

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI BERGAMO



Scuola internazionale di Dottorato in
Formazione della Persona e Mercato del Lavoro

**LA PREVIDENZA DEI GIOVANI
E IL NODO
DELL'EQUITÀ INTERGENERAZIONALE**

Relatore

avv. Vincenzo PUTRIGNANO

Dottoranda

dott.ssa Luisa TADINI

Matricola n. 1017738

XXVI CICLO

A mia figlia Silvia

INDICE-SOMMARIO

Premessa	V
Una questione preliminare: le definizioni di “giovane” e “anziano”	VII

CAPITOLO I

LA SITUAZIONE DEI GIOVANI NEL MERCATO DEL LAVORO: UNA FOTOGRAFIA DELLE TUTELE

1. Ricostruzione del quadro macroeconomico del mercato del lavoro attuale	1
1.1. I giovani e il lavoro: qualche dato statistico per comprendere il fenomeno della condizione giovanile	7
2. Flessibilità e sicurezza. Cenni	11
3. “I lavori” dei giovani e le tutele	13
4. Un’analisi delle tutele nei singoli contratti.....	15
4.1. Apprendistato.....	18
4.2. Il contratto di formazione e lavoro e il contratto di inserimento.....	26
4.2.1. Il contratto di formazione e lavoro	27
4.2.2. Il contratto di inserimento.....	29
4.3. Gli altri “lavori:” il lavoro occasionale, il lavoro intermittente, il lavoro a progetto e i tirocini.....	32
4.3.1. Il lavoro occasionale.....	32
4.3.2. Il lavoro intermittente	34
4.3.3. Il lavoro a progetto	39
4.3.4. I tirocini	45
5. Panoramica degli strumenti attuali per colmare i vuoti di tutela generati dalla discontinuità lavorativa	50
5.1. Riscatto, contribuzione figurativa e volontaria	52
5.2. Ricongiunzione e totalizzazione	56

CAPITOLO II

IL NODO DELL’EQUITÀ GENERAZIONALE DELLE RIFORME PREVIDENZIALI

1. Il <i>welfare state</i> e gli interventi legislativi: una questione di <i>generational fairness</i>	63
--	----

INDICE-SOMMARIO

1.1. La responsabilità intergenerazionale in ambito previdenziale: il dibattito dottrinale.....	68
2. Le cause della crisi previdenziale.....	72
3. Le riforme pensionistiche dagli anni '90 ad oggi: gli interventi sui giovani.....	75
3.1. Gli anni '90: la fase dell'“emergenza”.....	76
3.2. Gli interventi sul “sistema” negli anni Duemila.....	81
3.3. Dalla nuova crisi economica globale alle recenti riforme del Governo “tecnico”: inversione di tendenza e garanzia di “adeguatezza”.....	84
4. Alcune considerazioni conclusive.....	93

CAPITOLO III

PROPOSTE ATTUALI PER RIPRISTINARE IL PATTO INTERGENERAZIONALE E GARANTIRE L'“ADEGUATEZZA” DELLE TUTELE

1. La previdenza complementare: inquadramento della fattispecie.....	96
1.1. Le peculiarità del pubblico impiego.....	104
2. Un intervento necessario per il futuro dei giovani.....	109
2.1. La previdenza complementare stenta ad imporsi: <i>gap</i> culturale e informativo.....	116
2.2. Volontarietà o obbligatorietà dell'adesione: ipotesi di intervento.....	123
3. Flessibilità e pensione anticipata: misure “socialmente sostenibili” per affrontare la sfida demografica del futuro.....	131
3.1. Il pensionamento parziale in Europa.....	135
3.2. La situazione in Italia.....	139
3.3. Il dibattito attuale e lo stato dell'arte: il pensionamento parziale come strumento di solidarietà intergenerazionale.....	146
4. Alcune considerazioni conclusive partendo dall'analisi dell'art. 3 del disegno di legge n. 3515/2012.....	149
5. Proposte di equità redistributiva: lo stato dell'arte.....	154
<i>Per concludere</i>	158
<i>Literature review</i>	161
<i>Abbreviazioni riviste</i>	235

PREMESSA

La ricerca qui condotta pertiene al rapporto tra il futuro lavorativo dei giovani e il loro futuro previdenziale, un aspetto finora poco esplorato, che sottolinea l'urgenza di un intervento atto a garantire ai "pensionati del futuro", oggi giovani lavoratori o studenti, pensioni adeguate.

Le riforme intervenute a partire dagli anni '90 per reagire alla sfida demografica e per garantire la sostenibilità finanziaria del sistema pensionistico italiano hanno adottato meccanismi che non sembrano aver tenuto in debito conto i "nuovi bisogni", che emergono dall'attuale contesto del mercato del lavoro, non più riferibile esclusivamente alla figura social tipica del lavoratore subordinato a tempo pieno e indeterminato.

La ricerca, pertanto, persegue l'intento di comprendere se le tutele previdenziali offerte ai giovani siano adeguate o se, al contrario, essi siano stati gli ignari destinatari di scelte poco lungimiranti operate nel passato, destinate a "scaricare" sulle loro spalle il costo oneroso delle riforme pensionistiche. Se le conclusioni a cui giungesse confermassero tale ultima ipotesi, cercherà di individuare quali interventi si dirigano nella giusta direzione di "pareggiare il conto" tra le generazioni e, ciò che più conta, di garantire ai giovani tutele adeguate per il loro futuro.

Chiariti i confini all'interno dei quali si dipanerà la presente indagine, si deve delineare l'iter che si è deciso di percorrere.

Non è parso arbitrario, a tal fine, assumere come punto di partenza una disamina dei dati macroeconomici del mercato del lavoro, ricavabili da fonti amministrative e istituzionali, che fotografano una situazione senza precedenti e svelano un tasso di disoccupazione preoccupante specialmente per la popolazione giovanile.

La prospettiva d'indagine prescelta cercherà di esaminare i dati proposti, indagando se il processo generale di "flessibilizzazione" e di "deregolamentazione" del mercato del lavoro abbia determinato una maggiore permanenza dei giovani in occupazioni temporanee e un aumento dei tempi per la loro stabilizzazione, determinando inevitabili ripercussioni sulla loro posizione assicurativa e sul conseguente futuro pensionistico.

L'indagine proseguirà analizzando il sistema di sicurezza sociale offerto ai giovani lavoratori, in una prospettiva che chiarisca se il legislatore previdenziale, nella sua opera di adeguamento alla disciplina lavoristica in continua evoluzione, sia riuscito a garantire tutele "adeguate" alle nuove tipologie contrattuali c.d. flessibili, che connotano il mercato del lavoro attuale. L'analisi scenderà nel dettaglio tecnico e fornirà una panoramica del livello di "copertura assicurativa" attribuibile alle fattispecie rivolte prevalentemente ai giovani, quali l'apprendistato, il contratto di formazione e lavoro e il contratto di inserimento, senza dimenticare tuttavia alcune tipologie contrattuali che, pur non essendo

predisposte quali strumenti di occupabilità per i giovani, trovano in essi il principale bacino di destinatari.

Ci si riferisce al lavoro occasionale, al lavoro intermittente, al lavoro a progetto e a quella forma particolare di alternanza fra studio e lavoro rappresentata dai tirocini.

Si esamineranno, dunque, i rimedi ai vuoti di tutela che connotano la vita lavorativa della maggior parte dei giovani di oggi: saranno presi in considerazione gli strumenti “tradizionali” rappresentati dalla ricongiunzione, dalla totalizzazione, dal riscatto e dalla prosecuzione volontaria, per indagare se siano soluzioni realmente efficaci o se non si rivelino, piuttosto, insoddisfacenti, prive di una prospettiva “di sistema” e collocate al di fuori di un quadro organico.

Un’analisi delle riforme pensionistiche intervenute a partire dagli anni ‘90 consentirà di comprendere se le misure adottate abbiano saputo proporre soluzioni adeguate anche per le generazioni future, affrontando i “nuovi bisogni”, cioè il problema della discontinuità occupazionale e dei suoi epifenomeni, o se, al contrario, si possa parlare di “responsabilità intergenerazionale” nella distribuzione dei “costi” delle soluzioni adottate.

Oggetto di indagine saranno anche i recenti provvedimenti emanati dal c.d. “Governo tecnico” – il decreto legge n. 201/2011, convertito in legge 214/2011 e la legge n. 92/2012 – nell’intento di verificare se le soluzioni adottate rappresentino un cambio di paradigma e garantiscano, oltre alla sostenibilità finanziaria del sistema, l’equità intergenerazionale e l’adeguatezza dei trattamenti pensionistici che saranno erogati in futuro. L’intento è quello di accertare se il nostro sistema di sicurezza sociale non rischi di emarginare una larga fetta di giovani lavoratori, offrendo loro la prospettiva non edificante di essere abbandonati alla mera assistenza o alla solidarietà familiare.

Nell’ultima parte dello studio, infine, saranno oggetto di indagine la previdenza complementare e il pensionamento c.d. parziale, strumenti che, pur non potendosi considerare “nuovi” nel panorama dell’offerta previdenziale, non sono stati abbastanza praticati all’interno del nostro sistema di sicurezza sociale e che, al contrario, potrebbero costituire una possibile risposta per offrire ai giovani la prospettiva di un destino economico non destinato a deteriorarsi sempre più negli anni a venire.

La trattazione è seguita dalla Literature Review che accompagna, paragrafo dopo paragrafo, il ragionamento che qui si è strutturato e alla quale si rimanda per una ricostruzione puntuale delle fonti che hanno consentito di sviluppare il presente percorso di ricerca.

UNA QUESTIONE PRELIMINARE: LE DEFINIZIONI DI “GIOVANE” E “ANZIANO”

Le scienze sociali utilizzano il termine “giovane” per designare soggetti con un’età compresa tra i 20 e i 35/39 anni, periodo lato fino al quale si estende la non facile congiuntura tra il periodo lavorativo e quello dedicato alla formazione, mentre difforme è l’interpretazione fornita dalla scienza giuridica ⁽¹⁾.

Un’analisi attenta dei documenti internazionali emanati dall’Unione europea, sia che si tratti di atti ufficiali che di opuscoli divulgativi, consente di verificare che tale vocabolo è spesso impiegato per designare individui appartenenti ad età diverse.

Infatti, mentre le comunicazioni emanate dalla Commissione della Comunità europea con l’intento di elaborare una strategia globale per salvaguardare i diritti dei minori nelle politiche interne ed esterne dell’Unione, individuano come giovani i soggetti di età compresa tra i 16 e i 24 anni, diverso è il *range* proposto per tale termine – dai 18 ai 24 anni – dalla medesima istituzione quando intende ammodernare i sistemi di istruzione e formazione professionale. Ad esempio, la decisione n. 1719/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce il programma «Gioventù in azione» per il periodo 2007-2013, propone azioni e progetti tesi a favorire la partecipazione attiva dei giovani con un’età compresa tra i 18 e i 30 anni, mentre, ai fini della direttiva CE del 22 giugno 1994, n. 94/33/CE, giovane è ogni persona di età inferiore ai 18 anni.

Medesimo *iter* ha caratterizzato anche il glossario della legislazione italiana in materia di diritto del lavoro.

La legge n. 196 del 1997 e il decreto legislativo n. 280 del 1997 prevedevano interventi a favore di giovani, di età compresa tra i 21 e i 32 anni, mentre il decreto legge n. 299 del 16 maggio 1994 usava tale termine per indicare i soggetti tra i 19 e i 32 anni (35 se disoccupati di lunga durata).

Non univoca sul punto appare anche la legislazione più recente, posto che il decreto legislativo n. 297 del 2002 qualificava giovane il soggetto di età superiore ai 18 anni fino ai 25 compiuti (29 se in possesso di diploma di laurea); ancora più ampio appare l’intervallo temporale a cui si riferiscono sia la legge n. 30 del 2003 che il recente decreto legislativo n. 167 del 2011, che ha regolamentato l’apprendistato. Infatti, in entrambi i casi, si parla di contratti di lavoro finalizzati alla formazione e all’occupazione dei giovani, intendendo riferirsi a soggetti di età compresa tra i 15 e i 29 anni.

⁽¹⁾ La letteratura di riferimento sostiene che il *range* d’età coinvolto nella categoria del “giovane adulto” si amplia progressivamente, fino a ricomprendere, secondo Blangiardo e Maffellini (Donati, Scabini, 1988) gli individui dai 18/20 anni fino ai 35 o (Lo Verde, 2005) ai 39 anni.

Più recentemente, l'art. 2, comma 21, della legge n. 92 del 2012, nel definire i destinatari del contratto di lavoro intermittente, vi ricomprende i giovani «con meno di 24 anni di età».

Il variare dell'accezione attribuita al termine è determinato, oltre che dalla finalità di volta in volta perseguita dal legislatore, anche e soprattutto dall'evoluzione del tessuto sociale, mutevole al variare dei fattori demografici, socio-economici e culturali che caratterizzano una determinata società in un dato momento storico.

Dunque, non potendosi attribuire valenza univoca al termine giovane, pare opportuno chiarire che quando, nel corso della trattazione, si parlerà di giovani disoccupati, si intenderà attribuire a tale espressione un'accezione lata, ricomprendendovi tutti i soggetti di età compresa tra i 18 e i 25-29 anni.

In verità, nel corso della trattazione, ci si riferirà a istituti e politiche che riguardano (o possono riguardare o è opportuno che riguardino anche) soggetti di età superiore a tale *range*, che convenzionalmente giovani non sono ma vivono i medesimi problemi di questa categoria.

Talvolta, specie se si argomenta di percorsi di transizione e di primo ingresso nel mercato del lavoro, il termine giovane si confonde con quello di adolescente, intendendosi per tale il soggetto di età compresa tra i 15 e i 18 anni.

La locuzione “lavoratore anziano”, “maturo” o “grigio”, va tenuta distinta dal termine anziano *tout court*, utilizzato sia dalla letteratura che dalle istituzioni comunitarie per designare la popolazione di 65 o più anni di età.

È necessario sottolineare come l'intervallo di età entro cui ricomprendere gli “anziani” tende a spostarsi in avanti, in linea con il fenomeno dell'allungamento della speranza di vita.

Invece, l'espressione “lavoratore anziano” compare nei documenti internazionali con una valenza plurima sia per indicare i soggetti appartenenti alla classe d'età compresa tra i 55 e i 64 anni - tale coorte è spesso presa a riferimento da parte delle istituzioni comunitarie - che per designare persone d'età uguale o superiore ai 65 anni, in linea con l'età “normale” di pensionamento.

Nel corso della presente trattazione, si impiegherà l'espressione lavoratore anziano per individuare il soggetto tra i 55 e i 64 anni di età, periodo della vita oltre il quale in genere è situato il ritiro lavorativo.

CAPITOLO I

LA SITUAZIONE DEI GIOVANI NEL MERCATO DEL LAVORO: UNA FOTOGRAFIA DELLE TUTELE

Sommario: **1.** Ricostruzione del quadro macroeconomico del mercato del lavoro attuale. – **1.1.** *Segue.* I giovani e il lavoro: qualche dato statistico per comprendere il fenomeno della condizione giovanile. – **2.** Flessibilità e sicurezza. Cenni. – **3.** “I lavori” dei giovani e le tutele. – **4.** Un’analisi delle tutele nei singoli contratti. – **4.1** *Segue.* Apprendistato. – **4.2.** *Segue.* Il contratto di formazione e lavoro e il contratto di inserimento. – **4.2.1.** *Segue.* Il contratto di formazione e lavoro. – **4.2.2.** *Segue.* Il contratto di inserimento. – **4.3.** *Segue.* Gli altri “lavori”: il lavoro occasionale, il lavoro intermittente, il lavoro a progetto e i tirocini. – **4.3.1.** *Segue.* Il lavoro occasionale. – **4.3.2.** *Segue.* Il lavoro intermittente. – **4.3.3.** *Segue.* Il lavoro a progetto. – **4.3.4.** *Segue.* I tirocini. – **5.** Panoramica degli strumenti attuali per colmare i vuoti di tutela generati dalla discontinuità lavorativa. – **5.1.** *Segue.* Riscatto, contribuzione figurativa e volontaria. – **5.2.** *Segue.* Ricongiunzione e totalizzazione.

1. Ricostruzione del quadro macroeconomico del mercato del lavoro attuale

Il fenomeno dell’invecchiamento demografico, in atto ormai da tempo, e l’impatto della crisi economica, che ha determinato un innalzamento dei tassi di disoccupazione, rischiano di pregiudicare il patto di solidarietà che vige tra le generazioni in ambito previdenziale.

Dati e statistiche fotografano una situazione senza precedenti, che ha indotto istituzioni e parti sociali a ripensare le leggi che regolamentano il mercato del lavoro.

Per questa ragione non si può condurre un’indagine che si propone di verificare l’effettività delle tutele offerte ai giovani dal sistema previdenziale senza esaminare, al contempo, gli aspetti demografici e macroeconomici della società in cui vivono.

Esiste, infatti, un equilibrio, i cui contorni si tratteggeranno nel prosieguo, che lega tra loro mercato del lavoro, demografia e previdenza.

E sussiste sia a livello giuridico, posti il ruolo centrale assegnato dal nostro sistema costituzionale al principio lavoristico e la funzione di garanzia consegnata, dall’art. 38 della Costituzione, al sistema di sicurezza sociale, che finanziario ed economico, configurando empiricamente un sistema tripartito ove ogni elemento, strettamente interrelato all’altro senza assolverne funzioni ancillari, finisce inevitabilmente per disegnare la fisionomia del quadro complessivo.

In tale architettura, le modificazioni di ciascuna parte – l’aumento della disoccupazione, l’incremento della speranza di vita, la riduzione del gettito contributivo – sono destinate ad alterare l’equilibrio dell’insieme. Un efficiente

sistema previdenziale presuppone un mercato del lavoro “sano”, posto che solo un “buon” lavoro porterà ad una pensione adeguata.

Si tratta, perciò, di delineare in via preliminare, attraverso i principali indicatori economici, un quadro della situazione del nostro Paese, per comprenderne la collocazione in ambito europeo e gli effetti della crisi finanziaria iniziata nel 2007 con il collasso dei mercati finanziari, che sembra aver colpito in particolare i giovani, determinando un innalzamento allarmante dei tassi di disoccupazione.

La congiuntura economico-finanziaria ha inciso in maniera considerevole sulla crescita del prodotto interno lordo e sulle dinamiche relative al settore dei consumi e degli investimenti.

I dati relativi al conto economico delle risorse e degli impieghi, estratti dalla contabilità nazionale, evidenziano una forte riduzione del PIL tra il secondo trimestre del 2008 ed il secondo trimestre del 2009 (in tale periodo aveva accumulato una diminuzione di 5,7 punti percentuali), seguita da una lenta ripresa che permane sino alla fine del 2011, data in cui si registra una nuova intensa decelerazione, in concomitanza con l'aggravarsi della crisi del debito sovrano nell'Area euro e in Italia. Eurostat sottolinea come, nel corso del 2011, in tutti i paesi dell'Unione europea, l'impatto negativo della congiuntura recessiva sulle famiglie e sulle imprese abbia determinato una brusca decelerazione della ripresa economica, tale da mettere a repentaglio la tenuta dell'Unione economica e monetaria e da paventare, come possibile scenario, l'uscita dall'Eurozona di alcuni paesi dell'Unione.

I dati relativi al 2012 mostrano un ulteriore acutizzarsi della crisi europea e il perdurare della stagnazione italiana.

Segnatamente, tutti gli indicatori macroeconomici dei paesi comunitari hanno evidenziato, già a partire dal 2007, un basso ritmo di crescita, accompagnato da un incremento preoccupante dei deficit pubblici (in Europa, con l'eccezione di Svezia, Danimarca e Finlandia, sono quasi triplicati) e dei debiti pubblici (70,6% in Francia e 120% in Italia).

Contestualmente, si sono registrati sia un calo considerevole degli investimenti (tassi compresi tra il 65% della Germania ed il 22% di Stati Uniti e Gran Bretagna) che la riduzione delle esportazioni, dovuta alla flessione della domanda determinata dalla perdita costante del potere di acquisto dei salari.

Il governo italiano, nel tentativo di ridurre il *deficit* (il disavanzo pubblico è pari all'ammontare della spesa pubblica non coperta dalle entrate) ha aumentato la pressione fiscale (nel 2012, circa il 45% del PIL) e ha introdotto, con il decreto legge n. 201 del 2011, alcune misure che, se pur tese a garantire la sostenibilità del sistema, hanno alimentato il ciclo recessivo, procrastinando la ripresa economica.

E anche il decreto legge n. 83 del 2012, nato con l'obiettivo di promuovere la crescita, dovrà manifestare i suoi effetti nei prossimi anni.

Il disagio che attiene al mondo delle imprese – la decelerazione delle attività produttive perdura ormai dall'inizio della crisi – pare legato alle notevoli difficoltà di accesso al credito e all'aumento dei tassi di interesse e determina ripercussioni negative sul mercato del lavoro.

Di particolare interesse per la presente ricerca appare l'effetto prodotto dalla flessione del PIL – nonostante le politiche di rigore attuate, non è ancora tornato ai livelli del 2008 – sulla riduzione della domanda di lavoro e dell'occupazione, accompagnata dall'incremento contestuale della disoccupazione.

I dati forniti disegnano, a livello europeo, un quadro oscuro e pare che la strada intrapresa dall'Unione europea nel fronteggiare la pesante fase recessiva in atto, attraverso il rilancio della produttività e l'adozione di piani di stimolo rivolti alle diverse economie dei singoli stati membri, non abbia raggiunto risultati soddisfacenti.

Sullo sfondo del quadro che stiamo disegnando, inizia progressivamente a delinearsi il secondo aspetto del sistema tripartito, quello demografico.

Il fenomeno dell'invecchiamento demografico, in atto ormai da tempo, presenta scenari inquietanti e rappresenta uno dei maggiori problemi dell'agenda politica dei principali paesi industrializzati di questi ultimi anni.

L'Istat ha rilevato un saldo negativo (per 78.697 unità) del movimento naturale della popolazione relativo al 2012, dato dalla differenza tra nascite e morti.

La popolazione italiana si attesta, alla fine del 2011, attorno a sessanta milioni e seicentomila persone; i giovani di età compresa tra i 15 e i 34 anni sono solo tredici milioni e settecentotrentamila, con un calo di circa due milioni negli ultimi dieci anni.

Insieme alla Germania, l'Italia è il paese che ha registrato il maggior decremento della popolazione giovanile (-12,7% contro la media UE del -5,1%) e le stime non espongono dati confortanti per il futuro (in Italia è previsto un ulteriore calo tra il 2010 e il 2030, stimato in duecentosessantaduemila giovani).

In direzione opposta si dirigono i dati statistici relativi alla popolazione *over 65*, che è cresciuta in dieci anni di oltre un milione e ottocentomila unità.

Negli stati dell'Unione europea, questa fascia di popolazione è destinata a duplicarsi nell'arco di 40 anni; in tale contesto, la situazione italiana si presenta ancor più sfavorevole – il numero attuale di persone che ha superato tale soglia anagrafica è di ben tre punti percentuali superiore alla media europea.

Lo scenario che si prospetta nella prossima metà del secolo è caratterizzato da livelli molto elevati del tasso di dipendenza degli anziani (*old-age dependency ratio*), un indicatore che esprime il rapporto tra il numero di persone di età superiore a 64 anni e la popolazione in età di lavoro, convenzionalmente ricompresa tra i 15 e i 64 anni ⁽¹⁾.

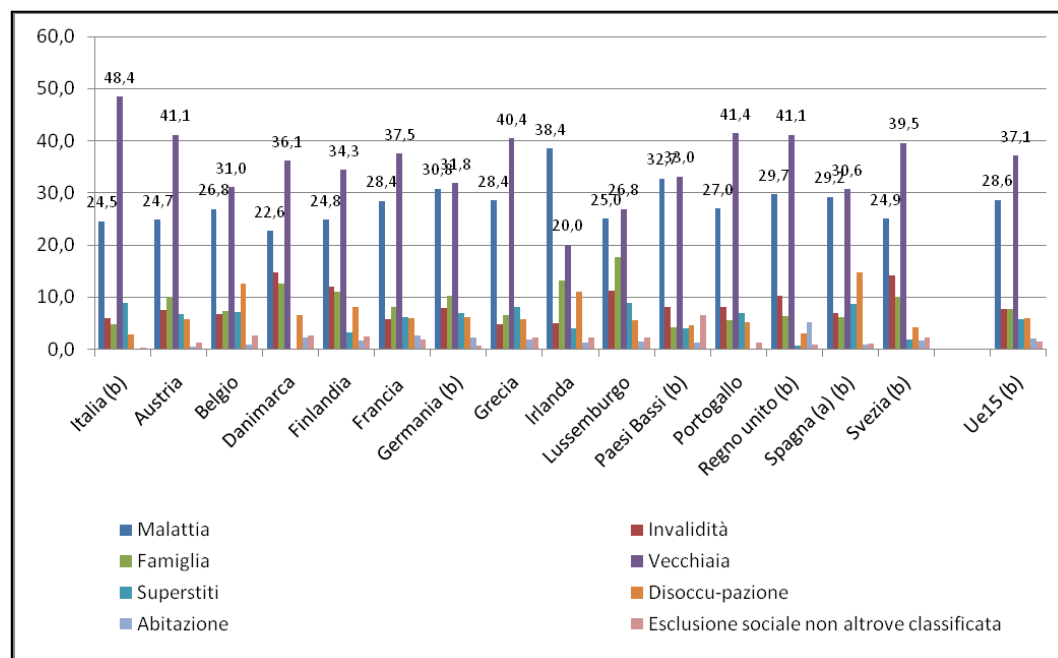
Per quanto attiene alla consistenza del valore registrato l'Italia, con riferimento al confronto europeo, può essere collocata tra le prime posizioni (30,9 punti percentuali alla fine del 2011), dopo Francia (54,2 punti), Svezia e Danimarca. L'invecchiamento della popolazione e il profondo cambiamento della sua struttura per classi di età pone problemi non solo di natura economica – legati alla

⁽¹⁾ Mentre, in genere, vi è una convergenza nel fissare l'età minima di lavoro a 15 anni, ciò non avviene per l'età di ritiro. L'inizio dell'inattività si può convenzionalmente stabilire a 65 anni, nonostante in molti sistemi pensionistici questo limite è sensibilmente superiore all'età effettiva di ritiro e, nello stesso tempo, alcuni tipi di lavoratori proseguono l'attività lavorativa oltre questo limite di età.

sostenibilità dei sistemi pensionistici e agli effetti inevitabili prodotti, sul mercato del lavoro, dalla progressiva contrazione della popolazione in età lavorativa – ma anche di natura sociale. Infatti, la necessità di ridurre la spesa pubblica per garantire la stabilità finanziaria del Paese mette a repentaglio, inevitabilmente, il mantenimento del sistema di assistenza sociale.

Un'analisi sommaria dei dati Eurostat relativi alla spesa per protezione sociale evidenzia che la quota destinata dal nostro paese a tale voce non è troppo dissimile rispetto a quella impegnata da parte del Regno Unito o della Finlandia; ma da un'indagine accurata delle sue dimensioni aggregate si evince che la composizione interna della spesa del nostro sistema di *welfare* è distribuita diversamente rispetto agli *standard* europei.

Grafico n. 1 - Prestazioni di protezione sociale secondo l'evento, il rischio e il bisogno per i paesi Ue. Anno 2010



Fonte: INPS, ISTAT, MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI (a cura di), *Rapporto sulla coesione sociale*, 13 febbraio 2012, in www.inps.it, sezione *Dati e bilanci*.

Il grafico n. 1 ci consente di confrontare la composizione interna della spesa sociale nei diversi paesi europei. In Italia la funzione “vecchiaia e superstiti” (pensioni) assorbe gran parte delle risorse destinate al sistema di *welfare*, per l'esattezza il 59,1% del totale contro la media UE – 15 del 43,3%, impegnando il 14,6% del PIL nel 2011.

Al contrario, sottodimensionate appaiono le risorse destinate alle funzioni famiglia, disoccupazione, abitazioni ed esclusione sociale (nel 2011 solo il 4,0% della spesa complessiva è stato dedicato al sostegno delle famiglie, contro rispettivamente il 5,9% e il 7,7% della media Ue15; il 2,9% per politiche legate

alla disoccupazione e lo 0,1% per prestazioni relative a rischi di esclusione sociale, contro l'1,4% della media UE).

Nonostante le riforme intervenute a partire dagli anni '90, la distorsione funzionale della composizione interna della spesa sociale appena rilevata permane quasi invariata, con un decremento, tra il 2005 e il 2009, di soli 4 punti percentuali delle risorse destinate alle pensioni, un aumento trascurabile delle uscite per le altre funzioni sociali (la spesa per famiglia e minori è aumentata solo di un punto e mezzo) ed esborsi sostanzialmente inalterati per gli ammortizzatori sociali.

La sfida lanciata dai mutamenti demografici, dalla crisi finanziaria e dalla globalizzazione dei mercati consiste nel riuscire a conciliare l'efficienza e la competitività economica con la solidarietà sociale; per realizzare questo circolo virtuoso tra crescita, competitività e *welfare* ed avvicinarsi al modello sociale europeo, sembra necessario riorientare o, come dice Ferrera, "ricalibrare" il nostro sistema di *welfare*.

Il quadro che si sta delineando necessita, ora, di un'indagine relativa ai dati che attengono alle misure di sostegno al reddito.

Nonostante l'Unione Europea abbia più volte esortato gli stati membri ad attivare misure di *workfare* come sistemi ideali di inclusione nel mercato del lavoro, anche gli strumenti di politica passiva si sono rivelati mezzi insostituibili per fronteggiare le situazioni di bisogno sociale conseguenti alla perdita dell'impiego o alla minaccia di tale perdita.

Il numero medio annuo dei beneficiari dell'indennità di disoccupazione è cresciuto in maniera considerevole dal 2009 al 2011, con incrementi dell'8,5% il primo anno e del 4,5% il secondo.

Per quanto concerne, invece, gli ammortizzatori sociali, orientati a finalità occupazionali di tipo difensivo o espansivo per preservare o aumentare i livelli occupazionali delle aziende in crisi, vanno esaminati due diversi indicatori, cioè le ore autorizzate e i beneficiari dell'integrazione salariale, al fine di definire l'andamento del fenomeno.

Tra il 2005 e il 2009 gli esborsi per ammortizzatori sociali sono rimasti sostanzialmente inalterati, mentre nel 2011 si è registrato un calo, rispetto all'anno precedente, nelle ore totali di cassa integrazione autorizzate (-18,8%), seguito da un incremento pari al 3,2% nel primo semestre del 2012.

Anche il numero medio annuo (su base mensile) di beneficiari di indennità di mobilità è aumentato progressivamente durante il periodo oggetto di indagine (incremento del 18,5% nel 2010 rispetto al 2009, del 9,9% nel 2011 rispetto all'anno precedente e dell'11% nel 1° semestre 2012).

I diversi paesi europei disegnano una geografia articolata e plurale delle diverse modalità di erogazione degli strumenti di sostegno al reddito e dell'utilizzo degli ammortizzatori sociali che, in alcuni casi, non è contemplato.

Tuttavia, studi autorevoli (redatti dalla Commissione europea e dall'OECD) hanno evidenziato come le misure di integrazione salariale in caso di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa siano state, anche nel contesto internazionale, particolarmente efficaci nel contenere le perdite di posti di lavoro.

Infatti, se si analizzano gli indicatori del mercato del lavoro, si noterà come i paesi che utilizzano tali strumenti (Austria, Belgio, Francia, Germania, Italia,

Lussemburgo, Malta e Romania) abbiano registrato, tra il 2008 e il 2011, tassi di incremento della disoccupazione e di decremento dell'occupazione inferiori a due punti percentuali.

Al contrario, tassi ben più elevati di tali indicatori si sono raggiunti nei paesi (Estonia, Lituania, Lettonia, Spagna e Grecia) che adottano solo interventi diretti ai lavoratori disoccupati.

Un inevitabile tassello del quadro suaccennato è costituito dal sistema della previdenza complementare, che riveste un ruolo innegabile per garantire l'adeguatezza del trattamento pensionistico ai giovani.

La relazione annuale della Covip relativa al 2011 rivela che le adesioni alle forme pensionistiche complementari ristagnano, con un modesto aumento di cinque punti percentuali nell'anno oggetto di indagine rispetto all'anno precedente, raggiungendo un numero di iscritti pari a 5,5 milioni, situazione che non pare destinata a migliorare neppure nel 2012 ⁽²⁾. Il risultato deludente relativo alle adesioni alla previdenza complementare riguarda soprattutto i giovani, nonostante l'urgenza indifferibile di tale intervento per questi soggetti.

I fondi pensione negoziali contano 1,97 milioni di iscritti (25.000 in meno rispetto al 2011), mentre gli aderenti ai piani individuali pensionistici, c.d. PIP, si avvicinano a 2,3 milioni di soggetti, e 914.000 sono coloro che hanno deciso di partecipare ai fondi pensione aperti.

L'incremento più consistente si è registrato nelle adesioni ai PIP, che costituiscono ora la tipologia di forma pensionistica con il maggior numero di iscritti, *trend* già evidente l'anno precedente ⁽³⁾.

Preoccupa l'elevato tasso di sospensione dei versamenti ai fondi pensione (1.200.000 iscritti, 100.000 in più rispetto all'anno precedente), conseguenza evidente dell'attuale fase congiunturale, che inficia la già limitata capacità di risparmio degli individui.

Il numero delle forme pensionistiche, dopo l'episodio di crescita del 2007 connesso all'avvio della riforma della previdenza complementare (legge n. 252/2005), si è costantemente ridotto ⁽⁴⁾, anche a seguito di alcune operazioni di concentrazione tra fondi che insistevano sullo stesso bacino di riferimento. Le dimensioni dei fondi, infatti, troppo esigue per garantirne l'efficienza gestionale, hanno giustificato l'invito espresso più volte dall'autorità di vigilanza nei confronti di operazioni di fusione tra fondi, fortemente caldegiate, al fine di rendere economicamente più efficiente la gestione dei patrimoni in via di accumulazione.

⁽²⁾ La relazione Covip per l'anno 2012 rivela che alla fine dell'anno oggetto di indagine i lavoratori iscritti alla previdenza complementare sono oltre 5 milioni 800 mila: l'incremento delle iscrizioni è stato pari al 5,3% (l'incremento riguarda soprattutto i piani individuali pensionistici).

⁽³⁾ La relazione Covip per l'anno 2011 rilevava un aumento del 25,2% dei PIP, a fronte di un incremento più modesto – quasi il 4% – dei fondi pensione aperti e di una flessione delle forme pensionistiche negoziali dello 0,8%.

⁽⁴⁾ La relazione Covip per l'anno 2012 rivela che, dall'inizio del 2008 alla fine del 2012, il numero delle forme pensionistiche è diminuito di 93 unità.

Alla fine del 2012 le risorse destinate alle prestazioni pensionistiche complementari erano pari a 104,4 miliardi di euro, con un incremento di 13,7 miliardi di euro rispetto all'anno precedente.

Nel 2012, tutte le tipologie di forme pensionistiche complementari hanno registrato in media rendimenti compresi fra l'8 e il 9%, beneficiando dell'andamento positivo dei mercati finanziari. Anche la relazione Covip dell'anno precedente, per la verità, sottolineava come le forme pensionistiche complementari, nonostante il difficile contesto finanziario, avessero contenuto le perdite, forse grazie alle prudenti politiche di investimento adottate, dirette per lo più verso i titoli di debito nazionali ed esteri, limitando l'esposizione azionaria.

1.1. I giovani e il lavoro: qualche dato statistico per comprendere il fenomeno della condizione giovanile

I giovani rappresentano il gruppo di popolazione che ha maggiormente risentito degli effetti della crisi finanziaria.

Tale assunto è confermato dalle opinioni della dottrina dominante e dalle analisi statistiche effettuate dalle principali istituzioni internazionali, attraverso l'utilizzo degli indici quantitativi del mercato del lavoro.

Analisi e dati raccontano una disoccupazione non più assimilabile ad un evento congiunturale, inerente alla contrazione della domanda di lavoro nei rapporti economico-produttivi, ma ormai tratto strutturale della nuova configurazione del mondo della produzione.

Gli indicatori numerici sono i primi elementi che prenderemo in considerazione ai fini della presente ricerca, in quanto più facilmente verificabili dal punto di vista empirico e più immediati per quanto attiene alla loro interpretazione.

Tuttavia, saranno oggetto di considerazione e analisi successiva anche altri fenomeni, in grado di descrivere in maniera più appropriata lo *status* di disagio e vulnerabilità in cui versa la popolazione giovanile. Ci si riferisce, in particolare, alle forme di tutela offerte per accompagnare i nuovi rischi e i nuovi bisogni, nel quadro disegnato dai nuovi modelli lavorativi e dall'alternanza lavoro-non lavoro.

La consistenza del fenomeno in esame è illustrata dalle stime che si possono dedurre dalle fonti amministrative e istituzionali, ma è opportuno distinguere gli anni che hanno preceduto la crisi globale – il *range* prescelto va dal 2000 al 2007 – dal periodo successivo, fino a giungere ai giorni nostri.

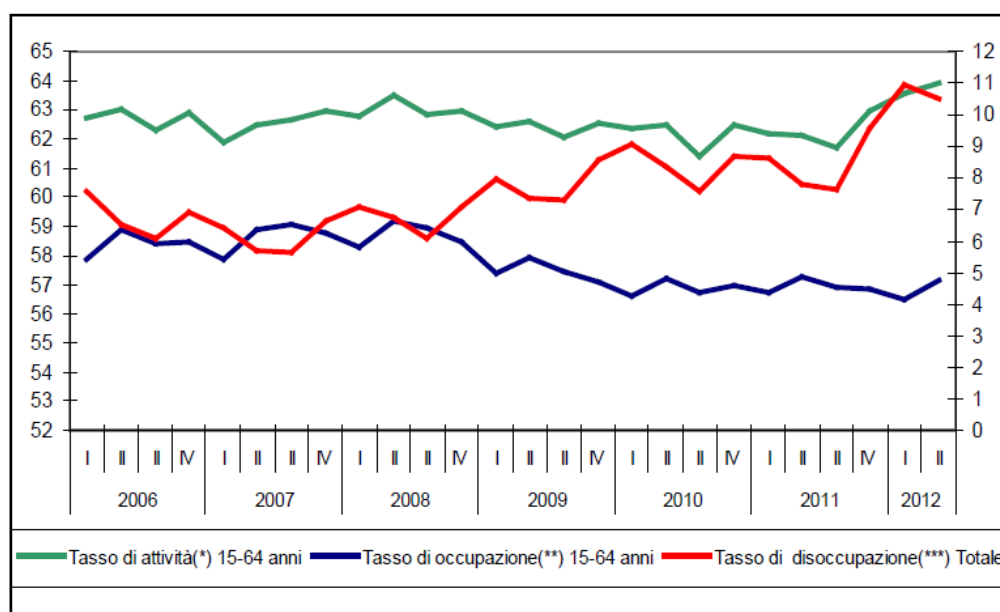
Durante il primo periodo, il tasso di disoccupazione giovanile registrato in Italia – si prendono a riferimento i giovani di età compresa tra i 15 e i 29 anni – è sceso dal 23,9% al 14,5%, una riduzione di quasi dieci punti percentuali mentre la contrazione media si è attestata, negli altri paesi europei, intorno al due per cento. Alcune interpretazioni (Dell'Aringa e Treu, 2012) attribuiscono tali effetti alla legislazione introdotta in Italia a partire dalla legge n. 196/1997, fino al decreto legislativo n. 276/2003.

In controtendenza rispetto a tali valori si pone il tasso di occupazione, il cui incremento (mezzo punto percentuale) non solo non riflette il netto miglioramento desumibile dai dati ora prodotti, ma è inferiore a quello osservato nei paesi

dell'Unione, accentuandone così la drastica distanza (nel 2007 era del 39,6% in Italia contro il 53,5% nella media dell'Europa dei 15).

Tale *trend* che, esaminato scorporando i tassi di occupazione nelle tre classi di età riferite ai giovani (15-19, 20-24, 25-29) evidenzia un incremento direttamente proporzionale all'età, va accolto positivamente, indizio certo di una crescita nel grado di scolarità dei giovani del nostro paese.

Grafico n. 2 - Principali indicatori trimestrali del mercato del lavoro. Anni 2006-2012 (valori percentuali⁽⁵⁾)



Fonte: ISTAT, *Rilevazione continua delle Forze lavoro*, in INPS, ISTAT, MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI (a cura di), *Rapporto sulla coesione sociale*, 13 febbraio 2012, in www.inps.it, sezione *Dati e bilanci*.

Il grafico n. 2 illustra la situazione del mercato del lavoro dal 2006 al 2012, attraverso l'utilizzo dei principali indicatori quantitativi nella serie storica trimestrale della forza lavoro. A partire dall'anno 2009, si osserva una decisa inversione di tendenza nella dinamica positiva che aveva riguardato l'occupazione e che si accompagnava ad una marcata riduzione del numero dei disoccupati.

In particolare, dall'analisi degli indicatori emerge con evidenza, nell'intero contesto europeo, un inasprimento netto del tasso di disoccupazione, specie di quello riferibile alla popolazione giovanile compresa tra i 15 e i 24 anni (la situazione in Italia è una delle più critiche) ed è immediata la correlazione con l'impatto della crisi economica sulle posizioni più vulnerabili all'interno del mercato del lavoro.

⁽⁵⁾ I valori numerici da 0 a 12 riportati sull'asse delle ordinate a destra misurano il tasso di disoccupazione, mentre quelli da 52 a 65 presenti sull'asse delle ordinate a sinistra indicano il tasso di attività/di occupazione.

In Italia, pertanto, dal 2008 al 2010 si assiste ad una flessione dell'occupazione giovanile superiore alla media europea sia nella fascia di età compresa tra i 15 e i 24 anni (-5,7%), che in quella successiva (tra i 25 e i 29 anni - 5,3 %), decremento particolarmente rilevante se paragonato ai valori rilevati sull'intera popolazione, perfettamente in linea con la media europea ⁽⁶⁾.

Il tasso di disoccupazione giovanile ha raggiunto, nel marzo del 2011, il 28,6 per cento e tale *trend* non accenna a diminuire, ma anzi accelera il passo registrando nei primi tre mesi del 2013 i nuovi massimi storici, sintomo evidente che il mercato del lavoro, a fronte di una ripresa economica alquanto modesta e a prospettive non ancora incoraggianti, non è riuscito a riassorbire le conseguenze economico-sociali della crisi.

A gennaio 2013 il tasso di occupazione è pari al 56,3%, in calo di 0,7 punti rispetto all'anno precedente.

Nella stessa direzione vanno letti anche i dati relativi al tasso di disoccupazione totale, che si attesta all'11,7%, in aumento di 2,1 punti rispetto al mese di gennaio 2012.

Il dato preoccupante è rappresentato dal tasso di disoccupazione dei 15-24enni, pari a 38,7 punti percentuali, che rappresenta l'incidenza dei disoccupati sul totale dei soggetti occupati o in cerca di lavoro e denota la condizione di svantaggio non solo assoluto, ma anche relativo, dei giovani all'interno del mercato del lavoro.

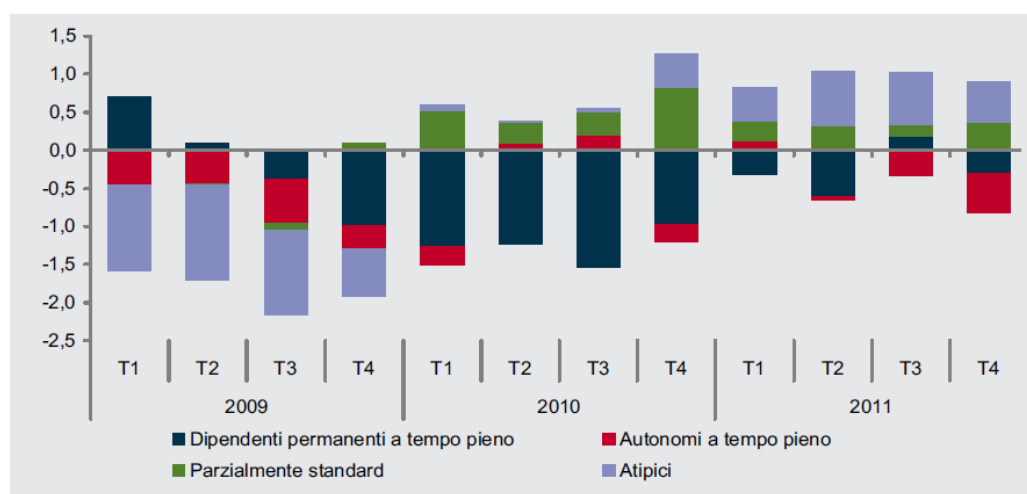
Per illustrare in modo esauriente il fenomeno in atto, è opportuno esaminare il rapporto fra il tasso di disoccupazione dei giovani (15-24) e quello degli adulti (15-64), disaggregato per classi di età, così da esprimere, in qualsiasi contesto macroeconomico, lo sfavore relativo dei primi rispetto ai secondi.

A gennaio 2013 tale valore equivaleva a 3,3 (precisamente il 38,7% della disoccupazione giovanile rispetto all'11,7% della disoccupazione totale), in netta ascesa rispetto agli anni precedenti, in cui oscillava intorno ai due punti (va evidenziato il netto decremento di tale indicatore avvenuto nell'anno 2003 – 3,1, mentre era pari a 3,8 nel 2000 – effetto probabile delle importanti riforme intervenute, in quegli anni, nel mercato del lavoro).

La gravità della condizione giovanile nel mercato del lavoro può ottenere ulteriori conferme da un'analisi incrociata dei dati, che non si limiti ad illustrare la consistenza quantitativa della disoccupazione, ma si avvalga anche degli strumenti in grado di esaminare le caratteristiche del fenomeno in atto, per chiarire se il sistema di sicurezza sociale offerto ai giovani lavoratori garantisca le necessarie tutele.

⁽⁶⁾ Il tasso di occupazione totale è diminuito di soli due punti, dal 58,7% al 56,9%, analogamente a quanto rilevato nel tasso di disoccupazione, che è passato dal 6,7 all'8,4 per cento.

Grafico n. 3 - Occupati per tipologia lavorativa – Anni 2009 -2011 (contributi in punti percentuali alla variazione tendenziale dell'occupazione)



Fonte: ISTAT, Rilevazione sulle Forze di lavoro, in *Relazione annuale Istat 2012*, 46, in <http://www.istat.it/it/archivio/61203>.

Il grafico n. 3 illustra le variazioni registrate nei tassi occupazionali dal 2009 al 2011, suddividendoli per tipologia lavorativa.

Nell'anno 2011 si registra una conferma del *trend* relativo all'occupazione stabile (contratti di lavoro a tempo pieno e a durata indeterminata), in costante flessione dal 2009, sebbene in misura meno accentuata rispetto all'anno precedente.

Perfettamente in linea con tali dati, si pone l'incremento dei tassi di occupazione, che ha riguardato esclusivamente il lavoro atipico e parzialmente *standard*, accentuando ancor più le discrasie, già emerse nel corso del 2010, tra le diverse componenti occupazionali.

Anche l'incremento dell'occupazione a tempo parziale e indeterminato può essere interpretato attribuendo tale tendenza a scelte involontarie del lavoratore, disponibile ad accettare tale modalità contrattuale di impiego pur di garantirsi l'assunzione.

Dunque, i dati segnalano un decremento dell'occupazione *standard* e un aumento di quella spesso definita "a basso profilo", accompagnato dal protrarsi dei tempi che precedono la "stabilizzazione", specie per l'impiego dei giovani. Il loro inserimento nel mercato del lavoro, infatti, è sempre più mediato da rapporti "*non standard*" che, nonostante possano rappresentare un "trampolino di lancio", al contempo rivelano la loro debolezza rispetto al *core* della forza lavoro.

Svariati studi e ricerche sottolineano, inoltre, che i dati più allarmanti relativi alla condizione giovanile sono rappresentati dal volume dei c.d. Neet, acronimo che sta per "*not in education, employment or training*", un esercito estremamente variegato di giovani "inattivi" espulsi dai percorsi formativi, che rischiano di restare estromessi per sempre dal mercato del lavoro.

Nonostante le statistiche prendano in considerazione la fascia di età 15-29, tale condizione è particolarmente diffusa tra gli *over 24* che, terminato il percorso di studi, devono affrontare il problema dell'inserimento nel mondo del lavoro.

I giovani compresi in tale fascia di età che non partecipano ad alcuna attività formativa o lavorativa sono circa 800 mila – per la precisione circa il 18,2% del totale dei giovani tra i 18 ed i 24 anni –, dato allarmante se paragonato ai tassi registrati negli altri Paesi europei (inferiori in media di circa otto punti percentuali).

Il fenomeno in esame, che trova le sue radici nel disallineamento tra domanda e offerta di lavoro ed esprime a chiare lettere le enormi difficoltà che i giovani incontrano nella transizione scuola-lavoro, risale a molto prima della crisi economico-finanziaria degli ultimi anni.

Infatti, il numero degli esclusi dal circuito formativo e lavorativo era, nel 2000, pari al 21,8% nella fascia di età compresa tra i 15 e i 29 anni ed è sceso di circa tre punti percentuali nell’arco di sette anni, raggiungendo il 18,9% nel 2007, tasso alquanto elevato se paragonato alla media dei paesi europei, inferiore di un terzo.

L’Istat, nel rapporto annuale 2012, ha stimato che il segmento giovanile rappresentato dai Neet, che conta complessivamente circa due milioni e centocinquantacinquemila soggetti, si attesta al 22,7% (fascia 15-29), con un incremento di 3,4 punti percentuali rispetto al 2008. Si evidenzia, inoltre, una persistenza nella condizione di Neet: coloro che vi transitano, entrano in un circolo vizioso che rende difficoltoso l’accesso al mondo della produzione.

Il *mismatch* tra domanda e offerta di lavoro, la scarsa qualità delle nostre istituzioni formative e l’incapacità del nostro sistema produttivo di esprimere un fabbisogno di lavoro altamente qualificato sono le criticità che hanno fatto da sfondo all’inasprimento della disoccupazione giovanile.

Studi autorevoli mostrano che il numero dei giovani “inattivi” è più contenuto nei paesi in cui il sistema scolastico è osmotico rispetto al mondo del lavoro e l’impresa è concepita come *learning organisation*, specie ove l’apprendistato è pienamente operativo e rappresenta uno strumento consolidato per l’acquisizione di titoli di studio del sistema educativo.

Una sostanziale integrazione fra formazione e lavoro, in grado di valorizzare la valenza formativa dell’attività svolta nell’impresa, potrebbe rappresentare la risposta per agevolare la transizione scuola-lavoro, intercettando lo scoraggiamento che i pedagogisti individuano come concausa dell’inattività giovanile e offrendo le competenze indispensabili per “l’economia della conoscenza e dei servizi”.

2. Flessibilità e sicurezza. Cenni

Nella seconda metà del ‘900 profondi mutamenti sono intervenuti nel mondo del lavoro, generando sostanziali trasformazioni anche della società e della prospettiva in cui si colloca il modello di *welfare state*.

Per quanto lo scopo di questa ricerca non consenta una approfondita trattazione delle cause, molteplici e variegata, che hanno determinato tale radicale metamorfosi, va segnalato che il progresso tecnologico e la globalizzazione dei mercati hanno indotto innovazioni sostanziali dei sistemi di organizzazione del lavoro (si sono modificate condizioni, tempi e tutele delle prestazioni lavorative),

dirigendosi verso una crescente flessibilità e un adeguamento normativo speculari alle oscillazioni del mercato e alle esigenze del mondo della produzione.

La figura social tipica del lavoratore subordinato a tempo pieno e indeterminato, «stella polare del diritto del lavoro», ha perso il suo ruolo centrale e si è trasformata in «figura *iuris* malinconicamente avviata a diventare una figura ingiallita dell'album di famiglia» (Romagnoli, 1995).

Il peso quantitativo e politico del lavoro tradizionalmente inteso si riduce, per ricomprendere, in una nuova prospettiva onnicomprensiva, non solo le attività flessibili, ma altresì quelle che si collocano al di fuori dell'area della subordinazione, determinando il passaggio “dal lavoro ai lavori”.

Anche l'ingresso della donna nel mondo del lavoro e l'avvento della *dual-career generation*, che hanno rivoluzionato il modello sociale che vedeva l'uomo *breadwinner* nel lavoro salariato e la donna *caregiver* nel lavoro di cura, si muovono nella direzione di un lavoro maggiormente flessibile, in grado di connettersi ai bisogni familiari e alle esigenze di vita, conciliandone i tempi e le modalità di esecuzione.

Tuttavia, il ricorso alle nuove tipologie contrattuali non ha comportato un contemporaneo adeguamento del sistema di protezione sociale.

La diffusione capillare di forme contrattuali “atipiche” ⁽⁷⁾, che rappresenta il modello italiano della “flessibilità”, ha costruito una nuova impalcatura del mercato del lavoro che, se per un verso risponde alle esigenze espresse dal mondo della produzione, dall'altro rischia di emarginare i lavoratori discontinui e i collaboratori, tra i quali si annoverano, in particolare, i soggetti fragili come i giovani.

La strategia politica espressa dalla *flexicurity* ha costituito l'approccio più significativo utilizzato dagli Stati membri per riformare le politiche sociali ed economiche, in linea con l'invito espresso nel 2006 dal Consiglio Europeo, e per rispondere alle sfide del sistema produttivo *post-fordista*.

“Deregolamentare” offrendo al contempo una contropartita rilevante nella scansione delle garanzie offerte ai lavoratori consente di legare un mercato occupazionale flessibile e a libera recedibilità, rispondendo in tal modo alle innegabili esigenze delle imprese, ad una elevata protezione sociale, in grado di rispondere ai bisogni degli individui posti in contesti sociali ed economici in continua evoluzione.

Detenere un'occupazione a garanzie ridotte deve comportare, secondo tale concezione, una diversa ripartizione del rischio, che non può addensarsi solo su coloro che vi transitano e che, solitamente, appartengono ai gruppi sociali più deboli, ma va condiviso un patto sociale tra i soggetti coinvolti, alla ricerca del maggior benessere per la collettività intera.

Tra i sistemi che marcano la distanza rispetto alle varietà tradizionali di *flexicurity* – il sistema di *best practices* assunto a modello è quello danese – rinveniamo

⁽⁷⁾ L'accezione che si intende attribuire, in questa ricerca, al termine “atipico” è quella che, ormai di uso comune, suole indicare le forme contrattuali di flessibilità lavorativa, nonostante, dal punto di vista giuridico, solo il contratto stipulato *ex art.* 1322 del codice civile può essere definito atipico.

anche quello italiano che, pur avendo allentato la rigidità della sua regolamentazione per rispondere con efficacia alle nuove istanze produttive, non ha fornito “ponti sociali” per controbilanciare i nuovi rischi.

Va, tuttavia, evidenziato che la recente riforma del lavoro (legge n. 92 del 2012), per ridurre il divario tra il nostro sistema e gli assetti europei a impronta universalistica, tenta di offrire un sistema più equilibrato di tutele, nonostante i limiti dell'intervento che deve misurarsi con la scarsità delle risorse pubbliche.

Come esporremo meglio nel prosieguo della trattazione, nell'applicare la *flexicurity* ai vari contesti nazionali non si può prescindere dalle specificità economiche e sociali dei singoli stati, facendo terra bruciata delle preesistenti combinazioni delle politiche per il lavoro e dei sistemi di protezione sociale; i tentativi di introduzione di essa vanno coniugati, volta per volta, con l'identità del paese in cui la si intende adottare.

Il rispetto di tale condizione può rappresentare un efficace strumento di garanzia per le necessarie tutele offerte anche ai lavoratori discontinui, impedendo che la flessibilità si traduca, per migliaia di giovani, in “precarietà”.

3. “I lavori” dei giovani e le tutele

Il lavoro “*non standard*” ha registrato un aumento in quasi tutti i Paesi dell'Unione Europea, nonostante il varo delle riforme del mercato del lavoro, che lo ha regolamentato, sia stato accompagnato da fitte polemiche dottrinali.

Il dibattito ha visto schierati, da un lato, gli studiosi che plaudevano alle dosi di flessibilità organizzativa e/o funzionale introdotta per adeguare le forme contrattuali alle esigenze del mondo della produzione; dall'altro quei giuslavoristi che individuavano, nel processo di destandardizzazione del lavoro subordinato, un attacco ai pilastri fondanti del diritto del lavoro.

Accolto l'assunto che tale processo ha rappresentato un passo in avanti rispetto alla disoccupazione e non uno indietro rispetto al posto di lavoro stabile, e che la flessibilità giova alle imprese e alla competitività del sistema economico, ci si deve interrogare sul modo in cui comporre, in modo armonico, tali aspetti con il rispetto dei diritti sociali.

Si tratta, in definitiva, di garantire redditi e tutele adeguati e sufficienti anche ai lavoratori discontinui e di assicurare loro il patrimonio di competenze professionali necessarie affinché questa condizione lavorativa che, se relegata alla fase di accesso al mercato del lavoro rappresenta un ottimo “trampolino di lancio”, coincida esclusivamente con una fase temporanea di una lunga carriera e non diventi una “trappola a vita”.

Certo, i lavori atipici implicano un livello di rischio più elevato rispetto all'occupazione *standard* e, proprio per questo, necessitano di “ponti sociali”, di protezioni ulteriori.

Variegate sono le misure di politica sociale adottate dai diversi Paesi per i lavori “*non standard*” e per offrire protezione e “ponti sociali” nei momenti di alternanza “lavoro-non lavoro”.

Nonostante il successo del modello europeo di *flexicurity*, non tutti i sistemi di *welfare* europei, già minati nella fondamenta dalla crisi persistente delle finanze pubbliche e da una spesa pensionistica crescente dovuta all'aumento della speranza di vita, hanno saputo controbilanciare la condizione dei giovani, "outsider" rispetto al mercato del lavoro, con tutele adeguate in ambito previdenziale.

Nel nostro Paese, come nel resto d'Europa, si sono rinnovate regole e norme del diritto del lavoro, che si è progressivamente svincolato dal modello tradizionale di lavoro subordinato a tempo pieno e indeterminato, per favorire il ricorso alle nuove tipologie contrattuali, più coerenti con la mutata configurazione del mondo produttivo.

Tuttavia, non altrettanto celere è stato l'adeguamento del nostro sistema di *welfare state* al nuovo contesto, che ne ha scardinato i pilastri portanti e, trovandosi di fronte ad un'imponente sfida di rinnovamento, è entrato nel terzo millennio in condizioni di disorientamento, incapace di ripensare le proprie politiche sociali per garantire ai lavoratori e ai cittadini, contestualmente, una protezione rispetto ai nuovi rischi.

Le istanze al sistema di sicurezza sociale sono profondamente mutate e non consistono più in interventi standardizzati ed omogenei, tipici del mondo fordista, ma in richieste individuali e mirate, plasmate su una realtà mutevole e flessibile.

Perciò le risposte, che si innestano nel solco delle tutele tradizionali costruite sul presupposto della stabilità sostanziale dell'occupazione e del reddito – la disciplina previdenziale è ancor oggi modellata su tale paradigma –, non sono adeguate ai nuovi bisogni.

Lo dimostrano i principi fondamentali della previdenza, che subordinano il diritto a pensione ad una durata minima del rapporto assicurativo (requisito di anzianità contributiva) e che calibrano, per tutti i lavoratori dal primo gennaio 2012 (estensione del metodo contributivo "pro rata" ad opera del decreto legge n. 201 del 2011), l'entità del trattamento pensionistico all'apporto contributivo versato durante la vita attiva.

Tale sistema, che accentua il principio per cui la pensione diventa il frutto del proprio lavoro, sconta la necessità di dover essere applicato su una base di calcolo costituita da carriere ben retribuite, ma soprattutto continuative. Prestazioni lavorative discontinue e poco remunerate determinano inevitabilmente una contribuzione previdenziale ridotta, influenzando negativamente sull'adeguatezza e sull'effettività della tutela pensionistica.

A tale criticità si aggiunge quella strutturale connessa al sistema contributivo, che, oltre a non consentire meccanismi compensatori solidaristici, a regime non sarà generoso quanto quello vigente in precedenza, come confermano le stime effettuate dalle fonti istituzionali.

Le soluzioni adottate per salvaguardare l'equilibrio finanziario del sistema – inasprimento dei requisiti pensionistici ed importi inferiori – hanno come (ignari) destinatari soprattutto i giovani, ai quali le nuove regole saranno applicate integralmente.

Se pure il sistema di sicurezza sociale sconfessa, nei fatti, la funzione di garanzia che gli istituti previdenziali presiedono, escludendo dalle tutele ampie categorie di

lavoratori, non si possono ignorare i rimedi marginali predisposti dal legislatore come strumenti di protezione sociale alternativa; ci si riferisce ai meccanismi di riscatto, ricingiunzione, totalizzazione, nonché alla previdenza complementare.

Ma avvalersi di tali meccanismi per colmare i vuoti di tutela e per comporre ad unità posizioni assicurative caratterizzate dall'avvicendamento tra periodi di lavoro e di non lavoro o da "decentramenti assicurativi" tra le diverse gestioni, comporta costi non facilmente sostenibili, posto che la protezione offerta si profila come facoltativa.

Privilegiando la prospettiva individuale, essi si rivelano poco praticabili, specie da parte dei soggetti alla cui tutela sono diretti.

E l'ombrello protettivo del *welfare* si riduce ulteriormente se si prende in considerazione la fascia di lavoratori parasubordinati, la cui contribuzione, se pur aumentata nel corso degli anni, specie per effetto delle ultime riforme, attualmente permane inferiore rispetto a quella propria del regime generale, comportando un'ulteriore penalizzazione rappresentata da un coefficiente di calcolo pensionistico inferiore.

Perciò, volendo leggere la complessità del mercato dei lavori "con gli occhiali" del previdenzialista, mutuando una nota espressione del prof. Vallebona, non si può evitare di scorgere un vuoto di protezione nei percorsi lavorativi dei giovani che prestano la propria attività con modalità diverse da quella tradizionalmente presa a riferimento del sistema di sicurezza sociale.

Autorevoli interpretazioni dottrinali sostengono che lo Stato assolve il suo compito qualora garantisca una "cittadinanza" al lavoro in sé, pur nella discontinuità del tragitto lavorativo intrapreso, valorizzando, attraverso le libere scelte operate dai lavoratori nei propri percorsi occupazionali, il valore sociale che esse assolvono.

«La grande sfida è proprio quella di ripassare dal lavoratore ai lavori» (D'Antona, 1998), creando delle garanzie che non siano condizionate dal concreto contesto organizzativo nel quale l'attività si iscrive.

4. Un'analisi delle tutele nei singoli contratti

Prima di analizzare, scendendo nel dettaglio tecnico, i riflessi previdenziali della disciplina che regola i singoli lavori "non standard", per comprendere l'adeguatezza delle tutele offerte, è necessario individuare quali contratti di lavoro risultino i più utilizzati dai giovani.

Le fonti amministrative, in particolare le comunicazioni obbligatorie rese dai datori di lavoro ai centri per l'impiego e al Ministero del lavoro, ci consentono di quantificare il numero di soggetti che, in un determinato arco temporale, si trovano in una determinata condizione o, semplicemente, "transitano" per una certa tipologia contrattuale.

Per avere un quadro dettagliato della ripartizione degli occupati presenti sul mercato del lavoro italiano nel 2010, suddivisi per tipologia contrattuale e, soprattutto, in base all'età, si rivela particolarmente utile la tabella che segue.

Tabella n. 1. Occupati in Italia per tipologia contrattuale, anno 2010 (%) Lettura esclusivamente formale

	Totale	Donne	18-29 anni	50 a 64 anni	Sud	Laurea
Lavoro a tempo indeterminato (1)	65,5	68,8	53,9	66,4	60,8	59,5
Lavoro a tempo determinato (2)	5,5	7,0	10,6	2,9	6,6	8,3
Apprendistato (3)	1,4	1,4	8,0	0,0	1,1	1,3
Altri contratti a termine: 4 Contratto formazione lavoro; 5 Contratto d'inserimento; 6 Lavoro interinale (di somministrazione); 7 Job sharing (lavoro ripartito); 8 Lavoro intermittente (a chiamata)	1,8	2,4	4,7	1,0	2,5	2,0
Collaboratori: 9 Collab. coordinata e continuativa; 10 Collaborazione occasionale; 11 Lavoro a progetto;	5,0	6,0	8,0	3,8	5,2	7,5
Autonomi: 12 Titolare d'attività – Imprenditore; 13 Associati in partecipazione; 14 Attività in proprio (Part. IVA); 15 Socio di cooperativa o di società; 16 Coadiuvante familiare;	18,2	10,6	8,4	23,5	18,5	19,1
Altro: 17 Stage; 18 Tirocinio; 19 Pratica professionale; 20 Alternanza scuola – lavoro; 21 Altro Dipendente 22; Altro Autonomo	2,7	3,7	6,5	2,4	5,4	2,4

Legenda: le tipologie 6-7-8 sono inserite solo tra quelle temporanee, poiché quelle di durata indeterminata, pur legalmente ammissibili, non hanno dimensioni statisticamente rilevanti; le tipologie 21 e 22 non sono incluse nelle successive riclassificazioni, in quanto le risposte sono incomplete o gli intervistati sono stati in parte reticenti. Fonte Isfol PLUS 2010

Fonte: E. MANDRONE, M. MAROCCO, *Atipicità, flessibilità e precarietà: una lettura economica e giuridica attraverso l'indagine Isfol Plus, Isfol Working Paper, 2012, 4.*

La natura giuridica della prestazione lavorativa è stata ricondotta alla subordinazione (lavori dal n. 1 al n. 8), alla parasubordinazione (dal n. 9 al n. 11), alla tipologia del lavoro autonomo (dal n. 12 al n. 14), fino a ricomprendere quelle che, nello studio riportato, sono denominate “esperienze di lavoro” (dal n. 17 al n. 20).

L'apprendistato e le varie forme contrattuali di natura temporanea sono state classificate autonomamente, per consentire una lettura più chiara dei dati relativi all'occupazione.

Dalla analisi di tali dati, emerge che l'incidenza di occupazioni “atipiche” è sbilanciata per età, poiché coinvolge maggiormente i giovani.

Infatti, nel 2010 in Italia, solo il 50% circa dei giovani occupati di età compresa tra i 15 e i 29 anni (gli occupati totali in tale fascia di età erano pari a oltre 3.295.000) aveva stipulato un contratto di lavoro a tempo pieno e indeterminato, mentre tale percentuale era destinata ad aumentare fino al 65,5%, se si prendeva in esame l'intera popolazione attiva (totale complessivo di 22.872.000 occupati).

I dati della tabella, che si riferiscono alla popolazione di occupati compresi tra i 18 e i 29 anni, stimano che l'8,4% svolgeva attività autonoma, l'8% aveva un contratto di apprendistato, quasi il 25% rientrava in una delle altre forme contrattuali “atipiche” (di cui l'8% era occupato in attività definite come parasubordinate, il 10,6% in lavoro a tempo determinato e il 4,7% in altri contratti a termine) e il 6,5% in altre “esperienze di lavoro”.

Per comprendere l'incidenza dei rapporti di lavoro “non standard” rispetto al percorso lavorativo dei giovani e, di conseguenza, le ripercussioni strutturali sui livelli di tutela, pare opportuno accennare al punto di arrivo, da parte di autorevoli studi, non solo in merito alle indicazioni quantitative dei percorsi lavorativi a

rischio di precarietà, ma anche rispetto alla misurazione, per quanto realizzabile, della possibilità di persistenza o di fuoriuscita da tali occupazioni.

Gli studi e le elaborazioni più note, nonostante le difficoltà nel misurare la consistenza e la direzione degli spostamenti tra le diverse tipologie di rapporti di lavoro, hanno stimato che, nel 2010, il numero totale dei soggetti occupati in prestazioni lavorative “atipiche” superasse i tre milioni, erodendo sempre più la quota delle posizioni considerate “sicure”.

Tuttavia, tali ricerche hanno ipotizzato stime di gran lunga superiori – circa sei milioni di persone, di cui una larga porzione rappresentata dai giovani occupati di età compresa tra i 15 e i 29 anni (30- 31%; 1.036.000 su un totale di 3.295.000) – se ci si riferisce alle persone coinvolte in percorsi lavorativi “precari”. Sono stati inclusi, oltre ai soggetti occupati in percorsi lavorativi c.d. “flessibili”, anche coloro che formalmente risultavano inseriti tra i lavoratori autonomi pur essendo, in realtà, economicamente dipendenti, fino a conteggiare i precari per antonomasia, cioè i lavoratori “in nero”.

Il rapporto del Cnel del 2011 ha stimato che il tasso di passaggio ad un’occupazione permanente per i giovani (15-29 anni) è sceso, durante la recessione (2009-2010), di otto punti percentuali (dal 31% al 23%) rispetto al periodo precedente (2007-2008).

L’effetto della crisi, perciò, si è manifestato rendendo il mercato del lavoro sempre meno permeabile, “ingessando” non solo l’accesso, ma anche la “stabilizzazione” delle posizioni lavorative.

Analogamente esprime l’aumento del tasso di permanenza nell’occupazione temporanea, che è aumentato dal 49% al 54%, con una transizione verso la disoccupazione stimabile attorno a sette punti percentuali e un passaggio all’inattività oscillante intorno all’undici per cento.

Insomma, i dati disponibili non si limitano a confermare un prevedibile sensibile incremento del lavoro “atipico” come modalità di accesso al mondo del lavoro, ma concordano nel segnalare una maggiore persistenza nella “precarietà”, poiché l’esito della flessibilità contrattuale non evolve nella direzione di un impiego permanente, riducendosi sempre più nel tempo la probabilità di transitare “al posto fisso”.

Tale condizione risponde, talvolta, ad un atteggiamento delle imprese, sia nella fase di assunzione che in quella successiva, conforme alle esigenze transitorie della struttura produttiva, ma non si può ignorare l’utilizzo talvolta improprio dei rapporti di lavoro “atipici”, non giustificato cioè da reali necessità imprenditoriali. Fondamentale pare, a questo punto della ricerca, la verifica degli interventi normativi volti a tutelare il lavoratore anche nei percorsi occupazionali contrassegnati da discontinuità, per comprendere se lo scostamento dal modello generale si traduca, altresì, in un’attenuazione dei livelli di protezione sociale.

A tal fine, pare opportuno individuare con precisione la disciplina previdenziale applicabile ad ogni singola fattispecie.

Ci occuperemo dei lavori maggiormente utilizzati dai giovani come forma di accesso al mondo del lavoro, sia per la flessibilità che li caratterizza, che per la loro vocazione “formativa”.

