A. NICOLINI, *La Corte di Giustizia, la pensione delle donne, i costi del welfare*, in *Riv. it. dir. lav, op. cit.*, p. 142 ss.; G. CIOCCA, *La previdenza obbligatoria nelle disposizioni comunitarie*, op. cit., p. 851 ss.; P. OLIVELLI, *Europa e armonizzazione previdenziale*, op. cit., p. 493 ss.; F. RAVELLI, *Età pensionabile nel pubblico impiego e discriminazioni di sesso secondo la Corte di giustizia (C-46/07)*, WP CSDLE “M. D’Antona”.IT – 83/2009, op. cit..

<sup>104</sup> Cfr. d.lgs. n. 503/1992, in particolare, l'art. 1 e la tabella A).

nella l. 15 luglio 2011, n. 111, e nuovamente il d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modificazioni nella l. 14 settembre 2011, n. 148<sup>105</sup>.

L'entrata a regime, lentissima, avrebbe portato alla completa equiparazione soltanto a partire dall'anno 2026<sup>106</sup>.

Un altro aspetto centrale toccato dalle riforme dell'estate 2011 è quello dell'adeguamento dell'età di pensione alla speranza di vita<sup>107</sup>. Gli artt. 12-bis e 12-ter, l. n. 122/2010, in attuazione dell'art. 22-ter, l. n. 102/2009, chiaramente allineandosi ai sopra riferiti indirizzi europei in materia di pensioni, avevano introdotto un siffatto meccanismo a decorrere dal 2015, riguardo sia al sistema di calcolo contributivo che retributivo<sup>108</sup>.

Successivamente, il citato art. 18, l. n. 111/2011, ha anticipato all'anno 2013 l'avvio dell'indicizzazione dell'età pensionabile alla speranza di vita<sup>109</sup>.

Detto adeguamento si riferisce non soltanto ai limiti legali per la pensione di vecchiaia (sia nel sistema retributivo che contributivo), ma anche ai requisiti di accesso alla pensione di anzianità previsti dalla l. n. 247/2007, secondo il meccanismo delle c.d. quote<sup>110</sup>. In sede di prima applicazione, l'automatismo non avrebbe portato ad un incremento superiore ai tre mesi. In caso di diminuzione della speranza di vita, poi, non vi sarebbe stato alcun aggiornamento.

---

<sup>105</sup> F. FEDELE – A. MORRONE, *La legislazione sociale del 2011 tra crisi della finanza pubblica e riforma delle pensioni*, Riv. dir. sic. soc., 2012, 1, p. 115.

<sup>106</sup> L'art. 1, co. 20, l. 148/2011, modificando quanto già introdotto dalla l. n. 111/2011, aveva previsto la seguente progressione che avrebbe portato ad un graduale incremento dell'età delle donne nel settore privato ed alla definitiva equiparazione a quella degli uomini nel 2026: 2014 - 1 mese; 2015 - 2 mesi; 2016 - 3 mesi; 2017 - 4 mesi; 2018 - 5 mesi; dal 2019 al 2025 - 6 mesi l'anno; 2026 - 3 mesi; totale a regime 60 mesi in più (ovvero 5 anni).

<sup>107</sup> F. FEDELE – A. MORRONE, *La legislazione sociale del 2011 tra crisi della finanza pubblica e riforma delle pensioni*, op. cit., p. 115.

<sup>108</sup> Per la prassi relativa alla manovra 2010, limitatamente al settore gestito dall'INPS, cfr. circ. INPS 24 settembre 2010, n. 126 e la successiva circ. INPS 16 marzo 2011, n. 53, in [www.inps.it](http://www.inps.it).

<sup>109</sup> Specificamente sulla manovra attuata con la l. n. 111/2011, cfr. P. GERMINI, *Gli effetti della manovra 2011 sulle pensioni*, in *Speciale Pensioni. Il Sole24Ore*, 2011, Milano, p. 4 ss..

<sup>110</sup> Per una panoramica sulle pensioni di anzianità, in riferimento soprattutto alla l. n. 247/2007, cfr. G. CANAVESI, *Pensioni d'anzianità, decorrenze, età pensionabile*, in M. CINELLI – G. FERRARO, *Lavoro, competitività, welfare*, Commentario alla legge 24 dicembre 2007, n. 247 e riforme correlate, 2008, Torino, p. 543 ss..

La decorrenza del successivo adeguamento veniva fissata dal 2016 e, a seguire, secondo una cadenza triennale<sup>111</sup>.

Nel sistema contributivo e misto (limitatamente alla quota contributiva), i meccanismi di adeguamento automatico, introdotti dall'art. 12-bis ss., l. n. 122/2010, sono in parte controbilanciati dalla previsione normativa (art. 12-quinquies) di una corrispondente revisione dei coefficienti di trasformazione, per le età oltre il limite dei 65 anni, qualora, per effetto dell'aumento della vita media, si verifichi un aumento del limite legale di accesso al pensionamento che conduca a superare la detta età di una o più unità<sup>112</sup>. Va specificato, inoltre, che, per percepire effettivamente l'assegno pensionistico, non è sufficiente la maturazione del diritto alla pensione ma occorre attendere la decorrenza (c.d. finestra).

L'ultima disciplina generale delle decorrenze era stata dettata dalla l. n. 122/2010. Questa aveva introdotto la c.d. finestra mobile, consistente in una decorrenza personalizzata del trattamento, decorsi 12 mesi (lavoratori dipendenti) ovvero 18 mesi (lavoratori autonomi) dalla maturazione del diritto a pensione, determinando così un ulteriore incremento dell'età legale di accesso al pensionamento<sup>113</sup>.

Per quanto attiene, infine, alla pensione maturata sulla base della sola anzianità contributiva di 40 anni (pensione d'anzianità), l'art. 18, l. n. 111/2011 introduceva un meccanismo di ulteriore innalzamento del valore della finestra mobile sopra descritta, incrementandola di un mese a partire dal 2012, di due mesi dal 2013 e di tre mesi dal 2014<sup>114</sup>.

---

<sup>111</sup> La *Relazione tecnica al maxi emendamento AS 2814 – Conversione in legge d.l. 98/2011*, in [www.tuttocamere.it/files/Archivio/Manovra\\_2011\\_2012\\_Emendamento\\_Relazione\\_Tecnica.pdf](http://www.tuttocamere.it/files/Archivio/Manovra_2011_2012_Emendamento_Relazione_Tecnica.pdf), prevede, adottando lo scenario demografico Istat centrale, un incremento della speranza di vita di 3 mesi dal 2013, di 4 mesi dal 2016 al 2030 (circa), e, da tale data fino a circa il 2050, di 3 mesi.

<sup>112</sup> Sui coefficienti di trasformazione nel sistema contributivo, con particolare riferimento alle novità introdotte dalla l. n. 247/2007, cfr. G. CIOCCA, *I coefficienti di trasformazione*, in M. CINELLI – G. FERRARO, *Lavoro, competitività, welfare*, Commentario alla legge 24 dicembre 2007, n. 247 e riforme correlate, 2008, Torino, p. 585 ss..

<sup>113</sup> Cfr. art. 12, co. 1, l. n. 122/2010.

<sup>114</sup> Cfr. art. 18, co. 22-ter, l. n. 111/2011.



L'anzianità effettiva a regime sarebbe risultata di 41 anni e 3 mesi, per i lavoratori dipendenti e di 41 anni e 9 mesi, per gli autonomi.

### **3. Un parziale bilancio.**

Sembra di poter dedurre che l'Italia, dopo la «calda estate» 2011<sup>115</sup>, fosse sulla buona strada nella costruzione di un sistema previdenziale sostenibile nel lungo periodo: in tale direzione agivano congiuntamente il metodo di calcolo contributivo, la revisione periodica dei coefficienti di trasformazione sulla base dell'aspettativa di vita, i meccanismi di indicizzazione dell'età legale alla vita attesa.

Sul fronte dell'incremento dell'età pensionabile, poteva senz'altro farsi di più, introducendo elementi di armonizzazione e razionalizzazione, per esempio riducendo i margini delle scelte individuali influenti sul collocamento a riposo.

Su tutti, viene in considerazione l'istituto della pensione di anzianità, che, assumendo come dati i requisiti di contribuzione, consentiva di andare in pensione con circa 5 anni di anticipo rispetto all'età di vecchiaia o addirittura prima valendosi della sola anzianità contributiva (40 anni). Tale istituto avrebbe potuto essere eliminato del tutto ovvero ridimensionato drasticamente, facendone salva l'applicazione ai soli lavori considerati usuranti.

Inoltre, si sarebbe potuta prevedere una entrata a regime più spedita del meccanismo di equiparazione delle età delle donne a quella degli uomini nel settore privato, evitando il differimento al 2026 ai fini della completa parificazione<sup>116</sup>.

Ancora, si sarebbe potuto scegliere di informare ad una maggiore premialità i meccanismi che incidono sulle scelte individuali<sup>117</sup>. Per esempio, se, da un lato, è vero che nel sistema contributivo non vi è un limite massimo quantitativo alla valorizzazione della contribuzione previdenziale ai fini della prestazione (come

---

<sup>115</sup> Cfr. V. GASPARINI CASARI, *Una calda estate*, op. cit., p. 521 ss.

<sup>116</sup> Cfr. *OECD(2011), Pensions at a Glance 2011*, cit., p. 63.

<sup>117</sup> Cfr. *OECD(2011), Pensions at a Glance 2011*, cit., p. 62 ss..

avviene nel sistema retributivo ove l'aliquota di rendimento perviene all'invarianza al perfezionamento dei quaranta anni di contributi), per cui lavorando di più si accumula un maggiore montante contributivo che influisce sull'entità della rendita, dall'altro il coefficiente di trasformazione non cresce in misura adeguata una volta superati i 65 anni di età.

È vero che, nel sistema contributivo e misto (limitatamente alla quota contributiva), i meccanismi di adeguamento automatico, introdotti dall'art. 12-bis ss., l. n. 122/2010, sono controbilanciati dalla previsione normativa (art. 12-quinquies) di una corrispondente revisione dei coefficienti di trasformazione per le età oltre il limite dei 65 anni: tuttavia, tale previsione è di scarsa consistenza, poiché dispiega effetti solo nel caso in cui, nel periodo considerato, si verifichi un aumento della vita media tale da superare il suddetto limite di una o più unità.

Un simile intervento sarebbe anche auspicabile nell'ottica dell'adeguatezza del sistema pensionistico, determinando una rendita superiore per coloro che possono scegliere di posticipare il pensionamento oltre l'età legale.

Per quanto attiene al collegamento tra previdenza e mercato del lavoro, poi, va preso atto che il troppo elevato tasso disoccupazione giovanile<sup>118</sup> riferito al 2011, non avrebbe consentito di guardare con ottimismo all'obiettivo – prefissato per il decennio in corso da Europa 2020 – dell'adeguatezza delle prestazioni previdenziali fortemente dipendente, nel sistema contributivo, dalla densità e dalla continuità delle carriere lavorative (e contributive)<sup>119</sup>.

Del tutto assente, infine, è la politica di sostegno ai lavoratori anziani, che ne promuova la partecipazione al mercato del lavoro, la formazione continua,

---

<sup>118</sup> L'ISTAT, con riferimento al primo trimestre del 2011, ha comunicato che il tasso di disoccupazione giovanile (15-24 anni) è salito al 29,6%, dal 28,8% dello stesso periodo del 2010, con un picco del 46,1% per le donne del Mezzogiorno. Aggiunge l'Istituto che si tratta del tasso di disoccupazione giovanile più alto dall'inizio delle serie storiche omogenee, ovvero dal 2004, in base a confronti annui.

<sup>119</sup> Cfr. *Libro verde - Verso sistemi pensionistici adeguati, sostenibili e sicuri in Europa*, cit., p. 6, ove si segnala il futuro rischio di inadeguatezza delle pensioni per molti dei sistemi pensionistici riformati e la sensibile diminuzione dei tassi di sostituzione netti della previdenza di base.

l'invecchiamento attivo ed in buona salute, secondo le linee guida contenute nei documenti innanzi esaminati<sup>120</sup>.

---

<sup>120</sup> Cfr. Cfr. *Europa 2020, cit.*, p. 18.

## Capitolo terzo

### 1. La l. 22 dicembre 2011, n. 214: un ennesimo (provvisorio?) assetto della previdenza italiana.

I reiterati interventi in materia previdenziale, cui sopra accennato, non hanno avuto modo e tempo di essere adeguatamente sperimentati<sup>121</sup>: già nell'autunno 2011, si profilava un'ennesima variazione concernente «l'età delle donne, il contributivo, l'aspettativa di vita e le pensioni d'anzianità»<sup>122</sup>.

La nota lettera della Banca centrale europea, inviata al Presidente del Consiglio italiano, giudicava, infatti, il pacchetto di misure apprestato con le manovre estive, «apprezzabile ma non sufficiente», ritenendo necessaria, data la preoccupante situazione nei mercati dei titoli di stato italiani, «un'azione pressante da parte delle nostre autorità al fine di ristabilire la fiducia degli investitori»<sup>123</sup>.

La lettera della BCE non è, a rigore, considerabile fonte normativa in senso proprio dell'ordinamento europeo, con la capacità quindi di condizionare le norme nazionali applicative, ma una sorta di «fonte atipica di obbligazione»<sup>124</sup>: l'Italia, tra l'altro, avrebbe potuto sfruttare l'opportunità offerta dall'art. 7 della direttiva del Consiglio europeo n. 79/7/CE, il cui disposto vuole che la direttiva medesima «[...] non pregiudica la facoltà degli Stati membri di escludere dal suo campo di

---

<sup>121</sup> Cfr. P. SANDULLI, *Il sistema pensionistico tra una manovra e l'altra. Prime riflessioni sulla legge n. 214/2011*, Riv. dir. sic. soc., 2012, 1, p. 2. L'A. evidenzia gli errori di tecnica legislativa nella successione degli interventi accavallatisi «[...] a volte senza nemmeno il tempo di riuscire, non dico a sperimentare le nuove norme, ma addirittura a farle entrare in vigore, con la (relativamente) paradossale formula di abrogazione *ante* vigenza».

<sup>122</sup> Notizia ANSA del 23 settembre 2011.

<sup>123</sup> La lettera è pubblicata su *Il Sole24Ore* del 29 settembre 2011. Al Governo italiano si chiedeva, tra l'altro, di «[...] intervenire ulteriormente nel sistema pensionistico, rendendo più rigorosi i criteri di idoneità per le pensioni di anzianità e riportando l'età del ritiro delle donne nel settore privato rapidamente in linea con quella stabilita per il settore pubblico, così ottenendo dei risparmi già nel 2012».

<sup>124</sup> Cfr. P. SANDULLI, *Il sistema pensionistico tra una manovra e l'altra. Prime riflessioni sulla legge n. 214/2011*, op. cit., p. 5.

applicazione: a) la fissazione dei limiti di età per la concessione della pensione di vecchiaia e di fine lavoro e le conseguenze che possono derivarne per altre prestazioni»<sup>125</sup>.

Nel campo in questione, sottratto all'armonizzazione normativa<sup>126</sup>, le scelte da effettuarsi sono giuridicamente libere.

Eppure è chiaro che la lettera della BCE è stata in grado di esercitare, un totale condizionamento politico sulle opzioni del legislatore nazionale, poi sfociate nella l. n. 214/2011, ponendosi come *condicio sine qua non* per uno scambio tra flussi finanziari nella disponibilità dell'UE e scelte di stabilità dell'impianto economico nazionale<sup>127</sup>. Tecnica questa che nulla ha a che vedere col moderatismo del metodo aperto di coordinamento.

L'Italia, in ogni caso, ha ottemperato pienamente alle richieste di Francoforte con una legge che va addirittura oltre gli adeguamenti richiesti.

Tra i contenuti qualificanti dell'art. 24, l. n. 2014/2011, si può ricordare, infatti, il passaggio al sistema contributivo per tutti, con effetto dall'1/1/2012 e secondo il principio del *pro rata*<sup>128</sup>.

In altri termini, anche coloro che rientravano nel sistema retributivo (puro o misto) secondo la l. n. 335/1995, vengono assoggettati al calcolo contributivo, limitatamente però alla quota di pensione maturata dalla data riferita<sup>129</sup>.

---

<sup>125</sup> Sulla direttiva del Consiglio europeo n. 79/7/CE, cfr. M. ROCCELLA – T. TREU, *Il diritto del lavoro della Comunità europea*, op. cit., p. 273. Cfr., inoltre, M. ROCCELLA – D. IZZI, *Lavoro e diritto nell'Unione europea*, op. cit., p. 107 ss.. Gli AA. da ultimo citati rimarcano come la direttiva del 1979, relativa ai regimi obbligatori e generali di sicurezza sociale, sia «[...] tuttora caratterizzata dalla presenza di deroghe vistose (benché interpretate restrittivamente) al principio di parità: prima delle quali quella... concernente l'età per l'accesso alla pensione di vecchiaia e alle prestazioni ad essa conseguenti».

<sup>126</sup> Sul concetto di armonizzazione e, in particolare, per una distinzione tra armonizzazione e coordinamento, cfr. S. GIUBBONI – G. ORLANDINI, *La libera circolazione dei lavoratori nell'Unione europea*, op. cit., p. 146; cfr., inoltre, M. ROCCELLA – T. TREU, *Il diritto del lavoro della Comunità europea*, op. cit., p. 145.

<sup>127</sup> Cfr. P. SANDULLI, *Il sistema pensionistico tra una manovra e l'altra. Prime riflessioni sulla legge n. 214/2011*, op. cit., p. 3 ss..

<sup>128</sup> L'intervento sul sistema di calcolo non formava oggetto delle richieste avanzate nella lettera della BCE.

Per quanto riguarda gli altri principali contenuti, sempre con effetto dall'1/1/2012, scompaiono, la pensione di vecchiaia, di vecchiaia anticipata e la pensione di anzianità, sostituite da due sole prestazioni, rispettivamente denominate pensione di vecchiaia e pensione anticipata (sulla base della sola anzianità contributiva)<sup>130</sup>. Quest'ultima può comportare riduzioni nel *quantum* del trattamento se l'età di accesso alla pensione non risulta almeno pari a 62 anni<sup>131</sup>.

L'età di vecchiaia, a decorrere dall'1/1/2012, è fissata a 66 anni (uomini nel privato e nel pubblico impiego e donne nel pubblico impiego), tranne che per le donne nel settore privato, rispetto alle quali viene anticipata però l'entrata a regime della tabella di marcia prevista dalla l. n. 148/2011<sup>132</sup>.

Tutti i valori di età e di anzianità contributiva anzidetti, si intendono soggetti all'aggiornamento alle variazioni della speranza di vita rilevate dall'ISTAT, aggiornamento che dal 2019 diventa biennale (anziché triennale) e riferito al biennio precedente e fermo restando, in ogni caso, che dal 2021 l'età di vecchiaia non potrà essere inferiore a 67 anni<sup>133</sup>.

Dal 2013, i coefficienti di trasformazione sono estesi alle età fino a 70 anni. Se gli adeguamenti effettuati sulla base dell'andamento della speranza di vita saranno tali che le età di vecchiaia supereranno i 70 anni, saranno di conseguenza aggiornati anche i coefficienti di trasformazione a condizione che le età superino di una o più unità il valore di 70. Dal 2019 anche i coefficienti di trasformazione verranno rivisti con cadenza biennale<sup>134</sup>.

---

<sup>129</sup> Cfr. M. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale, op. cit.*, p. 554; Cfr. M. PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale, op. cit.*, p. 260 ss.; cfr., inoltre, M. CINELLI, *La riforma delle pensioni del «Governo tecnico». Appunti sull'art. 24 della legge n. 214 del 2011, riv. it. dir. lav.*, 2012, 2, p. 385 ss.; M. PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale, op. cit.*, p. 260 ss..

<sup>130</sup> Per accedere alla pensione anticipata, salvi i successivi adeguamenti alla speranza di vita, occorreranno, dal 2014, 42 anni e 3 mesi per gli uomini e 41 e 3 mesi per le donne.

<sup>131</sup> Il trattamento sarà decurtato dell'1 per cento per ciascun anno di anticipo, limitatamente ai primi due anni, e del 2 per cento per ogni ulteriore anno di anticipo. La percentuale è proporzionata in base all'eventuale frazione di anno.

<sup>132</sup> L'art. 24, co. 6, lett. a), l. n. 214/2011, prevede la seguente scaletta: dal 2012, 62 anni; dal 2014, 63 anni; dal 2016, 65 anni; dal 2018, 66 anni.

<sup>133</sup> Cfr. l'art. 24, co. 9, l. n. 214/2011.

<sup>134</sup> Cfr. l'art. 24, co. 16, l. n. 214/2011.

## **2. Prime valutazioni sulla l. n. 214/2011. Il Libro bianco sulle pensioni del 16 febbraio 2012: l'Italia come modello da imitare.**

Dopo un siffatto *forcing* sulla previdenza era ovvio che l'Italia riscuotesse (limitatamente alla materia *de qua*) un notevole plauso sia all'interno che all'esterno.

Secondo le stime fornite dalla Ragioneria Generale dello Stato, il sistema previdenziale, dopo la riforma Monti-Fornero, esce notevolmente stabilizzato nella sua tenuta di lungo periodo (sostenibilità)<sup>135</sup>.

L'innalzamento dell'età di ritiro dal lavoro e l'indicizzazione alla speranza di vita (sia per la pensione di vecchiaia che per quella c.d. anticipata) dovrebbero, garantire l'equilibrio dei conti anche a fronte dell'accentuarsi del problema demografico.

Quello appena riferito è un primo aspetto di notevole importanza: infatti, nel Libro verde sulle pensioni del 7 luglio 2010, venivano sollevati gravi dubbi sulla tenuta dei sistemi pensionistici, in riferimento alla marcata tendenza all'invecchiamento della popolazione, prevista per gli anni avvenire<sup>136</sup>.

Il rafforzamento del meccanismo d'indicizzazione alla speranza di vita, poi, fungerebbe anche in parte da freno alla caduta del livello delle prestazioni, causata dalla costante revisione dei coefficienti di trasformazione (poiché anche questi ultimi risentono del costante aggiornamento alla vita media)<sup>137</sup>.

---

<sup>135</sup> Cfr. Ministero dell'Economia e delle Finanze – Ragioneria Generale dello Stato, *Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario*, Rapporto n. 13 – Nota di aggiornamento, 2012, in [www.rgs.mef.gov.it](http://www.rgs.mef.gov.it).

<sup>136</sup> Cfr. *Libro verde - Verso sistemi pensionistici adeguati, sostenibili e sicuri in Europa*, cit., p. 9.

<sup>137</sup> Nel sistema contributivo (a differenza del retributivo) è di tutta evidenza, infatti, che, *ceteris paribus*, se si mantiene costante il periodo di godimento dell'assegno la rata pensionistica si conserva costante: di fronte ad un aumento della vita media è quindi opportuno elevare proporzionalmente l'età di ritiro.

In questo senso, sebbene nel sistema contributivo l'adeguatezza delle prestazioni sia un fatto ancora tutto da dimostrare, si eviterebbe, tuttavia, un ulteriore precipitare di quelle verso livelli socialmente inaccettabili<sup>138</sup>.

L'Unione europea, infatti, continua a spingere sui concetti di sostenibilità e adeguatezza quali capisaldi dei sistemi pensionistici degli Stati membri.

Nel recente Libro bianco sulle pensioni del 16 febbraio 2012, tali principi sono stati riaffermati con enfasi e nuovamente è stata ripresa ed evidenziata la necessità di una più consistente partecipazione al mercato del lavoro delle donne e dei lavoratori anziani<sup>139</sup>.

Il Libro bianco scandaglia con precisione i sistemi pensionistici dei 27 stati dell'Unione, con riferimento alle più recenti riforme da ciascuno effettuate, individuando, infine, specifiche proposte di azione nonché possibili correttivi da apportare.

All'esito di tale esame, l'Italia, dopo la riforma Monti-Fornero, figura tra i 6 stati (Germania, Estonia, Ungheria, Italia, Svezia, Regno Unito) cui non vengono indirizzate specifiche raccomandazioni<sup>140</sup>, mentre i restanti 21 paesi hanno ancora da intraprendere percorsi più o meno significativi: l'assetto raggiunto dopo la l. n. 214/2011 è giudicato molto positivamente e il sistema pensionistico italiano appare tra i modelli più avanzati ed efficienti.

---

<sup>138</sup> In proposito, la recente sentenza della Corte costituzionale n. 316 del 3/11/2010 (a proposito di perequazione automatica delle pensioni), pur riaffermando il principio del bilanciamento dell'adeguatezza e proporzionalità dei trattamenti pensionistici con il limite delle risorse disponibili, contiene un monito importante riferito alla continua reiterazione di misure atte ad esporre il sistema «ad evidenti tensioni con gli invalicabili principi di ragionevolezza e proporzionalità». Cfr., in merito, M. CINELLI, *Il Welfare dopo gli interventi 2011-2012 di riforma delle pensioni e degli ammortizzatori sociali*, Relazione a Convegno nazionale AGI, Ancona 26-27 ottobre 2012, p. 4;

<sup>139</sup> Cfr. *Libro bianco - Un'agenda dedicata a pensioni adeguate, sicure e sostenibili*, Bruxelles, 16.2.2012, COM(2012) 55 final, in [www.lavoro.gov.it/Notizie/Documents/Notizie\\_2/Librobiancopensioni\\_16022012.pdf](http://www.lavoro.gov.it/Notizie/Documents/Notizie_2/Librobiancopensioni_16022012.pdf), p. 4 ss..

<sup>140</sup> Cfr. *Libro bianco - Un'agenda dedicata a pensioni adeguate, sicure e sostenibili*, cit., p. 34.



### **3. Alcune esperienze di Paesi europei: modelli che non ancora funzionano (la Spagna) ... e modelli che funzionano (la Svezia).**

Alla luce di quanto esposto, il giudizio dell'Unione europea può dirsi lusinghiero soprattutto se comparato alle esperienze di paesi, come la Spagna per esempio, che si sono trovati ad affrontare analoghe turbolenze finanziarie ma hanno agito con minore determinazione.

Nei primi mesi del 2012 la Spagna ha vissuto notevoli criticità ed ha fruito degli aiuti del c.d. fondo salva stati (poi sostituito dal MES)<sup>141</sup>: tuttavia, già prima che l'ausilio finanziario europeo fosse oramai ineluttabile, era allo studio un pacchetto di interventi strutturali, comprendente anche la previdenza sociale.

Uno studio recente<sup>142</sup>, per esempio, recante un modello di analisi statistico-attuariale includente la variabile dell'immigrazione, ha dimostrato come, anche considerando i flussi migratori cui la Spagna è fortemente soggetta (in Spagna è stato registrato, dal 2002 al 2007, il flusso di immigrazione più elevato tra i paesi dell'Unione europea), il problema della sostenibilità del sistema pensionistico, a fronte delle previsioni dell'invecchiamento demografico e dell'aumento della vita media, non sembra risolvibile, poiché il tasso di dipendenza degli anziani, di qui al 2050, sarebbe cresciuto fino al 59%, cioè ben 9 punti in più rispetto alla media dei paesi dell'Unione europea. Da tali premesse discendeva la necessità di intervenire sul sistema finanziario a ripartizione per garantirne la tenuta e l'equilibrio nel tempo

---

<sup>141</sup> L'8 Ottobre 2012 i Ministri delle Finanze della zona Euro si sono riuniti a Lussemburgo per porre la firma sull'ultimo atto di lancio dell'ESM (*European Stability Mechanism*), una entità sovranazionale e «una tappa storica nella costruzione dell'Unione monetaria» (*Juncker*). Questo strumento dovrebbe combattere la crisi dei debiti sovrani fungendo da fondo salva-stati: i tre principali azionisti dell'ESM sono Germania, Francia e Italia che dovranno sottoscrivere rispettivamente le quote di 27,1%, 20,3 e 17,9% dei 500 miliardi di Euro stabiliti. Il testo del Trattato istitutivo dell'ESM è reperibile in [www.european-council.europa.eu/media/582889/08-tesm2.it12.pdf](http://www.european-council.europa.eu/media/582889/08-tesm2.it12.pdf).