4.1. Apprendistato

Autorevoli studi (Isfol, 2012; Ministero del lavoro e delle politiche sociali, 2012), rivelano che, nel 2011, nonostante l'apprendistato abbia rappresentato solo il 3% delle attivazioni di rapporti di lavoro, ha costituito, al netto del contratto a tempo determinato (61%), il principale canale di ingresso per i giovani nel mondo lavorativo, con una percentuale di occupazione del 18,4% per la fascia di età fino ai 24 anni, includendo perciò anche i giovanissimi (15-18 anni).

L'apprendistato, infatti, rappresenta la forma contrattuale più diffusa tra i giovani e, in particolare, tra gli adolescenti che, dopo essere stati espulsi prematuramente dal circuito scolastico, si avvicinano al mondo del lavoro per intraprendere un percorso lavorativo che offra la possibilità di conciliare un lavoro manuale ad una formazione, di sperimentare e mettere alla prova le proprie attitudini, acquisendo, al contempo, un "mestiere".

Nelle intenzioni del legislatore della legge n. 92 del 2012, l'apprendistato rappresenta «il canale privilegiato di accesso dei giovani al mondo del lavoro», una sorta di contratto prevalente di primo impiego studiato *ad hoc* per incentivare l'occupabilità dei giovani.

Tuttavia, la riforma non ha affrontato le criticità persistenti dell'istituto, che risiedono perlopiù nella componente formativa dell'apprendistato; in tal modo, purtroppo, tale contratto sta assumendo una funzione preminentemente occupazionale che ne impedisce il pieno decollo.

Tale asserzione emerge, *de plano*, dalla lettura dei dati, che fotografano il successo ottenuto dalla sola tipologia professionalizzante, utilizzata – soprattutto a partire dai 22 anni – per motivi di risparmio economico e connotata da una scarsa componente formativa e da una durata limitata dei contratti ⁽⁸⁾.

Gli indicatori economici del mercato del lavoro relativi all'anno 2011 rivelano, anche per i contratti di apprendistato, il persistere delle ripercussioni negative determinate dalla crisi economica sull'occupazione giovanile.

Il *trend* decrescente, già significativamente avviato nel biennio precedente, è proseguito nel corso del 2011, con una flessione in valori assoluti, rispetto all'anno precedente, di 6,9 punti percentuali (i contratti dichiarati all'Inps sono stati oltre 37.000 in meno rispetto al 2010).

⁽⁸⁾ Anche il decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76 si occupa unicamente dell'apprendistato "professionalizzante" e demanda alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano l'adozione, entro il 30 settembre 2013, di linee guida «volte a disciplinare la fattispecie anche in vista di una disciplina maggiormente uniforme sull'intero territorio nazionale dell'offerta formativa pubblica».

Tabella n. 2. Numero medio di rapporti di lavoro in apprendistato per ripartizione geografica di contribuzione: valori assoluti e variazione % su anno precedente – anni 2009-2011

Ripartizione geografica	Valori assoluti (medie annuali)			Variaz.% su anno preced.	
	2009	2010	2011*	2010	2011*
Nord	334.023	302.878	284.552	-9,3%	-6,1%
<i>Nord Ovest</i>	181.305	162.929	151.434	-10,1%	-7,1%
<i>Nord Est</i>	152.718	139.949	133.118	-8,4%	-4,9%
Centro	153.221	141.221	130.998	-7,8%	-7,2%
Mezzogiorno	107.424	97.686	89.008	-9,1%	-8,9%
Italia	594.668	541.785	504.558	-8,9%	-6,9%

(*) Dato provvisorio

Fonte: INPS - Archivi delle denunce retributive mensili (Emens)

Fonte: ISFOL, MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, INPS, *Monitoraggio sull'apprendistato. XIII Rapporto*, Dicembre 2012.

Analisi più recenti segnalano una ulteriore diminuzione del numero di avviamenti con contratto di apprendistato: secondo i dati presenti nel terzo rapporto Isfol sul monitoraggio della legge n. 92/2012 tale flessione, pari nel primo trimestre 2013 al 7,1% rispetto al trimestre precedente e al 22,2% su base tendenziale, sarebbe ancora più marcata se si prendesse in considerazione la classe di età compresa tra i quindici e i ventinove anni.

Prima di affrontare, scendendo nel dettaglio tecnico, gli aspetti previdenziali che hanno rappresentato da sempre uno dei punti di forza dell'istituto, è opportuno descrivere, anche se in via sommaria, l'articolazione tipologica dell'apprendistato delineata dal Testo Unico (decreto legislativo n. 167/2011), che ha sostanzialmente confermato l'impianto normativo presente nel decreto legislativo n. 276 del 2003, limitandosi ad ampliarne specializzazione ed ambito di operatività.

Si tratta di un rapporto a tempo indeterminato, come lo definisce, in modo inequivocabile, il Testo Unico, dal quale, tuttavia, il datore di lavoro può recedere *ad nutum* al termine del periodo di formazione (art. 2, lettera *m*, decreto legislativo n. 167/11).

La disciplina generale comune è affidata alla contrattazione collettiva, pur nel rispetto di alcuni principi quali la forma scritta del contratto e del piano formativo individuale, la conferma del sottoinquadramento di due livelli o, in alternativa, la percentualizzazione, la presenza di un *tutor*, la registrazione della formazione nel libretto formativo e il riconoscimento della qualifica professionale ai fini contrattuali.

Il decreto legislativo n. 167 del 2011 definisce il contratto di apprendistato, partendo da quello c.d. "di primo livello", "per la qualifica e per il diploma professionale" (rivolto a giovani e adolescenti che abbiano compiuto quindici anni e fino al compimento del venticinquesimo anno di età) e prosegue poi con la tipologia "professionalizzante" o "di mestiere", che ha per obiettivo il conseguimento di una qualifica professionale a fini contrattuali per i soggetti con un'età compresa tra i diciotto e i ventinove anni.

La terza tipologia contrattuale di apprendistato, denominato «di alta formazione e di ricerca», ne consente invece l'utilizzo non solo per il conseguimento di un diploma di istruzione secondaria superiore, ma anche di titoli di studio universitari e di alta formazione, compresi i dottorati di ricerca, oltre ai percorsi di specializzazione tecnologica degli istituti tecnici superiori (ITS) e per il praticantato finalizzato all'accesso agli ordini professionali.

Ma l'apprendistato, oltre alla convenienza per il datore di lavoro rappresentata dalla flessibilità di un inserimento temporaneo e dalla possibilità di accrescere il valore dell'impresa grazie ad un investimento in capitale umano, offre rilevanti incentivi economici e normativi.

Le agevolazioni previste non integrano la fattispecie degli "aiuti di stato" in virtù della "generalità" e della uniforme applicazione a tutte le imprese e perché, come esporremo meglio nel prosieguo (si veda *infra* in questo capitolo, § 4.2.1), devono avvenire in conformità alla disciplina comunitaria degli aiuti "*de minimis*", di cui al Regolamento CE n. 1998/2006, rispettando in tal modo le indicazioni espresse dalla Commissione Europea in materia di tutela della concorrenza (art. 87 Trattato).

Tra gli incentivi che spettano al datore di lavoro che stipuli un contratto di apprendistato, emerge quello economico rappresentato dalla percentualizzazione della retribuzione dell'apprendista o, in alternativa, dal sottoinquadramento in una categoria contrattuale fino a due livelli inferiori rispetto a quella prevista al termine del contratto.

Ma il maggior beneficio offerto all'impresa che assume un apprendista è rappresentato, sicuramente, dallo sgravio contributivo di cui può usufruire per tutto il periodo di apprendistato e destinato ad essere mantenuto per un ulteriore anno, nel caso di prosecuzione del rapporto in contratto nella forma a tempo indeterminato. Tali agevolazioni, concesse per incentivare l'instaurazione di questo rapporto in ragione delle peculiari finalità formative che lo caratterizzano, sono differenziate a seconda delle dimensioni dell'organico aziendale.

Per i datori di lavoro che occupano un numero di addetti pari o inferiore a nove l'aliquota di contribuzione è pari all'1,5% della retribuzione imponibile ai fini previdenziali per i periodi contributivi maturati nel primo anno del contratto di apprendistato; al tre per cento nel secondo anno e al dieci per cento dal terzo anno; mentre il dieci per cento rappresenta l'aliquota dovuta per tutti gli anni di contratto dal datore di lavoro che occupa più di nove dipendenti (per i periodi contributivi maturati dal 1° gennaio 2007, *ex art.* 1, co. 773, primo periodo, legge n. 296/2006).

Il maxi emendamento alla legge di stabilità del 2011, al fine di promuovere l'occupazione giovanile, ha stabilito un ulteriore beneficio, riconoscendo, ai datori di lavoro che occupano alle proprie dipendenze un numero di addetti pari o inferiore a nove, uno sgravio contributivo del cento per cento con riferimento alla contribuzione dovuta per i periodi maturati nei primi tre anni di contratto di apprendistato, qualora siano stipulati successivamente al 1° gennaio 2012 ed entro il 31 dicembre 2016.

Come precisato dalla circolare Inps n. 128/2012, tale ipotesi si integra solo se si rispettano i limiti degli aiuti *de minimis*, così come imposti dall'Unione Europea ⁽⁹⁾.

In merito a tali disposizioni, si era posta la delicata questione dell'applicazione dello sgravio contributivo anche con riferimento all'assunzione in apprendistato dei lavoratori in mobilità ⁽¹⁰⁾, il cui regime contributivo è quello previsto dagli articoli 25, comma 9 e 8, comma 4 della legge n. 223/1991.

L'Inps è intervenuto sul punto con la circolare n. 128 del 2 novembre 2012, escludendo dalla sfera di operatività dello sgravio i contratti di apprendistato instaurati con i lavoratori iscritti nelle liste di mobilità, *ex* articolo 7, comma 4 del decreto legislativo n. 167/2011.

TABELLA DI RIEPILOGO

A) Aziende fino a 9 dipendenti

	ALIQUOTA A CARICO DELL'AZIENDA	ALIQUOTA A CARICO DELL'AZIENDA CONTRATTI STIPULATI 01/01/2012- 31/12/2016
1° anno di apprendistato	1,5%	0%
2° anno di apprendistato	3%	0%
Dal 3° anno di apprendistato	10%	0%

B) Aziende con più di 10 dipendenti

	ALIQUOTA A CARICO DELL'AZIENDA
Per tutto il periodo di apprendistato	10%

Al riguardo, va sottolineato che le riduzioni contributive di cui possono beneficiare le imprese non comportano sacrifici previdenziali per il lavoratore, che vedrà valorizzata la propria posizione assicurativa di un importo corrispondente all'aliquota contributiva piena grazie al meccanismo della contribuzione figurativa.

Alla contribuzione datoriale va poi aggiunta quella a carico dell'apprendista che, originariamente totalmente esonerato dal pagamento dei contributi, è stato

⁽⁹⁾ Gli imprenditori interessati devono produrre documentazione apposita dalla quale risulti un importo complessivo di finanziamenti, nell'arco di tre esercizi finanziari, non superiore a duecentomila euro, limite che scende a centomila euro per le imprese del trasporto su strada e settemilacinquecento euro per i produttori agricoli

⁽¹⁰⁾ Il Testo Unico dell'apprendistato ha esteso l'impiego dell'istituto per la qualificazione dei lavoratori in mobilità anche agli adulti, per potenziarne la capacità di inserimento professionale.

assoggettato, fin dal 1986, ad un onere contributivo pari a quello di tutti gli altri lavoratori, eccezion fatta per una parziale riduzione della contribuzione per l'assicurazione invalidità, vecchiaia e superstiti, oggi pari al 5,84% dell'imponibile retributivo (il versamento all'Ente previdenziale rimane unico, ad esclusivo onere del datore di lavoro).

Agli apprendisti si applicano, come prevede l'art. 2, comma 2 della legge n. 167/2011 e come analizzeremo in dettaglio nel prosieguo dell'analisi, le medesime tutele offerte ad un lavoratore a tempo indeterminato.

Prendendo in considerazione, analiticamente, le prestazioni previdenziali per gli apprendisti, rileva, *in primis*, l'assicurazione contro l'invalidità e la vecchiaia che l'art. 2, comma 2, del Testo Unico garantisce in maniera sostanzialmente identica alla legge n. 25/1955, oggi abrogata. Come specificato dalla circolare Inps n. 18/2005, i contributi versati sono «utili ai fini del diritto e della misura delle prestazioni pensionistiche», cioè della pensione di vecchiaia, di quella di anzianità, dei trattamenti di invalidità e della pensione ai superstiti.

L'ente previdenziale precisa che, per gli apprendisti, non si applicano le disposizioni (art. 7, commi 1, 2 e 4, legge 11 novembre 1983, n. 638, modificato dall'articolo 1, comma 2, della legge 7 dicembre 1989, n. 389) secondo cui il numero dei contributi settimanali da accreditare nel corso dell'anno solare è pari a quello delle settimane in cui si è svolta la prestazione lavorativa, «sempreché risulti erogata [...] per ogni settimana una retribuzione pari al 30% (40% dal 1° gennaio 1989) dell'importo del trattamento minimo mensile di pensione»; cioè a condizione che sia rispettato il minimale di retribuzione. In altri termini, non essendo compresi gli apprendisti fra le categorie per le quali sono stabiliti minimali di retribuzione giornaliera, l'aliquota posta a carico dei lavoratori in questione deve essere calcolata, senza il confronto con alcun valore minimale, sulla retribuzione effettivamente percepita che deve peraltro corrispondere, ai fini contributivi, al trattamento contrattuale di cui all'art. 1, decreto legge n. 338/1989 (circolare Inps n. 208 del 13 ottobre 1988).

Da ciò si deduce che, fatta salva tale eccezione, per gli apprendisti opera il regime ordinario, relativo alla valutazione dei contributi versati, valevole per la generalità dei lavoratori dipendenti.

Anche per gli apprendisti vale il principio di automaticità delle prestazioni, sancito dall'art. 40 della legge 153/1969, in base al quale l'Inps garantisce le prestazioni previdenziali ai lavoratori soggetti all'obbligo assicurativo anche in caso di omissione contributiva del datore di lavoro.

Con riferimento alle agevolazioni, è necessario sottolinearne la stretta correlazione con la finalità formativa: la loro erogazione, infatti, è subordinata all'adempimento dell'obbligo formativo da parte del datore di lavoro, nel rispetto del piano individuale, nonché all'applicazione dei trattamenti economici previsti dai contratti collettivi.

In caso di inadempimento, tale da impedire la realizzazione delle finalità del contratto di apprendistato e dovuto all'esclusiva responsabilità del datore di lavoro, quest'ultimo è tenuto a versare all'ente previdenziale una somma pari al doppio della differenza tra la contribuzione pagata e quella dovuta, con

riferimento al livello d'inquadramento contrattuale superiore che sarebbe stato raggiunto dal lavoratore al termine del periodo di apprendistato.

Tale norma pare meno rigorosa di quella precedente, contenuta nella legge n. 196 del 1997, che negava la concessione delle agevolazioni anche qualora la mancata frequenza ai corsi non fosse imputabile al datore di lavoro, tenuto in ogni caso a vigilare anche su aspetti a lui non riconducibili quali l'assenza dei corsi o la negligenza dell'apprendista.

Inoltre, come già accennato, al fine di incentivare il ricorso al contratto di apprendistato, è previsto il mantenimento dei benefici anche per l'anno successivo alla trasformazione del rapporto a tempo indeterminato (art. 21, sesto comma, della legge 28 febbraio 1987, n. 56).

La giurisprudenza (Cassazione 22 giugno 2010, n. 15055) ha interpretato tale statuizione nel senso che l'erogazione prolungata dei benefici previdenziali è subordinata all'acquisizione, da parte dell'apprendista "stabilizzato", della medesima qualifica per la quale è stato formato durante l'apprendistato.

Il beneficio della conservazione del regime contributivo agevolato (al 10%) per un anno dopo la conferma in servizio dell'apprendista è stato ribadito anche dall'art. 7, comma 9 del Testo Unico dell'apprendistato e, per espressa previsione di legge, non si applica ai lavoratori in mobilità assunti con contratto di apprendistato.

A fronte di questo regime contributivo, agli apprendisti si applicano, come prevede l'art. 2, comma 2 della legge n. 167/2011, nella misura e nelle condizioni ordinarie, le medesime tutele offerte ad un lavoratore a tempo indeterminato in caso di: assicurazione contro l'invalidità, vecchiaia e superstiti; nel caso di malattia e di maternità; di assicurazione contro gli infortuni e malattie professionali; di assegni per il nucleo familiare (nel Testo Unico non compare il riferimento all'assicurazione contro la tubercolosi, legge n. 25/2005, già riconosciuta agli apprendisti e che si ritiene continui a sussistere).

La mera elencazione analitica delle prestazioni previdenziali, contenuta nell'art. 2, comma 2, del Testo Unico dell'apprendistato è priva di norme specifiche sul regime applicativo, inducendo, pertanto, a concludere per una conferma implicita delle disposizioni e delle prassi precedenti in merito.

Dalla lettura dell'art. 2, comma 2, del decreto legislativo n. 167/2011 non residuano incertezze circa l'applicabilità della tutela per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali alla generalità degli apprendisti, che opera rispetto a tutte le tipologie di apprendistato, senza alcuna differenziazione.

Dottrina e giurisprudenza (Cass. 10 gennaio 2013, n. 536, Cass. 18 maggio 2007, n. 11622; Cass. 2 ottobre 1998, n. 9805) sono concordi nell'affermare che gli obblighi del datore di lavoro in materia di sicurezza dell'ambiente di lavoro assumono «una pregnanza particolarmente intensa nei confronti degli apprendisti», in virtù della giovane età e della mancanza di pregresse esperienze lavorative che li rendano «professionalmente esperti», elementi che rilevano ai fini della maggiore intensità dell'obbligo di protezione datoriale.

La tutela previdenziale della malattia è stata estesa agli apprendisti in tempi recenti, in virtù della loro assimilazione, operata a tal fine dalla legge n. 296 del 2006 (art. 1, comma 773), alla generalità dei lavoratori subordinati. In precedenza, infatti, la tutela del prestatore di lavoro era garantita dall'applicazione dell'art.

2110 del codice civile, che stabiliva come, in assenza di norme di previdenza o assistenza, il datore di lavoro fosse tenuto a pagare al lavoratore la retribuzione o un'indennità nella misura e per il tempo stabilito dalle leggi speciali, dalla contrattazione collettiva, dagli usi o secondo equità.

Con riferimento alla maternità, il decreto legislativo n. 167/2011 conferma il principio statuito dal Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità del 2001 (decreto legislativo n. 151/2001), che ricomprende nel suo campo di applicazione gli apprendisti, «salvo che non sia altrimenti specificato».

Ne consegue l'accesso, in caso di maternità, alle prestazioni erogate dall'Inps, quali l'indennità per congedo di maternità (già astensione obbligatoria), l'indennità per congedo parentale (già astensione facoltativa) e l'indennità per congedo di paternità. Qualora l'apprendista, durante tale periodo, sospenda il rapporto di lavoro e, di conseguenza, «la formazione [...] potrebbe non risultare completa», il termine finale del rapporto di lavoro originariamente previsto slitta per un periodo di durata pari a quella della sospensione in questione (messaggio Inps n. 6827/2010).

Il Testo Unico conferma il diritto dell'apprendista, già pacificamente riconosciuto in precedenza e chiarito in modo esplicito dalla circolare Inps n. 41 del 13 marzo 2006, all'erogazione dell'assegno familiare, una prestazione a sostegno delle famiglie dei lavoratori dipendenti con un reddito complessivo inferiore a determinate soglie stabilite ogni anno per legge, anche in considerazione del numero dei componenti il nucleo familiare.

Per quanto riguarda l'indennità di disoccupazione e gli ammortizzatori, prima di illustrare le novità apportate negli ultimi anni e, in particolare, dalla legge n. 92/2012, va segnalata la precedente mancanza di adeguati strumenti.

L'interpretazione della giurisprudenza era, infatti, unanime nel ritenere l'evento disoccupazione «concettualmente estraneo» al contratto in questione poiché, qualora l'apprendista non presti il lavoro che è chiamato a svolgere, è assente la formazione, che rappresenta un elemento costitutivo del contratto, permeandone la causa. L'orientamento giurisprudenziale che escludeva gli apprendisti dalle integrazioni salariali (Cass. 7 ottobre 1994, n. 8229) affermava che la funzione formativa del contratto non potesse conciliarsi «con la sospensione dell'attività produttiva dell'impresa, dato che l'acquisizione di cognizioni qualificanti non potrebbe che restare impedita dal collocamento in cassa integrazione guadagni dell'apprendista».

Tuttavia, una parte della dottrina (Renga, 2006) ha sottolineato come vi sia stato «nei tentativi di giustificazione giurisprudenziale dell'esclusione degli apprendisti dalla tutela, una confusione di piani». Infatti, la presenza della finalità formativa non giustifica in alcun modo l'assenza di tutela dell'apprendista in caso di disoccupazione, che va erogata in ottemperanza al dettato dell'art. 38 della Costituzione.

Invero, rispetto alla scelta di escludere l'apprendista dalla tutela, sembrerebbe più adeguata quella, praticata in giurisprudenza nel caso di soggetti assunti con contratto di formazione e lavoro, di prorogare il rapporto per la durata della sospensione, al fine di recuperare la perdita subita a livello formativo.

Ma, come anticipato, il legislatore, nell'intento di assicurare la più ampia forma di sostegno al reddito dei lavoratori di imprese in difficoltà e per preservare l'impresa dal rischio di dispersione del patrimonio di professionalità in via di formazione, aveva esteso il sistema "in deroga" agli apprendisti, in via sperimentale per il triennio 2009-2011.

L'art. 19, comma 1, lettera c, del decreto legge n. 185 del 29 novembre 2008 aveva previsto l'erogazione, in via sperimentale per il triennio, in caso di licenziamento o sospensione dell'attività d'impresa, dovuta a «crisi aziendali o occupazionali», e per la durata massima di 90 giornate, di un trattamento pari all'indennità ordinaria di disoccupazione non agricola con requisiti normali, in presenza di alcune condizioni necessarie ai fini dell'accesso al trattamento (si richiedeva, in particolare, un'anzianità aziendale di almeno tre mesi prima del manifestarsi della crisi). Si prevedeva che l'accesso al trattamento di disoccupazione fosse subordinato al concorso integrativo degli enti bilaterali istituiti dalla contrattazione collettiva – in misura non inferiore al 20% dell'ammontare complessivo dell'indennità – riconoscendo tuttavia all'apprendista licenziato e/o sospeso, in carenza di tale intervento, il diritto di accedere agli ammortizzatori sociali "in deroga" alla normativa vigente e per la durata massima prevista dal decreto di concessione (decreto legge n. 185/2008, art. 19, comma 1-*bis* e comma 8).

La Corte costituzionale ha dichiarato infondata la questione di legittimità sollevata, nei confronti della norma in esame (successivamente abrogata dalla legge n. 92/2012, art. 2, comma 55), dal Tribunale di Lucca (C. Cost. n. 108/2013), che invocava la disparità di trattamento tra lavoratori, in virtù della possibilità o meno di accedere all'intervento integrativo dell'ente bilaterale. La suprema Corte, nel pronunciarsi sulla questione, ha avvalorato la natura incentivante della prescrizione, ribadendo la genuinità del ruolo interpretato dagli enti bilaterali nell'erogazione di tutele integrative.

La legge n. 92/2012, nel perseguire l'ambizioso tentativo di "universalizzare" le tutele in caso di disoccupazione, ha configurato uno strumento unico, denominato Aspi, in sostituzione delle precedenti indennità ⁽¹¹⁾ e ne ha ampliato durata, importi e campo di applicazione, ricomprendendo tra i beneficiari, per la prima volta, anche gli apprendisti.

La nuova forma di sostegno al reddito si aggiungerà, così, alle altre assicurazioni. Da segnalare, tuttavia, che con la medesima decorrenza, muterà anche il carico contributivo aziendale, che risentirà dell'aumento derivante dall'onere (1,61%) relativo alla nuova forma assicurativa.

Ricomprendere gli apprendisti tra i beneficiari di questa prestazione è conseguenza logicamente necessitata dalla loro inclusione nella categoria di lavoratori subordinati, rispondendo in tal modo alle istanze, invocate da più parti, che vogliono individuare nel contratto di apprendistato l'agognato punto di incontro tra flessibilità e sicurezza.

⁽¹¹⁾ Indennità di disoccupazione ordinaria e a requisiti ridotti, indennità di mobilità, di disoccupazione non agricola ordinaria, di disoccupazione speciale edile.

Con riferimento all'accesso alla previdenza complementare, i lavoratori assunti con contratto di apprendistato sono ricompresi nel campo di applicazione del decreto legislativo n. 252/2005 che, come prevede l'art. 2, comma 1, lettera *a*, del decreto legislativo n. 252/2005, ne definisce destinatari anche i lavoratori, pubblici e privati, assunti «in base alle tipologie contrattuali previste dal decreto legislativo n. 276/2003».

E, se pure l'individuazione dei beneficiari del singolo fondo, affidata all'autonomia collettiva, reclamava, in punto di diritto, il principio di non discriminazione dei lavoratori in apprendistato rispetto ai lavoratori assunti a tempo indeterminato, è agile rinvenire una dichiarazione programmatica in merito alla parità di trattamento in materia di sicurezza sociale proprio nell'art. 1 del Testo Unico, ove recita che «l'apprendistato è un contratto di lavoro a tempo indeterminato».

Degno di nota, dal punto di vista previdenziale, pare la peculiare ipotesi di alto apprendistato, introdotta dal comma 1 dell'art. 5 del decreto legislativo n. 167/2011, che estende l'ambito soggettivo di applicabilità della “terza tipologia” al «praticantato per l'accesso alle professioni ordinistiche».

L'utilizzo dell'alto apprendistato quale strumento per accompagnare i giovani praticanti verso l'accesso alla professione garantisce al praticante, oltre ad una retribuzione commisurata all'acquisizione delle competenze, le tutele assicurative e previdenziali di cui oggi è privo, nonostante non siano ancora state stabilite le modalità di attuazione dell'istituto.

È impossibile negare, in conclusione, che, nonostante l'apprendista sia un lavoratore potenzialmente soggetto a discontinuità occupazionale (anche se la mancata “stabilizzazione” non rappresenta un tratto peculiare dell'istituto, ma una sua degenerazione riscontrabile nei dati empirici), fra le varie forme contrattuali in esame l'apprendistato è quello che rende minimi i rischi della insufficiente maturazione delle condizioni assicurative e contributive minime per l'accesso alle prestazioni pensionistiche.

4.2. Il contratto di formazione e lavoro e il contratto di inserimento

Nell'analisi dei contratti destinati a favorire l'accesso al mercato del lavoro da parte dei giovani è opportuno, ora, passare in rassegna la disciplina del contratto di inserimento ancorché, ad opera degli interventi realizzati dalla legge n. 92 del 2012 sia sostanzialmente scomparso dal ventaglio contrattuale presente nel nostro ordinamento giuridico ⁽¹²⁾, e la normativa inerente al suo antesignano, il contratto di formazione e lavoro.

Va, tuttavia, evidenziato, sulla scorta dei dati statistici, che il contratto di inserimento, al di là delle intenzioni programmatiche e della *ratio* che ne hanno

⁽¹²⁾ L'art. 1, commi 14 e 15 della legge n. 92/2012 abroga gli articoli da 54 a 59 del decreto legislativo n. 276/2003.

determinato l'istituzione, non è una tipologia utilizzata in prevalenza dai giovani che, al contrario, rappresentano una minoranza dei destinatari.

Infatti, nel primo semestre 2012, meno della metà di quelli registrati riguardava soggetti con un'età inferiore ai 30 anni (su 42 mila e 643 lavoratori assunti solo 197 avevano meno di 19 anni, 6 mila e 795 un'età compresa tra i 20 e i 24 anni e 11 mila e 838 erano giovani tra i 25 e i 29 anni) e tale circostanza pare discendere, come valuteremo in seguito, dalla finalità prevalentemente occupazionale, e solo marginalmente formativa, che caratterizza l'istituto.

Prima di entrare nel dettaglio tecnico del livello di copertura sociale attribuibile a tali forme di lavoro “*non standard*”, pare opportuno inquadrare i due istituti, attraverso un'analisi dei principi normativi che li regolano.

4.2.1. Il contratto di formazione e lavoro

Se fotografiamo il contratto di formazione e lavoro nella sua conformazione originaria, notiamo come la sua introduzione, *ex art.* 3 della legge n. 863 del 1984, sia da imputare alla necessità di affrontare con efficacia il problema della disoccupazione giovanile, attraverso uno strumento flessibile e dotato, al contempo, di consistenti vantaggi economici e normativi, in un contesto lavoristico ancora troppo rigido.

Il contratto di formazione e lavoro, infatti, rappresenta un tipo particolare di contratto a termine diretto, sulla carta, all'inserimento dei giovani nel mondo del lavoro per l'acquisizione di professionalità elevata o intermedia oppure mirato ad agevolare l'inserimento professionale, mediante un'esperienza lavorativa in grado di fornire capacità professionali adeguate al contesto produttivo ed organizzativo.

Pertanto, doveva necessariamente essere connesso e coordinato con un progetto formativo specifico presentato dal datore di lavoro, che rappresentava un elemento tipico del contratto al pari dello scambio tra prestazione lavorativa e retribuzione.

Nonostante il contratto di formazione e lavoro non abbia più cittadinanza nella nostra realtà normativa, se non nel settore del pubblico impiego (per il settore privato era stato previsto un termine finale di vigenza, ormai ampiamente maturato) si ritiene tuttavia opportuno inquadrarne ora gli aspetti più prettamente previdenziali, se non fosse altro per una sorta di “diritto di primogenitura” che ne ha fatto derivare l'applicazione quasi integrale al contratto che rappresenta, *ex lege*, il suo naturale successore.

La giurisprudenza e la prassi applicativa (Pret. Padova, 5 aprile 1990; Pret. Torino, 2 ottobre 1986; circolare Inps n.134407 del 1 agosto 1983), nel silenzio legislativo e in contrasto con la dottrina prevalente, hanno considerato il termine elemento strutturale del contratto di formazione e lavoro, prevedendo perciò che il contratto in esame applicasse, in ambito previdenziale, le disposizioni stabilite per il contratto a tempo determinato. In tale direzione si è mosso anche il decreto legislativo n. 276 del 2003 che, nel recepire la prassi già diffusa, le ha conferito certezza giuridica.

Le tutele previste, segnatamente, non contemplano l'indennità di mobilità, contengono entro limiti predeterminati l'indennità di malattia se pur, in tal caso,

con i dubbi di adeguatezza della tutela offerta, e prevedono la disapplicazione della regola in base alla quale l'indennità spetta anche per le malattie manifestatesi entro 60 giorni dalla cessazione del rapporto di lavoro.

Le agevolazioni contributive previste per i datori di lavoro che assumono con contratti di formazione e lavoro sono differenziate in base alla localizzazione dell'azienda, alle sue dimensioni e al settore produttivo di appartenenza. Infatti, per le imprese operanti nel Mezzogiorno e nelle circoscrizioni che presentano un rapporto tra gli iscritti alla prima classe delle liste di collocamento e la popolazione residente in età da lavoro superiore alla media nazionale nonché per le imprese artigiane, è prevista una contribuzione in misura fissa, che corrisponde a quella prevista per gli apprendisti (art. 6, comma 3 della legge n. 863 del 1984). Per le imprese del settore commerciale e turistico con meno di quindici dipendenti e non operanti nel Mezzogiorno la riduzione contributiva ammonta al 40%; mentre si riduce al 25% per tutte le altre imprese non ricomprese nei territori del Mezzogiorno.

Va precisato che tali previsioni non alterano in alcun modo le aliquote contributive a carico del dipendente, che equivalgono a quelle previste per la generalità dei lavoratori.

Il contratto di formazione e lavoro è stato scisso, *ex art.* 16, legge n. 451 del 1994, in due tipologie: la prima – il c.d. c.f.l. “di tipo A” – volta all’acquisizione di professionalità intermedie ed elevate, con una durata massima di 24 mesi; la seconda – il c.f.l. denominato “di tipo B” –, la cui durata massima prevista è di 12 mesi, finalizzata «ad agevolare l’inserimento professionale mediante un’esperienza lavorativa che consenta un adeguamento delle capacità professionali al contesto produttivo ed organizzativo».

Tale bipartizione ha rilevanza anche a livello contributivo, giacché solo i contratti del primo tipo possono godere appieno e fin dall’inizio del rapporto dei benefici previsti, mentre i contratti del secondo tipo se ne avvalgono solo nel caso di trasformazione del rapporto di lavoro a tempo indeterminato e «successivamente ad ess[o], per una durata pari a quella del contratto di formazione e lavoro così trasformato e in misura correlata al trattamento retributivo corrisposto nel contratto di formazione medesimo». Dunque, il beneficio può essere goduto solo dopo la trasformazione del rapporto e la sua misura è commisurata non alla retribuzione imponibile attuale, ma a quella corrisposta nel periodo di formazione. Dibattuti e controversi sono stati, in dottrina e in giurisprudenza, gli orientamenti in merito al ruolo da affidare alla formazione, all’interno dello schema causale del contratto.

Il dibattito non ha mancato di sottolineare la vaghezza contenutistica e la scarsa effettività dei percorsi formativi, spesso ridotti ad un mero addestramento sul campo. Tuttavia, è stato osservato come l’uso distorto dei c.f.l. fosse dovuto all’ambiguità congenita di un contratto che aveva due anime e che, per come era congegnato, privilegiava la finalità occupazionale.

Tale discussione, invero, non è priva di implicazioni previdenziali, posto che ricomprendere la formazione nella causa contrattuale avrebbe potuto significare, analogamente a quanto è avvenuto in materia di apprendistato, escludere i

lavoratori dalla tutela delle integrazioni salariali, affermando l'incompatibilità dell'interruzione lavorativa con le esigenze della formazione.

Tuttavia, nella prassi, il trattamento riservato ai lavoratori assunti con contratto di formazione e lavoro ne ha previsto l'accesso alla tutela contro la disoccupazione (e il conseguente obbligo di versamento dei contributi), anche quando la formazione professionale "penetrava" nello schema causale.

A questo punto, giova ricordare la *querelle* tra Governo italiano e Commissione europea originatasi dalla compatibilità con il diritto comunitario del regime di agevolazione contributiva previsto per stipulazione dei c.f.l.

La Corte di giustizia, con sentenza del 7 maggio 2002, si è pronunciata sul ricorso, presentato dal Governo italiano contro la decisione della Commissione Europea dell'11 maggio 1999, in merito alla compatibilità con il diritto comunitario del regime italiano di incentivazione economica connesso alla stipulazione dei contratti di formazione e lavoro.

La sentenza della Corte ha confermato integralmente quanto contenuto nella decisione della Commissione.

Sono considerate incompatibili con l'art. 87 del Trattato CE e, pertanto, soggette a restituzione, le agevolazioni eccedenti la misura base generale del 25 per cento, successive al 1995, ove non rientrino nella regola *de minimis* (gli incentivi inferiori a 100.000 Euro erogati su un periodo di 3 anni non rientrano nel campo di applicazione dell'art. 87) o in una delle eccezioni previste per le incentivazioni dirette alla creazione netta di occupazione o al reinserimento di soggetti non facilmente ricollocabili (con tale locuzione ci si intende riferire ai giovani con meno di 25 anni, ai laureati fino a 29 anni compresi, ai disoccupati di lunga durata o alle persone disoccupate da almeno un anno).

Come è stato autorevolmente osservato (Tiraboschi, 2002), la sentenza vieta, in particolare, le modulazioni su base territoriale e settoriale della misura incentivante che, superando la soglia del 25 per cento prevista in maniera indifferenziata, possono favorire alcune imprese e falsare il libero dispiegarsi delle regole della concorrenza.

4.2.2. Il contratto di inserimento

Da ultimo, è necessario esaminare la disciplina del contratto di inserimento, introdotto dal d.lgs. n. 276 del 2003 e destinato a sostituire, nel settore privato, il contratto di formazione e lavoro.

Nonostante la legge n. 92 del 2012 abbia decretato l'abrogazione definitiva del contratto in esame, giova rammentarne la disciplina non solo perché la precedente normativa continuerà ad applicarsi (art. 1, commi 14 e 15 della legge n. 92/2012) ai contratti già stipulati entro il 31 dicembre 2012, ma anche perché potremo verificare che, ad opera della legge, si è determinata una lacuna normativa che penalizzerà i soggetti svantaggiati, i quali non potranno più beneficiare di condizioni di favore per l'accesso al mondo lavorativo ma potranno utilizzare i medesimi strumenti posti a disposizione di tutte le altre categorie di lavoratori. Com'è noto, tra i soggetti svantaggiati vanno ricompresi anche i giovani tra i 18 e

i 29 anni che dovranno ricorrere all'apprendistato, nonostante sia uno strumento che non può essere assimilato al contratto in esame sia per la differente finalità che intende assolvere (quella formativa è prevalente nel contratto di apprendistato), che per le caratteristiche che lo contraddistinguono (durata medio/lunga, robusto sistema di incentivi e requisiti soggettivi richiesti).

La *ratio* di tale istituto, infatti, risiede nella volontà di realizzare l'inserimento o il reinserimento del lavoratore nel mercato del lavoro, attraverso un progetto individuale di adattamento delle competenze professionali ad un determinato contesto, definito tra il datore di lavoro e il singolo lavoratore in conformità alle modalità stabilite a livello contrattuale collettivo ed eventualmente anche all'interno degli enti bilaterali.

Si delineava come un contratto a termine di tipo "soggettivo" destinato a favorire lavoratori di difficile inserimento e ad alto rischio di disoccupazione. Segnatamente, poteva essere stipulato con soggetti di età compresa tra i 18 e i 29 anni; disoccupati di lunga durata da 29 a 32 anni; lavoratori con più di 50 anni di età privi di un posto di lavoro; soggetti che desideravano riprendere una attività lavorativa e che non avevano lavorato per almeno 2 anni; persone affette da un grave *handicap* fisico, mentale o psichico; «donne di qualsiasi età prive di un impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi residenti in un'area geografica in cui il tasso di occupazione femminile [fosse] inferiore di almeno venti punti percentuali di quello maschile o in cui il tasso di disoccupazione femminile [superasse] di dieci punti percentuali quello maschile»⁽¹³⁾. Si precisa che tale ultimo punto è stato introdotto dalla legge n. 183 del 12 novembre 2011 che ha modificato la lettera e) del comma 1 dell'art. 54 del decreto legislativo n. 276/2003 al fine di ottenere un miglior inserimento delle donne negli ambienti di lavoro.

Il contratto di inserimento ha una durata non inferiore a nove mesi e non superiore a diciotto, incluse eventuali proroghe (non può essere rinnovato tra le stesse parti), elevabile a trentasei mesi nel caso di soggetti affetti da grave *handicap*. Eventuali periodi di astensione per maternità non sono conteggiati nel computo del limite massimo di durata.

La disciplina legislativa è particolarmente avara di norme inerenti gli aspetti previdenziali; solo due articoli contenuti nel decreto legislativo n. 276/2003 forniscono indicazioni utili a delineare le tutele offerte al lavoratore assunto con contratto di inserimento in tema di protezione sociale: segnatamente, gli art. 58, comma 1, e 59, comma 3.

La prima norma stabilisce che «ai contratti di inserimento si applicano, per quanto compatibili, le disposizioni di cui al decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368» che, come noto, regola il lavoro a termine.

Anche l'art. 59, comma 3, interviene in materia previdenziale e prevede applicabile ai lavoratori assunti con contratto di inserimento, in attesa della riforma del sistema degli incentivi all'occupazione, il regime contributivo previsto

⁽¹³⁾ Le aree erano individuate con decreto ministeriale concertato tra Ministero del Lavoro e Ministero dell'Economia, entro il 31 dicembre di ogni anno, con riferimento all'anno successivo.

dalla disciplina vigente in materia di c.f.l. ed esclude dalla contribuzione agevolata i soggetti di età compresa tra i 18 e i 29 anni.

Tale rinvio agli incentivi economici previsti dal contratto di formazione e lavoro, tuttavia, rivela una redazione poco rigorosa, giacché non svela a quale regime agevolato il legislatore si riferisse, posta la scissione in due tipologie contrattuali operata dall'art. 16 della legge n. 451 del 1994.

Nonostante la natura e la *ratio* del contratto di inserimento sembrano più affini al contratto di tipo B, non pare potersene dedurre il condizionamento dell'erogazione degli incentivi economici alla trasformazione del contratto in quello *standard*, perché ne deriverebbe un disincentivo normativo per i datori di lavoro, i quali potrebbero avvalersi dell'agevolazione economica solo a patto di stabilizzare il lavoratore.

Inoltre, perplessità ha destato l'estensione al contratto di inserimento di un regime di agevolazioni contributive che, come già abbiamo ricordato, è stato oggetto di condanna da parte della Corte di giustizia europea per violazione dell'art. 87 del Trattato di Roma, nonostante vada considerato che l'utilizzo di tale contratto non era "indifferenziato", come nel caso del c.f.l., ma si rivolgeva solo ai soggetti svantaggiati espressamente previsti⁽¹⁴⁾.

La recente riforma del mercato del lavoro ha introdotto, per i contratti ai quali continuerà ad applicarsi la precedente disciplina, una serie di regole generali e divieti che circoscrivono la sfera di applicazione delle agevolazioni stabilite per tali particolari categorie di lavoratori, come avviene nel caso in cui l'assunzione costituisca attuazione di un obbligo preesistente o nel caso in cui il lavoratore avente diritto all'assunzione venga utilizzato mediante contratto di somministrazione.

Anche per il contratto di inserimento rileva un'analisi delle caratteristiche peculiari del contratto, che possono incidere sul trattamento previdenziale del lavoratore.

Dottrina e giurisprudenza hanno escluso che la formazione possa rientrare nella causa del contratto, posto che il piano individuale d'inserimento è meramente eventuale. La stessa scelta dei destinatari tra le fasce ad alto rischio di disoccupazione conferisce al contratto una prevalente natura occupazionale e tale assunto trova una conferma esplicita sia nella previsione della sanzione prevista per l'inosservanza da parte del datore di lavoro degli obblighi connessi al piano di inserimento (art. 55, comma 5), che scatta solo in ipotesi di "gravi inadempienze" sia nell'obbligo stabilito, per le imprese che volessero ricorrere stabilmente alla stipulazione di tali contratti, di confermare almeno il sessanta per cento dei lavoratori assunti con tale tipologia contrattuale nei diciotto mesi precedenti.

Dunque, la scarsa rilevanza della formazione non esclude l'applicabilità delle integrazioni salariali e della tutela contro la disoccupazione al contratto di

⁽¹⁴⁾ L'art. 59, comma 3, decreto legislativo n. 276/2003, riconosce gli incentivi economici, previsti dalla disciplina vigente in materia di c.f.l., «con esclusivo riferimento ai lavoratori di cui all'art. 54, comma 1, lettere *b, c, d, e*, ed *f* [contratto di inserimento]» nel rispetto del regolamento (CE) n. 2204/2002 della Commissione, del 12 dicembre.

inserimento, come avveniva per il contratto di formazione e lavoro e diversamente da quanto previsto per l'apprendistato.

Anche il contratto di inserimento, inoltre, non riveste alcuna peculiarità con riferimento all'assegno per il nucleo familiare, alla protezione sociale per la maternità/paternità e alla tutela per gli infortuni sul lavoro.

In ogni caso, le tutele per il lavoratore – fatta eccezione per l'apposizione del termine che, come già si è avuto modo di illustrare, rende più problematica la maturazione delle condizioni assicurative e contributive minime per l'accesso alle prestazioni previdenziali – non differiscono che marginalmente da quelle predisposte per il contratto a tempo indeterminato.

4.3. Gli altri “lavori”: il lavoro occasionale, il lavoro intermittente, il lavoro a progetto e i tirocini

Il lavoro occasionale, il lavoro intermittente, il lavoro a progetto e i tirocini sono tipologie contrattuali notoriamente utilizzate perlopiù dai giovani.

Tali modalità di prestare la propria attività sono state poco tratteggiate dal legislatore, che trascurando l'inquadramento si è limitato a normare le tutele. Se una tale tecnica normativa potrebbe (almeno in astratto) essere congrua da un punto di vista sostanziale, non lo è di certo dal punto di vista previdenziale.

Se esiste un profilo che richiede categorie classificatorie certe, può essere individuato nel microsistema previdenziale, che da sempre ha apprestato tutele più sostanziose per il lavoratore subordinato tipizzato dal codice civile e che distingue diritti e doveri in base alla diversa ipotesi di autonomia o subordinazione.

L'area del “lavoro senza contratto”, come è stato definito il lavoro occasionale accessorio, quelle del lavoro “precario per eccellenza” (lavoro intermittente), del lavoro parasubordinato e del “non lavoro” (tirocini), pur essendo caratterizzate dalla presenza di modalità di svolgimento della prestazione lavorativa che provocano vuoti di tutela in ambito previdenziale, non sono totalmente prive di garanzie e sono state più volte oggetto di attenzione da parte del legislatore che, secondo un disegno universalistico, ha esteso le maglie protettive della sicurezza sociale a tutti i soggetti appartenenti al mercato del lavoro fino a lambire i confini del diritto del lavoro.

4.3.1. Il lavoro occasionale

Prima di addentrarci nella disciplina del lavoro accessorio occasionale, vanno evidenziati alcuni dati che confermano la diffusione crescente dei buoni lavoro avviata, in via sperimentale, per la prima volta nell'agosto 2008, in occasione della vendemmia per retribuire i lavori saltuari.

I dati provenienti dagli enti istituzionali (Rapporto sulla coesione sociale, 2012) confermano che il numero dei buoni lavoro venduti nel 2011 corrisponde a 15.382.870 (con un incremento, rispetto al venduto a fine 2010, dell'87,4%) per

un totale di 209.120 lavoratori e un importo medio lordo dei *voucher* riscossi di 687 euro.

L'osservatorio statistico Inps rileva che i prestatori di lavoro occasionale accessorio nel 2012 ammontavano in totale a 308.680 soggetti, di cui quasi metà (44,24%) apparteneva alla fascia di età inferiore ai trent'anni (104.495 fino ai venticinque anni, 31.931 di età compresa tra i ventisei e i trent'anni). Tale dato conferma come i giovani corrispondano alla fascia di popolazione maggiormente interessata dall'utilizzo di questo istituto che, a questo punto, si ritiene opportuno inquadrare ripercorrendone, se pur per sommi capi, la disciplina attuale in una prospettiva evolutiva.

La modalità di pagamento di tale attività di servizio, rappresentata dal sistema dei buoni lavoro (c.d. *voucher*), è del tutto peculiare. Chi intende fruire di prestazioni accessorie acquista presso le rivendite autorizzate uno o più *carnet* di buoni, il cui valore nominale è fissato con apposito decreto ministeriale e periodicamente aggiornato. I buoni dovranno essere consegnati al lavoratore al termine della prestazione, che li convertirà poi in denaro, presentandoli presso apposito concessionario, al quale compete il compito di effettuare, per conto del lavoratore, il versamento dei contributi per fini previdenziali alla Gestione separata dell'Inps (una quota del 13% del valore nominale del buono) e per fini assicurativi contro gli infortuni all'Inail (in misura pari al 7%), oltre a versare un ulteriore compenso all'Inps per la gestione del servizio (pari al 5%). Dunque il valore netto a favore del prestatore di lavoro accessorio è pari al 75% del valore del *voucher* (o dei *voucher*) acquistato (acquistati).

L'intervento normativo della legge n. 92/2012, riscrivendo l'art. 70 del decreto legislativo n. 276/2003, stabilisce che possono considerarsi prestazioni di lavoro accessorio solo le «attività lavorative di natura meramente occasionale che non danno luogo, con riferimento alla totalità dei committenti, a compensi superiori a 5.000 euro nel corso di un anno solare» (il decreto n. 76/2013, convertito dalla legge n. 99/2013, elimina l'inciso «di natura meramente occasionale», rafforzando in tal modo l'orientamento secondo il quale l'occasionalità non assume alcuna valenza ai fini dell'attivazione dell'istituto, la cui legittimità va pertanto verificata esclusivamente sulla base dei limiti di carattere economico).

Dunque, il limite economico è inteso come cumulativo non rispetto al singolo committente, ma alla totalità dei committenti e, fermo restando il limite complessivo di cinquemila euro nel corso di un anno solare, le attività accessorie a favore «dei committenti imprenditori commerciali o professionisti», non devono essere svolte per compensi superiori a duemila euro; inoltre, l'importo viene annualmente rivalutato sulla base delle variazioni dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie degli operai e degli impiegati. L'art. 1, comma 32, lettera *b* stabilisce, che i «*carnet* di buoni» devono essere «orari, numerati progressivamente e datati», per consentire la tracciabilità dei *voucher* ancor prima del loro utilizzo, e il loro valore nominale deve essere aggiornato periodicamente, tenendo conto delle risultanze istruttorie del confronto con le parti sociali.

Inoltre, la percentuale relativa al versamento dei contributi previdenziali deve essere rideterminata con decreto interministeriale «in funzione degli incrementi delle aliquote contributive per gli iscritti alla Gestione separata dell'Inps».

Se, tuttavia, tale previsione non contempla un corrispondente intervento di rivalutazione del valore assoluto di ciascun buono, rischia di determinare una obiettiva diminuzione dei corrispettivi riconosciuti ai lavoratori accessori.

È evidente che l'accumulo di contributi previdenziali risulta molto modesto, al punto da dubitare della sua effettività ai fini della costruzione del montante contributivo individuale che determinerà, in base alle regole del sistema di calcolo c.d. contributivo, l'importo del trattamento pensionistico.

A prescindere da tale considerazione, una parte autorevole della dottrina ha osservato che tale sistema riveste particolare rilievo in quanto, per la prima volta, realizza il riconoscimento di una copertura previdenziale, anche se minima, a soggetti disponibili a realizzare attività "altre", spesso di utilità sociale, rispetto agli scambi che connotano il tradizionale mercato del lavoro.

Per quanto attiene alle tutele previdenziali, le uniche forme applicabili al lavoro occasionale accessorio sono quella pensionistica – la normativa non fornisce indicazioni specifiche, dal punto di vista applicativo, al calcolo delle prestazioni e dell'anzianità contributiva – e quella infortunistica, sintomo evidente di una discriminazione tra contratti, che determina un vuoto di tutela per i destinatari di tale forma contrattuale.

Per quanto riguarda, invece, l'estensibilità ai lavoratori accessori delle prestazioni temporanee di malattia e maternità, nonché della tutela dell'assegno per il nucleo familiare, proprie dei collaboratori coordinati e continuativi e dei lavoratori a progetto, sul punto è intervenuta la circolare Inps n 76 del 26 maggio 2009⁽¹⁵⁾. La precisazione che tali attività non danno titolo a prestazioni di malattia, di maternità, di disoccupazione né ad assegno per il nucleo familiare è coerente con l'originaria previsione dettata dall'art. 72 del decreto legislativo n. 276/2003, in base alla quale il contributo richiesto ai lavoratori accessori, da versare alla gestione separata, era quantificato in una cifra unitaria e per generici fini previdenziali, senza precisare se fosse destinato anche ai trattamenti temporanei, oltre che a quelli pensionistici.

4.3.2. Il lavoro intermittente

Da un'analisi globale delle tipologie contrattuali, come effettuata nella tabella n. 1 (si veda *supra*, in questo capitolo § 4) che accosti il lavoro intermittente agli altri modelli presenti sul mercato del lavoro (il lavoro a chiamata è oggetto di rilevazione tra gli "altri contratti a termine"), sembra potersi desumere un utilizzo solo marginale dell'istituto.

Tuttavia, i dati istituzionali forniti dall'Inps (Rapporto sulla coesione sociale, 2012) evidenziano, in un panorama generale di crisi occupazionale e dei modelli tipologici, una diffusione crescente del lavoro intermittente, i cui maggiori fruitori

⁽¹⁵⁾ Si era occupata della utilizzazione del lavoro occasionale di tipo accessorio attraverso i buoni lavoro anche la circolare Inps n. 104 dell'1 dicembre 2008.

risultano essere gli operai e i lavoratori a tempo indeterminato, specie “giovani” di età inferiore ai 40 anni

Le ricerche indicano, infatti, che, nonostante l’indifferenza o, peggio, l’ostilità manifestata, fin dal suo esordio, nei confronti dell’istituto – ci si riferisce, in particolare all’atteggiamento mostrato dalle organizzazioni sindacali – il *job on call* si è radicato nella prassi operativa, specialmente in alcuni settori (servizi, turismo), contribuendo all’emersione di migliaia di posti di lavoro temporaneo o sommerso che non avrebbero trovato regolamentazione giuridica.

Inoltre, la fattispecie ha costituito uno strumento di flessibilità per le imprese, modulando l’assunzione, attraverso l’intermittenza, ai mutevoli flussi di domanda. Il lavoro intermittente, definito dall’art. 33 del decreto legislativo n. 276/2003, è un contratto mediante il quale un lavoratore si pone a disposizione di un datore di lavoro che ne può utilizzare la prestazione lavorativa per svolgere prestazioni a carattere discontinuo o intermittente, secondo le modalità e i limiti previsti dell’art. 34 del citato decreto legislativo.

Come è stato osservato da parte della dottrina, tale fattispecie «ricorda la forma dell’acqua»: non rappresenta, cioè, una nuova tipologia di contratto subordinato o autonomo, ma può prevedere i diversi contenuti del lavoro a tempo parziale o a tempo pieno, del lavoro a termine o a tempo indeterminato – con o senza l’eventuale pagamento di un’indennità di disponibilità –, in funzione delle mutevoli convenienze economiche ed organizzative dell’imprenditore.

Segnatamente, il contratto di lavoro intermittente può essere concluso per lo svolgimento di prestazioni di carattere discontinuo o intermittente, a tempo indeterminato o a termine, secondo le esigenze individuate dai contratti collettivi stipulati da associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o territoriale.

È appena il caso di accennare che, nel caso di contratto intermittente a termine, non è necessario apporre una delle causali giustificative richieste per la stipulazione del contratto a tempo determinato dal decreto legislativo n. 368/2001, poiché, come specificato dal Ministero del lavoro, con circolare n. 4/2005, il decreto legislativo n. 276/2003 non richiama, per il contratto in esame, tale disciplina.

Infatti, il contratto di lavoro a tempo determinato e il contratto di lavoro intermittente costituiscono tipologie contrattuali ben distinte, in virtù della diversa *ratio* che le giustifica, rispondente, nel primo caso, alla necessità di consentire l’apposizione di un termine qualora ricorrano effettive ragioni giustificative; mentre le ipotesi che regolano il lavoro a chiamata sono individuate come tali dalla contrattazione collettiva o dalla legge.

È possibile stipulare tale contratto, per lo svolgimento di prestazioni di carattere discontinuo e intermittente, per periodi di lavoro predeterminati nell’arco della settimana, del mese e dell’anno.

In deroga a tale previsione di carattere generale, l’art. 1 *bis* del decreto legge n. 35/2005 aveva previsto che «il contratto di lavoro intermittente può in ogni caso essere concluso con riferimento a prestazioni rese da soggetti con meno di 25 anni di età, ovvero da lavoratori con più di 45 anni di età, anche pensionati».

Tale possibilità permane, seppure con alcune modifiche, nella stesura definitiva della legge n. 92/2012, che mantiene il riferimento al requisito soggettivo, disponendo che il contratto di lavoro intermittente «può in ogni caso essere concluso con soggetti con più di cinquantacinque anni di età (manca l'originario richiamo esplicito ai pensionati) e con soggetti con meno ventiquattro anni di età» che potranno svolgere prestazioni lavorative a chiamata entro il compimento del venticinquesimo anno (il comma 21 dell'art. 1, lettera *a*, riscrive il comma 2 dell'art. 34, del decreto legislativo n. 276/2003).

La legge n. 92 del 2012 abroga “*ex abrupto*” l'art. 37, comma 2, che consentiva lo svolgimento del lavoro “a chiamata” per «ulteriori periodi predeterminati» nell'arco della settimana, del mese o dell'anno definiti dalla contrattazione collettiva, discendendone l'individuazione ad opera esclusiva delle parti individuali del contratto di lavoro intermittente.

L'eliminazione, ad opera del provvedimento, del primo comma del medesimo articolo comporta, invece, l'obbligo di corrispondere l'indennità di disponibilità, anche ove non vi sia stata una effettiva chiamata, ai lavoratori intermittenti con obbligo di risposta per prestazioni da rendersi il fine settimana, nei periodi di ferie estive e delle vacanze natalizie e pasquali.

A tali novità, che rimuovono alcuni elementi portanti della disciplina del lavoro intermittente, se ne aggiungono altre, dal profilo più prettamente procedurale, benché dettate dal medesimo «fine di rendere più trasparente il ricorso al tale contratto» (relazione di accompagnamento alla legge n. 92/2012), come le previsioni in materia di comunicazione della chiamata alla direzione territoriale del lavoro competente per territorio.

È appena il caso di accennare che si confermano i divieti originariamente previsti per questo contratto (art. 34, comma 3, decreto legislativo n. 276/2003).

Da ultimo, l'articolo 7, commi 2 e 3 del decreto legge n. 76/2013, convertito dalla legge n. 99/2013, ha configurato un “contingentamento” nell'utilizzo dell'istituto che, pur rimanendo soggetto ai limiti oggettivi e soggettivi già individuati dagli articoli 34 e 40 del decreto legislativo n. 276/2003, è ammesso, per ciascun lavoratore con il medesimo datore di lavoro, per un massimo di quattrocento giornate di effettivo lavoro «nell'arco di tre anni solari», ad eccezione dei settori del turismo, dei pubblici esercizi e dello spettacolo.

Dal punto di vista previdenziale, posto che la “mutabilità” della forma di erogazione della prestazione del lavoro intermittente riveste un rilievo determinante, va sottolineato che il lavoro a chiamata può prevedere l'eventuale pagamento di un'indennità mensile, per i periodi durante i quali il lavoratore garantisce la sua disponibilità al datore di lavoro.

Prima di addentrarci nei dettagli tecnici, giova ricordare che lo svolgimento effettivo della prestazione riveste, in tale istituto, un carattere eventuale, posto che l'oggetto del sinallagma contrattuale è costituito dallo scambio tra l'indennità di disponibilità e lo “stare a disposizione” da parte del lavoratore, obbligo contrattuale che determina pesanti sanzioni in caso di inadempimento.

Come noto, il contratto in esame può essere svolto senza obbligo di disponibilità.

Tale eventualità, che in dottrina viene da taluni giuridicamente configurata come un “contratto normativo o preliminare”, non ha alcun valore sul piano previdenziale, rilevando, piuttosto, la serie di prestazioni eventualmente rese.

Con riferimento, invece, all’autonoma fattispecie di lavoro intermittente con obbligo di disponibilità del lavoratore, che può presentare le configurazioni del rapporto a termine o a tempo indeterminato, i periodi di lavoro attivo, che si alternano rispetto a quelli di “messa a disposizione”, saranno remunerati con un trattamento economico e normativo che non potrà essere «complessivamente meno favorevole rispetto al lavoratore di pari livello, a parità di mansioni svolte» (art. 38, comma 1).

Pertanto, sotto il profilo retributivo, il lavoratore intermittente ha diritto al normale trattamento economico e normativo previsto dai contratti collettivi di settore per il lavoratore comparabile, riproporzionato in ragione della prestazione lavorativa effettivamente conseguita.

La misura dell’indennità mensile di disponibilità, divisibile in quote orarie, è stabilita dai contratti collettivi e comunque non è inferiore alla misura fissata, e periodicamente aggiornata, con decreto del Ministero del lavoro, sentite le associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentativi sul piano nazionale (con decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali del 10 marzo 2004 è stato stabilito che la misura dell’indennità di disponibilità è pari al 20% della retribuzione prevista dal c.c.n.l. applicato).

Per i periodi di corresponsione dell’indennità di disponibilità, il premio assicurativo andrà calcolato, a decorrere dal 18 luglio 2012, sia in base alla retribuzione erogata per le ore di lavoro prestate, sia in base a quanto corrisposto a titolo di indennità di disponibilità, conformemente all’avviso espresso dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

L’art. 36, comma 2 del decreto legislativo n. 276 stabilisce che, sull’indennità di disponibilità, i contributi sono versati per il loro effettivo ammontare, anche in deroga alla vigente normativa in materia di minimale contributivo.

Da tale disposizione, la cui *ratio* risiede nel risparmio di oneri sociali a carico del datore di lavoro, discende che l’ammontare ridotto dell’indennità di disponibilità influirà sia sull’*an* che sul *quantum* delle prestazioni previdenziali, che sono commisurate alla retribuzione.

Si precisa che l’indennità di disponibilità, sulla cui natura – retributiva o semplicemente indennitaria – non esiste ancora un’interpretazione univoca, non può essere considerata, per quanto riguarda le prestazioni, come vero e proprio corrispettivo dell’attività lavorativa prestata; pertanto, è esclusa dal computo di ogni istituto di legge o di contratto collettivo.

Per quanto attiene al *quantum* delle prestazioni, l’art. 38, comma 2 del decreto legislativo n. 276 del 2003, stabilisce che il «trattamento economico, normativo e previdenziale del lavoratore intermittente è riproporzionato, in ragione della prestazione lavorativa effettivamente eseguita, in particolare per quanto riguarda l’importo della retribuzione globale e delle singole componenti di essa, nonché delle ferie e dei trattamenti per malattia, infortunio sul lavoro, malattia professionale, maternità, congedi parentali».

In altri termini, le prestazioni previdenziali, che sono calcolate sulla retribuzione media percepita in un determinato arco temporale che precede l'evento tutelato, vengono riproporzionate automaticamente in base all'ammontare della retribuzione, proporzionale a sua volta alla quantità del lavoro svolto (art. 38, Cost.).

Ne discende che l'importo della prestazione sociale percepita varierà notevolmente a seconda che, durante il periodo preso a riferimento per determinare la base retributiva di calcolo, il soggetto abbia trascorso un tempo superiore al lavoro o in disponibilità, con possibili violazioni del principio di adeguatezza delle prestazioni (art. 38, Cost.).

Tuttavia, va sottolineato che i giorni non lavorati sono espunti dal calcolo.

Con riferimento, invece, all'*an* delle prestazioni previdenziali, il lavoratore intermittente ha diritto, anche quando si trovi in periodo di disponibilità, sia all'indennità di malattia che a quella di maternità, perché è attiva una posizione assicurativa a suo favore e perché il soggetto, a causa dell'evento protetto, non è più in condizioni di offrire la prestazione dedotta in contratto, ovvero la disponibilità al lavoro.

In merito alla riconoscibilità dell'indennità di disoccupazione, il lavoratore non ne avrà diritto solo nel contratto che prevede l'obbligo di risposta alla chiamata e durante il periodo di "messa a disposizione" (con percezione della relativa indennità), condizione che non gli consente di essere disponibile ad assumere altre prestazioni lavorative, "*status sine qua non*" necessario per accedere alla tutela in argomento, come ha chiarito l'interpello n. 48/2008 del 3 ottobre 2008 del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali.

Al contrario, si ritiene che nel rapporto di lavoro intermittente che non prevede obbligo di risposta alla chiamata può essere riconosciuto lo stato di disoccupazione indennizzabile, in virtù della *ratio* differente che giustifica i tempi e la durata della prestazione che, nel caso del contratto a chiamata, deriva dalle sole esigenze del datore di lavoro, mentre nel lavoro a *part time* verticale, è generata dalla volontà comune delle parti.

Il comma 7 dell'art. 36 del decreto legislativo n. 267/2003, sulla scorta della significativa previsione della legge n. 196 del 1997 (art. 9, comma 3), prevede un meccanismo d'incentivazione della contribuzione volontaria. Nella formulazione originaria della legge n. 196 del 1997 si derogava alla regola generale della non attualità del rapporto di lavoro, prevista per tale forma di contribuzione. Tale facoltà era consentita per tutti i prestatori a tempo indeterminato o a tempo determinato, per i periodi in cui non avessero fruito dell'indennità di disponibilità o avessero percepito una retribuzione inferiore rispetto a quella convenzionale, fino a concorrenza.

Tale misura è venuta meno in seguito alle innovazioni apportate dal decreto legislativo n. 276/2003 (art. 25), che tuttavia ne consente l'applicazione con riferimento ai soli soggetti assunti con un contratto di lavoro intermittente. Insomma, si riconosce ai lavoratori "precari per eccellenza" la possibilità di accrescere volontariamente la propria contribuzione previdenziale fino alla misura della retribuzione convenzionale stabilita con decreto ministeriale (Ministero del

Lavoro e delle Politiche Sociali, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze), con l'intento di ottenere, in futuro, un miglior trattamento pensionistico. Rende tuttavia perplessi il ricorso alla contribuzione volontaria, strumento oneroso e difficile da sostenere da parte di soggetti titolari di rapporti di lavoro non continuativi e con retribuzioni di ammontare mutevole.

Inoltre, i lavoratori intermittenti possono essere accostati ai lavoratori a termine per quanto concerne la difficoltà nella maturazione delle condizioni assicurative e contributive minime o dei requisiti di anzianità occupazionale richiesti per l'accesso alle prestazioni previdenziali; anzi la loro condizione spesso è ancor più problematica a causa della saltuarietà e brevità dei periodi di attività.

Anche per tali lavoratori, la temporaneità del rapporto si riverbera sul *quantum* delle prestazioni pensionistiche, con la conseguenza che mentre nel regime retributivo l'anzianità contributiva valida ai fini del calcolo della pensione verrà riproporzionata sulla base del tempo totale speso al lavoro, nel regime contributivo il montante individuale maturato potrà essere inferiore in virtù dei periodi di "non lavoro".

Se la prestazione è svolta a tempo parziale, la riduzione del tempo di lavoro e della retribuzione comportano la dilatazione del periodo necessario per la integrazione delle condizioni assicurative e contributive minime; in altri termini, il *part timer*, che guadagna meno del minimale previsto, vedrà decurtata proporzionalmente la propria contribuzione settimanale ai fini dell'accesso alle prestazioni previdenziali (art. 7, legge n. 638 del 1983).

Inoltre, si assiste anche ad un automatico riproporzionamento dell'ammontare della prestazione sociale dipendente dal minor livello retributivo proprio dei *part timers*, sulla cui adeguatezza dal punto di vista della tutela sociale, ci si può a volte interrogare.

4.3.3. Il lavoro a progetto

I contratti di collaborazione, entro i cui confini si colloca il contratto a progetto, rappresentano una delle tipologie contrattuali più usate dai giovani (come mostra la tabella n. 1 – si veda *supra* in questo capitolo, § 4 – la percentuale degli occupati di età compresa tra i diciotto e i ventinove anni, impegnati in un contratto di collaborazione, corrisponde all'8%) e che, a pieno titolo, rientra in quei percorsi di discontinuità lavorativa che possono provocare vuoti di tutela in ambito previdenziale.

Se allarghiamo l'universo di riferimento includendo tutti gli occupati, vediamo che, come mostra la tabella n. 1 (si veda *supra* in questo capitolo, § 4), i contratti di collaborazione rappresentano la terza modalità contrattuale più utilizzata, in termini di incidenza sul totale, e i dati indicano una crescita costante di contrattualizzazioni, sebbene tale incremento, a partire dal primo trimestre del 2010, rallenti fino a raggiungere un valore negativo in corrispondenza del quarto trimestre del 2011.

Tabella n. 3. Lavoratori interessati da almeno un'attivazione per classe d'età, tipologia di contratto e genere (composizione percentuale). Anno 2011

CLASSE D'ETA'	Tempo Indeterminato	Tempo Determinato	Apprendistato	Contratti di Collab.	Altro	Totale
					(a)	(b)
Maschi						
fino a 24 anni	19,5	61,4	19,8	7,4	0,9	100,0
25-34	31,8	61,5	4,4	9,9	1,3	100,0
35-54	34,0	64,5	0,0	7,0	1,3	100,0
55-64	27,2	62,5	0,0	12,5	2,2	100,0
65 e oltre	13,2	57,8	0,0	29,8	1,6	100,0
Totale	29,6	62,7	5,0	8,9	1,3	100,0
Femmine						
fino a 24 anni	19,1	60,4	16,6	12,7	1,5	100,0
25-34	26,6	60,9	4,2	15,7	1,6	100,0
35-54	32,9	62,7	0,0	9,0	0,9	100,0
55-64	36,7	57,4	0,0	8,8	0,7	100,0
65 e oltre	26,2	51,2	0,0	24,7	1,3	100,0
Totale	28,9	61,3	4,1	11,7	1,2	100,0
Totale						
fino a 24 anni	19,3	61,0	18,4	9,8	1,2	100,0
25-34	29,3	61,2	4,3	12,7	1,4	100,0
35-54	33,5	63,6	0,0	8,0	1,1	100,0
55-64	31,2	60,4	0,0	10,9	1,6	100,0
65 e oltre	16,2	56,2	0,0	28,6	1,5	100,0
Totale	29,3	62,1	4,6	10,2	1,3	100,0

(a) La tipologia contrattuale "Altro" include: contratto di formazione lavoro (solo P.A.); contratto di inserimento lavorativo; contratto di agenzia a tempo determinato e indeterminato; lavoro autonomo nello spettacolo; lavoro interinale (solo P.A.).

(b) La somma dei valori di riga potrebbe non fare 100 poiché uno stesso lavoratore nel periodo considerato può essere stato coinvolto da più rapporti di lavoro.

Fonte: MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Rapporto annuale sulle comunicazioni obbligatorie*, 2012, in http://www.lavoro.gov.it/Lavoro/Notizie/20120627_Rapporto_CO.htm.

Tra i giovani, si rileva una maggior attivazione di collaborazioni tra le appartenenti al sesso femminile (il 12,7% delle giovani donne fino a 24 anni, mentre i loro colleghi uomini della stessa età sono il 7,4%).

L'indagine Isfol ha scientificamente rilevato la sussistenza degli indici che la giurisprudenza ha individuato ai fini del corretto inquadramento della prestazione lavorativa. In base alle risultanze, paiono caratterizzare l'istituto: l'involontarietà (circa il 70% dei collaboratori, in particolare a progetto), la monocommittenza (riguarda circa il 90% dei collaboratori), la richiesta di "regolarità nella presenza" (oltre il 70% dei collaboratori), un orario di lavoro predeterminato (poco meno di

7 collaboratori su 10 vi si attengono o conformano) e, infine, l'utilizzo dei mezzi e degli strumenti dell'impresa (oltre il 70%).

Tutti elementi che parrebbero ricondurre l'istituto alle caratteristiche proprie del lavoro subordinato. Elementi che indicano, perciò, come spesso l'uso distorto dello strumento ne celi la sua reale natura.

Lo stesso decreto legislativo n. 276 del 2003, per impedire «l'utilizzo improprio o fraudolento delle collaborazioni coordinate e continuative» (circolare Ministero del Lavoro, n. 1 dell'8 gennaio 2004), aveva previsto una nuova figura contrattuale (art. 61) che, pur caratterizzata dai requisiti richiesti dall'art. 409 c.p.c., n. 3 per lo svolgimento della prestazione lavorativa ⁽¹⁶⁾, fosse tuttavia connotata dalla riconducibilità ad un «progetto, specifico, programma di lavoro o fase di esso». In altri termini, il legislatore intendeva reprimere gli abusi rappresentati dai “co.co.co” fasulli attraverso la leva di un progetto specifico, da individuare in anticipo e senza equivoci da parte dei contraenti e da realizzare con modalità che garantissero l'autonomia del collaboratore.

Tale soluzione pareva rispondere, in maniera adeguata, all'esigenza di far emergere violazioni evidenti e reiterate, pur consentendo il permanere di una modalità organizzativa che, ove attuata correttamente, rispondeva ad un'esigenza organizzativa reale dell'impresa.

Infatti, come si è già avuto occasione di rilevare (si veda *supra* in questo capitolo, § 2), l'evoluzione dei modelli organizzativi ha determinato la nascita di nuovi rapporti, più flessibili, in cui si è assistito ad un radicale mutamento del ruolo tradizionale del lavoratore, non più obbligato a svolgere la propria prestazione in determinati orari e luoghi, conformandosi alle richieste del datore di lavoro, ma tenuto, invece, a raggiungere gli obiettivi predeterminati nel tempo concordato.

Da ultimo, peraltro, con la legge n. 92 del 2012 (l'art. 1, comma 23, lett. a, sostituisce per intero il comma 1 dell'art. 61 del decreto legislativo n. 276/2003), scompaiono i riferimenti al programma di lavoro o fase di esso, confinando l'utilizzo del contratto in esame ad ipotesi straordinarie riconducibili esclusivamente ad uno o più progetti specifici, che non potranno comportare lo svolgimento di compiti meramente esecutivi o ripetitivi (il decreto legge n. 76/2013, convertito dalla legge n. 99/2013, sostituisce la disgiuntiva “o” con la congiunzione “e”, per evidenziare l'incompatibilità dell'istituto con attività che si risolvano nell'attuazione di tali compiti) e dovranno essere definiti nel loro contenuto e nel risultato finale da conseguire ⁽¹⁷⁾.

La difficoltà di attribuire un significato pregnante ed univoco a tale espressione, rende spesso dubbi i contorni dell'istituto.

La normativa previdenziale prevista per la nuova figura è, sostanzialmente, sovrapponibile a quella configurabile per la fattispecie delle collaborazioni coordinate e continuative.

⁽¹⁶⁾ Tali elementi sono individuabili nella coordinazione, nella continuità, nella prevalente personalità e nella insussistenza del vincolo della subordinazione.

⁽¹⁷⁾ In caso di mancanza di un progetto, che non potrà consistere in una mera riproposizione dell'oggetto sociale del committente, il rapporto sarà ricondotto nell'alveo del lavoro subordinato, senza alcuna possibilità che il committente fornisca prova contraria.

L'area del c.d. "lavoro parasubordinato", che ha privato il lavoro autonomo della sua natura imprenditoriale "rendendolo servente all'impresa", non è totalmente priva di garanzie ed è stata più volte oggetto di attenzione da parte del legislatore che, secondo un disegno universalistico, ha adeguato le tutele al nuovo assetto del mercato del lavoro, estendendole progressivamente a tutti i soggetti che, a vario titolo, vi appartengono.

Il primo passo compiuto in questa direzione è avvenuto con l'introduzione della tutela pensionistica per i collaboratori coordinati e continuativi, ad opera della legge n. 335 del 1995, che istituisce l'obbligatorietà dell'iscrizione alla Gestione separata Inps, con il conseguente riconoscimento, a tali lavoratori, dei trattamenti di vecchiaia, di inabilità, dell'assegno di invalidità e della pensione ai superstiti, da liquidarsi esclusivamente con il sistema di calcolo contributivo al raggiungimento dei requisiti richiesti nella gestione previdenziale degli esercenti attività commerciali.

Sia consentita, in questa sede, una considerazione sull'esito di tale previsione.

L'introduzione di una nuova gestione presso l'Inps, nonostante rispondesse alla duplice esigenza di dare una copertura previdenziale significativa ai suoi iscritti, precedentemente non tutelati, e alla necessità di finanziare le casse dell'Istituto, di fatto legittima l'esistenza stessa della fattispecie, rendendo lecito ricorrere a forme di lavoro poco onerose e facilmente "plasmabili" ad uso e consumo del committente, specie in considerazione del loro "diritto ad esistenza", normativamente sancito con la tutela assicurativa fornita, a pieno titolo, ai collaboratori.

La legge n. 449 del 1997 ha reso, poi, applicabile a questi lavoratori la tutela per la maternità e l'assegno per il nucleo familiare, mentre bisogna attendere ancora qualche anno per riconoscere loro l'indennità di malattia per i casi di ricovero (legge n. 448 del 1999) e le norme di tutela infortunistica (decreto legislativo n. 38 del 2000).

Nonostante l'art. 66, comma 4, del decreto legislativo n. 276 del 2003, non richiami, con riferimento al lavoratore a progetto tutte le tutele ora esaminate (non menziona la tutela pensionistica e l'assegno per il nucleo familiare), in realtà sono contemplate per intero da tale tipologia contrattuale, posto che l'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, che definisce l'area dei destinatari della Gestione separata Inps, rinvia alla disciplina fiscale del Testo unico per le imposte sui redditi (d.p.r. n. 917 del 1986), inclusiva anche di tali lavoratori; conferma di tale assunto discende anche dalla lettura della circolare Inps n. 9 del 22 gennaio 2004.

Una precisazione va fatta con riferimento all'assegno per il nucleo familiare, che è riconosciuto solo ai soggetti iscritti in via esclusiva alla Gestione separata, non aderenti ad altre gestioni pensionistiche obbligatorie e non titolari di pensione.

I primi tre commi dell'art. 66 del decreto n. 276 del 2003 stabiliscono che gravidanza, malattia e infortunio del collaboratore a progetto non estinguono il rapporto contrattuale, ma comportano la sua sospensione, senza erogazione del corrispettivo.

Tuttavia, salvo diversa prescrizione del contratto individuale, tale sospensione non determina una proroga della durata del contratto, che si estingue alla durata prefissata (il committente può recedere dal contratto se la sospensione si protrae

per un periodo superiore a un sesto della durata stabilita, quando è già determinata, ovvero superiore a 30 giorni, per i contratti di durata determinabile).

Al contrario, in caso di gravidanza, è prevista la proroga del contratto per un periodo di 180 giorni, salva più favorevole disposizione del contratto individuale; la norma peraltro è intimamente contraddittoria rispetto alla natura temporanea del progetto, visto che la proroga dovrebbe normalmente rendere priva di interesse per il committente una prestazione resa a distanza di diversi mesi.

Ma la disciplina previdenziale della fattispecie si è arricchita di alcune novità grazie alla recente riforma del lavoro (legge n. 92 del 2012), che è intervenuta rivisitando il lavoro a progetto, con l'espresso proposito di contrastare gli abusi.

L'art. 9 della legge n. 92 del 2012 si chiude con una norma che esclude dal campo di applicazione della disciplina del contratto a progetto le collaborazioni il cui contenuto concreto è riconducibile ad una attività professionale per l'esercizio della quale è necessaria l'iscrizione in appositi albi, con tutte le conseguenze che ne derivano anche dal punto di vista contributivo e previdenziale.

Il nuovo articolo 63, dopo aver confermato che il compenso corrisposto ai collaboratori a progetto deve essere proporzionato alla quantità e alla qualità del lavoro eseguito, stabilisce che sia parametrato alle retribuzioni riconosciute dai contratti collettivi (di livello interconfederale, nazionale o, su delega, territoriale) ai lavoratori subordinati che svolgono mansioni equiparabili a quelle eseguite dal collaboratore; nel caso in cui non risulti presente una contrattazione collettiva specifica, il legislatore individua un parametro nelle retribuzioni minime stabilite per figure professionali, le cui caratteristiche di competenza ed esperienza siano analoghe a quelle del collaboratore a progetto.

La *ratio* di tale norma risiede nel tentativo di stabilire minimi retributivi inderogabili, per evitare che i contratti a progetto siano attivati allo scopo di sfuggire all'applicazione dei parametri normativi previsti per i lavoratori subordinati.

La riforma ha previsto, altresì, un ulteriore aumento contributivo per i lavoratori iscritti alla Gestione separata Inps, dunque anche per i collaboratori a progetto.

Per la verità, continue rideterminazioni delle aliquote contributive, sia di finanziamento che di computo, sono state operate negli anni.

Mentre per il primo biennio 1996/97, successivo all'istituzione della Gestione separata Inps, l'aliquota, sia di finanziamento che di computo, era unica e pari per tutti i soggetti iscritti alla Gestione separata (corrispondeva al 10%), la Finanziaria 2007 ha provveduto, a partire dal 1° gennaio 1998, a modulare il versamento degli oneri contributivi, differenziando la posizione dei soggetti privi di un'altra tutela previdenziale obbligatoria (aliquota piena), da quella dei pensionati o di coloro che già erano iscritti ad altra gestione previdenziale (aliquota ridotta).

Il contributo pieno che, per le collaborazioni a progetto, è per due terzi a carico del committente e per un terzo a carico del collaboratore, è stato fissato, con riferimento al 2013, al 27,72% (la circolare Inps, n. 27 del 12 febbraio 2013 specifica che l'aliquota dello 0,72 finanzia l'onere contributivo per la maternità, la malattia, la degenza ospedaliera, l'assegno per il nucleo familiare e congedo parentale) con un aumento successivo di un punto percentuale per anno fino ad arrivare, nel 2018, al 33%.

L'aliquota ridotta, invece, ammonta al 20 per cento ed è stato stabilito, per tutti gli iscritti alla Gestione separata, un minimale retributivo (per l'anno 2013 corrisponde a 15.357 euro) che consente ai collaboratori di aver diritto alla copertura assicurativa per l'intero anno.

Tuttavia, nonostante l'aumento contributivo consenta, a regime, l'equiparazione di tutti i lavoratori ai fini pensionistici, è lecito domandarsi se nei fatti, visti gli ordinari rapporti di forza esistenti nel lavoro a progetto, il costo di tale operazione non sia destinato a ricadere sul collaboratore, con la conseguenza diretta di una diminuzione dell'emolumento netto riconosciuto.

Con riferimento alle tutele per la maternità e la paternità previste dagli articoli 16, 17 e 22 del decreto legislativo 151/2001 (congedo di maternità anche anticipato e relativo trattamento economico), dal primo gennaio 2007 sono state integralmente estese, a determinate condizioni (circolare Inps n. 137 del 13 dicembre 2007) anche alle lavoratrici a progetto.

Lo stesso riconoscimento è avvenuto anche per il diritto al "congedo parentale"⁽¹⁸⁾, indennizzato per un periodo complessivo di 3 mesi entro il primo anno di vita del bambino.

Nonostante la riforma n. 92/2012 persegua l'ambizioso tentativo di omogeneizzare e universalizzare le tutele, è dato segnalare un'ingiustificata discriminazione nei confronti dei lavoratori parasubordinati, ove non prevede, anche per tali lavoratori, la nuova Assicurazione sociale per l'impiego (Aspi).

Infatti, l'art. 2, commi 51-56, della legge 92/2012 stabilisce che i collaboratori potranno beneficiare del meccanismo previsto inizialmente dal decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, (convertito con modificazioni nella legge 28 gennaio 2009, n. 2), ora messo a regime, che stabiliva l'erogazione di una somma *una tantum* poco generosa, e per di più in presenza di requisiti troppo gravosi.

Segnatamente, si richiedeva di aver operato, l'anno precedente, in regime di monocommittenza e aver conseguito un reddito lordo complessivo non superiore a ventimila euro, annualmente rivalutato; sempre con riferimento all'anno precedente, il collaboratore doveva aver avuto un periodo di disoccupazione ininterrotta di almeno due mesi e almeno quattro mensilità accreditate presso la Gestione separata Inps; nell'anno di riferimento, invece, il numero di mensilità accreditate non doveva essere inferiore ad uno.

Si deve riconoscere che le modifiche provano a "correggere" le previsioni precedenti, stabilendo un periodo transitorio di tre anni (2013-2015) ed un regime di accesso più favorevole⁽¹⁹⁾.

Si prevede, in fase conclusiva, una valutazione sullo stato di attuazione della riforma, anche al fine di considerare una sua eventuale sostituzione con la mini-ASpI (tale strumento ha sostituito l'indennità di disoccupazione a requisiti ridotti,

⁽¹⁸⁾ Per congedo parentale si intende la possibilità da parte di entrambi i genitori di astenersi dal lavoro facoltativamente entro i primi 8 anni di vita del bambino.

⁽¹⁹⁾ Il numero minimo di mensilità accreditate utili per l'accesso all'indennità è ridotto da quattro a tre mesi e l'indennità è più cospicua, pari al 7% – e non al 5% – del minimale annuo di reddito moltiplicato per il minor numero tra le mensilità accreditate l'anno precedente e quelle non coperte da contribuzione.

erogata l'anno successivo al verificarsi della disoccupazione, con un trattamento riconosciuto durante il periodo di non lavoro e in carenza del rigido requisito assicurativo di due anni, richiesto in precedenza).

Nonostante gli sforzi di omogeneizzazione compiuti dal legislatore in merito all'adeguatezza del futuro pensionistico che si profila per i collaboratori, sono state sollevate alcune perplessità, legate alla tendenzialmente ridotta capacità reddituale e, ancora una volta, dalla discontinuità dell'attività lavorativa dei lavoratori a progetto.

Ci si interroga sulla concreta possibilità di assistere all'erogazione di prestazioni pensionistiche che, dopo anni di versamenti effettuati, corrispondano a importi inferiori all'assegno sociale, alimentando così una categoria di "nuovi poveri".

4.3.4. I tirocini

L'indagine Excelsior Unioncamere del 2011 ha effettuato previsioni sul numero di tirocinanti e *stagisti* retribuiti che sarebbero stati ospitati nelle imprese nel corso del 2012: su 80.850 soggetti, 47.000 corrispondono a nuovi ingressi (quasi 12 ogni 100 assunzioni previste), superando di circa un quarto le quasi trentottomila assunzioni di giovani fino a ventiquattro anni che le imprese hanno invece dichiarato per il 2012.

Anche le ricerche effettuate sul 2011, che mostrano una leggera contrazione dell'1,1% sul numero degli *stage* attivati dalle imprese italiane rispetto all'anno precedente, evidenziano una flessione contenuta dell'uso dello strumento, poste le condizioni macroeconomiche del mercato del lavoro.

Insomma, queste analisi sembrano rappresentare a chiare lettere che i tirocini, pur non costituendo un rapporto di lavoro, rappresentano una modalità sempre più diffusa di ingresso *tout court* dei giovani nel mondo del lavoro.

Con riferimento, invece, alle caratteristiche soggettive dei tirocinanti, la ricerca riportata mostra che una quota rilevante (31,9%) è costituita da laureati o laureandi, che entrano in azienda per "completare" sul campo la formazione scolastica e per avere un'opportunità di approccio con il mondo del lavoro.

Tuttavia, la quota di stabilizzazione, rilevata negli ultimi cinque anni sull'intero universo, è stata mediamente dell'11,3%; in altri termini, su 100 tirocinanti ospitati, solo 11 sono stati assunti dalle imprese, una quota esigua che rivela le indubbie criticità dell'istituto.

Nonostante la disciplina sia variegata ed includa diverse modalità di attuazione – i tirocini cosiddetti curriculari, quelli pensati per agevolare l'inserimento o il reinserimento di particolari categorie di soggetti svantaggiati – in questa ricerca ci occuperemo, senza alcuna pretesa di esaustività, solo di quelli cosiddetti formativi e di orientamento, che coinvolgono la fascia più giovane della popolazione (studenti, diplomati e laureati) e che anche il recente decreto n. 76/2013 intende valorizzare attraverso un piano straordinario di interventi.

Se, da un lato, non se ne può ignorare la diffusione in costante crescita, dall'altro, si deve ammettere che l'uso spesso distorto che se ne è fatto è assai lontano dalla

realizzazione di un raccordo virtuoso tra scuola e lavoro, realizzato secondo il metodo dell'alternanza.

Prima di analizzarne i profili assicurativi, occorre inquadrare la fattispecie e sgombrare il campo dal dibattito sulla natura dell'istituto, vale a dire se si tratta di istruzione, di formazione o, piuttosto, di lavoro.

Per espressa previsione legislativa non può essere annoverato tra i contratti di lavoro (art. 1, comma 2, decreto ministeriale 25 marzo 1998, n. 142 e art. 18, lett. *d*, legge n. 196 del 1997 ribadisce che «non costituiscono rapporti di lavoro»), con tutte le conseguenze giuridiche che ne derivano, nonostante, come vedremo più avanti, sui soggetti del rapporto gravino diritti, obblighi e responsabilità reciproche.

Il tirocinio è stato disegnato dal legislatore come un rapporto trilaterale, svolto sulla base di una apposita convenzione (deve essere allegato un dettagliato progetto formativo e di orientamento per ciascun tirocinio), stipulata fra il datore di lavoro e il soggetto promotore pubblico o privato, che fa da intermediario tra l'azienda ospitante e un giovane, al fine di favorirne l'orientamento o la formazione.

Lo *stage* è stato disciplinato, per la prima volta in maniera organica, dalla legge n. 196 del 1997 e dal suo decreto di attuazione (decreto ministeriale n. 142/98), che ha abrogato le precedenti discipline frammentarie che si riferivano all'istituto.

Com'è noto, la sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2005 aveva attribuito alle Regioni, in via esclusiva, la competenza legislativa sui tirocini, ma poche hanno adottato una disciplina autosufficiente. Il quadro regolatorio incerto e lacunoso che ne è derivato ha, perciò, indotto il legislatore ad intervenire (art. 11 del decreto legge n. 138/2011) per definire i livelli essenziali delle prestazioni.

Tuttavia, la suprema Corte si è pronunciata sul provvedimento del 2011 con la sentenza n. 287 del dicembre 2012, considerandolo invasivo delle competenze regionali e dichiarandone l'illegittimità.

Di qui la necessità di intervenire al più presto per “colmare” il vuoto normativo e per evitare il rischio che potesse aprire la strada ad irregolarità manifeste nell'attuazione della fattispecie.

In tale direzione, peraltro, si dirigeva la recente riforma del lavoro (legge n. 92/2012), che aveva previsto, in accordo con le Regioni e le Province autonome, la definizione di linee guida condivise, da recepire poi da parte delle singole Regioni; linee guida che sono state poi effettivamente adottate con l'accordo tra Stato e Regioni del 24 gennaio 2013.

Alcune norme includono i tirocinanti, a pieno titolo, nel sistema primario di sicurezza sociale.

Anzitutto, nel definire gli obblighi reciproci delle parti, il legislatore contempla di assicurare i “*formandi*” per la responsabilità civile verso terzi presso un'ideale compagnia assicuratrice e contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali (art. 3, decreto ministeriale 25 marzo 1998, n. 142; 18, lett. *e*, legge n. 196 del 1997; art. 15, comma 6, legge n. 451 del 1994).

Tale onere grava ora, a differenza di quanto avveniva in passato, sul soggetto promotore e tale previsione è intervenuta per rimuovere una delle cause che aveva impedito il decollo dell'istituto.

Tuttavia, come prevede la nota Inail n. 6295 del 23 settembre 2011, le Regioni possono assumere a proprio carico gli oneri connessi alle coperture assicurative del tirocinante e, nel caso in cui i soggetti promotori siano le strutture pubbliche competenti in materia di collocamento e di politica attiva del lavoro, il datore di lavoro ospitante può assumere a proprio carico l'onere connesso alla copertura assicurativa Inail, anche se molti sono i dubbi sull'interesse dell'imprenditore a rendere effettiva tale previsione.

La nota ribadisce, inoltre, che la copertura assicurativa deve riguardare anche le attività eventualmente svolte dal tirocinante al di fuori dell'azienda e rientranti nel progetto formativo e di orientamento e precisa i criteri adottati per la copertura assicurativa, grazie ai quali il premio è calcolato sulla base di una retribuzione convenzionale pari al minimale annuo valevole ai fini del calcolo delle prestazioni Inail.

Sul versante previdenziale, mentre in passato il tirocinio è stato quasi del tutto sprovvisto di tutela, ora, invece, possono essere rinvenute alcune (timide) aperture in tal senso.

Le linee guida adottate con l'accordo tra Stato e Regioni dello scorso 24 gennaio chiariscono che il tirocinante ha diritto ad una sospensione per maternità o malattia lunga (di durata pari o superiore a un terzo dello *stage*), periodo che non concorre al computo della durata complessiva del tirocinio.

La novità più problematica introdotta attiene all'obbligo del riconoscimento di una congrua indennità, non inferiore a 300 euro lordi mensili, che l'accordo qualifica come «reddito assimilato a reddito da lavoro dipendente (cfr. art. 50, d.P.R. n. 917/1986 TUIR)», in relazione alla prestazione svolta, che non sarà erogata in presenza di altre forme di sostegno al reddito. Come noto, in passato, il «compenso» per il tirocinante, erogato dall'ente promotore, era invece solo eventuale.

La precettività di tale obbligo è rinforzata dalla previsione di una robusta sanzione; le linee guida chiariscono che, in coerenza con quanto disposto dalla legge n. 92/2012 e a far data dalla data di entrata in vigore della regolamentazione regionale in materia, «la mancata corresponsione dell'indennità comporterà una sanzione amministrativa il cui ammontare è proporzionato alla gravità dell'illecito commesso, in misura variabile da un minimo di 1.000 a un massimo di 6.000 euro».

Ma, a prescindere dal nobile fine perseguito dal legislatore nell'introdurre l'indennità per i tirocinanti, indubbe perplessità sorgono sugli esiti di tale previsione.

Innanzitutto va rilevato che l'espressione utilizzata indica, nel nostro ordinamento, una prestazione in denaro versata quale corrispettivo di un'attività economica, ma tale concetto sembra scontrarsi con l'idea stessa di tirocinio, ove la controprestazione è, invece, rappresentata da un percorso formativo o di orientamento di qualità.

Al contrario, pareva più coerente con la *ratio* dell'istituto un rimborso spese documentato, che avrebbe evitato aggravii ulteriori alle finanze del giovane, senza per questo rischiare che il denaro ricevuto fosse percepito, sia dall'imprenditore che dal formando, come corrispettivo di una prestazione lavorativa.

Inoltre, ci si interroga sugli esiti di tale previsione dal punto di vista previdenziale. In altri termini, ci si domanda se l'erogazione di una remunerazione determini un versamento contributivo, con il conseguente riconoscimento della tutela pensionistica.

L'articolo 12 della legge n. 153 del 1969 ha previsto che le voci da assoggettare a prelievo contributivo corrispondono a tutto ciò che il lavoratore riceve dal datore di lavoro in denaro o in natura «in relazione al rapporto di lavoro» (art. 12, legge n. 153 del 1969).

Il fatto poi che l'indennità sia considerata reddito imponibile ai fini fiscali non depone in nessun senso, visto che – come noto – nel nostro ordinamento c'è solo una tendenziale coincidenza fra retribuzione imponibile ai fini fiscali e retribuzione imponibile fini previdenziale e assicurativi.

D'altra parte, il modello di protezione sociale delineato dalla Carta costituzionale riserva ai «lavoratori» il diritto «che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria» (art. 38, comma 2). Ma anche tale norma non impone – di per sé e salvi i profili di irragionevolezza o irrazionalità – un modello di protezione piuttosto che un altro; o, per la questione che qui rileva, di inserire nel novero dei soggetti protetti alcuni soggetti piuttosto che altri.

Pertanto, la questione pare potersi ascrivere al dibattito sulla natura dell'istituto, vale a dire se si tratti di istruzione, di formazione o, piuttosto, di lavoro.

Come anticipato, la fattispecie, per espressa previsione legislativa, non può essere annoverata tra i contratti di lavoro. Tuttavia, una lettura “dinamica” dell'articolo 4, comma 2 della Costituzione sembra fornire una nozione “aperta” di “lavoro”, includendovi ogni attività o funzione «che concorra al progresso materiale e spirituale della società». D'altra parte, il processo evolutivo del modello di *welfare* tende a ricomprendere, sotto il proprio ombrello protettivo e in una nuova prospettiva onnicomprensiva, non solo tutti “i lavori”, cioè le attività c.d. “flessibili” e quelle che si collocano al di fuori dell'area della subordinazione, ma anche le attività “altre” rispetto agli scambi contrattuali che connotano il tradizionale lavoro di mercato. Le maglie protettive delle tutele si sono ampliate sempre di più, fino a lambire i confini del mercato del lavoro, offrendo garanzie ad attività lavorative marginali individuate dalla legge (lavoro accessorio) e al lavoro di cura prestato all'interno e all'esterno della famiglia⁽²⁰⁾. Dunque, in una prospettiva *de iure condendo*, nulla si oppone all'attrazione dei tirocinanti nell'alveo dei soggetti protetti.

Quale che sia la prospettiva accolta, tuttavia, se si passa dal profilo teorico a quello empirico, ci si interroga sul reale vantaggio che potrebbe derivare dalla possibilità di valorizzare, ai fini pensionistici, il periodo di “non lavoro” rappresentato dal tirocinio, posto che il meccanismo di calcolo che sarà utilizzato per intero per l'erogazione delle prestazioni pensionistiche dei giovani sarà quello contributivo. Tale metodo, legando in modo esplicito la pensione all'entità dei

⁽²⁰⁾ Il decreto legislativo n. 565/1996 ha istituito un apposito Fondo pensionistico, ad adesione volontaria, per le «persone che svolgono lavori non retribuiti derivanti da responsabilità familiari».

versamenti contributivi effettuati durante tutto l'arco della vita lavorativa, non potrà giovare in maniera sostanziale di contributi correlati ad importi esigui come quelli previsti dalle linee guida, che ritengono «congrua un'indennità non inferiore a 300 euro lordi mensili»⁽²¹⁾.

Per garantire al giovane di valorizzare, ai fini dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia, il periodo di tirocinio, potrebbero essere previsti meccanismi più coerenti con la *ratio* dell'istituto come il riscatto, uno strumento di contrasto alla discontinuità lavorativa che, se pur a titolo oneroso, consente al lavoratore di recuperare periodi della vita produttiva che non hanno dato luogo a contribuzione o che hanno comportato un versamento contributivo ridotto (si veda *infra*, in questo capitolo § 5.1).

Così è previsto per la laurea e per i dottorati di ricerca senza borsa o, ancora, per i periodi di sosta dei lavoratori a tempo parziale e per le fasi di assenza dall'attività lavorativa da parte dei lavoratori stagionali, temporanei o discontinui (d.lgs. n. 564/1996), ipotesi, queste, che presentano alcuni profili di analogia con il tirocinio.

Per la verità, è già contemplata la riscattabilità dei periodi di tirocinio quale esperienza pratica finalizzata all'accesso al lavoro, ove svolti nel settore della sanità (artt. 6, 9 e 26 della legge 18 aprile 1975, n. 148) e il riscatto del tirocinio professionale è disciplinato dai regolamenti di molte Casse di previdenza dei liberi professionisti, in virtù della loro autonomia patrimoniale e gestionale.

Sebbene, allo stato, sia privo di effettività, l'articolo 6, comma 3 del d. lgs. n. 564/1996 aveva già previsto che «i periodi corrispondenti alle tipologie di inserimento nel mercato del lavoro» potessero beneficiare del riscatto, ampliando l'ambito di operatività della norma che consentiva la riscattabilità dei periodi di formazione, finalizzati all'acquisizione di titoli o competenze professionali richiesti per l'assunzione al lavoro o per la progressione di carriera

Ricomprendere sotto l'ombrello protettivo del *welfare* i periodi finalizzati all'inserimento nel mercato del lavoro sembra coerente con l'idea di tirocinio presente nel legislatore della c.d. "legge Treu", immaginato come un percorso formativo o di orientamento di qualità in ambiente produttivo. A prescindere dal dibattito sulla natura dell'istituto, infatti, il tirocinio non è mai semplicemente un rapporto di lavoro, ma è soprattutto una metodologia formativa "*for work, at work, through work, and from work*".

Certo, a conclusioni differenti si potrebbe pervenire ove lo *stage* fosse utilizzato come "mera esperienza di lavoro" a basso costo, depotenziandone l'originaria funzione di addestramento pratico preordinato all'assunzione. In tal caso, non si giustificerebbe l'intervento "protettivo" del legislatore né tantomeno la scelta di far gravare sul singolo beneficiario l'onere del riscatto, talmente oneroso (è previsto il versamento della riserva matematica), da comportare il rischio, nei fatti, di un suo mancato utilizzo.

⁽²¹⁾ Le Regioni che hanno dato attuazione all'accordo hanno perlopiù disciplinato l'indennità di partecipazione da erogare al tirocinante nel rispetto degli *standard* minimi previsti, con importi che variano tra 300 e 600 euro.

Va riconosciuto, infatti, che l'aspetto più problematico connesso alla necessità di rimediare, con il riscatto, ai vuoti di tutela non coperti da contribuzione previdenziale che affliggono i lavoratori non *standard*, risiede nell'onerosità dello strumento. Il suo costo, difficile da sostenere da parte di soggetti titolari di rapporti di lavoro non stabili con entrate di ammontare fluttuante, ne potrebbe rendere marginale l'utilizzo.

Tuttavia, il legislatore potrebbe contemplare scelte tese a favorire i giovani, specie in considerazione dell'interesse pubblicistico che riveste la formazione.

Si potrebbe offrire al tirocinante la possibilità di dilazionare l'onere da riscatto in un periodo di tempo ragionevole, senza l'applicazione di interessi per la rateizzazione, come è stato disposto con la legge n. 247 del 2007 (art. 1, comma 77) in materia di riscatto del corso legale degli studi universitari (120 rate mensili). Un simile intervento, tuttavia, sarebbe legittimato, a parere di chi scrive, solo se rivolto ad ampliare le maglie protettive delle tutele rispetto ad un percorso formativo autentico.

È necessario un quadro uniforme in grado di eludere le ingiustificate disparità di trattamento che potrebbero generarsi da uno scenario "a geografia variabile" e che sciolga i dubbi sollevati, offrendo risposte certe che si muovano in direzione del processo evolutivo del nostro sistema di sicurezza sociale.

5. Panoramica degli strumenti attuali per colmare i vuoti di tutela generati dalla discontinuità lavorativa

La disciplina previdenziale è retta da criteri meritocratici, che erogano le prestazioni in base all'entità dell'apporto lavorativo e contributivo del soggetto tutelato.

Infatti, i requisiti richiesti per aver diritto a pensione corrispondono al *quantum* di attività lavorativa prestata (anzianità contributiva) e all'apporto contributivo versato alla gestione pensionistica. Da tale assunto discende che ridotte sono le possibilità di tutela pensionistica offerta per i "nuovi lavori", spesso di breve durata e con limitata capacità contributiva.

La discontinuità dell'attività lavorativa, inoltre, rappresenta un ulteriore ostacolo al raggiungimento dei requisiti richiesti per l'erogazione di una prestazione nei casi in cui sia richiesta l'attualità contributiva, cioè la prossimità temporale tra l'evento tutelato e l'ultimo periodo assicurato (ad es., assicurazione contro l'invalidità o indennità di disoccupazione).

Per evitare, in tali casi, il pregiudizio che potrebbe derivare al soggetto protetto da periodi di carenza del rapporto assicurativo, il legislatore ha previsto la c.d. neutralizzazione, un meccanismo che rende irrilevanti tali intervalli di tempo (così, con riferimento alla tutela della disoccupazione involontaria, l'art. 37, d.p.r. n. 818 del 1957).

Un ulteriore nocumento che discende dall'alternanza lavoro-non lavoro è la sua incompatibilità sostanziale con la partecipazione ad una qualsiasi forma di previdenza complementare che, per garantire risultati soddisfacenti, richiede un

piano previdenziale efficiente, al quale siano destinati contributi continuativi e appropriati.

Perciò, per garantire l'effettività della tutela previdenziale dei lavoratori discontinui e frammentati, si richiede un forte impegno progettuale, diretto a rafforzare il sistema di *welfare*.

Il legislatore, invero, ha previsto strumenti, quali la contribuzione figurativa e volontaria, i riscatti, la ricongiunzione e la totalizzazione, diretti ad eliminare le "distorsioni" e a neutralizzare i "pregiudizi" che, inevitabilmente, si prospettano nei percorsi frammentati utilizzati perlopiù dai giovani.

Per la verità, essi furono ideati con la prospettiva di far fronte a situazioni marginali e, perlopiù, in periodi che consentivano lo stanziamento degli oneri corrispondenti a carico del bilancio statale.

Ma, com'è noto, la conformazione del mercato del lavoro è radicalmente mutata, rendendo urgente l'adeguamento del sistema previdenziale alle nuove realtà e imponendo l'adozione sistematica di rimedi che arginino condizioni non più settoriali o occasionali, ma collettive e generali.

Un "ricorso in massa" a tali istituti, tuttavia, posta l'attuale congiuntura economica, non sembra realizzabile a carico dell'erario; l'onere deve necessariamente gravare sul singolo, con il rischio che l'operazione risulti talmente onerosa da comportarne, nei fatti, il mancato utilizzo.

La precarietà delle condizioni finanziarie del sistema di sicurezza sociale ha imposto, negli anni, scelte che assottigliavano le tutele, come è successo per l'istituto del trattamento pensionistico minimo, che è andato scomparendo con la riforma del 1995, nonostante consentisse, grazie ad un'integrazione delle pensioni di importo inferiore al livello di sufficienza, di assolvere alla finalità di "adeguatezza" sancita dall'art. 38 della Costituzione.

Tale orientamento teso alla sostenibilità del sistema, perciò, non è cosa nuova nel panorama pensionistico; il "fai da te" previdenziale si è manifestato nella prospettazione di varie ipotesi di copertura assicurativa a totale carico dell'iscritto, sia per i periodi di formazione rivolti a conseguire titoli richiesti per l'accesso al mondo del lavoro, che per la partecipazione a corsi finalizzati ad acquisire competenze che consentano la progressione della carriera lavorativa (art. 6, decreto legislativo n. 564/1996; art. 5, legge n. 53/2000).

Nonostante la finalità sottesa, tale scelta appare, comunque, sorprendente, posto che la formazione rappresenta, senza dubbio alcuno, una delle "leve" dell'occupazione e della produttività.

Non mancano, tuttavia, strumenti predisposti, secondo logiche solidaristiche, a carico del sistema di sicurezza sociale (ad esempio, la contribuzione figurativa), qualora siano considerati particolarmente meritevoli di tutela, e altri che, una volta approntati dal legislatore, possono essere attuati in via facoltativa da parte degli interessati. Ci si riferisce, in particolare, agli interventi posti a carico dei fondi bilaterali per la formazione e il sostegno del reddito (art. 12, decreto legislativo n. 276/2003), non sempre valorizzati adeguatamente.

Oggetto dei prossimi paragrafi sarà l'esame degli istituti che consentono di "recuperare" i periodi non coperti da contribuzione o di valorizzare, al fine di raggiungere il diritto a pensione, tutti i percorsi lavorativi o formativi intrapresi.

Il legislatore ha imboccato da tempo la strada della loro valorizzazione, incentivandoli e rendendo più elastici i requisiti per accedervi.

Un'alternativa alla ricongiunzione e alla totalizzazione, che persegue lo stesso obiettivo, è rappresentata dal trasferimento della posizione individuale da una gestione ad un'altra, consentendo un percorso assicurativo omogeneo che segue l'*iter* professionale.

Tale ipotesi non è, comunque, configurabile se non in un sistema a capitalizzazione, quale quello della previdenza complementare realizzato nei fondi a contribuzione definita, previsti dall'art. 10 del decreto legislativo n. 124/93 (disciplina ora applicabile solo al pubblico impiego) e dall'art. 14 del decreto legislativo n. 252/2005, ove, come spiegheremo nel prosieguo, l'erogazione della rendita al momento del pensionamento è commisurata ai contributi versati dall'assicurato durante la vita lavorativa, accantonati e investiti. In tal modo, si crea un sinallagma tra contributi e prestazione e la pensione corrisponde esattamente alla contribuzione affluita nel conto individuale di ciascun assicurato durante il proprio percorso professionale.

5.1. Riscatto, contribuzione figurativa e volontaria

Per ricreare la continuità assicurativa nei percorsi lavorativi frammentati, sempre più frequentemente transitati dai giovani, il legislatore ha ampiamente valorizzato, specie negli ultimi anni, i meccanismi del riscatto e della prosecuzione volontaria della contribuzione, istituti presenti all'interno dei vari regimi previdenziali.

Il riscatto consente di recuperare periodi della vita produttiva che non danno titolo all'assicurazione obbligatoria (art. 2 e 3, decreto legislativo n. 184/1997) o, in base a criteri normativi elaborati più recentemente, intervalli temporali nei quali il trattamento retributivo è stato modesto o irregolare, facendo confluire nella propria posizione assicurativa contributi aggiuntivi relativi a quei periodi. Da ultimo, come esporremo in seguito, è stato consentito di riscattare i periodi dei corsi universitari anche a soggetti non ancora entrati nel mercato del lavoro (art. 1, comma 77, legge n. 247/2007).

A differenza della copertura figurativa, che è gratuita per l'assicurato, il riscatto è sempre a titolo oneroso. Per determinarne l'onere, si prevede l'applicazione delle norme che disciplinano la liquidazione della pensione con il sistema retributivo o con quello contributivo, in ragione della collocazione temporale dei periodi presi in considerazione. Il *quantum* da versare, interamente a carico del lavoratore, corrisponde al versamento della riserva matematica, attuarialmente determinata.

Con la "contribuzione volontaria", invece, il soggetto che abbia cessato la propria attività lavorativa senza diritto a pensione è autorizzato a proseguire il versamento dei contributi al fine di acquisire l'anzianità contributiva minima o di aumentarla, in presenza di alcune peculiari condizioni. Per ottenere l'autorizzazione alla contribuzione volontaria, i cui effetti sono parificati a quelli della contribuzione obbligatoria, il legislatore ha previsto almeno un quinquennio di effettiva contribuzione (si intende per tale la contribuzione obbligatoria, volontaria e da riscatto, escludendo quella figurativa, a qualsiasi titolo accreditata),

indipendentemente dalla loro collocazione temporale, o di almeno tre anni nell'ultimo quinquennio (art. 5, comma 2, decreto legislativo n. 184/97).

Tale strumento non può avere ad oggetto periodi pregressi, ma crea un prolungamento del periodo d'iscrizione alla gestione previdenziale, durante il quale il rapporto, instauratosi in relazione ai versamenti volontari, sostituisce il "normale" rapporto contributivo obbligatorio.

Non è consentita la prosecuzione volontaria della contribuzione per contestuali periodi di assicurazione ad una delle forme di previdenza obbligatoria (per lavoratori dipendenti, pubblici e privati, per lavoratori autonomi e per liberi professionisti), né per periodi successivi alla data di decorrenza della pensione diretta liquidata a carico delle predette forme di previdenza (art. 6, decreto legislativo n. 184/97).

La sentenza della Corte costituzionale n. 427 del 1997 ha dichiarato illegittimo l'art. 3, comma 8, legge n. 297/1982, ove faceva derivare dalla contribuzione volontaria una diminuzione, e non un incremento, del trattamento pensionistico spettante. La Corte, dunque, ha salvaguardato la posizione previdenziale acquisita, ribadendo che «nella fase successiva al perfezionamento del requisito minimo contributivo l'ulteriore contribuzione (qualunque ne sia la natura: obbligatoria volontaria o figurativa) è destinata unicamente ad incrementare il livello di pensione già consolidatosi, senza mai poter produrre l'effetto opposto di compromettere la misura della prestazione potenzialmente maturata *in itinere*».

Con riferimento al riscatto e alla contribuzione volontaria, il decreto legislativo n. 184/97 ha attuato la delega che l'art. 1, comma 39, della legge n. 335 del 1995 aveva conferito per adeguare, al sistema contributivo, la normativa in materia (nel caso della contribuzione volontaria, le nuove disposizioni non operano per i lavoratori autonomi, per i quali si applicano ancora le disposizioni di cui agli articoli 3 e 10, legge n. 233/90).

Nel panorama legislativo costituito dalle disposizioni che regolano questi strumenti, ci accingiamo ora ad esaminare quelle di maggiore interesse per i giovani, per la facoltà loro consentita di valorizzare sia le fasi di non lavoro incontrate durante il proprio frammentato percorso lavorativo sia i periodi di formazione, di studio o di ricerca.

Alcune disposizioni del decreto legislativo n. 564/1996 riguardano proprio i lavoratori "non standard", prendendo l'avvio dall'art. 5, che consente il riscatto, nella misura massima di tre anni, dei periodi di sospensione o interruzione del rapporto di lavoro «previsti da specifiche disposizioni di legge o contrattuali e privi di copertura assicurativa».

L'art. 6 consente, invece, il riscatto dei periodi di formazione professionale, di studio o di ricerca, privi di copertura assicurativa e finalizzati all'acquisizione di titoli o competenze professionali «richiesti per l'assunzione al lavoro o per la progressione in carriera».

Condizione richiesta è il conseguimento del titolo o dell'attestato relativo al corso intrapreso; la disposizione prevede, inoltre, l'emanazione di un decreto del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, che individui i corsi di formazione professionale, i periodi di studio o di ricerca e le tipologie di ingresso al mercato del lavoro ammessi alla copertura assicurativa.

Può sembrare poco felice la scelta del legislatore di accollare per intero ai singoli (è previsto il versamento della riserva matematica) l'onere della formazione, che riveste un interesse pubblicistico, anche se dettata dalla preoccupazione dello stato della finanza pubblica, specie in considerazione di un numero via via crescente di potenziali beneficiari.

Tale perplessità sembra aver dettato un intervento normativo che si dirige in direzione opposta (art. 1, comma 77, legge n. 247 del 2007), attribuendo, di recente, ai neolaureati la facoltà di riscatto del corso legale degli studi universitari. È evidente che l'intento perseguito è quello di favorire i giovani ed è tanto più singolare se si considera che ne possono beneficiare, come anticipato, anche coloro che non abbiano ancora iniziato l'attività lavorativa, quindi non ancora iscritti ad alcuna forma obbligatoria di previdenza, consentendo la costituzione di un rapporto assicurativo di previdenza sociale anche in situazioni di non lavoro. È prevista, inoltre, la possibilità di dilazionare l'onere da riscatto in centoventi rate mensili senza l'applicazione di interessi per la rateizzazione, incentivando perciò fortemente l'utilizzo dello strumento.

Un'altra previsione tesa a ricreare la continuità assicurativa si trova nell'art. 7, che consente a coloro che svolgono attività da lavoro dipendente in forma stagionale, temporanea o discontinua di riscattare i periodi non coperti da contribuzione obbligatoria o figurativa (devono provare la regolare iscrizione nelle liste di collocamento e il permanere dello stato di disoccupazione per il periodo di cui si chiede la copertura).

L'art. 8 disciplina il riscatto dei periodi di mancato lavoro da parte dei lavoratori a tempo parziale di tipo verticale, orizzontale o misto.

Nei casi di cui agli art. 5, 7 e 8, in alternativa alla facoltà di riscatto, può essere utilizzata la prosecuzione volontaria della contribuzione, il cui onere è a totale carico del lavoratore (i casi di cui agli artt. 7 e 8, per i quali si richiede il possesso del requisito ridotto di almeno un anno di contribuzione nell'ultimo quinquennio, sono applicabili anche gli iscritti alla Gestione separata Inps di cui all'art. 2, comma 26, legge n. 335/95).

La legge delega in materia previdenziale n. 243 del 2004, all'art. 1, comma 2, lett. *t*), contempla un'ulteriore ipotesi di contribuzione volontaria: i lavoratori iscritti alla Gestione separata Inps, fermo restando il loro obbligo contributivo presso questa Gestione, possono ottenere l'autorizzazione a proseguire volontariamente a versare la contribuzione presso altre forme di previdenza obbligatoria, al fine di conseguire il requisito contributivo per il diritto alla pensione (anche) nell'ambito di tali regimi.

Tale previsione deroga palesemente ai principi che reggono la disciplina della prosecuzione volontaria, e si può immaginare che sia stata dettata dalla considerazione dell'insufficiente redditività pensionistica della gestione speciale.

Come abbiamo già avuto modo di sottolineare, il costo di tali strumenti, difficile da sostenere da parte di soggetti titolari di rapporti di lavoro non stabili con entrate di ammontare fluttuante, ne rende marginale l'utilizzo.

L'unico concorso agli oneri di riscatto e di prosecuzione volontaria dei lavoratori discontinui in genere è stato ipotizzato, ma in maniera eventuale e con limitate risorse, dall'art. 69, comma 9, della legge n. 388/2000, che ha istituito presso

L'Inps un apposito fondo di solidarietà alimentato dalla finanza pubblica e dal contributo di solidarietà sulle pensioni di importo elevato di cui all'art. 37, legge 448 del 99.

Anche il meccanismo previsto dall'art. 9 della legge n. 196/97, che incentivava, attraverso un apporto pubblico, la contribuzione volontaria per garantire la copertura assicurativa nell'ipotesi di «lavoratori impegnati in iniziative formative di cui all'articolo 5, comma 2, nonché per i periodi intercorrenti fra i contratti per prestazioni di lavoro temporaneo stipulati a tempo determinato», è stato eliminato ed è stata riproposta (si veda *supra* in questo capitolo, § 4.3.1) dal legislatore del decreto legislativo n. 276 del 2003, solo per il lavoro intermittente (art. 36). Tale disposizione consentiva l'integrazione dei contributi per i periodi in cui avevano percepito una retribuzione inferiore, ovvero avevano fruito dell'indennità di disponibilità, derogando alla regola generale della contribuzione volontaria, che richiede la non attualità del rapporto.

Non è dato comprendere perché tale facoltà non sia più consentita all'interno di un rapporto di lavoro somministrato. Va segnalato, comunque, che, nell'ambito dei fondi bilaterali, possono essere formulate varie ipotesi di concorso della previdenza contrattuale agli oneri della contribuzione volontaria, tra le quali potrebbero rientrare anche i casi non contemplati dal legislatore.

Ma, anche quando è concessa la facoltà di integrare i contributi con quote aggiuntive, il lavoratore si trova in una condizione peggiore rispetto a quella riservata al disoccupato, per il quale è prevista la contribuzione figurativa commisurata alla retribuzione goduta in precedenza.

L'istituto della contribuzione figurativa o fittizia consente di perseguire il medesimo intento del riscatto e della contribuzione volontaria, attraverso l'accredito convenzionale di contributi in relazione a periodi di sospensione o interruzione del rapporto di lavoro, ma che siano ricollegabili – questo è il dato distintivo – ad eventi meritevoli di tutela.

Tra questi si annoverano il servizio militare, la gravidanza e il puerperio, la malattia, l'infortunio (art. 56, r.d.l. n. 1827 del 1935); il ricovero in sanatorio (art. 4, legge n. 218 del 1952); i permessi, l'assenza dal lavoro per assistenza a familiari portatori di handicap (legge 104 del 1992), la fruizione di trattamenti di maternità e dei congedi parentali (art. 3, legge n. 53 del 2000; art. 22, 25 e 35, decreto legislativo n. 151 del 2001); l'intervento della Cassa integrazione guadagni e la disoccupazione (art. 7, legge n. 223 del 1992, art. 1, comma 26, legge n. 247 del 2007); l'aspettativa per cariche pubbliche o sindacali.

La disciplina della contribuzione figurativa non è organica: può essere attribuita d'ufficio, oppure a domanda.

Gli accrediti sono validi ai fini dell'*an*, cioè del conseguimento del diritto a pensione, e del *quantum*, cioè della misura della pensione stessa, nel regime "invalidità, vecchiaia e superstiti".

Peculiare è l'attribuzione degli oneri connessi all'erogazione del beneficio, che gravano, di volta in volta, sulla mutualità di categoria (la gestione previdenziale) oppure sulla finanza erariale, in base alla libera determinazione della normativa in continua evoluzione e in virtù del giudizio di meritevolezza dettato in ordine alla tutela degli eventi interruttivi del rapporto previdenziale.

Il legislatore ha reputato, per esempio, meritevole di copertura figurativa la disoccupazione involontaria, che si è trasformata da evento patologico temporalmente limitato e riassorbibile in una deficienza strutturalmente intrinseca e fisiologica del nuovo mercato del lavoro, da rischio a bisogno.

Infatti, l'art. 1, comma 25, della legge n. 247/2007 ha previsto l'incremento della durata della contribuzione figurativa concessa nel periodo di disoccupazione ordinaria e ha stabilito che sarà erogata per l'intero periodo di percezione dei trattamenti stessi.

Inoltre, la legge finanziaria per il 2008 (art. 2, comma 504, legge n. 244/2007), con norma di interpretazione autentica, ha previsto la possibilità di riconoscere figurativamente i periodi di maternità intervenuti al di fuori del rapporto di lavoro, a condizione che il lavoratore possa far valere almeno cinque anni di contributi versati per attività lavorativa subordinata, rafforzando così anche le misure previste dalla contribuzione figurativa per i titolari di congedi di maternità.

5.2. Ricongiunzione e totalizzazione

Il sistema previdenziale, dunque, ha cominciato da tempo a seguire le linee evolutive dell'attuale mercato del lavoro, grazie ad un processo di estensione delle tutele teso ad includere tutti i rapporti di lavoro, prescindendo dalla loro qualificazione giuridica.

In tal guisa, la frammentazione assicurativa che si realizza a causa della mobilità professionale tra i lavori è stata oggetto di interventi legislativi che si sono succeduti nel tempo e che hanno, a più riprese, allargato le maglie protettive della "ricongiunzione" e della "totalizzazione", nonostante, come avremo modo di osservare, permanga l'inadeguatezza delle risposte offerte.

Si deve, infatti, convenire sulla mancata universalizzazione delle tutele, che non sembrano sufficienti ad accogliere tutti i lavoratori esposti a processi di mobilità, o ad omogeneizzare, attraverso meccanismi compensatori, i periodi di discontinuità lavorativa attraverso le diverse gestioni pensionistiche.

La ricongiunzione realizza un trasferimento effettivo di contributi da una gestione pensionistica ad un'altra e, quindi, un accentramento delle diverse posizioni contributive presso un unico regime, quello di destinazione, come se in esso fosse stato svolto l'intero periodo assicurativo.

Ciò comporta, automaticamente, che tutto il trattamento pensionistico sia calcolato secondo la disciplina propria dell'ultima gestione "attraversata".

La ricongiunzione opera sia per consentire il conseguimento del diritto alla prestazione pensionistica, nel caso in cui il lavoratore non abbia raggiunto i requisiti minimi in nessun ordinamento previdenziale al quale è stato iscritto, sia per ottenere una prestazione più elevata.

Il primo intervento organico a favore della "mobilità professionale" è stato realizzato con la legge n. 29 del 1979, disciplina di riferimento per la ricongiunzione nel regime generale dell'Assicurazione Generale Obbligatoria, nei regimi sostitutivi, esclusivi ed esonerativi dello stesso e nelle gestioni Inps dei lavoratori autonomi; la legge n. 45 del 1990 regola, invece, la ricongiunzione per i

liberi professionisti (in questo caso, l'onere della riserva matematica è posto interamente a carico dell'assicurato).

Il principale limite della ricongiunzione risiede nella sua onerosità.

Tuttavia, prima della legge n. 122/2010, tale operazione risultava gratuita per l'interessato nel caso in cui l'accentramento contributivo fosse avvenuto presso l'assicurazione generale obbligatoria (la legge n. 322/1958 prevedeva la costituzione gratuita della posizione assicurativa presso l'Inps per i lavoratori cessati senza diritto a pensione), mentre era onerosa, *ab initio*, nelle altre ipotesi, cioè nel caso di accentramento presso la gestione speciale, ovvero qualora il trasferimento nel regime generale riguardasse periodi assicurativi esistenti presso le gestioni speciali per i lavoratori autonomi gestite dall'Inps (in tal caso con un versamento all'ente previdenziale di destinazione del 50% della riserva matematica necessaria per la copertura assicurativa relativa al periodo utile considerato, al netto dei contributi versati dalla gestione di provenienza).

Il provvedimento legislativo di conversione del decreto legge n. 78/2010 ha, invece, abrogato tutte le norme che consentivano il trasferimento gratuito dei contributi accreditati presso i fondi esclusivi o sostitutivi verso il regime dell'assicurazione generale obbligatoria che, dal primo luglio 2010, poteva avvenire solo a titolo oneroso, con esborsi finanziari anche molto rilevanti.

È noto che tale disposizione era stata introdotta dal precedente Governo per impedire che le lavoratrici dipendenti del settore pubblico, raggiunto il sessantesimo anno di età, trasferissero i propri contributi all'Inps aggirando in tal modo l'ostacolo rappresentato dall'innalzamento dell'età pensionabile prevista per la loro categoria (61 anni dal 2010 e 65 anni dal 2012, requisiti ora modificati per effetto della legge n. 214/2011).

Tuttavia, non si può sottacere il rischio che molti lavoratori, pur avendo maturato, nelle diverse gestioni, un'anzianità contributiva e un'età anagrafica sufficienti a realizzare il diritto a pensione, non lo avrebbero esercitato a causa dell'impossibilità di far fronte agli ingenti oneri di ricongiunzione richiesti.

Nonostante la legge di stabilità (legge 24 dicembre 2012, n. 228, legge di stabilità per il 2013) abbia parzialmente posto rimedio – la sanatoria riguarda gli iscritti cessati dal servizio, senza il diritto a pensione, entro il 30 luglio 2010 – tale situazione critica permane per tutti coloro che si troveranno nelle medesime condizioni negli anni a venire.

Dunque, si tratta di norme che impediscono di incentivare la “valorizzazione” di tutti i contributi versati dal lavoratore per conseguire il diritto a pensione, o ad una pensione più elevata, fondamentale nell'attuale contesto socio-economico, sempre più caratterizzato da vicende di mobilità anche “attraverso i lavori”.

Mentre nella totalizzazione la coincidenza tra periodi contributivi ne esclude *tout court* la valorizzazione, a prescindere dalla natura degli stessi, nel caso della ricongiunzione il legislatore ha disciplinato i rapporti che intercorrono tra periodi concomitanti operando una sorta di gerarchia tra le diverse tipologie di contributi (obbligatori, volontari, figurativi).

Infatti, nell'ipotesi di ricongiunzione relativa a prestazioni effettive di lavoro, il cui svolgimento coincida temporalmente con periodi non riguardanti attività

effettiva (ad es., contribuzione figurativa, riscatto) non si prenderanno in considerazione tali periodi.

Se, al contrario, nessuno dei periodi coincidenti riguardi attività effettiva, ai fini della ricongiunzione, sarà considerato utile il periodo coperto dalla contribuzione di importo più elevato, con esclusione di ogni altro.

Per la contribuzione volontaria è previsto un regime particolare: in caso di coincidenza con altri periodi assicurativi, si prevede la restituzione all'interessato degli importi versati volontariamente, qualora la ricongiunzione operi dai regimi speciali verso il fondo pensione dei lavoratori dipendenti; se opera in senso contrario, la contribuzione volontaria va portata in detrazione dell'onere a carico del lavoratore.

La totalizzazione, al pari della ricongiunzione, è un istituto che consente ai lavoratori di accedere ad una tutela previdenziale adeguata ed evitare la dispersione della contribuzione versata, anche in presenza di posizioni assicurative frazionate nel tempo e "decentrate" nei diversi regimi assicurativi.

Tuttavia, a differenza di quanto avviene con la ricongiunzione, non si realizza un trasferimento di contributi da una gestione pensionistica ad un'altra e, quindi, un accentramento delle diverse posizioni contributive presso un unico regime.

Ogni singola gestione previdenziale, dopo aver verificato la sussistenza del diritto a pensione e determinato la misura del trattamento a proprio carico, eroga la quota di pensione in proporzione all'anzianità assicurativa e contributiva maturata presso di essa, senza alcun onere per il lavoratore e secondo i criteri stabiliti nel proprio ordinamento.

L'art. 71 della legge n. 388 del 2000 ha "generalizzato" il meccanismo della totalizzazione, accogliendo l'invito rivolto al legislatore della Corte costituzionale con la sentenza n. 61 del 1999.

Grazie a tale norma, la facoltà di cumulo dei vari spezzoni contributivi non coincidenti dilata il proprio ambito di applicazione, ricomprendendo, in sostanza, nella tutela tutti i lavoratori iscritti alle variegate tipologie di forme pensionistiche obbligatorie (lavoratore pubblico o privato, subordinato, autonomo, coordinato), anche i "parasubordinati", per i quali non opera l'istituto della ricongiunzione.

Si supera, in tal modo, il limite dell'eccessiva onerosità della ricongiunzione che espone l'assicurato al rischio di veder sterilizzata parte della contribuzione versata, qualora, non avendo raggiunto i requisiti per la maturazione del diritto a pensione in nessuno degli ordinamenti pensionistici "attraversati" durante la vita lavorativa, debba sostenere costi eccessivi per cumulare i vari spezzoni contributivi non coincidenti.

Tuttavia, l'art. 71 non consentiva una generalizzazione "piena" della totalizzazione, inficiata da alcuni limiti alla sua operatività.

Restavano escluse, infatti, le prestazioni pensionistiche di anzianità (si rivolgeva esclusivamente a quelle di vecchiaia e inabilità), e le ipotesi in cui l'assicurato avesse raggiunto i requisiti minimi per il diritto a pensione in uno dei fondi a cui era iscritto.

Peraltro, la sentenza n. 61 del 1999 (una sentenza "additiva di principio") aveva delimitato l'operatività del principio di totalizzazione al solo caso specifico del

lavoratore che non avesse maturato il diritto ad un trattamento pensionistico in alcuna delle gestioni alle quali era stato iscritto.

Il decreto legislativo n. 42 del 2006 è intervenuto, in attuazione alla legge delega in materia di previdenza n. 243/2004, abrogando la disciplina ora analizzata ed attribuendo, agli iscritti a una o più forme di assicurazione obbligatoria (tra cui anche la Gestione separata) che non siano già titolari di trattamento pensionistico autonomo, la facoltà di cumulo dei periodi assicurativi non coincidenti, di durata non inferiore a sei anni, al fine di conseguire un'unica pensione.

Si richiede che l'iscritto abbia compiuto il sessantacinquesimo anno di età e possa far valere un'anzianità contributiva pari a venti anni oppure che, indipendentemente dall'età anagrafica, abbia accumulato un'anzianità contributiva non inferiore a 40 anni.

Dunque, tale norma consente la totalizzazione anche per le pensioni di anzianità, ma permane la criticità rappresentata dall'esclusione dal cumulo di quanti abbiano raggiunto i requisiti minimi per il diritto a pensione in uno dei fondi a cui siano iscritti, in ciò disattendendosi le indicazioni dell'art. 1, comma 1, lett. *d*, della legge delega, che affidava al legislatore delegato il compito di ampliare l'ambito di operatività dell'istituto.

Per quanto attiene ai profili operativi dell'istituto, ciascuna gestione calcola il trattamento *pro-quota* per la parte di propria competenza, cioè con riferimento ai periodi di iscrizione maturati presso di essa.

Per gli enti previdenziali pubblici la misura del trattamento è determinata in base alle disposizioni previste dal decreto legislativo n. 180 del 1997, in materia di opzione per la liquidazione del trattamento pensionistico, esclusivamente con le regole del sistema contributivo e si prevede la rivalutazione delle retribuzioni base per la definizione del montante fino alla data della domanda di totalizzazione (anche l'onere delle rivalutazioni è a carico delle gestioni interessate).

L'utilizzo del sistema di calcolo "contributivo" può risultare non conveniente per i "vecchi" lavoratori (chi aveva 18 anni di contributi al 31 dicembre 1995), i quali devono rinunciare al calcolo "retributivo" della quota di pensione relativa alle anzianità maturate fino al 31 dicembre 2011 (va rilevato che, a salvaguardia dei diritti acquisiti, se il lavoratore ha già raggiunto in una gestione a carico degli enti previdenziali pubblici, i requisiti minimi richiesti per il diritto ad autonoma pensione, la quota relativa alla contribuzione versata sarà determinata con il sistema di computo previsto dall'ordinamento della predetta gestione).

Le quote di pensione sono reversibili ai superstiti, nei limiti e con le modalità previsti da ogni singola cassa.

Di recente, la Corte costituzionale, nel pronunciarsi proprio sull'art. 4, comma 3, del decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 42 (Disposizioni in materia di totalizzazione dei periodi assicurativi), ha offerto alcuni spunti ricostruttivi, il cui esame può essere utile per intravedere in quale direzione si sta muovendo l'ordinamento pensionistico italiano per adeguare il sistema di sicurezza sociale alla nuova configurazione economico-sociale del mercato del lavoro.

Il Giudice delle leggi, con la sentenza n. 8 del 20 gennaio 2012, ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale della norma sollevata dalla

Corte d'Appello di Torino, che invocava la disparità di trattamento degli assicurati presso gli enti previdenziali privati a seconda del loro inquadramento giuridico.

Tale normativa dispone infatti criteri di calcolo, in teoria, differenti a seconda dell'ente previdenziale privatizzato. Alle Casse *ex* decreto legislativo n. 509/1994 si applicano le regole del sistema contributivo, mentre è previsto che quelle istituite a norma del decreto legislativo n. 103/1996 adottino i criteri di calcolo vigenti nei rispettivi ordinamenti ⁽²²⁾ che tuttavia - va sottolineato - corrispondono *ab initio* al metodo contributivo.

Ebbene, la Cassa nazionale di previdenza dei ragionieri, nel calcolare il trattamento pensionistico di anzianità mediante la totalizzazione dei periodi assicurativi per un *ex* iscritto, aveva determinato il trattamento "*pro quota*" a proprio carico applicando le regole del calcolo contributivo, sulla base dei parametri indicati dal decreto legislativo n. 42 del 2006 (art. 4, comma 3) e non aveva applicato i "propri" criteri di calcolo, contenuti nel regolamento di esecuzione, determinando in tal modo un danno economico per l'assicurato.

L'eccezione di incostituzionalità, tuttavia, prescindeva dal considerare che, nei fatti, entrambi i criteri adottati corrispondono a quelli previsti dal metodo contributivo e che, dunque, la disparità di trattamento tra le Casse privatizzate segnalata dal giudice *a quo* ed invocata dal lavoratore era «apparente, più che reale».

Ma qui preme rimarcare le motivazioni alla base della sentenza n. 8/2012, vista la coerenza della scelta operata dal legislatore con le generali linee evolutive dell'ordinamento: non solo perché il giudice delle leggi legittima l'utilizzo, da parte del legislatore del 2006, del sistema di calcolo contributivo per la determinazione delle prestazioni previdenziali, «criterio [...] che ormai ha assunto una valenza generale nel sistema previdenziale italiano», ma perché la scelta del contributivo è determinante nel consentire la "generalizzazione" dell'istituto della totalizzazione.

Infatti, la scelta operata a favore del sistema contributivo consente di «aumentare il novero dei casi» in cui gli assicurati possono ricorrere a tale istituto.

Precedenti pronunce della Corte costituzionale (sentenze n. 198 del 2002 e n. 235 del 2005) avevano escluso che, nel nostro ordinamento, la totalizzazione fosse un istituto di "carattere generale" essendo riservata alla discrezionalità del legislatore la scelta del suo ambito di applicazione e di ogni eventuale estensione.

Tuttavia, il Giudice delle leggi era intervenuto con incisività a proposito della necessità di un'estensione del principio di totalizzazione, al fine di assicurare utilità previdenziale a periodi contributivi non altrimenti valorizzabili.

⁽²²⁾ Tali "regimi di categoria", che "popolano" il nostro sistema pluralistico di sicurezza sociale accanto al sistema generale gestito dall'Inps, operano, sia pure sotto la sorveglianza del Ministero del lavoro e nel rispetto dell'equilibrio di gestione, secondo discipline e regole previdenziali studiate *ad hoc* per le peculiarità del lavoro svolto dai loro assicurati. Ma mentre le casse privatizzate "del '94" - per gli ordini "storici", quale è quello in esame, la privatizzazione è stata realizzata *ex* decreto legislativo n. 509/1994 - possono ancora beneficiare del sistema di calcolo retributivo, qualora non lo abbiano ancora sostituito, le "nuove" Casse *ex* decreto legislativo n. 103/1996 hanno adottato da subito il metodo contributivo.

La stessa sentenza n. 61 del 1999, infatti, aveva dichiarato incostituzionale l'assenza di un regime generale di totalizzazione che rappresentasse un'alternativa all'istituto della ricongiunzione, ed aveva sollecitato il legislatore ad intervenire (la previsione contenuta nell'art. 71 della legge n. 388 del 2000, che detta una disciplina volta ad estendere l'ambito di applicazione della totalizzazione, è stata qualificata – con sentenza n. 198/2002 – come un “corretto seguito” a tale sentenza).

Ed è proprio in tal guisa che va interpretata ora, a parere di chi scrive, la direzione intrapresa dal giudice delle leggi con la sentenza n. 8 del 20 gennaio 2012, che sembra accelerare il passo e seguire con coerenza le linee evolutive del sistema previdenziale.

Infatti, “generalizzare” la totalizzazione appare coerente con una «politica sociale legata alla crescente flessibilità dei rapporti di lavoro» (sentenza n. 198 del 2002), fenomeno che sempre più implica la necessità di valorizzare tutti i contributi versati dai lavoratori nel corso dell'intera vita lavorativa.

Consentire la totale cumulabilità dei contributi versati a diverse istituzioni previdenziali, in ragione dei differenti percorsi lavorativi intrapresi, risulta fondamentale nell'attuale contesto socio-economico, specie se rivolgiamo la nostra attenzione ai giovani e alle loro vicende di mobilità “attraverso i lavori”.

Questa, al contempo, è la strada percorsa dal legislatore che, con il decreto “Salva Italia”, ha abolito il contributo minimo di tre anni nella singola gestione, prima necessario per accedere alla totalizzazione dei periodi contributivi.

Ora la sentenza in esame, espressione nitida della capacità del giudice delle leggi di interpretare le regole facendole “vivere” alla luce del processo evolutivo del nostro sistema di sicurezza sociale, “legittima” l'utilizzo, nel caso di specie, del sistema contributivo e convalida l'estensione generalizzata dell'istituto della totalizzazione.

Ma l'art. 24, comma 19, della legge n. 214 del 2011, pur avendo soppresso all'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 42, e successive modificazioni e integrazioni, le parole «di durata non inferiore a tre anni», nulla ha innovato in materia di requisiti anagrafici e/o contributivi per quanto concerne le prestazioni da liquidare in regime di totalizzazione.

Ne consegue che, fatta eccezione per la possibilità di totalizzare i periodi contributivi, indipendentemente dalla loro durata temporale, identici rimangono i requisiti anagrafici e contributivi richiesti, segnatamente 65 anni di età e 20 anni di contribuzione oppure, a prescindere dall'età, 40 anni di contributi.

In entrambi i casi resta salva l'applicazione della “finestra” di pensionamento, quel meccanismo che posticipa l'erogazione della prestazione per coloro che hanno maturato i requisiti richiesti per il pensionamento.

Se pure, dunque, il legislatore ha esteso l'ambito di applicazione della totalizzazione, permangono forti perplessità per l'esclusione di quei lavoratori che abbiano già raggiunto il requisito minimo presso una delle gestioni presso le quali sono stati iscritti, considerando che tale dettato impedisce la piena valorizzazione di tutti i contributi versati nell'arco della vita lavorativa.

Appare da ultimo curiosa la previsione secondo la quale, ai fini dell'anzianità contributiva richiesta, non è ammessa la cumulabilità di anzianità contributive

temporalmente concomitanti, consentendone la totalizzazione esclusivamente quando siano diacroniche.

Infatti, nel sistema previdenziale possono verificarsi situazioni che prevedono il contestuale obbligo di iscrizione presso diversi enti previdenziali, giuridicamente giustificate sia dal «rafforzamento della tutela previdenziale degli obbligati al doppio contributo» che potrebbero divenire beneficiari di una doppia pensione che dalla solidarietà endocategoriale (sentenza Corte costituzionale, 18 luglio 1997, n. 248).

Pertanto, se la “doppia previdenza” non è disconosciuta dall’ordinamento giuridico, non si comprende la *ratio* della previsione che ne esclude, ai fini assicurativi, la sua valorizzazione piena.

Impedire l’utilizzo per intero dei contributi versati contrasta, *in primis*, con il principio proporzionalistico, affermato recentemente come pilastro portante del nostro sistema pensionistico (la legge n. 214/2011 ha esteso “*pro quota*” il sistema di calcolo contributivo a partire dal primo gennaio 2012), in base al quale il calcolo della pensione deve rispecchiare sia la durata dell’attività lavorativa che l’ammontare della retribuzione percepita nel tempo.

D’altronde, una necessaria corrispettività tra contributo e prestazione è stato affermato anche da una recente sentenza della Corte costituzionale (n. 82/2013), in materia di contribuzione per il finanziamento dell’indennità di malattia (la sentenza dichiara la incostituzionalità del co. 1, ultimo periodo, dell’art. 20 del decreto legge n. 112/2008, che affermava che i datori di lavoro che corrispondo l’indennità di malattia non sono tenuti al versamento della relativa contribuzione all’Inps, ma non hanno diritto alla restituzione dei contributi già versati).

La sentenza, nel ribadire il principio in base al quale sono illegittime, per violazione del principio di uguaglianza, le norme che prevedono la irripetibilità di quanto versato nel fondato convincimento di adempiere a una obbligazione in realtà inesistente, manifesta il fondato convincimento della necessità di un collegamento tra qualsiasi versamento contributivo e l’erogazione di una prestazione, in virtù della sussistenza di una stretta sinallagmaticità tra di essi.

Anche l’orientamento comunitario, nel dettare disposizioni (regolamento CEE n. 1408/71) che non pongono sostanziali limiti all’operatività della totalizzazione, sposa la tesi della utilizzabilità di tutti i contributi versati.

Nonostante gli sforzi operati dal legislatore per colmare i vuoti di tutela generati dalla discontinuità che caratterizza i percorsi lavorativi dei giovani, lunga è ancora la strada da percorrere e gli interventi andrebbero rivolti alle criticità rappresentate, per un verso, dall’onerosità della ricongiunzione, e per l’altro, dai confini tracciati per l’utilizzabilità del principio della totalizzazione.

CAPITOLO II

IL NODO DELL'EQUITÀ GENERAZIONALE DELLE RIFORME PREVIDENZIALI

Sommario: 1. Il *welfare state* e gli interventi legislativi: una questione di *generational fairness*. – 1.1 *Segue*. La responsabilità intergenerazionale in ambito previdenziale: il dibattito dottrinale. – 2. Le cause della crisi previdenziale. – 3. Le riforme pensionistiche dagli anni '90 ad oggi: gli interventi sui giovani. – 3.1. *Segue*. Gli anni '90: la fase dell'"emergenza". – 3.2. *Segue*. Gli interventi sul "sistema" negli anni Duemila. – 3.3. *Segue*. Dalla nuova crisi economica globale alle recenti riforme del Governo "tecnico": inversione di tendenza e garanzia di adeguatezza. – 4. Alcune considerazioni conclusive.