<sup>142</sup> Cfr. F. SERRANO –B. EGUÍA – J. FERREIRO, *Viabilité des régime publics de retraite face au vieillissement de la population: la solution viendra-t-elle de l'immigration?*, in *Rev. int. trav.*, 2011, 6, p. 69 ss..

attraverso interventi sulle età di ritiro dal lavoro nonché modificativi del calcolo delle prestazioni.

Nel 2010/2011, infatti, la Spagna aveva adottato una riforma previdenziale abbastanza *soft*<sup>143</sup>, che non è stata giudicata soddisfacente dall'Unione europea, la quale, nel Libro bianco, torna ad insistere, con riferimento al Paese iberico, sui concetti di innalzamento dell'età di ritiro, aumento del numero di anni alla base del calcolo e introduzione di meccanismi di adeguamento alla speranza di vita<sup>144</sup>.

Al contrario di quello spagnolo, il sistema pensionistico svedese rappresenta da sempre un modello di efficienza.

Alcuni suoi tratti potrebbero addirittura fornire lo spunto per migliorare, ove possibile, la legislazione italiana, la quale, seppure ispirata alle migliori prassi, presta ancora il fianco ad alcune osservazioni di tecnica attuariale della sicurezza sociale.

Se, infatti, la l. n. 214/2011 pare garantire un'ottima tenuta del sistema nell'ottica della sostenibilità<sup>145</sup>, nell'ottica dell'equità, si potrebbe valutare l'introduzione di alcuni correttivi.

---

<sup>143</sup> Trattasi, in particolare, della l. 1 agosto 2011, n. 27, che prevede un periodo di transizione di circa 15 anni per l'entrata a regime del nuovo requisito di età di ritiro fissata in 67 anni. Cfr., per un commento, cfr. M. RODRIGUEZ – P. ROYO, *La forza del mercato: le riforme del diritto del lavoro spagnolo durante la crisi finanziaria mondiale*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2013, 1, p. 102.

<sup>143</sup> Trattasi, in particolare, della l. 1 agosto 2011, n. 27.

<sup>144</sup> La riforma delle pensioni fatta dalla Spagna negli anni 2010/2011 ha aumentato l'età pensionabile da 65 a 67 anni (attuata progressivamente tra il 2013 e il 2027); ha aumentato la durata dei periodi contributivi necessari per beneficiare di una pensione completa da 35 a 37 anni; ha aumentato l'età normale del prepensionamento da 61 a 63 anni (ma mantenendo durante la crisi economica la possibilità di pensionamento a 61 anni per chi abbia almeno 33 anni di contributi); ha aumentato le sanzioni per il prepensionamento; i periodi contributivi presi in considerazione per il calcolo della pensione di base passeranno da 15 a 25 anni nel 2022; ha introdotto dal 2027 un fattore di sostenibilità con revisioni cicliche ogni 5 anni.

La raccomandazione dell'Unione europea in merito è stata la seguente: «Adottare come previsto la proposta di riforma pensionistica per innalzare l'età pensionabile obbligatoria e aumentare il numero di anni di lavoro per il calcolo delle pensioni; rivedere a scadenze regolari come previsto i parametri delle pensioni per adeguarli alle modifiche della speranza di vita [...]», a testimonianza del lungo cammino ancora da compiere. Per quanto sopra, cfr. *Libro bianco - Un'agenda dedicata a pensioni adeguate, sicure e sostenibili*, cit., p. 30.

<sup>145</sup> Cfr. Ministero dell'Economia e delle Finanze – Ragioneria Generale dello Stato, *Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario*, cit., p. 3 ss..

Il sistema contributivo, infatti, si serve attualmente di coefficienti di trasformazione facenti riferimento alla vita media degli individui, calcolata in relazione al triennio/biennio precedente l'anno di pensionamento.

Alcuni commentatori<sup>146</sup>, prendendo a modello il sistema pensionistico svedese, hanno fatto notare che si potrebbe studiare un calcolo dei coefficienti differenziato per coorti di nati in un medesimo anno, cosicché il concetto di aspettativa di vita risulterebbe più realistico ed aderente a quella che è la situazione effettiva della popolazione<sup>147</sup>.

Altrimenti detto, i coefficienti *erga omnes* all'italiana non sono del tutto equi.

Ciò sotto due profili: in senso intergenerazionale perché la tavola di sopravvivenza su cui sono calcolati (e perciò la longevità che essa esprime) è indifferentemente imputata a soggetti nati in anni diversi che vanno in pensione nello stesso triennio o biennio; in senso intragenerazionale perché tavole (di mortalità) diverse sono imputate a soggetti nati nello stesso anno che vanno in pensione in trienni o bienni diversi<sup>148</sup>.

Oltre che poco equi, i coefficienti *erga omnes* creano disagio sociale ostacolando la programmazione del pensionamento. Senza contare che ogni revisione può tradursi in un formidabile incentivo all'anticipazione del

---

<sup>146</sup> Cfr. S. GRONCHI, *Coefficienti: tutto da rifare*, in [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info) del 22.12.2011.

<sup>147</sup> Cfr. S. GRONCHI, *Coefficienti: tutto da rifare, op. cit.*. L'A. sostiene che il meccanismo di valutazione dovrebbe «conformarsi al seguente protocollo:

- ✓ alla vigilia di ogni anno solare, la coorte in procinto di compiere l'età pensionabile minima riceve i "propri" coefficienti (crescenti per età) che ne riflettono la longevità al meglio perché calcolati sull'ultima tavola di sopravvivenza disponibile;
- ✓ i coefficienti sono assegnati a titolo definitivo nel senso che la coorte destinataria non sarà riguardata dalle assegnazioni successive, unicamente destinate ai più giovani. In Svezia, dove l'età pensionabile va da 61 a 67 anni, i nati nel 1951, che compiranno 61 anni nel 2012, hanno appena ricevuto i loro sette coefficienti (calcolati sulla tavola di sopravvivenza rilevata nel 2010). Con la stessa modalità, le coorti nate negli anni dal 1945 al 1950 (che nel 2012 saranno in età compresa fra 62 e 67 anni) hanno progressivamente ricevuto i rispettivi coefficienti dal 2005 al 2010. In totale, nel 2012 saranno in età di pensione sette coorti ciascuna delle quali è assegnataria di sette coefficienti».

<sup>148</sup> Per esempio, tra i nati nel 1950, chi andrà in pensione nel 2012 (a 62 anni) avrà diritto a una tavola di maggior favore rispetto a chi vorrà farlo (a 63 anni) nel 2013.

pensionamento mettendo a rischio l'aumento di pensione cui è finalizzata la scelta di restare in attività<sup>149</sup>.

#### **4. Zone d'ombra della riforma: «l'affare esodati».**

La l. n. 214/2011 ha proiettato l'Italia tra i paesi più virtuosi dal punto di vista della sostenibilità finanziaria di medio-lungo periodo del sistema previdenziale pubblico<sup>150</sup>, e, come sopra riferito, tale aspetto è stato ampiamente riconosciuto in sede europea ed interna<sup>151</sup>.

Tuttavia, non si può tacere di alcune (anche notevoli) approssimazioni compiute dal legislatore, se si vuole in parte giustificabili dalla situazione emergenziale, dai tempi estremamente ristretti dell'iter legislativo e da valutazioni di impatto legislativo poco approfondite.

Nel regolare la transizione al nuovo sistema, la riforma ha salvaguardato i diritti acquisiti dai lavoratori al 31/12/2011 (cosa che hanno fatto anche le precedenti leggi pensionistiche), consentendo l'uscita a chiunque, a quella data, avesse maturato il diritto alla pensione, rafforzando poi tale salvaguardia attraverso l'istituto della certificazione del diritto<sup>152</sup>.

Quanto sopra ad eccezione di alcune deroghe<sup>153</sup>.

---

<sup>149</sup> Cfr. S. GRONCHI, *Coefficienti: tutto da rifare*, op. cit..

<sup>150</sup> Cfr. M. PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale*, op. cit., p. 265, che rimarca il dato secondo cui «[...] gli organismi internazionali e la stessa Comunità europea indicano oggi il sistema previdenziale italiano come uno dei più virtuosi al mondo».

<sup>151</sup> Oltre al più volte citato Libro Bianco sulle pensioni, Cfr. Ministero dell'Economia e delle Finanze – Ragioneria Generale dello Stato, *Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario*, Rapporto n. 14, 2013, in [www.rgs.mef.gov.it](http://www.rgs.mef.gov.it), p. 68 ss.. Nel documento si segnala, per esempio, come «l'Italia risulti uno dei paesi con la più bassa crescita della spesa pensionistica in rapporto al PIL, presentando, sotto questo aspetto, un rischio contenuto in termini di impatto dell'invecchiamento demografico sulla sostenibilità delle finanze pubbliche».

<sup>152</sup> Cfr. art. 24, co. 3, l. n. 214/2011.

<sup>153</sup> Trattasi, in primo luogo delle lavoratrici c.d. optanti per il sistema contributivo, le quali, fino al 2015, possono uscire con 57 anni di età (58 se autonome) e 35 di contributi. Inoltre, possono accedere alla pensione di vecchiaia con 64 anni di età, i lavoratori (uomini) del settore privato, che maturino 35 anni di contributi entro il 31/12/2012 e siano in possesso del requisito per il diritto

La riforma ha, inoltre, stabilito un regime di salvaguardia per particolari categorie di lavoratori che avessero maturato determinati requisiti entro scadenze predeterminate<sup>154</sup>: soggetti collocati in mobilità ordinaria, in mobilità lunga, titolari di una prestazione straordinaria a carico dei Fondi di solidarietà di settore di cui all'art. 2, co. 28, l. 23 dicembre 1996, n. 662, proseguiti volontari, esonerati dal servizio, ai sensi dell'art. 72, co. 1. l. 6 agosto 2008, n. 133, lavoratori in congedo per assistenza del figlio con disabilità grave, lavoratori il cui rapporto si è risolto entro il 31/12/2011 in ragione di accordi individuali sottoscritti ai sensi degli articoli 410, 411, 412-ter, c.p.c., o in applicazione di accordi collettivi di incentivo all'esodo stipulati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative a livello nazionale<sup>155</sup>. La tutela di tali variegate categorie, accomunate sotto il nome di «esodati»<sup>156</sup>, doveva essere contenuta entro un contingente numerico di lavoratori accertato con successivo decreto ministeriale e sottostare, inoltre, ai vincoli finanziari di cui all'art. 24, co. 15, l. 214/2011.

Sui numeri degli esodati (e conseguentemente dei salvaguardati), si è, però, innescato un balletto di cifre che portava ben oltre il limite di 65.000 lavoratori (stima iniziale del Governo)<sup>157</sup>: la platea dei potenziali aventi diritto al beneficio della salvaguardia, rivelatasi ben più ampia del previsto, e comunque non ancora chiaramente definita, ha provocato un terremoto nei delicati equilibri finanziari raggiunti dalla legge n. 214/2011.

---

secondo il sistema delle quote. Infine, possono accedere alla pensione di vecchiaia con 64 anni di età, le donne del settore privato che, sempre alla data del 31/12/2012 abbiano maturato (oltre ai 64 anni di età) anche 20 anni di contributi.

<sup>154</sup> Per ciascuna categoria, l'art. 2, d.m. (Lavoro e Politiche Sociali) 1 giugno 2012, dispone l'esatta data di maturazione dei requisiti ai fini del godimento del beneficio della salvaguardia.

<sup>155</sup> Le ultime due categorie, non contemplate nel testo originario dell'art. 24, co. 14, l. 214/2011, sono state inserite con la l. n. 24 febbraio 2012, n. 14.

<sup>156</sup> Cfr., per es., P. ICHINO, *Vero o falso sulla questione "esodati" (e come risolverla)*, Lettera pubblicata sul Corriere della Sera del 18 giugno 2012. Sostiene l'A. che «esentare dall'applicazione delle nuove norme tutti questi casi equivarrebbe evidentemente a svuotare la riforma del dicembre scorso, ripristinando la situazione finanziariamente insostenibile precedente e l'ingiustizia tra generazioni, con un incremento di decine di miliardi del debito di 2000 miliardi che già lasciamo da pagare ai nostri figli e nipoti.»

<sup>157</sup> Cfr. art. 6, d.m. (Lavoro e Politiche Sociali) 1 giugno 2012.

Sicché nella misura in cui gli accresciuti costi per la copertura finanziaria dovessero erodere in maniera crescente i risparmi realizzati dalla riforma previdenziale, l'azione di risanamento si svuoterebbe di senso e anzi andrebbe a stridere con l'imposizione ai cittadini di gravi sacrifici cui non corrispondesse alcun risultato<sup>158</sup>.

Ad oggi, si sono succeduti ben quattro interventi di salvaguardia: il primo relativo a 65.000 unità, il secondo a 55.000<sup>159</sup>, il terzo a 10.130, il quarto a 9.000<sup>160</sup>, per un totale di 139.130 persone. Nella legge di stabilità per l'anno 2014 sarà inoltre prevista la copertura finanziaria per un ulteriore contingente, in riferimento al biennio 2014-2015.

Tuttavia, per ammissione dello stesso INPS (in una relazione tecnica trasmessa al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali) gli esodati potrebbero raggiungere la cifra di 390.200<sup>161</sup>.

---

<sup>158</sup> Molte delle cennate misure, infatti, apparse molto drastiche nella loro capacità di incidere, sul diritto e sul calcolo pensionistico hanno tra l'altro frustrato le consolidate aspettative di molte categorie di lavoratori (v. donne nel pubblico impiego che in un sol colpo scontano, senza previsione di alcun meccanismo di gradualità, un gradone di 5 anni in conseguenza dell'allineamento alle età pensionabili del settore privato).

<sup>159</sup> Sul secondo contingente di salvaguardati, i c.d. 55.000, cfr. F. BONALDA, *Capitolo esodati. I graziati a quota 120.000*, Guida pubbl. imp., 2012, 9, p. 49 ss..

<sup>160</sup> Per un riepilogo sui primi tre interventi di salvaguardia, cfr. circ. INPS 8 maggio 2013, n. 76, in [www.inps.it](http://www.inps.it). Per il quarto contingente, cfr. le previsioni degli artt. 11 e 11-bis d.l. 31 agosto 2013, n. 102, convertito in l. 28 ottobre 2013, n. 124, nonché, per la prassi in materia, la circ. INPS 12 dicembre 2013, n. 44. Trattasi: a) di un contingente di 6.500 lavoratori il cui rapporto di lavoro sia terminato in ragione di una risoluzione unilaterale, che abbiano conseguito dopo la cessazione (non anteriore all'1/1/2009 e non successiva al 31/12/2011) un reddito lordo complessivo non superiore a 7.500,00 euro ed in possesso di requisiti anagrafici e contributivi che avrebbero comportato la decorrenza del trattamento pensionistico entro il trentaseiesimo mese successivo alla data di entrata in vigore del d.l. n. 102/2013; b) di un contingente di n. 2500 lavoratori che, nel 2011, risultavano essere in congedo ai sensi dell'art. 42, co. 5, d.lgs. 26 marzo 2001, n. 151, ovvero fruitori di permessi ai sensi dell'art. 33, co. 3, l. 5 febbraio 1992, n. 104, i quali perfezionino i requisiti anagrafici e contributivi utili a comportare la decorrenza del trattamento pensionistico, secondo la disciplina vigente alla data di entrata in vigore del d.l. n. 102/2013, entro il trentaseiesimo mese successivo alla data di entrata in vigore del medesimo decreto.

<sup>161</sup> La notizia è stata riportata dai maggiori quotidiani. Cfr., a titolo di esempio, *Il Sole24Ore*, 12 giugno 2012. Dal documento dell'INPS emerge che, in aggiunta ai 65 mila lavoratori già salvaguardati, ci sarebbe una platea di altri 325.200 «esodandi», ovvero di soggetti agganciabili al salvagente previsto dal decreto SalvaItalia e dal successivo Milleproroghe e, quindi, in condizione di andare in pensione con le regole in vigore prima del decollo della riforma Fornero. A far levitare le cifre sarebbero le 133.000 persone, contro le 10.250 indicate dal Governo, che risultano in

Si comprende, allora, l'allarme lanciato dalla Ragioneria Generale dello Stato sui profili di una non chiara copertura finanziaria e comunque del rischio di progressivo annullamento dei risparmi realizzati con l'ultima riforma pensionistica<sup>162</sup>.

Per il momento, comunque, i costi dell'«affare salvaguardati» si attestano su valori notevolmente inferiori ai risparmi che la riforma pensionistica garantirebbe di qui al 2021 (80 miliardi di risparmi stimati entro il 2021, contro gli attuali 10 miliardi (circa) previsti per gli interventi di salvaguardia, da attuarsi entro il 2019)<sup>163</sup>.

#### **4.1. Segue: possibili sbocchi della previdenza complementare.**

Un punto della riforma oggetto di particolare attenzione, se attuato, era la previsione di cui all'art. 24, co. 28, l. n. 214/2011<sup>164</sup>.

---

prosecuzione volontaria. Si tratta dei nati dopo il 1946 autorizzati ai versamenti su base volontaria, l'ultimo dei quali prima del 6 dicembre 2011. Gran parte di questa platea, però, difficilmente potrebbe utilizzare le misure salva-esodati, visto che sono numerosi i casi di prosecuzione volontaria con versamenti effettivi prossimi allo zero. Il bacino complessivo degli «esodandi» sarebbe, pertanto, destinato a ridursi, sempre sulla base di queste ultime proiezioni, a quota 350.000 se non addirittura a 300.000 soggetti. L'altra voce pesante è quella dei cosiddetti «cessati», i lavoratori non più in servizio per dimissioni, licenziamento o altre cause tra il 2009 e il 2011, con età superiore ai 53 anni e rimasti senza nuova occupazione: 180.000 soggetti per le ultime stime Inps, mentre l'Esecutivo si era fermato a 6.890, limitando (come nel caso della prosecuzione volontaria) il pensionamento con le vecchie regole solo a chi avesse maturato i requisiti entro ventiquattro mesi dall'entrata in vigore del decreto SalvaItalia. A completare il bacino degli esodandi sono 45.000 lavoratori in mobilità ordinaria e lunga (29.050 i «salvaguardati»), 26.200 dei fondi di solidarietà (17.710 salvati dal decreto Fornero) e 3.330 beneficiari del congedo straordinario per l'assistenza ai figli disabili (150 i «salvaguardati»).

<sup>162</sup> Cfr. MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE – RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, A.C. 5103 e abb., *Modifiche alla vigente normativa in materia di requisiti per la fruizione delle deroghe in materia di accesso al trattamento pensionistico*, in [www.ilsole24ore.com/pdf/2010/SoleOnLine5/Oggetti\\_Correlati/Documenti/Notizie/2012/10/ragioneria-stato-relazione-tecnica.pdf?uuid=866fd2b8-1229-11e2-b44a-940b6064f9b5](http://www.ilsole24ore.com/pdf/2010/SoleOnLine5/Oggetti_Correlati/Documenti/Notizie/2012/10/ragioneria-stato-relazione-tecnica.pdf?uuid=866fd2b8-1229-11e2-b44a-940b6064f9b5).

<sup>163</sup> Cfr. A. MUNDO, *Il sistema di previdenza sociale: luci e ombre tra sostenibilità ed adeguatezza*, Atti X Convegno Nazionale Attuari, 5, 6, 7 giugno 2013, Roma, in [www.quotidianosanita.it/allegati/create\\_pdf.php?all=1758131.pdf](http://www.quotidianosanita.it/allegati/create_pdf.php?all=1758131.pdf).

<sup>164</sup> Il testo della disposizione recita: «Il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, costituisce, senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica, una Commissione composta da esperti e da rappresentanti di enti gestori di

Una commissione appositamente costituita, avrebbe dovuto valutare, entro il 31/12/2012, possibili ed ulteriori forme di gradualità nell'accesso al trattamento pensionistico determinato secondo il metodo contributivo, funzionali a scelte di vita individuali, anche correlate alle dinamiche del mercato del lavoro, fermo restando il rispetto del principio dell'adeguatezza della prestazione pensionistica.

Ulteriore incarico della commissione sarebbe stato quello di valutare eventuali forme di decontribuzione parziale dell'aliquota contributiva obbligatoria verso schemi previdenziali integrativi, in particolare a favore delle giovani generazioni, di concerto con gli enti gestori di previdenza obbligatoria e con le Autorità di vigilanza operanti nel settore della previdenza.

La disposizione, a quanto consta, non ha avuto seguito.

Rimane comunque emblematica del tentativo di implementare la previdenza complementare, non (come sarebbe più giusto per raggiungere i «livelli aggiuntivi di copertura previdenziale», auspicati dalla l. n. 335/1995)<sup>165</sup> con l'utilizzo di fonti effettivamente supplementari di reddito, ma attraverso il depauperamento di altre voci di reddito del lavoratore, qual è il TFR, ovvero con la riduzione (come nel caso di specie) delle fonti di finanziamento della pensione di base.

Per altro verso, il TFR destinato a previdenza complementare, come pure gli altri eventuali flussi finanziari diretti al fondo pensione, diventa parzialmente disponibile dopo un certo periodo di tempo (anticipazioni), oppure all'età di pensionamento (allorquando l'interessato può scegliere di ritirare la metà del

---

previdenza obbligatoria nonché di Autorità di vigilanza operanti nel settore previdenziale, al fine di valutare, entro il 31 dicembre 2012, nel rispetto degli equilibri programmati di finanza pubblica e delle compatibilità finanziarie del sistema pensionistico nel medio/lungo periodo, possibili ed ulteriori forme di gradualità nell'accesso al trattamento pensionistico determinato secondo il metodo contributivo rispetto a quelle previste dal presente decreto. Tali forme devono essere funzionali a scelte di vita individuali, anche correlate alle dinamiche del mercato del lavoro, fermo restando il rispetto del principio dell'adeguatezza della prestazione pensionistica. Analogamente, e sempre nel rispetto degli equilibri e compatibilità succitati, saranno analizzate, entro il 31 dicembre 2012, eventuali forme di decontribuzione parziale dell'aliquota contributiva obbligatoria verso schemi previdenziali integrativi in particolare a favore delle giovani generazioni, di concerto con gli enti gestori di previdenza obbligatoria e con le Autorità di vigilanza operanti nel settore della previdenza».

<sup>165</sup> Cfr. l'art. 1, co. 1, l. n. 335/1995, nonché l'art. 1, l. 5 dicembre 2005, n. 252.



capitale), o, infine se l'accumulo non raggiunge un certo ammontare minimo (caso in cui il capitale viene interamente restituito). Ciò rende il sistema della previdenza complementare poco coerente rispetto all'obiettivo già riferito di garantire i «livelli aggiuntivi di copertura previdenziale», se si lascia il lavoratore libero di disporre a vario titolo del capitale accumulato<sup>166</sup>.

Tali brevi considerazioni possono tornare utili per tentare di introdurre un tema che verrà sviluppato nel prosieguo del lavoro: quello dell'adeguatezza delle pensioni, strette nella morsa di una sempre maggiore riduzione della spesa pubblica (che dovrà fare i conti coi serrati vincoli di bilancio) e di un sistema di previdenza complementare non ancora effettivo e coerente<sup>167</sup>, anche nell'esperienza che è seguita agli ultimi interventi regolativi attuati (come il d.lgs. n. 252 del 5 dicembre 2005) o da attuarsi (come quello che si commenta)<sup>168</sup>.

La decontribuzione parziale dell'aliquota obbligatoria verso schemi pensionistici complementari, sembra, ad un primo esame almeno, una ennesima modalità per indebolire la consistenza delle prestazioni garantite dall'art. 38 della Costituzione, abbassando oltremisura il livello di adeguatezza della futura pensione pubblica<sup>169</sup>.

---

<sup>166</sup> Cfr. G. DE SIMONE, *Riforma del TFR e previdenza complementare, tra neopaternalismo pubblico e autonomia privata*, *Lav. dir.*, 2008, 4, p. 625 s..

<sup>167</sup> Cfr. I. MARIMPIETRI, *La riforma pensionistica nella manovra salva Italia*, *op. cit.*, p. 17. Sostiene l'A. che «[...] le ambiguità e la reticenza che caratterizzano la disciplina positiva della previdenza complementare abbiano di fatto portato ad una pressoché totale ineffettività della stessa che, tuttavia, l'ultimo intervento riformatore intende rimuovere anche attraverso un eventuale travaso di risorse di contribuzione obbligatoria “verso schemi previdenziali integrativi in particolare a favore delle giovani generazioni”».

<sup>168</sup> Cfr., per i dati statistici aggiornati al 2013, COVIP, *La previdenza complementare. Principali dati statistici. Secondo trimestre 2013*, in [www.covip.it/wp-content/uploads/Agg\\_Stat-Giu2013-v20130730.pdf](http://www.covip.it/wp-content/uploads/Agg_Stat-Giu2013-v20130730.pdf). Secondo il rapporto, al mese di giugno 2013, il totale degli iscritti alla previdenza complementare, nelle sue varie forme (fondi aperti, fondi negoziali, PIP, fondi preesistenti etc.) ammonterebbe a circa 6.000.000. Se gli occupati rilevati dall'ISTAT a luglio 2013 sono 22.460.000, ne risulta un rapporto del 27%. Poco più di un lavoratore su quattro, quindi, ha optato per la previdenza complementare. Un po' poco per parlare di secondo pilastro previdenziale. Cfr., per le stime sull'occupazione, ISTAT, *Occupati e disoccupati, Trimestrale luglio 2013*, in [www.istat.it/it/archivio/98019](http://www.istat.it/it/archivio/98019), p. 5.

<sup>169</sup> Cfr. P. SANDULLI, *Il sistema pensionistico tra una manovra e l'altra. Prime riflessioni sulla legge n. 214/2011*, *op. cit.*, p. 30. L'A., a proposito dell'art. 24, co. 28, l. n. 214/2011, afferma che la costituenda Commissione «[...] non potrà non prendere atto della indisponibilità della gran maggioranza dei lavoratori interessati a destinare in via definitiva il TFR a previdenza complementare, e dovrà comprendere le ragioni del sostanziale fallimento della ipotesi di

Le giovani generazioni, devono fare i conti tutti i giorni con le asperità di un mercato del lavoro che, da un po' di anni a questa parte sforna crescente disoccupazione e precarietà, e, di conseguenza, determina frammentazione e discontinuità del connesso rapporto giuridico previdenziale e, in ultima istanza, difficoltà di sviluppare prestazioni adeguate.

Più utile, pertanto, sarebbe stato e sarebbe intervenire organicamente sul mercato del lavoro al fine di ridurre non solo il precariato ma anche il livello della disoccupazione giovanile, che nel 2013 ha toccato livelli mai sperimentati prima<sup>170</sup>.

---

decontribuzione riferita alla stipulazione di contratti collettivi aziendali, ovvero di secondo livello, cui all'art. 2, d.l. n. 27/1997 (conv. in l. n. 135/1997) già consentiva di destinare il totale della decontribuzione (nella misura del 3 per cento) alla finalità di alimentazione delle posizioni di previdenza complementare (la norma è stata soppressa dall'art. 1, c. 67, l. n. 247/2007)».