1. Il *welfare state* e gli interventi legislativi: una questione di *generational fairness*

Sul terreno del *welfare* si declina in forma più acuta che altrove la conflittualità intergenerazionale, perché la tutela previdenziale si traduce in modo «diretto e visibile in un problema di equità nel trasferimento e nella disponibilità delle risorse» (Bifulco, D'Aloia, 2008).

S'impone, pertanto, una riflessione per comprendere se l'evoluzione del sistema di sicurezza sociale abbia valutato anche le sfumature diacroniche, facendosi carico della tutela dei diritti e delle aspettative delle giovani e delle future generazioni.

Prima di passare in rassegna i provvedimenti legislativi intervenuti in materia negli ultimi trent'anni, vanno segnalate alcune interessanti ricostruzioni, che indicano come l'Italia, tra tutti i paesi sviluppati, sia quello in cui si è assistito alla più massiccia redistribuzione di risorse dalla generazione dei figli a quella dei genitori, teorie che reclamano una verifica empirica in merito all'ammissibilità di tali affermazioni.

Di "distorsione distributiva" e "funzionale" parla Maurizio Ferrera per descrivere il modello italiano di sicurezza sociale, che si differenzia, proprio a causa di tali particolarità, dalle cinque "Europe sociali" (ci si riferisce alla sua classificazione), quei modelli di *welfare state* che sono stati identificati dall'Autore in base a elementi comuni dei tratti caratterizzanti.

Partendo dalla nota classificazione dei tre regimi di Esping-Andersen ⁽¹⁾, Ferrera ha identificato altre due "famiglie" di *welfare*: la prima nell'area sud-europea, la

⁽¹⁾ I tre regimi di Esping-Andersen (liberale, conservatore-corporativo, socialdemocratico) si riferiscono al contenuto delle politiche sociali dello Stato e al sistema di relazioni che le collega, da un lato, con il mercato del lavoro e, dall'altro, con la famiglia.

seconda nei paesi ex-comunisti dell'Europa centro-orientale, non riuscendo tuttavia ad inserire il modello italiano in nessuno dei raggruppamenti considerati.

L'Italia – questa lettura è ampiamente condivisa in dottrina – presenta caratteri di eccezionalità assenti negli altri paesi dell'Unione: una distorsione “funzionale”, che si realizza attraverso una iperprotezione del rischio “vecchiaia e superstiti”, a discapito dei bisogni presenti nelle altre fasi del ciclo di vita (figli, servizi alla famiglia, povertà, disagio abitativo, formazione professionale, etc.), e una distorsione c.d. “distributiva”, che crea discriminazioni tra le diverse categorie occupazionali dei “garantiti” (lavoratori dipendenti a tempo indeterminato delle grandi imprese e delle amministrazioni pubbliche), dei “semi garantiti” (lavoratori delle piccole imprese, lavoratori autonomi e c.d. “atipici”) e dei “non garantiti” (lavoratori relegati nell'economia sommersa).

Sulla base di tali considerazioni, emerge *ictu oculi* una degenerazione “usurpativa” del *welfare*, che, invece di offrire risposte ai soggetti più deboli, ha creato diritti sociali in virtù della capacità di pressione dei gruppi più forti.

Gli interventi previdenziali intrapresi, infatti, sono stati spesso il risultato di decisioni di carattere politico, «volute o comunque accettate dalle generazioni degli attuali elettori mediani», che hanno cercato di fronteggiare le esigenze di riequilibrio dei conti pubblici attraverso provvedimenti “di corto respiro”, senza mettere in discussione diritti ormai acquisiti da ampi settori della popolazione, che avrebbero potuto suscitare la prevedibile resistenza.

In questa «arena politica del *welfare*», i giovani, irrilevanti politicamente, ne sono usciti perdenti, impossibilitati a far sentire la propria voce a difesa delle legittime spettanze.

La portata di tali riflessioni assume maggiore incisività alla luce di una disamina della tecnica finanziaria del sistema pensionistico italiano – meccanismo a ripartizione – che, adottato dopo la seconda guerra mondiale ⁽²⁾, presuppone l'accettazione del concetto di patto intergenerazionale.

Quasi tutti i sistemi pensionistici pubblici, infatti, sono finanziati attraverso il prelievo fiscale sui redditi di lavoratori (*pay as you go*), cioè i contributi versati nell'esercizio dai lavoratori in attività sono utilizzati per finanziare l'erogazione delle pensioni alla popolazione inattiva, ovverossia ai pensionati.

L'idea alla base del fondamento giuridico descritto può trovare una efficace rappresentazione icastica nel gruppo scultoreo eseguito da Gian Lorenzo Bernini, che raffigura la fuga di Enea da Troia e immagina il vigoroso eroe, nel fiore degli anni, mentre sorregge sulle spalle il vecchio padre Anchise, seguito dal piccolo Ascanio; insomma, un «rapporto di fratellanza e di reciproco sostegno che collega i singoli componenti di una collettività», in base alla definizione di solidarietà fornita dall'enciclopedia Treccani.

Altra natura, più spiccatamente finanziaria consistendo in una accumulazione gestita di risorse, riveste invece il meccanismo pensionistico della capitalizzazione (usato perlopiù nella previdenza complementare; si veda *infra*, capitolo III § 1.1),

⁽²⁾ In quel periodo, il meccanismo a capitalizzazione dovette cedere il passo a quello a ripartizione in molti paesi europei, perchè le riserve degli enti di previdenza furono praticamente azzerate dall'inflazione.

ove i contributi versati sono accumulati in conti individuali, investiti sui mercati finanziari e, una volta rivalutati in base al rendimento degli investimenti, sono convertiti in rendita al momento del pensionamento.

Posto, dunque, che il nostro sistema pensionistico si regge sulla ripartizione, sarà “finanziariamente sostenibile” quando riesca a mantenere l’aliquota di equilibrio che dovrebbe garantire l’equivalenza tra i flussi in entrata dei contributi e quelli in uscita delle prestazioni e non accumuli un debito implicito che ricadrebbe sulle future generazioni.

Incompatibili, pertanto, con il sistema solidaristico generazionale della “ripartizione” sono le distorsioni che si sono prodotte in termini di equità tra i lavoratori appartenenti a diverse generazioni.

I dati empirici avallano quanto affermato in dottrina, sia in ordine alla distorsione “per funzioni” nella spesa sociale che in merito alla tesi del conflitto redistributivo tra generazioni.

In merito al primo punto, una conferma viene dal secondo Rapporto sulla coesione sociale, presentato da Inps, Istat e Ministero del lavoro, che evidenzia come la spesa sostenuta dall’Italia nel 2011 per la funzione “vecchiaia e superstiti” rappresenti gran parte delle risorse destinate al sistema di *welfare* (per l’esattezza il 59,1% del totale contro la media UE-15 del 43,3%), impegnando il 14,6% del PIL.

Se l’indagine si estende a livello comparato, possiamo convenire per uno squilibrio manifesto nella composizione della spesa pubblica italiana (in base ai dati Eurostat relativi al 2009, la spesa per pensioni in Italia corrisponde a circa il 60% della spesa pubblica per protezione sociale – 17,1% del Pil – contro la media del 12,8/ EU-27).

Studi precedenti, condotti da autorevoli sociologi (Esping-Andersen, Sarasa, 2002) che avevano esaminato i dati sull’allocazione della spesa sociale nei diversi sistemi di *welfare* (esclusa la spesa sanitaria), stimavano che il valore del rapporto tra la spesa per le generazioni anziane e quella per i giovani si attestava, in Italia, attorno a 3,5, contro una media di 1,7 nei paesi dell’Europa continentale, di 1,2 nei paesi anglo-sassoni e di 0,8 in quelli scandinavi.

Per quanto attiene, invece, al secondo aspetto – la c.d. distorsione “distributiva” – decisivi sono alcuni studi che propongono dati empirici sulle modifiche intervenute nel corso degli ultimi trent’anni nella posizione economica delle diverse generazioni.

Una prima verifica può essere effettuata analizzando il livello di rischio di “basso reddito” degli individui in base all’età di riferimento della famiglia in cui vivono, attraverso un indicatore che misura la probabilità di essere collocati nel quintile più basso della distribuzione dei redditi disponibili o, in altri termini, tra i più “poveri”.

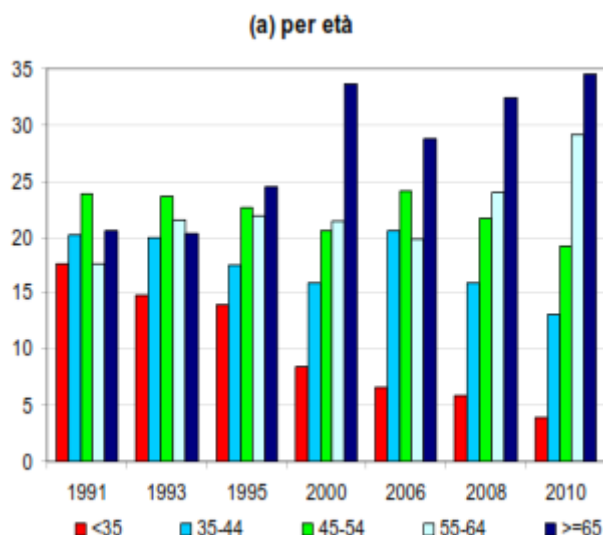
Una ricerca (Albertini, 2007) ha dimostrato che negli ultimi trent’anni tale indicatore ha subito una flessione di venti punti percentuali per gli individui che vivono in famiglie di ultrasessantacinquenni (solo il 18% è situato nella parte bassa della distribuzione dei redditi, contro una percentuale del 38% rilevata nel 2007), mentre lo scenario muta drammaticamente quando l’età di riferimento dei

componenti delle famiglie è inferiore ai quarant'anni (tale campione è l'unico sovrarappresentato nella parte bassa della distribuzione dei redditi).

Ad analoghe considerazioni conduce lo studio sull'andamento dei redditi medi relativi dei vari gruppi d'età, che rileva, per lo stesso periodo temporale, un significativo aumento del reddito di un gruppo di famiglie con età di riferimento tra i 51 e i 65 anni e un cospicuo miglioramento delle condizioni degli ultra sessantacinquenni, mentre in direzione opposta si dirige la posizione delle famiglie sotto i 30 anni, il cui destino economico è andato sempre più deteriorandosi.

Le indagini economiche condotte dalla Banca d'Italia disegnano un quadro oscuro, come evidenzia il grafico n. 4, che illustra come si è modificata, dal 1991 al 2010, la quota di ricchezza finanziaria (lorda) detenuta dalle famiglie italiane, raggruppate in *cluster* in base all'età dei componenti.

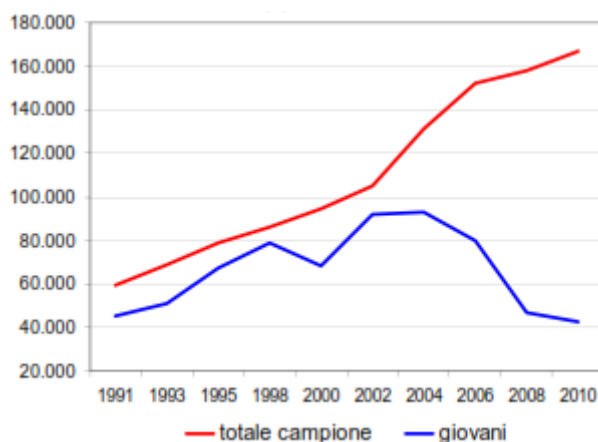
Grafico n. 4 – La concentrazione della ricchezza finanziaria lorda dal 1991 al 2010 (percentuali)



Fonte: BANCA D'ITALIA, *Questioni di economia e finanza*, febb. 2013, n. 148, 12, in www.bancaditalia.it/pubblicazioni/econo/quest_ecofin_2/qef148/QEF_148.pdf.

Come si può osservare, la quota di ricchezza finanziaria detenuta dalle famiglie giovani ha subito negli ultimi vent'anni una riduzione particolarmente marcata, risultando, nell'ultima rilevazione risalente all'anno 2010, pari al 4% , meno di un quarto di quella registrata nel corso del 2001. La spiegazione di tale fenomeno può risiedere in un calo considerevole della propensione al risparmio o in difficoltà reddituali insite nella categoria.

Particolarmente efficace per la nostra ricerca e di immediata comprensione appare anche il grafico n. 5, che mostra come, negli ultimi dieci anni – in particolare a partire dall'inizio degli anni 2000 –, sia diminuito il valore mediano della ricchezza media per le famiglie giovani.

Grafico n. 5 – La dinamica della ricchezza netta dal 1991 al 2010 (mediane)

(1) La ricchezza è espressa in prezzi correnti ⁽³⁾

Fonte: BANCA D'ITALIA, *Questioni di economia e finanza*, febb. 2013, n. 148, 15, in www.bancaditalia.it/pubblicazioni/econo/quest_ecofin_2/qef148/QEF_148.pdf.

In particolare, il grafico mostra come si sia ampliato il divario tra la condizione economica e finanziaria dei nuclei con capofamiglia giovane e quella del resto della popolazione (la percentuale di famiglie povere di reddito e ricchezza è aumentata di oltre 4 punti – dal 9,2 al 13,5% – tra i giovani, dal 2008 al 2010).

Le analisi della Banca d'Italia sottolineano come, mentre fino alla fine degli anni novanta la quota di famiglie giovani “povere” superava solo di qualche punto percentuale quella dell'intero campione, la situazione sia radicalmente mutata nel 2010, con percentuali nettamente divergenti rispetto al resto dell'universo considerato.

La dottrina più accreditata (Boeri, 2008) sostiene, con argomentazioni convincenti, che non si è modificata la posizione assoluta dei giovani, ma la loro condizione relativa: bisognerebbe «chiedersi come vivevamo allora rispetto all'italiano medio e come vive oggi un giovane rispetto all'attuale italiano medio».

Anche un'accurata lettura delle dinamiche di crescita della disuguaglianza dei redditi da mercato tra il 1980 e il 2000 (Esping-Andersen, 2000) conduce alle medesime considerazioni: il coefficiente di Gini, che misura lo squilibrio nella distribuzione del reddito o della ricchezza ⁽⁴⁾, cresce praticamente in ogni paese (in Italia da 0,306 a 0,333, con un incremento del 9%), gravando in particolare sui giovani in età lavorativa.

⁽³⁾ Una grandezza si dice nominale quando è misurata a prezzi correnti, cioè ai prezzi del periodo cui si riferisce. Una grandezza si dice reale, invece, quando è misurata a prezzi costanti, cioè riferendosi sempre agli stessi prezzi (quelli di un determinato periodo scelto come base).

⁽⁴⁾ È un numero compreso tra 0 ed 1, ove lo zero indica la pura equidistribuzione, mentre l'uno corrisponde alla massima concentrazione del reddito e immagina la situazione in cui tutto il reddito del paese sia percepito da un unico individuo, mentre tutti gli altri hanno un reddito nullo.

Nel 1992 l'indice di Gini, in Italia, segnava 0,27, evidenziando una situazione, in termini di disuguaglianza, nettamente favorevole rispetto a quella odierna.

Non c'è dubbio sul fatto che, negli ultimi decenni, si è verificata una redistribuzione di risorse a vantaggio della popolazione *âgé*; ci si interroga dunque sull'opportunità di introdurre o reintrodurre, anche in ambito previdenziale, una responsabilità intergenerazionale e rispetto alle generazioni future.

1.1. La responsabilità intergenerazionale in ambito previdenziale: il dibattito dottrinale

Riflettere, in ambito previdenziale, sulla responsabilità "intergenerazionale" costruita, cioè, sul rapporto tra "padri e figli", e rispetto alle future generazioni, pone questioni scivolose, refrattarie ad una sistematizzazione definitiva e oggetto, invece, di interpretazioni mutevoli, in quanto legate a modi diversi di interpretare le dinamiche della realtà sociale.

Nelle pagine seguenti si cercherà di tratteggiare il percorso seguito dalla dottrina che si è occupata dell'argomento, per quanto non sia agevole reperire una logica comune nella congerie delle variegata rappresentazioni.

La prospettiva muove dalla riflessione sulla possibilità di collocare il diritto a ricevere una prestazione previdenziale in una dimensione "intertemporale", che non si sovrapponga a quella delle scelte politiche e legislative operate nel presente.

Il diritto ad una pensione dignitosa può essere proiettato nel tempo, in una prospettiva di doveri delle generazioni presenti nei confronti di quelle future o, al contrario, si esaurisce nell'attualità?

Riconoscere una base giuridica a bisogni ed esigenze legati a soggetti che "verranno ad esistenza" sembra prospettabile in termini di conservazione di valori svincolati da riferimenti temporali, di diritti e posizioni soggettive che conservano una prospettiva di «responsabilità di tutti e di ciascuno nei confronti di tutto e di tutti» (Sirimarco, 2000).

Nonostante, come è stato osservato, sia importante riconoscere che la "sostanza" del diritto «non sta nelle misure atte a proteggerlo» (Palombella, 2008) o, in altri termini, nelle disposizioni normative, le Carte internazionali e costituzionali possono essere d'aiuto nel riconoscere quali diritti fondamentali dell'individuo possano essere definiti universali e inviolabili, senza dover essere declinati in base al tempo, al luogo o al soggetto beneficiario.

Per ancorare a solide fondamenta la giustificazione della responsabilità nei confronti delle generazioni future, alcuni Autori (Bifulco, 2008) si sono mossi immaginando un diritto che, come quello individuato dalla nota teoria di Hart, per garantire la continuazione dell'esistenza umana, presuppone l'esistenza di un «contenuto minimo» naturale di protezione, in grado di offrire agli esseri umani forme basilari di protezione.

Una autorevole dottrina sostiene che «la generazione attuale non può agire a suo piacimento, ma è vincolata dai principi [...] che verrebbero scelti nella posizione

originaria, per definire la giustizia tra le persone in diversi istanti di tempo» (Rawls, 2008), affinché le scelte dei padri non pregiudichino i diritti dei figli o dei nipoti.

L'obiettivo di ogni Costituzione «è [...] fissare i presupposti della vita comune e le regole di esercizio del potere pubblico accettate da tutti, posti perciò, al di fuori, anzi al di sopra della contesa politica» (Zagrebelsky, 2005).

Anche la nostra Carta costituzionale «può [...] essere intesa come norma intragenerazionale e intergenerazionale di un processo sempre aperto» (Abrescia, 2008), ove è agevole rinvenire la preesistenza di diritti inviolabili, se pur «non ancora soggettivamente imputabili» perché, per garantire alle generazioni future la “disponibilità” del loro presente, deve necessariamente sussistere «la indisponibilità delle decisioni attinenti a effetti irreversibili nel futuro».

In realtà, non possiamo rinvenire in essa espliciti richiami a “doveri” delle persone presenti nei confronti delle generazioni successive, tuttavia una lettura dinamica dell'articolo 38 della Costituzione che trova addentellati negli art. 2 e 3 interpreta il sistema di protezione sociale come “contratto”, che garantisce «non solo la giustizia [...] e la sicurezza sociale individuale e collettiva, ma anche forme efficaci di solidarietà intergenerazionali» (Bifulco, 2003).

I vincoli ben definiti che la Costituzione pone al legislatore – che si riferiscono anche al *quantum* della tutela, se pur ancora indeterminato nel suo ammontare (“adeguatezza” dell'art. 38, comma 2) –, sono infatti definiti in un'ottica pubblicistica, che non si esaurisce nell'attualità.

Il diritto alla pensione è stato configurato da Mattia Persiani quale mezzo per realizzare, attraverso la “liberazione dal bisogno” e la rimozione degli ostacoli al “pieno sviluppo della personalità umana”, interesse pubblico che prescinde da quello dei singoli soggetti protetti.

Dunque, il diritto all'erogazione della prestazione previdenziale è inviolabile ed è costituzionalmente garantito per quanto attiene all'*an*, come sostenuto anche dalla suprema Corte che, nella sentenza n. 160 del 1974, riferendosi all'art. 38 Cost., secondo comma, la definisce norma «giuridicamente imperante atta a creare veri e propri diritti di prestazione, il cui carattere precettivo non viene meno per il fatto che destinatario della norma sia lo Stato, il quale è vincolato ad operare, con organi ed istituti predisposti o da esso integrati nel settore della disciplina dei rapporti sociali assicurativi nel senso voluto dalla Costituzione».

Al contrario, le modalità di fruizione della prestazione – *quantum, quomodo e quando* – sono condizionate dalle disposizioni normative, che possono declinarle in base alle mutevoli contingenze.

Ma quali sono i limiti oltre i quali il legislatore non può spingersi, a prescindere dalla meritevolezza del fine perseguito, posto che il diritto alla pensione non matura immediatamente al verificarsi di certi presupposti, ma è “a formazione progressiva”⁽⁵⁾?

⁽⁵⁾ Di tale avviso è anche M. Persiani, il quale sostiene che «il diritto a pensione è effetto esclusivo e necessario del completamento di una fattispecie strutturalmente complessa, perché costituita da numerosi elementi, e a formazione successiva, perché alcuni di essi sono destinati a realizzarsi via via nel tempo».

Come si sarà inteso, il tema lambito è anche quello dei c.d. diritti “quesiti”, quelle situazioni giuridiche soggettive che, ormai acquisite al patrimonio del lavoratore, sono sottratte al potere dispositivo delle parti sociali o alle nuove prescrizioni legislative sopravvenute.

Per comprendere se e quando il diritto a pensione possa considerarsi “quesito”, le interpretazioni dottrinali e giurisprudenziali hanno architettato “argini” giuridici di garanzia dei trattamenti pensionistici.

Una lettura “controcorrente” è resa magistralmente dal pensiero di Cinelli, che ritiene non pertinente il riferimento ai diritti “quesiti” in materia previdenziale, posto che, a fronte dell’«immanenza dell’obbligo costituzionale di solidarietà [...] ha motivo di cedere anche l’intangibilità degli stessi diritti già maturati» (Cinelli, 1999).

Di diverso avviso, invece, le posizioni più accreditate, le quali sostengono che sussista un limite nel momento in cui il diritto *de quo* sia entrato nel patrimonio del lavoratore.

Nonostante non si ritenga configurabile un diritto a pensione prima della maturazione dei requisiti richiesti, alcuni autori hanno riconosciuto, in capo al lavoratore, una posizione meritevole di tutela anche in tale fase. Si è argomentato di “mera aspettativa di fatto” o, ancora, di aspettativa di diritto.

Il lavoratore è ancora soggetto “futuro” rispetto al diritto costituzionalmente tutelato dall’art. 38, perché la dinamica del rapporto previdenziale, come abbiamo già tratteggiato (si veda capitolo II, §1), prevede un patto intergenerazionale in virtù del quale i figli, ancora lontani dall’età pensionabile, versano i contributi a favore dei pensionati attuali, senza alcuna certezza – né pieno diritto - di ricevere lo stesso trattamento in futuro e non maturano il diritto alla prestazioni pensionistica fino al momento in cui la fattispecie sarà giunta a compimento.

Nonostante il tema in argomento, a parere di chi scrive, andrebbe esaminato con riferimento all’“interesse pubblico” sotteso alla previdenza, alcune interpretazioni dottrinali hanno spostato l’attenzione sul piano “privatistico”, interrogandosi sul momento in cui un soggetto acquisisce la personalità giuridica, e sulla possibilità di configurare, all’interno del sistema previdenziale italiano, “obblighi” nei confronti di individui che non sono ancora nati.

Perplessità sono state espresse in merito al riconoscimento di una soggettività giuridica alle generazioni future che «non possono avere diritti oggi, in senso stretto, ma solo quando (e se) verranno ad esistenza»; si è osservato che «la soggettività giuridica di tutti gli esseri umani [...] presuppone la fisica personalità» (Pace, 2003). E se pure tali individui venissero ad esistenza e potessero essere titolari di diritti, non ne potrebbero disporre.

Di diverso avviso è, invece, chi sostiene che l’incapacità attuale di azione in giudizio non significa carenza di diritti. Non è immaginabile, infatti, che non abbiano diritti coloro che non possono reclamarli in proprio, come i disabili o i minori. Al contrario, come si ammette la possibilità che altri soggetti siano legittimati ad agire per conto di coloro che non dispongono della capacità di intendere e di volere, anche le generazioni future possono essere, in molti modi, rappresentate dalla generazione presente.

Tra le proposte formulate ci si è spinti fino a riconoscere la “capacità giuridica” alle generazioni future e ad attribuire, invece, alla generazione attuale la “capacità d’agire” per il tramite dell’istituto della rappresentanza.

Si è anche ipotizzato che le persone future saranno riconosciute titolari di diritti solo se e quando verranno ad esistenza, configurando – tale è la ricostruzione operata da Ramalho – l’esistenza di diritti futuri “condizionati” all’esistenza del loro titolare, azionabili *ex ante* attraverso azioni di classe (*class actions*) esercitate, a nome e per conto di persone future, da rappresentanti attuali.

Di diverso avviso, invece, altri orientamenti, che invocano cautela nell’attribuzione di diritti ai posteri, impostando la questione intergenerazionale come un «interesse puramente “biologico” del soggetto in atto alla propria sopravvivenza come (parte di un) genere [perché] nessuna generazione ha mai ritenuto che in se stessa si esaurisse l’intero genere umano» (Luciani, 2008). Questa è l’esigenza, secondo l’ipotesi descritta, che motiva il «dovere di non attentare irreversibilmente a beni comuni dell’intera umanità». Il tema, dunque, non pertiene tanto ai diritti soggettivi delle generazioni future, quanto piuttosto ai limiti delle scelte di quelle attuali: bisognerebbe munirsi di «strumenti concettuali e categorie giuridiche meno evanescenti» (Luciani, 2008).

Tale posizione concettuale, come molte altre che pongono obiezioni all’idea di riconoscere diritti alle persone “che verranno ad esistenza” e la cui disamina non è consentita in questa ricerca, esalta l’istanza solidaristica insita nel concetto stesso di patto intergenerazionale, affermando che le entità contraenti del vincolo previdenziale sono gli attivi e i pensionati, «mentre la generazione futura è inevitabilmente e irrimediabilmente entità “terza”» (Cinelli, 1999).

Il tema della responsabilità intergenerazionale è al cuore del sistema pensionistico che, come anticipato, si regge sulla “ripartizione” e si traduce in modo «diretto e visibile in un problema di equità nel trasferimento e nella disponibilità delle risorse» (Bifulco, D’Aloia 2008).

Nonostante gli attuali mutamenti economici, politici e sociali rendano particolarmente complicato garantire la sostenibilità del sistema pensionistico, non si può cedere alla tentazione di far gravare i costi della sicurezza sociale solo sui nostri figli o nipoti, facendo aumentare a dismisura il debito pubblico, che, mutuando le parole di Bognetti, «diventerebbe con ogni probabilità un peso insostenibile per la società e per l’economia nazionale» (Bognetti, 1995).

Per questo, come è stato sostenuto, va mantenuto l’equilibrio finanziario, «misura della capacità di autoconservazione del sistema» (Mazzù, 2008) e manifestazione di “fratellanza e reciproco sostegno” tra le generazioni.

Lo stesso art. 81 della Costituzione disciplina le regole essenziali del bilancio dello stato e “responsabilizza” Governo e Parlamento nelle scelte politico-economiche del futuro, per garantire il buon funzionamento dell’economia e l’equità tra stirpi diverse attraverso «regole procedurali che impongono strettamente all’adozione di politiche sociali» (Cassetti, 2002).

Si segnala, a tal proposito, che anche la Corte costituzionale ha invitato a più riprese il legislatore a garantire l’equilibrio di bilancio statale, nel rispetto delle risorse disponibili.

Pur nella diversità delle posizioni sinora descritte, non si può non notare che tutte sottendono una lettura intertemporale della materia previdenziale, improntata al rispetto del principio di solidarietà.

Il diritto alla prestazione previdenziale non può prescindere da una prospettiva diacronica, tesa a tutelare «astrattamente un'intera generazione futura, il susseguirsi delle generazioni di uomini e cittadini come un'unità indistinta» (Häberle, 1993).

2. Le cause della crisi previdenziale

Molteplici e variegate sono le cause che hanno reso precari i delicati equilibri del sistema di protezione sociale, generando una situazione di contrasto intergenerazionale che pregiudica la sostenibilità dell'intero sistema. Il conflitto è nato, come analizzeremo nel prosieguo, dal meccanismo stesso di gestione delle risorse, nonché dal fattore demografico dell'invecchiamento della popolazione. A ciò si aggiunge una più generale crisi economica e sociale (o se fosse consentito "antropologica"), accompagnata dai rapidi mutamenti dei processi produttivi e dal conseguente incremento del tasso di disoccupazione.

Tale quadro, determinando l'esigenza di una riorganizzazione del sistema previdenziale, ha fatto da sfondo alle riforme iniziate nei primi anni '90 e giunte fino ai giorni nostri.

Al fine di comprendere appieno la questione, è necessario accennare, in via preliminare, a come si strutturano i diversi sistemi pensionistici e, in particolare, quello italiano, al quale è possibile imputare, per un verso, l'insostenibilità delle erogazioni calcolate con il sistema di calcolo retributivo, applicato *in toto* fino al 1995 e, per altro verso, l'incompatibilità del sistema di finanziamento a ripartizione con l'innalzamento del tasso di dipendenza degli anziani.

Com'è noto, i diversi regimi di *welfare* sono alquanto complessi e differenti tra loro, e si articolano in una multiforme varietà di combinazioni, nonostante si ispirino ai medesimi principi.

Il primo pilastro – componente redistributiva –, finanziato da tutti i lavoratori tramite contributi obbligatori, predispone strumenti pubblici, volti ad assicurare, in caso di bisogno, minimi pensionistici universali più o meno generosi; il secondo consente al lavoratore in pensione di mantenere il tenore di vita raggiunto durante la vita lavorativa grazie ai contributi pensionistici versati ⁽⁶⁾. Il terzo pilastro, rappresentato dalle forme di previdenza individuali (in Italia, in particolare, dai fondi pensione aperti e dai piani di previdenza individuali stipulati attraverso contratti assicurativi), offre la possibilità di realizzare un risparmio pensionistico non obbligatorio attraverso il circuito gestito da operatori privati e rappresenta, spesso, una scelta socialmente necessitata, al fine di compensare le disfunzioni e le insufficienze del sistema pubblico.

⁽⁶⁾ Possono essere obbligatori o incrementati su base volontaria e sono versati ad istituzioni pubbliche o a gestori privati, i c.d. fondi pensione.

Come anticipato, quasi tutti i sistemi pensionistici pubblici sono finanziati attraverso il prelievo fiscale sui redditi dei lavoratori attivi, i cui contributi sono destinati, anno per anno, a finanziare le pensioni (sistema a ripartizione o *pay as you go*).

Al contrario, in un sistema a capitalizzazione (*fully funded*) i contributi sono versati in conti individuali, investiti sui mercati finanziari e, una volta rivalutati, convertiti in rendita al momento del pensionamento (va segnalato che, nonostante si incorra in frequenti sovrapposizioni, le dimensioni pubblico-privato sono indipendenti, potendosi rinvenire schemi pubblici a ripartizioni e privati a capitalizzazione o viceversa).

Con i due regimi di gestione delle risorse ora descritti, possono combinarsi due diversi metodi di calcolo delle pensioni – contributivo e retributivo (si veda *infra*, capitolo II §3) –, che hanno logiche di funzionamento completamente differenti.

I metodi contributivi definiscono *ex ante* il livello del prelievo per contributi e lasciano variare l'importo delle prestazioni in base a una serie di fattori, scaricando in tal modo i rischi connessi alle dinamiche economiche, demografiche e finanziarie direttamente sugli assicurati tramite la diminuzione del valore delle prestazioni.

Al contrario, quelli retributivi predefiniscono il livello della prestazione in base al reddito dell'assicurato, determinando una ricaduta dei rischi demografici ed economico-finanziari direttamente sul soggetto promotore degli schemi pensionistici (cioè sullo Stato nel caso di un sistema che funziona, come quello italiano, a ripartizione).

Tale era, fino alla riforma n. 335 del 1995, il sistema per ottenere l'importo della pensione, senza alcuna corrispondenza con i contributi versati né con l'aspettativa di vita all'atto del pensionamento.

Il raggio di copertura protettiva si stendeva, perciò, oltre i limiti della compatibilità economica e finanziaria pubblica (i conti dell'Inps registravano sbilanci ragguardevoli e si verificò un notevole incremento della spesa pensionistica sul Pil, dal 4,5% nel 1960 al 6,8% nel 1970, fino al 10,8% nel 1980), generando un divario incolmabile tra diritti previdenziali e obblighi contributivi⁽⁷⁾, fra età effettiva di pensionamento – sempre più bassa – e speranza di vita – sempre più elevata – e distribuendo a lungo prestazioni, in realtà, troppo generose. Mutuando una frase di Ferrara, «chi si è ritirato dal lavoro con quelle regole ha pagato con i propri contributi la metà scarsa del trattamento di cui gode».

Se, per un verso, il metodo di calcolo retributivo (o, meglio, la sua degenerazione) originava un sistema pensionistico destinato al tracollo finanziario, per altro verso, il modello a ripartizione si presentava incompatibile con il fenomeno demografico dell'invecchiamento della popolazione, laddove un numero sempre minore di lavoratori attivi, sui quali gravava il finanziamento del sistema, doveva farsi carico di una percentuale di pensionati sempre più elevata.

⁽⁷⁾ Negli anni '60 furono introdotte formule pensionistiche non commisurate alle aliquote contributive delle varie categorie, nonché agli andamenti demografici ed economici.

L'aumento di incidenza della popolazione anziana, infatti, se, da un lato riduce la base contributiva (diminuiscono i contributi versati), dall'altro aumenta la spesa per le prestazioni, che, in virtù dell'incremento della speranza di vita dei pensionati, devono essere erogate per un periodo più lungo rispetto a quello preventivato all'epoca in cui furono formulate le promesse.

Nonostante la "questione demografica" rappresenti uno dei maggiori problemi dell'agenda politica dei principali paesi industrializzati di questi ultimi anni, è in atto ormai da tempo – la longevità è uno dei più importanti traguardi del ventesimo secolo – ed è considerata uno dei principali responsabili della crisi del sistema pensionistico che ha condotto alle riforme degli anni '90.

Alla crescita della speranza di vita, a partire dalla metà degli anni '70 si è accompagnato anche il declino della fertilità che, iniziato pochi anni prima, è diventato un dato strutturale, alterando gli equilibri demografici di natura endogena (la composizione interna della struttura demografica era relativamente equilibrata fino ad allora).

Lo scenario che ne è conseguito (tra il 1950 e il 2000, la vita si è allungata mediamente di 20 anni e, a partire dagli anni '70, di un anno circa ogni decennio) ha reso precario il delicato equilibrio del sistema di protezione sociale che, di fronte alle modifiche nella struttura per età della popolazione, ha dovuto affrontare una sfida per superare i problemi non solo di natura sociale, ma anche economica, dettati per rendere sostenibile i regimi di *welfare* e per reperire risorse sempre crescenti destinate a fronteggiare la spesa sanitaria e per le pensioni.

A prescindere dall'eziologia del fenomeno, sono cresciuti in modo irrefrenabile i tassi di dipendenza, cioè gli indicatori che esprimono il rapporto tra gli anziani e le persone in età lavorativa o gli occupati⁽⁸⁾.

Nella prima metà degli anni '90, poi, il tasso di incremento naturale (la crescita della popolazione dovuta al saldo tra nascite e morti) della popolazione italiana è divenuto negativo, in anticipo rispetto alla media dei paesi dell'Unione Europea, generando difficoltà che andavano affrontate con urgenza.

Ad aggravare il quadro descritto hanno concorso anche l'impatto della crisi economica generale – da segnalare la crisi valutaria e finanziaria del settembre 1992 – e i mutamenti profondi e radicali che, tra gli anni '70 e gli anni '90 si sono verificati in buona parte dei paesi industrializzati (i drammatici cali nei tassi di crescita economica, la transizione al "*post-fordismo*", l'incremento della disoccupazione: si veda *supra*, capitolo I § 2).

La globalizzazione dei mercati e l'innovazione tecnologica hanno portato con sé, inevitabilmente, l'incremento dei tassi di disoccupazione e la conseguente riduzione dell'afflusso contributivo destinato al finanziamento delle pensioni. La sostenibilità del *welfare state* è infatti legata, indissolubilmente, alla capacità di mobilitare tutta l'offerta di lavoro disponibile nella società, attraverso politiche indirizzate ad aumentare la proporzione degli attivi. Ove vi fossero tassi di occupazione più elevati, in effetti, sarebbe possibile diminuire l'aliquota

⁽⁸⁾ Uno dei più comunemente usati è l'*old-age dependency ratio*, che indica il rapporto tra il numero di persone di età superiore a 64 anni e la popolazione in età di lavoro, convenzionalmente ricompresa tra i 15 e i 64 anni.

previdenziale pur assicurando un flusso contributivo sufficiente a pagare le pensioni correnti e persino ad accrescerle.

Il concorso delle condizioni fin qui descritte ha minato le basi degli assetti precedenti e ha generato una “travagliata” crisi del *welfare*, la cui soluzione andava ricercata in nuove “ricette”.

A fronte di nuovi bisogni e domande sociali, i tradizionali sistemi di sicurezza sociale hanno rivelato l'inadeguatezza delle loro strutture.

Il dibattito dottrinale sulle prospettive future dei modelli di *welfare* è stato ed è, ancora, fitto e prodigo di proposte.

Ma, dinanzi alla riduzione del rapporto tra i lavoratori attivi e i pensionati, le riforme degli anni '90 non potevano che intervenire, *in primis*, sui meccanismi di accesso e di determinazione delle prestazioni e sulle modalità di finanziamento del sistema.

Si tenterà, nel prosieguo, di analizzarle per comprendere se si possa parlare di “responsabilità intergenerazionale” nella distribuzione dei “costi” delle misure adottate.

3. Le riforme pensionistiche dagli anni '90 ad oggi: gli interventi sui giovani

Com'è noto, il periodo che va dal 1945 alla metà degli anni '70 del Novecento – la c.d. età dell'oro – fu caratterizzato, per tutti i paesi europei, da una costante e progressiva estensione della protezione offerta dallo Stato, sulla scorta di favorevoli condizioni economiche e demografiche

La politica pensionistica, strumento essenziale nella competizione democratica tra le forze politiche, aveva assunto ovunque un carattere marcatamente distributivo, rafforzando la protezione di base e incrementando la prodigalità degli schemi esistenti.

Il sistema pensionistico italiano aveva esteso il raggio di copertura protettiva oltre i limiti della sostenibilità economica e finanziaria (i conti dell'Inps registravano sbilanci ragguardevoli e un forte incremento della spesa pensionistica sul Pil, dal 4,5% nel 1960 al 6,8% nel 1970, fino al 10,8% nel 1980, come si evince dai dati del Ministero del Tesoro del 1981).

Formule pensionistiche troppo generose, insostenibili finanziariamente, accompagnavano il disegno di un sistema iniquo e poco efficiente – le prestazioni pensionistiche erano frammentate lungo le linee occupazionali, con una miriade di disparità normative su base categoriale –, sistema i cui eccessi di tutela si erano sviluppati dal corpo della prima grande riforma pensionistica (legge n. 153 del 1969).

I singoli interventi legislativi disposti in seguito furono dettati perlopiù dall'intento di contenere o ridurre l'impegno finanziario pubblico del settore, cercando di “depurare” il sistema dalle logiche distributive che avevano imperato fino ad allora (si diede rilievo alle situazioni di bisogno effettivo, si fissarono un tetto massimo alle pensioni e criteri perequativi al ribasso per le pensioni di maggior importo).

Bisognerà, tuttavia, attendere il 1992 per assistere alla prima vera operazione di innovazione normativa, in grado di intervenire in maniera sostanziale sulle cause della crisi del sistema pensionistico.

Nel processo di rinnovamento del sistema pensionistico italiano possiamo distinguere tre fasi: la prima (1992 – 1997), definita “di emergenza” a causa della crisi politico-istituzionale ed economico-finanziaria che ha investito l'Italia, che ha trasformato l'architettura complessiva del sistema previdenziale; la seconda (fine anni '90 – 2007), caratterizzata da interventi perlopiù parametrici, adottati nel nuovo quadro della Seconda Repubblica e la terza (dal 2008), che, per convenzione, si associa agli interventi emergenziali connessi alla nuova pesante crisi economico-finanziaria, fino alle recenti riforme del governo “tecnico”.

Tenteremo, ora, di analizzare le misure legislative adottate in materia pensionistica, non tanto per sottolineare gli aspetti tecnici connessi ai singoli interventi, quanto per individuare chi ne ha sostenuto l'onere o lo sosterrà negli anni a venire.

3.1. Gli anni '90: la fase dell'“emergenza”

Le novità introdotte nel 1992 dall'allora primo ministro Giuliano Amato con il decreto legislativo n. 503, sotto la spinta dapprima della crisi valutaria e finanziaria del settembre 1992 (nel 1991 il deficit pubblico era al 10,5% e il debito al 108,4% sul Pil) e poi della prospettiva di ingresso nell'euro, attuarono una svolta incisiva nella direzione della compatibilità finanziaria del sistema pensionistico.

Si introdussero elementi di modifica dell'assetto previdenziale riguardanti, in particolare, la deindicizzazione delle pensioni all'andamento dei salari (permane l'indicizzazione all'inflazione); un intervento sulle pensioni di anzianità, ricondotte, per i pubblici dipendenti, alla normativa meno generosa prevista per i dipendenti privati; l'innalzamento dell'età pensionabile (sessantacinque anni per gli uomini e sessanta per le donne, per la pensione di vecchiaia) e del requisito contributivo (da quindici a venti anni); un nuovo criterio di calcolo della pensione o, meglio, della retribuzione pensionabile, commisurato non più al salario finale, bensì a quanto percepito gli ultimi anni di vita lavorativa.

La pensione, infatti, dall'inizio del 1993 fu costituita dalla somma di due quote distinte: una prima (quota A) riferita all'anzianità maturata fino al 31 dicembre 1992, legata allo stipendio medio lordo degli ultimi cinque anni e una seconda (quota B) corrispondente all'importo relativo all'anzianità maturata successivamente e legata allo stipendio degli ultimi dieci anni.

Oltre ad avviare una prima armonizzazione normativa tra le diverse categorie professionali, specialmente tra dipendenti pubblici e privati, il decreto legislativo n. 503 del 1992 fu la prima misura “sottrattiva” sul pilastro pubblico e manifestò immediatamente i suoi effetti positivi sulla sostenibilità del sistema, con una riduzione di circa il 50% dello *stock* di debito pubblico pensionistico implicito (prima dell'intervento, la spesa pubblica per pensioni aveva raggiunto, nel 1992, il

12,8% del Pil, con proiezioni allarmanti per il futuro) e riconducendo l'evoluzione delle prestazioni in linea con quella delle principali grandezze economiche.

Da segnalare tuttavia che, mentre l'eliminazione della perequazione automatica delle pensioni ai salari (prevista per ottenere risparmi di spesa già nel breve periodo) coinvolse tutte le pensioni, non solo quelle di nuova decorrenza, con effetti immediati sulla compatibilità finanziaria del sistema, gli altri interventi (innalzamento dell'età pensionabile e del requisito contributivo e il nuovo criterio di computo) contemplarono una gradualità di esecuzione destinata a perfezionarsi solo nel maggio del 2001 – nove anni dopo –, laddove si stabilì che la pensione sarebbe stata conteggiata in base all'ultimo decennio per coloro che fossero andati in pensione a partire da quella data.

Per effetto della riforma, il valore attuale delle prestazioni pensionistiche promesse diminuiva in maniera considerevole, ma la scelta di garantire i diritti "quesiti" (si veda *supra*, capitolo II §1.1) e di prevedere lunghi periodi di transizione per l'applicazione delle nuove regole ripartiva l'onere del risanamento in maniera differente a seconda delle generazioni, a scapito dei futuri "pensionandi".

Uno studio interessante (Galasso, 2002) ha calcolato che, per effetto della legge n. 503/1992, la diminuzione della ricchezza pensionistica netta (il valore attuale delle prestazioni promesse dalla legislazione vigente al netto dei contributi ancora da versare), che complessivamente ammontava a 1.605 migliaia di miliardi di lire (pari al 52,9%), è stata, per i lavoratori con meno di trent'anni, di oltre venti volte superiore rispetto a quella dei lavoratori ultrasessantenni e dei pensionati.

Il quadro si completa con la definizione, da parte del governo Amato, di una disciplina organica delle forme pensionistiche complementari a capitalizzazione – decreto legislativo n. 124/1993 –, che affiancarono il pilastro pubblico a ripartizione e che disegnarono una nuova architettura complessiva del sistema di tutela della vecchiaia.

Per avviare la transizione verso un sistema multipilastro (si veda *infra*, capitolo III § 1 e 1.1), necessario per rimediare alle carenze di tutela di un sistema pubblico meno generoso che in passato, si pensò di utilizzare il trattamento di fine rapporto per finanziare i fondi complementari, posto che non potevano essere liberate risorse pubbliche, a causa dei noti vincoli di bilancio.

Tuttavia, se da un lato integrare le future pensioni pubbliche ridotte grazie all'intervento individuale di adesione alla previdenza complementare rispondeva ad una logica opportuna, socialmente ed economicamente – sono unanimemente accolte le considerazioni di economicità di un sistema misto in parte a ripartizione e in parte a capitalizzazione –, dall'altro, sottendeva una speculare scelta politica sullo *standard* di protezione sociale da affidare allo Stato e sulla prospettiva che iniziava ad essere adottata dalla riforma, rispetto all'individuazione di chi avrebbe dovuto sostenere l'onere del risanamento.

Sono da rimarcare, infatti, le ricadute che, inevitabilmente, tale operazione implica in termini di solidarietà intergenerazionale, nella misura in cui i singoli contribuenti restano arbitri della propria tutela (l'adesione è sempre volontaria e individuale), sminuita, perciò, della valenza pubblicistica dell'"adeguatezza" accolta dall'art. 38 della Costituzione, nonostante la funzione solidaristica dei

fondi pensione presente nella visione del decreto n. 124/1993 ne giustificasse ancora il collegamento funzionale con la previdenza di base (art. 38, comma 2, Cost.), non accogliendo ancora completamente la prospettiva individualistica adottata dal successivo decreto n. 252/2005.

La “rivoluzione copernicana” per il sistema pensionistico pubblico è rappresentata, indubbiamente, dalla legge n. 335/1995, nota come “Riforma Dini”, che non solo completò le iniziative di razionalizzazione già avviate negli anni immediatamente precedenti, ma apportò anche innovazioni radicali nei criteri regolatori dell’assetto pensionistico.

Le scelte operate si dirigevano verso un’armonizzazione degli ordinamenti pensionistici, prevedendo che la previdenza obbligatoria e complementare fossero parte di un sistema unico, e si avviavano verso il prolungamento dell’attività lavorativa, con una regolamentazione delle condizioni di accesso al pensionamento secondo criteri di flessibilità.

Per i lavoratori la cui pensione era liquidata con il sistema contributivo, fu abolita la pensione di anzianità e il lavoratore poté scegliere l’età del pensionamento tra i 57 e i 65 anni, con almeno cinque anni di contribuzione effettiva. Si prescindeva dal requisito anagrafico, nel caso di un lavoratore che poteva vantare 40 anni di anzianità contributiva (passaggio graduale da 35 a 40 anni entro il 2008). Rimaneva la possibilità di continuare a lavorare anche oltre i 65 anni di età, ma senza che ciò comportasse ulteriori aumenti attuariali della pensione.

Il disegno tracciato dalla riforma adottava, fermo restando il sistema di gestione a ripartizione, un nuovo meccanismo di calcolo delle future prestazioni previdenziali – il metodo contributivo –, nel quale, come anticipato (si veda *supra*, in questo capitolo §2), sussiste una corrispondenza neutrale, dal punto di vista attuariale, tra contributi e benefici, legando, in modo esplicito, la pensione ai versamenti contributivi effettuati durante tutto l’arco della vita lavorativa ed eliminando ogni residua facciata retributiva.

Come è noto, l’importo di una pensione determinato con tale sistema, si basa sull’accantonamento annuale dei contributi effettivamente versati della retribuzione imponibile. Il montante contributivo individuale, annualmente rivalutato, è moltiplicato per un “coefficiente di trasformazione”, sottoposto ad aggiornamento periodico ⁽⁹⁾, che varia in relazione alla speranza di vita attesa all’età in cui è chiesto il pensionamento.

Se la vita media attesa aumenta, le prestazioni sono decurtate automaticamente.

Introdurre questo metodo significava eliminare il calcolo precedente, che attribuiva (e, come vedremo, continua ad attribuire) ai pensionati di oggi prestazioni superiori ai contributi versati in termini attuariali, con un “regalo”

⁽⁹⁾ I coefficienti avrebbero dovuto essere assogettati a revisione con cadenza decennale, in base alle rilevazioni demografiche e all’andamento del tasso di variazione del Pil di lungo periodo rispetto alle dinamiche dei redditi soggetti a contribuzione previdenziale, rilevati dall’Istat. Tuttavia, come spiegheremo nel prosieguo, alla scadenza del decennio non seguì l’attivazione della procedura di aggiornamento; la prima tabella dei coefficienti di trasformazione contenuta nella legge n. 335/1995 fu rielaborata legislativamente solo con la legge 247/2007.

tanto più generoso, quanto più alte erano (e sono) le retribuzioni finali dei lavoratori.

Di segno opposto, tuttavia, appare la scelta del legislatore del '95 di tutelare i "diritti acquisiti", introducendo una gradualità nell'applicazione del nuovo metodo, in virtù di una artificiosa demarcazione tra coloro che, avendo raggiunto almeno 18 anni di anzianità contributiva alla data del 31 dicembre 1995, ne sarebbero stati esonerati e gli altri lavoratori, ai quali il metodo sarebbe stato applicato, integralmente (per i nuovi assunti dal 1996) o in modo solo parziale (per coloro che a quella data avevano meno di 18 anni di anzianità).

Se dunque, per un verso, la riforma si rivelava uno strumento di equità intragenerazionale straordinario, in grado di rendere più equo il sistema – la pensione diventa il "frutto" del proprio lavoro –, per altro verso, il lungo periodo di transizione previsto, in maniera del tutto arbitraria, per l'applicazione delle nuove regole – i lavoratori più anziani sono stati esentati dal nuovo metodo contributivo, previsto "a regime" solo attorno al 2035 – ha diluito nel tempo gli effetti della riforma e ne ha scaricato i costi sulle generazioni più giovani ⁽¹⁰⁾.

Per effetto di tale ritardo nei tempi di applicazione, l'intento redistributivo perseguito – la riforma si proponeva di superare le distorsioni che il metodo di calcolo "retributivo" aveva prodotto negli anni in termini di equità tra i lavoratori appartenenti ad una stessa generazione o a diverse generazioni ("a regime" la legge n. 335/195 realizza una effettiva razionalizzazione del sistema previdenziale pubblico) –, non pare aver raggiunto gli esiti sperati e ha prodotto, al contrario una frattura tra le diverse coorti di lavoratori.

L'entità della manovra, che è stata più modesta di quella inizialmente prevista dalla proposta di riforma del governo Berlusconi nel 1994, fallita di fronte alle proteste della piazza, ha ridotto (Galasso, 2002) la ricchezza pensionistica dei lavoratori dell'11%, per l'esattezza di 151 migliaia di miliardi, con una distribuzione degli oneri molto diseguale, interessando solo i lavoratori di età inferiore a 40 anni e lasciando immutate le regole dei più *âgé*.

Ma il sistema contributivo presenta ulteriori criticità, in termini di "adeguatezza" per il futuro pensionistico dei giovani, giacché, a regime, tale metodo non sarà generoso quanto quello vigente in precedenza.

Tale assunto trae origine, *in primis*, dalla tecnica di calcolo che, attraverso i "coefficienti di trasformazione", correla la prestazione alla speranza di vita al momento del pensionamento, producendo tassi di copertura strettamente correlati all'età. Pertanto, l'aumento atteso dell'aspettativa di vita, dato ormai confermato da tutte le statistiche demografiche, può determinare una riduzione della prestazione erogata.

Altro elemento critico, sul versante in esame, è sicuramente rappresentato dalle prospettive macroeconomiche di bassa crescita a cui è legato il rendimento sui contributi versati, che si rivalutano in base a un "tasso di capitalizzazione" legato all'andamento del PIL, cioè all'andamento dell'economia italiana.

⁽¹⁰⁾ È stato osservato, a tal proposito, che la causa di tale scelta potrebbe risiedere nel fatto che nel 1995 la maggioranza della popolazione votante aveva più di 44 anni.

Ma l'aspetto più problematico legato all'applicazione del sistema contributivo è connesso, inevitabilmente, alla struttura del mercato del lavoro, che non è in grado di garantire carriere continue e ben remunerate per tutti i lavoratori.

Per erogare prestazioni pensionistiche "adeguate" presuppone, infatti, lo svolgimento continuativo di un'attività lavorativa, preferibilmente ben retribuita, dal momento che la pensione dipenderà da quanto si è versato durante l'attività lavorativa, dunque dalla sua continuità e durata, dalla retribuzione imponibile e dall'aliquota contributiva applicata.

Pertanto, lavori discontinui e poco retribuiti determinano inevitabilmente una contribuzione previdenziale ridotta, influenzando negativamente sull'"adeguatezza" e sull'effettività della tutela pensionistica.

Né l'architettura del nuovo sistema, per compensare gli squilibri prodotti, contempla meccanismi solidaristici, come dimostra la scelta di eliminare l'istituto del trattamento pensionistico minimo, che assolveva alla finalità sancita dall'art. 38 della Costituzione, grazie ad un'integrazione delle pensioni di importo inferiore al livello di sufficienza (l'applicazione del sistema contributivo non garantisce che le future pensioni dei giovani possano raggiungere tale valore).

Per completare il quadro degli interventi destinati a incidere, in senso avverso, sul destino delle generazioni future, giova ricordare la mancanza di operatività di quanto disposto dall'articolo 11 della legge n. 335/1995. Tale norma contemplava la possibilità, da parte del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, di modificare, con cadenza decennale e in base ad una procedura ben determinata, i coefficienti di trasformazione, non disciplinando tuttavia i dettagli dei criteri di revisione e concedendo, in tal modo, piena discrezionalità all'esecutivo. L'intervento sui parametri che traducono in pensione annua il montante contributivo accumulato dal lavoratore era destinato a ridurre le pensioni a causa dell'incessante aumento della longevità, rafforzando ulteriormente il nesso tra contributi versati e prestazioni erogate e superando le iniquità distributive tra le generazioni.

Ma era prevedibile che la carenza di effettività della disposizione avrebbe potuto azionare condizionamenti e pressioni degli elettori mediani nel tentativo di impedirne l'operatività.

Alla scadenza del decennio non seguì l'attivazione della procedura di aggiornamento, tanto che la prima tabella dei coefficienti di trasformazione contenuta nella legge n. 335/1995 fu rielaborata legislativamente – e non amministrativamente come la norma prevedeva – solo con la legge n. 247/2007, con un ritardo di ben cinque anni oltre i dieci inizialmente disposti.

La nuova disposizione normativa (art. 14, legge n. 247/2007) ridusse il periodo da dieci anni a tre e dispose l'istituzione di una Commissione di esperti, che non risulta essere mai stata nominata, con il compito di introdurre modifiche dei criteri di calcolo dei coefficienti, sulla base degli andamenti della spesa pensionistica e delle dinamiche demografiche.

Si dovrà, tuttavia, attendere il decreto n. 201/2011 per superare tale *impasse*, in virtù di una previsione che stabilisce una revisione dei coefficienti con un provvedimento amministrativo (dal 2019 con cadenza biennale), perciò in modo automatico, impedendo qualsiasi manipolazione esterna.

Negli anni che si sono succeduti ai primi provvedimenti “sottrattivi” furono istituite alcune commissioni con il compito di esaminare gli effetti delle riforme e di elaborare previsioni per il futuro, cui fecero seguito la c.d. riforma Prodi, licenziata dal Parlamento con la legge finanziaria n. 449/1997 e un incisivo intervento nel settore della previdenza complementare, rappresentato dal decreto legislativo n. 47/2000.

Le misure previdenziali previste con la finanziaria per il 1998 consistettero in misure temporanee ed interventi parametrici, come l'armonizzazione delle regole di accesso dei lavoratori pubblici e privati, l'elevazione delle aliquote contributive per i lavoratori autonomi e i parasubordinati e l'inasprimento delle regole per l'accesso al pensionamento di anzianità, che consentirono di incidere, nel breve-medio periodo, sulle dinamiche di spesa (è stato calcolato un risparmio attorno allo 0,2% del Pil).

Le considerazioni esposte per i provvedimenti precedenti valgono anche per la legge n. 449/1997, posto che anch'essa prevedeva un lungo periodo transitorio (solo nel 2004 si raggiunse la completa omogeneizzazione delle condizioni di accesso pensionistico tra dipendenti pubblici e privati).

Il decreto n. 47/2000 destinò risorse pubbliche alla previdenza complementare, attraverso la definizione di un trattamento fiscale più favorevole e dunque più efficace nel sostenere lo sviluppo del pilastro a capitalizzazione e alterò l'impianto originario della previdenza integrativa – il provvedimento introdusse le forme pensionistiche individuali, i c.d. Pip, a cui estese le agevolazioni fiscali –, che affidava invece un ruolo di primazia ai fondi negoziali del secondo pilastro.

Tali misure possono essere lette come volontà di accelerare il passo rispetto al sistema previdenziale multipilastro disegnato dal decreto legislativo n. 124/1993 che, come anticipato, affidava alla libera determinazione delle nuove generazioni la costruzione di una posizione assicurativa in grado di garantire lo stesso tenore di vita raggiunto durante la vita lavorativa, finalità non costituzionalmente imposta (l'articolo 38 della Costituzione garantisce, invece, solo l'adeguatezza. Si veda *infra*, capitolo III § 1 e 1.1).

3.2. Gli interventi sul “sistema” negli anni Duemila

L'evoluzione legislativa del sistema previdenziale procedette, tra la fine degli anni '90 e il 2007, attraverso una seconda fase, che si aprì con l'istituzione di due Commissioni (Brambilla e Cazzola, rispettivamente nel 2001 e nel 2002) per una ricognizione del sistema pensionistico dopo le riforme degli anni '90 e per la formulazione di proposte tese a superare le criticità rimaste da affrontare.

Gli interventi legislativi che ne seguirono, furono, invero, caratterizzati da provvedimenti parametrici e contraddittori, non sostenuti da una visione organica, ma che lasciavano trasparire opzioni mutevoli, legate al contingente, in un contesto politico ed economico profondamente mutato, che si potrebbe definire di risanamento finanziario (crescita discreta dell'economia, lenta diminuzione del debito pubblico e modesti livelli di *deficit* rispetto al Pil).

Dopo tre anni di conflitti tra governo e parti sociali, la legge n. 243 fu approvata in via definitiva solo nell'estate del 2004 e mantenne solo alcune delle misure originarie, prevedendo alcuni aggiustamenti per prolungare la permanenza al lavoro. D'altra parte, la scelta di non attivare, alla scadenza decennale prevista dalla legge n. 335/1995, l'intervento sui coefficienti di trasformazione al variare del Pil o del rapporto tra contributi e pensioni (clausola di salvaguardia), nonostante l'Istat avesse fornito i dati relativi all'incremento della longevità, non poteva che condurre all'unica via alternativa, rappresentata dall'elevazione dell'età pensionabile.

Una prima misura che si avviò verso tale direzione fu l'introduzione del noto "bonus" per il rinvio del pensionamento una volta conseguito il requisito minimo per la pensione di anzianità. Era una forma di incentivo non nuova – la legge finanziaria 2001 ne aveva già previsto un paio di modelli –, ma rinnovata rispetto al passato. Consisteva nel destinare il risparmio fiscale e previdenziale, a fronte del mancato accredito dei contributi, in un cospicuo aumento dei trattamenti retributivi (circa un terzo dell'ordinario), misura che avrebbe dovuto, in base alle intenzioni, rappresentare un elemento di incentivazione decisivo per il successo dell'istituto.

Ma per innalzare l'età pensionabile al di sopra della soglia minima dei 57 anni fissata in precedenza, il governo Berlusconi introdusse un c.d. "scalone", ovvero un incremento di tre anni – da 57 a 60 anni – del requisito anagrafico per accedere, con 35 anni di anzianità contributiva, alle pensioni di anzianità e le "finestre mobili", che si tradussero in un posticipo della decorrenza dei trattamenti rispetto al momento della maturazione dei requisiti.

Le disposizioni illustrate ricevettero numerose critiche a causa dell'irrigidimento delle scelte individuali da parte delle nuove norme, che non consegnarono più la determinazione dell'ammontare della pensione, come previsto dalla riforma contributiva, alle opzioni consentite circa l'età di pensionamento e alla conseguente aspettativa di vita attesa, abolendo la vigente flessibilità dell'età pensionabile. Anche l'introduzione di una nuova diversificazione di genere nell'età di pensionamento di vecchiaia (se l'anzianità contributiva non raggiungeva i 35 anni, per accedere alla pensione di vecchiaia unificata l'età richiesta era 60 anni per la donna e 65 per l'uomo) segnò, di fatto, un ritorno al passato, in controtendenza rispetto all'uniformità ormai perseguita da tutti gli altri stati europei.

Tali soluzioni, laddove non giustificate sul piano economico ⁽¹¹⁾ né attuariale – le aspettative di vita delle donne sono mediamente più alte di quelle degli uomini – rappresentarono un arretramento nel disegno di razionalizzazione di un sistema pensionistico da consegnare alle popolazioni future.

Se, come sosteniamo, non pare coerente la scelta di mantenere l'impianto della riforma Dini ratificando, al contempo, lo smantellamento di un suo elemento cardine – la flessibilità –, non si comprende, al contempo, la simultanea previsione

⁽¹¹⁾ Gronchi sostiene che si sarebbe potuto mantenere l'elemento di flessibilità facendo slittare in avanti la nuova età minima, prevista perciò dai 58 anni a salire.

di costituire una Commissione con il compito di istituire forme di flessibilità in uscita collegate al sistema contributivo, laddove poteva comportare un abbassamento dell'età pensionabile, in contraddizione con gli obiettivi di fondo dichiarati.

In tema di sostenibilità dell'equità intergenerazionale, suscita perplessità anche l'usuale ritardo previsto nell'applicazione delle nuove misure, dal momento che la legge n. 243/2004 avrebbe dovuto entrare a regime a decorrere dal primo gennaio 2008.

Ma il brusco innalzamento dell'età minima di accesso – a 60 anni nel 2008, 61 nel 2010 e 62 nel 2014 (con almeno 35 anni di versamenti contributivi) – avrebbe comportato trattamenti troppo diversi per coorti contigue, perciò il “Protocollo di intesa” fra governo e sindacati del 23 luglio 2007 introdusse una vera e propria controriforma rispetto a molte delle soluzioni normative prospettate dalla “legge Maroni”.

Per la pensione di anzianità furono previsti “scalini”, in luogo del famigerato “scalone”, che prevedevano un'elevazione progressiva dei requisiti di età anagrafica e l'introduzione di un processo “per quote”, in base al quale un lavoratore poteva andare in pensione al raggiungimento di un dato numerico realizzato sommando tra loro età contributiva e anagrafica (a titolo di esempio, fu prevista per l'uomo quota 97, raggiunta con un minimo di 61 anni e 36 anni di anzianità contributiva, oppure 62 più 35, etc.). Alla pensione di vecchiaia si poteva accedere a sessantacinque anni – per le donne alla pensione si accedeva a 60 anni –, mentre per la pensione di anzianità, indipendentemente dall'età anagrafica, furono richiesti 40 anni di contributi.

Il superamento del c.d. “scalone”, scelta dettata dall'intento di non deludere le aspettative dei soggetti vicini alla soglia di pensione, costò allo Stato circa un miliardo l'anno. Anche tale soluzione, accompagnata dalle deroghe previste per i lavori usuranti (si prevedeva una più favorevole normativa *ad hoc*), riflette la difficoltà di riformare gli assetti pensionistici senza concedere condizioni di favore alle generazioni anziane rispetto a quelle più giovani.

Il governo Prodi sembra seguire, ancora una volta, il modello previdenziale distributivo, tutelando, nel breve periodo, i lavoratori più anziani e trasferendo i costi sulle giovani generazioni.

Tuttavia è dato rinvenire, nella nuova disciplina, anche segnali positivi di adeguamento del sistema previdenziale rispetto alla nuova realtà lavorativa, con misure di favore rivolte in particolare ai giovani lavoratori per favorire l'accesso a istituti previdenziali come il riscatto ⁽¹²⁾ o la totalizzazione, che consentono la riunificazione, ai fini pensionistici, dei percorsi lavorativi discontinui (si veda *supra*, capitolo I, § 5.2). In tale direzione si muoveva, nonostante le considerazioni anticipate in merito alla mancanza di effettività di tale disposizione (si veda *supra*, in questo capitolo il § 3.1), anche la previsione di rivedere i coefficienti di trasformazione, da cui dipende il valore delle prestazioni nel

⁽¹²⁾ Si introdusse la possibilità di rateizzazione senza interessi in centoventi rate e la facoltà di riscattare periodi di studio anche a favore di soggetti non ancora assicurati presso un regime previdenziale obbligatorio in quanto non ancora occupati.

sistema contributivo, che avrebbe dovuto comportare, nelle intenzioni, una maggiore equità *inter* e intragenerazionale.

Per neutralizzare i rischi a cui era esposto il sistema a ripartizione e per perseguire l'adeguatezza dei trattamenti previdenziali, il governo approvò nel 2005, in attuazione della delega *ex lege* n. 243/2004, il decreto legislativo n. 252/2005, entrato in vigore solo il primo gennaio 2007, che innovò la disciplina della previdenza complementare.

In luogo della disposizione originaria di un trasferimento obbligatorio del tfr ai fondi pensione, introdusse un meccanismo di silenzio-assenso per l'adesione alla previdenza complementare (si veda *infra*, capitolo III § 1 e 1.1), con interventi finalizzati a sostenere il secondo e il terzo pilastro e a favorire la concorrenza tra le varie forme pensionistiche integrative.

L'evoluzione del sistema multipilastro, disegnato dal decreto legislativo n. 124/1993 prima e dal decreto n. 47/2000 poi, si perfezionava ora, incardinando la previdenza complementare nel sistema pubblico, per rispondere all'esigenza ormai improrogabile di realizzare una compensazione rispetto al progressivo decremento del livello di protezione sociale pubblica e di consentire al singolo lavoratore trattamenti pensionistici "adeguati".

Come anticipato, tuttavia, il costo da sostenere per attuare tale tutela era (ed è) a carico del lavoratore e svela l'indebolimento del carattere solidaristico del sistema pensionistico di base e l'estraneità di questa forma previdenziale rispetto alla giustizia distributiva tra generazioni, posto che il trattamento spettante a ciascuno altro non è che il risultato dei suoi versamenti.

La fase iniziata con la legge n. 335/1995 e di cui la stessa legge delega n. 252/2005 è espressione, allentava perciò la funzione solidaristica dei fondi pensione presente nella visione del decreto n. 124/1993, che ne giustificava il collegamento funzionale con la previdenza di base nell'ottica dell'art. 38, comma 2, Cost., e ne accentuava la collocazione individualistica, aprendo il sistema ad una dinamica spiccatamente concorrenziale (si veda *infra*, capitolo III § 1 e 1.1).

Non si intende, con queste osservazioni, disconoscere il cammino intrapreso e prefigurare un nostalgico ritorno al passato (chi scrive è persuaso dell'opportunità della previdenza complementare; si veda *infra*, capitolo III § 1), ma semplicemente interrogarsi sulla scelta operata di addossare ai singoli la responsabilità dell'accumulazione di risorse per l'età anziana, senza fornire, al contempo, una adeguata preparazione e senza che possano contare su strumenti ben congeniati e su istituzioni e mercati ben funzionanti.

3.3. Dalla nuova crisi economica globale alle recenti riforme del Governo "tecnico": inversione di tendenza e garanzia di "adeguatezza"

Gli interventi adottati nel triennio 2009-2011 vanno collocati all'interno di una nuova crisi a più dimensioni, connessa a quella economico-finanziaria affacciata

nel panorama globale dal 2007 e che, innestatasi in una situazione di difficoltà sul fronte politico-istituzionale e già compromessa sul piano economico ⁽¹³⁾ e su quello del mercato del lavoro ⁽¹⁴⁾, ha richiesto ulteriori misure sottrattive di emergenza.

Sono stati realizzati nuovi interventi di “manutenzione” del sistema, finalizzati ad innalzare l'età media effettiva di pensionamento e consistenti, in particolare, nell'inasprimento e nell'accelerazione dei meccanismi già introdotti in precedenza.

Il primo pacchetto di misure anticrisi – la legge n. 102/2009 –, ispirato al rigore e all'austerità fiscale, ha riguardato, in particolare, una graduale armonizzazione dell'età pensionabile delle dipendenti pubbliche fino a raggiungere i 65 anni per le donne dal 2018 ⁽¹⁵⁾; l'adeguamento automatico dei requisiti di accesso al pensionamento in base alle variazioni dell'aspettativa di vita dal 2015 e la revisione dei coefficienti per il calcolo delle pensioni (la legge n. 122/2010 avrebbe dovuto rendere operativo dal 2015 tale meccanismo, ma prima di tale data sono intervenute nuove disposizioni che si tratteranno nel prosieguo).

Gli effetti di queste due ultime misure, tese a rafforzare i meccanismi automatici di contenimento della spesa previdenziale, non sono affatto trascurabili per quanto attiene l'armonizzazione delle regole tra le diverse generazioni, ponendosi perciò in controtendenza rispetto ai provvedimenti che le hanno precedute.

D'altra parte, la situazione di crisi che le ha dettate non consentiva lunghi periodi di transizione e “deroghe” rispetto alle nuove regole; si mirava a realizzare il contenimento della spesa a breve termine e non più nel medio-lungo periodo.

Anche le norme in materia di previdenza previste dalla “manovra estiva” del 2011 – decreto legge n. 98/2011, convertito con modificazioni dalla legge n. 111/2011 – avevano come obiettivo l'equilibrio finanziario dello Stato e il rilancio dell'economia.

Tra gli interventi, che si articolano in più aree ⁽¹⁶⁾, preme rimarcare la disposizione che anticipa la prevista operatività di variazione dei requisiti di accesso al pensionamento correlati agli incrementi della speranza di vita (precisamente, si interviene sull'articolo 12 del decreto-legge 78/2010, convertito con modificazioni dalla legge n. 122/2010).