<sup>170</sup> Cfr. ISTAT, *Occupati e disoccupati, Trimestrale luglio 2013, cit.*, p. 1. Nel documento si evidenzia come il tasso di disoccupazione nella fascia 15-24 anni, ovvero l'incidenza dei disoccupati sul totale di quelli occupati o in cerca di occupazione, è pari al 39,5%, in aumento di 0,4 punti percentuali rispetto al mese precedente e di 4,3 punti nel confronto tendenziale.

## Capitolo quarto

### 1. I vincoli europei relativi ai bilanci pubblici: gli effetti finanziari.

I delicati assetti raggiunti dalla previdenza obbligatoria con la l. n. 214/2011, risultano essenziali, oltreché per l'equilibrio del comparto previdenziale come tale (in funzione di garanzia della stabilità nel tempo della spesa per pensioni in rapporto al PIL), anche per l'essenziale contributo apportato da detto comparto ai più generali equilibri dei bilanci pubblici (dello Stato e delle pubbliche amministrazioni nel loro complesso).

In fase di programmazione contabile, infatti, l'obiettivo a medio termine (MTO), indicato nel programma di stabilità e di crescita, è definito in relazione alle caratteristiche del bilancio, al potenziale di crescita, nonché al rischio finanziario valutato con riferimento alla sostenibilità delle finanze pubbliche, anche tenuto conto delle passività implicite riferibili alla evoluzione attesa dei fattori demografici, in particolare con riferimento alla evoluzione della spesa pensionistica e sanitaria<sup>171</sup>.

Il controllo dei costi previdenziali si lega, dunque, indissolubilmente agli equilibri dell'intero bilancio pubblico.

L'attuale configurazione del sistema dei bilanci pubblici è frutto anche delle recenti evoluzioni avutesi in sede europea: pertanto, un breve sguardo retrospettivo in materia (fino al 2010) potrà servire ai fini di un migliore inquadramento della problematica previdenziale nell'ambito di più ampie e generali dinamiche.

Il punto di partenza è stato la presa d'atto che la prolungata crisi economico-finanziaria, cui s'è più volte accennato, si è potuta innescare, oltreché per la mancanza di crescita in molti paesi d'Europa (fattore non secondario), anche a causa

---

<sup>171</sup> Cfr. Ministero dell'Economia e delle Finanze – Ragioneria Generale dello Stato, *L'attuazione del principio costituzionale del pareggio del bilancio. Legge 243 del 2012, Note brevi, 2013*, in [www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Servizio-s/Note-brevi/ATTUAZIONEDELPRINCIPIOCOSTIT/Nota\\_breve\\_pareggio\\_di\\_bilancio\\_12\\_02\\_2013.pdf](http://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Servizio-s/Note-brevi/ATTUAZIONEDELPRINCIPIOCOSTIT/Nota_breve_pareggio_di_bilancio_12_02_2013.pdf), p. 3.

della cronica situazione di bilancio di molti Stati membri (da cui la denominazione di crisi dei debiti sovrani).

Da tale crisi l'Europa ha tratto una forte consapevolezza circa la necessità di una *governance* più efficace, avente l'obiettivo di garantire, anche attraverso il maggior rigore delle politiche di bilancio, la solidità finanziaria di tutti i Paesi membri e rilanciare, al contempo, le prospettive di sviluppo<sup>172</sup>.

Le tappe salienti del percorso appena tratteggiato possono esporsi come segue<sup>173</sup>.

Nel settembre 2010 è stato adottato il c.d. semestre europeo<sup>174</sup>, consistente in una serie di procedure da attuarsi ogni anno, entro i primi sei mesi dell'anno (a decorrere dall'1/1/2011), al fine di programmare le politiche economiche e di bilancio nazionali in funzione delle decisioni autunnali del Consiglio europeo<sup>175</sup>.

È seguita, nel marzo 2011, la firma del patto *Euro-plus*, che impegna gli Stati firmatari a presentare piani di risanamento pluriennali, con l'indicazione di precisi obiettivi di disavanzo di entrate e spese, la strategia per raggiungerli ed un calendario di attuazione.

---

<sup>172</sup> Sulla necessità di una differente *governance* europea, cfr. *Europa 2020*, cit., p. 27 ss.; cfr., inoltre, *Trattato sulla stabilità, sulla governance e sul coordinamento nell'Unione economica e monetaria* (altrimenti denominato *Fiscal compact*), stipulato il 2 marzo 2012, in [www.european-council.europa.eu/media/639226/10\\_tscg.it.12.pdf](http://www.european-council.europa.eu/media/639226/10_tscg.it.12.pdf), p. 19 ss..

<sup>173</sup> Cfr. Cfr. Ministero dell'Economia e delle Finanze – Ragioneria Generale dello Stato, *L'attuazione del principio costituzionale del pareggio del bilancio. Legge 243 del 2012*, cit., p.1.

<sup>174</sup> Cfr., specificamente sul semestre europeo, G. BOGGERO, *Il governo per confronto: l'Italia nel primo "semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche"*, *Amministrazione in cammino*, 2012, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it/?p=17976](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/?p=17976).

<sup>175</sup> Cfr. Consiglio europeo, Delibera 7 settembre 2010, 13161/10, (OR.en), PRESSE 229 PR CO 14, in [www.consilium.europa.eu/uedocs/NewsWord/it/ecofin/116515.doc](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/NewsWord/it/ecofin/116515.doc). Detto documento recita, tra l'altro: «Il nuovo ciclo semestrale comincerà ogni anno a marzo quando, sulla scorta di una relazione della Commissione, il Consiglio europeo individuerà le principali sfide economiche e fornirà consulenza strategica sulle politiche da seguire. Alla luce di tali pareri, in aprile gli Stati membri rivedranno le loro strategie di bilancio a medio termine e, nel contempo, elaboreranno i programmi nazionali di riforma indicando le misure da intraprendere in settori quali l'occupazione e l'inclusione sociale. Nei mesi di giugno e luglio, il Consiglio europeo e il Consiglio forniranno consulenza politica prima che gli Stati membri mettano a punto i loro bilanci per l'esercizio seguente».

Si riconferma la soglia del 3%, entro la quale debbono essere ricondotti i disavanzi della maggior parte dei Paesi aderenti<sup>176</sup>.

In tale prospettiva di risanamento essenziale risulta l'associazione di adeguate riforme strutturali, tra cui quella dei sistemi previdenziali<sup>177</sup>.

Inoltre, sempre in esito al Consiglio europeo del 24 e 25 marzo 2011, è stato ratificato dal Consiglio medesimo il Trattato sul c.d. MES (meccanismo europeo di stabilità), anche detto fondo salva Stati, con una dotazione iniziale di 700 miliardi di euro, avente lo scopo di garantire la stabilità della zona euro, fornendo ai paesi in difficoltà finanziaria<sup>178</sup>.

Ulteriori misure atte ad affrontare le principali sfide economiche ed approntare strategie di bilancio da seguire, anche in funzione del sostegno all'occupazione e dell'inclusione sociale sono state il c.d. *six pack*<sup>179</sup> ed il *two pack* (proposte ancora in fase di approvazione)<sup>180</sup>.

Ma l'azione più muscolare (e densa di sviluppi per gli anni avvenire) dell'Unione europea nel corso del 2011, è stata l'approvazione del Trattato sinteticamente denominato *Fiscal compact*<sup>181</sup>. Questo, all'art. 3, istituisce la regola del pareggio di bilancio, disponendo che essa si ha per soddisfatta «se il saldo

---

<sup>176</sup> Cfr. *Consiglio europeo del 24 e 25 marzo 2011, Conclusioni*, in [www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/it/ec/120304.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/120304.pdf) p. 2.

<sup>177</sup> Cfr. *Consiglio europeo del 24 e 25 marzo 2011, Conclusioni*, cit., p. 3.

<sup>178</sup> Cfr. *Trattato sul Meccanismo europeo di stabilità*, in [www.european-council.europa.eu/media/582889/08-tesm2.it12.pdf](http://www.european-council.europa.eu/media/582889/08-tesm2.it12.pdf).

<sup>179</sup> Si tratta di un complesso di cinque regolamenti ed una direttiva: reg. n. 2011/1173/UE del 16 novembre 2011 relativo alla effettiva sorveglianza di bilancio nella zona euro; reg. n. 2011/1174/UE del 16 novembre 2011, sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nella zona euro; reg. n. 2011/1175/UE del 16 novembre 2011, finalizzato al rafforzamento della sorveglianza e delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche; reg. n. 2011/1176/UE del 16 novembre 2011, sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici; reg. n. 2011/1177/UE dell'8 novembre 2011, per l'accelerazione ed il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi; dir. n. 2011/85/UE, relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri.

<sup>180</sup> Si tratta di due proposte di regolamento presentate dalla Commissione europea nel novembre 2011, aventi ad oggetto il rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio su taluni Stati membri che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà di bilancio.

<sup>181</sup> Cfr., sul tema G. BONVICINI – F. BRUGNOLI (a cura di), *Il fiscal compact*, Quaderni IAI, 2012, 5, in [www.iai.it/pdf/Quaderni/iaiq\\_05.pdf](http://www.iai.it/pdf/Quaderni/iaiq_05.pdf).

strutturale annuo della pubblica amministrazione è pari all'obiettivo di medio termine specifico per il paese, quale definito nel patto di stabilità e crescita rivisto, con il limite inferiore di un disavanzo strutturale dello 0,5% del prodotto interno lordo ai prezzi di mercato».

Inoltre, impone agli Stati firmatari (art. 4) un pesantissimo piano di riduzione del debito pubblico. Il rientro nel valore massimo del 60% del PIL, dovrà avvenire «a un ritmo medio di un ventesimo all'anno».

Più che la prima regola (quella sul deficit), è la seconda a destare molte preoccupazioni per un Paese come l'Italia in cui il debito pubblico si aggira intorno al 130% del PIL<sup>182</sup>.

Ciò che imporrebbe un piano di rientro con manovre nell'ordine dei 50 miliardi di euro l'anno, che potrebbero ridursi solo e nella misura in cui si inneschi una fase duratura di crescita economica per gli anni avvenire<sup>183</sup>.

Nonostante i pesanti oneri imposti dal *Fiscal compact*, ciò che ha spinto alla stipula del trattato ed al suo seguito nell'ordinamento interno è la disposizione che subordina l'assistenza finanziaria erogabile nell'ambito del MES alla ratifica del trattato dalla parte contraente interessata<sup>184</sup>. Gli Stati sottoscrittori del Trattato sul *Fiscal compact*, si sono pertanto impegnati all'inserimento della regola del pareggio contabile all'interno del quadro legislativo nazionale con modifiche di carattere vincolante e permanente, preferibilmente di livello costituzionale<sup>185</sup>.

---

<sup>182</sup> Cfr. ISTAT, *Report anni 2010-2012, PIL e indebitamento AP*, in [www.istat.it/it/archivio/83796](http://www.istat.it/it/archivio/83796).

<sup>183</sup> Il conteggio è presto fatto, anche se grossolanamente, a partire dal valore del PIL per l'anno 2012 pari a 1.566 miliardi di euro circa, e del debito pubblico pari a circa 2.000 miliardi di euro, assumendo che il PIL non subisca variazioni nell'arco di tempo considerato. Diverso sarebbe se si innescasse una crescita duratura con conseguente variazione favorevole del rapporto debito/PIL.

<sup>184</sup> Cfr. *Trattato sulla stabilità, sulla governance e sul coordinamento nell'Unione economica e monetaria*, cit., p. 7. Cfr., in dottrina, R. PEREZ, *Fiscal compact e diritti sociali*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2013, 1-2, p. 109. L'A. osserva, a proposito del legame tra MES e *Fiscal compact*, che i due trattati possono definirsi complementari proprio perché chi non ha ratificato il secondo non ha accesso agli aiuti previsti dal primo.

<sup>185</sup> Cfr. *Trattato sulla stabilità, sulla governance e sul coordinamento nell'Unione economica e monetaria*, cit., p. 5.

L'Italia ha provveduto con l. cost. 20 aprile 2012, n. 1, novellando gli artt. 81, 97, 117, 119 della Costituzione ed introducendo un principio di carattere generale, valido per lo Stato nonché per tutte le amministrazioni pubbliche: questi debbono assicurare «[...] l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico».

Tale principio è rafforzato dalla ulteriore previsione per cui «Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali».

La legge costituzionale prevede, poi, l'introduzione di specifici correttivi per l'eventuale scostamento negativo tra i risultati di bilancio e le relative previsioni<sup>186</sup>.

Il percorso di riforma dei bilanci pubblici si completa con l'approvazione della l. 24 dicembre 2012, n. 243, che disciplina, tra l'altro, il contenuto della legge di bilancio e detta i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra entrate e spese e la sostenibilità del debito pubblico. In particolare, l'art. 3, specifica che il principio dell'equilibrio di bilancio corrisponde all'obiettivo di medio termine (MTO), cui si è innanzi accennato, che si considera conseguito quando il saldo strutturale, calcolato nel primo semestre dell'esercizio successivo, risulta, salvo ipotesi particolari<sup>187</sup>, pari all'MTO.

---

<sup>186</sup> Cfr. Ministero dell'Economia e delle Finanze – Ragioneria Generale dello Stato, *L'attuazione del principio costituzionale del pareggio del bilancio. Legge 243 del 2012, cit.*, p.3.

<sup>187</sup> Secondo l'art. 3, l. 243/2012, l'equilibrio di bilancio si considera conseguito «[...] quando il saldo strutturale, calcolato nel primo semestre dell'esercizio successivo a quello al quale si riferisce, soddisfa almeno una delle seguenti condizioni: a) risulta almeno pari all'obiettivo di medio termine ovvero evidenzia uno scostamento dal medesimo obiettivo inferiore a quello indicato dall'articolo 8, comma 1; b) assicura il rispetto del percorso di avvicinamento all'obiettivo di medio termine nei casi previsti dagli articoli 6 e 8 ovvero evidenzia uno scostamento dal medesimo percorso inferiore a quello indicato dall'articolo 8, comma 1».

## **1.1. Segue: l'impatto sui diritti sociali ed in particolare su quelli previdenziali.**

Il quadro appena tratteggiato, meriterebbe ben altro livello di trattazione per la complessità di rapporti che sottintende. Tuttavia, anche solo stando alle poche pagine che precedono, molte domande sorgono spontanee ed alcune riflessioni possono essere tentate.

Spicca, per esempio, su tutti, il problema del reperimento delle risorse a copertura dei costi del *Fiscal compact*.

Se l'Italia riprendesse a crescere, il rapporto debito/PIL si ridurrebbe.

Rimarrebbe pur sempre, però, la notevole entità dello *stock* del debito che supera in grandezza il valore del prodotto interno lordo (come innanzi accennato il rapporto debito/PIL è attualmente intorno al 130%).

Si è parlato, all'uopo, di un piano straordinario di dismissioni del patrimonio pubblico<sup>188</sup> che partirà, probabilmente, con la legge di stabilità per l'anno 2014.

Il problema di una siffatta soluzione sta nella lunghezza delle procedure di dismissione che potrebbero durare anni ed il ritorno in termini di cassa, di conseguenza, sarebbe asincrono rispetto alle immediate esigenze di copertura.

I modi per fare subito cassa, al contrario, sono la manovra sulle entrate, al fine di incrementare il gettito tributario (ma la pressione fiscale è già da tempo a livelli intollerabili), ovvero quella sulla spesa. Le spese più soggette a politiche restrittive sono da sempre quelle relative a pensioni, sanità, istruzione, servizi sociali, insomma ai comparti caratterizzanti il c.d. *welfare*.

---

<sup>188</sup> Cfr., per una panoramica sulle possibili misure da prendere, dalle dismissioni, alla valorizzazione del patrimonio artistico tramite un piano di concessioni e *partnership* pubblico-privato, ad una profonda *spending review* di tipo *bottom-up*, all'abolizione delle fondazioni bancarie, ad un accordo fiscale con la svizzera per la tassazione dei capitali esportati illegalmente etc., cfr. S. FUGAZZI, *Idee per l'Italia: abbattere il debito pubblico per restituire allo Stato la sovranità in politica economica*, 2013, Ed. lulu.com.



E molti commentatori si dicono certi che l'adesione al *Fiscal compact* avrà, in futuro, ulteriori e progressive conseguenze proprio sui livelli di garanzia dei diritti sociali<sup>189</sup>.

In effetti, il vincolo del pareggio di bilancio impedisce la politica del *deficit spending* e rende assai più complesso che in passato il finanziamento delle strategie di *welfare*<sup>190</sup>.

Vero è, da una parte, che la l. n. 243/2012 (art. 11), ha previsto l'istituzione nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze di un Fondo straordinario attraverso il quale lo Stato concorre al finanziamento dei detti diritti, nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali<sup>191</sup>.

Dall'altra, però, non è chiaro come saranno finanziati i livelli essenziali delle prestazioni e le funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali per la parte eccedente tale concorso<sup>192</sup>.

In che modo, dati la rigorosa applicazione del principio del pareggio di bilancio ed il divieto di ricorso al debito, potranno essere garantiti i diritti sociali, che innegabilmente hanno un peso considerevole sulle finanze dello Stato, ed in particolare il diritto ad un livello previdenziale adeguato?

C'è chi prevede la necessaria progressiva revisione al ribasso dei trattamenti attualmente erogati<sup>193</sup>.

C'è chi, inoltre, ipotizza che una volta innescatasi la spirale recessiva, imputabile anche alle continue misure restrittive del nuovo patto fiscale europeo, il risultato sarà un accentuarsi estremo del divario sociale ed economico tra Stati più

---

<sup>189</sup> Per una rassegna di opinioni relative agli effetti del *Fiscal compact* sui diritti sociali, cfr. Atti del Seminario tenutosi presso la SVIMEZ il 15 marzo 2013 su *Pareggio di bilancio e vincoli comunitari (fiscal compact e disavanzi eccessivi), in rapporto agli obiettivi di sviluppo e alla tutela dei diritti sociali*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2013, 1-2.

<sup>190</sup> Cfr. R. SAPIENZA, *Pareggio di bilancio, Fiscal compact e diritti sociali. Finis Europae?*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2013, 1-2, p. 125.

<sup>191</sup> Tale fondo è alimentato da una quota parte delle risorse derivanti dal ricorso all'indebitamento consentito dalla correzione per gli effetti del ciclo economico del saldo del conto consolidato.

<sup>192</sup> Cfr. R. PEREZ, *Fiscal compact e diritti sociali*, *op. cit.*, p. 110.

<sup>193</sup> Cfr. R. PEREZ, *Fiscal compact e diritti sociali*, *op. cit.*, p. 111.

ricchi e Stati meno ricchi: chi potrà permetterselo continuerà a finanziare i diritti sociali, chi no dovrà «accorciare, tagliare, comprimere » tali diritti<sup>194</sup>.

Che fine farà allora la crescita inclusiva e la coesione sociale, economica e territoriale, punto cardine della strategia Europa 2020, che si è progettato di costruire nel decennio in corso?

Le risposte a tali interrogativi sono ovviamente aperte e non mancano proposte interessanti: per esempio, c'è chi ha prefigurato la creazione di uno «Statuto del *welfare*», cioè una disciplina operante in settori dello Stato sociale, quali l'istruzione, la sanità, la previdenza, tendente a preservare livelli essenziali di garanzia in tali comparti ed in altri di importanza strategica (per es. la ricerca scientifica la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale etc.), commisurando poi tale protezione a parametri di efficienza ed ai c.d. costi standard<sup>195</sup>.

Riforme di una simile ampiezza non sarebbero impossibili ma richiederebbero, a comune denominatore, uno sforzo mirato e coordinato della classe politica e dell'intera società civile, teso ad ridurre alcuni difetti cronici del nostro Paese, quali l'instabilità politica esasperata, la corruzione, i costi della politica e la mala gestione delle risorse pubbliche<sup>196</sup>.

Da un siffatto sforzo potrebbero derivare enormi risparmi di spesa, da destinare al risanamento ed alla crescita, affinché in futuro, il Paese possa riappropriarsi della sovranità di bilancio, attualmente quasi del tutto paralizzata: si creerebbe, così, un nuovo margine di manovra, da usare con più oculatezza (si spera) rispetto al passato, finalizzato all'utilizzo (se e quando occorrente) delle politiche di *deficit spending* a vantaggio dei diritti sociali.

---

<sup>194</sup> Cfr. R. SAPIENZA, *Pareggio di bilancio, Fiscal compact e diritti sociali. Finis Europae?*, *op. cit.*, p. 125.

<sup>195</sup> Cfr. M. CARABBA, *Fiscal compact e tutela dei diritti sociali*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2013, 1-2, p. 12.

<sup>196</sup> Cfr., per una panoramica sul fenomeno della corruzione, sui relativi costi e sulle possibili forme di prevenzione, Governo italiano, *La corruzione in Italia. Per una politica della prevenzione*, in [www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/24/2012\\_10\\_22\\_Rapporto\\_corruzione\\_PA.pdf](http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/24/2012_10_22_Rapporto_corruzione_PA.pdf)

Uno spunto interessante, nell'ambito delle osservazioni sopra riportate, si può trarre dalla sentenza del *Bundesverfassungsgericht* tedesco, sul MES e sul *Fiscal compact*<sup>197</sup>.

La Corte costituzionale tedesca, ha sancito, in estrema semplificazione, che l'impegno economico della Germania sarà limitato alla quota parte della dotazione iniziale del MES (circa 700 miliardi di euro) sottoscritta con la stipula del trattato, cioè a circa 190 miliardi di euro (corrispondente al 27,1464%)<sup>198</sup>.

Ogni eventuale incremento di tale quota dovrà essere vagliato dal *Bundestag*. Con questo passaggio la Germania riafferma in maniera netta un principio valido ovviamente anche per tutti gli altri Stati membri, cioè che la sovranità di bilancio compete ai singoli parlamenti nazionali<sup>199</sup>.

Di fronte alla evenienza di impegnare nuove risorse finanziarie nel fondo salva-stati, infatti, solo un nuovo passaggio parlamentare è in grado di dare la piena garanzia del rispetto del principio democratico.

Altrimenti detto la Germania non vincola i propri cittadini al rischio di esposizione a potenziali notevoli oneri futuri (oggi di difficile quantificazione), in virtù di un impegno preso *a priori*: un nuovo apporto finanziario potrà essere certamente dato, ma sarà il parlamento ad approvarlo a tempo debito<sup>200</sup>.

---

<sup>197</sup> Cfr. Bundesverfassungsgericht, Sentenza BvR 1390/12 del 12 settembre 2012 (Ratifikation von ESM-Vertrag und Fiskalpakt). Il testo integrale della sentenza in lingua tedesca è reperibile in [www.astrid.eu/Dossier--L4/Tribunale-3/BVG\\_2BvR\\_1390\\_12.pdf](http://www.astrid.eu/Dossier--L4/Tribunale-3/BVG_2BvR_1390_12.pdf). Estratti della sentenza tradotti in lingua inglese sono reperibili in [www.astrid.eu/Dossier--L4/Tribunale-3/BVG\\_extracts\\_dec\\_12\\_09\\_12.pdf](http://www.astrid.eu/Dossier--L4/Tribunale-3/BVG_extracts_dec_12_09_12.pdf).

<sup>198</sup> Cfr. A. DE PETRIS, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Meccanismo Europeo di Stabilità e sul Fiscal Compact. Guida alla lettura*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), p. 4.

<sup>199</sup> Cfr. M. CARABBA, *Fiscal compact e tutela dei diritti sociali*, *op. cit.*, p. 9.

<sup>200</sup> In sostanza, «[...] Nel verificare se la misura degli oneri di pagamento e di accettazione di responsabilità conduca o meno ad una espropriazione dell'autonomia di bilancio del *Bundestag*, il legislatore dispone di un ulteriore spazio di valutazione, che riguarda anche la stima della futura capacità di intervento economico della RFT, incluse le considerazioni sulle conseguenze di opzioni di intervento alternative» anche al fine di valutare « [...] conseguenze pesanti e imprevedibili per l'intero sistema economico e sociale». Cfr., in tal senso, A. DE PETRIS, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Meccanismo Europeo di Stabilità e sul Fiscal Compact. Guida alla lettura*, *op. cit.*, p. 10.

A tali condizioni, l'adesione ai nuovi trattati fiscali può dirsi conforme al *Grundgesetz*.

Per ipotesi, se si trasferisse nel nostro Paese il ragionamento fatto dal *Bundesverfassungsgericht*, l'adesione al *Fiscal compact* ed al MES potrebbe dirsi conforme a Costituzione se venisse garantito il rispetto di due condizioni<sup>201</sup>.

La prima, per così dire procedurale, è il passaggio parlamentare per ogni futuro impegno contributivo teso ad incrementare il valore della sottoscrizione iniziale del MES di nostra competenza (circa 125 miliardi di euro, corrispondente al 17,9137% dell'intero capitale)<sup>202</sup>, già estremamente gravoso nelle condizioni attuali ed in vista degli sforzi da attuarsi per sostenere il pareggio di bilancio.

La seconda, relativa al possibile bilanciamento tra esigenza fiscale e diritti sociali<sup>203</sup>, è che l'adesione ai trattati fiscali non può compromettere, annullandola, l'autonomia di bilancio del Paese per un periodo apprezzabilmente lungo, ciò che segnerebbe il confine estremo ed impossibile da superare ai fini dell'accettazione dei trattati anzidetti<sup>204</sup>.

E se tale autonomia è finalizzata anche a salvaguardare il principio democratico ed i principi da questo inscindibili, tra cui anche la tutela dei livelli essenziali dei diritti civili e sociali, allora la sentenza della Corte tedesca potrebbe essere declinata nel senso che non è possibile alcuna ponderazione tra diritti sociali e esigenze di bilancio se i primi sono a rischio di inadeguatezza.

Senonché, la situazione di bilancio italiana e quella tedesca sono ben diverse: la Germania ha potuto sottoscrivere i trattati senza mettere a repentaglio i diritti

---

<sup>201</sup> Cfr. M. CARABBA, *Fiscal compact e tutela dei diritti sociali*, op. cit., p. 9.

<sup>202</sup> A. DE PETRIS, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Meccanismo Europeo di Stabilità e sul Fiscal Compact. Guida alla lettura*, op. cit., p. 4.

<sup>203</sup> Cfr. M. CARABBA, *Fiscal compact e tutela dei diritti sociali*, op. cit., p. 11.

<sup>204</sup> Cfr. A. FERRARI ZUMBINI, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Meccanismo Europeo di Stabilità e sul Fiscal Compact*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2013, 1-2, p. 53. L'A., citando alcuni incisi della richiamata sentenza, sostiene che «[...] i limiti estremi del principio democratico risulterebbero oltrepassati solo allorché gli obblighi finanziari assunti comportassero, per un apprezzabile periodo di tempo, non solamente una restrizione dell'autonomia di bilancio, bensì un suo sostanziale svuotamento».

sociali mentre l'Italia corre il rischio di esservi costretta se le sue politiche di risanamento e di crescita non saranno oltremodo rapide ed efficaci.

## **2. Quello che non si è ancora fatto sul fronte dell'adeguatezza delle pensioni: aspetti irrisolti della previdenza complementare.**

I provvedimenti pensionistici più recenti, hanno, come s'è visto, cercato di mettere in sicurezza gli aspetti finanziari della previdenza obbligatoria, in linea con le previsioni dei più aggiornati indirizzi europei<sup>205</sup>.