Nonostante l'articolo 18, comma 4 del decreto-legge n. 98/2011 sia norma solo acceleratoria, qualche riflessione nasce dalla circostanza che si dispone, comunque, un differimento al 1° gennaio 2014 – la norma risale al 2011 –,

⁽¹³⁾ La situazione economico-finanziaria era caratterizzata da un elevato debito pubblico e da bassa crescita: la variazione del Pil tra il 2001 e il 2011 è stata dello 0,7%, contro l'1,5% della media UE-15.

⁽¹⁴⁾ I tassi di disoccupazione indicano un arresto dei segnali positivi registrati dai primi anni 2000.

⁽¹⁵⁾ La legge n. 122/2010, a causa delle pressioni esercitata dalla Commissione europea, dispone che l'elevazione dell'età pensionabile sia anticipata al 2012.

⁽¹⁶⁾ Vanno segnalati l'anticipazione dei tempi di operatività dell'aumento dell'età pensionabile delle dipendenti pubbliche; il condizionamento dell'accesso alla prestazione ai superstiti, in caso di matrimonio “anagraficamente squilibrato”, cioè sospetto in ragione della differenza di età; l'estensione delle funzioni di vigilanza della Covip.

ric conducendo pertanto anche questo provvedimento normativo nella scia di quelli che lo hanno preceduto.

L'avvicinarsi del governo italiano, con il passaggio della presidenza del Consiglio da Silvio Berlusconi a Mario Monti, si accompagna all'emanazione del decreto legge n. 201/2011, convertito in legge n. 214/2011 (c.d. "Salva Italia") che, nell'ambito di misure volte ad assicurare la stabilità economico finanziaria del Paese promessa alle istituzioni comunitarie, tende a garantire la sostenibilità del sistema pensionistico nel lungo periodo, assicurando al contempo equità intergenerazionale e adeguatezza dei trattamenti erogati.

L'articolo 24 del decreto pone in essere la nuova riforma delle pensioni, necessaria per riportare in equilibrio i conti pubblici, nonostante gli effetti negativi che ha manifestato sul versante della crescita, senza la quale non vi è ripresa dell'occupazione, né redistribuzione di nuova ricchezza.

Oltre ad alcuni interventi che rivestono fondamentale importanza per l'intera organizzazione della previdenza pubblica (soppressione dell'Inpdap e dell'Enpals) e a misure volte ad assicurare l'equilibrio degli enti previdenziali privati (si prevedono bilanci tecnici riferiti ad un arco temporale di 50 anni), uno degli interventi di maggior impatto sociale e finanziario è rappresentato dall'elevazione dei requisiti di accesso ai trattamenti pensionistici, in linea con le scelte precedenti e con quanto raccomandato dalla Comunità internazionale.

Per l'accesso alla pensione di vecchiaia il requisito anagrafico richiesto è fissato a 66 anni per i lavoratori dipendenti pubblici (uomini e donne) e privati e per i lavoratori autonomi, a 62 anni per le lavoratrici dipendenti private (63 anni e 6 mesi se lavoratrici autonome). Tali requisiti devono essere adeguati periodicamente alla c.d. speranza di vita e dal primo gennaio 2021 l'età per il pensionamento, senza differenze di genere, non potrà essere inferiore ai 67 anni.

Il requisito anagrafico è integrato da una previsione articolata di requisiti contributivi (20 anni di anzianità) e di importi minimi di trattamento previsto come condizione per l'erogazione della pensione prima dei 70 anni (l'importo della pensione non deve essere inferiore, per i lavoratori assicurati dopo il primo gennaio 1996, a 1,5 volte l'importo dell'assegno sociale).

Raggiunta tale età, per aver diritto al trattamento è sufficiente un'anzianità contributiva minima di 5 anni, premessa certa dell'innalzamento dell'età pensionabile a tale soglia per quei lavoratori che, a causa di prestazioni lavorative discontinue e poco remunerate, non possono contare, prima di tale età, sul raggiungimento dei requisiti richiesti e su una base contributiva di calcolo sufficiente a garantire l'adeguatezza del trattamento.

Superato il meccanismo delle c.d. finestre, i trattamenti pensionistici decorrono, a partire dal 2012, il mese successivo a quello di maturazione dei requisiti.

La pensione di anzianità evolve in pensione anticipata ed è subordinata al requisito dell'anzianità contributiva fissato, in misura secca, per l'anno 2012 in 42 anni e un mese per gli uomini e 41 anni e un mese per le donne, con la previsione di una riduzione/penalizzazione per coloro che, pur soddisfacendo tali requisiti, accedono al trattamento pensionistico prima dei 62 anni di età.

Per gli iscritti dal 1° gennaio 1996, in virtù dell'applicazione del metodo contributivo che esclude profili di disparità, è previsto un meccanismo di accesso

alla pensione anticipata più favorevole, i cui requisiti sono 63 anni di età e un'anzianità contributiva di 20 anni, purché l'ammontare della prima rata di pensione non sia inferiore ad un importo soglia mensile annualmente rivalutato, che per il 2012 è pari a 2,8 volte l'importo mensile dell'assegno sociale.

Dall'analisi delle disposizioni emerge che l'inevitabile elevazione del requisito anagrafico richiesto per il pensionamento si accompagna a una maggiore flessibilità, che consente a ciascuno di stabilire il momento del pensionamento senza incorrere in penalizzazioni, una volta soddisfatti i requisiti minimi stabiliti per consentire il rispetto della sostenibilità del sistema e l'equità attuariale (il pensionamento a età avanzata è incentivato con un maggior valore dei coefficienti di trasformazione).

Tenendo in debito conto gli scenari demografici, gli effetti della riforma Monti dovrebbero tradursi, in termini di età media al pensionamento, in un aumento dai 60-61 anni del periodo 2006-2010, fino a circa 64 anni nel 2020, a 67 anni nel 2040, a 68 anni nel 2050.

Non si può sottacere che le disposizioni della legge n. 214/2011 sono state fortemente osteggiate dalle associazioni sindacali, contrarie ad operazioni che operavano per modificare radicalmente lo *status quo* previdenziale. Alcune, in particolare, sono state oggetto di critiche accese, come il provvedimento che congelava, per gli anni 2012 e 2013, la rivalutazione delle pensioni superiori a 1.400 euro mensili, misura molto discussa per i profili di iniquità verticale che, inevitabilmente disegna, oltre a tutte le misure adottate per risolvere la vicenda, ancora insoluta, dei c.d. "esodati"⁽¹⁷⁾.

Ma se concentriamo l'analisi dei tratti essenziali della riforma a quanto di interesse per il presente contributo, l'intervento di maggior impatto con riferimento all'equità intergenerazionale è rappresentato dal definitivo abbandono del calcolo retributivo e dall'applicazione del metodo contributivo, *pro quota*, per tutti i lavoratori a decorrere dal 1° gennaio 2012⁽¹⁸⁾.

Il legislatore ha ritenuto, tuttavia, di non agire retroattivamente, facendo salvi tutti i contributi maturati con il sistema retributivo, per non incidere in modo significativo sulle pensioni dei lavoratori che avrebbe raggiunto i requisiti pensionistici pochi anni dopo la legge. In base alle stime effettuate, la decurtazione del trattamento previdenziale non dovrebbe superare circa cinquanta euro mensili per coloro ai quali mancano solo due o tre anni. Anche tale scelta, tuttavia, se pur motivata dalle legittime aspettative dei lavoratori, comporta (e comporterà) problemi per i conti dell'Istituto previdenziale pubblico (è stato stimato che attualmente quasi il 90% delle pensioni in pagamento è calcolato con

⁽¹⁷⁾ Ci si riferisce a quei lavoratori, quantificati in 130 mila, che rischiavano di trovarsi senza reddito e senza pensione in prossimità del pensionamento, a causa dei nuovi requisiti richiesti in seguito all'entrata in vigore del decreto "Salva Italia" e per i quali sono stati finora riservate tutele ad un numero, stante le ultime indicazioni, di gran lunga inferiore rispetto a quello effettivo.

⁽¹⁸⁾ Per i lavoratori che, in virtù della Legge n. 335/1995, erano stati esclusi dall'applicazione integrale del sistema contributivo, la pensione sarà calcolata con il metodo retributivo solo fino al 31 dicembre 2011, mentre si applicherà il sistema contributivo per i contributi versati a decorrere dal primo gennaio 2012.

il metodo retributivo e, in base ai calcoli dell'Inps, tale percentuale sarà ancora del 66% nel 2015).

Ma è evidente che le nuove norme hanno abbreviato in maniera sostanziale la lunga fase di transizione prevista dalla Riforma Dini, migliorando la sostenibilità finanziaria del sistema ed evitando che le prestazioni pensionistiche corrisposte siano fonte di nuovo debito per le future generazioni, a causa di privilegi e iniquità redistributive.

Rispetto alla realizzazione di un sistema equo, invero, perplessità sono state espresse dal punto di vista attuariale, in quanto l'utilizzo dei coefficienti per età, che si presentano allo stato attuale indifferenziati, potrebbe creare disparità di trattamento per genere ⁽¹⁹⁾ e tra lavoratori che non appartengono alla medesima tipologia lavorativa ⁽²⁰⁾.

Dubbi sorgono anche sui problemi distorsivi che può produrre la differenza nelle regole di accesso al pensionamento tra lavoratori "poveri" e "ricchi", in altre parole tra coloro che hanno potuto contare su carriere continuative e ben retributive e coloro che, invece, hanno attraversato percorsi lavorativi meno fortunati.

La normativa, infatti, penalizza i primi con regole che li costringono a lavorare fino a settant'anni di età (fino a che, appunto, non abbiamo maturato una pensione pari a 1,5 volte l'assegno sociale), mentre i secondi possono andare in pensione dai 63 anni, qualora raggiungano erogazioni di importo equivalente almeno a 2,8 volte l'assegno sociale. Se pure tale disciplina risponde ad una precisa logica attuariale, formalizza una regola regressiva di accesso al pensionamento, colpendo inesorabilmente i soggetti più deboli sul mercato del lavoro.

Anche nell'interazione tra componenti previdenziali e assistenziali pubbliche sono presenti, invero, meccanismi distorsivi che, come è stato osservato in dottrina (A. Marano, C. Mazzaferro, M. Morciano, 2012) potrebbero indurre comportamenti opportunistici. Infatti, il requisito richiesto per l'erogazione della pensione prima dei settant'anni di età – la pensione maturata deve corrispondere almeno a 1,5 volte l'assegno sociale – potrebbe essere, *rebus sic stantibus*, arduo da realizzare proprio per i soggetti con carriere discontinue o con retribuzioni basse che, posti di fronte all'alternativa tra continuare a lavorare fino a settant'anni o abbandonare il proprio posto di lavoro a sessantasei anni, chiedendo al contempo l'assegno sociale ⁽²¹⁾, potrebbero essere indotti ad optare per questa soluzione, chiedendo la pensione contributiva solo al raggiungimento dei settant'anni.

⁽¹⁹⁾ È un problema noto il favore attuariale dei coefficienti nei confronti delle lavoratrici rispetto ai lavoratori a causa della maggiore speranza di vita delle donne rispetto agli uomini.

⁽²⁰⁾ A titolo esemplificativo, il lavoratore che acceda al mondo del lavoro all'età di 30 anni – situazione sempre più frequente, specie per soggetti con elevata professionalità – per fruire dei coefficienti più alti di trasformazione (66 anni, dopo le recenti modifiche) dovrà lavorare 36 anni. Un soggetto, invece, che entra nel mercato del lavoro a 19 anni, raggiungerà lo stesso risultato dopo 47 anni. Gli stessi coefficienti si legano, dunque, a differenti anzianità assicurative, nonché a speranze di vita diverse: più bassa quella del secondo, che dovrà lavorare per un periodo più lungo per raggiungere lo stesso coefficiente, e godrà di una prestazione pensionistica più breve.

⁽²¹⁾ L'importo di tale erogazione corrisponde, nel 2013, a 5.749,90 € annui.

Eccettuate tali obiezioni – la cui portata non si intende sottovalutare, ma che non si ritiene modifichino sostanzialmente l'impianto della riforma – si può concludere che il nostro sistema abbia un carattere più equo rispetto al passato.

Il punto cruciale, tuttavia, rimane quello dell'equilibrio tra sostenibilità finanziaria e sostenibilità sociale, perché, come abbiamo più volte osservato, la principale criticità strutturale connessa al metodo di calcolo contributivo risiede, oltre che nell'assenza di elementi solidaristici – chi scrive dubita della compiutezza di un sistema previdenziale pubblico privo di tale componente, che anzi andrebbe implementata –, nella limitata “adeguatezza” della copertura pensionistica di base, specie se si considerano la struttura odierna del mercato del lavoro e le carriere discontinue e frammentate dei giovani. Dubbi di legittimità costituzionale si possono prospettare sotto tale profilo, ove si consideri che le prestazioni sono commisurate ad un montante contributivo inferiore al minimo di legge (l'importo soglia è rapportato all'assegno sociale). Nulla viene previsto dalla riforma per eliminare tale criticità, fatta eccezione per la disposizione che consente di computare, in regime di totalizzazione, i periodi di assicurazione inferiori ai tre anni (si veda *supra*, capitolo I, § 5.2).

L'adeguatezza del trattamento pensionistico di base non pare invero garantita, anche se indubbi sono i vantaggi che comporterà, in termini di tasso di sostituzione, l'applicazione della legge n. 214/2011, in virtù dell'inasprimento delle condizioni di accesso al pensionamento, che implica un livello più elevato delle prestazioni sul lungo periodo. Stime elaborate dall'Inps indicano che nel 2046 il tasso di sostituzione per un lavoratore settantenne con 35 anni di contributi potrebbe aggirarsi attorno al 70%, con un notevole miglioramento rispetto alle previsioni che precedevano la riforma “Salva Italia”. Ma, per consentire questi livelli di tutela, è necessario poter contare su carriere durature e, dunque, su un mercato del lavoro “sano”, con tassi di occupazione dei giovani radicalmente diversi da quelli che si registrano oggi in Italia, il cui livello è alla soglia minima dall'inizio della crisi economico-finanziaria.

Inoltre, l'“adeguatezza” non può essere perseguita solo tramite l'inasprimento dei requisiti di accesso al pensionamento e l'elevazione dell'età pensionabile, comportando perciò inevitabilmente una riduzione dell'aspettativa di vita e della qualità della propria esistenza (si veda *infra*, capitolo II §4).

Un altro aspetto che preme rimarcare, con riferimento alla sufficienza del trattamento pensionistico, consiste nel mancato intervento, da parte della riforma, rispetto ad una doverosa modifica dell'indicizzazione delle pensioni; è stato osservato dai commentatori economici, oltre che dai previdenzialisti, che le erogazioni previdenziali andrebbero ancorate non più semplicemente al costo della vita (il rendimento dei contributi previdenziali versati è legato ad un “tasso di capitalizzazione” correlato all'andamento del Pil), bensì a parametri più efficienti ed adeguati alla nuova realtà economico-sociale quali, per esempio, la

dinamica delle retribuzioni e dei prezzi, oppure collegate a determinate età di pensionamento o, ancora, ai nuovi indicatori del benessere ⁽²²⁾.

Ma se tali sono le lacune della legge n. 214/2011, è opportuno osservare che, per garantire l'attuazione della tutela prevista dall'art. 38, comma 2 della Costituzione, la riforma ha previsto altre ipotesi percorribili quale (art. 24, comma 28) l'istituzione di una commissione per valutare (entro il 31 dicembre 2012) possibili «forme di decontribuzione parziale dell'aliquota contributiva obbligatoria verso schemi previdenziali integrativi 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». In altri termini, contempla la possibilità di stornare, in maniera volontaria, parte dei contributi pensionistici obbligatori a favore delle forme di previdenza complementare.

Se questa ipotesi fosse realizzata, si riaprirebbe un nuovo “cantiere” previdenziale, con il rilancio della previdenza complementare, alla quale affidare il compito di integrare il tasso di sostituzione offerto dal sistema previdenziale pubblico. Tuttavia, allo stato, tale proposta non pare destinata ad una compiuta attuazione, essendo sottoposta ad un'analisi di fattibilità ad opera dei competenti Ministeri ⁽²³⁾, coinvolti in altri progetti previdenziali (quali, per esempio, la “staffetta generazionale”, di cui tratteremo nel prossimo capitolo).

Allargando, inoltre, l'orizzonte della nostra analisi alle ulteriori misure adottate dal governo “tecnico”, la riforma delle pensioni avrebbe dovuto rappresentare l'anticamera di un progetto più ampio, incentrato sulla riforma del lavoro, intervenuta con la legge n. 92 del 28 giugno 2012.

A più di un anno di distanza dalla sua approvazione, appare lecito domandarsi se le proposte intervenute, specie sul piano degli ammortizzatori sociali pubblici, rappresentino (o meno) il naturale complemento alla riforma previdenziale, tenendo in debito conto le nuove emergenze delle politiche sociali e rendendo più efficiente (ed equo) l'assetto del sistema. L'interrogativo da porsi è se le misure adottate consentano di superare le disfunzioni prodotte dal mercato del lavoro, supportando adeguatamente il lavoratore nei momenti di alternanza lavoro-non lavoro, così da impedire il trasferimento *ex abrupto* dei rischi demografici, economici e finanziari sui futuri pensionati (i giovani di oggi).

In realtà, l'insufficienza delle risorse disponibili e la conseguente esigenza di contenimento della spesa pubblica ⁽²⁴⁾ hanno condizionato lo slancio costruttivo della riforma, che inseguiva l'ambizioso tentativo di omogeneizzare, se non

⁽²²⁾ Vi è chi sostiene (Cancila, Orecchini, Zecca, 2010) l'opportunità di un approccio multidimensionale del “Benessere equo e sostenibile” (BES), che integri il Pil con gli indicatori delle diseguaglianze in diversi aspetti della qualità della vita e della sostenibilità – capitale fisico, sociale, ambientale, umano – che saranno trasmessi alle generazioni future. In Italia nel marzo 2013 è stato pubblicato dall'Istat e dal Cnel il primo rapporto per la misurazione del “benessere equo e sostenibile”.

⁽²³⁾ Andranno valutati tutti gli aspetti connessi a tale ipotesi, anche l'effetto di un eventuale ulteriore impoverimento del sistema dell'AGO.

⁽²⁴⁾ Tali considerazioni hanno impedito anche l'introduzione di un reddito minimo garantito a favore dei soggetti privi di occupazione, ipotesi che era stata formulata nella fase di elaborazione della proposta di riforma del mercato del lavoro.

universalizzare, le tutele e hanno dettato scelte che si sono mosse in direzione opposta rispetto alla prospettiva manifesta di una protezione “generalizzata”.

Così è avvenuto per la configurazione della nuova assicurazione sociale per l'impiego, denominata Aspl, strumento che, pur sostituendo l'indennità di disoccupazione e l'indennità di mobilità e ampliando, rispetto ai precedenti trattamenti di sostegno al reddito, durata, importi e campo di applicazione (sono ricompresi per la prima volta apprendisti e soci lavoratori di cooperative), ha mantenuto le regole di accesso dell'indennità di disoccupazione ordinaria, che escludevano dal beneficio quanti fossero entrati da poco nel mercato del lavoro e i lavoratori parasubordinati.

L'effetto combinato dei due requisiti richiesti per accedere alla prestazione ⁽²⁵⁾ impedisce l'accesso all'indennità di disoccupazione ad una platea di lavoratori ancora estesa, e tale esito non pare comprensibile, specie ove si consideri l'ingiustificata discriminazione tra lavoratori subordinati e “parasubordinati” prodotta da tale barriera.

Con la mini-ASpl, in realtà, la riforma sostituisce l'indennità a requisiti ridotti, erogata l'anno successivo al verificarsi della disoccupazione, con un trattamento riconosciuto durante il periodo di non lavoro e in carenza del rigido requisito assicurativo (due anni), in precedenza richiesto. Questo ha ampliato notevolmente la platea di quanti avranno effettivo accesso all'indennità in esame, ma permane la discriminazione nei confronti dei lavoratori parasubordinati, per i quali la legge mette a regime il meccanismo previsto dal decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito con modificazioni nella legge 28 gennaio 2009, n. 2, che stabiliva l'erogazione di una somma *una tantum* poco generosa, e per di più alla presenza di requisiti troppo gravosi ⁽²⁶⁾.

Se, dunque, ci si poteva attendere che le tutele offerte dagli ammortizzatori sociali avrebbero corretto le distorsioni presenti nelle attuali dinamiche del lavoro – alternanza lavoro-non lavoro, percorsi lavorativi disomogenei –, tali aspettative sono rimaste deluse, posto che la riforma del lavoro ha previsto erogazioni sociali ancora legate indissolubilmente e anacronisticamente al lavoro *standard*.

Inoltre, malgrado l'aspirazione della riforma fosse quella di rendere le prestazioni di disoccupazione il cardine del sistema di mantenimento del reddito in caso di non lavoro, il legislatore non è intervenuto per ridurre, in prospettiva, la durata e la portata della Cassa integrazione guadagni (l'operatività di questa ultima è contenuta nella sua originaria struttura, salva l'abolizione dell'intervento straordinario nelle procedure concorsuali e la previsione del superamento della concessione in deroga della cassa integrazione straordinaria, nonostante la legge

⁽²⁵⁾ Si prevede il requisito assicurativo minimo di due anni e quello contributivo di almeno cinquantadue settimane di contribuzione versate negli ultimi due anni precedenti l'inizio dello stato di disoccupazione

⁽²⁶⁾ Le modifiche provano a “correggere” le previsioni precedenti, stabilendo un periodo transitorio di tre anni (2013-2015) ed un regime di accesso più favorevole – il numero minimo di mensilità accreditate utili per l'accesso all'indennità è ridotto da quattro a tre mesi e l'indennità è più cospicua –, sottoposto, in fase conclusiva, ad una valutazione sullo stato di attuazione della riforma, anche al fine di valutare una sua eventuale sostituzione con la mini-ASpl.

di riforma proroghi quanto previsto in merito negli ultimi anni e preveda la possibilità di una sistematizzazione dal 2013 al 2016).

Ma se la cassa integrazione guadagni, nelle sue diverse declinazioni, ha impedito in questi anni l'espulsione di un considerevole numero di lavoratori dal mercato del lavoro e rappresenta una scelta obbligata nella situazione di crisi economica, tuttavia non dovrebbe costituire una soluzione di elezione per il sistema di mantenimento del reddito, proprio per gli effetti distorsivi che esso presenta. Il lavoratore in cassa integrazione "non recide il suo legame con l'impresa", e tale aspetto rappresenta un disincentivo certo alla ricerca di un nuovo posto di lavoro. Al contrario, l'estensione dell'obbligo della tutela anche ai settori oggi non coperti dalla cassa integrazione guadagni, appare, in prospettiva, una misura equa, che rispetta il diritto di tutti i lavoratori ad un trattamento uniforme.

Nell'impianto delle tutele "interne" al rapporto di lavoro, infatti, il vero elemento di novità è rappresentato dalla valorizzazione della previdenza c.d. contrattuale e dall'estensione dei "Fondi bilaterali di solidarietà", che dovranno assicurare ai lavoratori forme di sostegno al reddito nei settori non tradizionalmente protetti, nei casi di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa per le cause previste dalla disciplina in materia di integrazione salariale. La costituzione di tali Fondi è affidata all'iniziativa delle «organizzazioni sindacali e imprenditoriali comparativamente più rappresentative a livello collettivo», sebbene la regolamentazione sia quasi completamente eteronoma, attraverso atti di normazione secondaria che ne stabiliscono la fisionomia, la contribuzione e le relative prestazioni.

A distanza di un anno dalla riforma del lavoro n. 92/2012, appare evidente che si è ben lontani dal realizzare gli obiettivi programmatici esplicitati, ovverossia «un mercato del lavoro inclusivo e dinamico», posto che tutti gli indicatori registrano l'aggravarsi della crisi del mondo della produzione ⁽²⁷⁾.

Il saldo occupazionale negativo, dunque, non può che determinare ripercussioni negative sulla sostenibilità sia del sistema pensionistico, a causa dei diminuiti introiti per contributi previdenziali, che del sistema di sostegno al reddito, per l'aumento inatteso del costo per l'erogazione degli ammortizzatori sociali.

Nonostante la breve distanza temporale che ci separa dall'operatività della legge n. 92/2012 impedisca di trarre conclusioni generali, non pare, allo stato, che le disposizioni dettate dal legislatore vadano nella direzione di un intervento in favore delle giovani generazioni, come dichiarato, invece, dall'ex ministro del lavoro Elsa Fornero alle colonne del *Wall Street Journal* un anno dopo l'approvazione della riforma.

Pare invero più realistico aderire alla dottrina più accreditata (Tiraboschi, 2013) che aveva sostenuto che la riforma era, fin dai suoi esordi, «concettualmente sbagliata» e che penalizzava «non solo il sistema delle imprese, ma prima ancora gli stessi lavoratori, a partire dai giovani, anche in ragione degli effetti della contestuale riforma delle pensioni».

⁽²⁷⁾ Il tasso di disoccupazione giovanile (15-24) è aumentato progressivamente, raggiungendo il 38,4% nel mese di marzo 2013 e le attivazioni a tempo indeterminato sono diminuite del 5,7%.

Anche il decreto legge 28 giugno 2013, n. 76, convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2013, n. 99, non si presenta, in materia di previdenza, come un intervento organico, ma interviene solo con poche norme di dettaglio che «provano a cucire, ritagliare, limare precedenti disposizioni» (Squeglia, Tadini, 2013), senza apportare alcuna novità rispetto alle ipotesi che erano state formulate nelle settimane immediatamente precedenti all'emanazione del decreto legge e che avevano visto coinvolti gli esponenti governativi in vivaci dibattiti su ipotetiche riforme dell'attuale sistema previdenziale, anche prendendo a riferimento analoghe esperienze verificatesi in ambito europeo.

4. Alcune considerazioni conclusive

Muovendo dall'analisi dei provvedimenti che si sono succeduti dagli anni '90 ad oggi e prima di concentrare l'attenzione sulle riforme del governo "tecnico", che sembrano segnare, anche se solo in modo parziale, un'inversione di tendenza, preme rimarcare il quadro che si è delineato nell'evoluzione del sistema pensionistico.

Di certo le riforme pensionistiche degli anni '90 hanno innescato, a livello previdenziale, un processo di equità intragenerazionale, attraverso l'omogeneizzazione dei trattamenti tra le diverse categorie professionali e delle condizioni di accesso tra i diversi comparti del lavoro dipendente (pubblico e privato).

Tuttavia, le lunghe fasi di transizione delle misure sottrattive, applicate integralmente solo alle giovani generazioni con ampie deroghe per i lavoratori più anziani, hanno determinato una frattura intergenerazionale, consegnando ai nuovi entrati nel mondo del lavoro un sistema previdenziale nel quale l'uso disinvolto delle erogazioni facili è stato sostituito da pensioni sempre meno generose, a fronte di versamenti contributivi sempre più elevati e che svela, in modo drammatico, la sua inadeguatezza rispetto alla nuova struttura del mercato del lavoro.

I provvedimenti legislativi hanno prospettato all'orizzonte una nuova impostazione del *welfare*, che, contraendo nel tempo il proprio "ombrello protettivo", ha richiesto l'intervento di una previdenza integrativa e ha svelato l'inefficienza del tradizionale modello assicurativo per fronteggiare la situazione emergenziale di eminente rilevanza per le nuove generazioni.

Con la legge n. 214/2011 pare chiudersi il periodo di turbolenza che ha caratterizzato gli interventi legislativi precedenti, il cui unico disegno era rappresentato dal risparmio di spesa pensionistica e che, come l'analisi rileva, si sono mossi "a singhiozzo" per quanto attiene il profilo di interesse.

La legge c.d. "Salva Italia" si ispira ai principi della flessibilità nell'accesso alle prestazioni pensionistiche, della razionalizzazione e dell'armonizzazione tra le diverse gestioni previdenziali, dell'equità *intra* e intergenerazionale. Si possono giudicare positivamente la scelta di generalizzazione del criterio di calcolo pensionistico contributivo e l'eliminazione delle disparità di trattamento non giustificate.

Tuttavia, la grave situazione di emergenza economico-finanziaria che ne ha dettato le disposizioni, che produrranno, nel lungo periodo, sicuri risparmi di spesa pensionistica (stimati, in base ad un rapporto Inps, in 80 miliardi rispetto alle normative precedenti, anche considerando i costi dei provvedimenti destinati ai c.d. salvaguardati), non poteva che farsi sentire sul complessivo livello di tutela, con la conseguenza di un sostanziale impoverimento del sistema generale di protezione, destinato a dispiegare i suoi effetti soprattutto a danno dei giovani lavoratori.

Inoltre, non pare ingiustificato interrogarsi sulla convenienza delle scelte di percorso adottate per garantire l' "adeguatezza", come la fissazione di un'età pensionabile spinta a livelli così elevati da essere difficilmente tollerata dagli assicurati ⁽²⁸⁾, dal sistema delle imprese e dai giovani che «premono per accedere al mercato del lavoro» (Cinelli, 2012).

Alcuni studi hanno dimostrato che, nei prossimi decenni, la popolazione *âgé* attiva sul mercato del lavoro aumenterà in misura considerevole ⁽²⁹⁾.

Tale risultato, per un verso auspicabile – il rapporto tra occupati e pensionati è un elemento cardine per l'equilibrio finanziario di un sistema pensionistico –, per altro verso pone seri interrogativi sulla dinamica della produttività (l'invecchiamento della popolazione attiva può determinare una diminuzione della produttività?) e sulla (presunta) esistenza di una contrapposizione sul mercato del lavoro tra giovani e anziani ⁽³⁰⁾.

Non ci si può, comunque, sottrarre all'interrogativo sull'opportunità di una ripresa della produttività media dell'economia dalla stagnazione in virtù di una forza lavoro che invecchia, o sulle conseguenze di tali modifiche sul salario relativo dei lavoratori anziani rispetto a quello dei giovani o, ancora, sugli effetti a lungo termine di tale modello di *welfare* da consegnare alle giovani generazioni.

Anche la riforma del mercato del lavoro (legge n. 92/2012), che avrebbe potuto supplire, in una logica di sistema, alle carenze della riforma pensionistica, ha rivelato l'incapacità di fronteggiare la realtà del mercato del lavoro giovanile connotato, per un verso, da carriere discontinue, per altro verso, da forme di disoccupazione strutturale e di lungo periodo.

⁽²⁸⁾ L'allungamento della vita produttiva potrebbe comportare una riduzione dell'aspettativa di vita e della qualità della propria esistenza, oltre al probabile incremento degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali.

⁽²⁹⁾ La popolazione con età superiore ai 50 anni dovrebbe, in base alle stime, registrare un aumento di 15 punti percentuali nel 2050 – raggiungendo il 40%, dal 25% nel 2012 – e aumenti molto più consistenti sono previsti per la popolazione di ultrasessantenni.

⁽³⁰⁾ Il dubbio di una contrapposizione giovani-anziani sul mercato del lavoro è lecito, sebbene sia smentito dalla letteratura dominante (J. Gruber, K. Milligan, D.A. Wise, 2009; A. Brugiavini, F. Peracchi, 2008), che ha osservato come l'allungamento della vita lavorativa non può bloccare il *turn-over* per le generazioni più giovani perché, in presenza di una sufficiente concorrenza nel mercato del lavoro, la domanda si adegua all'offerta.

I rimedi adottati, infatti, escludono dall'ambito della tutela una porzione significativa del corpo sociale, che include inoccupati e lavoratori impegnati in percorsi lavorativi "atipici" ⁽³¹⁾.

La risposta offerta dal sistema di protezione sociale ai cambiamenti del mercato del lavoro e alle situazioni di crisi economica (indennità di mobilità in deroga, indennità di mobilità ad esaurimento, integrazioni salariali, interventi per gli esodati) resta contingente e temporanea, povera di vera progettualità e di slanci costruttivi.

Per contenere, oltre alla disoccupazione, la discontinuità lavorativa, non si è pensato, per esempio, di condizionare la prestazione alla disponibilità al lavoro, scoraggiando la passiva fruizione dell'intervento sociale ⁽³²⁾, ma consentendo, al contempo, al lavoratore discontinuo che percepisce redditi inferiori ad un certo limite minimo di mantenere l'integrazione sociale o lo *status* di disoccupato.

Gli obiettivi declinati dalle recenti riforme, se pure imboccano, in termini di equità, un percorso non ancora segnato e nonostante, talvolta, contengano frammenti normativi che suggeriscono nuovi scenari e aperture in relazione agli equilibri del sistema di protezione sociale (tale è la possibilità, prevista dalla legge n. 214/2011, di introdurre un sistema di decontribuzione dell'aliquota obbligatoria verso schemi previdenziali integrativi), non sembrano tuttavia aver operato uno stravolgimento dell'assetto attuale, né aver eliminato i profili di incertezza e di discrezionalità nel processo di elaborazione di un efficace sistema di tutele rivolto ai giovani.

Il dibattito che, alle porte dell'autunno del 2013, sta tenendo impegnati gli esponenti governativi, congetturando ulteriori riforme dell'attuale sistema previdenziale, attiene, in particolare, alla c.d. "staffetta tra generazioni e nella generazione" o all'opportunità di reintrodurre criteri di accesso flessibili alle prestazioni pensionistiche obbligatorie, reintroducendo un'anticipazione dell'età pensionabile supportata da meccanismi di incentivi e disincentivi o, ancora, alla possibilità di introdurre un reddito minimo garantito e/o un prelievo di natura economica sulle pensioni di importo significativamente elevato (c.d. pensioni d'oro).

Nel prossimo capitolo tenteremo di prendere in esame alcune di queste ipotesi (in particolare, la c.d. "staffetta generazionale" e il pensionamento flessibile) e quello strumento – la previdenza complementare – che, a parere di chi scrive, dovrebbe rappresentare un intervento necessario e non più differibile per il futuro dei giovani e per ripristinare il patto tra generazioni.

⁽³¹⁾ Ci si riferisce alla tutela limitata offerta ai parasubordinati e alla esclusione della tutela per i lavoratori che non raggiungono i requisiti assicurativi e contributivi richiesti.

⁽³²⁾ L'art. 38 riconosce il diritto alla tutela nei confronti della disoccupazione "involontaria".

CAPITOLO III
**PROPOSTE ATTUALI PER RIPRISTINARE IL PATTO
INTERGENERAZIONALE E GARANTIRE
L’“ADEGUATEZZA” DELLE TUTELE**

Sommario: **1.** La previdenza complementare: inquadramento della fattispecie. – **1.1.** *Segue.* Le peculiarità del pubblico impiego. – **2.** Un intervento necessario per il futuro dei giovani. – **2.1.** *Segue.* La previdenza complementare stenta ad imporsi: *gap* culturale e informativo. – **2.2.** *Segue.* Volontarietà o obbligatorietà dell’adesione: ipotesi di intervento. – **3.** Flessibilità e pensione anticipata: misure “socialmente sostenibili” per affrontare la sfida demografica del futuro. – **3.1.** *Segue.* Il pensionamento parziale in Europa. – **3.2.** *Segue.* La situazione in Italia. – **3.3.** *Segue.* Il dibattito attuale e lo stato dell’arte: il pensionamento parziale come strumento di solidarietà intergenerazionale. – **4.** Alcune considerazioni conclusive partendo dall’analisi dell’art. 3 del disegno di legge n. 3515/2012. – **5.** Proposte di equità redistributiva: lo stato dell’arte.

1. La previdenza complementare: inquadramento della fattispecie

La previdenza complementare, a parere di chi scrive, occupa una posizione di primo piano tra gli strumenti in grado di colmare i vuoti di tutela del sistema pubblico, al fine di assicurare trattamenti pensionistici adeguati ai giovani lavoratori.

Prima di esaminare se sia strutturalmente adatta a dare risposta alle istanze dei giovani e individuare le soluzioni percorribili per superarne le eventuali criticità, è opportuno chiarire cosa si intenda per previdenza complementare, inquadrando la fattispecie e individuandone i margini di operatività.

In seguito, si tratteggeranno le criticità che sono inevitabilmente connesse alla sua adesione da parte di un giovane lavoratore, perché il secondo e il terzo pilastro, per essere di una qualche utilità, richiedono apporti continuativi e sostanziosi, adeguati ad una struttura anacronistica del mercato del lavoro, che pone a modello di riferimento il lavoratore *standard*.

In questa analisi cercheremo di non trascurare le prospettive evolutive della materia, che potrebbero offrire una risposta alle mutevoli esigenze emerse, in modo prepotente, negli ultimi decenni nel sistema di sicurezza sociale.

Le riforme attuate a partire dagli anni '90 hanno svelato la necessità improcrastinabile di una nuova architettura del sistema pensionistico, definito “misto”, basato sulla pensione pubblica obbligatoria a ripartizione e su varie forme di risparmio individuale a capitalizzazione, specificamente regolate e fiscalmente incentivate, con una funzione compensatoria rispetto al *deficit* di copertura sociale offerto dal sistema pubblico.

La maggior parte dei paesi ha aderito alla logica del sistema “multipilastro” con l'obiettivo, condiviso dalla dottrina economica e che rispecchia il comune buon senso, di diversificare il rischio connesso all'investimento finanziario.

Tale effetto, però, è realizzabile solo a patto che i due sistemi siano poco correlati e funzionino in modo coerente, come avviene nel caso oggetto di analisi.

Il pilastro pubblico remunera i contributi dei lavoratori ad un tasso di crescita pari, nel medio-lungo periodo, a quello di incremento del Pil, dunque basso se pur relativamente stabile. Pur essendo tendenzialmente più sicuro, sconta il rischio relativo all'andamento demografico (si veda *supra*, capitolo II, § 2) e quello connesso alla gestione politica, che potrebbe penalizzare, con scelte “di corto respiro”, i gruppi più deboli a vantaggio di quelli più forti.

Al contrario, il pilastro privato, che funziona secondo il meccanismo della capitalizzazione, determina la pensione in base al montante accumulato grazie all'investimento dei contributi versati dal lavoratore nel corso del proprio *iter* lavorativo e convertiti in rendita, al momento del pensionamento, secondo formule attuariali. Pertanto, il tasso di rendimento è quello dei mercati finanziari: esso, nel lungo periodo, dovrebbe essere in grado di assicurare tassi più elevati, se pur in presenza di una dose di rischio decisamente più elevata. Il meccanismo a capitalizzazione, inoltre, si presta ad accumulare risparmi e può concorrere, in presenza di idonei criteri di gestione delle risorse, a contribuire al rilancio dell'attività produttiva e dell'occupazione.

Il legislatore del decreto legislativo n. 124/1993 ha incardinato le forme di previdenza complementare, che si erano diffuse sino ad allora in una condizione di sostanziale anomia, nel “secondo pilastro” costituito accanto alla previdenza di base, secondo la logica dell'articolo 38, comma 2, della Costituzione.

È noto il dibattito che si è sviluppato attorno al ruolo e al grado di contiguità della previdenza integrativa rispetto a quella pubblica: ci si è interrogati se essa vada ascritta alla sfera dei bisogni socialmente rilevanti, presi in considerazione in particolare dal secondo e dal quarto comma dell'articolo 38 della Costituzione o se, piuttosto, sia da collocare nel quinto comma della medesima norma, svincolandola perciò dall'interesse pubblico alla tutela sociale e inquadrandola nella sfera della libertà dell'iniziativa privata.

La *querelle* riveste un rilievo pratico, laddove i sostenitori dell'identità di funzioni tra la previdenza pubblica e quella privata affidano a quest'ultima il compito di completare la tutela di base costituzionalmente imposta – l'“adeguatezza”, ex articolo 38, comma 2 –, mentre per gli oppositori di questa tesi la previdenza complementare è, per l'appunto, privata e libera e si porrebbe esclusivamente un problema nella libertà della sua esplicazione.

Per quanto lo scopo di questa ricerca non consenta una approfondita trattazione delle numerose e variegate ricostruzioni sull'argomento, si segnala che la prima lettura trova una propria naturale giustificazione negli obiettivi perseguiti dal legislatore delle riforme degli anni '90, ove affida al secondo pilastro il compito di rimediare alle carenze di tutela di un sistema pubblico meno generoso che in passato, che colloca l'adeguatezza ad un gradino superiore rispetto al livello di protezione sociale minimo garantito dal sistema pensionistico di base.

La Corte costituzionale (sentenza n. 393 del 3 luglio 2000) ha aderito a tale impostazione, sostenendo l'esistenza di un collegamento "funzionale" tra previdenza obbligatoria e complementare che, in base al giudice delle leggi, andrebbe appunto collocata nel sistema dell'art. 38, comma 2, della Costituzione.

Anche il recente intervento disposto dall'articolo 10, comma 2, del decreto legge n. 76/2013, convertito con modifiche dalla legge n. 99/2013, può essere letto come espressione della medesima *ratio*, ove si occupa dei fondi pensione che coprono "rischi biometrici" (legati alla morte, alla invalidità o alla longevità), ovvero che garantiscono un rendimento degli investimenti o un determinato livello di prestazioni e che procedono all'erogazione diretta delle rendite. Ebbene, le soluzioni adottate dal legislatore nel caso in cui tali forme pensionistiche complementari, in carenza di mezzi patrimoniali adeguati, si trovino impossibilitate a fronteggiare gli impegni finanziari in precedenza assunti con i propri iscritti, è stata quella di devolvere alle fonti istitutive il compito di rideterminare la disciplina, oltre che del finanziamento, anche delle prestazioni, con riferimento sia alle rendite in corso di pagamento sia a quelle future ⁽¹⁾.

Nonostante non si possa sottacere sulle perplessità che una tale previsione suscita, ove si rifletta sulle legittime aspettative e sul rispetto degli impegni assunti in sede di adesione al fondo pensione, condivisibile appare l'obiettivo di garantire l'equilibrio dei fondi pensione e il «buon funzionamento del sistema di previdenza complementare» (art. 18, comma 2, decreto legislativo n. 252/2005), specie alla luce di una funzionalizzazione della previdenza complementare rispetto al sistema pensionistico di base.

Per inquadrare correttamente l'istituto, va rilevata preliminarmente la distinzione tra fonti istitutive e fonti costitutive.

Mentre le prime costituiscono gli "strumenti giuridici" (contratti, accordi, regolamenti) che danno vita al fondo pensione, le seconde sono le norme (atto costitutivo, statuto, regolamento) che ne regolano l'organizzazione e la struttura interna.

Le fonti istitutive determinano le caratteristiche del fondo, dettando una prima regolamentazione degli aspetti essenziali (configurazione giuridica, destinatari, organi sociali, assetto contributivo e delle prestazioni, etc.), che saranno poi specificati nello statuto; le fonti costitutive, subordinate gerarchicamente, regolano invece i profili organizzativi della forma pensionistica complementare, per renderla operativa.

Mentre il disegno originario del decreto n. 124/1993 assegnava, nell'assetto delle fonti istitutive, un ruolo egemonico al contratto collettivo, il decreto legislativo n. 252/2005, che lo ha quasi integralmente sostituito ⁽²⁾, ha ridimensionato tale primazia, come si avverte anche solo scorrendo l'elenco eterogeneo presente all'articolo 3 della medesima fonte legislativa.

⁽¹⁾ Rimane ferma la possibilità che gli ordinamenti delle forme pensionistiche complementari attribuiscono agli organi interni specifiche competenze in materia di riequilibrio delle gestioni.

⁽²⁾ La regolamentazione della previdenza complementare ad opera del decreto legislativo n. 124/1993 è stata più volte modificata e integrata da leggi successive e, da ultimo, proprio dal decreto citato.

La norma contempla, accanto ai contratti e accordi collettivi, anche aziendali, gli accordi tra lavoratori autonomi e liberi professionisti, fra soci lavoratori di cooperative e fra i soggetti destinatari del decreto legislativo n. 565/1996, ovvero le casalinghe; vi rientrano i regolamenti di enti e aziende; le fonti attivate dalle Regioni e dagli enti di diritto privato di cui ai decreti legislativi n. 509/1994 e 103/1996 e, ancora, quelle accese dai soggetti abilitati all'istituzione di fondi aperti e dalle imprese assicurative per quanto attiene alle forme pensionistiche individuali.

Va rilevato che questo disegno multipolare introduce, nel sistema, fonti che possono attivare circuiti concorrenziali rispetto a quelli di origine sindacale, quali le Regioni, che vedono valorizzata la propria competenza concorrente (art. 117, comma 3, Cost. ⁽³⁾) e possono istituire fondi pensione alternativi alle altre fonti istitutive, in quanto destinate a rivolgersi, nei limiti della propria competenza territoriale, allo stesso bacino di utenza dei fondi negoziali di origine sindacale.

Un *welfare*, insomma, più vicino alle peculiarità e alle esigenze di ogni territorio e di ogni azienda, che già ha trovato espressione nelle *best practices* realizzate da alcune Regioni italiane (si veda *infra*, in questo capitolo § 1.2).

Una parte autorevole della dottrina (Ciocca, 2008), superando le perplessità espresse con riferimento alla devoluzione contenuta nella riforma costituzionale del 2001, ha immaginato una prospettiva innovativa che, passando attraverso la sussidiarietà, consentisse di realizzare progetti mirati da parte delle istituzioni territoriali, tra le quali potrebbe instaurarsi una dinamica concorrenziale “al rialzo”, senza tuttavia travalicare i limiti e le garanzie di fondo – essenziali e fondamentali – che sono tenute a rispettare e sulle quali lo Stato deve vigilare affinché siano garantite per tutti sul territorio nazionale.

Una spinta nella direzione di una formale parificazione tra le forme pensionistiche complementari, è stata determinata dalla previsione che ha espunto il vincolo posto dall'art. 9, comma 2, del decreto legislativo n. 124/1993, che limitava l'adesione ai fondi aperti ai soli soggetti per i quali non sussistevano o non operavano le fonti istitutive di cui all'art. 3, comma 1 (contratti o accordi collettivi, anche aziendali), ovvero qualora fossero venuti meno i requisiti di partecipazione alla forma pensionistica complementare.

Tale disposizione si può ascrivere ad un percorso legislativo che, riducendo gradualmente l'originaria preminenza del potere attribuito alle parti sociali, ha alterato l'impianto originario che attribuiva un potere sovraordinato ai fondi negoziali, favorendo dunque una peculiare competizione tra le istituzioni di secondo e terzo pilastro, nonostante, come si tratterà nel prosieguo, i fondi pensione negoziali mantengano, ancora, una posizione privilegiata rispetto alle altre fonti istitutive. Il decreto legislativo n. 47/2000 rappresenta un tappa importante in questo tragitto, in virtù dell'estensione delle agevolazioni fiscali, destinate all'adesione alla previdenza integrativa, a tutte le forme complementari,

⁽³⁾ La previdenza sociale è attribuita in via esclusiva alla competenza legislativa dello Stato, mentre la previdenza complementare e integrativa è di competenza regionale concorrente.

compresi i cosiddetti *pip*⁽⁴⁾, che, introdotti proprio dal decreto, hanno ampliato l'offerta nel terzo pilastro.

Nel disegnare l'assetto del sistema integrativo di previdenza, infatti, il legislatore ha, a più riprese, articolato le forme pensionistiche complementari in fondi negoziali o "chiusi", costituiti cioè su base aziendale, o per categoria o professione; fondi "aperti", quei regimi istituiti su iniziativa degli intermediari finanziari tassativamente indicati dalla legge (banche, sim, assicurazioni, società di gestione di fondi comuni di investimento), a cui ha facoltà di aderire qualsiasi lavoratore, senza alcun vincolo di appartenenza a classi di lavoratori predefinite; e forme pensionistiche individuali, alle quali chiunque può accedere attraverso la stipula di un contratto di assicurazione sulla vita con un'impresa autorizzata (c.d. *pip*).

Il programma pensionistico di un fondo pensione può essere a prestazione definita quando, lasciando indeterminata la contribuzione, stabilisce a priori l'entità del risultato che si vuole ottenere (in rendita o in capitale), oppure a contribuzione definita, ove definisce con precisione l'importo contributivo, lasciando determinata la prestazione finale, che dipenderà dai risultati della gestione dei contributi, tempo per tempo, accantonati.

L'articolo 2, comma 2, lettera *b*) del d.lgs. 252/2005 dispone che solo i lavoratori autonomi e i liberi professionisti possano attivare anche «forme pensionistiche complementari in regime di prestazioni definite», modalità, com'è noto, non consentita ai fondi pensione dei lavoratori dipendenti che, ricavando un reddito fisso dal proprio lavoro, non sono i destinatari ideali di un fondo che richieda apporti contributivi variabili.

Dunque, non tutti i lavoratori possono accedere alle medesime forme pensionistiche complementari, nonostante, teoricamente, tutti, purché destinatari di un regime di previdenza obbligatoria⁽⁵⁾, siano ricompresi nel campo di applicazione del decreto legislativo n. 252/2005, anche i soggetti assunti «in base alle tipologie contrattuali previste dal decreto legislativo n. 276/2003» (art. 2, comma 1, lettera *a*, del decreto legislativo n. 252/2005).

Si fa notare, per inciso, che l'individuazione dei beneficiari del singolo fondo risulta comunque affidata, tramite le fonti istitutive, all'autonomia collettiva. Tuttavia, a dispetto della previsione legislativa che sembrerebbe estendere il campo di applicazione della previdenza complementare, i soggetti disposti ad aderire volontariamente ai fondi pensione, pur senza essere coloro che dispongono di un reddito consistente, risultano delimitati economicamente, poiché l'impiego di risorse finanziarie aggiuntive rispetto a quelle richieste dal regime obbligatorio rende ardua la partecipazione da parte di chi, come i giovani lavoratori, non può contare su retribuzioni consistenti (si veda *infra*, in questo capitolo § 1.2).

Tale affermazione consente di accennare ad uno dei capisaldi della previdenza complementare, l'adesione volontaria e individuale, voluta dalle parti sociali in

⁽⁴⁾ I c.d. *pip* sono forme pensionistiche individuali attuate mediante polizze di assicurazione.

⁽⁵⁾ Per la verità, compaiono anche i soggetti destinatari del decreto legislativo 16 settembre 1996, n. 565, ovverossia le casalinghe, e i soggetti fiscalmente a carico che, in base all'art. 8 del decreto legislativo n. 252/2005, possono aderire ai fondi chiusi.

occasione della prima regolamentazione organica della previdenza privata ad opera del decreto legislativo n. 124/1993, per escludere un trasferimento obbligatorio del trattamento di fine rapporto ai fondi a capitalizzazione.

È noto, infatti, che il governo Amato, per avviare la transizione verso un sistema multipilastro in presenza delle difficoltà legate ai noti vincoli di finanza pubblica, aveva deciso di introdurre la possibilità di finanziare i fondi pensione tramite il conferimento del tfr, nonostante tale scelta incontrasse la resistenza dei sindacati, i quali acconsentirono a tale proposta solo in presenza di un quadro regolatorio di favore per i fondi del secondo pilastro e, soprattutto, della non obbligatorietà del trasferimento.

Nonostante la previdenza complementare sia volontaria, il legislatore ha previsto che i lavoratori assunti in data successiva al primo gennaio 1993, che decidano di aderire ad un fondo pensione, debbano versare obbligatoriamente e integralmente il proprio tfr maturando al piano pensionistico sottoscritto.

Tale assunto trova una giustificazione nella necessità di reperire una risorsa che costituisca un apporto sostanzioso da destinare a futuro reddito pensionistico, nonostante, in tal caso, l'utilizzo del tfr comporti la rinuncia al salario differito in capitale, da fruire al termine del rapporto di lavoro.

Da rilevare, tuttavia, che tale scelta ha comportato una penalizzazione per tutti i lavoratori che non possono fare affidamento su questo emolumento, quali i lavoratori autonomi o parasubordinati (si veda *infra*, in questo capitolo §1.2).

La riforma della previdenza complementare (decreto legislativo n. 252/2005), nel riscrivere complementare il decreto n. 124/1993, ha innovato profondamente anche la disciplina del finanziamento, inserendo la possibilità di conferire il tfr ai fondi pensione tramite adesione tacita, ovvero in base alla regola del silenzio-assenso, qualora il lavoratore non esprima decisione contraria entro sei mesi dalla data della prima assunzione.

Nel caso di silenzio da parte del lavoratore, il tfr sarà trasferito alla «forma pensionistica complementare collettiva prevista dagli accordi o contratti collettivi, anche territoriali, salvo sia intervenuto un diverso accordo aziendale» (art. 8, decreto legislativo n. 252/2005).

Qualora, invece, il lavoratore decida di rimanere fuori dal circuito previdenziale integrativo, esprimendo in maniera esplicita la propria intenzione, il suo tfr rimarrà nella disponibilità dell'impresa, o, nel caso in cui il datore di lavoro abbia alle proprie dipendenze almeno cinquanta addetti, dovrà essere trasferito ad un apposito fondo istituito presso la Tesoreria dello stato e gestito dall'Inps, che funziona a capitalizzazione e che assicura le medesime prestazioni previste dall'articolo 2120 del codice civile.

La scelta di introdurre un meccanismo di devoluzione tacita, se pur dettata dall'intento di dare un impulso allo sviluppo delle forme pensionistiche complementari e appropriata al comportamento inerziale tipico delle decisioni in materia finanziaria e previdenziale (si veda *infra*, in questo capitolo §1.3), può apparire contrastante rispetto all'impianto generale della previdenza complementare, che ha accolto il principio della libertà individuale del lavoratore.

Ove si ammetta la sussistenza di una contraddizione (si veda *infra*, in questo capitolo § 1.4), essa può essere superata sul piano dell'effettività solo grazie alla

piena attuazione degli obblighi di informazione e di comunicazione disposti al riguardo dal decreto n. 252/2005.

Mentre nell'adesione individuale ad un fondo aperto o ad un piano individuale pensionistico (*pip*) la contribuzione è decisa discrezionalmente dall'aderente, per i fondi negoziali le quote di contribuzione minima che vanno ad alimentare la posizione pensionistica del lavoratore sono stabilite dalle parti istitutive in sede di contrattazione collettiva e derivano, oltre che dal tfr, anche dal contributo del lavoratore e da quello del datore di lavoro.

L'adesione al fondo, se realizzata con il solo conferimento tacito del tfr, non comporta alcun obbligo di versamento contributivo da parte del lavoratore né del datore di lavoro; al contrario, qualora il lavoratore decida di contribuire al fondo, l'impresa presso la quale presta la propria opera sarà vincolata a corrispondere quanto previsto dalle fonti istitutive.

Nonostante il contributo datoriale è, solitamente, oggetto di accordi in sede di contrattazione collettiva, il datore di lavoro può decidere di versarlo anche in loro assenza o nel caso in cui il lavoratore scelga una forma pensionistica diversa da quella negoziale. Ci si interroga sul rilievo pratico di tale previsione, che risulta, ovviamente, poco praticata sul piano dell'effettività.

Il nuovo impianto del sistema di previdenza complementare, introdotto con il decreto n. 252/2005, contempla la libera portabilità e circolazione tra un fondo e un altro, valicando in tal modo i margini di tolleranza degli interessi collettivi, argomento che è stato a lungo dibattuto in ambito dottrinale.

Pare sempre possibile, infatti, poter trasferire la propria posizione assicurativa complementare, in relazione alla perdita dei requisiti di partecipazione al fondo, verso la nuova forma pensionistica alla quale il lavoratore acceda in relazione alla nuova attività lavorativa; se si tratta, invece, di un passaggio volontario verso un nuovo fondo, l'articolo 14 del decreto n. 252/2005 prevede un periodo di permanenza minima di due anni (non più tre, come prevedeva il decreto legislativo n. 124/993).

Significativa la previsione che considera inefficaci eventuali clausole che possono costituire un ostacolo alla libera portabilità, come quelle che istituiscono voci di costo connesse all'atto del trasferimento o dell'adesione.

Questo tema lambisce uno degli aspetti più delicati dibattuti in dottrina, quello del cosiddetto "trascinamento" del contributo datoriale.

L'impianto liberistico delineato dalla legge delega aveva immaginato la completa libertà di portabilità e di circolazione tra una forma complementare e l'altra e la concorrenza "piena" tra i fondi pensione del secondo e del terzo pilastro, disponendo che il contributo del datore di lavoro affluisse *ab initio* alla forma prescelta dal lavoratore, oppure a quella a cui egli intendesse trasferirsi in caso di passaggio successivo (art. 1, comma 2, lett. e, legge n. 243/2004).

L'indebolimento dell'interesse collettivo era ampiamente giustificato dal collegamento funzionale della previdenza integrativa rispetto al sistema pensionistico di base (art. 38, comma 2, Cost.).

Tale direttiva, che avrebbe omogeneizzato, all'interno del sistema di previdenza complementare, la disciplina in materia di finanziamento, non ha trovato completa

traduzione nel decreto delegato, riassegnando così un vantaggio competitivo ai fondi negoziali e alle forme ad adesione collettiva.

Infatti, l'art. 14, comma 6, del decreto legislativo n. 252/2005 testualmente recita: «in caso di esercizio della predetta facoltà di trasferimento della posizione individuale, il lavoratore ha diritto al versamento alla forma pensionistica da lui prescelta del tfr maturando e dell'eventuale contributo del datore di lavoro nei limiti e secondo le modalità stabilite dai contratti collettivi, anche aziendali».

In altre parole, se il lavoratore, dopo almeno 2 anni di adesione al fondo individuato dall'accordo collettivo, decide di trasferire la propria posizione ad un'altra forma complementare, potrebbe perdere il diritto al contributo del datore di lavoro, perché la sua portabilità è ammessa solo nei casi in cui ciò sia consentito dal regolamento del fondo.

Una previsione in sintonia con quella già esaminata che, nella ipotesi di silenzio del lavoratore, devolve il tfr alla forma prevista dagli accordi e dai contratti collettivi, riservando loro una residua primazia.

Tra le novità apportate alla legislazione precedente dal decreto legislativo n. 252/2005 non vanno trascurate quelle in tema di anticipazione e di riscatto, in virtù della *ratio* che sembra averle dettate, coerente con la logica del collegamento funzionale della previdenza complementare con quella di base, *ex art.* 38, comma 2, della Costituzione.

L'intenzione del legislatore di restringere la possibilità di fuoriuscita dal sistema (si veda *infra*, in questo capitolo § 1.4), si può rinvenire agevolmente nelle norme che consentono il riscatto totale nei soli casi di invalidità permanente, che comportino la riduzione della capacità di lavoro a meno di un terzo, e a seguito di cessazione dell'attività lavorativa, che determini uno stato di disoccupazione che si protragga per oltre quarantotto mesi. Il riscatto può essere, altresì, conseguito in misura pari al cinquanta per cento della posizione individuale maturata, nei casi di cessazione dell'attività lavorativa che comporti inoccupazione per un periodo non inferiore a dodici mesi e non superiore a quarantotto mesi, oppure in caso di ricorso, da parte del datore di lavoro, a procedure di mobilità o cassa integrazione guadagni.

Il quinto comma dell'art. 14, inoltre, prevede una facoltà di recesso riferibile ad ipotesi di riscatto «per cause diverse» da quelle esaminate, disposizione ambigua che ha stimolato il pronunciamento da parte della Covip ⁽⁶⁾, la quale ha ravvisato nella norma una peculiare forma di autorizzazione, per gli statuti e i regolamenti dei fondi, ad estendere la facoltà di riscatto ad ulteriori ipotesi (sostanzialmente coincidenti con quelle già previste dall'art. 10 del decreto legislativo n. 124/1993), solo però in presenza della perdita contestuale dei requisiti di partecipazione al fondo.

Anche la nuova disciplina delle anticipazioni, nonostante qualche previsione incoerente ⁽⁷⁾, sembra andare nella prevalente direzione di una restrizione delle

⁽⁶⁾ Deliberazione Covip del 29 marzo 2012.

⁽⁷⁾ Ne è un esempio la possibilità di richiedere un importo non superiore al trenta per cento, decorsi otto anni dall'iscrizione e per “ulteriori esigenze”, senza che la forma pensionistica debba effettuare alcuna indagine sulla motivazione alla base della richiesta.

facoltà di “uscita” dal sistema, dettata dalla vocazione mutualistico-solidaristica della previdenza complementare (l'art. 11 del decreto legislativo 252/2005 prevede un limite, non presente nella disciplina precedente, all'importo erogabile, che non può superare il settantacinque per cento della posizione maturata).

1.1. Le peculiarità del pubblico impiego

In materia di previdenza complementare, l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 252/2005 ha determinato una situazione peculiare per i lavoratori subordinati del settore pubblico, ai quali si applica, come previsto dall'art. 23, comma 6, la disciplina previgente – ovvero il decreto legislativo n. 124/1993 – fino all'emanazione di successivi interventi legislativi.

In realtà, il mancato esercizio della delega disposta dal legislatore (si prevedeva un decreto di attuazione della delega di cui all'art. 1, comma 2, lettera *p*, della legge 23 agosto 2004, n. 243) e la conseguente disomogeneità della disciplina oggi vigente per il comparto pubblico rispetto a quello privato, con evidenti svantaggi e disparità di trattamento di cui tratteremo nel prosieguo, possono essere individuate come concause all'origine della scarsa diffusione dello strumento tra i dipendenti pubblici.

Nonostante la previdenza complementare non si sia ancora adeguatamente imposta neppure nel settore privato, la relazione annuale Covip relativa all'anno 2012 sottolinea come la partecipazione da parte dei dipendenti pubblici sia ancor più limitata (circa 155.000 unità, di cui due terzi facenti capo al fondo pensione negoziale destinato al comparto della scuola).

Non si può prescindere, tuttavia, dal considerare che la diversa regolamentazione sia imputabile alle indiscutibili specificità che contraddistinguono la materia nel settore pubblico e che possono ascrivere, sostanzialmente, alla natura delle fonti istitutive e a quella delle fonti di finanziamento.

Mentre per i dipendenti pubblici non “privatizzati”⁽⁸⁾, il cui rapporto di impiego continua ad essere regolato da norme di legge, le forme pensionistiche complementari possono essere istituite solo attraverso norme di modifica del proprio ordinamento o, in mancanza, mediante accordi tra i dipendenti promossi dalle loro associazioni, diversa è la regolamentazione delle fonti istitutive per il personale c.d. contrattualizzato, il cui rapporto di lavoro è disciplinato dalle norme di diritto che regolano anche i contratti dei privati (*ex art. 2, comma 2, decreto legislativo n. 165/2001*).

Per tale categoria di lavoratori, infatti, la fonte istitutiva è la contrattazione collettiva di comparto (art. 3, comma 2, decreto legislativo n. 252/2005), che può svolgersi, nelle forme e con gli effetti generali di cui al titolo III del decreto legislativo n. 165/2000, direttamente oppure tramite la contrattazione decentrata, ma solo su quelle materie ad essa esplicitamente demandate dai contratti nazionali

⁽⁸⁾ Tale categoria è rappresentata da magistrati, avvocati dello Stato, docenti universitari, personale appartenente alle carriere prefettizie e diplomatiche, personale parlamentare e della segreteria della presidenza della Repubblica.

di categoria. Tuttavia, pare alquanto dubbio un tale utilizzo dei contratti di secondo livello, specie alla luce degli ulteriori vincoli e limiti apportati dalle riforme “Brunetta” (decreto legge n. 112/2008, convertito dalla legge n. 133/2008 e decreto di attuazione della legge n. 15/2009), che hanno escluso la possibilità di determinare oneri non previsti negli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione.

Giova ricordare che i contratti collettivi di ambito territoriale, stipulati nelle Regioni e nelle province ad autonomia speciale e nella cui competenza rientra il trattamento giuridico ed economico del personale degli enti e delle amministrazioni a carattere locale, hanno natura sostitutiva rispetto a quelli nazionali e costituiscono, pertanto, fonte istitutiva.

Tale quadro comporta, di fatto, che il lavoratore pubblico aderisca ai fondi pensione negoziali ad opera di un rinvio, da parte del contratto individuale da lui stipulato, ai contratti collettivi del settore, che godono di efficacia generalizzata. Secondo alcune interpretazioni (Vallacqua, 2013) si potrebbe ipotizzare, per tale via, l'adesione obbligatoria alla previdenza complementare per i lavoratori pubblici.

La contrattazione collettiva può determinare gli oneri contributivi a favore del fondo pensione solo «in sede di determinazione del trattamento economico secondo procedure coerenti alla natura del rapporto» (art. 3, comma 2, e art. 8, comma 2, decreto legislativo n. 252/2005), perciò all'interno della disciplina del rapporto di pubblico impiego.

Lo stesso decreto legislativo n. 124/1993 aveva stabilito (art. 8, comma 4) che la contribuzione ai fondi pensione fosse definita insieme al trattamento economico, anche se tale previsione aveva comportato l'impossibilità di alimentare la previdenza complementare, posta l'assenza nel settore pubblico della fonte di finanziamento rappresentata dal trattamento di fine rapporto.

Come anticipato, infatti, anche le fonti di finanziamento rappresentano una delle incontrovertibili specificità del settore pubblico.

I trattamenti di fine servizio erogati ai pubblici dipendenti ⁽⁹⁾ sono sostanzialmente diversi dal tfr, valevole per il settore privato, sia dal punto di vista giuridico, che pratico.

Mentre i primi hanno carattere previdenziale, tipica del tfr è la natura di retribuzione differita; tale assunto implica ripercussioni sostanziali rispetto alla contribuzione che, nel primo caso, sarà ripartita in quote a carico sia del lavoratore che del datore di lavoro, mentre nella seconda ipotesi sarà destinata a gravare esclusivamente sull'impresa.

Differente è, altresì, il criterio di calcolo della prestazione: la legge 29 maggio 1982, n. 297, che ha novellato l'articolo 2120 del codice civile, sostituendo la precedente indennità di anzianità con il tfr, ha apportato radicali modifiche sotto tale profilo, trasformando il computo da moltiplicativo ad additivo.

⁽⁹⁾ L'indennità di buonuscita per il personale delle Amministrazioni statali; l'indennità premio di servizio per il personale degli enti locali e del comparto sanità; l'indennità di anzianità per i dipendenti degli enti pubblici non economici.

L'indennità non è più calcolata in ragione dell'ultima retribuzione (considerata all'80%) moltiplicata per gli anni di servizio, ma sommando le quote di accantonamento delle retribuzioni annuali ⁽¹⁰⁾, opportunamente rivalutate.

La mancata applicazione della legge n. 297/1982 ai pubblici dipendenti ha rappresentato un'occasione mancata per omogeneizzare le indennità dei diversi comparti, pubblico e privato, e la conseguente assenza, nel settore pubblico, di una delle risorse fondamentali per la previdenza complementare.

In altre parole, mancava un accantonamento "reale" che potesse essere devoluto, mese per mese, a previdenza complementare, posto che i trattamenti di fine servizio sono figurativi e si basano su un sistema di finanziamento a ripartizione. La transizione integrale dalle precedenti indennità al tfr presentava, perciò, le medesime difficoltà tecniche e finanziarie che pone il passaggio da un sistema pensionistico a ripartizione ad uno a capitalizzazione, che necessita di un apporto aggiuntivo di risorse per compensare quelle che, distratte dalla destinazione originaria, sono destinate agli accantonamenti tipici della capitalizzazione.

Per superare l'*impasse*, la legge n. 335/1995 ha tentato di armonizzare il sistema pubblico a quello privato, disponendo l'estensione del tfr ai dipendenti pubblici e affidandone il compito alla contrattazione collettiva nazionale. L'Aran (Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni) e le Confederazioni sindacali hanno firmato l'Accordo quadro nazionale in materia di trattamento di fine rapporto e di previdenza complementare il 29 luglio 1999, recepito poi dal d.P.C.M. 20 dicembre 1999, che ha esteso la disciplina del tfr a tutti i dipendenti a tempo determinato in servizio alla data del 30 maggio 2000 e a tutti i lavoratori pubblici assunti dopo il 31 dicembre 2000, mantenendo il previgente regime di trattamento di fine servizio per i soggetti assunti in precedenza. Questi ultimi possono optare per il trattamento di fine rapporto, solo a condizione di aderire contestualmente al fondo di previdenza complementare negoziale, destinandovi una quota di tfr che non può essere superiore al due per cento della retribuzione di riferimento.

La disciplina del tfr, che scaturisce dal combinato disposto dell'articolo 2120 del codice civile e dal d.P.C.M. 20 dicembre 1999, è del tutto peculiare e segna sostanziali differenze del settore pubblico rispetto a quello privato.

L'aliquota di finanziamento, versata dalle amministrazioni pubbliche datrici di lavoro all'Inps gestione dipendenti pubblici, è determinata in base al comparto di appartenenza ⁽¹¹⁾, mentre il lavoratore è titolare, ai fini dell'accantonamento, dell'aliquota di computo del 6,91 per cento della retribuzione di riferimento (per i lavoratori del settore privato l'aliquota corrisponde al 7,41 per cento, poiché include lo 0,50 per cento destinato al fondo di garanzia).

Diversi sono, altresì, la regolamentazione delle anticipazioni, non prevista per i pubblici dipendenti (art. 8 dell'accordo quadro del 29 luglio 1999), e il soggetto

⁽¹⁰⁾ L'aliquota di calcolo per i lavoratori del settore pubblico è pari al 6,91 per cento del 100 per cento della retribuzione annuale.

⁽¹¹⁾ L'aliquota di finanziamento corrisponde al 9,60 per cento dell'80 per cento della retribuzione per le amministrazioni statali e al 6,10 per cento per le amministrazioni locali iscritte all'*ex Inadel*.

erogatore delle prestazioni, che nel settore pubblico non è rappresentato dal datore di lavoro, ma dall'Istituto previdenziale (Inps gestione dipendenti pubblici).

Particolare è anche la disciplina della previdenza complementare, in particolare quella dei flussi finanziari rappresentati dagli accantonamenti del tfr che, invece di essere versati ai fondi pensione negoziali, sono contabilizzati e rivalutati presso l'ex Inpdap (ora Inps gestione dipendenti pubblici).

Il meccanismo di gestione virtuale prevede, infatti, che l'Istituto trattenga come accrediti figurativi le quote di tfr usate per il finanziamento della previdenza complementare ⁽¹²⁾, nonché la quota figurativa aggiuntiva pari all'1,5 per cento accordata ai lavoratori optanti ex art. 59, comma 56, legge 449/1997 e provveda, solo in seguito, a conferire al fondo pensione di riferimento il montante maturato, opportunamente rivalutato.

In una prima fase, fino al consolidamento del fondo, il rendimento sarà pari alla media dei rendimenti netti conseguiti da un paniere di fondi già operanti sul mercato individuati, tra quelli con maggiore consistenza di aderenti e secondo determinati criteri, con il decreto ministeriale emanato il 23 dicembre 2005.

Dunque, un pubblico dipendente detiene una posizione previdenziale complementare composta da una parte reale, costituita dai contributi effettivamente versati dal datore di lavoro e dal lavoratore al fondo e da una parte figurativa, che è contabilizzata e rivalutata dall'Inps, ma conserva natura virtuale fino all'atto della cessazione, con soluzione di continuità, del rapporto di lavoro, momento in cui il montante viene trasformato in risorsa reale e conferito dall'Inps al fondo pensione di appartenenza del lavoratore.

È appena il caso di accennare che una recente sentenza della Corte costituzionale (n. 223/2012) ha dichiarato illegittimo il nuovo assetto normativo delineato dall'articolo 10, comma 12, del decreto legge n. 78/2010, convertito nella legge n. 122/2010, che stabiliva che, per i lavoratori alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, dal primo gennaio 2011 il computo dei trattamenti di fine servizio si effettuasse secondo le regole di cui all'art. 2120 del codice civile, con l'aliquota di computo del 6,91 per cento.

Tale norma aveva determinato le azioni legali da parte dei pubblici dipendenti che, sulla base della uniformità di liquidazione del trattamento, ritenevano non fosse più applicabile la trattenuta del 2,50 per cento a loro carico e chiedevano che l'accantonamento fosse calcolato non più sull'80 per cento della retribuzione, come avveniva per le vecchie indennità, ma, come per il tfr, sulla base del 100 per cento della retribuzione.

La Corte costituzionale ha stabilito che il nuovo assetto determinava «un ingiustificato trattamento deteriore dei dipendenti pubblici rispetto a quelli privati», rendendo così necessario un ulteriore intervento legislativo (legge n. 228/2012, art. 1, commi 98-100), che ha ripristinato le regole previgenti relative ai trattamenti di fine servizio ed evitato l'applicazione della sentenza, che avrebbe finito per gravare pesantemente sul bilancio dello Stato. Per i dipendenti pubblici

⁽¹²⁾ L'intero ammontare, cioè il 6,91 per cento della retribuzione di riferimento, per i lavoratori assunti dopo il 31 dicembre 2000 e il 2 per cento della retribuzione di riferimento per gli altri lavoratori.

«ante 2000», il tfr ritorna ad essere una opzione che scaturisce esclusivamente dalla scelta di aderire al fondo pensione di categoria.

Allo stato, dunque, permangono palesi disparità di trattamento sia per quanto attiene le prestazioni di fine servizio, che in relazione alla previdenza complementare.

Rispetto all'ultimo profilo considerato, un primo elemento di diversità è rappresentato dalla mancata applicazione nel settore pubblico del meccanismo del conferimento tacito del tfr, previsto per i dipendenti privati dal primo gennaio 2007; il lavoratore pubblico può iscriversi ad una forma pensionistica complementare solo con modalità esplicite.

In realtà, tale previsione è comprensibile, stante la natura virtuale del tfr, che vanifica l'obiettivo di rendere disponibile l'indennità di fine rapporto per la previdenza complementare.

Anche le regole di accesso alle prestazioni, ai riscatti e alle anticipazioni sono diverse per i dipendenti pubblici rispetto ai lavoratori del settore privato: permangono vincoli più stringenti alla circolazione da un fondo negoziale ad una forma di previdenza individuale (il tfr e il contributo datoriale, previsti dalla contrattazione collettiva, non possono essere devoluti verso una forma pensionistica individuale) e la tassazione delle prestazioni, dei riscatti e delle anticipazioni è meno vantaggiosa di quella introdotta con il decreto legislativo n. 252/2005 (si continua ad applicare il decreto legislativo n. 47/2000).

Non si può sottacere sui dubbi di legittimità costituzionale che si profilano per l'ingiustificata presenza delle palesi disparità di trattamento considerate, che dovrebbero indurre il legislatore ad intervenire con provvedimenti straordinari per portare a compimento il lungo *iter* di armonizzazione tra il settore pubblico e quello privato e consentire, in tal modo, alla previdenza complementare dei dipendenti pubblici di uscire dalla condizione di residualità in cui ristagna.

Ora che i fondi per i dipendenti c.d. contrattualizzati sono stati autorizzati all'esercizio dalla Covip⁽¹³⁾ si devono creare le condizioni per il loro sviluppo, con interventi normativi appropriati – una prospettiva potrebbe essere l'estensione del decreto legislativo n. 252/2005, ma con i necessari adattamenti alle peculiarità del settore – e un'adeguata “alfabetizzazione” previdenziale, che veda coinvolti gli attori istituzionali, le organizzazioni sindacali e tutti gli *stakeholder* nella definizione di una strategia comune che possa contribuire al decollo della previdenza complementare.

⁽¹³⁾ I fondi operativi nel settore pubblico sono: Espero per i dipendenti della scuola; Perseo per i dipendenti di Regioni, autonomie locali e sanità; Sirio per i lavoratori dei ministeri, degli enti pubblici non economici, della Presidenza del Consiglio dei Ministri, dell'Enac e del Cnel; Laborfonds per i lavoratori privati e pubblici residenti nella Regione Trentino Alto Adige e Fopadiva per i lavoratori della regione Valle d'Aosta.

2. Un intervento necessario per il futuro dei giovani

La costruzione di un sistema previdenziale multipilastro è, perciò, funzionale a colmare il differenziale negativo tra le pensioni percepite dai nostri padri e quelle che saranno erogate ai nostri figli, specie alla luce della recente riforma pensionistica che, come anticipato (vedi *supra*, capitolo II, § 3.3), ha rafforzato la connessione tra contributi, prestazioni e aspettative di vita, determinando tassi di sostituzione che potrebbero vanificare la garanzia costituzionale di adeguatezza della prestazione previdenziale.

La portata di tali riflessioni assume maggiore incisività con riferimento ai giovani, posto che ad essi si applicherà per intero il sistema di calcolo contributivo, che richiede un periodo contributivo lungo e ben retribuito per poter offrire prestazioni di una qualche utilità, obiettivo difficilmente realizzabile in presenza di percorsi lavorativi discontinui, che determinano inevitabilmente una contribuzione previdenziale ridotta.

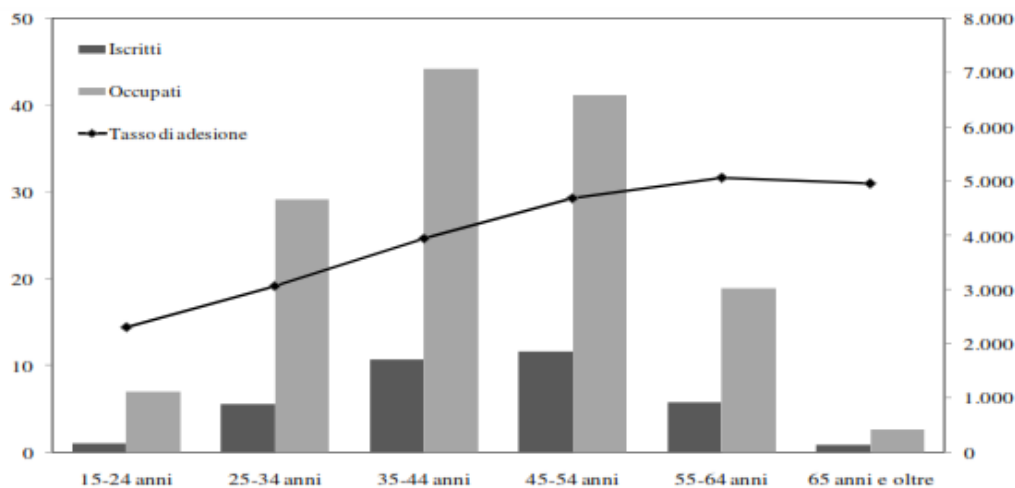
Ma, nonostante “costruirsi una seconda pensione” appaia una necessità improcrastinabile, l'urgenza indifferibile di tale intervento non trova conferma nei dati relativi alle adesioni alla previdenza complementare.

Nei dati contenuti nella relazione annuale della Covip (anno 2012) è possibile intravedere in maniera nitida ampie differenze nelle percentuali di adesione in base all'età degli iscritti alla previdenza complementare. Soltanto il 18 per cento dei lavoratori con meno di 35 anni è iscritto a una forma pensionistica complementare, mentre il tasso di partecipazione sale al 24,7 per cento per i lavoratori di età compresa tra 35 e 44 anni e al 30,2 per cento per quelli tra 45 e 64 anni.

L'età media degli aderenti è di 44,6 anni, rispetto all'età media degli occupati, che si attesta a 42 anni.

Grafico n. 6 – Tasso di adesione alla previdenza complementare per classi di età.

(dati di fine 2012; iscritti in percentuale dell'occupazione scala di sinistra; iscritti e occupati in migliaia di unità scala di destra)



Fonte: COVIP, *Relazione per l'anno 2012*, 29, in <http://www.covip.it/wp-content/uploads/Relazione-Annuale-2012.pdf>.

Le motivazioni, molteplici e variegata, possono, in parte, essere riconducibili all'attuale fase congiunturale che ha inficiato la già limitata capacità di risparmio dei giovani lavoratori, determinando l'impossibilità materiale di contribuire.

Ma alla base di tale deludente risultato vanno annoverati altri fattori: la frammentarietà dell'informazione attorno alle tematiche della previdenza complementare; la mancanza di un'adeguata conoscenza delle tematiche finanziarie e previdenziali (si veda *infra*, in questo capitolo § 1.2) e, come detto, la difficoltà, non banale per un giovane lavoratore, di reperire le risorse necessarie da destinate a futuro reddito pensionistico.

Per quanto attiene, infatti, alla condizione del lavoratore *non standard*, vi è una contraddizione insita nell'uso dello strumento che, se per un verso pare ancor più legittimato, a causa dei vuoti di tutela pensionistica inevitabilmente connessi alla discontinuità lavorativa, per altro verso sembra inadatto a recepire le istanze di questa area del mondo produttivo, a dispetto dell'inserimento tra i suoi destinatari dei «lavoratori assunti in base alle tipologie contrattali previste dal decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276» (decreto legislativo n. 252/2005, articolo 2, comma 1, lett. a).

Infatti, la previdenza complementare, incentrata sull'utilizzazione del trattamento di fine rapporto, e caratterizzata, fin dai suoi esordi, come forma collettiva e occupazionale, sembra condividere con il sistema pensionistico obbligatorio il riferimento alla figura social tipica del lavoratore subordinato a tempo pieno e indeterminato. Anch'essa richiede apporti sostanziosi, difficilmente raggiungibili dai giovani nell'attuale contesto socio-economico.

Per acquisizione condivisa tra gli operatori dei fondi pensione, il peso di una tutela ragionevole che potrebbe essere richiesta alla previdenza integrativa si

individua in venti-venticinque punti percentuali del reddito lavorativo finale. Avvalendosi dei dati tecnici necessari, si può stimare che per ogni punto percentuale versato in un fondo pensione a capitalizzazione si potrebbero ottenere, in un arco temporale di quaranta anni, 2-2,5 punti percentuali del reddito percepito prima del pensionamento. Ne discende che, per realizzare il tasso di sostituzione suindicato, il giovane lavoratore dovrebbe destinare perlomeno dieci punti percentuali del proprio reddito, purché si tratti di una retribuzione continuativa e di importo adeguato.

Le interruzioni del rapporto di lavoro e la conseguente sospensione della contribuzione incidono negativamente non solo sulla futura erogazione pensionistica di base, ma anche su quella complementare. Tale effetto assume ancor più valenza, se i vuoti contributivi sono riferibili alla fase iniziale della carriera, quando cioè, in base al meccanismo della capitalizzazione, esercitano il peso maggiore.

I frequenti passaggi tra una categoria e l'altra, compiuti dal lavoratore *non standard* durante il proprio *iter* lavorativo, comportano difficoltà connesse alle diverse condizioni e previsioni statutarie proprie dei comparti “attraversati”, nonostante l'articolo 12 del decreto legislativo n. 252/2005 preveda, in tal caso, «il trasferimento ad altra forma pensionistica complementare alla quale il lavoratore acceda in relazione alla nuova attività».

Tali considerazioni mantengono inalterata la necessità ineludibile di aderire alle forme pensionistiche complementari, suggerendo, come possibile soluzione nel caso in cui si dovesse interrompere un rapporto di lavoro, l'opzione, generalmente consentita dalle previsioni statutarie dei fondi di categoria, di sospendere la contribuzione. Tale facoltà se, per un verso, non impedisce le inevitabili ripercussioni negative sulla posizione assicurativa del giovane, per altro verso gli consente la possibilità di continuare ad utilizzare lo strumento. Nel momento in cui si attiverà un nuovo rapporto di lavoro, il contributo potrà riprendere presso il medesimo fondo, nel caso di occupazioni nello stesso settore merceologico; in caso contrario, presso altri organismi previdenziali, ai quali trasferire, in neutralità fiscale, la posizione previdenziale.

Un interessante tentativo di incentivare forme di previdenza integrativa per i lavoratori *non standard* è stato compiuto nell'ambito della disciplina del lavoro tramite agenzia, attraverso l'istituzione di un apposito Fondo pensione, Fontemp, destinato ai lavoratori che hanno stipulato un contratto con un'impresa di somministrazione.

Nel caso in cui il lavoratore aderisca al fondo, destinandovi il proprio trattamento di fine rapporto e la propria contribuzione, provvedono ad alimentare il fondo anche gli enti bilaterali del settore (Ebitemp e Formatemp), destinandovi il contributo previsto dalle disposizioni statutarie, con una attenzione particolare rivolta ai lavoratori del settore, affinché non maturino vuoti contributivi.

Il fondo, costituito il 24 luglio 2008, ha rappresentato una novità non solo a livello nazionale, ma anche a livello europeo.

Tra le iniziative che meritano di essere rammentate rientrano anche quelle ascrivibili ad alcune Regioni che, appellandosi alle competenze loro attribuite dal terzo comma dell'art. 117 della Costituzione, si sono attivate per supportare i

lavoratori in difficoltà attraverso il versamento contributivo ai fondi pensione di natura collettiva ai quali aderiscono, evitando, in tal modo, le prevedibili ricadute sociali che potrebbero concretizzarsi.

Un esempio virtuoso è rappresentato dalla Regione Veneto (anche le Regioni autonome del Trentino Alto Adige e Friuli Venezia Giulia sono intervenute nella materia) che, con la legge 18 maggio 2007, n. 10, ha disposto l'erogazione di contributi ai lavoratori residenti nel suo territorio e iscritti a fondi pensione di natura collettiva, nei casi previsti di congedo parentale o di impiego in contratti che prevedano livelli ridotti di contribuzione previdenziale obbligatoria o, ancora, discontinuità contributiva.

Per quanto attiene, invece, ai rapporti riconducibili nell'alveo del lavoro c.d. "parasubordinato" che rappresenta una delle tipologie contrattuali più utilizzate dai giovani, va rilevato che sono stati considerati solo incidentalmente dal processo di riforma operato dalla legge 335/95 e, in ultimo, dal decreto legislativo 252/2005, che ha lasciato ai margini l'area del lavoro autonomo e libero professionale.

Come abbiamo più volte osservato, l'"ombrello protettivo" del *welfare*, per questi lavoratori, si è ridotto oltre misura, prospettando la concreta possibilità di assistere all'erogazione di prestazioni pensionistiche insufficienti.

Ma se, per un verso, tale ragionamento conduce, *ictu oculi*, alla perentorietà della scelta di adesione da parte di questa categoria che, grazie alla previdenza complementare, potrebbe integrare la rendita di base; per altro verso, vi sono elementi che la contrastano.

La riserva di tfr annualmente accantonato, che costituisce la fonte principale di finanziamento alle forme pensionistiche complementari, è un emolumento del quale i lavoratori parasubordinati risultano sprovvisti e dal quale è difficile prescindere per ottenere una tutela ragionevole dai fondi pensione (pesa quasi sette punti percentuali - 6,91% della retribuzione utile ai fini del tfr – dei dieci che, in base alle considerazioni suindicate, corrispondono all'ammontare contributivo necessario).

L'apporto contributivo richiesto a tali lavoratori diventa realisticamente poco sostenibile, tenuto conto che non possono neppure fare affidamento sul contributo del datore di lavoro a cui, invece, può aver diritto, in base agli accordi collettivi anche aziendali, il lavoratore subordinato che abbia aderito ad un fondo pensione versando la contribuzione a suo carico.

In verità, una soluzione potrebbe essere individuata nel finanziamento da parte del committente verso la forma di previdenza individuale scelta liberamente dal lavoratore, come prevede lo stesso art. 8, comma 1, del decreto legislativo n. 252/2005 che testualmente recita: «il finanziamento delle forme pensionistiche complementari può essere attuato mediante il versamento di contributi a carico del lavoratore, del datore di lavoro o del committente». Ma tale strada pare, onestamente, irta di ostacoli, sia nel caso in cui sia lasciata alla libera determinazione del datore di lavoro – pare assai poco plausibile che quest'ultimo si avvalga di tale possibilità – sia nel caso in cui, rispondendo all'esigenza di questa categoria che dovrebbe poter contare su forme previdenziali alimentate stabilmente dalla contribuzione del committente, si preveda un esplicito impegno

contrattuale in tal senso, poiché, in tal caso, è probabile che i costi di tale operazione toglierebbero competitività a questa tipologia contrattuale.

Nonostante le criticità rappresentate, le soluzioni alle quali possono accedere queste figure sono rappresentate dai fondi pensione aperti e dai piani individuali di previdenza realizzati attraverso contratti di assicurazione sulla vita.

Non ci si può esimere, in questa disamina, dal considerare anche gli aspetti problematici relativi all'adesione alla previdenza complementare da parte dei giovani lavoratori del settore pubblico, non per la mancanza di fondi ad essi dedicati ⁽¹⁴⁾, ma per la presenza di norme differenti per i lavoratori del pubblico impiego (decreto legislativo n. 124/1993) rispetto a quelle proprie del settore privato (decreto legislativo n. 252/2005), svelando l'incoerenza di un quadro normativo che penalizza il pubblico dipendente.

L'adesione alla previdenza complementare da parte di un giovane lavoratore presenta, come emerge dagli aspetti tratteggiati, difficoltà patenti, delle quali si deve avere contezza per fornire soluzioni rapide in grado di rispondere alle mutevoli esigenze della società e degli individui.

Potrebbero essere messi in campo strumenti che supportino il lavoratore nei momenti di alternanza “lavoro-non lavoro”, consentendogli di valorizzare tali periodi non solo ai fini della previdenza obbligatoria, ma anche con riferimento a quella integrativa. Tale obiettivo potrebbe essere realizzato, sulla base del principio di sussidiarietà, con l'intervento di soggetti pubblici e privati, come è avvenuto nelle *best practices* di iniziativa regionale suindicate.

Le criticità descritte, tuttavia, non modificano in alcun modo la convinzione che l'adesione alla previdenza integrativa rappresenti, per i giovani lavoratori, una scelta obbligata, nel compiere la quale è essenziale il “fattore tempo”, poiché il rinvio della decisione si traduce inevitabilmente in un onere destinato a incidere, e molto, su archi temporali dilatati quali sono quelli prospettici di un giovane.

Infatti, uno dei vantaggi più evidenti offerti dal sistema di previdenza complementare a capitalizzazione risiede nella possibilità di sfruttare le caratteristiche dell'investimento finanziario. L'investimento a lungo termine, che dovrebbe rappresentare la scelta di elezione per il giovane lavoratore, consente di accompagnare una minore volatilità ad una maggior redditività, posto che, grazie alla “magia dell'interesse composto” ⁽¹⁵⁾, i rendimenti potrebbero far lievitare il montante accumulato, in virtù della crescita esponenziale all'aumentare della durata.

Ma le perdite “potenziali” di un giovane che non aderisca ad un fondo pensione non si limitano ai rendimenti non realizzati sui mercati finanziari; vanno

⁽¹⁴⁾ La recente istituzione di Sirio e di Perseo ha colmato questa lacuna, nonostante permanga l'area del personale cosiddetto “non contrattualizzato” (magistrati, prefetti, diplomatici, avvocati dello Stato, professori universitari, per i quali, in verità, poco si pone la questione della previdenza complementare), ancora sprovvista di fondi pensione di riferimento e per i quali l'unica possibilità di adesione è riferibile agli strumenti di previdenza individuale.

⁽¹⁵⁾ Con semplici calcoli matematici, si può osservare come centomila euro al 6 per cento producono duecentoquarantamila euro dopo 15 anni, cinquecentosettantaquattromila euro dopo 30 anni (molto più del doppio), un milione di euro dopo 40 anni.

conteggiati anche i mancati apporti di contribuzione datoriale e la rinuncia ai vantaggi fiscali, emolumenti tutt'altro che irrilevanti.

Le possibilità che gli si profilano invece, nel caso in cui decida di entrare nel circuito di previdenza complementare, sono più d'una, potendosi rivolgersi ai fondi di categoria, ma potendo anche aderire ai fondi aperti o ai c.d. *pip*. Come anticipato, tuttavia, la scelta non è neutrale: se opta per un fondo diverso da quello negoziale, ha diritto al contributo del datore di lavoro solo se ciò è espressamente previsto dagli accordi istitutivi del fondo pensione chiuso, applicabili al rapporto di lavoro in questione.

La decisione che deve assumere non può, comunque, che partire da un'analisi attenta delle sue variabili soggettive (capacità di produrre reddito, situazione personale e familiare, aspettative previste per l'età senile), in grado di influenzare significativamente il *forecast* previdenziale.

Va valutata anche la potenziale efficienza dello strumento previdenziale dal punto di vista finanziario, non solo verificando che il fondo prescelto possa contare su buone *performance* storiche, ma anche su costi complessivi "sostenibili", tali da non penalizzare eccessivamente i risultati finali. Sul sito della Covip è disponibile, per ogni forma di previdenza complementare, l'indicatore sintetico di costo, che riassume in un unico dato l'ammontare dei costi omnicomprensivi medi, declinato secondo quattro possibili periodi di adesione allo strumento (2, 5, 10 e 35 anni).

Rilievo interessante è rappresentato, altresì, dalla presenza di più linee di investimento, oltre a quella che garantisce la conservazione del capitale e un rendimento minimo. Infatti, investire in un fondo multicomparto, che prevede più opzioni di investimento diversificate per profili di rischio-rendimento, consente di indirizzare le proprie contribuzioni verso gli investimenti più adeguati alle proprie aspettative di rendimento e alla propria propensione al rischio.

Anche le moderne teorie economico-finanziarie avvalorano l'opportunità di aderire alla previdenza complementare quando si è giovani, poiché sostengono che un investimento a medio-lungo termine, quale è quello di tipo previdenziale, andrebbe pianificato attivando un percorso di *life cycle*, che prevede l'adesione a linee azionarie ad inizio carriera, per poi evolvere, automaticamente e progressivamente, verso linee meno rischiose. Tale principio si fonda sulla constatazione che le esigenze e i profili di rischio degli aderenti ad un fondo pensione cambiano fisiologicamente nel tempo, in base all'avvicinarsi del singolo all'età pensionabile.

Qualunque sia la linea di investimento adottata, risulta fondamentale che il giovane sia adeguatamente preparato dal punto di vista finanziario, per poter seguire nel tempo le fasi del proprio investimento previdenziale, analizzando, tempo per tempo, i rendimenti conseguiti in un arco temporale di almeno 3-5 anni e valutando la bontà della gestione sia in senso assoluto che in relazione ai *benchmark* di riferimento.

Sarebbe opportuno che valuti anche le prestazioni offerte dallo strumento previdenziale in fase di maturazione dei contributi, analizzando la flessibilità offerta con riferimento alle anticipazioni, ai riscatti e alla libera trasferibilità, elemento fondamentale per consentirgli di adattarsi alle imprevedute situazioni che possano intervenire durante la sua attività lavorativa, specie in un mercato del

lavoro dinamico come quello attuale. Giova ricordare che il decreto legislativo n. 252/2005 ha previsto il riscatto totale nel caso di cessazione dell'attività lavorativa che determini uno stato di disoccupazione che si protragga per oltre quarantotto mesi e il riscatto in misura pari al cinquanta per cento della posizione individuale maturata nei casi di cessazione dell'attività lavorativa che comporti inoccupazione per un periodo non inferiore a dodici mesi e non superiore a quarantotto mesi, oppure in caso di ricorso, da parte del datore di lavoro, a procedure di mobilità o cassa integrazione guadagni.

Anche se ampio appare l'arco temporale che si prospetta al giovane dipendente prima del pensionamento, risulterà preferibile l'offerta di un fondo che abbia recepito le previsioni di garanzie complementari di “protezione della persona”, nei casi di invalidità totale o parziale, di premorienza, di perdita dell'autosufficienza.

Tali coperture assicurative potrebbero offrirgli un *mix* di tutele assistenziali e previdenziali, finalizzate a risolvere i problemi economici conseguenti alle disabilità che, sempre più spesso, accompagnano la longevità.

Un profilo ulteriore da considerare è rappresentato dalle prestazioni che l'aderente può ottenere dalla conversione del montante previdenziale. I singoli statuti possono prevedere diverse tipologie di rendita (vitalizia, reversibile, rendita con contrassicurazione), tra le quali l'aderente potrà scegliere, al momento del pensionamento, la più adatta alle proprie esigenze personali.

Sui siti internet dei singoli fondi pensione, sono reperibili la nota informativa e gli statuti, che illustrano efficacemente tutte le possibilità offerte.

Fondamentale, ai fini della scelta di un fondo pensione, risulta anche un'attenta analisi dei coefficienti demografici che determineranno le rendite, sulla base della speranza di vita attesa per ogni individuo, in relazione al sesso e all'età raggiunta all'atto del pensionamento.

È importante verificare se tali parametri siano già stati fissati *ab initio*, oppure se la loro identificazione sia stata differita alla scadenza del piano. Inoltre, scegliere un tasso di conversione penalizzante, potrebbe vanificare i risultati ottenuti in termini di rendimento.

Da ultimo, nel valutare la convenienza dell'adesione alla previdenza complementare, il giovane lavoratore dovrà considerare il beneficio fiscale rappresentato dalla deducibilità dei contributi versati, entro il limite annuo di 5.164,57 euro.

Nell'architettura poliedrica della previdenza complementare, è dato rinvenire una disposizione espressamente indirizzata ad agevolare i giovani nell'adesione alla previdenza complementare: l'articolo 11, comma 6, decreto legislativo n. 252/2005 prevede la possibilità di sfruttare integralmente il beneficio fiscale previsto dalla normativa (ovvero la possibilità di dedurre dall'Irpef l'importo di € 5.164,57 annui) anche per i soggetti che, nei primi momenti della loro attività lavorativa, non ne hanno potuto usufruire a causa della limitata capacità contributiva.

La norma dispone che per «i lavoratori di prima occupazione successiva alla data di entrata in vigore del presente decreto e, limitatamente ai primi cinque anni di partecipazione alle forme pensionistiche complementari, è consentito, nei venti anni successivi al quinto anno di partecipazione a tali forme, dedurre dal reddito

complessivo contributi eccedenti il limite di 5.164,27 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 non superiore a 2.582,29 euro annui».

Nonostante vada precisato che la norma non prevede l'obbligo di ripartire in quote costanti il "montante" non dedotto, né penalizzazioni nel caso del mancato utilizzo in un determinato anno, la previsione andrebbe migliorata per adeguarla all'attuale contesto socio-economico.

Oltre ad alcuni aspetti che potrebbero essere ritenuti marginali ⁽¹⁶⁾, la facoltà di dedurre dal reddito contributi per importi superiori ai 5.164,27 euro potrebbe essere estesa oltre i venti anni, precisamente fino all'atto del pensionamento.

Ma, a prescindere dalla convenienza fiscale, innegabili paiono i vantaggi dell'adesione alla previdenza complementare per il futuro dei giovani.

L'analisi effettuata mostra che molteplici sono i fattori che dovrebbero orientare la scelta verso uno specifico strumento integrativo, perché solo una considerazione attenta degli elementi esaminati può consentire di valutare con oculatezza le reali opportunità offerte dal secondo e dal terzo pilastro previdenziale

Ma una simile disamina presuppone un'adeguata comprensione dei servizi finanziari e della materia previdenziale, mentre è proprio la carenza di informazione in tali ambiti che, ponendo gli individui in un condizione di potenziale vulnerabilità, ne inibisce le scelte – la previdenza comportamentale sostiene che tale sensazione blocca le persone in posizioni agnostiche – determinando, di conseguenza, i bassi tassi di adesione suindicati.

2.1. La previdenza complementare stenta ad imporsi: *gap* culturale e informativo

Dai dati forniti dalla relazione Covip per il 2012, emerge che in Italia i lavoratori iscritti a forme di previdenza complementare sono circa 5,8 milioni, un quarto del totale degli occupati, un numero decisamente inferiore rispetto al potenziale di sviluppo ipotizzato al momento della loro istituzione e a seguito dell'approvazione del decreto legislativo n. 252/2005.

La mancanza di un'adeguata formazione e informazione finanziaria e previdenziale rappresenta il fattore che, per acquisizione ormai condivisa in dottrina e tra gli *stakeholder*, maggiormente ostacola le adesioni alla previdenza integrativa.

Unanime è la convinzione che l'Italia deve recuperare, rispetto a molti altri paesi, un *gap* culturale dovuto alla carenza di conoscenze sufficienti in questi ambiti, condizione che determina l'incapacità, da parte degli individui, di superare

⁽¹⁶⁾ Si è invocata una interpretazione estensiva dei beneficiari, al fine di non escludere coloro che, alla data di entrata in vigore della norma (2007), fossero a cavallo del quinquennio e che avrebbero potuto fruirne per la durata residua dei cinque anni, prefigurando in tal modo una ingiustificata disparità di trattamento.

atteggiamenti renitenti e di compiere scelte consapevoli relative alla propria posizione assicurativa e previdenziale.

Un pilastro fondato sulla capitalizzazione rappresenta un'opportunità imprescindibile per migliorare l'efficienza del sistema pensionistico, ma comporta un cambiamento radicale sia negli attori delle scelte previdenziali – si addossa ai singoli la responsabilità che attiene all'accumulazione di risorse per l'età anziana – sia nel modo in cui sono prese le decisioni, che richiedono un'adeguata capacità di affrontare i nuovi compiti.

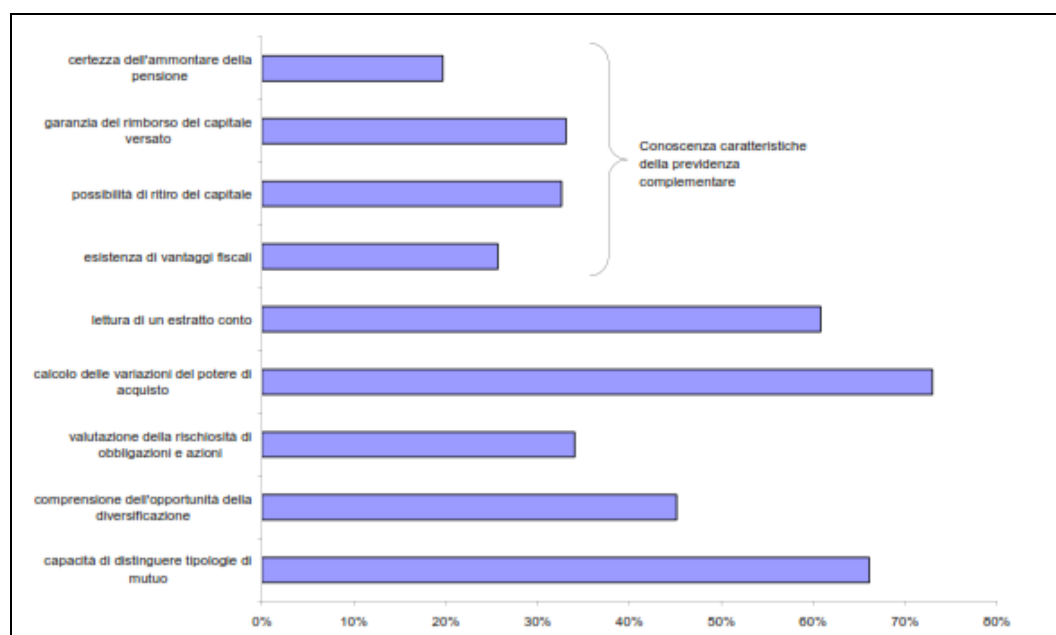
L'adesione richiede consapevolezza rispetto alla propria “posizione” previdenziale obbligatoria, conoscenze “di base” relative alla previdenza complementare e una valutazione attenta dell'impegno economico richiesto e del risultato ottenibile.

Nelle diverse fasi di partecipazione ad un fondo pensione, agli individui si chiede di risparmiare in un'ottica di lungo periodo, di scegliere il tipo di investimento più adeguato al proprio profilo di rischio, di gestire le risorse in maniera efficiente, di non intaccare il montante accumulato con anticipazioni, di richiedere erogazioni in rendita piuttosto che in capitale, di assicurarsi contro il “rischio di longevità”. La richiesta, insomma, molto più onerosa che in passato, prevede l'assunzione di una responsabilità diretta da parte dei singoli e contempla la capacità di comprensione e di gestione degli *step* decisionali in cui si articola un piano pensionistico.

Tuttavia, l'evidenza empirica dimostra che il grado di conoscenza e di dimestichezza della popolazione con alcuni concetti finanziari e previdenziali di base è assai limitato.

Un'indagine pubblicata dalla Banca d'Italia nel febbraio 2010 misura il grado di competenza e di conoscenza finanziaria relative alle scelte d'investimento delle famiglie italiane.

Grafico n. 7 – Conoscenze in materia finanziaria delle famiglie italiane
(percentuale di famiglie che hanno risposto correttamente)



Fonte: BANCA D'ITALIA, *Bollettino statistico*, anno XX, 10 febbraio 2010, 28, in www.bancaditalia.it/statistiche/indcamp/bilfait/boll_stat/suppl_08_10_corr.pdf.

Come si evince dal grafico n. 7, la percentuale di domande a cui i capofamiglia rispondono in modo corretto è, in media, pari al 43 per cento. Mentre circa due terzi degli individui sa leggere un estratto conto o calcolare variazioni del potere di acquisto, solo un terzo conosce la diversa rischiosità delle azioni rispetto alle obbligazioni e ancor più contenuto risulta il livello di informazione finanziaria per quanto concerne la previdenza complementare. Il grafico disegna un quadro sconsolante, che colloca tra il 20 e il 33 per cento la percentuale di famiglie che ne conosce le caratteristiche.

Il titolo di studio e l'età sono le variabili soggettive più fortemente connesse all'aspetto analizzato, che correla elevati livelli di istruzione ed età più avanzate (comprese tra i 35 e i 64 anni) con una migliore comprensione di nozioni, termini e concetti. Al contrario, sono proprio i giovani e gli anziani che maggiormente necessitano di approfondire le proprie conoscenze in materia.

Insomma, il quadro che emerge dalle numerose indagini effettuate sembra confermare un *gap* tra il comportamento ottimale degli individui e quello effettivamente adottato.

La mancanza di un'adeguata educazione finanziaria e previdenziale si traduce spesso in uno stato di incertezza e di ansia, da parte degli individui, rispetto alle aspettative che attengono al proprio futuro pensionistico, come dimostrano le analisi del Censis; nei diversi gruppi sociali e nei vari contesti si riscontra una convinzione trasversale che la vecchiaia sarà un periodo di ristrettezze.

Tabella n. 4 – Opinioni sulla condizione economica attesa nella propria vecchiaia, per età dei lavoratori interessati (val. %)

<i>Pensando alla sua vecchiaia Lei ritiene che sul piano della condizione economica:</i>	Fino a 34 anni	Oltre 34 anni	Totale
Sarà una fase di ristrettezze, non avrà granché da spendere	39,1	47,6	45,8
Non potrà scialare, ma avrà comunque abbastanza per togliersi qualche sfizio	27,3	23,3	24,5
Non sa, è tutto molto incerto	27,1	20,6	21,5
Potrà godersi un po' di serenità anche grazie a buoni redditi (pensioni e altri redditi)	6,5	8,5	8,2
Totale	100,0	100,0	100,0

Fonte: CENSIS, *Promuovere la previdenza complementare come strumento efficace per una longevità serena*, Roma, novembre 2012, in www.covip.it.

Come mostra la tabella n. 4, solo il 6,5 per cento degli intervistati di età fino ai 34 anni ritiene che il periodo di vita successivo al pensionamento possa rappresentare una fase serena, in cui godere di una adeguata disponibilità economica, mentre la maggioranza dei soggetti prevede momenti austeri o prova un senso di incertezza. La sensazione di insicurezza per il futuro blocca gli individui in posizioni agnostiche e ne inibisce le scelte; tutto ciò si concretizza nell'adesione ad opzioni di *default*, ossia alternative percepite aprioristicamente come ottimali o, più spesso, nell'inclinazione a differire le decisioni o nell'immobilismo.

L'inerzia sembra essere l'atteggiamento più frequente nei confronti delle scelte che riguardano l'accumulazione di risorse per l'età anziana. L'incapacità di progettazione a lungo termine si riscontra soprattutto tra i giovani, per i quali, peraltro, il fattore tempo è essenziale nella scelta di adesione, poiché rinviare si traduce inevitabilmente in un'onerosità destinata a incidere, e molto, su archi temporali dilatati quali sono quelli prospettici di un giovane (si veda *supra*, in questo capitolo §1.2).

È necessaria, perciò, una presa di coscienza psicologica, partendo da una informazione realistica sui tassi di sostituzione che il primo pilastro potrà realmente offrire e cercando, in seguito, di mostrare la convenienza di una soluzione basata sul secondo pilastro.

Non sono mancate obiezioni, tuttavia, sulle conseguenze che potrebbero generare le politiche di educazione finanziaria, inducendo negli individui condizioni di eccessiva sicurezza sulle proprie capacità, con effetti deleteri sulle scelte operate in un sistema animato da agenti non pienamente razionali. Il dibattito dottrinale si è acceso a proposito di alcune dubbi, sollevati dalla dottrina (Willis, 2008) e suffragati dalle indagini condotte negli Stati Uniti (Mandell, 2006), sull'efficacia dei programmi di educazione finanziaria. In base a tali visioni, i consumatori

tenderebbero a sovrastimare la propria comprensione dei servizi finanziari, con il rischio di una discrasia evidente tra la fiducia nelle proprie conoscenze e la cognizione reale.

Ma è ormai unanimemente riconosciuto il ruolo svolto dall'“alfabetizzazione” finanziaria nel ridurre le asimmetrie informative e consentire, di conseguenza, scelte più adeguate e consapevoli. È chiaro che gli “squilibri” informativi impattano negativamente sulla forza d'attrazione della previdenza complementare e impediscono il decollo del sistema multipilastro.

Alcune delle dottrine più accreditate sull'argomento (Lusardi, 2008) sostengono che gli individui, prima di assumere decisioni finanziarie o previdenziali, dovrebbero possedere una “*financial license*”, analogamente alla patente di guida richiesta prima di circolare con una autovettura. In effetti, la “bontà” di tale suggerimento risiede, per un verso, nella complessità della materia, che richiede competenze interdisciplinari e specialistiche, per altro verso, negli effetti connessi alle scelte operate, posto che l'improvvisazione può determinare danni economici ingenti.

Ora che l'ombrello protettivo del sistema pubblico si è ridotto e che si è attribuito al singolo il compito di prendere le decisioni che riguardano il proprio futuro, va riconosciuto il ruolo di supporto da parte delle istituzioni che, attraverso iniziative di educazione finanziaria e previdenziale, possano accompagnare il cambiamento culturale che si estrinseca nel trasferimento di responsabilità. Tale assunto è ancor più giustificato, in considerazione del rigetto che la crisi finanziaria sembra avere innescato nei confronti della previdenza integrativa *tout court*.

Avvicinare i cittadini al secondo pilastro, cercando di arricchire il bagaglio di conoscenze previdenziali dei soggetti con minori competenze, è stato negli ultimi anni (ed è oggi) l'intento di alcuni importanti soggetti che operano nel campo della previdenza complementare, come emerge dalle relazioni della Covip relative agli anni 2011 e 2012, nella parte in cui descrivono la partecipazione della Commissione di vigilanza sui fondi pensione ad alcune rilevanti iniziative istituzionali di comunicazione.

Tra i diversi progetti va segnalata un'indagine campionaria commissionata al Censis per monitorare le reali competenze dei lavoratori e, per quanto di interesse alla presente ricerca, vanno rilevate le iniziative volte ad avvicinare i giovani alla previdenza complementare, modificando l'approccio cognitivo nei confronti delle tematiche pensionistiche. Segnatamente, ci si riferisce alla proposta di “ripensare” il sito istituzionale *web*, modificandone struttura e grafica, per renderlo più fruibile ai giovani e alle occasioni di incontro a loro dedicate, come quella indetta dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali e denominata «Un giorno per il futuro».

Ci si è anche interrogati sull'opportunità di interventi di carattere generale, rivolti a tutti indistintamente, piuttosto che su misure indirizzate alle fasce di popolazione maggiormente a rischio, più impreparate, tra le quali, come anticipato, si collocano i giovani.

Le analisi hanno dimostrato che le persone meno preparate finanziariamente tendono a risparmiare e ad investire meno, non giovandosi perciò delle

opportunità offerte dalle attività fiscalmente agevolate e attivando un circolo vizioso che tende ad escludere proprio le persone che ne avrebbero più bisogno.

Gli interventi potrebbero essere più efficaci se fossero calibrati per fasce di età, considerando le varie problematiche che gli individui devono affrontare nelle diverse fasi del “ciclo di vita”.

Mentre una formazione completa risulta essenziale per i giovani, che dovranno operare scelte di diverso tenore, distribuite lungo un arco temporale dilatato (il fondo a cui aderire, la tipologia di investimento, la rendita, etc.), per gli anziani, la cui preoccupazione è rivolta ad assicurarsi erogazioni adeguate alle esigenze dell'età più avanzata e a garantirsi una copertura assicurativa sufficiente per i rischi di *long term care*, pare più opportuna una informazione semplice e mirata a fornire le nozioni loro necessarie per decidere opportunamente.

Nell'impostare un piano di educazione in materia previdenziale, le difficoltà sono accentuate dalla complessità degli strumenti (l'offerta dei piani previdenziali è sempre più sofisticata e richiede conoscenze interdisciplinari); dall'orizzonte temporale estremamente ampio in cui si sviluppano le scelte, il cui rischio è a carico del lavoratore; dalla straordinarietà della decisione, spesso impostata una sola volta nell'arco della vita; dal contesto in cui si effettua la scelta, in veloce e continua evoluzione, che non sempre consente di poter usufruire dell'esperienza altrui. Si aggiunga il notevole costo psicologico che accompagna soluzioni connesse alla pensione e alla vecchiaia, periodi della vita che la mente allontana da sé e ai quali non si pensa volentieri.

Proprio questa complessità suggerisce che quello su cui sarebbe opportuno investire più risorse riguarda il modo in cui veicolare le informazioni, per supportare il processo di pianificazione che attiene le scelte pensionistiche.

Le campagne di comunicazione pubblicitaria sulla previdenza complementare, che hanno avuto un impulso particolare dal gennaio 2007 con l'avvio della riforma della previdenza complementare, non hanno ricevuto gli esiti attesi. Vari studi sono stati effettuati sugli strumenti di comunicazione utilizzati e sulla loro efficacia, confermando che il messaggio ha raggiunto l'obiettivo di farsi notare, grazie allo stimolo incombente rappresentato dalla condizione di dover scegliere, in un lasso di tempo determinato (sei mesi), la destinazione del trattamento di fine rapporto. Ma le analisi hanno anche mostrato che la pubblicità non ha raggiunto i livelli desiderabili né in termini di efficacia psico-sociologica, incidendo cioè sugli atteggiamenti dei potenziali aderenti, né in termini di efficacia comportamentale, con risposte adeguate agli stimoli ricevuti.

La comunicazione si è focalizzata sul confronto tra tfr e fondo pensione, distogliendo così l'attenzione dai vantaggi complessivi delle forme pensionistiche complementari. Per ottenere le risposte auspiccate, gli studiosi del *marketing* assicurativo affermano che si sarebbe dovuta trasmettere un'immagine di sicurezza e di fiducia nei confronti della previdenza complementare, puntando sull'impatto emotivo del messaggio.

Ci si interroga, tuttavia, sulla possibilità di veicolare questi aspetti tramite la pubblicità; il successo di adesione riscosso, negli ultimi anni, dai *pip* rispetto alle forme negoziali sembra confermare l'importanza di una relazione interpersonale posta in atto da una rete predisposta *ad hoc*.

Tale osservazione è avvalorata dai dati che emergono dalla relazione Covip per il 2012, in base ai quali l'apporto più consistente alle adesioni è stato fornito da *pip* "nuovi", con 338.000 nuovi aderenti, seguiti dai fondi negoziali con 60.000 e dai fondi aperti con 57.000 unità.

Tabella n. 5 – Forme pensionistiche complementari. Iscritti
(dati di fine 2012)

	Numero fondi	Iscritti ⁽¹⁾		Nuovi iscritti nel 2012 ⁽²⁾
		Numero	var. % 2012/2011	Numero
Fondi pensione negoziali	39	1.969.771	-1,2	60.000
Fondi pensione aperti	59	913.913	3,7	57.000
Fondi pensione preesistenti	361	659.920	-0,7	18.000
PIP "nuovi" ⁽³⁾	76	1.777.024	22,4	338.000
Totale⁽⁴⁾	536	5.356.929	6,5	442.000
PIP "vecchi" ⁽⁵⁾		534.816		-
Totale generale⁽⁴⁾⁽⁶⁾		5.828.674	5,3	442.000

(1) I dati possono includere duplicazioni relative a soggetti iscritti contemporaneamente a più forme. Sono inclusi gli iscritti che non hanno effettuato versamenti nell'anno e i cosiddetti differiti. Sono esclusi i pensionati.

(2) Dati parzialmente stimati. I dati riguardanti le singole tipologie di forma (fondi pensione negoziali, fondi pensione aperti, ecc.) sono al netto degli iscritti trasferiti da forme della stessa tipologia; il totale è al netto di tutti i trasferimenti interni al sistema della previdenza complementare.

(3) PIP conformi al Decreto lgs. 252/2005.

(4) Nel totale si include FONDINPS.

(5) PIP istituiti precedentemente alla riforma del 2005 e non adeguati al Decreto lgs. 252/2005.

(6) Sono escluse le duplicazioni dovute agli iscritti che aderiscono contemporaneamente a PIP "nuovi" e "vecchi.

Fonte: COVIP, *Relazione per l'anno 2012*, 23, in www.covip.it.

L'efficacia di iniziative di educazione finanziaria dipende, insomma, dalle modalità di realizzazione, che devono agire sia sui fattori cognitivi ed emotivi che sui "rinforzi" che presiedono le decisioni.

Vanno considerati alcuni principi fondamentali della finanza comportamentale che incidono sugli atteggiamenti degli individui e va ricordato, giovandosi delle moderne teorie che attingono alla psicologia cognitiva e alle neuroscienze, che il nostro cervello apprende attraverso due sistemi – razionale-analitico e affettivo-pratico – che devono integrarsi opportunamente per generare risposte adeguate.

Infatti, il nostro approccio con la realtà è spesso mediato da "filtri percettivi", denominati *bias* che, in modo inconsapevole ed automatico, tendono a selezionare le informazioni e ad interpretarle collegandole al nostro modo di pensare, elaborato nel corso degli anni. In altri termini, spesso tendiamo a prendere delle "scorciatoie mentali", per rendere coerenti i dati in nostro possesso con il nostro sistema di convinzioni, consentendoci in tal modo di mantenere stabile il nostro mondo interno.

La finanza comportamentale ci insegna che, anche nelle decisioni in materia previdenziale, utilizziamo i più classici errori di valutazione, le cosiddette "euristiche", che sono di tre tipi: la disponibilità, cioè quel meccanismo che ci induce ad accedere, senza gli approfondimenti necessari, alle informazioni più

facilmente reperibili nella nostra memoria; la rappresentazione, una supposizione della mente che ci spinge a credere simili situazioni che presentano caratteristiche somiglianti anche limitate; e l'ancoraggio, quella distorsione mentale che si sviluppa di fronte alla complessità di un problema, stimolandoci ad arroccarci su posizioni conosciute.

I prospetti semplificati e molte altre iniziative, messe in atto da banche e istituti finanziari, tese a ridurre le complessità – ne sono un esempio i conti correnti semplificati – fanno leva proprio su questi aspetti, cercano cioè di indirizzare le nostre decisioni “sfruttando” le euristiche e l'inerzia derivante da condizioni di *choice overload* (tale fenomeno consiste in un sovraccarico cui può andare incontro il nostro sistema cognitivo, in presenza di un numero eccessivo di alternative).

Una educazione previdenziale che accompagni l'aderente nel suo percorso pensionistico e stimoli comportamenti virtuosi nei confronti della previdenza complementare, si dovrebbe avvalere delle moderne acquisizioni raggiunte dalle neuroscienze, “liberando” l'individuo cognitivo ed emotivo dal proprio bagaglio mentale, che lo allontana dalla razionalità di scelta che l'*homo oeconomicus* dovrebbe essere in grado di esercitare.

Se, per un verso, non si può sottacere sulle perplessità che suscita il ricorso a meccanismi e strumenti che attingono alla psicologia cognitiva e ai nostri processi mentali, laddove implicino atteggiamenti paternalistici per indirizzare le decisioni dei singoli, accettandone, in modo manifesto, l'incapacità di autodeterminazione; per altro verso, non si può prescindere dal considerare l'impatto sociale dell'immobilismo, inevitabilmente destinato a riversare sugli altri, spesso sulle future generazioni, il costo dei nostri errori comportamentali.

Offrire gli strumenti di conoscenza più adeguati per fronteggiare le decisioni pensionistiche è un dovere demandato ai soggetti istituzionali, specie alla luce della scelta di spostare sui singoli la responsabilità delle decisioni previdenziali.

Rifuggendo da reazioni nostalgiche nei confronti del precedente *welfare state*, tanto dispensatore di privilegi, quanto fonte di oneri per le generazioni a venire, forse ci si dovrebbe interrogare sulla necessità che i soggetti istituzionali affrontino adeguatamente il tema delle garanzie, di come strutturarle e di chi se ne debba fare carico.

2.2. Volontarietà o obbligatorietà dell'adesione: ipotesi di intervento

Il principio della libertà di adesione individuale rappresenta un fondamento dell'ordinamento della previdenza complementare ancor prima del richiamo presente nel decreto legislativo n. 252/2005 (art. 3, comma 3), ovvero sotto l'impero della disciplina previgente, ed è riconducibile alla garanzia costituzionale di libertà che assiste la previdenza privata ai sensi dell'art. 38, comma 5, della Costituzione.

L'orientamento che accolse la scelta di incentrare il sistema previdenziale integrativo sul principio di libera adesione consentiva al singolo individuo di accedervi sulla base delle proprie personali esigenze e possibilità.

Tuttavia, la facoltà attribuita al singolo (art. 3, comma 4, decreto legislativo n. 124/1993) di entrare o meno nel circuito previdenziale non contemplò anche la scelta del fondo a cui destinare le proprie risorse né la libertà di uscirne *ad libitum*, poiché la logica che dettava le regole era quella della solidarietà e della prevalenza dell'azione collettiva su quella individuale e di mercato.

La rivoluzione copernicana operata dal decreto legislativo n. 252/2005 segnò una evoluzione in senso "individualistico" della previdenza complementare, valorizzandone i profili di libertà individuale e ampliando la facoltà di recesso e i margini di libera trasferibilità della singola posizione assicurativa tra fondi.

Gli spazi riservati all'autonomia individuale si ampliarono, garantendo al lavoratore una piena libertà individuale per quanto concerne la scelta per la destinazione del trattamento di fine rapporto (residuano, per la verità, alcune aree di primazia dei fondi collettivi. Si veda *supra*, in questo capitolo § 1.1) e per la determinazione dell'entità della contribuzione a proprio carico⁽¹⁷⁾.

Tale impostazione, che militava a favore dell'autonomia individuale, ha consentito (e consente) ai lavoratori di compiere scelte che rispondono ai propri interessi, reali e meritevoli di tutela.

La riforma della previdenza complementare si iscriveva, dunque, in un contesto normativo che, nel tentativo di dare impulso ad una previdenza integrativa ancora "anemica", poneva al centro la libertà individuale del lavoratore.

Tuttavia, le disposizioni previste svelavano contraddizioni anche palesi rispetto a tale postulato, specie con riferimento al meccanismo del tutto peculiare, entrato in vigore nel 2007, denominato "silenzio-assenso".

Fino ad allora, l'opinione prevalente in dottrina escludeva che i contratti collettivi potessero prevedere legittimamente meccanismi di adesione semi-automatica o automatismi di ingresso nel circuito previdenziale integrativo, salvo manifestazione contraria di volontà.

Si sosteneva che «la libertà di adesione [...] non può non essere anche (e soprattutto) garanzia di non aderire, con conseguente impossibilità di ogni meccanismo di coartazione indiretta in tal senso» (Zampini, 2004). Si intravedeva, insomma, il rischio di ridurre la libertà di adesione a mera facoltà di dissenso, svuotandola del suo effettivo significato.

La soluzione più accreditata ha ricostruito la modalità di adesione per conferimento tacito del tfr come "comportamento concludente", o, in altri termini, come manifestazione di volontà "non espressa".

Allo stato, non si può tuttavia dubitare che l'approccio alle forme di previdenza integrativa in Italia si declini col richiamo alla categoria della facoltatività, nonostante, per acquisizione condivisa in dottrina e giurisprudenza (sentenza n. 393 del 2000, Corte Costituzionale), si ritenga esistente la sua funzionalizzazione al pilastro pubblico.

Tali aspetti, in verità, confliggono. Infatti, se l'adeguatezza *ex art. 38* si colloca ad un gradino superiore rispetto all'obiettivo minimo costituzionalmente necessitato

⁽¹⁷⁾ Va ricordato che tali aspetti non valgono per i dipendenti del settore pubblico, per i quali non si applica il decreto legislativo n. 252/2005. Si veda *supra*, in questo capitolo § 1.2.

proprio della previdenza pubblica, si può immaginare di affidare alla previdenza complementare una funzione “integrativa” rispetto al sistema di tutela obbligatoria (l'art. 1, comma 1, decreto legislativo n. 252/2005 ne prevede la disciplina «al fine di assicurare più elevati livelli di copertura previdenziale »).

In tal caso, però, l'omogeneità funzionale della previdenza di base e della previdenza integrativa, suggeriscono una riflessione rispetto al carattere della obbligatorietà attribuito alla prima e non alla seconda, lasciando intravedere lo scenario, più volte esorcizzato, di una revisione sostanziale del sistema con la conversione delle forme previdenziali integrative in tutela sociale obbligatoria.

Induce ad una riflessione in tal senso, anche la diffusione parziale e disomogenea della previdenza complementare (se pur frutto di una variegata pluralità di fattori ⁽¹⁸⁾).

Tale impostazione potrebbe essere configurabile, nonostante tra i previdenzialisti sia ormai condivisa l'ottica di un *welfare mix*, ovvero di un sistema in cui i privati collaborino con lo Stato, sulla base del principio di sussidiarietà, per realizzare gli obiettivi di interesse generale.

L'ipotesi di una adesione obbligatoria porta con sé un'incognita, laddove potrebbe risolversi in un intervento diretto da parte dello Stato, teso a ridefinire quelle regole e quei principi che presiedono la gestione dei fondi pensione e che li rendono uno strumento efficace per diversificare il rischio finanziario, politico e demografico. Limitare i meccanismi privatistici del risparmio previdenziale delle forme pensionistiche complementari, assoggettandole alle logiche della redistribuzione solidaristica, ne snaturerebbe la natura, che risiede nella libertà e nell'iniziativa privata.

Si ritiene opportuno, a questo punto, affrontare l'argomento, che si è profilato anche nella recente riforma pensionistica, di un *opting out* parziale del sistema previdenziale pubblico.

L'articolo 24, comma 28, della legge n. 214/2011 ha, infatti, previsto l'istituzione di una commissione per valutare, entro il 31 dicembre 2012, la possibilità di introdurre un sistema di decontribuzione dell'aliquota obbligatoria verso schemi previdenziali integrativi 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. In altri termini, si è contemplata la possibilità di stornare, in maniera volontaria, parte dei contributi pensionistici obbligatori a favore delle forme di previdenza complementare. Tale ipotesi, tuttavia, non pare che costituisca, al momento, oggetto di dibattito politico e sociale (è sottoposta ad un'analisi di fattibilità ad opera dei competenti Ministeri, che paiono coinvolti tuttavia in altri progetti previdenziali), nonostante potrebbe rilanciare la previdenza complementare e garantire, per un verso, un'integrazione del tasso di sostituzione offerto dal sistema previdenziale pubblico, per altro verso, la realizzazione di un sistema pensionistico “multipilastro”, con gli inconfutabili vantaggi economici che esso presenta (si veda *supra*, in questo capitolo § 1.1).

⁽¹⁸⁾ Si possono sommariamente annoverare: un'attività di informazione e formazione insufficiente; la congiuntura negativa dei mercati finanziari e alcuni aspetti strutturali del mercato del lavoro che riducono la capacità di risparmio dei singoli individui.

Va, comunque, considerato che lasciare immutate le aliquote contributive e sottrarre risorse al sistema pensionistico pubblico per destinarle alla previdenza complementare implicherebbe, necessariamente, problemi di sostenibilità finanziaria, se non si provvedesse, al contempo, a modificare le erogazioni pensionistiche di base.

Né si può vagliare l'ipotesi di aumentare i contributi, facendo ulteriormente lievitare il costo del lavoro, che ha già raggiunto livelli quasi intollerabili per le imprese.

Forse andrebbero valutate altre ipotesi, che non si limitino ad intervenire solo sulla previdenza complementare, ma, in una prospettiva di "lungo periodo", ne considerino gli effetti sull'intero sistema pensionistico (si veda *infra*, in questo capitolo § 1.5).

Per quanto attiene all'alternativa volontarietà/obbligatorietà, l'esperienza di altri paesi che hanno optato per la seconda ipotesi può fornire un utile punto di riferimento per riflettere sui benefici e sulle criticità che essa comporta.

Variegate sono le proposte che sostengono la necessità di un sistema complementare a capitalizzazione e si distinguono in base al peso affidato a tale pilastro, oppure a seconda che la partecipazione ad esso sia obbligatoria o facoltativa o, ancora, per il ruolo assegnato all'operatore pubblico e a quello privato nell'offerta previdenziale.

Si possono individuare tre diverse tipologie di schemi, distinguibili a seconda che propongano il passaggio integrale verso un sistema a capitalizzazione (a gestione pubblica e a prestazioni definita), oppure la sostituzione parziale del pilastro pubblico a ripartizione con schemi a capitalizzazione ⁽¹⁹⁾ o, ancora, l'adozione del modello di *opting out* parziale, che permette di mantenere la volontarietà di adesione ai fondi, pur garantendo all'aderente la possibilità di versamenti ridotti al primo pilastro.

In questa analisi, si è scelto di concentrarsi sull'ultimo modello, poiché corrisponde all'ipotesi più frequentemente considerata dagli "addetti ai lavori" e dal dibattito politico e sociale per riavviare un processo virtuoso per la previdenza complementare.

Ci avvarremo dell'esempio offerto dal Regno Unito, ove da oltre un decennio sono in vigore formule di uscita volontaria dal sistema pensionistico pubblico ed è stata introdotta di recente una legge sull'adesione automatica.

Con il termine "*opting out*" ci si riferisce alla possibilità offerta ai lavoratori di fuoriuscire, su base volontaria, dallo schema pubblico per aderire a fondi pensione privati a capitalizzazione, dirottandovi parte dell'aliquota prima destinata al sistema a ripartizione.

L'obiettivo è quello di ottenere pensioni più elevate a parità di prestazioni, sfruttando i vantaggi di una diversificazione del portafoglio pensionistico, che non tende ad eliminare il rischio finanziario complessivo, ma ad attenuarlo perché,

⁽¹⁹⁾ Tali schemi sono a contribuzione definita e a partecipazione obbligatoria e potrebbero realizzarsi attraverso l'obbligatoria destinazione del tfr ai fondi pensioni, oppure mediante una riduzione dell'aliquota contributiva versata alla previdenza pubblica e il contestuale versamento obbligatorio verso schemi a capitalizzazione privati.

come anticipato, la logica del sistema multipilastro consente di migliorare l'efficienza dell'impianto pensionistico.

Il sistema previdenziale del Regno Unito è organizzato mediante tre pilastri con caratteristiche diverse: il primo, a partecipazione obbligatoria e a gestione pubblica, è finanziato dalla fiscalità generale secondo il sistema a ripartizione ed eroga la *basic state pension* (BSP), una pensione in somma fissa che equivale a circa al 15 per cento del salario medio. Il secondo pilastro prevede una iscrizione automatica allo schema pubblico retributivo per i lavoratori dipendenti con un reddito superiore ad una certa soglia, pur offrendo loro la possibilità di fuoriuscire ed aderire ad un piano aziendale a benefici definiti, oppure ad un sistema di fondi pensione a contribuzione definita. Infine, il terzo pilastro è a partecipazione volontaria, organizzato secondo fondi pensione privati aziendali e personali.

Il quadro disegnato rappresenta il risultato dell'evoluzione del sistema di sicurezza sociale inglese, che, in un primo momento, si era mosso in linea con la dottrina neo-liberista seguita dal governo conservatore degli anni '80 e aveva ridefinito il sistema previdenziale attraverso una riduzione del ruolo dell'operatore pubblico (e della tutela offerta) e mediante un maggior coinvolgimento delle responsabilità individuali (si erano estese le possibilità di *opting out*). In seguito intervennero i provvedimenti del governo laburista che, se pur tesi a riaffermare il ruolo redistributivo ed assistenziale del sistema pubblico, non avevano modificato gli schemi di *opting out*, ma avevano reso accessibili anche ai soggetti a reddito medio-basso i piani a contribuzione definita (va rilevato, tuttavia, che le erogazioni del secondo pilastro erano rivolte unicamente ai lavoratori più indigenti).

I rapporti della Commissione Turner, un gruppo di studio di emanazione governativa che nei primi anni duemila (ha operato tra il 2002 e il 2006) fornì le linee guida per riformare il sistema pensionistico inglese, evidenziarono come, nel 2006, circa la metà dei lavoratori dipendenti privati potesse contare sulla sola prestazione pensionistica pubblica ed auspicarono l'introduzione di meccanismi automatici di adesione alla previdenza integrativa, affinché i lavoratori non fossero esposti, dopo il pensionamento, al rischio di un reddito inadeguato.

Perciò, nel 2008 il governo inglese tradusse in provvedimenti legislativi quanto era stato raccomandato dalla commissione, in analogia con i “piani 401(k)”⁽²⁰⁾ sperimentati negli Stati Uniti, con lo schema Kiwisaver della Nuova Zelanda⁽²¹⁾ e con quanto attuato in Italia con il conferimento tacito del tfr previsto dal decreto legislativo n. 252/2005⁽²²⁾.

⁽²⁰⁾ Negli Stati Uniti un numero crescente di lavoratori (quasi 6 su 10) si affida ai 401 (k), particolari fondi pensione aziendali a contribuzione definita introdotti dal legislatore statunitense nel 1978, organizzati da un'azienda, ma alimentati dai contributi dei suoi dipendenti e del datore di lavoro, che solitamente contribuisce ad integrare i versamenti.

⁽²¹⁾ Il primo sistema di autoadesione al risparmio previdenziale adottato nell'area OCSE, il KiwiSaver introdotto in Nuova Zelanda nel 2007, è riuscito a garantire alti tassi di partecipazione tra i nuovi assunti, mentre il tasso di non partecipazione è stato di solo il 20% .

⁽²²⁾ Il silenzio-assenso è il meccanismo introdotto in Italia nel 2007 dal decreto legislativo n. 252/2005, secondo il quale la quota di tfr sarà destinata prioritariamente ad un fondo negoziale, se il lavoratore non esprime in modo esplicito il proprio dissenso entro 6 mesi dalla data di

Per la verità, mentre negli Usa e in Nuova Zelanda i risultati sono stati incoraggianti, non altrettanto si può affermare con riferimento al meccanismo c.d. del “silenzio-assenso”, come peraltro evidenzia anche la recente relazione Covip (anno 2012), dalla quale emerge che su 14.000 nuovi iscritti solo il 3% del totale è dovuto al meccanismo delle adesioni tacite.

La legge inglese sull'adesione automatica, entrata in vigore a ottobre del 2012, sarà applicata con gradualità, per favorire la piena cooperazione delle aziende, che saranno coinvolte progressivamente nell'operazione, in base alla loro dimensione, consentendo in tal modo a quelle più piccole di avere più tempo a disposizione per adeguarsi ai nuovi adempimenti richiesti.

La normativa inglese prevede che i lavoratori – nuovi assunti e coloro che non abbiano già aderito ad una forma pensionistica complementare – con un'età compresa tra 22 anni e l'età di pensionamento (65 anni per gli uomini e 61 per le donne), in possesso di un reddito superiore a 10.000 euro annui, siano iscritti in modo automatico al fondo pensione di riferimento dell'azienda (qualora possieda i requisiti previsti dalla normativa) o al nuovo schema a capitalizzazione individuale gestito dallo Stato (*National Employment Savings Trust*).

Entro un mese dall'iscrizione, il lavoratore può fuoriuscire dal sistema, ma la possibilità gli sarà offerta nuovamente ogni tre anni. La contribuzione complessiva è pari all'8%: il 3% a carico del datore di lavoro, il 4% a carico del lavoratore e il rimanente 1% a carico dello Stato, attraverso particolari agevolazioni fiscali.

Nel valutare la possibilità di introdurre meccanismi di *opting out* parziale su base volontaria anche in Italia, rilevano alcune considerazioni emerse da una interessante ricerca (Reitano, 2008) che ha analizzato le scelte previdenziali dei lavoratori del Regno Unito, per verificare la possibilità che tali opzioni possano indurre fenomeni di rilevante segmentazione della popolazione in relazione allo *status* socio-economico.

L'indagine ha svelato che la partecipazione ai fondi privati è sostanzialmente correlata con condizioni economico abbienti – gli individui con reddito medio-alto aderiscono con più probabilità alle forme pensionistiche private –, mentre le persone più svantaggiate partecipano unicamente allo schema pubblico.

Le conseguenze paventate consisterebbero, pertanto, nella riduzione del grado di universalità del sistema pensionistico e nell'indebolimento della coesione sociale.

Senza sminuire la portata di tali considerazioni, va comunque considerato che l'*opting out* parziale rappresenta un sistema “indolore” per introdurre nel sistema previdenziale un pilastro a capitalizzazione.

Sono note, infatti, le considerazioni degli economisti che, nel sostenere i vantaggi della diversificazione ottimale del rischio e della conseguente opportunità di un sistema parzialmente a capitalizzazione, ritengono che, attraverso questa opzione, non si genererebbero gli ingenti costi di “transizione” inevitabilmente connessi al

assunzione (oppure entro sei mesi dalla data del primo gennaio 2007, per chi era già in attività a quella data). Tale previsione, tuttavia, non contempla la possibilità per gli individui di deviare, su base volontaria, parte dell'aliquota contributiva obbligatoria dallo schema pubblico a ripartizione a fondi pensione privati a capitalizzazione.

passaggio da un sistema a ripartizione ad uno a capitalizzazione. In base a tale ipotesi, infatti, l'ultima generazione che contribuisce al sistema a ripartizione non dovrebbe ricevere trasferimenti (pensioni) dalla generazione successiva, i cui contributi servirebbero, invece, ad alimentare il nuovo schema a capitalizzazione. Il “costo della transizione” potrebbe essere finanziato dai pensionati, con l'ultima generazione che non paga le pensioni alla generazione precedente; oppure il finanziamento potrebbe essere previsto a carico della collettività (attraverso la fiscalità generale) o, ancora, delle future generazioni, generando debito pubblico. Tali costi non dovrebbero, invece, originarsi nello scenario prospettato dal modello di *opting out*, e la scelta rimarrebbe volontaria, senza misure coercitive quali quelle prefigurate nel caso del conferimento forzato del tfr.

Si potrebbero, inoltre, immaginare nuovi sistemi di adesione tacita ai fondi pensione, come un'adesione automatica alle forme pensionistiche complementari istituite dalla contrattazione collettiva (anche aziendale), salvo esplicito diniego del lavoratore, alle quali far affluire anche il solo contributo datoriale.

Tale facoltà, garantita alle fonti istitutive in virtù della prerogativa di disciplinare le modalità di partecipazione ai fondi (art. 3, comma 3, decreto legislativo n. 252/2005), potrebbe rappresentare una risposta per i molti lavoratori che non intendono rinunciare all'erogazione del tfr in unica soluzione alla cessazione dell'attività lavorativa. Va tuttavia rilevato che, in tale ipotesi, l'esiguità della fonte di finanziamento comporterebbe una erogazione previdenziale poco consistente.

Diversa impostazione richiederebbe, invece, una lettura del principio di volontarietà/obbligatorietà con riferimento al settore del pubblico impiego ove, come anticipato, vige una regolamentazione che differisce sostanzialmente rispetto a quella del comparto privato. La via dell'obbligatorietà potrebbe essere percorsa, in tal caso, attraverso l'efficacia generalizzata dei contratti collettivi pubblici e in virtù dell'obbligo dei lavoratori di conformarsi agli accordi collettivi, sulla base del rinvio operato dal contratto di lavoro individuale.

In tal caso, invero, la scelta diventerebbe più drastica, mentre preferibile appare, anche in termini di efficienza, una scelta che rispetti la volontarietà dell'adesione, posto che sono gli individui, e solo loro, a conoscere le proprie reali esigenze economiche, previdenziali e familiari.

Ma tale impostazione non può che passare attraverso un'informazione capillare, che consenta di decidere adeguatamente, considerate sia la complessità della materia che richiede competenze interdisciplinari e specialistiche sia i rischi connessi alle decisioni operate in materia di sicurezza sociale, ove l'improvvisazione può determinare danni economici ingenti (si veda *infra*, capitolo III §1.3).

Alcune interpretazioni di psicologia economica (Loewenstein, 1999) hanno affermato come, in settori caratterizzati da asimmetrie informative (tale è quello previdenziale), l'incremento della capacità decisionale comporta spesso costi

superiori ai benefici ⁽²³⁾; ciononostante, inconfutabili paiono i vantaggi di una scelta libera.

Alcune perplessità, per la verità, potrebbero essere sollevate anche in merito ad un approccio esclusivamente volontaristico, laddove si consideri che un approccio di tal fatta potrebbe essere insufficiente a convogliare un numero di adesioni consistenti, specie alla luce degli atteggiamenti inerziali che sembrano costituire il comportamento più frequente nei confronti delle scelte che riguardano l'accumulazione di risorse per l'età anziana.

Per dare nuovo impulso alla previdenza complementare è stata, ed è tuttora, oggetto di dibattito anche l'opportunità di concedere all'aderente una maggiore libertà nella gestione della posizione di previdenza complementare.

Appare essenziale che siano contemplati criteri di flessibilità e di liquidità, forme di *exit* che non pregiudichino la *ratio* economica dell'investimento, né il funzionamento operativo delle forme pensionistiche complementari.

Va rilevato, invece, che l'evoluzione delle riforme in materia di previdenza complementare ha talvolta drasticamente ridotto i fattori di flessibilità in grado di offrire ai futuri pensionati margini di scelta individuale rispetto all'età di pensionamento complementare (si veda *supra*, in questo capitolo § 1.1).