In Italia, come è già stato osservato, tanto s'è fatto sul fronte della sostenibilità delle pensioni ma molto meno su quello dell'adeguatezza<sup>206</sup>.

Alcune delle misure prese, come quella dell'indicizzazione dell'età di ritiro alla speranza di vita e dell'introduzione di coefficienti di trasformazione fino all'età di 70 anni, pur essendo state pensate in funzione della sostenibilità, indirettamente giocano anche un ruolo sull'adeguatezza degli assegni, contribuendo in parte a mantenere più elevato il livello delle prestazioni (lavorare di più vuol dire accumulare un montante contributivo più consistente ed anche maturare un coefficiente di trasformazione più favorevole)<sup>207</sup>.

Ciò è stato recentemente confermato dalla Commissione europea, la quale ha osservato che la prevista diminuzione dei c.d. tassi di sostituzione<sup>208</sup> delle pensioni future si fonda sul presupposto che l'età di ritiro non cambi.

---

<sup>205</sup> Cfr., *Europa 2020*, cit., p. 20; *Libro verde - Verso sistemi pensionistici adeguati, sostenibili e sicuri in Europa*, cit., p. 3 ss.; *OECD(2011), Pensions at a Glance 2011*, cit., p. 62 ss.; *Libro bianco - Un'agenda dedicata a pensioni adeguate, sicure e sostenibili*, cit., p. 2 ss..

<sup>206</sup> Cfr. *supra*, cap. 3, § 2.

<sup>207</sup> Cfr. *supra*, cap. 3, § 2.

<sup>208</sup> Nella materia previdenziale, si definisce tasso di sostituzione il rapporto tra la prima rata pensionistica e l'ultimo cedolino percepito in attività di lavoro. Esso esprime «[...] la variazione del reddito... del lavoratore nel passaggio dalla fase attiva a quella di quiescenza». Detto rapporto può essere calcolato al lordo ovvero al netto della tassazione sul reddito da cui la distinzione tra tassi di sostituzione lordi e netti. Sull'argomento, cfr. Ministero dell'Economia e delle Finanze –

Invece, «[...] Prolungare la vita attiva può aiutare a mantenere o addirittura ad aiutare ad aumentare il livello dei futuri tassi di sostituzione»<sup>209</sup>.

Per l'Italia, in particolare, la previsione del Libro bianco è nel senso che l'impatto delle riforme legate all'aumento dell'età professionale (a regime con 67 anni di età e 42 di servizio, rispetto allo scenario classico dei 65 anni di età e 40 di servizio), porterebbe ad un incremento di circa il 5% del tasso di sostituzione lordo<sup>210</sup>.

Si tratta di valori di scarsa consistenza, sia perché calcolati al lordo e non al netto dell'imposizione fiscale<sup>211</sup>, sia anche perché fondati su di una ipotesi base ottimale (ma poco realistica) cioè quella di una carriera contributiva piena ed ininterrotta di 40 o 42 anni di lavoro<sup>212</sup>.

Inoltre, tale simulazione fa riferimento ad una variazione in termini relativi dei tassi di sostituzione lordi, ma non è indicativa dell'andamento di questi ultimi in valori assoluti.

Ed è proprio guardando a tali valori (sia al lordo che al netto del prelievo fiscale e contributivo), pubblicati annualmente dal Ministero dell'Economia e delle Finanze – Ragioneria Generale dello Stato, che insorgono le maggiori preoccupazioni per la futura adeguatezza dei trattamenti.

Le stime più aggiornate prevedono, infatti (assumendo, per esempio, come base il lasso temporale dal 2010 al 2040), una flessione degli assegni pensionistici netti fino al il 71,3% dell'ultimo stipendio (netto) percepito in attività di lavoro. Con

---

Ragioneria Generale dello Stato, *Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario, op. ult. cit.*, p. 157 ss..

<sup>209</sup> Cfr. *Libro bianco - Un'agenda dedicata a pensioni adeguate, sicure e sostenibili, cit.*, p. 5.

<sup>210</sup> Cfr. *Libro bianco - Un'agenda dedicata a pensioni adeguate, sicure e sostenibili, cit.*, p. 6.

<sup>211</sup> La Ragioneria Generale dello Stato chiarisce come «[...] la valutazione dell'adeguatezza delle prestazioni deve basarsi sull'analisi del reddito disponibile, cioè sull'analisi del reddito che residua al netto dell'imposta e del prelievo contributivo, piuttosto che sui redditi lordi». Cfr., in tal senso, Ministero dell'Economia e delle Finanze – Ragioneria Generale dello Stato, *Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario, op. ult. cit.*, p. 159.

<sup>212</sup> Nel Libro bianco viene, in sintesi, fatta una comparazione tra i tassi di sostituzione lordi percepiti da persone che vanno in pensione oggi a 65 anni dopo 40 anni di attività, ed i tassi di sostituzione (sempre lordi) di persone che in futuro andranno in pensione a un'età superiore (67 anni, 42 anni d'attività, tutti gli altri elementi presupposti per analogia).

l'integrazione previdenziale, però, gli assegni pensionistici complessivi salirebbero all'88,1% dell'ultimo stipendio netto<sup>213</sup>.

Allo stato dell'arte, dunque, la partita del miglioramento (in termini di adeguatezza) dei futuri redditi pensionistici sembrerebbe giocarsi sul campo della previdenza complementare.

Con tale integrazione, infatti, parrebbe annullarsi completamente il ribasso previsto sul fronte della previdenza di base nei prossimi decenni<sup>214</sup>.

In merito ai regimi di previdenza privata, la raccomandazione della Commissione europea è quella di tentare di «[...] risolvere i problemi legati alla redditività, alla sicurezza e alla più equa accessibilità a tale tipo di regimi», attraverso la leva fiscale (imposte), gli incentivi finanziari e la contrattazione collettiva, che può giocare un ruolo importante nel contesto del c.d. secondo pilastro previdenziale<sup>215</sup>.

In tal senso, nel nostro Paese esiste una gamma di strumenti di incentivazione per il passaggio alla previdenza complementare che va dalla deducibilità fiscale dei contributi destinati ai fondi pensione<sup>216</sup>, alla previsione, nell'ambito dei fondi

---

<sup>213</sup> Cfr. Ministero dell'Economia e delle Finanze – Ragioneria Generale dello Stato, *Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario*, op. ult. cit., p. 182.

<sup>214</sup> Cfr. Ministero dell'Economia e delle Finanze – Ragioneria Generale dello Stato, *Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario*, op. ult. cit., p. 182.

<sup>215</sup> In riferimento alle raccomandazioni per conferire nuovo impulso alla previdenza complementare, cfr. *Libro bianco - Un'agenda dedicata a pensioni adeguate, sicure e sostenibili*, cit., p. 12, 17 e 18. In merito agli incentivi nell'ordinamento interno, si possono ricordare la deducibilità fiscale dei contributi destinati ai fondi pensione, il regime agevolato di tassazione dei rendimenti, e, per quanto attiene alla contrattazione collettiva, la contribuzione aggiuntiva a carico del datore di lavoro, prevista nell'ambito dei fondi negoziali.

<sup>216</sup> Per la deducibilità dei contributi a previdenza complementare fino al limite di 5.164,57 euro, cfr. art. 10, co. 1, lett. e-bis, d.P.R. 22 dicembre 1986 n. 917. Inoltre, l'art. 8, co. 6, d.lgs n. 252/2005, prevede un ulteriore incentivo, per i lavoratori di prima occupazione (successiva alla data di entrata in vigore del d.lgs. 252/2005), limitatamente ai primi cinque anni di partecipazione alle forme pensionistiche complementari. A tali lavoratori è consentito, nei venti anni successivi al quinto anno di partecipazione a tali forme, dedurre dal reddito complessivo i contributi eccedenti il limite di 5.164,57 euro, pari alla differenza positiva tra l'importo di 25.822,85 euro e i contributi effettivamente versati nei primi cinque anni di partecipazione alle forme pensionistiche, e comunque per un importo non superiore a 2.582,29 euro annui.

negoziali, di una contribuzione aggiuntiva a carico del datore di lavoro<sup>217</sup>, fino ad una particolare tassazione dei rendimenti<sup>218</sup>.

Ma tali strumenti, alla luce dei dati già innanzi riferiti circa le adesioni dei lavoratori italiani ai fondi pensione, appaiono non ancora tali da consentire di vincere resistenze e diffidenze verso lo strumento dell'integrazione previdenziale<sup>219</sup>.

Probabilmente, oltre al miglioramento del sistema degli incentivi (finalizzato a conferire convenienza all'opzione per la previdenza integrativa), occorre anche una migliore garanzia della stabilità e sicurezza dei fondi in tempo di crisi economica<sup>220</sup>.

Infatti, da una parte, il (supposto) maggiore rendimento dei fondi pensione, rispetto al quello legale garantito del TFR, che dovrebbe essere l'aspetto più allettante dell'investimento in previdenza privata, è anche l'aspetto più in ombra, perché tale dato, nel lungo periodo, non appare statisticamente supportato (ciò che spinge i lavoratori ad attestarsi su posizioni prudenziali)<sup>221</sup>. Dall'altra, è ovvio che la crisi finanziaria globale, protratta nel tempo, ha inciso pesantemente sulla liquidità

---

<sup>217</sup> Per esempio, nell'ambito del Fondo Sirio, di recente costituzione (ministeri, enti pubblici non economici, agenzie fiscali, università etc.), è prevista una contribuzione aggiuntiva al TFR del datore di lavoro pari all'1% della retribuzione utile ed una ulteriore contribuzione aggiuntiva dell'1% nel primo anno di vita del fondo e dello 0,50% nel secondo anno.

<sup>218</sup> Cfr. art. 17, d.lgs. n. 252/2005, il quale prevede che rendimenti siano tassati con l'imposta sostitutiva ad aliquota agevolata pari all'11%.

<sup>219</sup> Cfr. *supra* cap. II, § 4.1., in nota n. 168.

<sup>220</sup> In taluni Paesi «la crisi ha chiaramente evidenziato che occorre migliorare la capacità di regimi pensionistici di ridurre i rischi e assorbire gli *shock*. La recessione, e il conseguente deterioramento delle finanze pubbliche, hanno rivelato anche alcuni punti deboli nel modo con cui alcuni Stati membri avevano cercato di mettere in atto regimi pensionistici privati obbligatori». Così il *Libro bianco - Un'agenda dedicata a pensioni adeguate, sicure e sostenibili*, cit., p. 6.

<sup>221</sup> Per l'anno 2012, per esempio, il rendimento medio dei fondi pensione s'è attestato tra l'8 e il 9 per cento del valore del capitale investito, contro il 2,9% del TFR. Se si guarda, però, all'andamento cumulato dal 2000 al 2012, il rendimento del TFR risulta essere superiore rispetto a quello dei fondi pensione (43,6% contro 41,1%). In assenza di una chiara indicazione di convenienza dell'uno rispetto all'altro strumento, le adesioni rimangono ancora abbastanza basse: soltanto un lavoratore su quattro ha optato per la previdenza complementare. Per il dato sopra riferito, cfr. COVIP – *Relazione per l'anno 2012*, in [www.covip.it/wp-content/uploads/Relazione-Annuale-2012.pdf](http://www.covip.it/wp-content/uploads/Relazione-Annuale-2012.pdf), in particolare p. 36 ss..



dei lavoratori e di conseguenza ha costituito un freno alle nuove adesioni alla previdenza complementare<sup>222</sup>.

A tal proposito, la Commissione europea si mostra attenta a tale debolezza dei sistemi di risparmio previdenziale privato che, a fronte delle crisi finanziarie e del rallentamento dell'attività economica, mette in luce l'esigenza di una costante revisione della normativa al fine di migliorare la sicurezza del risparmio destinato alla finalità dell'integrazione previdenziale<sup>223</sup>.

Va rimarcato come l'Unione europea, nella materia in questione, sia dotata di competenze legislative importanti ed abbia già varato tre gruppi di strumenti: la direttiva n. 98/49/CEE, emanata al fine di garantire il principio della parità di trattamento fra i lavoratori migranti, soggetti ad una pluralità di trattamenti, ed i lavoratori stanziali che rimangono ancorati alle condizioni vigenti all'interno di un solo stato membro<sup>224</sup>; la direttiva n. 2008/94/CE, diretta alla tutela dei lavoratori subordinati in caso d'insolvenza del datore di lavoro<sup>225</sup> e la direttiva relativa alle

---

<sup>222</sup> È evidente che non vi è un incremento significativo delle adesioni non solo a causa dell'atteggiamento prudentiale nella scelta dell'investimento da fare (TFR o fondo pensione), ma anche perché la crisi economica, protratta nel tempo, ha inciso significativamente sulla liquidità delle famiglie, come dimostra, per altro verso, il *trend* nettamente crescente della richiesta (rispetto all'anno precedente) di anticipazioni per motivi diversi dalle spese sanitarie e dall'acquisto o ristrutturazione della prima casa. Per quanto sopra, cfr. COVIP – *Relazione per l'anno 2012*, in [www.covip.it/wp-content/uploads/Relazione-Annuale-2012.pdf](http://www.covip.it/wp-content/uploads/Relazione-Annuale-2012.pdf), in particolare p. 95.

<sup>223</sup> Cfr. *Libro bianco - Un'agenda dedicata a pensioni adeguate, sicure e sostenibili*, cit., p. 17 s.. La Commissione europea evidenzia, per esempio, che «[...] L'importanza del risparmio destinato alle pensioni complementari private dipende, in primo luogo, da un migliore accesso a regimi pensionistici integrativi e dalla loro redditività. Le opportunità di risparmi pensionistici complementari nel quadro dei regimi professionali e del terzo pilastro sono in molti Stati membri insufficienti, scarsamente redditizi e poco sicuri. Sarebbe perciò utile preoccuparsi a livello europeo di una miglior copertura di tutti i cittadini e di diffondere pratiche esemplari soprattutto se tese a definire in modo ottimale gli incentivi fiscali dei regimi pensionistici a capitalizzazione».

<sup>224</sup> Le difformità esistenti tra i vari regimi di previdenza complementare, come riconosciuto in più occasioni dalla Corte di Giustizia, possono costituire un ostacolo alle libertà assicurate dal T.C.E., specificamente alla libertà di circolazione, per il chiaro effetto di dissuadere i lavoratori migranti dall'esercitare dette libertà a causa del timore di perdere i diritti previdenziali maturati in un altro stato membro. Cfr., sul punto, S. P. EMILIANI, *Vicende circolatorie della posizione di previdenza complementare in ambito comunitario*, in M. CINELLI (a cura di), *Il codice civile. Commentario. La previdenza complementare. Art. 2123*, 2010, p. 492 s..

<sup>225</sup> La direttiva n. 2008/94/CE, accorpa in un solo testo le precedenti direttive n. 80/987/CEE e n. 2002/74/CE. Sull'insolvenza del datore di lavoro nel quadro del diritto europeo, cfr., per es., R.

attività e alla supervisione degli enti pensionistici aziendali o professionali (EPAP)<sup>226</sup>. Le ultime due verranno, a breve, riviste ed aggiornate, al fine di garantire rispettivamente una protezione più efficace in caso di insolvenza del datore di lavoro ed agevolare ulteriormente l'attività transfrontaliera<sup>227</sup>.

Tra le ulteriori iniziative attese in materia di previdenza complementare possono segnalarsi, inoltre, la prevista e prossima adozione di «[...] un codice di pratiche esemplari per regimi pensionistici professionali (secondo pilastro), che affronti questioni come il miglioramento della copertura dei dipendenti, la fase della liquidazione, la ripartizione e l'attenuazione dei rischi, il rapporto costi/benefici e l'assorbimento degli shock»<sup>228</sup>, nonché di codici facoltativi e di un regime di certificazione dei prodotti assicurativi del terzo pilastro, allo scopo di migliorarne la qualità, aumentare l'informazione ed il livello di protezione dei consumatori<sup>229</sup>.

## **2.1. Segue: l'invecchiamento in buona salute.**

Altro risvolto dell'indagine sull'adeguatezza della pensione di base è quello che guarda alla complessiva situazione del mercato del lavoro, a partire dalla constatazione che le future generazioni, per effetto delle riforme attuate, dovranno lavorare più a lungo.

Da una parte, si pone il problema del promovimento e della conservazione di condizioni di salute ottimali dei lavoratori (anche d'ordine psicologico e

---

VIANELLO, *Garanzie e tutela dei diritti*, in M. CINELLI (a cura di), *Il codice civile. Commentario. La previdenza complementare. Art. 2123*, 2010, Milano, p. 649 ss..

<sup>226</sup> Sugli EPAP, cfr. G. CIOCCA, *L'operatività transfrontaliera delle forme pensionistiche complementari*, in M. CINELLI (a cura di), *Il codice civile. Commentario. La previdenza complementare. Art. 2123*, 2010, Milano, p. 467 ss..

<sup>227</sup> Cfr. *Libro bianco - Un'agenda dedicata a pensioni adeguate, sicure e sostenibili*, cit., p. 17.

<sup>228</sup> Tale codice verrà elaborato parti sociali, specialisti dei servizi pensionistici, organi consultivi come il Forum delle pensioni o il Comitato consultivo sulle pari opportunità tra donne e uomini.

<sup>229</sup> Cfr. *Libro bianco - Un'agenda dedicata a pensioni adeguate, sicure e sostenibili*, cit., p. 17 s..

motivazionale); dall'altra quello del miglioramento delle tutele interne ed esterne al rapporto di lavoro e delle politiche del lavoro; vi è, infine, un problema di attenuazione e superamento delle differenze di genere nel mercato del lavoro.

Il comune denominatore delle tre differenti problematiche, in un'ottica previdenziale, è l'obiettivo della più ampia tutela possibile dell'accumulo pensionistico (il montante contributivo) affinché si riducano al minimo i possibili deficit di adeguatezza della pensione base e complementare.

La Commissione europea ha chiara la complessiva portata di tali problemi: «[...] È impossibile eliminare i regimi di prepensionamento e innalzare l'età pensionabile senza varare provvedimenti che allunghino la permanenza delle persone sul mercato del lavoro basati su opportune misure sanitarie, di organizzazione del lavoro e a favore dell'occupazione. In caso contrario, se riforme miranti all'età pensionabile faranno ingrossare il numero di persone dipendenti da altri tipi di prestazioni (come disoccupazione, invalidità, assistenza sociale) l'impatto sulle finanze pubbliche sarà molto meno benefico. In tal caso, i bilanci pubblici risparmierebbero solo perché i lavoratori anziani riceveranno pensioni ridotte per non poter rimanere attivi fino alla normale età di pensionamento. Ciò comporterà maggiori rischi di povertà in età avanzata»<sup>230</sup>.

Secondo tale impostazione, sembra che lo stato di salute delle persone prossime all'età di pensione possa avere un impatto considerevole nell'influenzare la loro capacità di continuare a lavorare.

Di qui la necessità di investire nella prevenzione delle malattie, in cure sanitarie più efficaci, nella promozione della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, nell'invecchiamento attivo, nella formazione continua, in forme di flessibilità che rendano più tollerabile il lavoro nell'età avanzata (ad esempio il lavoro a tempo parziale combinato ad una pensione parziale)<sup>231</sup>.

---

<sup>230</sup> Cfr. *Libro bianco - Un'agenda dedicata a pensioni adeguate, sicure e sostenibili*, cit., p. 11.

<sup>231</sup> Cfr. *Libro bianco - Un'agenda dedicata a pensioni adeguate, sicure e sostenibili*, cit., p. 11 s..

Nell'incentivazione di tali azioni potrebbe giocare un ruolo fondamentale la diffusione di pratiche esemplari di gestione del fattore età sul luogo di lavoro e sul mercato del lavoro.

Altra azione potrebbe riguardare, come innanzi accennato, gli incentivi per prolungare la vita attiva in età avanzata: la proposta è quella di «[...] sviluppare un mercato del lavoro di fine carriera in tutti gli Stati membri e dei progetti per un invecchiamento attivo ed in buona salute in seno al Partenariato europeo per l'innovazione»<sup>232</sup>.

Un ottimo supporto allo sviluppo delle varie iniziative potrebbe essere fornito dal Fondo sociale europeo che, nel periodo 2014-2020, finanzierebbe progetti di sviluppo delle ridette iniziative<sup>233</sup>.

Per maggiore completezza, occorre però evidenziare che misure come quelle innanzi descritte (relative all'invecchiamento in buona salute), richiederebbero, in parallelo, una revisione critica del criterio di adeguamento dell'età di ritiro alla speranza di vita, criterio che attualmente viene applicato in maniera generalizzata e senza riguardo alla diversa consistenza, faticosità, nocività delle varie tipologie di lavori: detto criterio, infatti, non può ridursi a mera astrazione<sup>234</sup>, omettendo la dovuta considerazione verso quei fattori che incidono in maniera specifica sull'invecchiamento in buona salute.

Non è verosimile, per esempio, che in determinati settori, quali quello dei lavori usuranti o delle lavorazioni nocive, la prosecuzione dell'attività allunghi la durata della vita e/o ne migliori la qualità<sup>235</sup>.

Semmai è vero il contrario.

Un analogo ragionamento potrebbe svolgersi in merito all'assegno sociale i cui requisiti di accesso (al pari di altri trattamenti) sono soggetti all'incremento

---

<sup>232</sup> Cfr. *Libro bianco - Un'agenda dedicata a pensioni adeguate, sicure e sostenibili*, cit., p. 16.

<sup>233</sup> Cfr. *Libro bianco - Un'agenda dedicata a pensioni adeguate, sicure e sostenibili*, cit., p. 17.

<sup>234</sup> Cfr. M. CINELLI, *La riforma delle pensioni del «Governo tecnico»*. *Appunti sull'art. 24 della legge n. 214 del 2011*, op. cit., p. 412.

<sup>235</sup> Cfr. M. CINELLI, *La riforma delle pensioni del «Governo tecnico»*. *Appunti sull'art. 24 della legge n. 214 del 2011*, op. cit., p. 412.

automatico dell'età, a prescindere da considerazioni sulla natura prettamente assistenziale (e non previdenziale) di tale provvidenza ed al differente livello di bisogno socialmente rilevante in cui versano i percettori, considerazioni che escluderebbero un'acritica applicazione del principio dell'adeguamento dell'età alla speranza di vita ad un caso così specifico<sup>236</sup>.

Osservazioni non dissimili possono svolgersi anche in riferimento alla pensione d'inabilità civile<sup>237</sup>.

In tali ultimi casi, in particolare, è in gioco lo stesso canone di solidarietà, informante il nostro sistema di previdenza sociale, che, paradossalmente, apparirebbe addirittura rovesciarsi «per il fatto di favorire coloro che, per aver potuto fruire di migliori condizioni nel corso della vita attiva, verosimilmente già solo per questo hanno più elevata probabilità di sopravvivenza e, quindi, di una più prolungata fruizione del trattamento pensionistico»<sup>238</sup>.

## **2.2. Segue: le tutele esterne ed interne al rapporto di lavoro.**

Per quanto attiene al secondo aspetto, ovvero le tutele interne ed esterne al rapporto di lavoro, va sottolineato il chiaro nesso di causalità tra le caratteristiche del mercato del lavoro e talune criticità del sistema previdenziale.

Ciò che in questo momento più stride (almeno nel nostro Paese) con la necessità di costruire posizioni di previdenza obbligatoria e complementare di

---

<sup>236</sup> Cfr. ancora M. CINELLI, *La riforma delle pensioni del «Governo tecnico»*. Appunti sull'art. 24 della legge n. 214 del 2011, op. cit., p. 412 s.. Sulla base degli incrementi della speranza di vita, dal 2013 il requisito di età per l'accesso all'assegno sociale è di 65 anni e 3 mesi. In ogni caso, dal 2018, il requisito anagrafico sarà aumentato a 66 anni, giusta previsione dell'art. 24, co. 8, l. n. 214/2011.

<sup>237</sup> Il requisito anagrafico di 65 anni, per l'accesso alla pensione d'inabilità civile, di cui alla l. 30 marzo 1971, n. 118, verrà aggiornato periodicamente all'incremento della speranza di vita e, dal 2018, in ogni caso, subirà l'aumento a 66 anni.

<sup>238</sup> M. CINELLI, *La riforma delle pensioni del «Governo tecnico»*. Appunti sull'art. 24 della legge n. 214 del 2011, op. cit., p. 412.

accettabile consistenza, è l'elevatissimo tasso di disoccupazione giovanile che non consente, sotto nessuna forma, l'accumulo di contributi pensionistici<sup>239</sup>.

La mancanza di impiego per le giovani generazioni, rischia di trasformarsi in un fattore cronico del nostro mercato del lavoro e su tale aspetto è prioritario intervenire con urgenza, ricreando condizioni accettabili di occupazione.

Vi è poi tutta la categoria del lavoro precario o non standard<sup>240</sup>, nelle sue varie declinazioni, che, nonostante i provvedimenti dettati dall'ultima legge di riforma del mercato del lavoro (l. 28 giugno 2012, n. 92), si trova ancora a scontare preoccupanti vuoti di tutela, aventi effetti diretti sulla posizione assicurativa obbligatoria e complementare.

La situazione più lampante è, in tal senso, quella dei lavoratori iscritti alla Gestione separata dell'INPS. Tanto per fare un esempio, questi, oltre ad avere un'aliquota contributiva ben inferiore rispetto ai lavoratori dipendenti (attualmente l'aliquota contributiva della Gestione separata ammonta al 27% contro il 33% del FPLD)<sup>241</sup>, ciò che si traduce in un minore accumulo pensionistico<sup>242</sup>, sono anche

---

<sup>239</sup> Per le stime sull'occupazione, cfr. ISTAT, *Occupati e disoccupati, Trimestrale luglio 2013*, in [www.istat.it/archivio/98019](http://www.istat.it/archivio/98019), p. 5 ss.. Come già innanzi accennato, la disoccupazione nella fascia di età 15-24 anni, rilevata a giugno 2013, sfiora il 40%.

<sup>240</sup> Sui numeri relativi al lavoro atipico cfr. ISFOL, *Rapporto di monitoraggio del mercato del lavoro 2012*, in [www.isfol.it](http://www.isfol.it), p. 86 ss.. Nel documento si evidenzia: «[...] la perdurante anomalia del lavoro indipendente che, pur considerando il nostro tessuto produttivo molto parcellizzato, ha una dimensione pari a quasi 1/4 del totale, ben oltre la media presente negli altri paesi dell'Unione europea. L'incidenza di occupazioni atipiche è decisamente sbilanciata per età, coinvolgendo maggiormente i giovani: infatti, meno del 45% dei 18-29enni è a tempo indeterminato». Sull'altro piatto della bilancia, poi, «[...] la diffusione del contratto per autonomia, quello da dipendente a tempo indeterminato, si è dimezzata in 10 anni. In altre parole, l'analisi dell'occupazione per differenti coorti di ingresso nell'occupazione rivela come, nel tempo, quest'ultima si sia progressivamente parcellizzata in forme contrattuali meno stabili e tutelate». Il fenomeno del lavoro non standard è in forte incremento, «[...] I giovani sono sempre più atipici e la loro precarietà si prolunga nel tempo. Ovvero, il fenomeno del lavoro non standard come fase iniziale e momentanea della carriera è, per un ingente numero di persone, una parentesi che dura molto a lungo, anche oltre il 10-15 anni. Di converso i lavoratori a tempo indeterminato sono sempre di meno tra i più giovani ma, per effetto dei provvedimenti normativi sulla previdenza (innalzamento età minima di ritiro dal lavoro), cresce la loro presenza nelle coorti più anziane, con conseguente indebolimento del sistema di *turn-over* generazionale e delle probabilità di stabilizzazione lavorativa».