Infatti, la riforma della previdenza complementare (art. 11, comma 4, decreto legislativo n. 252/2005) ha stabilito che, salvo eccezioni ⁽²⁴⁾, il diritto alla prestazione pensionistica si acquisisce «al momento della maturazione dei requisiti di accesso alle prestazioni stabiliti nel regime obbligatorio di appartenenza» (con almeno cinque anni di partecipazione alle forme pensionistiche complementari), collegando perciò strettamente la pensione di base a quella integrativa.

Più ampie erano, invece, le possibilità offerte ad un aderente ai fondi pensione prima della riforma, posto che il decreto legislativo n. 124/1993 gli consentiva di richiedere anche la pensione complementare c.d. di anzianità, qualora cessasse l'attività lavorativa in assenza dei requisiti di pensionamento e avesse «un'età di non più di dieci anni inferiore a quella prevista per il pensionamento di vecchiaia nell'ordinamento obbligatorio di appartenenza» (oltre a 15 anni di adesione al fondo).

Se pure l'irrigidimento delle scelte personali da parte delle nuove norme è stato determinato dalla necessità di assicurare la permanenza, all'interno del circuito di previdenza complementare, per un tempo sufficiente a maturare una rendita adeguata ⁽²⁵⁾, non consegnare più all'aderente alcuna opzione circa l'uscita dal

⁽²³⁾ I costi ai quali ci si riferisce sono configurabili sia in termini di tempo e risorse impiegate, che in termini psicologici, rappresentati dall'ansia e dal rimpianto nel caso di scelte errate.

⁽²⁴⁾ L'inoccupazione per un periodo di tempo superiore a 48 mesi consente, su richiesta, l'erogazione con un anticipo massimo di cinque anni.

⁽²⁵⁾ Un particolare *favor* per la rendita esisteva con il decreto 124/1993, ove all'art. 7, comma 6, prevedeva che la facoltà di chiedere la liquidazione in capitale non può riguardare un importo superiore al cinquanta per cento del montante maturato, mentre il decreto 47/2000, introducendo un'eccezione che consentiva l'erogazione in capitale dell'intero montante (l'art. 2, comma 6), cambiava la prospettiva. Il decreto 252/2005 (art. 11, comma 3) ha cercato di ripristinare la centralità della rendita (riduce l'entità massima dell'anticipazione dal 100% al 75%; restringe il

fondo prima di aver raggiunti i requisiti pensionistici nel sistema di base elimina una facoltà che avrebbe potuto costituire, per taluni, motivo di adesione.

Potrebbero valutarsi, invero, nuove formule di flessibilità in uscita dal sistema pensionistico, coordinando previdenza obbligatoria e complementare e legando i requisiti richiesti per accedere alla pensione al raggiungimento di un tasso minimo di copertura.

In tale scia va collocata anche l'eventuale revocabilità, in misura anche parziale, della scelta relativa al tfr, specialmente per superare la diffidenza del lavoratore nell'abbandonare per sempre questa erogazione “*una tantum*”.

La soluzione auspicabile risiede, a parere di chi scrive, nel concedere agli individui la possibilità di un ripensamento perché, anche se potrebbe rivelarsi non conveniente dal punto di vista finanziario, contribuirebbe a rimuovere quel grave ostacolo alle adesioni rappresentato dal timore di una scelta irreversibile.

D'altra parte, se le scelte previdenziali e finanziarie sono, come anticipato, accompagnate da atteggiamenti inerziali, è possibile che tale facoltà non verrebbe perlopiù esercitata dall'individuo, in seguito all'adesione.

Varie sono, invero, le proposte formulate alla ricerca di soluzioni ai problemi del lavoro e della previdenza; la c.d. “staffetta generazionale” e il pensionamento flessibile rappresentano una delle più discusse nel vivace dibattito che, negli scorsi mesi, ha visto coinvolti studiosi ed esponenti governativi, nonostante nessuna delle ipotetiche riforme congettrate siano state accolte nei recenti provvedimenti legislativi in materia di lavoro (ci si riferisce, in particolare, al recente decreto legge 28 giugno 2013, n. 76, convertito con modificazioni dalla legge n. 99/2013).

Cercheremo, ora, di analizzarle, in una ampia prospettiva che prenda anche a riferimento analoghe esperienze verificatesi in ambito europeo, per comprendere se, nel lungo periodo, possano offrire dei vantaggi, per un verso sotto il profilo delle prospettive lavorative offerte ai giovani, per altro verso rispetto alla sostenibilità del sistema pensionistico, la cui realizzazione impedirebbe di far gravare i costi della sicurezza sociale solo sulle generazioni future.

3. Flessibilità e pensione anticipata: misure “socialmente sostenibili” per affrontare la sfida demografica del futuro

Negli stati dell'Unione europea, il fenomeno dell'invecchiamento demografico presenta scenari inquietanti – la quota di *over 65* è destinata a duplicarsi nell'arco di 40 anni – e, in tale contesto, la situazione italiana si presenta ancor più sfavorevole: il numero attuale di persone che ha superato tale soglia anagrafica è di ben tre punti percentuali superiore alla media europea, ponendo problemi di

criterio dell'assegno sociale; vi è una drastica contrazione del riscatto), anche se il risultato raggiunto non avalla certo la sensazione di una maggiore attrattività della rendita. Pertanto, le strade percorribili per incentivarne l'erogazione devono prevedere un processo comunicativo che illustri i vantaggi offerti da un'integrazione pensionistica periodica, oltre ad agevolazioni dal punto di vista fiscale.

natura sociale ed economica, specie per la necessità di reperire risorse sempre crescenti destinate a fronteggiare la spesa pensionistica e sanitaria.

L'impatto della crisi economica generale ha aggravato pesantemente il quadro e ha reso precario il delicato equilibrio del sistema di protezione sociale che, di fronte alle modifiche nella struttura per età della popolazione, si troverà nei prossimi decenni ad affrontare una sfida per raggiungere gli obiettivi di crescita economica e di coesione sociale posti dall'Europa.

L'incremento della speranza di vita e, di conseguenza, del periodo di sopravvivenza dei pensionati espone il sistema pensionistico al rischio di erogare prestazioni per un periodo più lungo rispetto a quello preventivato all'epoca in cui furono formulate le promesse.

A prescindere dall'eziologia del fenomeno, frutto del dato strutturale rappresentato dall'allungamento della vita media e da realtà composite, talvolta provvisorie e reversibili, quale la caduta dei tassi di natalità, lo scenario che si prospetta nella prossima metà del secolo è caratterizzato da livelli molto elevati dell'*old-dependency ratio*, il tasso di dipendenza tra gli anziani e le persone in età lavorativa o gli occupati, specie a partire dal momento in cui raggiungeranno l'età di pensione le coorti dei cosiddetti *baby-boomers* (i nati tra la seconda metà degli anni Cinquanta e la prima metà degli anni Settanta del secolo scorso).

I tentativi di riforma intrapresi finora (vedi *supra*, capitolo II) hanno cercato di affrontare le emergenze attraverso provvedimenti che si limitavano a modificare solo alcune caratteristiche dei sistemi pensionistici senza stravolgerli e senza pianificarne il riequilibrio, mantenendo lo *status quo*, per non mettere in discussione diritti ormai acquisiti da ampi settori della popolazioni e suscitare la prevedibile resistenza.

In presenza dei mutamenti demografici descritti, il nostro sistema pensionistico a ripartizione (si veda *supra*, capitolo II §2) è destinato ad affrontare gravi problemi economici, perché un numero sempre minore di lavoratori dovrà farsi carico di una percentuale di pensionati sempre più elevata.

La sostenibilità del *welfare state* è, dunque, legata alla capacità di mobilitare tutta l'offerta di lavoro disponibile nella società, attraverso politiche tese ad incrementare la proporzione degli attivi, specie di coloro che presentano tassi di partecipazione bassi, come le donne e i lavoratori che raggiungono la soglia anagrafica che prelude alla vecchiaia.

L'adozione di politiche di piena occupazione è la preconditione per uno scambio virtuoso tra mercato del lavoro e sistema previdenziale. Tassi di occupazione più elevati e salari più alti comporterebbero, simultaneamente, flussi contributivi più ingenti, sufficienti a pagare le pensioni correnti.

Dunque, prima che gli effetti dell'invecchiamento si presentino in tutta la loro gravità, la prospettiva di correttivi si risolve, per un verso, nell'erogazione di pensioni ridotte come conseguenza della distribuzione del valore della provvista su di un arco di tempo dilatato a causa dell'incremento della durata media della vita e, per altro verso, nella riduzione del periodo di godimento della pensione, attraverso l'elevazione dell'età pensionabile.

L'approccio dominante al problema dell'invecchiamento è tendenzialmente orientato a prolungare il periodo di vita attiva dei lavoratori e a garantire una

maggior integrazione sociale degli anziani, elaborando un sistema più articolato, con opportune misure per modernizzare i singoli schemi di protezione sociale, valorizzando le strategie di invecchiamento attivo ⁽²⁶⁾ nel campo delle politiche del lavoro e dell'inclusione sociale.

È in tale direzione che dovrebbe dirigersi la linea evolutiva dei sistemi previdenziali, in controtendenza rispetto all'orientamento generale che sembra ancora privilegiare regole rigide a modalità elastiche e flessibili, come dimostra la consuetudine di assumere per convenzione un'età “legale” di pensionamento.

Introdurre meccanismi di pensionamento flessibile, che consentano a ciascuno di scegliere quando e come smettere di ritirarsi dall'attività lavorativa, potrebbe consentire il miglioramento della qualità della vita, oltre a rappresentare uno strumento efficace per innalzare l'età pensionabile ed evitare l'espulsione dei sessantenni dal tessuto produttivo.

Sembra opportuno, in via preliminare, sgombrare il campo dal dibattito sulla (presunta) esistenza di una contrapposizione sul mercato del lavoro tra giovani e anziani, smentita dalla letteratura dominante (Gruber, Milligan, Wise, 2009; Brugiavini, Peracchi, 2008) che ha osservato come l'allungamento della vita lavorativa non può bloccare il *turn-over* per le generazioni più giovani perché, in presenza di una sufficiente concorrenza nel mercato del lavoro, la domanda si adegua all'offerta.

A riprova di quanto affermato, spesso si rileva che in alcuni paesi, tra i quali si annovera l'Italia, il basso tasso di occupazione registrato nella fascia di lavoratori compresa tra i 60 e i 70 anni si accompagna ad un elevato livello di disoccupazione giovanile (fascia compresa tra i 20 e i 30 anni).

Inoltre, l'allungamento della durata della vita media e il miglioramento delle condizioni personali rendono il lavoratore anziano potenzialmente in grado di permanere in servizio molto più a lungo che in passato e rivelano l'opportunità di valorizzare l'esperienza e la professionalità maturate nel corso degli anni, anche nel caso in cui abbia già raggiunto i requisiti pensionistici.

Ma il ritiro dal lavoro, prima di rappresentare un aspetto problematico della normativa previdenziale, riveste un ruolo di *trade off* tra bisogni sociali e obiettivi pubblici di bilancio.

Fissare un'età di pensionamento significa trovare una mediazione tra l'obiettivo di rendere finanziariamente sostenibile la spesa previdenziale e quello di gestire, in modo socialmente sostenibile, le eccedenze di lavoro.

Un buon metodo per contemperare tali esigenze può essere rappresentato da schemi di ritiro graduale, in cui un reddito da lavoro *part-time*, frutto della riduzione del normale orario di lavoro, può essere integrato da una quota di pensione maturata e pagata anticipatamente.

Ciò consentirebbe di raggiungere l'obiettivo macroeconomico di incrementare l'offerta di forza lavoro e di contribuire, in tal modo, all'equilibrio finanziario del sistema pensionistico, per non far gravare i costi della sicurezza sociale solo sulle

⁽²⁶⁾ L'Organizzazione Mondiale della Sanità definisce l'invecchiamento attivo il processo in base al quale le opportunità di salute, la partecipazione e la sicurezza sono ottimizzate per migliorare la qualità della vita delle persone che invecchiano.

future generazioni, e allo stesso tempo garantirebbe, a chi si avvicina all'età pensionabile, entrate adeguate e modalità lavorative più consone alle proprie mutate esigenze.

È complesso inquadrare questo istituto, il cui obiettivo consiste nel rendere più flessibili le scelte di pensionamento, individuando una descrizione universalmente condivisa.

L'Organizzazione internazionale del lavoro lo descrive come «combinazione di un'occupazione part-time e il pagamento di una pensione ridotta».

Si tratta di strumenti progettati per guidare la fase di transizione fra l'uscita totale o parziale dal mercato del lavoro e l'età di pensionamento e per supportare il reddito.

Va precisato che non rientrano nei percorsi di pensionamento anticipato né le forme di incentivo alla permanenza al lavoro né gli schemi pensionistici che consentono di accedere alla pensione con significativo anticipo rispetto all'età di vecchiaia, prescindendo dal criterio dell'età anagrafica, ai lavoratori che a lungo «hanno, con il proprio lavoro, contribuito al benessere della collettività» (pensioni di anzianità).

In base ad alcune interpretazioni (Cinelli, 2010), il pensionamento parziale può apparire una contraddizione ontologica, perché la tradizione giuridica ha collegato la nascita del diritto alla prestazione pensionistica allo stato di bisogno che consegue al venir meno della capacità lavorativa e che rende legittima la tutela prevista dall'art. 38, comma 2 della Costituzione.

Consentire simultaneamente lo svolgimento dell'attività lavorativa e il godimento di una rendita previdenziale renderebbe evanescente la funzione e la nozione stessa di pensione, che non appare più riconducibile ad un evento meritevole di protezione, ossia la vecchiaia e l'incapacità al lavoro conseguente, ma si configura quale pretto strumento di politica economica.

Controversi dibattiti hanno, pertanto, accompagnato sia la possibilità di rimuovere i limiti al concorso tra redditi da lavoro e trattamento previdenziale, nel caso in cui il lavoratore abbia già maturato il diritto a pensione sia l'istituto del pensionamento parziale, che consente elementi di flessibilità per coloro che, invece, desiderano anticipare o ritardare l'uscita dal mondo del lavoro e collocare il momento del pensionamento diversamente rispetto all'età stabilita dal regime legale.

Per quanto attiene al cumulo della pensione con i redditi da lavoro dipendente e, successivamente, anche autonomo va segnalato che, dopo un lungo *iter* di attenuazione progressiva dell'originario divieto, l'art. 19 della legge n. 133/2008 è intervenuto per “liberalizzare” il regime generale.

Diversa sorte ha ricevuto l'istituto del pensionamento parziale, che è stato oggetto di disposizioni eterogenee da parte dei diversi sistemi pensionistici circa i modi e i tempi della sua realizzazione. Gli interventi sono il risultato di decisioni di carattere politico, variabili nel tempo, che si riflettono nella disomogeneità delle singole normative e delle soluzioni nazionali adottate.

Per i paesi che ne accolgono lo schema, esso consente di raggiungere l'obiettivo dell'innalzamento dell'età pensionabile attraverso margini di scelta individuale; oppure, ove si collochi prima della fascia di età minima prevista per il

pensionamento pieno, il pensionamento parziale costituisce un mezzo per rendere meno brusca la cessazione dell'età lavorativa, configurando una sorta di prepensionamento graduale.

Quale che sia l'intento, per consentire che il pensionamento ridotto non replichi le misure onerose per il sistema pensionistico adottate nel passato – ci si riferisce ai prepensionamenti (si veda *infra*, in questo capitolo § 3.2) –, deve essere accompagnato da meccanismi di correzione attuariale dei benefici, che consentano, *ceteris paribus*, un calcolo della pensione neutrale, senza alcun premio o penalità.

Pare opportuno, pertanto, che l'ammontare della pensione sia collegato anche a fattori che, in considerazione della minore o maggiore entità di contributi versati e dell'orizzonte temporale di corresponsione del trattamento pensionistico, premino la scelta di ritardare l'età di pensionamento e, per converso, penalizzino la decisione contraria.

Può dunque essere interessante fare una (pur sommaria) rassegna delle diverse discipline adottate da alcuni stati in materia di pensionamento *part-time*, cui farà seguito un esame degli interventi legislativi che hanno introdotto in Italia istituti di contenuto simile o requisiti di pensionamento flessibili, con un accenno al dibattito attuale che pare rivalutare l'istituto e le c.d. forme di “solidarietà intergenerazionale”.

3.1. Il pensionamento parziale in Europa

Può rivelarsi interessante, pertanto, condurre una (pur sommaria) rassegna delle diverse previsioni legislative adottate da alcuni stati in materia di pensionamento *part-time*, perché attingere al serbatoio delle esperienze dei paesi d'Oltralpe può contribuire allo sviluppo di soluzioni innovative e “di qualità”, che individuino le criticità dell'istituto e siano in grado di superarle.

Le regolamentazioni dei diversi paesi europei disegnano una geografia articolata e plurale degli assetti normativi, che strutturano le modalità di calcolo della pensione e i requisiti richiesti per accedervi.

Alcuni prevedono lo strumento del pensionamento parziale, altri non lo contemplano affatto; le diversità nazionali sono evidenti anche per quanto concerne la partecipazione da parte di individui e imprese.

La dottrina ha creato diverse classificazioni, che distinguono gli schemi in base a vari criteri quali le regole di funzionamento e le condizioni di eleggibilità (gli schemi sono definiti: “opzionali” quando il soggetto è libero di scegliere quando ritirarsi e “condizionati” quando il diritto alla prestazione è subordinato ad ottenere una qualificazione di un soggetto terzo), oppure la provenienza delle risorse finanziarie – trasferimenti del bilancio pubblico o da fondi privati – o, ancora, in base all'integrazione, totale o parziale del reddito, con o senza penalizzazioni.

Tabella n. 6. Schemi di pensionamento parziale

Paese	Anno di introduzione	Età di accesso	Requisiti	Orario di lavoro e retribuzione	Ammontare pensione parziale
Francia	- 1988 - Riforma pensionistica 9/11/10	Età legale di pensionamento, ora innalzata gradualmente dai 60 anni fino ai 62 anni.	- Età legale di pensionamento - copertura assicurativa convalidata nell'ambito dell'assicurazione pensionistica obbligatoria.	Orario ridotto inferiore all'80% (scaglioni)	Pensione calcolata in base all'orario di lavoro svolto: -30%:P.T.60-80% -50%:P.T.40-60% -70%:P.T. < 40% Dopo il ritiro, ricalcolo della pensione in base ai contributi versati durante il pensionamento graduale.
Danimarca	1979 (1987) Prepensionamento parziale in fase di esaurimento (solo nati <i>ante</i> '59)	60-65 anni (prima dell'età normale di pensionamento)	- Età: 60-65 anni - Residenza in Danimarca - <u>Lavoratore dipendente</u> : occupato a tempo pieno per almeno 10 degli ultimi 20 anni (partecipazione allo schema supplementare ATP) e aver lavorato almeno 18 degli ultimi 24 mesi in Danimarca - <u>lavoratore autonomo</u> : occupato a tempo pieno negli ultimi 5 anni, di cui almeno quattro in Danimarca e stato di lavoratore autonomo almeno per 9 mesi ultimo anno.	- <u>Lavoratore dipendente</u> : ore settimanali tra 12 e 30. (ridotto di almeno 7 ore o del 25%) - <u>Lavoratore autonomo</u> : non superiore ad una media di circa 18,5 ore a settimana	Pensione proporzionale alla riduzione dell'orario di lavoro e calcolata in relazione all'indennità di disoccupazione.
Danimarca	Attuale programma di prepensionamento volontario (Efterløn) Regolamento modificato più volte.	Età: 60-65 anni (dal 2019 al 2022 saranno portati a 62-65)	- Età 60-65 (poi 62-65) - almeno 25 anni di contributi versati ai fondi di assicurazione contro la disoccupazione.		La prestazione corrisponde all'indennità di disoccupazione (Limite mass. 91% differenziato per lavoratori <i>full-time</i> e <i>part-time</i>) Raggiunti i 65 anni, la pensione di vecchiaia non è cumulabile
Germania 1°schema	1992	Età: 63 anni	- 63 anni - requisiti contributivi elevati	L'orario può essere ridotto di 1/3, 50% o 2/3	1/3, 50% o 2/3 della pensione, come la riduzione dell'orario.

PROPOSTE PER IL PATTO INTERGENERAZIONALE E L'“ADEGUATEZZA” DELLE TUTELE

Germania 2°schema	Legge sul lavoro <i>part-time</i> per gli <i>over55</i> (“Altersteilzeitgesetz”/AltTZG) del 1996: schema valido fino al 31/12/2009. Ora il Governo sta valutando altri schemi di pensione parziale.	Dai 55 anni (schema aperto fino al 2009) ai 65 anni	- Disoccupazione - Contributi per almeno 36 mesi negli ultimi 5 anni	Ore lavorate ridotte al 50%	Reddito pari al 70% dell'ultimo salario a tempo pieno, integrabile con accordi sindacali. L'Agenzia Federale del Lavoro pagava il restante 20% se il posto vacante veniva colmato con un disoccupato o un giovane al primo impiego (o un apprendista per PMI)
Svezia	1976	Dai 61 anni (finestra di pensionamento 61-67)	Non è richiesto alcun requisito particolare	Orario di lavoro può essere ridotto del 25%, 50% o 75%	25%, 50% o 75% della pensione piena
Finlandia	1987 nel settore privato e 1989 nel settore pubblico	58 – 67: non oltre l'età massima di pensionamento (finestra di età per l'inizio del pensionamento è 63 anni senza penalizzazione)		Orario di lavoro ridotto fino a 16- 28 ore settimanali e reddito da lavoro ridotto al 35- 70% dei periodi precedenti.	Pensione pari al 50% del reddito da lavoro perso.
Spagna		Dai 60 anni (la normale età di pensionamento è 60 anni, ma per la pensione piena servono 65 anni o 40 di anzianità contributiva), ma anche oltre i 65 anni.	- Aver diritto alla pensione di vecchiaia	Orario di lavoro e salario ridotti dal 25% all'85%	Pensione proporzionale alla riduzione dell'orario di lavoro.
Spagna	Riforma pensionistica 2006 (valido fino al 2013)	Età tra 61 anni (da 60 anni per gli assunti <i>post</i> 1967) e i 64 anni. Dai 65 anni se si combina part time e lavoro, si percepisce un aumento.	- Età tra 61 e 64 - riduzione orario - assunzione di un altro dipendente - anzianità lavorativa di almeno 6 anni presso quel datore di lavoro e almeno 30 anni di contributi.	Orario di lavoro ridotto tra il 25% e il 75%.	
Spagna	Riforma '11, che entrerà in vigore nel 2013 con gradualità.	Età: dai 63 anni (61 in situazioni di crisi).	- Età 63 anni - 33 anni di contribuzione - non consentito se importo inferiore a pensione minima.		Si applicano coefficienti di riduzione della pensione.

Fonti: OCSE, *Pension at a glance*, 2011, in www.oecd.org; ITALIA LAVORO S.P.A., UNIONE EUROPEA, MINISTERO DEL LAVORO, DELLA SALUTE E DELLE POLITICHE SOCIALI, FONDO SOCIALE EUROPEO, *Rapporto di Benchmarking sull'invecchiamento attivo in Europa*, novembre 2011, in www.bancadati.italialavoro.it; G. GEROLDI, *Le integrazioni al reddito dei lavoratori anziani*, in *Diritto ed economia dello Stato Sociale*, Supplemento al n.3/2002, 15-40; E. FORNERO, C. MONTICONE, *Il pensionamento flessibile in Europa*, in *Verso il nuovo welfare: obiettivi e strategie, Quaderni europei sul nuovo welfare*, febbraio 2007, n. 7, in <http://www.newwelfare.org>; D. ZACCARIA, *Traiettorie dal lavoro alla pensione in Italia, Germania, Danimarca e Regno Unito*, in *Stato e Mercato*, 2009, 63-93.

La tabella n. 6 illustra, sommariamente e senza alcuna pretesa di esaustività, le caratteristiche fondamentali delle disposizioni previste da parte di alcuni paesi, classificati in virtù della loro adesione allo schema di pensionamento parziale.

Il primo paese europeo che ha introdotto una forma di pensione ridotta fu, nel 1976, la Svezia.

In Francia, Danimarca e Finlandia l'istituto è stato, invece, adottato solo verso la fine degli anni Ottanta, mentre il legislatore tedesco lo ha disciplinato per la prima volta nel 1992.

Alcuni stati hanno, inoltre, rivisitato più volte la materia, alla luce delle riforme pensionistiche attuate.

Analogamente a quanto previsto per il trattamento pensionistico "pieno", anche per l'accesso alla pensione parziale sono previsti alcuni requisiti, tra i quali si collocano *in primis* quelli di età e/o di anzianità contributiva.

In particolare, per quanto riguarda la fascia di età prevista per l'accesso, si può osservare come, in alcune nazioni (Danimarca, Finlandia, Germania), il pensionamento graduale sia consentito prima della finestra di età da cui è possibile il ritiro completo dall'attività lavorativa. Tale previsione sembra perseguire l'obiettivo di evitare, ove possibile, il ricorso al pensionamento anticipato, garantendo una maggiore sostenibilità del sistema previdenziale, e assicurare, al contempo, ai lavoratori l'alternativa di un percorso graduale di uscita dal mercato del lavoro, evitando la dispersione di professionalità lavorative. In altri ordinamenti (Svezia, Francia, Spagna) invece, tale possibilità è consentita all'interno di un ampio intervallo di età, configurando combinazioni diversificate in ordine ai tempi e alle modalità.

Ai requisiti di età, in Francia si sommano quelli relativi all'anzianità contributiva, mentre la Danimarca prevede il requisito di residenza e lo svolgimento dell'attività lavorativa all'interno del paese per un periodo di tempo determinato.

Tutti gli stati esaminati impongono restrizioni sull'orario di lavoro settimanale svolto dal lavoratore che percepisce la pensione ridotta, pur prevedendo fasce all'interno delle quali scegliere la combinazione preferita.

In merito alle modalità di calcolo della pensione che può essere percepita contestualmente al reddito da lavoro "ridotto", si può osservare che, in genere, l'ammontare è inversamente proporzionale al numero di ore lavorate (Germania, Danimarca, Spagna e Svezia) o direttamente legato al reddito da lavoro perso a causa della riduzione di orario (Finlandia).

In Danimarca l'ammontare della pensione parziale è rapportato al sussidio di disoccupazione, attraverso l'applicazione di una quota calcolata in base alla

riduzione dell'orario lavorativo, conferma della stretta connessione che l'istituto presenta con le misure di politica del lavoro.

La Francia, invece, prevede l'applicazione di scaglioni (l'importo ammonta al 30, 50 o 70 per cento della pensione intera secondo lo scaglione di orario di lavoro scelto), all'interno dei quali il lavoratore può scegliere per quanto tempo dedicarsi all'attività lavorativa.

È appena il caso di accennare al recente *contrat de génération* francese (il 23 gennaio 2013, l'Assemblea nazionale ha adottato il progetto di legge), poiché non prevede trasformazione, da parte del lavoratore *âgé*, del proprio rapporto di lavoro in *part time* (l'azienda assume un giovane con meno di 26 anni e garantisce il contestuale mantenimento del lavoratore *over 57* fino al raggiungimento dell'età pensionabile).

3.2. La situazione in Italia

In controtendenza rispetto alla posizione dell'Unione europea che, in base alle indicazioni di Lisbona e alla Strategia europea dell'occupazione, ha assunto l'invecchiamento attivo come uno degli obiettivi di azione prioritari, la posizione italiana si segnala per tassi di attività degli anziani estremamente modesti, frutto di reiterate scelte politiche che, se pur largamente condivise e assistite da un atteggiamento di consenso generale verso soluzioni ritenute salvifiche, paiono alquanto discutibili.

In tale direzione si è posto negli ultimi decenni anche l'utilizzo del prepensionamento per fini di politica industriale, uno strumento che ha consentito alle imprese di operare riconversioni o ristrutturazioni aziendali, utilizzando la pensione di vecchiaia per ridurre i rapporti di lavoro eccedenti, instaurati con soggetti che avevano raggiunto una certa anzianità contributiva, ma non necessariamente la senescenza biologica.

Anche le norme dettate dalla recente riforma del lavoro del 28 giugno 2012, n. 92, in favore dei lavoratori anziani, paiono porsi in linea di continuità con tale tendenza, ove si prevede la possibilità, nel caso di eccedenze di personale e previo accordo stipulato tra datori di lavoro e organizzazioni sindacali, di agevolare l'uscita dei lavoratori prossimi al pensionamento (art. 4, commi 1-7).

Le istituzioni comunitarie, nel dettare gli obiettivi generali per la struttura dei sistemi pensionistici, hanno invece esortato gli stati membri ad adottare strumenti per elevare l'età pensionabile e hanno raccomandato di evitare l'utilizzo improprio del pensionamento anticipato, quale mezzo per ridurre la disoccupazione o per creare occupazione a beneficio delle giovani generazioni.

Tale approccio critico consente di individuare le pesanti ricadute sulla sostenibilità e sulla tenuta del sistema previdenziale determinate dall'uso non uniforme del prepensionamento, collegato spesso a situazioni contingenti e a requisiti flessibili, che impediscono una corretta e seria previsione statistico-attuariale dei costi delle prestazioni rispetto all'andamento demografico.

Ma, ciò che ancor più rileva in un'analisi ad ampio spettro che ne consideri le ripercussioni anche sul mercato del lavoro, è l'effetto a lungo termine prodotto

dall'utilizzo arbitrario dello strumento, che ha inevitabilmente alimentato il mercato del lavoro sommerso, trasferendovi energie e capacità professionali.

Dunque, il quadro che si è delineato in Italia sembra aver legittimato la politica dello *young in-old out*, piuttosto che aver aderito alle logiche di promozione dell'invecchiamento attivo (si pensi anche alla c.d. mobilità lunga, che consentiva ai soggetti in mobilità e non ancora pensionabili uno "scivolo" verso il pensionamento).

Non si possono, tuttavia, ignorare interventi legislativi di segno opposto, che hanno introdotto, da un lato, fattori di flessibilità in grado di offrire ai futuri pensionati margini di scelta individuale rispetto all'età di pensionamento, dall'altro, strumenti volti a contrastare, attraverso nuove forme di lavoro e di tutela del reddito, la tendenza alla riduzione progressiva della partecipazione sociale al lavoro, come la normativa sul pensionamento parziale o "progressivo" che, nonostante gli scarsi risultati prodotti sul piano dell'effettività, è stata il frutto di una cospicua attività legislativa.

Per quanto attiene al primo punto, come anticipato (si veda *supra*, capitolo II § 3.1), l'Italia, con la legge n. 335/1995, è stata uno dei primi paesi europei a introdurre requisiti di pensionamento flessibili. Infatti, per i lavoratori la cui pensione era liquidata con il sistema contributivo, fu abolita la pensione di anzianità e il lavoratore poteva scegliere l'età del pensionamento tra i cinquantasette e i sessantacinque anni, con almeno cinque anni di contribuzione effettiva. Tale opzione fu successivamente abolita dalla legge n. 243/2004, che segnò, di fatto, un ritorno al passato.

Anche gli interventi successivi ricevettero numerose critiche a causa dell'irrigidimento delle scelte individuali da parte delle nuove norme, che si limitarono ad inasprire i requisiti di accesso al pensionamento, non consegnando più la determinazione dell'ammontare della pensione alle scelte consentite circa l'età di pensionamento e alla conseguente aspettativa di vita attesa.

In direzione del pensionamento flessibile si è mossa, di nuovo, la legge n. 214/2011 (si veda *supra*, capitolo II § 3.3), ove l'inevitabile elevazione del requisito anagrafico richiesto per il pensionamento si è accompagnata a una maggiore flessibilità, che consente a ciascuno di stabilire il momento in cui abbandonare il proprio posto di lavoro, senza incorrere in penalizzazioni, una volta soddisfatti i requisiti minimi stabiliti per consentire il rispetto della sostenibilità del sistema e l'equità attuariale.

Per quanto attiene, invece, al secondo punto è opportuno mostrare l'evoluzione delle norme che hanno contemplato la possibilità di introdurre, anche in Italia, il pensionamento anticipato parziale.

Una prima ipotesi fu prevista dalla legge n. 863/1984 (art. 2, commi 5 e 6), nel quadro dei contratti di solidarietà di tipo espansivo che realizzavano, contemporaneamente alla riduzione dell'orario e della retribuzione, l'assunzione a tempo indeterminato di nuovo personale.

I lavoratori, dipendenti da imprese in cui fossero stipulati contratti di solidarietà con riduzione stabile dell'orario di lavoro, che avessero già maturato la contribuzione minima per ottenere il diritto alla pensione di vecchiaia e con un'età di non più di ventiquattro mesi inferiore a quella pensionabile, potevano ottenere

il beneficio della pensione anticipata qualora avessero accettato di svolgere una prestazione di lavoro non superiore alla metà dell'orario di lavoro praticato prima della riduzione operata con il contratto collettivo aziendale.

Il trattamento di pensione era condizionato a requisiti temporali (la trasformazione del rapporto doveva avvenire entro un anno dalla data di stipulazione del contratto collettivo di solidarietà) e all'apposizione di clausole, inserite nel contratto collettivo, che prevedevano, in corrispondenza alla maggiore riduzione di orario, un ulteriore incremento dell'occupazione ed era cumulabile con la retribuzione, nel limite massimo della somma corrispondente al trattamento retributivo perso al momento della trasformazione del rapporto da tempo pieno a tempo parziale.

La norma prevedeva l'assunzione contestuale di nuovo personale a tempo indeterminato, svelando l'intento solidaristico del legislatore di incrementare i livelli occupazionali, non con l'estinzione dei rapporti lavorativi in essere, ma attraverso una riduzione dell'orario di lavoro.

Lo scarso successo dell'istituto va ricercato nelle medesime ragioni alla base del limitato ricorso, da parte delle aziende, al contratto di solidarietà espansivo, attribuibile perlopiù all'assenza di vincoli giuridici, per il lavoratore che non intenda accettare le condizioni poste, del contratto aziendale previsto dalla norma (tale considerazione prescinde, ovviamente, dalle situazioni di ricorso a riduzioni di organico connesse a gravi difficoltà economiche dell'impresa).

La fattispecie fu riproposta dalla legge n. 223 del 23 luglio 1991 (art. 19, rubricato “Lavoro a tempo parziale e anticipazione del pensionamento”), che presentava evidenti elementi in comune con la misura ora esaminata.

Il legislatore disciplinava il pensionamento graduale, prevedendo la possibilità, da parte dei lavoratori che prestavano la propria attività lavorativa presso un'impresa beneficiaria da più di ventiquattro mesi del trattamento straordinario di integrazione salariale, di trasformare il rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale – l'orario settimanale previsto non doveva essere inferiore a diciotto ore – e ottenere un anticipo del trattamento pensionistico per compensare la perdita della retribuzione. Potevano fruire della prestazione pensionistica i dipendenti con un'età «inferiore di non più di sessanta mesi rispetto a quella prevista per la pensione di vecchiaia e una anzianità contributiva non inferiore a quindici anni».

Anche qui il presupposto fondamentale della prestazione è la stipula di contratti collettivi aziendali, che prevedessero il ricorso al lavoro *part-time* per consentire il raggiungimento dell'obiettivo solidaristico di evitare, anche solo parzialmente, la riduzione del personale dell'impresa oppure per consentire l'assunzione di nuovi lavoratori.

È evidente che lo strumento fu utilizzato dal legislatore come “ammortizzatore sociale”, orientato cioè a finalità occupazionali di tipo difensivo o di tipo espansivo, per preservare o aumentare i livelli occupazionali delle aziende in crisi. Tuttavia, fallimentari furono gli esiti dell'intervento, probabilmente dovuti alla mancanza di incentivi efficaci per l'impresa che preferiva, perciò, “agevolare” l'uscita dei lavoratori anziani, piuttosto che trattenerli al lavoro.

La legge n. 335/1995 (art. 1, comma 25) riaffermò la possibilità di conciliare lavoro *part-time* e pensione di anzianità parziale, in misura non superiore al cinquanta per cento. La pensione maturata era ridotta «in ragione inversamente

proporzionale» alla riduzione dell'orario di lavoro e la somma della pensione e della retribuzione non poteva «comunque superare l'ammontare della retribuzione spettante al lavoratore che, a parità di altre condizioni» prestasse la sua opera a tempo pieno.

Ma anche questo modello, pur non richiedendo requisiti particolari all'azienda per l'applicazione del beneficio, rimase praticamente inattuato.

Alla legge n. 662 del 23 dicembre 1996 (art. 1, comma 185), che abrogava la norma della c.d. riforma Dini, si deve un ulteriore tentativo di regolamentare il pensionamento graduale, vincolando l'impresa ad assumere nuovi lavoratori per un monte ore pari alla riduzione di orario del lavoratore-pensionato che avesse optato per un lavoro *part-time*.

L'obiettivo perseguito dal legislatore consisteva nell'incentivare l'assunzione di nuovo personale; il mezzo utilizzato fu il passaggio a un rapporto di lavoro a tempo parziale non inferiore a diciotto ore settimanali, da parte dei lavoratori dipendenti da imprese private in possesso dei requisiti di età e di contribuzione necessari per l'accesso al trattamento pensionistico di anzianità (35 anni di anzianità contributiva e 54 anni di età, oppure 36 anni di anzianità contributiva), il cui importo sarebbe stato ridotto in misura inversamente proporzionale alla riduzione dell'orario normale di lavoro (comunque non superiore al 50%).

Non furono previste agevolazioni contributive a favore delle aziende, ma i *part timers* non sarebbero stati computati nei limiti numerici previsti per l'applicazione di determinate normative.

Tale beneficio fu esteso anche ai lavoratori autonomi e ai dipendenti della pubblica amministrazione, prescindendo però in tal caso dall'obbligo di nuove assunzioni.

Con riferimento al settore pubblico, infatti, l'art. 1, comma 187 della legge 23 dicembre 1996, n. 662, la cui applicazione fu regolamentata dal decreto ministeriale n. 331 del 23 dicembre 1997, riconobbe al pubblico dipendente già in possesso dei requisiti anagrafici e contributivi per l'accesso al pensionamento di anzianità, la facoltà di chiedere la trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale unitamente all'accesso al trattamento pensionistico di anzianità (per il comparto scuola furono emanate due specifiche ordinanze ministeriali, la n. 446/97 e la numero 55/98).

Il decreto ministeriale n. 331/1997, art. 2, comma 1, nel disciplinare l'istituto al fine di incentivare la permanenza in servizio dei dipendenti della pubblica amministrazione, dispose che la domanda per ottenere tale beneficio non potesse essere accolta nel caso di esuberi, presenti nella struttura, nella medesima qualifica funzionale posseduta dall'interessato.

La prestazione a tempo parziale non poteva essere inferiore al 50% dell'orario pieno e il cumulo tra pensione e retribuzione non poteva superare l'ammontare della retribuzione del personale che, a parità di condizioni, prestasse la propria opera a tempo pieno.

Una prima forma di "staffetta generazionale", con l'obiettivo di «incentivare l'assunzione di nuovo personale», era già presente nella legge n. 662/1996 (art.1, comma 192), ove si prevedeva che ai lavoratori autonomi, in possesso dei requisiti

di età e di contribuzione per l'accesso al pensionamento di anzianità che avessero rinunciato al pensionamento ⁽²⁷⁾, spettava una riduzione del 10% sui contributi dovuti, a condizione che lo stesso lavoratore autonomo assumesse una o più unità anche a tempo parziale per un orario non inferiore al 50% dell'orario normale di lavoro.

Va rilevato, tuttavia, che nell'ipotesi formulata, era previsto che il lavoratore avrebbe dovuto continuare a lavorare a tempo parziale, percependo una pensione ridotta, quando già era in possesso dei requisiti previsti per il pensionamento.

Anche la legge n. 196/1997 intervenne in materia, a margine di norme per incentivare l'uso del *part-time*. L'art. 13, commi 2 e 4, prevedeva un sistema di riduzione delle aliquote contributive in funzione dell'entità della riduzione dell'orario di lavoro anche per quei lavoratori che, nei successivi tre anni, conseguissero i requisiti di accesso al trattamento pensionistico. Sgravi applicati a condizione che il datore di lavoro assumesse giovani inoccupati o disoccupati di età inferiore a trentadue anni, con contratti di lavoro a tempo parziale e per un orario lavorativo non inferiore a quello ridotto ai lavoratori che si avvalsero del pensionamento parziale.

Il legislatore non utilizzò questa fattispecie allo scopo di favorire l'occupazione giovanile, ma, come recita la legge, per incentivare «il ricorso a forme di orario ridotto» e disegnò una formula appositamente studiata per i lavoratori *âgé* che non avevano ancora raggiunto l'età di pensionamento.

Questa normativa demandava la definizione delle modalità e dei particolari tecnici di attuazione a un decreto ministeriale, che non è mai stato emanato (si prevedeva un termine di 60 giorni; il decreto avrebbe dovuto stabilire e stanziare le somme destinate a questo meccanismo considerato, da taluni, troppo oneroso).

È appena il caso di accennare ad un'ulteriore fattispecie, introdotta dall'art. 1, commi 1160 e 1161, della legge 296/2006, configurabile come un vero e proprio “patto di solidarietà”, il cui obiettivo consisteva nella volontà di favorire la creazione di nuovi posti di lavoro e di ridurre le uscite dal sistema produttivo dei lavoratori *over 55*.

Tale ipotesi prevedeva la trasformazione del rapporto di lavoro, da parte di *over 55*, da tempo pieno a tempo parziale e la contestuale assunzione di giovani inoccupati o disoccupati di età inferiore ai 25 anni (29 se in possesso di diploma di laurea) con contratto di lavoro a tempo parziale, per un orario pari a quello ridotto. Agli incentivi contributivi previsti per il datore di lavoro, si accompagnava l'erogazione, al lavoratore *âgé*, di una indennità mensile pari al 31% della riduzione retributiva conseguente alla riduzione dell'orario di lavoro che, ovviamente, si aggiungeva allo stipendio *part time*.

Al termine di questa disamina, pare opportuno formulare alcune considerazioni.

A fronte di una cospicua attività legislativa che ha consentito il pensionamento parziale, la partecipazione ad esso è stata, finora, numericamente irrilevante.

⁽²⁷⁾ Fino alla data di compimento dell'anzianità contributiva di 40 anni e comunque per un periodo non superiore all'età del pensionamento di vecchiaia.

Gli scarsi risultati prodotti dall'attività legislativa sono imputabili a cause diverse, rinvenibili, volta a volta, nella mancanza di operatività delle norme emanate – talvolta non sono stati emanati i decreti attuativi previsti –, oppure nell'assenza di incentivi per il lavoratore o, ancora, nella concezione, sottesa alle scelte operate, di una organizzazione “rigida” del lavoro, non sufficientemente flessibile da consentire rapporti *part time* ai lavoratori anziani e connessa alla volontà, da parte delle aziende in crisi, di ricorrere ai pensionamenti anticipati, piuttosto che trattenere il lavoratore anziano.

Il pre-pensionamento ha rappresentato a lungo la soluzione privilegiata dalle imprese in fase di ristrutturazione o riconversione aziendale, con l'uscita dal mercato del lavoro ufficiale di quell'area ben definita di lavoratori (anziani) considerati meno disponibili al cambiamento, «la cui tendenza era di rallentare una progressiva mutazione morfologica del contenuto delle loro prestazioni» (Luciani, 1986.), garantendogli però, al contempo, un reddito stabile e duraturo.

Al contrario, aderire al pensionamento parziale, favorendo la permanenza al lavoro dei dipendenti prossimi al pensionamento, si accompagna necessariamente a un concetto diametralmente opposto che, anziché incentivare in maniera indiscriminata il ritiro dal mercato del lavoro a spese del sistema previdenziale, tende a valorizzare le professionalità acquisite.

Per agevolarne la lettura, le fonti normative di cui si è detto sono riassunte nella tabella seguente.

Tabella n. 7. Evoluzione della normativa in Italia

Normativa	Età di accesso	Requisiti	Orario di lavoro	Ammontare della pensione parziale o/e retribuzione
I. n. 863/1984, art. 2, commi 5 e 6	– Età di non più di 24 mesi inferiore a pensione di vecchiaia – Minimo contributivo maturato	– Contratti di solidarietà di tipo espansivo - Assunzione di nuovo personale T.I.	Orario non superiore alla metà	Cumulo pensione/retribuzione entro il limite massimo della retribuzione persa
I. n. 223/1991, art. 19	– Età inferiore di non più di 60 mesi rispetto a pensione di vecchiaia – Anzianità contributiva non inferiore a 15 anni	Impresa beneficiaria di CIGS da più di 24 mesi	Orario non inferiore a 18 ore	Cumulo pensione-retribuzione entro il limite massimo della retribuzione persa
I. n. 335/1995, art. 1, comma 25	– Anzianità contributiva non inferiore a 37 anni senza requisito di età, oppure non inferiore a tabella B, colonna 2, l. n. 335/1995	Nessun requisito particolare per l'azienda	Riduzione orario lavoro non superiore al 50%	– Orario di lavoro ridotto non oltre il 50% – riduzione della pensione inversamente proporzionale alla riduzione dell'orario di lavoro

PROPOSTE PER IL PATTO INTERGENERAZIONALE E L'“ADEGUATEZZA” DELLE TUTELE

				– somma di retribuzione e pensione non superiore alla retribuzione a tempo pieno
l. n. 662/1996, art. 1, commi 185-192, 209 e 216	Requisiti per l'accesso al pensionamento di anzianità (tabella B, allegata alla l. n. 335/1995, colonna 2)	Assunzione di nuovi lavoratori (non per personale pubblico) e condizioni particolari per lavoratori autonomi	Orario lavoro <i>part-time</i> non inferiore a 18 ore	– Riduzione pensione inversamente proporzionale alla riduzione dell'orario di lavoro – Somma pensione e retribuzione non superiore alla retribuzione a tempo pieno
l. n. 662/1996, art. 1, comma 187 e d.m. 331/97	Requisiti anagrafici o/e contributivi per pensione di anzianità	Personale delle amministrazioni pubbliche già in possesso dei requisiti per la pensione di anzianità	Orario lavoro <i>part-time</i> non inferiore a 18 ore	– Riduzione pensione inversamente proporzionale alla riduzione dell'orario di lavoro – Somma pensione e retribuzione non superiore alla retribuzione a tempo pieno
l. n. 196/1997, art. 13, commi 2 e 4	Requisiti per pensionamento raggiunti nei tre anni successivi	Assunzione di giovani inoccupati o disoccupati < 32 anni	Modalità demandate a un decreto non ancora emanato	Sgravi contributivi in funzione dell'orario di lavoro
l. n. 296/2006, art. 1, commi 1160 e 1161	Lavoratori <i>over 55</i>	Assunzione di giovani inoccupati o disoccupati < 25 (29 se in possesso di diploma di laurea)	Orario lavoro <i>part-time</i> (riduzione in misura non inferiore al 40% dell'orario normale di lavoro)	Stipendio <i>part time</i> e indennità mensile pari al 31% della riduzione retributiva conseguente alla riduzione dell'orario di lavoro (con il limite di 1500 euro mensili)

Fonti: Tabella rielaborata da fonti legislative: l. n. 863/1984, art. 2, commi 5 e 6; l. n. 223/1991, art. 19; l. n. 335/1995, art. 1, comma 25; l. n. 662/1996, art. 1, commi 185-192, 209 e 216; l. n. 662/1996, art. 1, comma 187 e d.m. 331/97, l. n. 196/1997, art. 13, commi 2 e 4, l. n. 296/2006, art. 1, commi 1160 e 1161.

3.3. Il dibattito attuale e lo stato dell'arte: il pensionamento parziale come strumento di solidarietà intergenerazionale

Per trovare soluzioni ai temi del lavoro e della previdenza, il dibattito attuale ha visto coinvolti esponenti governativi che, in diverse sedi istituzionali, hanno argomentato sull'opportunità di introdurre «una staffetta tra generazioni e nella generazione» e di rivalutare l'istituto del pensionamento parziale o, ancora di reintrodurre una flessibilità nell'età di pensionamento supportata da meccanismi di incentivi e disincentivi.

La analisi formulate sono state oggetto di un recente decreto direttoriale (n. 807 del 19 ottobre 2012) del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e di alcune proposte di legge che perseguono l'obiettivo di creare un mercato più dinamico e inclusivo, in grado di salvaguardare i livelli occupazionali per le nuove generazioni e di garantire, al contempo, condizioni di reddito accettabili per le fasce di popolazione meno giovani, attraverso la possibilità di concludere accordi fra attori diversi operanti nel mercato del lavoro (soggetti pubblici, Enti previdenziali, imprese, lavoratori anziani e lavoratori giovani).

Le ipotesi formulate consentono al lavoratore anziano di trasformare il proprio rapporto di lavoro da tempo indeterminato a *part-time*, senza subire penalizzazioni per quanto concerne il livello di copertura pensionistica (il soggetto pubblico verserà all'ente previdenziale i contributi aggiuntivi in suo favore), mentre il giovane lavoratore sarà assunto con un contratto di apprendistato o a tempo indeterminato.

Intendeva raggiungere il medesimo risultato anche la proposta, formulata da alcuni giuslavoristi e senatori del partito democratico e presentata alla Presidenza del Senato il 29 febbraio 2012⁽²⁸⁾. Il disegno di legge n. 3181/2012 riconosce alle aziende la possibilità di stipulare accordi con i lavoratori anziani per la conversione del rapporto di lavoro in *part-time*, al fine di agevolare l'accompagnamento fino all'erogazione del trattamento pensionistico, attraverso un peculiare sistema di incentivi che contempla la possibilità di un versamento volontario dei contributi mancanti da parte dell'impresa e/o del lavoratore stesso.

Prevede, inoltre, la possibilità che l'integrazione contributiva sia posta a carico della fiscalità generale, in presenza di contratti attraverso i quali la riduzione dell'attività lavorativa si accompagni alla assunzione in apprendistato di un giovane di età inferiore a ventinove anni, ovvero di un giovane di età non superiore a trentacinque anni con un contratto a tempo indeterminato.

Ma la previsione legislativa che maggiormente rileva in questa sede attiene alle forme contrattuali che garantiscono la possibilità di accedere a un anticipo di pensione.

L'art. 2, infatti, prospetta la facoltà, da parte dei lavoratori ai quali manchino non più di cinque anni al conseguimento del diritto a pensione, di ridurre l'orario di

⁽²⁸⁾ Ci si riferisce al disegno di legge n. 3181/2012, d'iniziativa dei Senatori Treu, Ghedini, Ichino, Nerozzi, Passoni, Roilo, rubricato «Interventi a sostegno del pensionamento flessibile e della solidarietà intergenerazionale».

lavoro da tempo pieno a parziale, potendo anticipare simultaneamente la pensione, per compensare la riduzione del salario. Alla data di pensionamento effettivo, «si procede quindi al ricalcolo dei ratei di pensione in modo tale da scontare, in misura fissa su base mensile, le quote anticipate di pensione già corrisposte al lavoratore entro quindici anni dalla suddetta data». Va rilevato che tale opzione determina un onere aggiuntivo per le finanze pubbliche, ancorché contenuto, connesso alla maggiore aspettativa di vita al momento dell'accesso all'anticipo di pensione.

La solidarietà è, ancora, alla base di una recente proposta che introduce patti tra generazioni per il trasferimento di competenze, disciplinata dall'art. 3 del disegno di legge n. 3515 del 10 ottobre 2012 – denominato “Santini-Ghedini” dal nome dei suoi sottoscrittori – e presentata nuovamente al Senato in data 15 marzo 2013 rubricata «Misure per favorire l'invecchiamento attivo, il pensionamento flessibile, l'occupazione gli anziani e dei giovani e per l'incremento della domanda di lavoro».

Il progetto legislativo, che riprende – in particolare negli articoli da 1 a 3 – il contenuto del disegno di legge n. 3181, con l'obiettivo di perseguire «una politica efficace di prolungamento della vita attiva», prevede un sistema di incentivi al *part-time* per l'accompagnamento alla pensione e la possibilità, per i lavoratori *âgé*, di accedere ad un anticipo dell'erogazione pensionistica.

L'art. 3 del disegno di legge, che formula un'ipotesi di “solidarietà intergenerazionale” formerà, nel prosieguo, oggetto di analisi per verificarne l'opportunità in prospettiva diacronica.

Oltre ai provvedimenti legislativi a cui si è accennato, la “staffetta generazionale” è oggetto di sperimentazioni in atto in alcune Regioni italiane.

Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Piemonte e Campania hanno attivato, infatti, in via sperimentale, schemi per realizzare “ponti” tra lavoratori giovani e *senior*, con la previsione di sistemi incentivanti a favore delle imprese che rispettino determinate condizioni e procedure.

Interessante rivolgere lo sguardo, anche se in modo rapido, al Protocollo di intesa sottoscritto nel dicembre 2012 dalle associazioni sindacali, da Assolombarda, dall'Inps e dalla Regione Lombardia, che ha fatto da apripista per la stipulazione di simili iniziative regionali.

L'intervento, finanziato dal Ministero del Lavoro e attuato con l'assistenza tecnica di Italia Lavoro nell'ambito dell'Azione di sistema *Welfare to Work* per le politiche di reimpiego 2012-2014, si rivolge ai lavoratori e alle lavoratrici (si richiede che non manchino più di 36 mesi al conseguimento della pensione), che svolgano la propria attività nell'ambito del territorio regionale delle Province di Lodi, Milano, Monza e Brianza e il cui imponibile previdenziale relativo all'anno 2012 non superi gli 80.000 euro (decreto n. 1676 del 28 febbraio scorso).

Per poter accedere al beneficio, le aziende devono possedere alcuni requisiti di trasparenza e onorabilità, il cui esame non rileva ai fini della presente ricerca.

L'accordo tra azienda e lavoratore “anziano”, che dovrà essere formalizzato e concluso in sede sindacale di fronte alla competente Commissione di Conciliazione istituita presso la stessa Assolombarda, ha previsto l'adesione volontaria ad un percorso, della durata massima di tre anni, di accompagnamento

all'uscita dal contesto produttivo che si concretizza nella trasformazione del contratto di lavoro da *full time* a *part-time* (orizzontale o verticale), con una riduzione di orario fino ad un massimo del 50% (il termine ultimo, inizialmente fissato, per la presentazione della domanda corrispondeva al 31 luglio 2013).

Il datore di lavoro deve assumere, nei 45 giorni successivi alla sottoscrizione dell'accordo, un giovane, disoccupato o inoccupato, di età compresa tra i 18 e i 29 anni con contratto di apprendistato, o comunque a tempo indeterminato e tale operazione dovrà assicurare un saldo occupazionale positivo.

Gli oneri contributivi a beneficio del lavoratore *âgé* saranno versati, a titolo di contribuzione volontaria, dalla Regione Lombardia dalla data di decorrenza della conversione del rapporto di lavoro fino alla prima data utile di pensionamento (l'ente regionale erogherà 7.000 euro annui medi *pro-capite*, usufruendo, dal canto suo, del finanziamento di tre milioni di euro da parte del Ministro del lavoro). Nel progetto sono incluse attività formative rivolte non solo ai giovani neo assunti, anche tramite *coaching* da parte dei dipendenti dell'impresa, ma anche ai lavoratori *senior* prossimi al pensionamento.

Anche la soluzione proposta dal patronato INAC-CIA ⁽²⁹⁾ prefigura uno schema contrattuale simile, connotato obbligatoriamente dall'assunzione di un "giovane" da affiancare a un lavoratore anziano che, contestualmente, abbia trasformato il proprio rapporto lavorativo da *full-time* in *part-time*.

È evidente l'intento di realizzare un modello in grado di valorizzare l'esperienza e la professionalità delle competenze acquisite negli anni e di consentirne il passaggio attraverso azioni formative realizzate in azienda. La proposta stabilisce l'impegno dell'imprenditore di trasformare il rapporto di lavoro in essere da tempo pieno a tempo parziale al 50% a decorrere dal sessantacinquesimo anno di età, attivando al contempo la fruizione del 50% della pensione maturata. Il pensionamento pieno del lavoratore che si è avvalso di tale facoltà determinerà per il giovane la trasformazione del contratto, inizialmente stipulato a *part-time*, in *full-time*.

Il dibattito sul tema è alimentato anche dall'interesse dimostrato dalle aziende, che propongono sempre più spesso iniziative tese a incentivare il differimento del pensionamento, attraverso forme di flessibilità che possono anche favorire spazi per l'accesso dei giovani nel mondo del lavoro.

Va segnalata, anche se promossa da un'azienda straniera, la proposta della compagnia di energia elettrica svedese Vattenfall, denominata "58 +", che consente ai dipendenti che rientrano in tale fascia di età di ridurre il proprio orario di lavoro fino all'età del pensionamento, senza alcuna penalizzazione contributiva e percependo una retribuzione quasi invariata ⁽³⁰⁾.

⁽²⁹⁾ La Confederazione italiana agricoltori, fondata nel dicembre del 1977, dichiara di battersi per «realizzare nella società e nell'economia le pari opportunità tra donne e uomini, la tutela degli anziani e dei loro diritti, [per] promuovere l'inserimento dei giovani e il ricambio generazionale nelle imprese e nei sistemi agricoli territoriali».

⁽³⁰⁾ Si può ridurre l'orario di lavoro secondo lo schema 80-90-100: con un taglio del 20% dell'orario si mantiene il 90% della busta paga, ma il 100% dei contributi per la pensione. Il

In ambito nazionale, rileva l'opportunità che la multinazionale alimentare Nestlé ha sottoposto ai dipendenti dello stabilimento Perugina di San Sisto. Pur non contemplando il ricorso al pensionamento graduale, indica un interesse verso forme contrattuali flessibili, in grado di creare un «patto intergenerazionale per favorire l'occupazione giovanile e vincere le nuove sfide competitive». L'azienda è disposta ad assumere i figli dei lavoratori che, accettando l'offerta contrattuale loro sottoposta, ridurranno il proprio orario lavorativo da quaranta a trenta ore settimanali.

Anche il rinnovo 2013-2015 del contratto collettivo nazionale del settore chimico-farmaceutico, siglato in Confindustria il 22 settembre 2012, vede l'esordio di un accordo denominato *Progetto ponte*, che prevede l'impegno da parte delle aziende di assumere giovani in cambio della disponibilità da parte dei lavoratori *âgé* vicini alla pensione di lavorare a tempo parziale.

Argomentando sulla base delle conclusioni cui è giunta la scienza economica (cfr. *supra*, § 3), che hanno escluso che l'espulsione dei lavoratori anziani dal tessuto produttivo possa di per sé facilitare l'occupazione giovanile, tale invito va interpretato quale interesse per una ridefinizione dei modelli aziendali, attraverso misure finalizzate a rendere più flessibili orari e salari dei lavoratori che si avviano al pensionamento (politiche di *active ageing*), con un'attenzione particolare rivolta alle politiche di inserimento professionale dei giovani, nell'ottica di un “passaggio di competenze”.

4. Alcune considerazioni conclusive partendo dall'analisi dell'art. 3 del disegno di legge n. 3515/2012

Alla luce del percorso fin qui condotto, si intende analizzare la misura della “solidarietà intergenerazionale” per comprenderne l'opportunità, per un verso sotto il profilo delle prospettive lavorative offerte ai giovani, per altro verso rispetto alla sostenibilità del sistema pensionistico in prospettiva diacronica.

Ci avvarremo dell'ipotesi di cui all'art. 3 del d.d.l. n. 3515/2012, poiché disegna un quadro che corrisponde, in linea di massima, a quello più frequentemente considerato dagli “addetti ai lavori” e dal dibattito politico e sociale come uno dei correttivi per affrontare gli attuali problemi del lavoro e della previdenza.

Segnatamente, si prevede che, nel caso di accordi stipulati tra il datore di lavoro e il lavoratore *âgé* in prossimità della pensione ⁽³¹⁾, per trasformare il proprio rapporto di lavoro in un contratto a tempo parziale, l'integrazione contributiva possa essere posta a carico della fiscalità generale (l'art. 4 prevede la creazione di un fondo *ad hoc* con dotazione iniziale di 500 milioni di euro), a condizione che il datore di lavoro proceda all'assunzione di un giovane di età inferiore a 29 anni in

programma ha riscosso notevole successo: dal 2000 al 2006 l'età di pensionamento dei dipendenti è aumentata in maniera spontanea da 58,2 a 61,6 anni di età.

⁽³¹⁾ Si richiede che manchino non più di cinque anni al conseguimento del diritto al pensionamento anticipato o di vecchiaia.

apprendistato oppure di età non superiore ai 35 anni con un contratto di subordinazione a tempo indeterminato.

Al termine del periodo incentivato ai fini contributivi ed in proporzione alla durata dello stesso, il giovane lavoratore deve aver acquisito una professionalità di livello pari a quella del lavoratore anziano, attraverso un percorso di formazione o addestramento professionale.

È previsto, infatti, l'affiancamento diretto del giovane da parte del lavoratore anziano con mansioni di *tutor*, valorizzando, in tal modo, le abilità e le capacità professionali dei lavoratori *âgé*, attraverso azioni formative e di *mentorship* da realizzarsi in azienda.

Lo svolgimento effettivo della formazione è garantito dalla previsione di una sanzione (di importo pari ad un decimo della retribuzione netta mensile globale di fatto per ogni mese di lavoro), a carico dell'impresa, che consiste in un risarcimento da corrispondere al lavoratore nel caso in cui l'attività formativa sia risultata non idonea alla sua "maturazione professionale" (art. 3, comma 5).

Tale proposta rivela l'opportunità di non espellere dal tessuto produttivo coloro che, nonostante abbiano raggiunto i requisiti pensionistici, possono ancora offrire le proprie energie intellettuali, la propria esperienza e professionalità, le proprie conoscenze, oltre a consentire al giovane di acquisire competenze e professionalità necessarie per il suo futuro lavorativo.

Tuttavia, non si può convenire su un vantaggio dello strumento in termini occupazionali per i giovani, poste le conclusioni cui è giunta la scienza economica (cfr. *supra*, § 3), che ha escluso una contrapposizione sul mercato del lavoro tra giovani e anziani.

Se, dunque, il saldo occupazionale giovanile non ne gioverebbe, ci si interroga sulle ripercussioni dello schema in termini di equilibrio finanziario del sistema di sicurezza sociale, posto che il legislatore ha immaginato di raggiungere l'obiettivo macroeconomico di incrementare l'offerta di forza lavoro (il rapporto tra occupati e pensionati è un punto cardine per la sostenibilità del sistema pensionistico).

In realtà, lo strumento in esame consente di accedere al pensionamento graduale quando la fascia di accesso si colloca prima dell'età minima necessaria per ricevere la pensione "intera", configurandosi perciò una sorta di pre-pensionamento, se pur non pieno, privo dei potenziali effetti benefici che invece si sarebbero realizzati nel caso in cui si fosse previsto un accesso alla pensione solo dopo averne raggiunto "in *toto*" i requisiti richiesti.

Nonostante non sia sempre possibile immaginare un percorso lavorativo così prolungato nel tempo, specie alla luce dell'inasprimento dei requisiti pensionistici introdotto dalla recente riforma n. 214/2011 e qualora si tratti di lavori logoranti o meramente esecutivi, solo in tale ipotesi si prefigurerebbe un incremento reale della forza lavoro e una decurtazione delle erogazioni pensionistiche.

Ma, a prescindere da tale considerazione, che si ritiene tuttavia determinante nel valutare le ripercussioni della norma in termini diacronici, il successo della previsione è affidato alla convenienza dell'utilizzo dello strumento da parte degli attori del mercato del lavoro.

Pare, perciò, interessante fornire qualche spunto di riflessione al fine di comprendere se e quali benefici potrebbero trarne lavoratori e imprese.

Argomentando sui profili pratici della norma, resta sullo sfondo un interrogativo sulla convenienza economica di tale proposta per il lavoratore medio, in considerazione di retribuzioni che, già scarse e, sulla base degli ultimi dati dell'Istat, ben al di sotto della media dell'Unione Europea, non potrebbero certamente essere definite “adeguate” qualora fossero decurtate in proporzione alla trasformazione del rapporto di lavoro in *part time*.

Va considerato che tale opzione non comporterebbe decurtazioni pensionistiche o in relazione al tfr, poiché i lavoratori “optanti” avrebbero diritto di integrare, a carico della fiscalità e senza alcun onere aggiuntivo, i versamenti contributivi, sino a concorrenza con quanto corrispondente all'orario normale di lavoro.

Tuttavia, è evidente che tale situazione potrebbe alimentare possibili degenerazioni nel sommerso da parte del lavoratore, nel tentativo di compensare la perdita di reddito attraverso un'integrazione da realizzare nel mercato non istituzionale.

Per superare l'*empasse*, il disegno di legge prevede un'ulteriore forma di incentivo, rappresentato dalla possibilità di accedere ad un anticipo di pensione, erogato in ratei mensili, per tredici mensilità, con decorrenza dalla data d'inizio della prestazione a tempo parziale.

Ma, per garantire la neutralità dell'intervento dal punto di vista attuariale, alla data di pensionamento si procederà al ricalcolo dei ratei di pensione in modo tale da scontare, entro quindici anni dalla suddetta data e in misura fissa su base mensile, quelli anticipati e già corrisposti al lavoratore.

In altri termini, il lavoratore che chiederà la liquidazione anticipata di una quota del trattamento pensionistico in proporzione alla riduzione dell'orario di lavoro, dovrà effettuare, alla data del pensionamento effettivo, un ricalcolo del proprio trattamento pensionistico, restituendo, mensilmente e in quindici anni, le quote di pensione già corrisposte. Ma una decurtazione ulteriore alle pensioni erogate in futuro potrà garantire ai lavoratori optanti di vivere dignitosamente, posto che la modifica del sistema di calcolo pensionistico operata dalla riforma c.d. “Salva Italia” ha comportato una diminuzione dei tassi di sostituzione ⁽³²⁾ dei trattamenti pensionistici?

Tali considerazioni, necessariamente, non tengono in debito conto le singole situazioni soggettive che potrebbero ribaltare la convenienza economica degli individui, determinando il vantaggio dell'opzione qualora questa consentisse, ai lavoratori che scelgono la trasformazione del proprio rapporto di lavoro in *part time*, di avere più tempo libero, per esempio, per accudire un parente malato o per dedicarsi a quello che viene definito “*welfare familiare*” o se, in presenza di adeguate riserve accumulate negli anni, tale scelta fosse percepita come un miglioramento della propria qualità di vita.

Nella prospettazione delle possibili criticità dello strumento in esame, va menzionato anche un rischio ulteriore, che non sembra trovare risposte nelle

⁽³²⁾ Il tasso di sostituzione corrisponde al rapporto tra la prima pensione e l'ultima retribuzione percepita.

proposte legislative, rappresentato dalla possibilità di un licenziamento del lavoratore optante “a metà strada”, prima cioè del pensionamento effettivo.

Tale eventualità, che in considerazione dell'età e della trasformazione del rapporto di lavoro *part time*, renderebbe ancor più arduo un reinserimento del lavoratore *âgé*, risulta ancor più critica in virtù delle conclusioni cui è giunta la Corte di Cassazione ⁽³³⁾ che, ponendo fine ad un dibattuto contrasto giurisprudenziale ⁽³⁴⁾, ha escluso i lavoratori in *part time* verticale o ciclico (attività prestata solo in alcune settimane o in alcuni mesi dell'anno) dal beneficio dei sussidi di disoccupazione.

Quale previsione potrebbe essere formulata, perciò, per tutelare il lavoratore nel caso in cui si verificasse tale circostanza?

Posto, dunque, che non esistono risposte predeterminate sulla convenienza della “solidarietà intergenerazionale” per i lavoratori, specie alla luce della mancanza dei risultati di adeguate sperimentazioni quali quelle attualmente in corso in alcune regioni italiane (si veda *supra*, in questo capitolo § 2.3), si intende ora analizzare, anche se in via sommaria, quali siano i potenziali benefici per le imprese.

Di tutta evidenza appare il vantaggio economico rappresentato dall'integrazione dei versamenti contributivi del lavoratore *âgé* optante, posta a carico della fiscalità generale sino a concorrenza con quanto corrispondente all'orario normale di lavoro, alla quale si aggiunge il beneficio contributivo applicato alle imprese nel caso di assunzione di un giovane lavoratore ⁽³⁵⁾.

Tuttavia, non si può sottacere il rischio che tale misura rappresenti uno pseudo “prepensionamento” a beneficio della grande impresa, con l'uscita, anche se parziale, dal mercato del lavoro ufficiale di quell'area ben definita di lavoratori (anziani) considerati meno disponibili al cambiamento, e con il vantaggio di un risparmio sul costo del lavoro.

Infatti, un lavoratore giovane costa meno e la sua retribuzione, oltre a giovare, nella fase di inserimento, degli incentivi previsti dalla normativa, non presenta quegli elementi che ne fanno lievitare l'ammontare (come, per esempio, gli scatti di anzianità).

Un'altra obiezione che si potrebbe rivolgere ai sistemi di pensionamento graduale attiene al ruolo che il lavoro a tempo parziale può espletare nei diversi comparti del mondo della produzione. Se è innegabile la funzione svolta nei servizi, in particolare nel commercio, non è altrettanto pacifico che si possa adattare ai settori più tradizionali dell'industria, soprattutto ove si richieda, per le caratteristiche proprie della produzione in cui il lavoratore è impegnato, una sua

⁽³³⁾ Corte di Cassazione, Sez. un., sentenza 6 febbraio 2003, n. 1732, decisione ribadita in seguito dalla Corte Costituzionale con sentenza n.121 del 24 marzo 2006.

⁽³⁴⁾ Corte di Cassazione, 1 febbraio 1999, n. 1141 in senso favore all'accoglimento e Corte di Cassazione, 28 marzo 2000, n. 3746 in senso contrario.

⁽³⁵⁾ Nel disegno di legge Santini- Ghedini, la quota di contribuzione a carico del datore di lavoro è dovuta in misura corrispondente a quella prevista per gli apprendisti, dal mese successivo a quello di decorrenza del contratto del lavoratore giovane e fino alla data di pensionamento effettivo del lavoratore anziano, per un periodo massimo di tre anni.

prolungata presenza (per esempio, nelle produzioni a ciclo continuo o ad alta intensità di capitale umano specifico).

Se, dunque, l'elemento cardine in grado di determinare il successo dello strumento è la convenienza del suo utilizzo da parte dei lavoratori e delle imprese, che hanno la facoltà di attivarlo tramite accordi stipulati *ad hoc*, non pare vi siano elementi sufficienti che depongano in tal senso.

Il principale beneficio del pensionamento *part time* “incentivato” consiste, indubbiamente, nella possibilità, offerta ai lavoratori, di introdurre taluni elementi di flessibilità nel proprio percorso lavorativo e pensionistico.