<sup>241</sup> A seguito delle modifiche introdotte dall'art. 2, co. 57, l. n. 92/2012, come modificato dall'art. 46-bis, co. 1 lett. g), l. 7 agosto 2012, n.134, per i soggetti iscritti alla Gestione separata, assicurati presso altre forme previdenziali obbligatorie o titolari di pensione, l'aliquota contributiva

soggetti, dal punto di vista previdenziale, a carenze di contributi (imputabili ai periodi non lavorati) colmabili soltanto attraverso forme di riscatto difficilmente praticabili perché molto onerose<sup>243</sup>.

In riferimento alle tutele esterne al rapporto di lavoro, con l'introduzione, nell'ambito dell'ultima riforma del mercato del lavoro, della c.d. ASPI (Assicurazione sociale per l'impiego) è stato fatto qualche timido passo innanzi<sup>244</sup>.

Il *restyling* operato dal legislatore sui previgenti istituti (indennità di disoccupazione ordinaria e con requisiti ridotti), che certamente presenta elementi di interesse per quanto attiene all'estensione dell'ambito soggettivo della tutela (v. gli apprendisti) ed all'azione ampliativa della tutela minimale fornita attraverso la c.d. mini-ASPI<sup>245</sup>, non si spinge, tuttavia, a fornire copertura ai lavoratori della quarta gestione, se non attraverso la conferma dello strumento dell'indennità *una tantum* (già introdotta in via sperimentale da un precedente provvedimento legislativo)<sup>246</sup>,

---

e di computo per l'anno 2013 è elevata al 20%, mentre rimane ferma al 27% quella per i soggetti privi di altra tutela previdenziale obbligatoria.

<sup>242</sup> Va osservato, per completezza d'informazione, come, seppure con molta gradualità, si vada verso la totale parificazione delle aliquote contributive dei lavoratori dipendenti e dei lavoratori iscritti alla Gestione separata INPS in via esclusiva, che avverrà nel 2018. Cfr., in merito, l'art. 2, co. 57, l. n. 92/2012, come modificato dall'art. 46-bis, co. 1 lett. g), l. n. 134/2012.

<sup>243</sup> Anche per i lavoratori iscritti alla quarta gestione INPS, è prevista la c.d. prosecuzione volontaria di cui all'art. 5, d.lgs. 30 aprile 1997, n. 184, sulla base di requisiti di contribuzione abbastanza selettivi maturati nell'ultimo quinquennio (156 settimane di contribuzione o misura equivalente). Inoltre, l'art. 51, co. 2, l. 23 dicembre 1999, n. 488, ha previsto la possibilità di riscattare i periodi di attività svolta come collaboratori coordinati e continuativi precedenti all'istituzione dell'obbligo contributivo previsto dall'art. 2, co. 26, l. n. 335/1995. Cfr., sul punto, circ. INPS 21 giugno 2002, n. 117, in [www.inps.it](http://www.inps.it). L'onere del riscatto è in questo caso commisurato al compenso percepito nei periodi oggetto di riscatto ovvero, con riferimento al reddito minimo stabilito per gli iscritti alla gestione commercianti, e, inoltre, all'aliquota contributiva vigente al tempo in cui si colloca temporalmente il periodo da riscattare.

<sup>244</sup> Sulla riforma degli ammortizzatori sociali, cfr. M. CINELLI, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro, A Proposito degli artt. 2-4 della legge n. 92/2012*, Riv. dir. sic. soc., 2012, 2, p. 227 ss..

<sup>245</sup> Cfr. M. CINELLI, *Il Welfare dopo gli interventi 2011-2012 di riforma delle pensioni e degli ammortizzatori sociali*, op. cit., p. 9.

<sup>246</sup> Cfr. art. 19, co. 2, d.l. 29 novembre 2008, n. 185, convertito con modificazioni in l. 28 gennaio 2009, n. 2.

che però si estende solo ad una piccola quota di iscritti, ovvero i co.co.pro. esclusivi (non interessati dall'ASPI e dalla mini-ASPI)<sup>247</sup>.

Quanto all'ambito soggettivo, rimane quindi senza copertura una platea non proprio esigua di lavoratori<sup>248</sup>, quali i titolari di redditi di lavoro autonomo (cfr. art. 1, co. 212, l. 23 dicembre 1996, n. 662), altri titolari di contratti di collaborazione coordinata e continuativa iscritti a vario titolo alle Gestione separata (cfr. art. 61, co. 2, d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276), come ad esempio gli assegnisti di ricerca ed i dottorandi con borsa di studio, e coloro che siano contestualmente assicurati presso altre casse previdenziali o siano già titolari di pensione<sup>249</sup>.

L'indennità *una tantum*, che dal un punto di vista del sostegno al reddito è poco più che un leggero palliativo, non risultando assimilabile ad uno schema di effettiva tutela per la disoccupazione<sup>250</sup>, appare *a fortiori* carente dal punto di vista previdenziale, non prevedendo (a differenza dell'ASPI) la copertura figurativa dei periodi interessati<sup>251</sup>.

---

<sup>247</sup> L'indennità è stata riconosciuta dall'art. 2, co. 2 ss., l. n. 92/2012. Cfr., sul punto, D. GAROFALO, *Gli ammortizzatori sociali per la riforma Fornero*, *Lav. giur.*, 2012, 10, p. 1007; G. ZILIO GRANDI – M. SFERRAZZA, *La legge 92/2012 ed il riordino degli ammortizzatori sociali*, *Dir. rel. ind.*, 2013, 1, p. 53.

<sup>248</sup> Cfr. M. CINELLI, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro*, *A proposito degli artt. 2-4 delle legge n. 92/2012*, *op. cit.*, p. 246.

<sup>249</sup> Cfr., per la prassi in materia, circ. INPS 14 marzo 2013, n. 38, in [www.inps.it](http://www.inps.it). La corresponsione dell'indennità *una tantum* richiede, tra l'altro, particolari condizioni selettive (che restringono ulteriormente la platea dei destinatari), quali l'iscrizione in via esclusiva alla Gestione separata INPS (come già evidenziato), aver operato in regime di monocommittenza; aver conseguito, nell'anno precedente, un reddito soggetto ad imposizione fiscale non superiore a 20.000 euro; aver accreditato presso l'INPS almeno una mensilità nell'anno di riferimento; aver avuto un periodo di disoccupazione ininterrotto di almeno due mesi nell'anno precedente; l'accredito, nell'anno precedente, di almeno quattro mensilità nella Gestione Separata.

<sup>250</sup> M. CINELLI, *Il Welfare dopo gli interventi 2011-2012 di riforma delle pensioni e degli ammortizzatori sociali*, *op. cit.*, p. 8.

<sup>251</sup> Per l'ASPI la previsione della contribuzione figurativa è contenuta nell'art. 2, co. 10, l. n. 92/2012. Tale contribuzione è utile ai fini del diritto e della misura della pensione salvi «[...] i casi in cui la normativa richieda il computo della sola contribuzione effettivamente versata». Tali sono, ad esempio, (nel sistema contributivo) il caso della pensione con 5 anni di contributi effettivi e 70 anni di età nonché per la pensione anticipata con 20 anni di contributi, 63 anni di età e la maturazione di un importo pensionistico pari a 2,8 volte l'assegno sociale. Cfr., in dottrina, G. ZILIO GRANDI – M. SFERRAZZA, *La legge 92/2012 ed il riordino degli ammortizzatori sociali*, *op. cit.*, p. 47 s.. Sull'aspetto della contribuzione figurativa relativa alla mini-ASPI, cfr. nella prassi, messaggio INPS 17 dicembre 2012, n. 20774.



In tal senso è auspicabile che, dopo il periodo transitorio di rodaggio dell'istituto, questo venga trasformato in mini-ASPI<sup>252</sup>.

Infine, gli iscritti alla Gestione separata INPS, a differenza dei lavoratori dipendenti, non sono destinatari del TFR, ovvero la principale fonte di finanziamento della previdenza complementare, per cui si appalesa un'altra grave debolezza sul fronte della posizione assicurativa (globalmente considerata) ed un'ulteriore carenza di tutela nella complessiva ottica di adeguatezza del trattamento pensionistico (che la sola pensione di base non è in grado di offrire per i ridetti motivi).

Certamente migliore, dal punto di vista della copertura previdenziale (rispetto ai lavoratori della quarta gestione), è la situazione di altre figure di lavoratori precari quali, ad esempio, quelli a tempo determinato (escluso il settore agricolo) e gli apprendisti, che, se non altro, godono di copertura figurativa per i periodi non lavorati tutelati dall'ASPI e del trattamento di fine rapporto<sup>253</sup>.

La legge n. 92/2012, in un'ottica di universalizzazione delle tutele e di superamento del precedente (deprecato) sistema dualistico, attua, infine, un intervento ablativo sui trattamenti speciali di disoccupazione e, soprattutto, sull'indennità di mobilità, di cui alla l. 23 luglio 1991, n. 223, indennità che sarà completamente sostituita dall'ASPI al termine del periodo transitorio a scadenza il 31 dicembre 2016<sup>254</sup>.

Viene meno, pertanto, non solo un importante tassello di garanzia del reddito del lavoratore, fonte di copertura pensionistica attraverso la contribuzione figurativa<sup>255</sup>, ma anche, in taluni casi, un fondamentale istituto di accompagnamento verso la pensione, la cui amputazione, combinata all'inasprimento repentino ed imprevisto dei requisiti pensionistici, introdotto dalla legge n. 214/2011, genera tensioni proprio sul versante pensionistico, come sta a testimoniare la vicenda degli esodati, assurda, tra l'altro, anche ad emblema della più generale realtà di coloro ai

---

<sup>252</sup> Cfr. D. GAROFALO, *Gli ammortizzatori sociali per la riforma Fornero*, op. cit., p. 1008.

<sup>253</sup> Sull'ambito soggettivo di applicazione dell'ASPI cfr. art. 2, co. 1-3.

<sup>254</sup> Cfr. M. CINELLI, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro*, A proposito degli artt. 2-4 delle legge n. 92/2012, op. cit., p. 249.

<sup>255</sup> Cfr. art. 7, co. 9, l. n. 223/1991 (vecchio testo).

quali «[...] l'improvviso ed inaspettato mutamento delle condizioni di pensionamento ha sconvolto i programmi di vita, ma la cui "voce" non ha trovato adeguati canali per farsi ascoltare»<sup>256</sup>.

In una logica di sostanziale continuità con il passato, si pongono, poi, le tutele interne al rapporto di lavoro come la cassa integrazione guadagni ordinaria e straordinaria e la cassa integrazioni in deroga (questa prevista in via transitoria fino al 2016 e ad attivazione discrezionale da parte del Governo, nel limite di risorse predeterminate).

Nell'ambito delle tutele interne, un cenno a parte meritano, invece, i fondi di solidarietà bilaterali<sup>257</sup>, strutture di nuova configurazione, costituite ad iniziativa sindacale (salvo il Fondo di solidarietà residuale costituito ad iniziativa del Governo), che dovrebbero, a regime, costituire il fulcro del predetto sistema di tutele (interne) in concorso con la cassa integrazione guadagni, in un'ottica di tendenziale universalizzazione delle tutele medesime<sup>258</sup>.

L'istituzione di tali fondi è obbligatoria per tutti i settori non coperti dalla normativa in materia di integrazione salariale, in relazione alle imprese che occupino mediamente più di quindici dipendenti e, in caso di mancata costituzione, è prevista l'istituzione, con decreto ministeriale, di un fondo di solidarietà residuale<sup>259</sup>.

---

<sup>256</sup> Cfr. M. CINELLI, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro, A proposito degli artt. 2-4 della legge n. 92/2012, op. cit.*, p. 249. I lavoratori appartenenti alla categoria in questione già salvaguardati, infatti, sono un numero rilevante (i salvaguardati sono 29.050) e, secondo talune stime, detto numero sarebbe destinato a crescere ancora (fino a 45.000). Cfr. *supra*, cap. III, § 4, nota n. 161.

<sup>257</sup> Cfr. art. 3, cc. 4-41, l. n. 92/2012.

<sup>258</sup> Cfr. M. CINELLI, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro, A proposito degli artt. 2-4 della legge n. 92/2012, op. cit.*, p. 253 s..

<sup>259</sup> Ai sensi dell'art. 3, co. 14, l. n. 92/2012, è previsto anche un modello alternativo, attuabile nei settori in cui operano consolidati sistemi di bilateralità ed in considerazione delle peculiari esigenze dei predetti settori (in primo luogo quello dell'artigianato).

La principale prestazione erogata dai suddetti fondi consiste in un assegno ordinario, di importo pari all'integrazione salariale, di durata non superiore ad un ottavo delle ore complessivamente lavorabili da computare in un biennio mobile<sup>260</sup>.

Vi è, poi, la possibilità di erogare ulteriori provvidenze quali prestazioni integrative dell'ASPI, assegni straordinari per il sostegno al reddito, nel quadro di processi di agevolazione all'esodo, a lavoratori che raggiungano i requisiti previsti per il pensionamento di vecchiaia o anticipato nei successivi cinque anni, e, infine, contributi al finanziamento di programmi formativi di riconversione o di riqualificazione professionale, anche in concorso con gli appositi fondi nazionali o dell'Unione europea<sup>261</sup>.

Dal punto di vista pensionistico, è importante evidenziare il ruolo della copertura figurativa connessa alle prestazioni erogate da tali fondi<sup>262</sup>. Infatti, la contribuzione figurativa, ove presente, consente l'utilizzo del periodo di godimento dell'assegno ai fini del diritto e della misura della pensione.

Detta copertura può essere prevista (ma tale previsione è facoltativa) dai decreti istitutivi anche in riferimento alle prestazioni integrative, quali, ad esempio, quelle collegate all'accesso all'esodo, di cui s'è riferito pocanzi<sup>263</sup>.

Sotto altro profilo, va sottolineato come i fondi bilaterali siano una tipica espressione di *welfare* negoziale, realizzando un disegno tale per cui pubblico e privato si intrecciano, conferendo a tali organismi un assetto di stampo pubblicistico

---

<sup>260</sup> Cfr. art. 3, co. 31, l. n. 92/2012.

<sup>261</sup> Cfr. art. 3, co. 32, l. n. 92/2012.

<sup>262</sup> Cfr. art. 3, co. 33 s., l. n. 92/2012. La disposizione fa riferimento alla contribuzione da versare nei casi di cui all'art. 3, co. 31, cioè a dire nei casi di corresponsione dell'assegno ordinario in relazione alle causali previste dalla normativa in materia di cassa integrazione ordinaria e straordinaria. Detta contribuzione è computata ai sensi dell'art. 40, l. 4 novembre 2010, n. 183, concernente le modalità di calcolo della contribuzione figurativa per la liquidazione delle prestazioni a sostegno o integrazione del reddito, per i periodi successivi al 31 dicembre 2004.

<sup>263</sup> Cfr. art. 3, co. 34, l. n. 92/2012. Per una casistica, cfr., ad esempio, l'accordo per la costituzione del Fondo bilaterale di solidarietà per gli autoferrotranvieri, artt. 5 e 7., in [www.filtcgil.it/documenti/mob\\_diarioc\\_9lug13\\_1.pdf](http://www.filtcgil.it/documenti/mob_diarioc_9lug13_1.pdf).

sul piano della regolazione e di stampo privatistico sul fronte degli oneri finanziari<sup>264</sup>.

In tale *mix* pubblico/privato entra fatalmente in gioco il vincolo delle risorse finanziarie, che idealmente richiama la nuova formulazione dell'art. 81 Cost.<sup>265</sup>.

Infatti, i fondi istituiti ai sensi dell'art. 3, commi 4, 14 e 19, l. n. 92/2012, hanno l'obbligo del bilancio in pareggio e non possono erogare prestazioni in carenza di disponibilità<sup>266</sup>.

Ed ancora, i bilanci di previsione a otto anni, basati su uno scenario macroeconomico coerente con il più recente Documento di economia e finanza e relativa Nota di aggiornamento, costituiscono il parametro in base al quale il Comitato amministratore del fondo ha facoltà di proporre modifiche in relazione all'importo delle prestazioni o alla misura dell'aliquota di contribuzione<sup>267</sup>.

E, infine, è previsto che «[...] in caso di necessità di assicurare il pareggio di bilancio ... in assenza dell'adeguamento contributivo di cui al comma 29, l'INPS e' tenuto a non erogare le prestazioni in eccedenza»<sup>268</sup>.

Tale ultimo aspetto, a ben vedere, rende molto evidenti le implicazioni d'ordine sistematico riguardanti l'inapplicabilità al caso di specie di un principio fondamentale in materia previdenziale quale quello dell'automaticità delle prestazioni (art. 2116 c.c.).

Vi sarebbero, pertanto, ripercussioni, oltre che sul valore dell'assegno ordinario erogato dal fondo (rispetto all'assegno di integrazione salariale attribuito *ex lege*), anche, di riflesso, sull'entità del connesso contributo pensionistico e, in definitiva, sul montante contributivo.

Pertanto, se da un lato i fondi bilaterali ampliano lo spettro della tutela, in riferimento alla platea dei soggetti destinatari dell'integrazione salariale, dal punto

---

<sup>264</sup>Cfr. M. CINELLI, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro, A proposito degli artt. 2-4 delle legge n. 92/2012, op. cit.*, p. 253.

<sup>265</sup> Cfr. *supra*, cap. IV, § 1.

<sup>266</sup> Cfr. art. 3, co. 26, l. n. 92/2012.

<sup>267</sup> Cfr. art. 3, cc. 28 e 29, l. n. 92/2012.

<sup>268</sup> Cfr. art. 3, co. 30, l. n. 92/2012.

di vista dell'entità delle prestazioni potrebbero costituire, per i ridetti profili giuridico-finanziari, un arretramento rispetto allo standard di protezione offerto dalla cassa integrazione guadagni<sup>269</sup>.

### **2.3. Segue: le politiche del lavoro e le differenze di genere.**

Da un differente angolo visuale (politiche del lavoro), la l. n. 92/2012, salvi alcuni spunti apprezzabili ed il rafforzamento di taluni elementi di condizionalità sul fronte delle politiche attive del lavoro<sup>270</sup>, sembra non essere riuscita a pensare un vero intervento proattivo «[...] capace di avviare l'ordinamento verso il superamento di un sistema essenzialmente incentrato sul modulo della protezione del reddito dei disoccupati»<sup>271</sup>, affiancandolo ad una parallela efficace tutela nel mercato del lavoro, favorendo i processi di formazione permanente e di adeguamento della capacità lavorativa alle mutevoli dinamiche della produzione e del lavoro, come anche sottolineato vivamente dai documenti della Commissione europea innanzi richiamati. In ambito comunitario, infatti, è maggiormente avvertita l'esigenza di una progressiva sostituzione delle politiche passive, di mero sostegno

---

<sup>269</sup> Cfr. M. CINELLI, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro, A proposito degli artt. 2-4 della legge n. 92/2012, op. cit.*, p. 259.

<sup>270</sup> Cfr. G. ZILIO GRANDI – M. SFERRAZZA, *La legge 92/2012 ed il riordino degli ammortizzatori sociali, op. cit.*, p. 54. Cfr., inoltre, in senso critico, M. CINELLI, *Il Welfare dopo gli interventi 2011-2012 di riforma delle pensioni e degli ammortizzatori sociali, op. cit.*, p. 20, il quale sottolinea come «[...] se può considerarsi giustificato l'effetto sanzionatorio della perdita della prestazione nei confronti del disoccupato che, immotivatamente e platealmente, rifiuta un lavoro congruo (anche dal punto di vista della redditività), di una valutazione più articolata appare meritevole il caso di rifiuto da parte del medesimo di assoggettarsi a percorso formativo di riqualificazione. In quest'ultimo caso, infatti, la conseguenza sanzionatoria, a ben considerare, si giustifica realmente solo se il percorso formativo o di riqualificazione è "mirato": se si pone, cioè, in funzione di uno sbocco lavorativo congruo e concretamente raggiungibile».

<sup>271</sup> Cfr. G. ZILIO GRANDI – M. SFERRAZZA, *La legge 92/2012 ed il riordino degli ammortizzatori sociali, op. cit.*, p. 58.

monetario, con politiche attive guardanti il reinserimento del lavoratore nel mercato<sup>272</sup>.

Tale aspetto, non ancora sufficientemente implementato nel nostro ordinamento, diviene tanto più strategico nel clima di attuale «precarizzazione» del mercato del lavoro, ove non è più possibile restringere le tutele per la disoccupazione alla sola area del lavoro dipendente, poiché, com'è stato osservato, «oggi il rischio di disoccupazione non può che essere considerato un “rischio sociale”, cui sono esposti tutti i lavoratori, subordinati, parasubordinati, atipici, flessibili, autonomi»<sup>273</sup>.

Il tempo potrebbe essere maturo per pensare ad uno strumento unico per una più efficace tutela di tutti i lavoratori, senza distinzione di qualifica, appartenenza settoriale, dimensione di impresa e tipologia di contratti di lavoro, indirizzato al sostegno del reddito ed al reinserimento lavorativo<sup>274</sup>.

Per quanto attiene all'ultimo punto, ovvero le differenze di genere, la recente riforma pensionistica ha già prodotto la parificazione tra uomini e donne dal punto di vista dell'età di ritiro (già attuata nel settore pubblico e a regime nel settore privato dal 2018).

Ciò contribuisce in modo decisivo al miglioramento della partecipazione al mercato del lavoro nonché del reddito delle donne.

Altre disparità, «[...] sono però dovute a differenze in termini di occupazione, di retribuzione, di contributi, nonché di interruzione della carriera o del lavoro a tempo parziale per poter accudire terzi»<sup>275</sup>.

I diritti pensionistici della donne, possono risultare, di conseguenza meno consistenti di quelli degli uomini<sup>276</sup>.

---

<sup>272</sup> Cfr. G. ZILIO GRANDI – M. SFERRAZZA, *La legge 92/2012 ed il riordino degli ammortizzatori sociali*, op. cit., p. 58.

<sup>273</sup> Cfr. G. ZILIO GRANDI – M. SFERRAZZA, *La legge 92/2012 ed il riordino degli ammortizzatori sociali*, op. cit., p. 59.

<sup>274</sup> Cfr. G. ZILIO GRANDI – M. SFERRAZZA, *La legge 92/2012 ed il riordino degli ammortizzatori sociali*, op. cit., p. 60.

<sup>275</sup> Cfr. *Libro bianco - Un'agenda dedicata a pensioni adeguate, sicure e sostenibili*, cit., p. 12.

Nella direzione di un effettivo miglioramento di tali diritti, non è sufficiente soltanto la parificazione delle età, ma occorrono misure concrete, oltre che sull'ordinamento previdenziale (per esempio contribuzione figurativa, modifiche ai coefficienti di trasformazione), anche sul mercato del lavoro, aventi l'obiettivo finale di incrementare il montante contributivo<sup>277</sup>.

Riguardo alle misure di genere nel mercato del lavoro, appare centrale il ruolo giocato dalle Regioni, data la fisionomia sempre più calibrata su ogni singolo territorio che tale mercato ha assunto, in funzione della «propria specifica geografia produttiva, diversa per dimensioni di impresa, settori economici e relativa distribuzione dell'occupazione (anche in ottica di genere)<sup>278</sup>».

Le istituzioni regionali, titolari delle competenze in materia di formazione, lavoro e politiche sociali, intervengono definendo priorità e adottando politiche volte a raggiungere obiettivi di tutela e promozione dell'occupazione e di contrasto agli effetti della crisi economica ed occupazionale.

A seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, spetta, poi, alle Regioni il compito di rimuovere ogni ostacolo che impedisca la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica, nonché quello di promuovere la parità di accesso alle cariche elettive<sup>279</sup>.

Svariati sono gli interventi attuabili dalle Regioni nel campo della parità di genere: ad esempio, vi sono gli incentivi alle imprese per la creazione/stabilizzazione dell'occupazione; le azioni in favore della creazione d'impresa; le misure di

---

<sup>276</sup> La vita lavorativa delle donne è più discontinua rispetto a quella degli uomini: le interruzioni per maternità e per le esigenze di cura dei bambini, dei genitori anziani, etc., gravano ancora prevalentemente sulle donne, mancando un equilibrio nella divisione dei ruoli all'interno della famiglia ed una equa ripartizione dei compiti. Le donne, inoltre, superano gli uomini nell'utilizzo di contratti di lavoro subordinato non standard e parasubordinato, ciò che determina un'ulteriore frammentazione delle carriere, con pesanti ripercussioni sull'aspetto pensionistico. Cfr., sul punto, ISFOL, *Rapporto di monitoraggio del mercato del lavoro 2012*, op. cit., p. 148.

<sup>277</sup> Cfr. ISFOL, *Rapporto di monitoraggio del mercato del lavoro 2012*, op. cit., p. 149.

<sup>278</sup> Cfr. ISFOL, *Rapporto di monitoraggio del mercato del lavoro 2012*, op. cit., p. 149.

<sup>279</sup> Cfr. art. 117, co. 7, Cost..

orientamento e formazione per l'ingresso nel mercato del lavoro; le azioni volte al reinserimento lavorativo ed alla riqualificazione professionale<sup>280</sup>.

Negli anni più recenti (2010-2011), però, si è registrata una tendenza recessiva di tali misure, in favore (considerata la situazione di grave crisi economico-finanziaria) del prevalente impegno finanziario delle Regioni sul fronte degli ammortizzatori sociali, ed una tendenza a mettere in atto politiche generaliste (nei confronti di tutti i lavoratori o dei giovani di entrambi i sessi) piuttosto che politiche mirate al lavoro femminile. Si potrebbe quindi fare di più in questo campo, incentivando, per esempio, politiche di promozione dell'imprenditorialità femminile, che rappresentano uno degli aspetti più qualificanti delle politiche del lavoro orientate al genere<sup>281</sup>.

### **3. La prestazione pensionistica adeguata tra dimensione europea, principi costituzionali e discrezionalità del legislatore.**

Nei paragrafi precedenti s'è visto come si possa tentare di migliorare ed incrementare l'ammontare della pensione di base attraverso una serie di azioni mirate su aspetti cardine quali l'età pensionabile (accompagnata da un adeguato incremento dei coefficienti di trasformazione), la previdenza complementare, le tutele esterne ed interne al rapporto di lavoro, le differenze di genere.

Non si è volutamente fornita una definizione di adeguatezza per riservarne il tentativo alla parte conclusiva del presente lavoro, in particolare in un'ottica di

---

<sup>280</sup> Cfr. ISFOL, *Rapporto di monitoraggio del mercato del lavoro 2012*, op. cit., p. 151.

<sup>281</sup> Per esempio, a questo proposito, in Umbria sono stati creati degli appositi sportelli che erogano servizi di formazione, orientamento e supporto alla nascita e allo sviluppo di nuove imprese; in Emilia Romagna, invece, non vengono concessi finanziamenti diretti ma è stata inserita, nei programmi e bandi per accedere ai finanziamenti, la priorità per le imprese femminili; in Sardegna, nel 2011, è stato emesso un bando a sostegno dell'imprenditoria femminile che permette l'accesso ad incentivi a donne inoccupate o occupate con contratto atipico. Sul punto, cfr. ISFOL, *Rapporto di monitoraggio del mercato del lavoro 2012*, op. cit., p. 152.



raffronto tra le recenti riforme pensionistiche (in particolare la l. n. 214/2011), la dimensione europea ed i principi costituzionali in tema di previdenza.

Il tentativo appare non facile e, infatti, si è innanzi sommariamente accennato ai molteplici indirizzi dottrinari esistenti<sup>282</sup>.

La nozione di adeguatezza è a tal punto sfuggibile che l'Unione europea, la quale utilizza un approccio al tema molto più ampio rispetto a quello del diritto interno (ove necessariamente entra in gioco l'interpretazione delle varie fonti giuridiche ivi vigenti), non definisce il concetto ma lo deduce da alcuni effetti misurabili<sup>283</sup>. In altre parole, un sistema previdenziale è giudicato adeguato se garantisce un buon «effetto di sostituzione del reddito», ovvero se assicura «nella misura più elevata possibile, il mantenimento del tenore di vita all'età di ritiro», conteggiando, però, non solo l'impatto della pensione obbligatoria ma anche l'integrazione fornita dalla previdenza privata<sup>284</sup>.

Altra dimensione di un sistema previdenziale adeguato è di contribuire a garantire la «riduzione della povertà», assicurando «uno standard di vita minimo al momento del pensionamento»<sup>285</sup>. Il riferimento è, evidentemente, agli istituti che garantiscono al cittadino, in caso di bisogno, l'erogazione di un assegno minimo, al compimento dell'età di ritiro (cfr. assegno sociale)<sup>286</sup>.

A partire da tali due dimensioni, suggerite dall'Unione europea, si rende però necessaria una verifica del concetto di adeguatezza, all'interno dell'ordinamento giuridico nazionale, in particolare alla luce delle disposizioni di rango costituzionale,

---

<sup>282</sup> Cfr. *supra*, cap. I, § 1., nota n. 8.

<sup>283</sup> Cfr. Directorate General for Employment, Social Affairs and Inclusion of the European Commission and the Social Protection Committee, *Pension Adequacy in the European Union, 2010-2050*, 23 May 2012, in <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=758&langId=it&moreDocuments=yes>, p. 25.

<sup>284</sup> Cfr. Directorate General for Employment, Social Affairs and Inclusion of the European Commission and the Social Protection Committee, *Pension Adequacy in the European Union, 2010-2050*, *op. cit.*, p. 25.

<sup>285</sup> Cfr. Directorate General for Employment, Social Affairs and Inclusion of the European Commission and the Social Protection Committee, *Pension Adequacy in the European Union, 2010-2050*, *op. cit.*, p. 25.

<sup>286</sup> Cfr. art. 3, co. 6 e 7, l. n. 335/1995, che istituisce l'assegno sociale in luogo della pensione sociale e relative maggiorazioni.

tenendo conto dell'attuale stato della previdenza obbligatoria, caratterizzato da un costante *trend* al ribasso sul fronte delle prestazioni<sup>287</sup>.

La domanda è se esistano limiti giuridici oltre i quali il legislatore non possa più lecitamente comprimere le prestazioni, sia pure in vista del fine meritevole della tutela degli interessi di finanza pubblica (anche frutto dei sempre più stretti vincoli posti in sede europea), e, eventualmente, se vi siano, allo stato, situazioni normative potenzialmente confliggenti con il canone di adeguatezza.

Le disposizioni della Costituzione, essenziali al fine di che trattasi, sono gli artt. 2, 3 e 38, direttamente o indirettamente rilevando, poi, anche gli artt. 4, 32, 35, 36, 37, 41, 45 e 47.<sup>288</sup>

La garanzia di adeguatezza è posta dal secondo comma dell'art. 38 Cost., il quale dispone che «I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità, vecchiaia, disoccupazione involontaria».

Nell'individuazione del *quantum* della prestazione adeguata (che non è direttamente determinato) si può senza dubbio muovere dalla constatazione che tale misura non può attestarsi sotto il limite della sussistenza, individuabile nel valore del trattamento minimo assistenziale (assegno sociale), erogato a chiunque versi nelle condizioni di particolare bisogno previste dalla legge<sup>289</sup>.

Rileva qui principalmente, oltre che l'art. 38, co. 1, Cost., concernente il diritto al mantenimento ed all'assistenza sociale, anche l'art. 2 Cost., relativo all'adempimento da parte di tutti i consociati, come singoli e nelle formazioni sociali, dei doveri inderogabili di solidarietà<sup>290</sup>.

Ciò posto circa il requisito della sufficienza, nella lettura coordinata dell'art. 38, co. 2 e dell'art. 3, co. 2, Cost., emerge chiaramente come la pensione, per potersi

---

<sup>287</sup> Tale *trend* dura ormai da più di vent'anni. Sul punto, cfr. M. CINELLI, *I livelli di garanzia nel sistema previdenziale*, *Arg. dir. lav.*, 1999, 1, p. 54.

<sup>288</sup> Per motivi di brevità non è ovviamente possibile proporre in questa sede un'analisi completa di tutte le richiamate disposizioni.

<sup>289</sup> Cfr. art. 3, co. 6 e 7, l. n. 335/1995.

<sup>290</sup> Cfr. M. CINELLI, *I livelli di garanzia nel sistema previdenziale*, *op. cit.*, p. 59.

dire adeguata, debba contenere un *quid pluris* rispetto all'assegno sociale, ciò che escluderebbe la possibilità di erogare un trattamento pensionistico uguale per tutti<sup>291</sup>. Alla medesima conclusione spinge il precetto di cui all'art. 4, co. 2, Cost.: il lavoro, oltre ad essere la principale leva utilizzabile per dare effettività al principio di parità sostanziale, è anche un dovere che l'individuo è tenuto ad assolvere per concorrere «al progresso materiale e spirituale della società»; e la protezione (anche previdenziale) che il lavoratore deve attendersi può certamente misurarsi in base alle modalità di adempimento di quel dovere, cioè al livello di merito conseguito, apprezzabile in termini di qualità e quantità del lavoro svolto e, conseguentemente, di contributi previdenziali versati<sup>292</sup>.

La pensione adeguata risulterebbe, pertanto, dalla sommatoria della pensione assistenziale di base (assegno sociale) e di un elemento ulteriore legato al merito, peraltro non facilmente determinabile, come si vedrà, nel limite superiore.

Tale impostazione è confermata dalla giurisprudenza della Corte costituzionale che ha da tempo espunto dalla nozione di pensione il trattamento minimo avente carattere meramente assistenziale e non collegato in qualche modo alla quantità e qualità del lavoro prestato<sup>293</sup>.

Si faceva pocanzi riferimento al limite superiore della pensione adeguata: se, dal lato inferiore, non è possibile una coincidenza dell'assegno pensionistico con il trattamento minimo (essendo necessario un *quid pluris* legato al merito individuale),

---

<sup>291</sup> Cfr. M. CINELLI, *I livelli di garanzia nel sistema previdenziale*, op. cit., p. 57.

<sup>292</sup> Cfr. M. CINELLI, *I livelli di garanzia nel sistema previdenziale*, op. cit., p. 58. In effetti, la legge subordina l'acquisizione del diritto a pensione all'accredito sulla posizione assicurativa dell'interessato di un numero di contributi non inferiore ad un certo minimo.

<sup>293</sup> Cfr. per es., Corte cost. 6 marzo 1995, n. 78. Nella pronuncia, avente ad oggetto il trattamento minimo delle ostetriche, a seguito dello scioglimento dell'ex ENPAO (Ente Nazionale di Previdenza ed Assistenza delle Ostetriche), la Corte afferma che altro è la previdenza di cui all'art. 38, co. 2, Cost., che presuppone «[...] un flusso di contributi degli assicurati proporzionato ai bisogni da soddisfare», altro sono le forme di assistenza ove «[...] l'intervento solidaristico della collettività generale va limitato a casi giustificati da particolari condizioni equamente selezionate, e comunque contenuto nei limiti delle disponibilità del bilancio dello Stato». Cfr., anche Corte cost. 9 maggio 1997, n. 127. Entrambe le sentenze sono reperibili in [www.giurcost.org/decisioni/index.html](http://www.giurcost.org/decisioni/index.html).

dal lato superiore non è nemmeno ammessa la necessaria coincidenza con l'ultimo stipendio goduto dal lavoratore in attività di servizio.

Nel raffronto tra l'art. 38 e l'art. 36 Cost., emerge, infatti, che se il canone di sufficienza (di cui all'art. 36 Cost.) è senz'altro applicabile sia alla retribuzione che alla pensione<sup>294</sup>, non lo è altrettanto quello di proporzionalità che resta concettualmente e funzionalmente estraneo alla nozione di adeguatezza<sup>295</sup>.

In tal senso depone la giurisprudenza della Corte costituzionale<sup>296</sup>.

Di conseguenza, nulla vieterà al legislatore di apprestare trattamenti pensionistici calibrati sull'ultimo reddito da lavoro conseguito, com'è avvenuto per molto tempo nell'ambito della c.d. pensione retributiva, ma non vi sarà nemmeno particolare ostacolo a che i trattamenti siano modellati in maniera diversa, tale da riflettere, per esempio, l'entità dei contributi versati, come accade attualmente con il sistema contributivo.

Quest'ultimo, poi, sarà pienamente conforme ai principi costituzionali, nella misura in cui, in primo luogo, non giunga ad appiattare la misura dei trattamenti pensionistici fino alla coincidenza con il valore dell'assegno assistenziale di base (garantendo quel *quid pluris* cui si è accennato) e, in secondo luogo e *a fortiori*, mantenga quella giusta differenziazione negli importi attribuiti, tale da rispecchiare il principio del merito, per cui chi ha accumulato di più dovrà avere una pensione maggiore e viceversa.

---

<sup>294</sup> La sufficienza, della retribuzione così come della pensione, trova la sua matrice in una giustificazione sociale che vale a delimitare l'ambito della protezione costituzionalmente necessitata. In tal senso, cfr. G. CORSO, *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, Riv. trim. dir. pubbl., 1981, II, p. 782.

<sup>295</sup> Cfr. M. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, op. cit., p. 181. Sottolinea l'A., a proposito dell'adeguatezza, come «[...] detta garanzia "previdenziale" non può attingere anche al livello di proporzionalità della retribuzione», pur implicando, inglobandolo, «[...] il medesimo concetto di *sufficienza*, che è a base della garanzia "sociale" dettata dalla Costituzione per la retribuzione».

<sup>296</sup> Cfr. Corte cost. (ord.) 13 giugno 2000, n. 195. Nel caso di specie, vertente sul trattenimento in servizio di una dipendente del comparto scuola, ai sensi dell'art. 16, d.lgs. n. 503/1993, la Corte ha affermato che «[...] sul piano costituzionale il bene protetto è rappresentato dal conseguimento della pensione "al minimo", mentre non gode eguale protezione il raggiungimento del trattamento pensionistico massimo». L'ordinanza è reperibile in [www.giurcost.org/decisioni/index.html](http://www.giurcost.org/decisioni/index.html).

Si potrebbe a questo punto già proporre una breve verifica delle considerazioni sopra svolte circa l'adeguatezza, facendone applicazione ad alcune disposizioni rivisitate o introdotte *ex novo* dalla recente riforma pensionistica (l. n. 214/2011).

Il riferimento va, per esempio, all'art. 24, co. 7, l. n. 214/2011, recante la previsione, come presupposto per l'erogazione della pensione nel sistema contributivo (oltre che del requisito del compimento dell'età anagrafica di vecchiaia e del versamento di venti anni di contributi), della condizione che il relativo importo non sia inferiore a 1,5 volte il valore dell'assegno sociale<sup>297</sup>.

Tale valore segna il limite al di sotto del quale non può aversi accesso alla pensione previdenziale ma, in presenza dei requisiti di legge, solo alla citata provvidenza di natura assistenziale.

Viene spontaneo dedurre che, se il legislatore ha ritenuto di poter erogare un trattamento pari ad 1,5 volte l'assegno sociale, ha di conseguenza giudicato il suddetto importo conforme al canone di adeguatezza *ex art. 38 Cost.*, pena la possibile censurabilità (innanzi alla Corte costituzionale) della disposizione di legge in questione.

L'esiguità della cifra (8.624,85 euro annui, per tredici mensilità, ovvero 663,45 euro mensili, per l'anno 2013) lascia però abbastanza perplessi<sup>298</sup>.

Quello che più colpisce è l'assenza di premialità (resa manifesta proprio dalle situazioni a bassa contribuzione, che si collocano al limite del riferito importo di 1,5 volte l'assegno sociale) di un sistema che, in taluni non infrequenti casi, quasi non distingue la previdenza dall'assistenza: dare per buona la premessa che una pensione previdenziale con almeno venti anni di contributi possa astrattamente sviluppare

---

<sup>297</sup> Tale disposizione ripropone, aggiornandola, quella contenuta nell'art. 1, co. 20, l. n. 335/1995, facente riferimento al limite di 1,2 volte l'assegno sociale.

<sup>298</sup> Per l'anno 2013 tale valore è di 5.749,90 euro annui, per 13 mensilità (rata mensile 442,30 euro). Pertanto, la pensione contributiva potrà essere attribuita in corrispondenza di un valore di almeno 1,5 volte il predetto importo, cioè 8.624,85 euro (rata mensile 663,45 euro), eccettuato il caso di accesso al pensionamento con 40 anni di contributi in cui si prescinde da tale limite.

solo duecento euro mensili in più rispetto all'assegno sociale, equivale a svilire l'aspetto del merito, dal quale, come s'è visto, il legislatore non può prescindere.

Chi si è a lungo impegnato (con il lavoro) a costruirsi una posizione previdenziale (contribuendo anche tra l'altro in termini solidaristici al mantenimento delle persone prive di reddito), rischia di essere trattato alla stessa stregua di chi non ha mai lavorato<sup>299</sup>.

Pur restando il concetto di adeguatezza sostanzialmente ancorato alle mutevoli e discrezionali determinazioni del legislatore, non è fuori luogo affermare, proprio sulla base di casi concreti come quello pocanzi portato, che l'ordinamento previdenziale abbia ancora da fare non pochi passi in direzione della garanzia di trattamenti più equi.

È il caso di segnalare, in proposito, che esistono proposte di riforma del sistema pensionistico tali da ovviare al suddetto inconveniente, per esempio, attraverso una diversa struttura del trattamento: un primo pilastro costituito da una pensione base uguale per tutti, finanziata dalla fiscalità generale, di natura tendenzialmente universalistica, modulata sull'attuale assegno sociale, cui andrebbe a sommarsi una pensione contributiva, grazie all'accumulo realizzato con versamenti ad aliquota ridotta (per es. del 24%) ed un secondo pilastro sempre basato sulla pensione complementare di tipo volontario<sup>300</sup>.

Nel quadro delle disposizioni costituzionali rilevanti ai fini dell'adeguatezza, un cenno a parte merita quella sulla previdenza complementare.

---

<sup>299</sup> Per esempio, utilizzando l'attuale coefficiente di trasformazione corrispondente ai 66 anni, pari a 5,624%, per ottenere una pensione dell'importo indicato pari a 8.624,85, occorrerebbe un montante contributivo di circa 153.000,00 euro, cifra notevole dalla quale scaturisce una prestazione di pochissimo superiore all'assegno sociale, cosa che francamente non appare equa. La fattispecie in esame si distingue da quella ulteriore individuabile nell'art. 24, co. 11, l. n. 214/2011, ove il legislatore ha peccato dell'eccesso opposto: all'evidente fine di limitare l'accesso al pensionamento anticipato, ha (per così dire) elevato l'asticella a 2, 8 volte l'importo dell'assegno sociale: è il caso della pensione contributiva anticipata con sessantatré anni di età. Trattasi, stavolta, di cifra abbastanza consistente, ma tale da impedire ai lavoratori con redditi bassi di accedere all'ipotesi del pensionamento anticipato, costituendo da tale punto di vista un *favor* ai lavoratori versanti in condizioni di miglior agio sociale ed economico.

<sup>300</sup> Cfr. la proposta di legge di iniziativa degli On. Cazzola ed altri, in [www.camera.it/dati/lavori/stampati/pdf/16PDL0008110.pdf](http://www.camera.it/dati/lavori/stampati/pdf/16PDL0008110.pdf), p. 15 ss..

L'art. 38, co. 5, Cost., prevede il principio di libertà della previdenza privata (*rectius* dell'assistenza privata)<sup>301</sup>.

In tempi recenti, la Corte costituzionale, tra gli *obiter dicta* della nota sentenza 28 luglio 2000, n. 393, ha tentato di introdurre il concetto di funzionalizzazione della previdenza complementare a quella pubblica sostenendo che «[...] non può essere posta in dubbio la scelta del legislatore, enunciata sin dalla legge 23 ottobre 1992, n. 421, e, via via, confermata nei successivi interventi, di istituire... un collegamento funzionale tra previdenza obbligatoria e previdenza complementare, collocando quest'ultima nel sistema dell'art. 38, secondo comma, della Costituzione»<sup>302</sup>.

Tale pronuncia è praticamente coeva alla sentenza 8 giugno 2000, n. 178.

Qui, però, la Corte sembra ispirarsi ad un differente orientamento, laddove sostiene che «[...] la tutela dell'interesse individuale dei lavoratori ad usufruire di forme di previdenza complementare non deve andare disgiunta, in misura proporzionata, da un “dovere specifico di cura dell'interesse pubblico a integrare le prestazioni previdenziali, altrimenti inadeguate, spettanti ai soggetti economicamente più deboli”»<sup>303</sup>.

Le posizioni espresse nelle due pronunce sembrano difficilmente conciliabili, soprattutto nella parte in cui, nella sentenza n. 178/2000, si riconosce la diversità degli interessi perseguiti rispettivamente dalla previdenza complementare e da quella pubblica: interesse individuale il primo e pubblico il secondo. E, ancora meno

---

<sup>301</sup> Cfr. *supra*, cap. I, § 1., nota n. 10.

<sup>302</sup> Cfr. Corte cost. 28 luglio 2000, n. 393, in [www.giurcost.org/decisioni/index.html](http://www.giurcost.org/decisioni/index.html). La pronuncia è, inoltre, consultabile in *Arg. dir. lav.*, 2001, p. 680 ss.. La sentenza dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 59, comma 3, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 39 e 41 della Costituzione, dal Pretore di Milano, nella parte in cui stabilisce che, con decorrenza dal 1° gennaio 1998, per 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 20 novembre 1990, n. 357, «il trattamento si consegue esclusivamente in presenza dei requisiti e con la decorrenza previsti dalla disciplina generale obbligatoria di appartenenza».

<sup>303</sup> Cfr., in tal senso, P. SANDULLI, *Vicende legislative e giudiziarie della contribuzione a previdenza complementare nel progresso regime*, *Mass. giur. lav.*, 2001, I, p. 104 ss..

in sintonia con la sentenza n. 393/2000, pare essere l'argomento che subordina la soddisfazione di quegli interessi individuali all'obbligo di contribuire al finanziamento del sistema predisposto per realizzare l'interesse pubblico a che sussistano risorse per garantire prestazioni altrimenti inadeguate, da erogare ai soggetti economicamente più deboli<sup>304</sup>.

Si segnala, inoltre, che autorevole dottrina ravvisa nel tentativo di creare una previdenza complementare funzionalizzata a quella pubblica il portato di una scelta politica, tendente a soddisfare esigenze contingenti e, come tali, estranee alla logica del complessivo sistema previdenziale approntato dal legislatore costituzionale<sup>305</sup>.

In effetti, la previdenza privata, dovrebbe collocarsi in un'area situata oltre il limite dell'adeguatezza, in cui la previdenza obbligatoria, a sua volta, tendenzialmente non dovrebbe sconfinare, se non a rischio di condannare sé stessa alla distorsione della funzione sua propria ed alla crisi della finanza previdenziale pubblica<sup>306</sup>.

---

<sup>304</sup> Cfr. G. PROIA, *Aspetti irrisolti del problema dei rapporti tra previdenza pubblica e previdenza complementare*, *Arg. dir. lav.*, 2001, 2, p. 626. La sentenza n. 178/2000 si pone sulla stessa linea argomentativa di precedenti sentenze, in particolare la sentenza 8 settembre 1995, n. 421, che ne costituiscono gli antecedenti storici e logici. La sentenza n. 421/1995, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale della disposizione che escludeva qualsiasi obbligo di contribuzione per il passato, ha ribadito che la previdenza complementare deve necessariamente contribuire al finanziamento di quella pubblica, poiché il principio di razionalità-equità (art. 3 Cost.), coordinato con il principio di solidarietà, col quale deve integrarsi l'interpretazione dell'art. 38, co. 2, Cost., esige che la tutela dell'interesse individuale dei lavoratori provvisti delle risorse occorrenti per fruire di una forma di previdenza complementare, non vada disgiunta – in misura proporzionata – da uno specifico dovere di cura dell'interesse pubblico ad integrare le prestazioni previdenziali, altrimenti inadeguate, spettanti ai soggetti economicamente più deboli.

<sup>305</sup> Cfr., in tal senso, M. PERSIANI, *Previdenza pubblica e previdenza privata*, in M. PERSIANI, *Diritto del lavoro*, 2004, Padova, p. 1103, 1109 ss. Sostiene l'A. che anche la legislazione più recente in tema di previdenza complementare «[...] tende a soddisfare esigenze contingenti, come tali estranee alla logica del complessivo sistema previdenziale come risulta disegnato dal legislatore costituzionale...Quella legislazione, pertanto, non è sufficiente, da sola, a far ritenere che la previdenza privata sia oramai costantemente funzionalizzata alla realizzazione del programma dettato con il secondo comma dell'art. 38 Cost. Anzi, si deve...continuare a negare quella funzionalizzazione in termini di sistema, almeno finché la previdenza privata resterà libera, e cioè eventuale, e finché sarà mantenuta la libertà di adesione individuale».

<sup>306</sup> Cfr. M. PERSIANI, *Aspettative e diritti nella previdenza pubblica e privata*, *op. cit.*, p. 1034. L'A. afferma, infatti, che la previdenza complementare realizza l'interesse privato o collettivo a più elevati livelli di copertura previdenziale «[...] onde il suo stesso presupposto è costituito dall'esistenza di una tutela previdenziale pubblica che già garantisca l'erogazione di "mezzi adeguati alle esigenze di vita"».



Nel quadro di tali più risalenti problematiche, possono sollevarsi nuovi possibili profili di incostituzionalità rispetto ad un istituto riportato in auge dalla recente l. n. 214/2011, quello dei fondi di solidarietà bilaterali, che, da un punto di vista funzionale, pare collocarsi sulla stessa linea dei fondi di previdenza complementare, in quanto destinato a sopperire al progressivo arretramento di tutele della previdenza pubblica (anche se la comparazione con la previdenza complementare appare pertinente soltanto in riferimento ai fondi bilaterali la cui costituzione è destinata a fornire prestazioni integrative, nella stessa logica del secondo pilastro costituito dai fondi pensione)<sup>307</sup>.

Tali profili riguardano, per esempio, i fondi bilaterali a costituzione obbligatoria, i quali, a fronte della medesima situazione di bisogno in cui versano i lavoratori coperti dalla cassa integrazione guadagni, erogheranno prestazioni di importo presumibilmente inferiore, visti i vincoli finanziari cui si è innanzi accennato e il limite posto al principio di automaticità delle prestazioni, ciò che potrebbe rilevare sotto il profilo di una possibile violazione degli artt. 3 e 38 Cost.<sup>308</sup>.

Per non dire, inoltre, dell'ulteriore disparità, d'ordine più strettamente pensionistico, inerente alla scoperta copertura che conseguirebbe alla (potenziale) minore entità delle prestazioni erogate dai fondi (soprattutto quelle integrative), con effetto finale sul diritto e sulla misura della pensione.

Sotto altro riguardo, l'obbligo inerente alla costituzione di fondi che, si rammenta, hanno una matrice negoziale, appare di dubbia conciliabilità con l'art. 39, co. 1, Cost.<sup>309</sup>.

A ben vedere, e per concludere, c'è un ulteriore aspetto dell'adeguatezza (tra i molti indagabili) che attiene non tanto ai trattamenti in corso di maturazione (aspettative) ma a quelli in corso di godimento (diritti)<sup>310</sup>.

---

<sup>307</sup> Cfr. M. CINELLI, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro, A proposito degli artt. 2-4 della legge n. 92/2012, op. cit.*, p. 258 s..

<sup>308</sup> Cfr. *supra*, cap. 4, § 2.2.

<sup>309</sup> Cfr. M. CINELLI, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro, A proposito degli artt. 2-4 della legge n. 92/2012, op. cit.*, p. 259.

In riferimento a questi ultimi, il precetto costituzionale imporrebbe che le prestazioni erogate vadano, in via di principio, mantenute, presentando così dette prestazioni una particolare forza di resistenza agli interventi ablativi/riduttivi del legislatore<sup>311</sup>, addirittura maggiore rispetto a tipologie di reddito, quali quelle da lavoro, che si collocano ancora nella dinamica del rapporto contrattuale/sinallagmatico, mentre i redditi pensionistici cadono fuori da quella dinamica, definitivamente cristallizzati, esito di situazioni oramai irrimediabili.

La Consulta si è espressa sulla questione in svariate occasioni<sup>312</sup> e, recentemente, con la sentenza 5 giugno 2013, n. 116, ha riaffermato il principio per cui «[...] il trattamento pensionistico ordinario ha natura di retribuzione differita (fra le altre sentenza n. 30 del 2004, ordinanza n. 166 del 2006); sicché il maggior prelievo tributario rispetto ad altre categorie risulta con più evidenza discriminatorio, venendo esso a gravare su redditi ormai consolidati nel loro ammontare, collegati a prestazioni lavorative già rese da cittadini che hanno esaurito la loro vita lavorativa, rispetto ai quali non risulta più possibile neppure ridisegnare sul piano sinallagmatico il rapporto di lavoro»<sup>313</sup>.

---

<sup>310</sup> Cfr. M. PERSIANI, *Aspettative e diritti nella previdenza pubblica e privata*, op. cit., p. 1030, s. L'A. distingue tra «diritto alla pensione» e «diritto sulla pensione». Nel primo caso, si tratterebbe dell'attesa di un evento giuridico più o meno probabile ma pur sempre incerto, mancando un'adeguata garanzia del completamento della fattispecie (a formazione progressiva) pensionistica. Solo nel secondo caso potrebbe parlarsi di diritto soggettivo perfetto.

<sup>311</sup> Cfr. M. CINELLI, *I livelli di garanzia nel sistema previdenziale*, op. cit., p. 56. L'A. sostiene, in riferimento alla pensione come diritto sociale, che «[...] quando sia stata data attuazione al suddetto diritto sociale, attraverso la regolamentazione da parte del legislatore ordinario delle modalità e dei termini per l'erogazione delle prestazioni garantite, il precetto costituzionale impone che quelle prestazioni vadano, in via di principio, mantenute. Ed in ciò è ravvisabile un primo livello di garanzia previdenziale, dotato di una forza di resistenza rispetto al potere del legislatore ordinario».

<sup>312</sup> Cfr., per esempio, Corte cost. 27 aprile 1988, n. 497, che ha imposto l'adeguamento nel tempo del valore monetario dell'indennità di disoccupazione; Corte cost. 15 luglio 1992, n. 337, ove si afferma che l'adeguatezza della prestazione previdenziale deve essere assicurata anche in prospettiva temporale; Corte cost. 13 luglio 1994, n. 288, avente ad oggetto l'adeguamento monetario dell'indennità di disoccupazione agricola.

<sup>313</sup> Cfr. Corte cost. 5 giugno 2013, n. 116, in [www.giurcost.org/decisioni/index.html](http://www.giurcost.org/decisioni/index.html). Nello specifico, la sentenza ha per oggetto il c.d. contributo di perequazione sulle pensioni superiori a novantamila euro, disposto dal d.l. n. 98/2011, convertito in l. n. 111/2011, come modificato dal d.l. n. 201/2011, convertito in l. n. 214/2011. La sentenza dopo aver chiarito che il citato prelievo ha natura tributaria (ed in quanto tale dovrebbe essere posto sulla generalità dei redditi), si sofferma

Riepilogando, il concetto di adeguatezza può essere letto in un'ottica multilivello: quella europea, in cui la nozione assurge tendenzialmente a sinonimo di tenore di vita raggiunto dal lavoratore (sia pure attraverso l'ausilio della previdenza complementare); quella interna in cui il concetto presenta un andamento ondivago ed incerto, soprattutto se si guardi al limite superiore del trattamento adeguato che non è ben quantificabile, legandosi a valutazioni discrezionali del legislatore, date in risposta ad esigenze contingenti. Si potrebbe, poi, discutere se l'entità del trattamento pensionistico minimo determinato dalla legge (per esempio, quello di 1,5 volte l'assegno sociale) abbia un fondamento nella realtà del vivere quotidiano (importi di 600 euro mensili consentono un'esistenza libera e dignitosa?), ovvero sia sganciato completamente da tali fondamenti di realtà.

Altro punto di domanda interessante è se esistano livelli di garanzia rispetto alle prestazioni pensionistiche in essere (non già alle mere aspettative di diritto): potrebbe valere in tali casi, a certe condizioni, un divieto di *reformatio in pejus*.

Si avverte, per maggiore completezza, che autorevole dottrina, muovendo dalla constatazione che i livelli delle pensioni future sono già al minimo, per effetto dei continui interventi di riforma attuati soprattutto in questi ultimi anni, afferma che non sarebbe consentita un'ulteriore riduzione dei trattamenti in termini di importo, né un ulteriore incremento dell'età pensionabile<sup>314</sup>.

---

sulla differenza tra retribuzione e trattamento pensionistico: la prima, è componente di un rapporto (sinallagmatico) ancora in corso, che si può pertanto ridisegnare nel corso del suo svolgimento, il secondo, in quanto risultato finale di situazioni ormai irrimediabili, avrebbe, pertanto, una maggiore forza di resistenza (rispetto alla retribuzione) ai tentativi di *reformatio in pejus* da parte del legislatore ordinario. Sui profili tributari della questione cfr. P. SANDULLI, *La Corte costituzionale distingue fra equità fiscale ed equità previdenziale: a proposito della sentenza n. 116/2013*, Amministrazione in cammino, 2012, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it/?p=20441](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/?p=20441).

<sup>314</sup> Cfr. M. PERSIANI, *Crisi economica e crisi del welfare State*, Relazione a Convegno (bozza) AIDLASS - Giornate di Studio "La crisi e i fondamenti del diritto del lavoro" - Bologna 16-17 maggio 2013, in [www.aidlass.it/convegni/archivio/2013/Persiani\\_Aidlass\\_2013.doc](http://www.aidlass.it/convegni/archivio/2013/Persiani_Aidlass_2013.doc), p. 33. L'A. esclude, innanzitutto, che ulteriori interventi restrittivi sulle pensioni possano essere finanziati con l'aumento del gettito contributivo, ciò che «[...] finirebbe per aggravare ulteriormente la crisi occupazionale e, al tempo stesso, per far andare fuori mercato tutte le imprese che, per continuare a produrre, non sarebbero in grado di sostenere costi ulteriori». Pertanto, il legislatore sarebbe costretto ad incidere nuovamente sulle prestazioni, ma dovrebbe tenere conto dell'esistenza di «[...] limiti tecnici che incontrerebbe...nel caso in cui la situazione economica e finanziaria dovesse richiedere

Nel primo caso, infatti, ne risulterebbe intaccata la garanzia dei «mezzi adeguati alle esigenze di vita»<sup>315</sup>, nel secondo, l'incremento non sarebbe imponibile *tout court* ma richiederebbe un effettivo accertamento della capacità di lavoro nell'età più avanzata<sup>316</sup>.

Gli eventuali ulteriori interventi riduttivi dovrebbero allora concentrarsi sull'ammontare dei trattamenti già liquidati, almeno quando questi sono di importo elevato<sup>317</sup>.

E ciò, tra l'altro, in un'ottica di tutela dei diritti delle generazioni future, le quali, da un lato, finanziano (nel sistema a ripartizione) le ricche pensioni liquidate con il sistema retributivo e, dall'altro, non avendo nemmeno la garanzia che in futuro vi saranno risorse sufficienti per il finanziamento di livelli essenziali delle prestazioni pensionistiche, continuano a subire ripetute falcidie all'ammontare dei trattamenti nonché incrementi continui delle età legali di ritiro.

Pertanto, se «[...] i diritti acquisiti altro non sono che diritti soggettivi perfetti... non ha senso perpetuare il tabù di una loro sacralità quando devono essere

---

l'emanazione di provvedimenti destinati a determinare, per il futuro, un'ulteriore riduzione di effettività della tutela previdenziale pubblica e, soprattutto, di quella che si realizza mediante l'erogazione di prestazioni pensionistiche». Detti limiti parrebbero evidenti da un esame incrociato della giurisprudenza della Corte costituzionale che «[...] ha già prospettato l'esistenza, come limite alla discrezionalità del legislatore, di una nozione minimale di tutela costituita dalla “*garanzia irrinunciabile delle esigenze minime di protezione della persona*” (Corte costituzionale, sentenza n. 30 del 2004)». Inoltre, la Corte, «quando “*l'apprestamento dei mezzi adeguati alle esigenze di vita*” consiste “*nella corresponsione di una somma di denaro*” ha già affermato un rimedio, all'incidenza della svalutazione monetaria... per la realizzazione della garanzia costituzionale (Corte Cost. sentenze n. 409 del 1995, n. 96 del 1991, n. 497 e n. 501 del 1988)». Infine, «[...] non sarebbe consentita, perché irrazionale, e quindi in contrasto anche con l'art. 3 Cost., un'ulteriore attenuazione dell'effettività della tutela pensionistica che venga realizzata con l'ulteriore elevamento dell'età pensionabile indipendentemente dall'accertato venir meno di una effettiva capacità di lavoro».

<sup>315</sup> Cfr. M. PERSIANI, *Crisi economica e crisi del welfare State*, op. cit., p. 32.

<sup>316</sup> Cfr. M. PERSIANI, *Crisi economica e crisi del welfare State*, op. cit., p. 33.

<sup>317</sup> Cfr. M. PERSIANI, *Crisi economica e crisi del welfare State*, op. cit., p. 36. L'A. afferma che «[...] Se sorgesse l'esigenza di ridurre ulteriormente l'effettività della tutela pensionistica, occorrerebbe... ridurre i trattamenti in atto il cui importo non abbia la funzione di garantire mezzo necessari alle esigenze di vita, ma soltanto quella di soddisfare l'interesse privato a mantenere il livello di vita raggiunto durante lo svolgimento dell'attività lavorativa».

soddisfatti facendo ricorso alla solidarietà pubblica e, cioè, al finanziamento dello Stato e mancano le risorse»<sup>318</sup>.

In conclusione, la dottrina da ultimo richiamata, nell'attitudine a guardare oltre l'esistente, anche attraverso la rottura di alcuni «tabù», quale quello dei diritti pensionistici acquisiti, come pure nelle valutazioni inerenti l'esigenza di una più equa salvaguardia dei rapporti tra generazioni, la migliore tutela dei redditi pensionistici più bassi e, infine, l'incremento indefinito delle età di ritiro (non legata a effettiva capacità di lavoro), s'inserisce nel dibattito sull'adeguatezza a suscitare nuovi interrogativi e a suggerire ipotesi di ulteriori azioni nell'orizzonte futuro della previdenza obbligatoria.

#### **4. Spunti ricostruttivi.**

Nel ripercorrere, per sommi capi, le linee evolutive del sistema previdenziale italiano, s'è visto come, specialmente nello scorcio degli ultimi venti anni, la legislazione sia segnata da un crescendo di interventi, mirati principalmente agli obiettivi dell'armonizzazione delle regole, al generale inasprimento dei requisiti di accesso ai diritti pensionistici, alla modificazione del metodo di calcolo con annessa riduzione del livello delle prestazioni.

Dalla l. n. 421/1992 alla l. n. 214/2011, detti interventi perseguono tutti uno scopo prevalente, cioè quello di mettere al riparo il sistema pensionistico da eventi tali da minarne la sostenibilità finanziaria.

Un contributo importante in tale percorso, si deve all'Unione europea: è vero che, a livello comunitario, la previdenza obbligatoria è rimasta fuori dal meccanismo dell'armonizzazione legislativa (cosicché gli Stati sono liberi di definire i propri sistemi previdenziali e sono pienamente responsabili di tale

---

<sup>318</sup> Cfr. M. PERSIANI, *Crisi economica e crisi del welfare State*, op. cit., p. 34 s..

definizione), ma negli ultimi anni soprattutto, si segnala un coordinamento costante, con una forte attività d'indirizzo e monitoraggio<sup>319</sup>.

L'obiettivo di lungo periodo è la creazione di «sistemi pensionistici adeguati, sostenibili e sicuri»<sup>320</sup>.

Spinge al perseguimento urgente di tale obiettivo la paura non infondata di una società futura protesa all'invecchiamento, in cui drammaticamente si porrà un problema di sostenibilità di tutte le prestazioni sociali (anche pensionistiche)<sup>321</sup>.

Sullo sfondo c'è, poi, una crisi economica oramai cronicizzata, che ha l'effetto combinato di frenare la crescita del prodotto interno lordo e complicare oltremisura il risanamento dei bilanci pubblici. Per non dire, ancora, della speculazione finanziaria che, a fasi alterne, ritorna a pesare sulla situazione debitoria degli Stati, già di suo preoccupante.

Ciò in parte spiega perché, in taluni casi (v. l'Italia), l'azione dell'Unione europea è sfociata in un vero e proprio *forcing*, volto ad imporre determinate riforme strutturali, attuato con modalità che nulla hanno a che vedere col moderatismo del metodo aperto di coordinamento: il riferimento è alla nota lettera della BCE dell'estate 2011, in grado di esercitare, un totale condizionamento politico sulle opzioni del legislatore nazionale, poi sfociate nella l. n. 214/2011, ponendosi come *condicio sine qua non* per uno scambio tra flussi finanziari nella disponibilità dell'UE e scelte di stabilità dell'impianto economico nazionale<sup>322</sup>.

Dopo quella difficile vicenda, l'Italia è però riuscita, almeno per quanto riguarda il comparto previdenziale, a vincere la sfida della sostenibilità, mettendo in campo un sistema pensionistico esemplare da tale punto di vista, tanto da

---

<sup>319</sup> Cfr. *supra*, cap. I, § 1.2.

<sup>320</sup> Cfr. Cfr. *Libro verde - Verso sistemi pensionistici adeguati, sostenibili e sicuri in Europa*, *cit.*, p. 2.

<sup>321</sup> Per l'impatto dell'invecchiamento demografico sui sistemi pensionistici, cfr. *supra*, cap. I, § 1.2.

<sup>322</sup> Cfr. P. SANDULLI, *Il sistema pensionistico tra una manovra e l'altra. Prime riflessioni sulla legge n. 214/2011*, *op. cit.*, p. 3 ss..

guadagnarsi il riconoscimento formale dell'Unione europea<sup>323</sup> e (all'interno dei confini nazionali) della Ragioneria Generale dello Stato<sup>324</sup>.

In effetti, la riforma italiana, puntando su incremento ed indicizzazione dell'età pensionabile, parità tra uomini e donne nell'accesso alla pensione, calcolo contributivo *pro rata* per tutti ed eliminazione delle pensioni di anzianità, risulta pienamente aderente alle linee guida stilate dalla Commissione europea nel Libro verde sulle pensioni del 2010.

Ad onor del vero, in Europa si registrano anche voci dissonanti riguardo all'approccio utilizzato dalla Commissione, in particolare per ciò che attiene al meccanismo dell'indicizzazione dell'età di ritiro alla speranza di vita, il quale, se applicato indiscriminatamente e senza verifica dell'effettiva integrità della capacità di lavoro in età avanzata, rischia di scaricare gli oneri della previdenza su altri pilastri del *welfare*, quali l'assistenza e la tutela sanitaria<sup>325</sup>.

Ad ogni modo, la l. n. 214/2011 ha ricevuto, come pocanzi accennato, il *placet* dell'Unione europea che giudica l'attuale sistema pensionistico italiano come uno dei più avanzati dal punto di vista della sostenibilità.

Eppure la riforma non è esente da ombre che, in un caso almeno, sembrano addirittura oscurare l'intera legge: su tutte vi è quella dell'«affare esodati», una svista che, causa il numero esorbitante dei soggetti destinatari della salvaguardia e l'entità della copertura finanziaria richiesta, rischia di far saltare proprio quella sostenibilità che si sarebbe voluta assicurare<sup>326</sup>.

Altro aspetto in primo piano nelle riforme della previdenza, attuate o da attuarsi, è quello dell'adeguatezza. Il Libro verde, infatti, vi pone una certa enfasi come parte dei più generali obiettivi della lotta alla povertà ed alla esclusione sociale (cfr. Europa 2020). Le ricadute sociali e finanziarie di sistemi pensionistici

---

<sup>323</sup> Cfr. Ministero dell'Economia e delle Finanze – Ragioneria Generale dello Stato, *Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario, Rapporto n. 14*, 2013, cit., p. 68 ss..

<sup>324</sup> Cfr. *Libro bianco - Un'agenda dedicata a pensioni adeguate, sicure e sostenibili*, cit., p. 34.

<sup>325</sup> Cfr. SOC/386 – CESE, 72/2011, cit., p. 3.

<sup>326</sup> Cfr. *supra*, cap. III, § 4.

inadeguati potrebbero essere peggiori di quelle imputabili ad una carenza di sostenibilità.

Eppure sembra che, almeno fino ad oggi, l'adeguatezza sia rimasta indietro e che il legislatore stia trascurando quello che in futuro potrebbe risultare un elemento esplosivo in termini proprio di povertà ed esclusione sociale<sup>327</sup>.

Per altro verso, non appare verosimile che, dopo l'adesione dell'Italia al c.d. *Fiscal compact*, possano reperirsi, in futuro, risorse aggiuntive da destinare al finanziamento del sistema pensionistico ed al mercato del lavoro, per apportare eventuali correttivi sul fronte dell'adeguatezza (che ovviamente comporteranno dei costi). Anzi, proprio l'adesione al ricordato trattato, a causa del colossale impegno finanziario finalizzato alla riduzione del debito pubblico (circa 50 miliardi l'anno per 20 anni), potrebbe spingere a rivedere ancora al ribasso il sistema previdenziale, come evidenziato ampiamente in dottrina.

E c'è chi, proprio a riprova della preoccupazione di ulteriori tagli ai diritti sociali, propone, in risposta, la stesura di uno «Statuto del *welfare*», una sorta di carta fondamentale dei livelli minimi delle prestazioni pensionistiche, sanitarie, nonché relative ad altri diritti sociali giudicati non più comprimibili, affiancando però tale protezione a parametri di efficienza ed ai c.d. costi standard (per garantire la razionalità della spesa)<sup>328</sup>.

Visto, per altro verso, che l'Italia oltre al piano di rientro imposto dal *Fiscal compact*, si è impegnata a finanziare il MES per un importo ingente, pari a circa 125

---

<sup>327</sup> Cfr. OECD (2013), *Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing., in [www.ustation.it/docs/pensioni.pdf](http://www.ustation.it/docs/pensioni.pdf), p. 60 ss.. Cfr., inoltre, OECD (2013), *Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators (Highlight Italy)*, in [www.oecd.org/pensions/pensionsataglance.htm](http://www.oecd.org/pensions/pensionsataglance.htm), p. 2. Nell'ultimo documento citato si afferma chiaramente, in relazione alla situazione italiana, che «L'adeguatezza dei redditi pensionistici potrà essere un problema per le future coorti di pensionati...con il metodo contributivo, le prestazioni pensionistiche sono legate strettamente ai contributi. I lavoratori con carriere intermittenenti, lavori precari e mal retribuiti saranno più vulnerabili al rischio di povertà durante la vecchiaia. In secondo luogo, oltre alle prestazioni sociali (assegno sociale) erogate secondo il livello di reddito, per le persone di 65 anni e per quelle più anziane, l'Italia non prevede alcuna pensione sociale per attenuare il rischio di povertà per gli anziani. Infine, il pilastro pensionistico privato non è ancora ben sviluppato».

<sup>328</sup> Cfr. M. CARABBA, *Fiscal compact e tutela dei diritti sociali*, op. cit., p. 12.



miliardi di euro<sup>329</sup>, è chiaro che la finanza pubblica sarà sottoposta nei prossimi anni a stress forse insostenibili.

Non è peregrina, pertanto, l'argomentazione contenuta nella sentenza del *Bundesverfassungsgericht* tedesco, sul MES e sul *Fiscal compact*<sup>330</sup>, che, pena l'incostituzionalità della relativa legge, subordina ogni futuro impegno della Germania ad un effettivo vaglio del *Bundestag* e ad un attento bilanciamento tra esigenza fiscale e diritti sociali<sup>331</sup>, poiché l'adesione ai trattati fiscali non può compromettere, annullandola, l'autonomia di bilancio del Paese per un periodo apprezzabilmente lungo, ciò che segnerebbe il confine estremo ed impossibile da superare ai fini dell'accettazione dei trattati anzidetti<sup>332</sup>.

Se tale argomentazione è valida per la Germania deve esserlo necessariamente anche per l'Italia.

Il vincolo del pareggio di bilancio ha, peraltro, assunto valore costituzionale con la l. cost. n. 1/2012 (in attuazione della quale è stata emanata la l. n. 243/2012), ciò che rafforza ulteriormente l'impegno preso in sede europea e, precludendo le politiche di *deficit spending*, rende assai più complesso che in passato il finanziamento delle strategie di *welfare*<sup>333</sup>.

Per migliorare l'adeguatezza delle pensioni, quindi, escludendo per il momento la possibilità di intervenire dal lato della spesa pubblica, non rimarrebbe che la mobilitazione delle risorse private (TFR e contributi volontari) per irrobustire la previdenza complementare che, dalle stime della Ragioneria Generale dello Stato, potrebbe essere in grado di colmare il *gap* che in futuro dividerà il tenore di vita

---

<sup>329</sup> Cfr. A. DE PETRIS, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Meccanismo Europeo di Stabilità e sul Fiscal Compact. Guida alla lettura, op. cit.*, p. 4.

<sup>330</sup> Cfr. Bundesverfassungsgericht, Sentenza BvR 1390/12 del 12 settembre 2012 (Ratifikation von ESM-Vertrag und Fiskalpakt), *cit. supra*, nota n. 204.

<sup>331</sup> Cfr. M. CARABBA, *Fiscal compact e tutela dei diritti sociali, op. cit.*, p. 11.

<sup>332</sup> Cfr. A. FERRARI ZUMBINI, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Meccanismo Europeo di Stabilità e sul Fiscal Compact, op. cit.*, p. 53.

<sup>333</sup> Cfr. R. SAPIENZA, *Pareggio di bilancio, Fiscal compact e diritti sociali. Finis Europae?*, *op. cit.*, p. 125.

conseguito dal lavoratore dal valore dell'assegno pensionistico erogato dalla previdenza di base<sup>334</sup>.

Visti il numero di adesioni, ad oggi non molto consistente dal punto di vista numerico<sup>335</sup> ed anche le statistiche di lungo periodo sui rendimenti dei fondi rispetto al TFR (non molto confortanti)<sup>336</sup>, occorrerebbe fornire la previdenza complementare di una maggiore effettività, agendo sul fronte degli incentivi (che conferiscono convenienza all'opzione) per aumentare il numero degli iscritti, ma anche sul fronte della sicurezza e stabilità dei fondi per una migliore garanzia dei lavoratori in tempo di crisi economica<sup>337</sup>.

A livello europeo, oltre alla revisione delle attuali direttive sugli EPAP e sull'insolvenza del datore di lavoro, tra le iniziative attese in materia di previdenza complementare si segnala la prevista adozione di «[...] un codice di pratiche esemplari per regimi pensionistici professionali (secondo pilastro), che affronti questioni come il miglioramento della copertura dei dipendenti, la fase della liquidazione, la ripartizione e l'attenuazione dei rischi, il rapporto costi/benefici e l'assorbimento degli shock»<sup>338</sup>, nonché l'adozione di codici facoltativi e di un regime di certificazione dei prodotti assicurativi del terzo pilastro, allo scopo di migliorarne la qualità, aumentare l'informazione ed il livello di protezione dei consumatori<sup>339</sup>.

Oltre che quelle sulla previdenza complementare, fondamentali saranno le azioni mirate sul mercato del lavoro, che potrebbero snodarsi lungo una triplice direttrice: a) la garanzia dell'invecchiamento in buona salute conseguita attraverso una migliore ricognizione delle attività che obiettivamente non appaiono facilmente

---

<sup>334</sup> Cfr. Ministero dell'Economia e delle Finanze – Ragioneria Generale dello Stato, *Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario*, op. ult. cit., p. 182.

<sup>335</sup> Cfr. *supra*, cap. III, § 4.1., nota n. 168. Ad oggi, poco più di un lavoratore su quattro aderisce alla previdenza complementare.

<sup>336</sup> Cfr. *supra*, cap. IV, § 2., nota n. 221.

<sup>337</sup> Cfr. *Libro bianco - Un'agenda dedicata a pensioni adeguate, sicure e sostenibili*, op. cit., p. 6.

<sup>338</sup> Tale codice verrà elaborato parti sociali, specialisti dei servizi pensionistici, organi consultivi come il Forum delle pensioni o il Comitato consultivo sulle pari opportunità tra donne e uomini.

<sup>339</sup> Cfr. *Libro bianco - Un'agenda dedicata a pensioni adeguate, sicure e sostenibili*, cit., p. 17 s..

conciliabili con condizioni psico-fisiche ottimali e dalla predisposizione di strumenti di verifica dell'effettiva capacità di lavoro in età avanzata, nonché volti ad agevolare il lavoro delle persone anziane: in tal senso si discute anche dell'introduzione di istituti per un mercato del lavoro di fine carriera (in grado di coniugare pensione e attività lavorativa, per esempio, attraverso forme di part-time)<sup>340</sup>; b) il potenziamento delle tutele esterne ed interne al rapporto di lavoro (da un punto di vista previdenziale, gioverebbe, per esempio, l'estensione dell'istituto della contribuzione figurativa), con una particolare attenzione rivolta alla effettività delle prestazioni erogate dagli enti di solidarietà bilaterali, ricadenti nella sfera di operatività del c.d. *welfare* negoziale; c) la progressiva sostituzione delle politiche passive, di mero sostegno monetario, con politiche attive mirate al reinserimento del lavoratore nel mercato<sup>341</sup> e la migliore tutela del lavoro femminile maggiormente esposto a riduzioni in termini di occupazione, retribuzione, contributi previdenziali, nonché ad eventi interruttivi della carriera<sup>342</sup>, con connessa diminuzione dei diritti pensionistici<sup>343</sup>: in tale direzione gioverebbe, per esempio, conferire nuovo vigore alle politiche regionali attuate nel campo della parità di genere, quali gli incentivi alle imprese per la creazione/stabilizzazione dell'occupazione, le azioni in favore della creazione d'impresa, le misure di orientamento e formazione per l'ingresso nel mercato del lavoro, le azioni volte al reinserimento lavorativo ed alla riqualificazione professionale<sup>344</sup>, che ultimamente registrano (2010-2011) una tendenza recessiva (considerata la situazione di grave crisi economico-finanziaria) a vantaggio degli ammortizzatori sociali e delle politiche generaliste (nei confronti di tutti i lavoratori o dei giovani di entrambi i sessi)<sup>345</sup>.

---

<sup>340</sup> Cfr. *supra*, cap. IV, § 2.1.

<sup>341</sup> Cfr. G. ZILIO GRANDI – M. SFERRAZZA, *La legge 92/2012 ed il riordino degli ammortizzatori sociali*, *op. cit.*, p. 58.

<sup>342</sup> Cfr. *Libro bianco - Un'agenda dedicata a pensioni adeguate, sicure e sostenibili*, *cit.*, p. 12.

<sup>343</sup> Cfr. ISFOL, *Rapporto di monitoraggio del mercato del lavoro 2012*, *op. cit.*, p. 148.

<sup>344</sup> Cfr. ISFOL, *Rapporto di monitoraggio del mercato del lavoro 2012*, *op. cit.*, p. 151.

<sup>345</sup> Cfr. ISFOL, *Rapporto di monitoraggio del mercato del lavoro 2012*, *op. cit.*, p. 152.

Anche all'esito di tutte le anzidette misure, resta però il fatto che le pensioni future andranno incontro ad un calo consistente del relativo ammontare, come dimostrato dagli studi sui tassi di sostituzione: tale evidenza impone una verifica alla luce del principio costituzionale di adeguatezza, di cui all'art. 38, co. 2, Cost..

Leggendo la disposizione in combinato con l'art. 3, co. 2, Cost., emerge una prima nozione di adeguatezza: l'importo della pensione, per rispecchiare il principio del merito, non potrà coincidere (non vi è dubbio alcuno su tale aspetto) con l'importo della pensione assistenziale di base (assegno sociale).

Occorrerà, pertanto, un *quid pluris* rispetto all'entità di quest'ultima.

Nonostante una giurisprudenza costituzionale tendenzialmente protesa a costruire la pensione in termini di retribuzione differita, negli articoli 36 e 38 della Costituzione i connotati di pensione e retribuzione non coincidono: il carattere della sufficienza è senz'altro comune ad entrambi i trattamenti, mentre la proporzionalità rimane riferibile alla sola retribuzione, in virtù del principio di sinallagmaticità, caratterizzante il rapporto di lavoro.

Nulla vieta, quindi, al legislatore, di calibrare le pensioni sul tenore di vita raggiunto dalle persone in attività di lavoro, ma tale scelta resta legata ad una valutazione discrezionale (da farsi tempo per tempo) in merito all'entità delle prestazioni da un lato e delle risorse disponibili dall'altro.

Pertanto, se in passato vi sono state pensioni equiparate al livello della retribuzione (percepita a fine attività), in questi ultimi venti anni, di contro, si è verificata una marcata tendenza al ribasso, sia per esigenze di riequilibrio finanziario del sistema, sia anche perché il settore previdenziale è spesso utilizzato dallo Stato allo scopo (come usa dire) di fare cassa.

Non è chiaro, però, fino a che punto possa spingersi il legislatore nell'azione di riduzione delle prestazioni, ma forse ha già passato il segno, se anche l'OCSE ha recentemente denunciato il deficit di adeguatezza esistente nel sistema pensionistico italiano (limitatamente alle pensioni che matureranno con il sistema contributivo revisionato *ex l. n. 214/2011*), auspicando che vengano prese misure tali da

scongiurare il rischio di povertà cui sono particolarmente esposti i lavoratori discontinui e precari in genere<sup>346</sup>.

È legittimo, pertanto, porsi alcune domande su un punto chiave della legge n. 214/2011 (già previsto dalla l. n. 335/1995 e successivamente modificato) che si scontra con semplici elementi di realtà e buon senso: si può ritenere adeguato un importo minimo di pensione pari a 1,5 volte l'assegno sociale, con venti anni di contributi versati?

Se tale importo ammonta a circa 663,00 euro mensili mentre l'assegno sociale a circa 442,00 euro (per una differenza di circa 200,00 euro mensili) è pienamente lecito, anzi doveroso, chiedersi come possa dirsi soddisfatto il principio del merito che, come s'è visto, conforma il sistema delle prestazioni pensionistiche in modo tale che il legislatore non possa appiattire la pensione previdenziale minima sull'importo del richiamato assegno ed anche nel senso che debba esservi una giusta differenziazione nei trattamenti, tale da rispecchiare l'impegno profuso dalle persone durante l'attività di lavoro.

Né, da un punto di vista della conformità a Costituzione, vale a colmare il *gap* di adeguatezza della pensione di base la c.d. teoria della funzionalizzazione della previdenza complementare alla previdenza pubblica, introdotta dalla Corte costituzionale, in particolare nella sentenza n. 393/2000.

La previdenza complementare servirà, come affermato da autorevole dottrina, al raggiungimento di più elevati livelli di copertura (cfr. art. 1, d.lgs. n. 252/2005), ma non concorrerà con la previdenza obbligatoria nella garanzia di adeguatezza dei trattamenti, delineata ai sensi dell'art. 38, co. 2, Cost., almeno finché essa rimarrà libera e volontaria come vuole l'art. 38, co. 5., Cost.<sup>347</sup>.

Nel quadro di tali più risalenti problematiche, nuove possibili questioni d'incostituzionalità potrebbe suscitare l'istituto dei fondi di solidarietà bilaterali, che

---

<sup>346</sup> Cfr. OECD (2013), *Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing., cit., p. 60 ss.. Cfr., inoltre, OECD (2013), *Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators (Highlight Italy)*, cit., p. 2.

<sup>347</sup> Cfr. M. PERSIANI, *Previdenza pubblica e previdenza privata*, in M. PERSIANI, *Diritto del lavoro*, 2004, Padova, p. 1103, 1109 ss.

la l. n. 92/2012 pone (terminato il periodo di transizione) a fulcro del sistema delle tutele in costanza di rapporto di lavoro. Tali questioni riguardano, ad esempio, i fondi bilaterali a costituzione obbligatoria, i quali, a fronte della medesima situazione di bisogno in cui versano i lavoratori coperti dalla cassa integrazione guadagni, erogheranno prestazioni di importo presumibilmente inferiore, alla luce dei vincoli finanziari cui soggiacciono e del limite posto al principio di automaticità delle prestazioni, ciò che potrebbe rilevare sotto il profilo di una violazione degli artt. 3 e 38 Cost.<sup>348</sup>.

Detta disparità sarebbe apprezzabile anche dal punto di vista più strettamente pensionistico poiché alla minore entità delle prestazioni erogate dai fondi (soprattutto quelle integrative), conseguirebbe, come effetto naturale, una contrazione sul fronte del diritto e della misura della pensione.

Sotto altro riguardo, l'obbligo inerente alla costituzione di fondi che, si rammenta, hanno una matrice negoziale, appare di dubbia conciliabilità con l'art. 39, co. 1, Cost.<sup>349</sup>.

Se questa è la situazione sul fronte dell'adeguatezza, viene spontaneo ancora un ultimo interrogativo: se vi sarà nuovamente necessità di intervenire per fronteggiare eventuali colpi di coda di una crisi economica che pare senza uscita, si potrà ancora attingere al settore previdenziale con ulteriori riduzioni delle prestazioni ovvero con incrementi dell'età pensionabile?

Autorevole dottrina nega per lo più questa evenienza: nel primo caso risulterebbe compromessa la garanzia dei «mezzi adeguati alle esigenze di vita»<sup>350</sup>, nel secondo, la possibilità di incremento non è esclusa *a priori* ma richiederebbe sempre un previo accertamento della capacità di lavoro in età avanzata<sup>351</sup>.

Gli eventuali ulteriori interventi riduttivi, anche per una questione di salvaguardia dei già esigui diritti delle generazioni future, dovrebbero allora

---

<sup>348</sup> Cfr. *supra*, cap. 4, § 2.2.

<sup>349</sup> Cfr. M. CINELLI, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro, A proposito degli artt. 2-4 delle legge n. 92/2012*, op. cit., p. 259.

<sup>350</sup> Cfr. M. PERSIANI, *Crisi economica e crisi del welfare State*, op. cit., p. 32.

<sup>351</sup> Cfr. M. PERSIANI, *Crisi economica e crisi del welfare State*, op. cit., p. 33.

concentrarsi sull'ammontare dei trattamenti già liquidati, almeno quando questi siano di importo elevato<sup>352</sup>.

Tale tipologia di intervento andrebbe però vagliata attentamente per quanto attiene ai profili di costituzionalità, vista la posizione molto prudente della Corte costituzionale, che, nella recentissima sentenza 5 giugno 2013, n. 116 , ha anzi affermato come le prestazioni erogate vadano, in via di principio, mantenute, presentando così dette prestazioni una particolare forza di resistenza agli interventi ablativi/riduttivi del legislatore<sup>353</sup>, addirittura maggiore rispetto a tipologie di reddito, quali quelle da lavoro, che si collocano ancora nella dinamica del rapporto contrattuale/sinallagmatico, mentre i redditi pensionistici cadono fuori da quella dinamica, definitivamente cristallizzati, esito di situazioni oramai irrimediabili.

---

<sup>352</sup> Cfr. M. PERSIANI, *Crisi economica e crisi del welfare State*, op. cit., p. 36.

<sup>353</sup> Cfr. M. CINELLI, *I livelli di garanzia nel sistema previdenziale*, op. cit., p. 56.

## Bibliografia

- AA.VV. *La grande crisi – Domande e risposte*, Approfondimenti, *Il Sole24Ore*, 2008, Milano.
- ALES E. *Dalla politica sociale europea alla politica europea di coesione sociale. Considerazioni critiche sugli sviluppi del modello sociale europeo nella stagione del metodo di coordinamento aperto*, in *Diritto e Libertà. Studi in memoria di Matteo Dell'Olio*, 2008, I, Torino.
- ALIBRANDI G. *La previdenza sociale nella nuova Costituzione*, *Dir. lav.*, 1948, I.
- BAYLOS GRAU A. *Crisi, modello europeo e riforma del lavoro*, in *Lav. dir.*, 2010, III.
- BEVERIDGE W. *Social Insurance and Allied Services*, 1942, London.
- BIANCO G. *Sicurezza sociale nel diritto pubblico*, in *Digesto, Sez. Pubbl.*, XIV, 1999, Torino.
- BOER P. *Principi generali della riforma*, in R. PESSI (a cura di), *La riforma del sistema previdenziale*, 1995, Padova.
- BOGGERO G. *Il governo per confronto: l'Italia nel primo "semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche"*, *Amministrazione in cammino*, 2012, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it/?p=17976](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/?p=17976).
- BONALDA F. *Capitolo esodati. I graziati a quota 120.000*, *Guida pubbl. imp.*, 2012, 9.
- BONVICINI G. – BRUGNOLI F. (a cura di) *Il fiscal compact*, *Quaderni IAI*, 2012, 5, in [www.iai.it/pdf/Quaderni/iaiq\\_05.pdf](http://www.iai.it/pdf/Quaderni/iaiq_05.pdf).
- CANAVESI G. *Pensioni d'anzianità, decorrenze, età pensionabile*, in M. CINELLI – G. FERRARO, *Lavoro, competitività, welfare*, Commentario alla legge 24 dicembre 2007, n. 247 e riforme correlate, 2008, Torino.
- CAPARRA F. – COSTA A. *Libera circolazione dei lavoratori e previdenza complementare nel diritto del lavoro dell'Unione europea*, in *Lav. prev. oggi*, 2010, VII.
- CARABBA M. *Fiscal compact e tutela dei diritti sociali*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2013, 1-2.
- CARUSO B. – MASSIMIANI C. *Prove di democrazia in Europa: la Flessicurezza nel lessico ufficiale e nella pubblica opinione europea*, in WP CSDL E "M. D'Antona".INT – 59/2008 [www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/wp/int/caruso\\_massimiani\\_n59-2008int.pdf](http://www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/wp/int/caruso_massimiani_n59-2008int.pdf).
- CESE (COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO) *SOC/386 – CESE*, 72/2011.
- CINELLI M. *Diritto della previdenza sociale*, 2012, Torino.
- CINELLI M. *Il Welfare dopo gli interventi 2011-2012 di riforma delle pensioni e degli ammortizzatori sociali*, Relazione a Convegno nazionale AGI, Ancona 26-27 ottobre 2012.
- CINELLI M. *La riforma dei trattamenti pensionistici, Introduzione*, in M. CINELLI – G. FERRARO (a cura di), *Lavoro, competitività, welfare*, Commentario alla legge 24 dicembre 2007, n. 247 e riforme correlate, 2008, Torino.
- CINELLI M. *La riforma delle pensioni del «Governo tecnico». Appunti sull'art. 24 della legge n. 214 del 2011*, *riv. it. dir. lav.*, 2012, 2, p. 385 ss..
- CINELLI M. *Lineamenti generali della riforma previdenziale*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 1994.
- CINELLI M. – GIUBBONI S. *Manuali modulari di diritto del lavoro*, in B. CARUSO, M. CINELLI, G. FERRARO (a cura di), *approfondimenti/2*, 2005, Torino.
- CINELLI M. – NICOLINI C.A. *La Corte di Giustizia, la pensione delle donne, i costi del welfare*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2009, II.



- CINELLI M. – NICOLINI C.A. *Le misure sociali di contrasto alla “crisi globale”, in Riv. it. dir. lav., 2009, I.*
- CINELLI M. (a cura di) *La previdenza complementare. Art. 2123, in M. CINELLI (a cura di), Il codice civile. Commentario, 2010, Milano.*
- CINELLI, M. *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro, A proposito degli artt. 2-4 delle legge n. 92/2012, Riv. dir. sic. soc., 2012.*
- CIOCCA G. *I coefficienti di trasformazione, in M. CINELLI – G. FERRARO (a cura di), Lavoro, competitività, welfare, Commentario alla legge 24 dicembre 2007, n. 247 e riforme correlate, 2008, Torino.*
- CIOCCA G. *Il sistema pensionistico nell’evoluzione del welfare, in P. OLIVELLI e M. MEZZANZANICA, A qualunque costo? Lavoro e pensioni: tra incertezza e sicurezza, 2005, Milano.*
- CIOCCA G. *La libertà della previdenza privata, 1998, Milano.*
- CIOCCA G. *La previdenza obbligatoria nelle disposizioni comunitarie, in F. CARINCI – A. PIZZO FERRATO (a cura di), Diritto del lavoro dell’Unione europea, 2010, Torino.*
- CIOCCA G. *L’operatività transfrontaliera delle forme pensionistiche complementari, in M. CINELLI (a cura di), Il codice civile. Commentario. La previdenza complementare. Art. 2123, 2010, Milano.*
- COCKX B. – VAN DER LINDEN B. *La flexicurité en Belgique: une proposition fondée sur des principes économiques, in Rev. int. trav., 2010, III.*
- COMMISSIONE EUROPEA *Europa 2020 – Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, COM (2010) 2020, 3 marzo 2010.*
- COMMISSIONE EUROPEA *La governance europea – Libro bianco, COM (2001), 428 def./2, 5 agosto 2001.*
- COMMISSIONE EUROPEA *Libro bianco - Un’agenda dedicata a pensioni adeguate, sicure e sostenibili, Bruxelles, 16.2.2012, COM(2012) 55 final, in [www.lavoro.gov.it/Notizie/Documents/Notizie\\_2/Librobiancopensioni\\_16022012.pdf](http://www.lavoro.gov.it/Notizie/Documents/Notizie_2/Librobiancopensioni_16022012.pdf)*
- COMMISSIONE EUROPEA *Libro verde - Verso sistemi pensionistici adeguati, sostenibili e sicuri in Europa, COM (2010) 365 def., 7 luglio 2010.*
- COMMISSIONE MINISTERIALE PER LA VALUTAZIONE DEGLI EFFETTI DELLA LEGGE 335/1995 *Relazione della Commissione Ministeriale per la valutazione degli effetti della legge 335/1995, Relazione finale, Settembre 2001, in [www.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.gov.it).*
- CONSIGLIO EUROPEO *Consiglio europeo del 24 e 25 marzo 2011, Conclusioni, in [www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/it/ec/120304.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/120304.pdf).*
- CONSIGLIO EUROPEO *Consiglio europeo di Lisbona 23 e 24 marzo 2000. Conclusioni della Presidenza.*
- CONSIGLIO EUROPEO *Delibera 7 settembre 2010, 13161/10, (OR.en), PRESSE 229 PR CO 14, in [www.consilium.europa.eu/uedocs/NewsWord/it/ecofin/116515.doc](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/NewsWord/it/ecofin/116515.doc).*
- CONSIGLIO EUROPEO *Documento di valutazione della strategia di Lisbona, SEC (2010) 114 def., 2 febbraio 2010.*
- CONSIGLIO EUROPEO *Trattato istitutivo dell’ESM (European Stability Mechanism), in <http://www.european-council.europa.eu/media/582889/08-tesm2.it12.pdf>.*
- CORSO G. *I diritti sociali nella Costituzione italiana, Riv. trim. dir. pubbl., 1981.*
- COVIP *La previdenza complementare. Principali dati statistici. Secondo trimestre 2013, in [www.covip.it/wp-content/uploads/Agg\\_Stat-Giu2013-v20130730.pdf](http://www.covip.it/wp-content/uploads/Agg_Stat-Giu2013-v20130730.pdf).*

- CRISAFULLI V. *Costituzione e protezione sociale*, in *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, 1952, Milano.
- DE PETRIS A. *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Meccanismo Europeo di Stabilità e sul Fiscal Compact. Guida alla lettura*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).
- DE SIMONE G. *Riforma del TFR e previdenza complementare, tra neopaternalismo pubblico e autonomia privata*, *Lav. dir.*, 2008, 4.
- DELLI GATTI D. –  
VERGA G. –  
HAMAUI R.  
DIRECTORATE  
GENERAL FOR  
EMPLOYMENT,  
SOCIAL AFFAIRS  
AND INCLUSION OF  
THE EUROPEAN  
COMMISSION AND  
THE SOCIAL  
PROTECTION  
COMMITTEE  
EMILIANI S. P. *La congiuntura monetaria internazionale e i condizionamenti della crisi dei mutui americani*, Quaderni ASSBB, n. 240/2008, in [www.assbb.it/CMI/quaderno\\_240.pdf](http://www.assbb.it/CMI/quaderno_240.pdf).  
*Pension Adequacy in the European Union, 2010-2050*, 23 May 2012.
- ERMIDA URIARTE  
O. *Vicende circolatorie della posizione di previdenza complementare in ambito comunitario*, in M. CINELLI (a cura di), *Il codice civile. Commentario. La previdenza complementare. Art. 2123*, 2010.  
*La crisi finanziaria globale e il diritto del lavoro*, in *Lav. dir.*, 2010, II.
- FEDELE F. –  
MORRONE A.  
FERRARI ZUMBINI  
A. *La legislazione sociale del 2011 tra crisi della finanza pubblica e riforma delle pensioni*, *RDSS*, 2012, 1, p. 115.  
*La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Meccanismo Europeo di Stabilità e sul Fiscal Compact*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2013, 1-2.
- FERRARO G. –  
MAZZIOTTI F. (a  
cura di)  
FUGAZZI S. *Il Sistema pensionistico riformato. Dalla Legge delega 421/1992, al DL 585/1993*, 1994, Napoli.  
*Idee per l'Italia: abbattere il debito pubblico per restituire allo Stato la sovranità in politica economica*, 2013, Ed. lulu.com.
- GAROFALO D. *Gli ammortizzatori sociali per la riforma Fornero*, *Lav. giur.*, 2012, 10.
- GASPARINI CASARI  
V. *Una calda estate*, in *Dir. econ.*, 2011, 3/4, p. 521 ss.
- GERMINI P. *Gli effetti della manovra 2011 sulle pensioni*, in *Speciale Pensioni. Il Sole24Ore*, 2011, Milano.
- GIUBBONI S. –  
ORLANDINI G.  
GOVERNO  
ITALIANO *La libera circolazione dei lavoratori nell'Unione europea*, 2007, Bologna.  
*La corruzione in Italia. Per una politica della prevenzione*, in [www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/24/2012\\_10\\_22\\_Rapporto\\_corruzione\\_PA.pdf](http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/24/2012_10_22_Rapporto_corruzione_PA.pdf).
- GRONCHI S. *Coefficienti: tutto da rifare*, in [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info) del 22.12.2011.
- GRONCHI S. *Un'ipotesi di correzione e completamento della riforma delle pensioni del 1995*, in *Studi e note di economia*, 1996, 2, Firenze.
- GUARINO G. *La previdenza sociale nella Costituzione italiana e nelle altre costituzioni*, *Riv. inf. mal. prof.*, 1952.
- ICHINO P. *Vero o falso sulla questione "esodati" (e come risolverla)*, Lettera pubblicata sul *Corriere della Sera* del 18 giugno 2012.

- INTORCIA M. *Commento all'art. 37, L. n. 88 del 1989, in Nuove leggi civ. comm., 1990.*
- INTORCIA M. *L'ordinamento pensionistico, Pubblicazioni dell'Istituto Nazionale della Previdenza sociale, 2011, in [www.inps.it](http://www.inps.it).*
- ISFOL *Rapporto di monitoraggio del mercato del lavoro 2012, in [www.isfol.it](http://www.isfol.it).*
- ISTAT *Occupati e disoccupati, Trimestrale luglio 2013, in <http://www.istat.it/it/archivio/98019>.*
- ISTAT *Report anni 2010-2012, PIL e indebitamento AP, in [www.istat.it/it/archivio/83796](http://www.istat.it/it/archivio/83796).*
- LO BUE M. *La crisi del debito greco e la reazione dell'Unione, in Riv. it. dir. cost., Quaderni costituzionali, 2011, I.*
- MARIMPIETRI I. *La riforma pensionistica nella manovra salva Italia, in Guida alle pensioni, Il Sole24Ore, 2012, I.*
- MARTONE M. *Osservazioni sul rapporto tra costo del lavoro e oneri previdenziali, Arg. dir. lav., 2002.*
- MARTONE M. voce *Concertazione, in Enc. giur. Treccani, 2001.*
- MAZZIOTTI A. *La problematica della diversa età pensionabile per i lavoratori e le lavoratrici tra ambiguità legislative ed equivoci: una discutibile sentenza della Corte di giustizia CE, in Riv. giur. lav., 2009, I.*
- MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE – RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO *A.C. 5103 e abb., Modifiche alla vigente normativa in materia di requisiti per la fruizione delle deroghe in materia di accesso al trattamento pensionistico, in [www.ilsole24ore.com/pdf/2010/SoleOnline5/Oggetti\\_Correlati/Documenti/Notizie/2012/10/ragioneria-stato-relazione-tecnica.pdf?uuid=866fd2b8-1229-11e2-b44a-940b6064f9b5](http://www.ilsole24ore.com/pdf/2010/SoleOnline5/Oggetti_Correlati/Documenti/Notizie/2012/10/ragioneria-stato-relazione-tecnica.pdf?uuid=866fd2b8-1229-11e2-b44a-940b6064f9b5).*
- MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE – RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO *L'attuazione del principio costituzionale del pareggio del bilancio. Legge 243 del 2012, Note brevi, 2013, in [http://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Servizio-s/Note-brevi/ATTUAZIONEDELPRINCIPIOCOSTIT/Nota\\_breve\\_pareggio\\_di\\_bilanci\\_o\\_12\\_02\\_2013.pdf](http://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Servizio-s/Note-brevi/ATTUAZIONEDELPRINCIPIOCOSTIT/Nota_breve_pareggio_di_bilanci_o_12_02_2013.pdf).*
- MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE – RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO *Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario, Rapporto n. 13 – Nota di aggiornamento, 2012, in <http://www.rgs.mef.gov.it>.*
- MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE – RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO *Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario, Rapporto n. 14, 2013, in <http://www.rgs.mef.gov.it>.*
- MINISTERO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E L'INNOVAZIONE *Relazione del Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione – Commissione di studio sulla parificazione dell'età pensionabile, in <http://www.camera.it/temiap/DOL0302.pdf>.*
- MUNDO A. *Il sistema di previdenza sociale: luci e ombre tra sostenibilità ed adeguatezza, Atti X Convegno Nazionale Attuari, 5, 6, 7 giugno 2013, Roma, in [www.quotidianosanita.it/allegati/create\\_pdf.php?all=1758131.pdf](http://www.quotidianosanita.it/allegati/create_pdf.php?all=1758131.pdf).*
- OCSE *OECD (2011) Pensions at a Glance 2011: Retirement-Income Systems in OECD*

- (ORGANIZZAZIONE PER LA COOPERAZIONE E LO SVILUPPO ECONOMICO) OCSE (ORGANIZZAZIONE PER LA COOPERAZIONE E LO SVILUPPO ECONOMICO) OLIVELLI P. OLIVELLI P. OLIVELLI P. – MEZZANZANICA M. (a cura di) PEREZ R. PEREZ R. PERSIANI M. PERSIANI M. PERSIANI M. PERSIANI M. PERSIANI M. PERSIANI M. PERSIANI M. PERSIANI M. PERSIANI M. PERSIANI M. PERSIANI M. PERSIANI M. PERSIANI M. PESSI R. POTOTSCHNIG U. PROIA G.
- and G20 Countries*, in [www.dgaep.gov.pt/upload//RIareas/Pensions\\_at\\_a\\_glance\\_2011.pdf](http://www.dgaep.gov.pt/upload//RIareas/Pensions_at_a_glance_2011.pdf).
- OECD (2013), *Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing., in [www.ustation.it/docs/pensioni.pdf](http://www.ustation.it/docs/pensioni.pdf).
- OECD (2013), *Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators (Highlight Italy)*, in [www.oecd.org/pensions/pensionsataglance.htm](http://www.oecd.org/pensions/pensionsataglance.htm).
- Diritti sociali e «metodo di coordinamento aperto» in Europa*, in *Arg. dir. lav.*, 2002, II.
- Europa e armonizzazione previdenziale*, in *JUS*, 2010, III.
- La Costituzione e la sicurezza sociale*, 1988, Milano.
- A qualunque costo? Lavoro e pensioni: tra incertezza e sicurezza*, 2005, Milano.
- La finanza pubblica*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di Diritto amministrativo*, 2003, Milano.
- Fiscal compact e diritti sociali*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2013, 1-2.
- Aspettative e diritti nella previdenza pubblica e privata*, in M. PERSIANI, *Diritto del lavoro*, 2004, Padova.
- Commento all'art. 38 Cost.*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, 1979, Bologna–Roma.
- Considerazioni sugli aspetti istituzionali della previdenza sociale*, in *Raccolta di Studi dell'INPS*, 1970, Roma.
- Diritto della previdenza sociale*, 2012, Padova.
- Razionalizzazione o riforma del sistema previdenziale pensionistico*, *Arg. dir. lav.*, 1996, 3.
- Riforme previdenziali*, in M. PERSIANI, *Diritto del lavoro*, 2004, Padova.
- Rischio e bisogno nella crisi della previdenza sociale*, in M. PERSIANI, *Diritto del lavoro*, 2004, Padova.
- Ristrutturazione dell'Istituto Nazionale della Previdenza sociale e dell'Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro*, in M. PERSIANI, *Diritto del lavoro*, 2004, Padova.
- Sicurezza sociale e persona umana*, in *Problemi della sicurezza sociale*, 1970.
- Sicurezza sociale*, in *Noviss. dig. it.*, Appendice, VII, 1987, Torino.
- Previdenza pubblica e previdenza privata*, in M. PERSIANI, *Diritto del lavoro*, 2004, Padova.
- La riforma previdenziale del '95: il ritorno al modello assicurativo*, *Dir. lav.*, 1995, I.
- L'organizzazione amministrativa della sicurezza sociale*, *Foro Amm.*, 1969, III.
- Aspetti irrisolti del problema dei rapporti tra previdenza pubblica e previdenza complementare*, *Arg. dir. lav.*, 2001, 2.

- RAVELLI F. *Età pensionabile nel pubblico impiego e discriminazioni di sesso secondo la Corte di giustizia (C-46/07)*, WP CSDLE “M. D’Antona”.IT-83/2009, in [www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/wp/it/ravelli\\_n83-2009it.pdf](http://www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/wp/it/ravelli_n83-2009it.pdf).
- RITTER G. *Storia dello Stato sociale*, 2007, Bari.
- ROCCELLA M. – IZZI D. *Lavoro e diritto nell’Unione europea*, 2010, Padova.
- ROCCELLA M. – TREU T. *Il diritto del lavoro della Comunità europea*, 2009, Padova.
- RODRIGUEZ M. – ROYO P. *La forza del mercato: le riforme del diritto del lavoro spagnolo durante la crisi finanziaria mondiale*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2013, 1.
- SANDULLI P. *Il sistema pensionistico tra una manovra e l’altra. Prime riflessioni sulla legge n. 214/2011*, RDSS, 2012, 2.
- SANDULLI P. *Vicende legislative e giudiziarie della contribuzione a previdenza complementare nel pregresso regime*, *Mass. giur. lav.*, 2001, I.
- SANDULLI P. *La Corte costituzionale distingue fra equità fiscale ed equità previdenziale: a proposito della sentenza n. 116/2013*, *Amministrazione in cammino*, 2012, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it/?p=20441](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/?p=20441).
- SAPIENZA R. *Pareggio di bilancio, Fiscal compact e diritti sociali. Finis Europae?*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2013, 1-2.
- SENATO DELLA REPUBBLICA *Relazione tecnica al maxi emendamento AS 2814 – Conversione in legge d.l. 98/2011*, in [http://www.tuttocamere.it/files/Archivio/Manovra\\_2011\\_2012\\_Emendamento\\_Relazione\\_Tecnica.pdf](http://www.tuttocamere.it/files/Archivio/Manovra_2011_2012_Emendamento_Relazione_Tecnica.pdf).
- SEPE O. *Il “diritto” all’assistenza nella Costituzione*, *Riv. it. prev. soc.*, 1959.
- SERRANO F. – EGUÍA B. – FERREIRO J. *Viabilité des régimes publics de retraite face au vieillissement de la population: la solution viendra-t-elle de l’immigration?*, in *Rev. int. trav.*, 2011, 6.
- SERVIZIO BILANCIO DEL SENATO Nota breve n. 6/2010, *L’evoluzione del debito pubblico. Una analisi preliminare*, in [www.senato.it/documenti/repository/dossier/bilancio/Note\\_brevi/NB%206%20sottolineato.pdf](http://www.senato.it/documenti/repository/dossier/bilancio/Note_brevi/NB%206%20sottolineato.pdf).
- SIMI V. *Contributo allo studio della previdenza: previdenza sociale o previdenza privata libera*, *Riv. inf. mal. prof.*, 1972.
- SUPIOT A. *Contribution à une analyse juridique de la crise économique de 2008*, in *Rev. int. trav.*, 2010, II.
- VIANELLO R. *Garanzie e tutela dei diritti*, in M. CINELLI (a cura di), *Il codice civile. Commentario. La previdenza complementare. Art. 2123*, 2010, Milano.
- ZILIO GRANDI G. – SFERRAZZA M. *La legge 92/2012 ed il riordino degli ammortizzatori sociali*, *Dir. rel ind.*, 2013, 1.
- ZOPPOLI L. *Flexicurity e tutele del lavoro tipico ed atipico*, WP CSDLE “M. D’Antona”.INT – 57/2007, in [www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/wp/int/zoppoli\\_n57-2007int.pdf](http://www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/wp/int/zoppoli_n57-2007int.pdf).