Tale misura appare positiva, specie considerando che la sostenibilità del sistema pensionistico ha richiesto la prospettazione di correttivi quali l'allungamento, talvolta *ex abrupto*, della vita lavorativa come è avvenuto per migliaia di lavoratori per effetto della legge n. 214/2011, traducendosi spesso in una stazionamento forzoso al lavoro. Al contrario, introdurre in un sistema pensionistico elementi di flessibilità, che garantiscano all'operatore del mondo della produzione la facoltà di scegliere il momento del pensionamento o, addirittura, la modalità in cui realizzarlo, potrebbe consentirgli il miglioramento della qualità della vita e rappresenta, senza dubbio alcuno, un elemento di modernizzazione dei sistemi di sicurezza sociale.

Ma la flessibilità nelle scelte di pensionamento, per non costituire un “costo” ulteriore del sistema pensionistico, andrebbe modulata con adeguati meccanismi di incentivi e disincentivi al fine di rendere neutrale il calcolo della pensione erogata *ante tempus* o, al contrario, per “premiare” - e tale previsione è quella auspicabile per la sostenibilità del sistema pensionistico - un'uscita ritardata dal mondo del lavoro.

Nella medesima direzione si muovono, altresì, le obiezioni, non prive di fondamento, relative all'incidenza di questa misura sul bilancio delle casse statali che, in base alle prime stime effettuate, è ipotizzabile in un costo complessivo, destinato all'integrazione dei versamenti contributivi dei lavoratori anziani che optano per trasformare il rapporto di lavoro in *part time* (sino a concorrenza con quanto corrispondente all'orario normale di lavoro), pari a cinquecento milioni di euro a fronte di cinquantamila opzioni. Al fine di evitare una decurtazione pensionistica al lavoratore anziano, le finanze pubbliche si farebbero carico della contribuzione mancante, ponendo inevitabili interrogativi sulla sostenibilità di una tale previsione, posto che il finanziamento del sistema pensionistico rimane a ripartizione e, dunque, saranno i contribuenti di domani ad onorare gli impegni di oggi.

Le riflessioni che hanno formato oggetto di questa analisi non consentono di addivenire ad un giudizio positivo sull'opportunità di introdurre lo schema, nel tentativo di contribuire ad un riequilibrio del sistema di sicurezza sociale.

La “staffetta generazionale” presenta, a parere di chi scrive, luci ed ombre.

Per non rischiare l'esito fallimentare degli interventi che l'hanno preceduta, andrebbe studiata punto per punto tenendo in considerazione le obiezioni emerse in sede di discussione, nonché quelle enunciate nel presente studio, e andrebbe modulata alla luce delle *best practices* europee e delle sperimentazioni in atto.

5. Proposte di equità redistributiva: lo stato dell'arte

Variegate sono le soluzioni ai temi del lavoro e della previdenza prospettate negli ultimi mesi dell'anno in corso (2013) dagli esponenti governativi che, in diverse sedi istituzionali, hanno argomentato sull'opportunità di reintrodurre una flessibilità nell'età di pensionamento o hanno proposto interventi di riduzione dei costi pensionistici, per redistribuirli a favore delle giovani generazioni.

Un recente progetto di legge (A.C. 857/2013) presentato, come primo firmatario, dal neo presidente della Commissione Lavoro della Camera Cesare Damiano, prevedeva il ripristino del criterio della flessibilità del pensionamento, supportato da meccanismi di incentivi e disincentivi a fronte di un'anzianità contributiva di almeno 35 anni (con un requisito anagrafico minimo di 62 anni ed uno massimo di 70).

Tale ipotesi, tuttavia, è stata presto abbandonata perché, come è stato osservato, (Cazzola, 2013) una simile impostazione avrebbe abbassato i requisiti anagrafici e contributivi previsti dalla legge n. 214/2011, determinando effetti economici non sostenibili finanziariamente. Si è calcolato che i costi avrebbero potuto superare dieci miliardi di euro perché, per garantire una libertà di uscita anticipata non solo simbolica, non si sarebbero potute applicare penalizzazioni eccessive (connesse ad equi calcoli attuariali).

Varie proposte sono state, invece, formulate (e sono ora al centro del dibattito politico) per interventi redistributivi che, prelevando una sorta di "contributo di solidarietà" dalle c.d. "pensioni d'oro"⁽³⁶⁾, prevedano un trasferimento di tali risorse alle nuove generazioni.

Per la verità, tali erogazioni non sono inique di per sé, se sorrette da contributi, ma corrispondono a rendite indebite quando contengono un rendimento implicito più che proporzionale dei versamenti effettuati, conferito dall'applicazione del "generoso" sistema retributivo.

I dati dell'Inps stimano che quasi il 90% delle pensioni erogate attualmente siano calcolate con questo metodo e, di queste, quasi 105 mila superano 4.000 euro lordi mensili, con una spesa per le casse dell'Istituto previdenziale che si aggira intorno ai 13 miliardi di euro l'anno.

Già nel 2001 la commissione del governo sulla spesa previdenziale, allora presieduta da Alberto Brembilla, aveva effettuato uno studio su un campione di pensionati appartenenti a varie categorie professionali, per individuare quanti anni di pensione percepita non fossero coperti da contributi versati.

Tutte le categorie, come evidenziava la ricerca, beneficiavano di erogazioni gratuite per un certo numero di anni (5,8 anni per i dipendenti privati, 8/9 anni per dipendenti pubblici, 14 anni per artigiani e commercianti).

⁽³⁶⁾ La definizione "pensioni d'oro" non si riferisce a trattamenti pensionistici precisamente definiti nel loro ammontare, ma allude genericamente a rendite di importo elevato. È stato calcolato che siano 513.876 le persone che ricevono un assegno superiore a 3.000 euro mensili, 105.000 i soggetti che percepiscono pensioni superiori a 4.000 euro mensili.

Tale situazione sembra destinata a incidere ancora a lungo, se si considera che la percentuale delle rendite calcolate con il sistema retributivo sarà ancora del 66% nel 2025 e del 36% nel 2035.

Il governo Monti, per sanare le iniquità di un sistema non più sostenibile, non si è limitato ad introdurre il metodo di calcolo contributivo *pro quota* per tutti i lavoratori a decorrere dal primo gennaio 2012, ma ha previsto un prelievo compreso tra il 5% e il 15% sulle pensioni superiori a 90.000 euro lordi l'anno (articolo 24, comma 31-*bis*, del decreto legge n. 201/2011), inasprendo le disposizioni già introdotte dall'articolo 18, comma 22-*bis*, del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98⁽³⁷⁾ e dettate da esigenze eccezionali di sostenibilità economico-finanziaria.

Tuttavia, la corte Costituzionale (sentenza 116/2013) ha bocciato tale provvedimento, peraltro già adottato in precedenza con modalità diverse⁽³⁸⁾, considerandolo illegittimo e qualificando come prelievo tributario la decurtazione patrimoniale definitiva del trattamento pensionistico. Secondo la suprema Corte il contributo di solidarietà disposto era illegittimo, perché effettuato sulle sole pensioni. Un tributo va correlato alla capacità contributiva *ex art. 53 Cost.* e non consente di distinguere in base alla natura del reddito che dà luogo a tale capacità. In altri termini, il principio di eguaglianza in materia fiscale non consente differenziazioni in ordine ai redditi di pari importo soggetti ad imposizione, originando l'illegittimità di un prelievo effettuato sulle sole pensioni.

In tale contesto si collocano alcune recenti proposte che prevedono di aggirare l'ostacolo, riproponendo un'imposizione sulle “pensioni d'oro” in termini totalmente diversi.

Numerose e variegate sono le soluzioni prospettate che, pur differenziandosi nei contenuti, condividono l'idea di una sostanziosa “limatura” delle rendite pensionistiche più sostanziose, da applicare solo sulla quota della pensione erogata non coperta dai contributi versati dal lavoratore. Con tale espediente, la richiesta parrebbe più legittima perché, in linea con i principi costituzionali, non chiederebbe “di più a chi ha di più”, ma “a chi ha avuto di più”, ripristinando ora un'equità (tra erogazioni pensionistiche) allora violata dall'applicazione di un metodo di calcolo inadeguato.

⁽³⁷⁾ L'articolo 18, comma 22-*bis*, del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98 prevedeva (a decorrere dal 1° agosto 2011 e fino al 31 dicembre 2014) per i trattamenti pensionistici superiori a 90.000 euro lordi annui, un contributo di perequazione pari al 5 per cento della parte eccedente il predetto importo fino a 150.000 euro, nonché pari al 10 per cento per la parte eccedente 150.000 euro. L'articolo 24, comma 31-*bis*, del decreto legge n. 201/2011 ha stabilito un ulteriore contributo, pari al 15 per cento, per la parte eccedente 200.000 euro.

⁽³⁸⁾ L'articolo 3, commi 102-103, della legge n. 350/2003 aveva disposto un contributo di solidarietà del 3% sui trattamenti pensionistici corrisposti dagli enti gestori della previdenza obbligatoria con importi complessivamente superiori a 25 volte il trattamento minimo delle pensioni nel regime generale Inps; l'articolo 1, comma 2, lettera *u*) primo e secondo periodo, della legge n. 243/2004 aveva previsto un contributo del 4% per le pensioni elevate su importi maggiori di 25 volte il trattamento minimo, rivalutabile per gli anni successivi al 2007, in base alle variazioni integrali del costo della vita; l'articolo 1, commi 222-223 della legge n. 296/2006 contemplava un contributo di solidarietà a partire dal 1° gennaio 2007 del 15% sul tfr o sul tfs e i trattamenti integrativi di importo complessivo superiore a 1,5 milioni di euro.

In alcuni casi, l'idea di fondo è quella di ricalcolare, con il sistema contributivo, i trattamenti superiori a determinati importi erogati con il calcolo retributivo (la proposta del partito "Scelta Civica" si riferisce a 90 mila euro l'anno). Nel caso in cui emerga una differenza, su di essa andrà applicata una quota in percentuale, fissa o progressiva.

Altri progetti (Boeri, Nannicini, 2013) prevedono che la soglia da considerare ai fini dell'applicazione del "contributo" includa tutte le prestazioni pensionistiche che il soggetto percepisce, ipotesi che va valutata positivamente quale tentativo di contrasto all'elusione.

Soluzioni suggestive ed animate da un condivisibile intento di equità redistributiva, ma rispetto alle quali è lecito interrogarsi, per verificarne l'effettività. L'applicazione degli interventi esaminati richiede informazioni dettagliate sulle singole posizioni assicurative dei pensionati e presuppone che l'Inps disponga di una banca dati completa dei contributi da loro versati durante tutta l'attività lavorativa. Se un simile intervento è ipotizzabile per i lavoratori privati, sicuramente è precluso per i dipendenti statali, poiché, com'è noto, solo a partire dal 1996 è stata istituita una gestione pensionistica per le amministrazioni statali, che in precedenza erogavano direttamente stipendi e pensioni.

A prescindere, tuttavia, dalla possibilità di superare gli ostacoli prospettati, la proposta più organica sembra essere, a parere di chi scrive, quella illustrata sul Sole 24 Ore da Giuliano Amato, che introduce, nel sistema contributivo, un "fattore di solidarietà", grazie all'istituzione di un fondo in cui far confluire le risorse ricavate dai contributi sulle rendite più elevate e destinato ad integrare le pensioni più basse «fino ad un livello minimo stabilito» (si ipotizza una pensione minima di 750 euro mensili).

In altri termini, applicare un contributo sulle pensioni "troppo generose" ridurrebbe un privilegio indebito e consentirebbe di alimentare un fondo destinato ad interventi di "equità intergenerazionale". Se questo fondo è destinato, nel progetto ora esaminato, a garantire un livello minimo di sussistenza ai futuri pensionati, variegate ipotesi di destinazione sono state formulate.

Uno dei progetti più discussi (Boeri, Nannicini, 2013), prevede che le risorse provenienti dagli interventi sulle pensioni siano destinate all'erogazione di un reddito minimo garantito, per combattere le situazioni di povertà e il rischio di esclusione sociale, magari partendo da quelle fasce di età che sono state particolarmente colpite dalla crisi, come le giovani generazioni "travolte" dall'esplosione della disoccupazione.

Senza addentrarci sul tema, al centro del dibattito politico, è opportuno sottolineare come la previsione di un reddito minimo "di inserimento" imponga di osservare il mercato del "lavoro che cambia" da una prospettiva diversa, individuando un argine rispetto alle derive della disoccupazione e della "precarietà". Va, tuttavia, rilevato che le resistenze manifeste rispetto ad un reddito di cittadinanza esprimono le comprensibili perplessità nei confronti di uno strumento che scardina i pilastri del nostro sistema di sicurezza sociale, che nel lavoro trova la sua ragion d'essere.

Garantire lo *ius existantiae*, principio enunciato dall'articolo 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea è, senza dubbio alcuno, un approdo

auspicabile (solo la Grecia e l'Ungheria condividono con l'Italia l'assenza dello strumento in esame).

Tuttavia, a parere di chi scrive, la via maestra da percorrere deve prevedere l'erogazione di un reddito condizionato ad una verifica dell'effettivo stato di bisogno e a comportamenti attivi del soggetto a rischio di esclusione sociale. La disponibilità allo svolgimento di una attività socialmente utile potrebbe rappresentare «il nuovo criterio su cui misurare la più ampia capacità inclusiva di un moderno e efficiente sistema di *welfare*» (Ghera, 2005).

Nel panorama dei disegni che hanno immaginato una nuova architettura del sistema pensionistico, un'interessante rivisitazione, esplicitamente rivolta ai giovani, è quella illustrata dal noto previdenzialista Giuliano Cazzola in alcuni contributi apparsi su quotidiani economici e riviste lavoristiche.

I capisaldi di questa proposta, che prevede un'applicazione delle nuove regole limitata ai nuovi assunti, stabilisce versamenti contributivi effettuati sulla base di un'aliquota uniforme per tutti i lavoratori (24-25%). Tali prelievi originerebbero una pensione calcolata con il metodo contributivo, con la garanzia di un trattamento di base ragguagliato all'importo dell'assegno sociale e finanziato dalla fiscalità generale, che svolgerebbe il ruolo di reddito minimo per coloro che non fossero riusciti ad assicurarsi un trattamento pensionistico.

Un ulteriore aspetto del progetto attiene alla possibilità di un *opting out* volontario rispetto ad alcuni punti di aliquota contributiva obbligatoria, nei termini e con le cautele ipotizzate dalla riforma Fornero, destinato a finanziare la pensione complementare. Come espressamente previsto dal suo Autore, tale proposta andrebbe attentamente approfondita, soprattutto sul piano dei costi, nonostante si ipotizzi una sicura convenienza delle imprese ad effettuare nuove assunzioni grazie alla previsione di un'aliquota contributiva ridotta. Sarebbe, inoltre, necessario strutturare un «meccanismo compensativo, in qualche modo retroattivo» per i “non garantiti”, come sembrano essere gli iscritti in via esclusiva alla gestione separata presso l'Inps (si veda *supra*, capitolo I § 4.3.3)

Acceso, dunque, è il dibattito in materia previdenziale che sta tenendo impegnati gli esponenti governativi. Un esame sommario dei provvedimenti in ambito pensionistico all'esame del Parlamento svela che potrebbe essere ripristinato il “contributo di solidarietà” e che saranno sicuramente adottate le misure più semplici e già sperimentate, come la proroga del blocco delle perequazioni.

Ma per offrire soluzioni ai problemi della previdenza, servono provvedimenti di carattere strutturale, ricche di slanci costruttivi e di progettualità, che si muovano in direzione del processo evolutivo del nostro sistema di sicurezza sociale.

PER CONCLUDERE

Il sistema previdenziale ha cominciato, da tempo, a seguire le linee evolutive dell'attuale mercato del lavoro, offrendo garanzie e tutele ai nuovi rischi e ai nuovi bisogni del "lavoro che cambia", ma lunga è ancora la strada da percorrere. Le soluzioni adottate dal legislatore in tema di sicurezza sociale sono, in base al contratto di lavoro stipulato, molteplici e variegate, ma il quadro normativo del livello di "copertura assicurativa" di cui godono le fattispecie lavorative rivolte prevalentemente ai giovani mette in luce l'esistenza, in ambito previdenziale, di "vuoti" di tutela nei percorsi lavorativi frammentati, sempre più frequentemente transitati dai giovani.

L'impiego c.d. "flessibile" non gode delle medesime tutele garantite al lavoratore subordinato *standard* o all'apprendista, condizione che richiede ulteriori interventi di protezione sociale. Se l'uso dei contratti "atipici", infatti, è ormai da considerarsi un tratto fisiologico del mercato del lavoro, fonte di favorevoli opportunità per i giovani, va ricreata la continuità assicurativa dei "lavori", percorso già intrapreso dal legislatore, specie negli ultimi anni, nella sua opera di valorizzazione dei meccanismi del riscatto, della totalizzazione e della prosecuzione volontaria della contribuzione.

In un mercato sempre più "deregolamentato", ogni impiego e ogni periodo lavorativo deve maturare anzianità, contributi e diritti fino ad includere nelle tutele coloro che sono espulsi, anche temporaneamente, dal circuito produttivo o che non sono ancora riusciti ad immettersi.

Nonostante l'evoluzione di un moderno ed efficiente sistema di *welfare* dovrebbe valutare anche le sfumature diacroniche, facendosi carico della tutela dei diritti e delle aspettative delle giovani e delle future generazioni, una "lettura" attenta dei provvedimenti legislativi adottati in materia previdenziale negli ultimi trent'anni, indica come l'Italia, tra tutti i paesi sviluppati, sia quello in cui si è assistito alla più massiccia redistribuzione di risorse dalla generazione dei figli a quella dei genitori. Dati e statistiche dirimono ogni dubbio sulla possibilità di configurare una "responsabilità intergenerazionale" nella distribuzione dei "costi" delle soluzioni adottate e consentono di aderire alla tesi di chi individua nei giovani gli ignari destinatari di scelte poco lungimiranti operate nel passato.

Se, per un verso, si può affermare che le riforme pensionistiche degli anni '90 (ci si riferisce in particolare alla legge n. 335/1995) hanno innescato, a livello previdenziale, un processo di equità intragenerazionale, attraverso l'omogeneizzazione dei trattamenti ed hanno introdotto interessanti elementi di flessibilità nella regolamentazione delle condizioni di accesso al pensionamento, per altro verso le scelte operate hanno determinato una frattura intergenerazionale. Le lunghe fasi di transizione delle misure sottrattive, applicate integralmente solo alle giovani generazioni, hanno consegnando ai nuovi entrati nel mondo del lavoro un sistema previdenziale nel quale l'uso disinvolto delle erogazioni facili è

stato sostituito da pensioni sempre meno generose, a fronte di versamenti contributivi sempre più elevati e che svela la sua inadeguatezza rispetto alla nuova struttura del mercato produttivo.

Si è prospettata all'orizzonte una nuova impostazione del *welfare*, che, contraendo nel tempo il proprio “ombrello protettivo”, ha richiesto l'intervento di una previdenza integrativa e ha svelato l'inefficienza del tradizionale modello assicurativo per fronteggiare la situazione emergenziale di eminente rilevanza per le nuove generazioni.

I recenti provvedimenti emanati dal c.d. “Governo tecnico” (decreto legge n. 201/2011, convertito in legge n. 214/2011 e legge n. 92/2012) hanno certamente rappresentato un cambio di paradigma nel contesto previdenziale e pensionistico, abbreviando in maniera sostanziale la lunga fase di transizione prevista dalla Riforma Dini ed evitando che le prestazioni pensionistiche corrisposte siano fonte di nuovo debito per le future generazioni, a causa di privilegi e iniquità redistributive. Tuttavia pare che gli interventi adottati non siano stati in grado di superare le disfunzioni prodotte dal mercato del lavoro, supportando adeguatamente il lavoratore nei momenti di alternanza lavoro-non lavoro, così da impedire il trasferimento sui cittadini, *ex abrupto*, dei rischi demografici, economici e finanziari.

Nel panorama dell'offerta previdenziale è dato rinvenire strumenti – ci si riferisce alla pensione parziale e alla previdenza complementare – che, pur non potendosi considerare “nuovi”, non sono stati abbastanza praticati all'interno del nostro sistema di sicurezza sociale.

Mentre le proposte italiane sulla “staffetta generazionale” presentano elementi di fragilità, il “pensionamento parziale” prospetta interessanti aspetti di flessibilità, che andrebbero discussi alla luce delle sperimentazioni in atto e delle *best practices* europee, oltre che sottoposti al vaglio delle parti sociali.

Posto che il punto cruciale rimane quello dell'equilibrio tra sostenibilità finanziaria e sostenibilità sociale, una possibile risposta potrebbe consistere nel rilanciare la previdenza complementare, affidandole il compito di integrare il tasso di sostituzione offerto dal sistema previdenziale pubblico.

Anche il dibattito politico attuale offre interessanti spunti per riflettere sulle possibili soluzioni ai problemi della previdenza dei giovani, per i quali s'impone l'urgenza di provvedimenti di carattere strutturale, ricchi di slancio costruttivo e di progettualità, in direzione del processo evolutivo del nostro sistema di sicurezza sociale.

Insomma, nell'area del lavoro “che cambia” vanno inclusi *insiders* e *outsiders*, nuovi rischi e nuovi bisogni, in una prospettiva “dinamica” dell'articolo 38 della Costituzione, conforme al modello aperto ed elastico prospettato dai padri costituenti. Una concezione rinnovata del lavoro, che raccoglie i riflessi delle trasformazioni produttive in atto, ricomprendendo svariati contenuti e modalità di esecuzione, come era stato sagacemente previsto dal piano organico del Libro Bianco di Marco Biagi, che intendeva rimodulare il sistema di protezione del lavoro “secondo cerchi concentrici caratterizzati da una tutela via via crescente”.

Se l'uso dei contratti *non standard* è ormai da considerarsi un dato fisiologico del mondo della produzione, vanno posti degli argini, rappresentati dalla garanzia dei

diritti sociali fondamentali, che non devono tuttavia essere erogati secondo logiche volontaristiche, ma condizionandone il godimento alla disponibilità ad aderire a occasioni di impiego e a progetti formativi, nonché a verifiche periodiche effettuate dai servizi per l'impiego.

L'analisi dei dati macroeconomici impone, inoltre, una riflessione sulla funzione, troppo spesso enfatizzata, del sistema di previdenza sociale all'interno di un mercato del lavoro in continua evoluzione.

Il lavoro deve tornare al centro del sistema, mentre il *welfare* può, e deve, svolgere solo una funzione di supporto. La risposta più appropriata alle criticità del mercato della produzione deve provenire dalle politiche del lavoro, attraverso il contrasto ad utilizzi impropri dei rapporti di lavoro atipici e grazie ad un piano economico industriale che rilanci la crescita.

Solo un intervento che si muova in questa direzione potrà garantire ai giovani prospettive favorevoli, offrendo loro un lavoro in grado di "maturare" contributi sufficienti per una pensione "adeguata", posto che solo un buon lavoro porterà con sé una buona pensione.

Non esistono, insomma, soluzioni predeterminate per garantire ai giovani trattamenti previdenziali "adeguati", ma è possibile individuare, alla luce delle interpretazioni dottrinali e delle "buone prassi", le ipotesi di intervento necessarie per rivisitare la previdenza e per "coprire" i rischi che rivestono una potenziale significatività sociale.

Solo così si potrà ripristinare un'equità troppo spesso violata a danno dei più giovani.

LITERATURE REVIEW

PREMESSA

Il rapporto tra il futuro lavorativo dei giovani e il loro futuro previdenziale è un aspetto che, finora, è stato poco indagato dalla ricerca, nonostante l'urgenza di un intervento in grado di garantire trattamenti adeguati ai "pensionati del futuro", oggi giovani lavoratori o studenti. Lo studio qui condotto persegue l'obiettivo di verificare l'effettività delle tutele previdenziali offerte ai giovani o se, al contrario, essi siano stati gli ignari destinatari di scelte poco lungimiranti operate nel passato, destinate a "scaricare" sulle loro "gracili" spalle il costo oneroso delle riforme pensionistiche.

Pertanto l'analisi fornirà una panoramica sommaria del livello di "copertura assicurativa" attribuibile alle fattispecie rivolte prevalentemente ai giovani, esaminando i rimedi "tradizionali" ai vuoti di tutela che connotano la vita lavorativa della maggior parte dei giovani di oggi.

La ricerca prosegue, dunque, con un'analisi delle riforme pensionistiche intervenute a partire dagli anni '90, per comprendere se si possa parlare di "responsabilità intergenerazionale" nella distribuzione dei "costi" delle soluzioni adottate.

L'ultima parte dello studio, infine, si occupa degli strumenti che, in un prossimo futuro, potrebbero costituire una possibile risposta per offrire ai giovani di oggi la prospettiva di un destino economico non destinato a deteriorarsi sempre più negli anni a venire, ripristinando l'equità intergenerazionale.

Di seguito proponiamo, pertanto, un iter bibliografico ragionato che tenterà di analizzare i contributi forniti sull'argomento dalle varie discipline coinvolte, in un'indagine multidisciplinare e comparata che consideri non solo l'apporto alla materia fornito dalla normativa, dalla dottrina e dalla giurisprudenza, ma anche dalle fonti secondarie del diritto e dai dati empirici che forniscono una visione accurata e globale del fenomeno indagato.

UNA QUESTIONE PRELIMINARE: LE DEFINIZIONI DI “GIOVANE” E “ANZIANO”

- Il glossario di chi si occupa di politiche del lavoro è costituito da termini e concetti che, spesso, si prestano ad ambiguità di significato. Ai fini della presente ricerca, riteniamo necessario tentare di fare chiarezza sui termini di “giovane” e “anziano”, per rendere più comprensibile la lettura dei dati empirici e della trattazione.

- Il termine giovane è particolarmente problematico, perché la scienza giuridica è difforme, per quanto attiene alla sua interpretazione, dalle scienze sociali, che spesso lo impiegano per designare soggetti con un'età compresa tra i 20 e i 35/39 anni, periodo lato fino al quale si estende la non facile congiuntura tra il periodo lavorativo e quello dedicato alla formazione. Sul punto, cfr. F. M. LO VERDE, *(S)legati (d)al lavoro. Adulti giovani e occupazione tra ricomposizione e frammentazione sociale*, F. Angeli, Milano, 2005, 14; E. SCABINI, *Psicologia sociale della famiglia. Sviluppo dei legami e trasformazioni sociali*, Boringhieri, Torino, 1995 e E. SCABINI, P. DONATI (a cura di), *La famiglia “lunga” del giovane adulto*, Vita e Pensiero, Milano, 1988.

- I documenti internazionali emanati dall'Unione Europea, sia gli atti ufficiali che gli opuscoli divulgativi, impiegano tale vocabolo per designare individui appartenenti ad età diverse. Per un confronto delle diverse definizioni attribuite al medesimo vocabolo, cfr. COMMISSIONE CE, *Verso una strategia dell'Unione europea sui diritti dei minori*, COM(2006) 367, Bruxelles, 4.7.2006, 5, in <http://ow.ly/m8PWX>; COMMISSIONE CE, *Verso un'Europa basata sulla conoscenza. L'Unione europea e la società dell'informazione*, opuscolo della serie *L'Europa in movimento*, NA-40-01-989IT-C, Bruxelles, ottobre 2002, in http://ec.europa.eu/publications/booklets/move/36/index_it.htm; PARLAMENTO E CONSIGLIO CE, *Decisione n. 1719/2006/CE che istituisce il programma “Gioventù in azione” per il periodo 2007-2013*, 15.11.2006, allegato, 1, in <http://ow.ly/m8PyA>; CONSIGLIO CE, *Direttiva n. 94/33/CE relativa alla protezione dei giovani sul lavoro*, art. 3, 22.6.1994; direttiva CE del 22 giugno 1994, n. 94/33/CE, in <http://ow.ly/mPyJD>.

Non univoca, sul punto, appare anche la legislazione italiana, che ha modificato spesso l'accezione del vocabolo nel corso del tempo. Sul punto, si vedano: art. 26, della legge n. 196 del 24 giugno 1997; art. 1, decreto legislativo n. 280 del 7 agosto 1997; art. 15, comma 1, decreto legge n. 299 del 16 maggio 1994; art. 1, decreto legislativo n. 297/2002; art. 1, comma 21 della legge n. 92/2012; decreto legislativo n. 167 del 14 settembre 2011; tutti reperibili in <http://giuridico.zanichelli.it/le-pubblicazioni-del-foro-italiano/le-pubblicazioni-online>.

- La locuzione “lavoratore anziano” va tenuta distinta dal termine anziano *tout court*. Nonostante la letteratura la riferisca spesso a coorti differenti di popolazione, le istituzioni comunitarie la utilizzano per i soggetti appartenenti alla classe d’età compresa tra i 55 e i 64 anni, come dimostra il documento conclusivo della Presidenza del Consiglio europeo, negli obiettivi posti nell’ambito della strategia di Lisbona. Sul punto, si rimanda al sito www.lavoro.gov.it, sezione *Politiche comunitarie*, voce *Strategia di Lisbona*, in <http://ow.ly/m8Qn9>.

Per un’analisi dei diversi significati in genere attribuiti al termine “anziano”, si veda anche *The Economic, Social and Cultural Rights of Older Persons: CESCR General Comment 6* (General Comments), doc. E/1996/22, par. 9, 8. 12.’95, che sottolinea come i documenti internazionali utilizzino tale espressione affidandole significati diversi: mentre le Nazioni Unite la riferiscono a soggetti *over 60*, l’Unione Europea la impiega per designare persone d’età uguale o superiore ai 65 anni, in linea con l’età normale di pensionamento. Rimanda a tale studio anche R. BLANPAIN, in *International Labour Law*, Kluwer, Leuven, 2008, 16-17, nota n. 7. Per una distinzione ancora più dettagliata che suddivide in scaglioni gli individui che superano la soglia dei 45 anni, si rimanda ad uno studio dell’OMS/WHO. Sul punto, cfr. O. GIARINI, M. TAGLIABUE, *Editoriale – Alcuni punti fermi sulla rivoluzione demografica*, 6, in *Quaderni Europei sul Nuovo Welfare*, n. 10, maggio 2008, 6-9, in <http://ow.ly/m8Qza>.

La pubblicistica, invece, spesso parla di “lavoratori anziani”, “maturi” o “grigi”, come sottolinea l’analisi di F. MARCALETTI, *L’orizzonte del lavoro. Il prolungamento dell’esperienza professionale nell’ageing society*, Vita e Pensiero, Milano, 2007, 5, ove l’Autore presenta gli esiti di un progetto di ricerca condotto proprio su questi soggetti.

La dottrina è, perlopiù, concorde nel ritenere che la definizione di anziano si modifica al mutare delle condizioni socio-economiche e culturali: cfr. A. DEPONTE, *Gli anziani sono adulti strani? Il contributo della psicologia sociale allo studio dell’invecchiamento*, 73, in *Quaderni Europei sul Nuovo Welfare*, cit., 71-75, in <http://www.newwelfare.org/2008/05/19/gli-anziani-sono-adulti-strani-il-contributo-della-psicologia-sociale-allo-studio-dell%E2%80%99invecchiamento>.

CAPITOLO I

LA SITUAZIONE DEI GIOVANI NEL MERCATO DEL LAVORO: UNA FOTOGRAFIA DELLE TUTELE

Sommario: **1.** Ricostruzione del quadro macroeconomico del mercato del lavoro attuale. – **1.1.** *Segue.* I giovani e il lavoro: qualche dato statistico per comprendere il fenomeno della condizione giovanile. - **2.** Flessibilità e sicurezza. Cenni. – **3.** “I lavori” dei giovani e le tutele. – **4.** Un’analisi delle tutele nei singoli contratti. – **4.1.** *Segue.* Apprendistato. – **4.2.** *Segue.* Il contratto di formazione e lavoro e il contratto di inserimento. – **4.2.1.** *Segue.* Il contratto di formazione e lavoro. – **4.2.2.** *Segue:* Il contratto di inserimento. – **4.3.** *Segue.* Gli altri “lavori”: il lavoro occasionale, il lavoro intermittente, il lavoro a progetto e i tirocini. – **4.3.1.** *Segue.* Il lavoro occasionale. – **4.3.2.** *Segue.* Il lavoro intermittente. – **4.3.3.** *Segue.* Il lavoro a progetto. – **4.3.4.** *Segue.* I tirocini. – **5.** Panoramica degli strumenti attuali per colmare i vuoti di tutela generati dalla discontinuità lavorativa. – **5.1.** *Segue.* Riscatto, contribuzione figurativa e volontaria. – **5.2.** *Segue.* Ricongiunzione e totalizzazione.

1. Ricostruzione del quadro macroeconomico del mercato del lavoro attuale

- La disoccupazione giovanile è divenuto un tema centrale nei dibattiti nazionali e internazionali. Dati e statistiche fotografano una situazione senza precedenti, che ha sollecitato misure specifiche nella gran parte dei paesi interessati dal fenomeno e ha indotto istituzioni e parti sociali a ripensare le leggi che regolano il mercato del lavoro.

- Prima di fornire i dati che attengono alla situazione specifica dell’occupazione giovanile, si ritiene opportuno illustrare, attraverso i principali indicatori economici, la situazione del nostro Paese, la sua collocazione in ambito europeo e gli effetti della crisi finanziaria che ha colpito l’Italia, come si propone il secondo Rapporto sulla coesione sociale, relativo all’anno 2011, presentato da Inps, Istat e Ministero del lavoro. Esso si compone di una serie di tavole statistiche che hanno attinto ad archivi amministrativi nazionali (di fonte Inps, Ministero del lavoro e Istat) e a fonti internazionali (Eurostat e Ocse) per fornire le indicazioni basilari relative alla situazione economica e sociale italiana. In particolare, lo studio riferisce informazioni inedite su ammortizzatori sociali e politiche attive messe in campo per contrastare la crisi economica, dati relativi alle transizioni dei lavoratori atipici e dei disoccupati, nonché un quadro della spesa pubblica e previdenziale con un approfondimento sulle pensioni e sui servizi sociali e assistenziali territoriali. Sul punto, cfr. INPS, ISTAT, MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI (a cura di), *Rapporto sulla coesione sociale*, 13 febbraio 2012, in www.inps.it, sezione *Dati e bilanci*.

Per un quadro puntuale della situazione del mercato del lavoro che affronta il rapporto tra crescita, sviluppo e occupazione, si veda CNEL, *Il mercato del lavoro*

in *Italia 2011–2012*, 18 settembre 2012, 3-290, in www.cnel.it, sezione *Documenti*.

- Il sistema di protezione sociale è parte integrante del sistema economico: l'Italia spende per il *welfare* il 14% del Pil nazionale.

Un rapporto dettagliato sulle prestazioni pensionistiche e quelle a sostegno del reddito è presente nel Rapporto annuale dell'Inps relativo all'anno 2010, che, se letto in continuità con l'anno che lo precede, descrive gli effetti della crisi finanziaria che ha colpito il nostro paese, determinando un brusco cambiamento di paradigma anche in termini di protezione sociale. Sul punto, cfr. INPS, *Rapporto annuale*, Anno 2011, in www.inps.it, sezione *Dati e Bilanci*.

Per una prospettiva comparata dei sistemi previdenziali dei Paesi Ocse e di alcuni Paesi non-Ocse (in tutto sono 43 i Paesi interessati), sia dal punto di vista della sostenibilità finanziaria e demografica, sia da quello relativo all'adeguatezza delle prestazioni pensionistiche, si veda OCSE, *Pension at a glance*, 2011, in www.oecd.org.

Per un'analisi degli effetti che la riforma previdenziale (decreto legge n. 201 del 2011, convertito in legge 214 del 2011), approvata a dicembre 2011, potrebbe avere in futuro nel caso in cui l'occupazione non aumenti, si veda CNEL, *Il mercato del lavoro in Italia 2011–2012*, 18 settembre 2012, 291-327, in www.cnel.it, sezione *Documenti*.

Un'analisi del sistema delle misure di sostegno al reddito è indispensabile per delineare il quadro della spesa sociale. Sul punto, cfr. MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Rapporto sulla coesione sociale. Anno 2012*, in www.inps.it, sezione *Dati e bilanci*. Particolarmente interessante appare lo studio comparato di S. SPATTINI, *Il funzionamento degli ammortizzatori sociali in tempo di crisi un confronto comparato*, in *DRI*, 2012, n. 3, 670-706, che analizza gli strumenti normativi o le politiche occupazionali e del lavoro, per comprendere quali misure abbiano aiutato alcuni paesi europei ad affrontare la crisi finanziaria.

- Per completare il quadro che ci accingiamo a descrivere, un inevitabile tassello è costituito dal sistema della previdenza complementare. Per una descrizione puntuale dello stato dell'arte relativo alle varie forme, individuali e collettive, dei fondi pensione, si rimanda a COVIP, *Relazione per l'anno 2012*, in www.covip.it, sezione *Pubblicazioni*; COVIP, *Relazione per l'anno 2011*, 1, Roma, 23 maggio 2012, in www.covip.it, sezione *Pubblicazioni*.

1.1. I giovani e il lavoro: qualche dato statistico per comprendere il fenomeno della condizione giovanile

- Passando ad analizzare, nello specifico, i dati relativi all'occupazione giovanile, stime attendibili si possono dedurre dalle fonti amministrative e istituzionali, che si rivelano in grado di illustrare non solo la consistenza del fenomeno, ma altresì le caratteristiche delle tendenze in atto.

La principale fonte di informazione statistica sul mercato del lavoro italiano è costituita dall'archivio delle rilevazioni campionarie delle forze di lavoro dell'Istat, che costituisce la base utilizzata per elaborare le stime ufficiali degli occupati e delle persone in cerca di lavoro. Tali dati, che si basano su flussi di informazioni quali le comunicazioni obbligatorie rese dai datori di lavoro ai Centri per l'impiego e al Ministero del Lavoro, si rivelano particolarmente interessanti ai fini della presente ricerca, perché consentono di quantificare i soggetti che, in un determinato arco temporale, si trovano o transitano in una determinata condizione o tipologia contrattuale, distinguendoli anche in base ai numerosi fattori individuali, familiari e sociali presi in esame.

Pertanto, per un'indagine che può fornire importanti indicazioni ai fini della presente ricerca, si veda ISTAT, *Rilevazione Forze di Lavoro, III trimestre 2011*, disponibile sul sito istituzionale dell'istituto www.istat.it, che espone le stime trimestrali dei principali aggregati del mercato del lavoro (condizione occupazionale, tipo di lavoro, esperienze di lavoro, ricerca di lavoro, ecc.), disaggregati per sesso, età e territorio. Si veda anche ISTAT, *Rilevazione sulle Forze di Lavoro, in Relazione annuale Istat 2012*, 46, in <http://www.istat.it/it/archivio/61203>.

- Anche F. PASTORE, in *Fuori dal tunnel. Le difficili transizioni dalla scuola al lavoro in Italia e nel mondo*, Giappichelli, Torino, 2011, 6-7, evidenzia come, per un quadro completo della disoccupazione giovanile, è opportuno esaminare il rapporto fra il tasso di disoccupazione dei giovani e quello degli adulti, disaggregato per classi di età.

- La prima parte dell'intervento del CNEL, *Il mercato del lavoro in Italia 2011-2012*, 18 settembre 2012, 3-290, in www.cnel.it, sezione *Documenti*, attiene alla situazione dei giovani nel mercato del lavoro, con un confronto tra le *policies* o le linee guida contenute in "Europa 2020" e gli interventi messi in atto a livello europeo ed internazionale.

Il rapporto presentato dal Cnel alla Commissione lavoro del Senato del 17 aprile 2012, relativo al disegno di legge rubricato «Disposizioni in materia di riforme del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita» (A.S. n. 3249), disegna un quadro del contesto macroeconomico caratterizzato da un elevato tasso di disoccupazione giovanile e da notevoli criticità che impediscono una piena inclusione dei giovani nel mercato e nella società. Sottolinea, inoltre, la necessità di un intervento urgente e di una visione strategica che sappia ricercare un più stretto legame tra le riforme in atto in materia di lavoro e di previdenza e in grado di coniugare le esigenze delle imprese con quelle dei lavoratori, bilanciando flessibilità e tutele. Sul punto, cfr. CNEL, *Audizione del Cnel alla Commissione Lavoro del Senato della Repubblica. Disegno di legge relativo a "Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita"- AS n. 3249*, 17 aprile 2012, in www.cnel.it.

- Il Rapporto annuale Istat del 22.05.2012, relativo all'anno 2011, disponibile in <http://www.istat.it/it/files/2012/05/Rapporto-annuale-2012.pdf>

(ultimo accesso 21 gennaio 2013) rileva che nell'anno in esame, nonostante si sia registrato un leggero aumento nei dati occupazionali generali, si è assistito ad un inasprimento del c.d. dualismo nel mercato del lavoro, con un aumento della disoccupazione giovanile e delle condizioni di instabilità dei lavoratori atipici.

Anche il precedente Rapporto Istat del 7 giugno 2011, relativo all'anno 2011, aveva segnalato una diminuzione dell'occupazione *standard* ed una crescita di quella a basso profilo.

Per ulteriori studi che indagano la situazione occupazionale dei giovani, si vedano il Rapporto ILO sull'occupazione del 2012, *Tendenze globali dell'occupazione 2012. Prevenire una crisi più profonda dell'occupazione*, disponibile sul sito dell'Istituto in www.ilo.org. e G. BARONIO, *Rapporto ISFOL di monitoraggio del mercato del lavoro 2011*, disponibile in <http://ow.ly/mPCd6>.

Nel testo a cura di C. DELL'ARINGA, T. TREU, *Giovani senza futuro? Proposte per una nuova politica*, Arel - Il Mulino, Bologna, 2011, gli Autori analizzano le migliori pratiche adottate a livello europeo per migliorare l'occupabilità dei giovani, mentre per un *focus* sugli impatti occupazionali della recessione si veda C. DELL'ARINGA, T. TREU, *Il decennio perduto*, Arel - Il Mulino, Bologna, 2012.

- Svitati studi e ricerche indagano le cause del disallineamento tra domanda e offerta di lavoro, con particolare riferimento ai giovani, al fine di monitorare il mercato del lavoro e di studiare gli strumenti più idonei per incrementare i tassi di occupazione strutturale. I risultati evidenziano che il problema più importante non è rappresentato solo dal tasso di disoccupazione, quanto dal volume di giovani "inattivi", i c.d. Neet, acronimo che sta per "*not in education, employment or training*", a causa delle enormi difficoltà che i giovani incontrano nella transizione scuola-lavoro.

Per un'analisi del ruolo della formazione dei giovani all'interno dei fattori che regolamentano l'accesso e lo sviluppo nel mercato del lavoro si rimanda all'audizione parlamentare del Censis alla Camera dei deputati, XI Commissione lavoro, del 17 maggio 2011, che sottolinea come il tasso di disoccupazione dei giovani laureati risulti superiore rispetto a quello di coloro che hanno conseguito il diploma.

Lo studio evidenzia il mancato conseguimento, all'interno del nostro Paese, di adeguati livelli di istruzione, nonostante la presenza di cicli formativi con una durata temporale superiore a quella attuata nel resto d'Europa. Sul punto, CENSIS, *Indagine conoscitiva sul mercato del lavoro tra dinamiche di accesso e fattori di sviluppo*, Roma, 17 maggio 2011, in <http://ow.ly/mPAjP>.

- Il piano di azione per l'occupabilità dei giovani "Italia 2020" del 16 giugno 2010, stipulato tra Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Ministero della Gioventù e quello dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, individua alcune linee di azione comuni per costruire un rapporto più integrato tra sistema formativo e mondo del lavoro, al fine di realizzare la piena occupabilità dei giovani. Per approfondimenti, cfr. MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, MINISTERO DELLA GIOVENTÙ, MIUR, *Italia 2020. Piano d'azione per l'occupabilità dei giovani attraverso l'integrazione tra apprendimento e lavoro*, 16 giugno 2010, in www.lavoro.gov.it.

Una «sostanziale integrazione fra formazione e lavoro [...] superando la logica dei due tempi (prima lo studio, poi il lavoro)» è la chiave individuata dalla COMMISSIONE DI STUDIO E DI INDIRIZZO SUL FUTURO DELLA FORMAZIONE IN ITALIA, *Rapporto sul futuro della formazione in Italia*, 2009, per risolvere il deficit di competenze in Italia, posto che vi è una chiara tendenza verso una economia della conoscenza e dei servizi, che avrà bisogno di lavoratori sempre più qualificati».

Sul punto, si veda U. MARGIOTTA, *Nuovo contratto sociale e capitale formativo. Dal welfare al learnfare*, in A. PAVAN, *La rivoluzione culturale della formazione continua*, in *Learning Society*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2011, vol. 5, 65-90.

I giovani, specie in tempo di crisi, necessitano di interventi che superino la direzione univoca della flessibilizzazione e della deregolazione. Il contributo di M. TIRABOSCHI, *La disoccupazione giovanile in tempo di crisi: un monito all'Europa (continentale) per rifondare il diritto del lavoro?*, in *DRI*, 2012, n. 2, 414 ss, mette in discussione il “potere taumaturgico” attribuito alla legge, per un approccio al problema della disoccupazione giovanile che parta dal sistema di istruzione e transizione dalla scuola al lavoro e dalle relazioni industriali.

- Ripensare l'azienda come uno degli attori principali nella formazione per rispondere adeguatamente alle future esigenze del mercato del lavoro è l'assunto del contributo di G. BERTAGNA, *Apprendistato e formazione in impresa*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il Testo unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini*, Giuffrè, Milano, 2011; sul punto, si veda anche G. BERTAGNA, *Playdoyer per apprendistato formativo*, in *Bollettino speciale ADAPT*, 6 maggio 2011, n. 24, che sottolinea come le imprese richiedano nuove competenze e lavoratori sempre più qualificati e come non sia più possibile replicare vecchi modelli di apprendimento; dello stesso Autore, più recentemente, *Quando le leggi non bastano. Ripartiamo dall'impresa formativa*, in P. RAUSEI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Lavoro: una riforma a metà del guado. Prime osservazioni sul DDL n. 3246/2012, Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, ADAPT University Press, E-BOOK series, 2012, n. 1, 9-10.

2. Flessibilità e sicurezza. Cenni

- La profonda crisi del modello di produzione e di consumo di tipo fordista ha determinato profondi mutamenti nel mercato del lavoro, modificando condizioni, tempi e tutele della prestazione lavorativa. Al modello prevalente di lavoro a tempo pieno ed indeterminato (c.d. “lavoro *standard*”), si sono affiancate forme di lavoro caratterizzate da impieghi di carattere temporaneo ed atipico, utilizzate specialmente dai giovani, con una diversa regolamentazione giuridica e sistemi di protezione sociale differenti. Sul punto, F. SACCOMANNI, *La generazione esclusa: il contributo dei giovani alla crescita economica*, in *Rivista italiana di ragioneria e di economia aziendale*, 2011, vol. 111, n. 9/10, 467-470; L. GALLINO, A. BUDELLINI, *I giovani e il lavoro. Intervista a Luciano Gallino di*

Anna Budellini, in *Il ponte*, 2011, vol. 67, n. 2, 62-72; U. ROMAGNOLI, *Un diritto da ripensare*, in L.D., 1995, 472.

Il saggio di G. SANTORO PASSARELLI, *Competitività e flessibilità del rapporto di lavoro*, in *RIDL*, 2009, I, n. 2, 201, illustra le cause socioeconomiche che hanno determinato la flessibilità del contenuto del rapporto di lavoro, criticando la tesi del *tertium genus* e della c.d. pansubordinazione e interrogandosi sulla reale efficacia della presenza di questa pluralità di rapporti come risposta alle esigenze delle imprese.

- L'elaborazione di nuovi sistemi di protezione sociale, in grado di rispondere alle sfide del sistema produttivo *post*-fordista, è una questione cruciale per la coesione sociale delle società europee nel XXI secolo.

Su questi temi si è sviluppata la riflessione dei sociologi dell'economia, del lavoro e dell'organizzazione: si veda S. BERTOLINI, *Flessibilizzazione del mercato del lavoro e scelte familiari dei giovani in Italia*, in *Sociologia del lavoro*, 2011, n. 124, 148 -165.

Il saggio di A. M. PONZELLINI, *Problemi e prospettive dell'occupazione giovanile: un quadro comparato. Il rapporto tra generazioni nel lavoro. Disuguaglianza senza conflitto?* in *DRI*, 2009, n. 3, 537 ss., esamina le differenze che intercorrono tra tre diverse generazioni occupate contemporaneamente nel mercato del lavoro, anche in ottica comparata.

A. ACCORNERO, *La società dei lavori*, in M. AMBROSINI, B. BECCALI (a cura di), *Lavoro e nuova cittadinanza. Cittadinanza e nuovi lavori*, F. Angeli, Milano, 2000, affronta la questione del nuovo rapporto tra lavoro e cittadinanza, meno nitido e lineare rispetto al passato, rappresentato emblematicamente da cittadini senza lavoro e da lavoratori senza diritti. Dello stesso Autore, si vedano A. ACCORNERO, *Il lavoro che cambia e la storicità dei diritti*, in *LD*, 2001, vol. 15, n. 2, 303; A. ACCORNERO, *Il lavoro dalla rigidità alla flessibilità. E poi?*, in *SL*, 2005, n. 100, 9-23 e A. ACCORNERO, *Nuovi lavori e rappresentanza*, in *DRI*, 2005, n. 1, 60, in cui l'Autore rileva l'assenza di una cornice di tutele adeguate per i "nuovi lavori".

- La *flexicurity* è la strategia politica che ha costituito l'approccio più significativo per riformare le politiche sociali, perseguendo simultaneamente l'obiettivo di migliorare la flessibilità dei mercati del lavoro e la sicurezza sociale e dell'occupazione. Recenti studi sull'argomento sono stati condotti dall'Eurofound: si vedano, in particolare, I. MANDL, EUROFOUND, *The second phase of flexicurity: an analysis of practices and policies in the Member States*, 2012; EUROFOUND, FOUNDATION FINDINGS, *Flexicurity: perspectives and practice*, 2012 e EUROFOUND, *Flexicurity – Theory or practice?*, reperibili in www.bollettinoadapt.it, indice A-Z, voce *flexicurity (studi e ricerche)*.

Il modello del mercato del lavoro danese è stato assunto a lungo come riferimento per la Strategia europea per l'occupazione ed è frequentemente citato come un modello di vera *flexicurity*. Si veda K. MADSEN, *Reagire alla tempesta. La flexicurity danese e la crisi*, in *DRI*, 2011, n. 1, 78, per l'analisi che l'Autore

conduce al fine di comprendere se tale modello occupazionale sia realmente in grado di reggere meglio di altri dinanzi alla crisi economica.

Per una ricostruzione ed un approfondimento della flessicurezza, in Italia e in chiave comparata, si vedano CE-EUROPEAN EXPERT GROUP ON FLEXICURITY, *Flexicurity Pathways. Turning hurdles into stepping stones*, June 2007; P. AUER, *La flexicurity nel tempo della crisi*, in *DRI*, 2011, n. 1, 37; G. SCHMID, *Il lavoro non standard. Riflessioni nell'ottica dei mercati transizionali del lavoro*, in *DRI*, 2011, n. 1, 37; A. MURGIA, *Esperimenti di flexicurity in Italia: dal piano anti-crisi alla delega sugli ammortizzatori sociali in provincia di Trento*, Paper for the Espanet Conference "Innovare il welfare. Percorsi di trasformazione in Italia e in Europa" Milano, 29 Settembre - 1 Ottobre 2011; B. GAZIER, *La strategia europea per l'occupazione nella tempesta: il ripristino di una prospettiva a lungo termine*, in *DRI*, 2011, n. 1, 59 ss.; L. ZOPPOLI, *La flexicurity dell'Unione europea: appunti per la riforma del mercato del lavoro in Italia*, saggio pubblicato nei *Working Papers C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona"*. *IT*, n. 141/2012; O. V.VLIET, H. NIJBOER, Department of Economics Research Memorandum 2012, *Flexicurity in the European Union: Flexibility for Outsiders, Security for Insiders*, in www.bollettinoadapt.it, indice A-Z, voce *flexicurity (percorsi di lettura)*.

R. LIVRAGHI, *Flexicurity e integrazione dei giovani nei sistemi economici e sociali*, disponibile in <http://www.aiel.it/bacheca/BRESCIA/papers/livraghi.pdf>, valuta, nel suo saggio, se i diversi modelli europei di *flexicurity* siano efficaci per integrare i giovani nei mercati di lavoro. Gli autori F. BERTON, M. RICHIARDI, S. SACCHI, nel testo «Flex-insecurity. Perché in Italia la flessibilità diventa precarietà», Il Mulino, Bologna, 2009, si domandano se un lavoratore atipico può essere automaticamente considerato a rischio di precarietà. Sul punto, degli stessi autori, *Flessibilità del lavoro e precarietà dei lavoratori in Italia: analisi empiriche e proposte di policy*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2009, n. 1, 37-70.

- Espressioni quali "precarietà", "insicurezza" e "flessibilità", ormai inflazionate nella letteratura accademica e nella pubblicistica, oltre che nel linguaggio comune, vanno tenute distinte l'una dall'altra. F. BERTON, M. RICHIARDI, S. SACCHI, in «Flex-insecurity. Perché in Italia la flessibilità diventa precarietà», Il Mulino, Bologna, 2009, tentano di dare una definizione dei singoli concetti, oltre a soffermarsi sul rapporto che intercorre tra di loro

- La riforma del lavoro (legge n. 92/2012) si ispira agli orientamenti della *flexicurity*; per un'analisi dell'impianto generale e dell'equilibrio complessivo della riforma del lavoro (legge n. 92/2012), in particolare per quanto attiene alle novità introdotte in materia di tutele, si veda T. TREU, *Riequilibrio delle tutele e flexicurity*, in M. MAGNANI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *La nuova riforma del lavoro. Commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92*, Giuffrè, Milano, 2012, 22-35.

3. “I lavori” dei giovani e le tutele

- Il lavoro atipico, che si “incunea” tra il lavoro autonomo in senso stretto e il lavoro subordinato, necessita di tutele, realizzabili solo attraverso reali trasformazioni nella concezione sociale del lavoro, come sostiene M. D’ANTONA, *La grande sfida delle trasformazioni del lavoro: ricentrare le tutele sulle esigenze del lavoratore come soggetto*, in F. AMATO (a cura di), *I destini del lavoro. Autonomia e subordinazione nella società postfordista*, F. Angeli, Milano, 1998, 138.

A. ANDREONI, *Nuovi lavori, garanzia dei diritti e promozione sociale. Note per una riflessione*, in *RGL*, 1998, vol. 49, n. 4, 729-763, approfondisce il tema specifico della nuova composizione del mercato del lavoro, analizzando una serie di dati statistici e le ripercussioni dei nuovi processi sociali sul diritto del lavoro.

E. ALES, *Diritto del lavoro, diritto della previdenza sociale, diritti di cittadinanza sociale: per un «sistema integrato di microsistemi»*, in *ADL*, 2001, 981 ss., analizza i nessi strutturali di integrazione tra i micro-sistemi della previdenza sociale e del diritto del lavoro. Infatti, strette sono le relazioni che intercorrono tra il sistema previdenziale e quello degli ammortizzatori sociali; in una logica di sistema, dovrebbero compensarsi reciprocamente e supplire, l’uno, alle carenze dell’altro.

Il saggio di A. SGROI, *Flessibilità del mercato del lavoro e sistema previdenziale*, in *DRI*, 2009, n. 4, 881 ss., cerca di individuare quali tutele previdenziali siano state previste dalle norme che compongono la legge delega n. 30/2003 e il decreto legislativo n. 276/2003 e, osservata l’assenza di una specifica e approfondita disciplina previdenziale, salve le eccezioni evidenziate, si impegna a ricondurre i nuovi tipi contrattuali di volta in volta al modello lavoro autonomo o al modello lavoro subordinato, così da individuare e delineare con precisione la disciplina previdenziale applicabile ad ogni singola fattispecie.

- Per un esame delle novità introdotte in materia di *welfare* nel lavoro pubblico e privato dalle leggi di conversione del decreto legge n. 112 del 2008 si veda M. TIRABOSCHI, *La riforma del lavoro pubblico e privato e il nuovo welfare*, Giuffrè, Milano, 2008; per un *focus* sulla normativa che, in materia di ammortizzatori sociali, ha preceduto la riforma n. 92/2012 si veda S. SPATTINI, *Gli ammortizzatori sociali per il lavoro non standard: il nuovo quadro legale*, in *DRI*, 2009, n. 4, 938 ss. Si veda M. TIRABOSCHI, *Formulario dei rapporti di lavoro*, Giuffrè, Milano, 2011, per un’analisi pratica dei principali schemi contrattuali di riferimento e della normativa ante riforma n. 92/2012.

- La legge 28 giugno 2012, n. 92 ha portato a compimento la riforma del lavoro, con l’obiettivo di coniugare la flessibilità necessaria alla competitività delle imprese con la sicurezza per i lavoratori nel mercato del lavoro. Per un’analisi completa delle disposizioni previste, che consenta di comprendere il nuovo quadro giuridico-istituzionale e il nuovo assetto relativo alla regolamentazione dei diversi tipi contrattuali, si veda M. MAGNANI, M.

TIRABOSCHI (a cura di), *La nuova riforma del lavoro. Commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92*, Giuffrè, Milano, 2012.

- Un interessante articolo di M. CINELLI, *Competitività, flessibilità delle tutele, diritti fondamentali*, in *RIDL*, 2009, I, n. 3, 299 affronta il tema del processo di “affievolimento” dei diritti di protezione sociale, affermando l’esigenza di ricentrare le politiche sul bisogno di sicurezza della popolazione.

P. BOZZAO, *La tutela previdenziale del lavoro discontinuo*, Giappichelli, Torino, 2005, mette in evidenza le lacune di un sistema che rischia di emarginare, abbandonandoli alla mera assistenza, i lavoratori discontinui e i collaboratori, proponendo tuttavia un modello di sicurezza sociale alternativo che vede nella “laboriosità” il nuovo criterio con cui poter misurare la più ampia capacità inclusiva di un moderno ed efficace sistema di *welfare*.

- Sugli effetti della flessibilità sul versante previdenziale, si vedano S. GIUBBONI, *Flessibilità delle forme di impiego e protezione sociale. Note introduttive*, in *RDSS*, 2, 2002, 419; P. SANDULLI, *Tutela previdenziale e assistenziale dei lavoratori atipici nell’ordinamento giuridico italiano*, in *LD*, 2003, 409; G. G. BALANDI, S. RENGA, *La protezione sociale del lavoro non standard. Presentazione: note per una (difficile) comparazione*, in *LD*, 2003, n.3. 361-69; M. CINELLI, «Nuovi lavori» e tutele: quali spazi per la previdenza sociale?, in *RIDL*, 2005, I, 225 ss.; S. RENGA, *La tutela sociale dei lavori*, Giappichelli, Torino, 2006; P. CAPURSO, *La riforma del mercato del lavoro: riflessi sulle obbligazioni contributive previdenziali*, in *RGL*, 2006, vol. 57, n. 4, 853-890; A. SGROI, *Flessibilità del mercato del lavoro e sistema previdenziale*, in *DRI*, 2009, n. 4, 881 ss.; L. FORLANI, *Flexicurity, giovani e dintorni*, in *www.nelmerito.it*, 24 febbraio 2012; G. PROIA, M. GAMBACCINI, *Flessibilità del mercato del lavoro, tutele previdenziali, nuovi ammortizzatori sociali. Totalizzazione e flessibilità*, in *DRI*, 2009, n. 4, 869.

Il tema della protezione sociale dei “lavori atipici” è affrontato da M. CINELLI, *La protezione sociale dei lavori atipici*, in *DL*, 2000, n.4, 273-287, nella prospettiva sia dello *ius conditum*, che della *lege ferenda*, richiamando gli aspetti problematici del dibattito sull’argomento. Sul punto, si veda anche G. G. BALANDI, *Non lavoro e protezione sociale*, in *LD*, 1995, 9.

- Per un’analisi delle tutele previdenziali specifiche garantite ad alcune tipologie contrattuali definite “atipiche” si veda S. RENGA, *La protezione sociale dei lavoratori a tempo parziale, ripartito e intermittente*, in *LD*, 2005, n.2, 245-272. Si rimanda a P. BOZZAO, *Le questioni di genere nella previdenza sociale del lavoro discontinuo*, in *LD*, 3, 2010, 399-423, per una disamina attenta della posizione lavorativa e previdenziale della donna occupata nei lavori c.d. flessibili. Per uno studio specifico sulla disciplina vigente relativa alla protezione sociale della famiglia, con particolare riguardo alla tutela della maternità, si veda P. BOZZAO, *La protezione sociale della famiglia*, in *LD*, 2001, n.1, 55-96.

Per un'analisi della disciplina dei contratti di lavoro flessibile e di alcune proposte per la loro revisione normativa, si veda P. TULLINI, *Proposte di revisione della disciplina del lavoro flessibile*, in *RDSS*, 2010, 3, 481-498.

4. Un'analisi delle tutele nei singoli contratti

- Prima di analizzare, scendendo nel dettaglio tecnico, i riflessi previdenziali della disciplina che regola i singoli lavori “*non standard*”, è necessario individuare quali contratti lavoristici risultino i più utilizzati dai giovani. Sul punto, si veda: *Working Paper indagine Isfol Plus*, E. MANDRONE, M. MAROCCO (a cura di), 15 aprile 2012, reperibile in: <http://isfoloa.isfol.it/handle/123456789/215>, che offre al lettore recenti statistiche sul numero di occupati in Italia, suddivisi per tipologia contrattuale. Cfr. anche E. MANDRONE, *Quando la flessibilità diviene precarietà: una stima sezionale e longitudinale*, “*Studi Isfol*”, 6, ottobre 2008; E. MANDRONE, *La (s)composizione della flessibilità lavorativa: modulazione, forme e organizzazione del lavoro*, in “*Argomenti*”, 2011, 31.

Stime molto interessanti sono espresse nel saggio di B. ANASTASIA, *Sulla «Trappola della precarietà»: quali indicazioni dalle ricerche empiriche e dalle statistiche disponibili?*, in C. DELL'ARINGA, T. TREU (a cura di), *Giovani senza futuro?*, Arel – Il Mulino, Bologna, 2012, 169-203.

- Particolarmente utili risultano, inoltre, le statistiche desumibili dall'Osservatorio dei lavoratori dipendenti dell'Inps, una banca dati che può essere costruita dall'utente secondo variabili di analisi e di classificazione, disponibile sul sito istituzionale dell'istituto, in www.inps.it, sezione *Dati e Bilanci*, voce *Osservatori statistici*.

4.1. Apprendistato

- L'unico strumento studiato *ad hoc* per incentivare l'occupabilità dei giovani è l'apprendistato, che rappresenta, anche nelle intenzioni del legislatore della recente Riforma del lavoro (legge n. 92/2012), «il canale privilegiato di accesso dei giovani al mondo del lavoro». Sul punto, si veda M. TIRABOSCHI, *L'apprendistato come ipotesi di contratto di lavoro prevalente*, in M. MAGNANI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *La nuova riforma del lavoro. Commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92*, Giuffrè, Milano, 2012, 116-119 e M. TIRABOSCHI, *Apprendistato: no scorciatoie nominalistiche, ma svolta culturale*, in *Bollettino ordinario ADAPT*, 17 dicembre 2012, n. 45, che sottolinea come lo strumento stenti a decollare.

- Per un'analisi della fattispecie che distingue l'apprendistato in relazione alle caratteristiche degli occupati, si vedano ISFOL, *Monitoraggio sull'apprendistato. XI Rapporto*, marzo 2011, consultabile su

www.fareapprendistato.it e S. D'AGOSTINO, G. MATTIONI (a cura di), *Monitoraggio sull'apprendistato, XII° Rapporto: annualità 2009 e 2010*, ISFOL, Roma, 2011; lo studio del CNEL, *Rapporto sul mercato del lavoro 2010-2011*, analizza, invece, la relazione tra titolo di studio e occupabilità dei giovani e fornisce i numeri percentuali relativi al contratto di apprendistato. Si vedano anche MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Rapporto annuale sulle comunicazioni obbligatorie*, 2012, in http://www.lavoro.gov.it/Lavoro/Notizie/20120627_Rapporto_CO.htm; e E. MANDRONE, M. MAROCCO (a cura di), *Working Paper indagine Isfol Plus*, 15 aprile 2012, reperibile in: <http://isfoloa.isfol.it/handle/123456789/215>), che rivelano che, nel 2011, il contratto di apprendistato ha costituito, al netto del contratto a tempo determinato (61%), il principale canale di ingresso per i giovani nel mondo lavorativo.

Una fotografia aggiornata dell'occupazione e della formazione per gli apprendisti, delle norme nazionali e regionali, delle discipline contrattuali dello strumento ci è offerta da MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, ISFOL, INPS, *Monitoraggio sull'apprendistato, XIII Rapporto*, in http://www.lavoro.gov.it/Lavoro/Notizie/20130305_RapportoApprendistato.htm.

I dati presenti nel terzo rapporto Isfol sul monitoraggio della legge n. 92/2012, segnalano una flessione marcata, nel primo trimestre 2013, del numero di avviamenti con contratto di apprendistato, specialmente nella classe di età compresa tra i quindici e i ventinove anni. Si veda ISFOL, *Gli avviamenti della legge n. 92/2012 sulla dinamica degli avviamenti dei contratti di lavoro, Rapporto n. 3, 30 luglio 2013*, in http://isfoloa.isfol.it/bitstream/123456789/649/1/ISFOL_Effetti%20della%20legge%2092_12%20sulla%20dinamica%20degli%20avviamenti%20dei%20contratti%20di%20lavoro.pdf.

- Per un'analisi sistematica dell'istituto disciplinato dal Testo Unico dell'apprendistato, cfr.: M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il Testo Unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini. Commentario al decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 167, e all'articolo 11 del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modifiche nella legge 14 settembre 2011, n. 148*, Giuffrè, Milano, 2011; A. MURATORIO, *Il contratto di apprendistato nella ricomposizione di disciplina del testo unico*, in *LG*, 2011, n. 12, 1201-1210, che evidenzia dubbi e difficoltà presenti anche nella nuova disciplina di uno strumento che sta passando dalla tradizionale funzione formativa ad un'altra, preminentemente occupazionale.

Si rinvia, inoltre, al sito www.fareapprendistato.it e a www.bollettinoadapt.it, indice A-Z, voce *Apprendistato*, per una panoramica delle regolamentazioni, regionali e contrattuali, che hanno recepito le disposizioni del decreto legislativo n. 167/2011.

- Per un primo commento sulle novità introdotte in materia di apprendistato dal decreto legge 28 giugno 2013, n.76, si veda M. TIRABOSCHI, *Apprendistato, un rilancio di facciata*, in M. TIRABOSCHI (a cura di) *Interventi urgenti per la*

promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, e della coesione sociale, ADAPT University Press, E-BOOK series, 2013, n. 10, 348-352. Per un approfondimento si rimanda a M. TIRABOSCHI, *Apprendistato: la transizione dal primo al secondo livello*, in M. TIRABOSCHI (a cura di) *Il lavoro riformato*, Giuffrè, Collana Le Nuove leggi Civili, Milano, 2013, 354-360; si vedano, altresì, i profili operativi nella Circolare del MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, 29 agosto 2013, n. 35.

- Una ricostruzione sistematica dell'istituto dal punto di vista del trattamento economico e normativo è presente nei contributi di M. N. BETTINI, *Questioni in tema di apprendistato*, in *LPO*, 2011, vol. 38, n. 2, 111 ss. e di S. FACELLO, D. PAPA, *Disciplina generale dell'apprendistato: il trattamento economico e normativo*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il testo unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini*, Giuffrè, Milano, 2011, 367-375. Per un quadro completo si vedano anche P. BELLOCCHI, *Titolo VI. Apprendistato e contratto di inserimento*, in M. PEDRAZZOLI (coordinato da), *Il nuovo mercato del lavoro*, Zanichelli, Bologna, 2004; M. TIRABOSCHI, *La riforma dei contratti a contenuto formativo: il nuovo apprendistato e il contratto di inserimento*, Giuffrè, Milano, 2004 e G. LOY, *I nuovi apprendistati*, in M. MAGNANI, P. A. VARESI, *Organizzazione del mercato del lavoro e tipologie contrattuali*, Giappichelli, Torino, 2005.

Più recentemente, A. MARESCA, S. CIUCCIOVINO, *Titolo VI. Apprendistato e contratto di inserimento*, in R. DE LUCA TAMAJO, G. SANTORO PASSARELLI (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro*, Cedam, Padova, 2007 e E. PASQUALETTO, *I contratti con finalità formative. L'apprendistato*, in C. CESTER (a cura di), *Il rapporto di lavoro subordinato: costituzione e svolgimento*, in F. CARINCI (diretto da), *Diritto del lavoro, Commentario*, Utet, Torino, 2007, vol 2.

- Nella ricostruzione sistematica del contratto di apprendistato e nell'analisi degli aspetti che caratterizzano la fattispecie, la dottrina ha posto attenzione particolare allo studio degli aspetti previdenziali, perché le agevolazioni contributive hanno rappresentato uno dei punti di forza dell'istituto. Sul punto, si veda il saggio di L. INSABATO, *Incentivi all'assunzione di apprendisti*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il testo unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini*, Giuffrè, Milano, 2011, 523-531, che consente al lettore di ricostruire l'evoluzione progressiva della normativa vigente in materia. In proposito, si veda anche A. SICA, *La previdenza nell'apprendistato*, in *DPL*, 2008, n. 45, 2565 ss., ove l'apprendistato è considerato il miglior veicolo qualitativo all'occupazione e sono analizzati compiutamente i singoli istituti relativi alle tutele riconosciute agli apprendisti.

- Il legislatore ha previsto l'alternatività tra l'istituto della gradualità retributiva e quello del sotto-inquadramento. Si veda D. PAPA, *Retribuzione dell'apprendista: la Finanziaria scioglie i nodi*, in S. CIUFFINI, L. RUSTICO (a cura di), *Il Piano di azione giovani 2020: ripartiamo dall'apprendistato*, in *Bollettino Speciale ADAPT*, 8 gennaio 2010, n. 2, che analizza «l'evoluzione interpretativa»

del Ministero del lavoro sul punto e l'intervento risolutore del legislatore nella finanziaria 2010.

Le problematiche che sorgono dalla compresenza dei due istituti sono affrontate, inoltre, nel contributo di P. TIRABOSCHI, *Il nuovo apprendistato: primi chiarimenti ministeriali*, in *GL*, 2004, n. 43.

- Per quanto attiene ai profili prettamente contributivi, si veda M. N. BETTINI, *Questioni in tema di apprendistato*, in *LPO*, 2011, n. 2. Sul regime contributivo del contratto di apprendistato che, ex art. 21, comma 6, della legge n. 56 del 28 febbraio 1987, va mantenuto per l'anno successivo alla trasformazione del rapporto di lavoro si veda il contributo di G. MATARAZZO, *Agevolazioni contributive dell'apprendistato*, nota a Cass. 22 giugno 2010, n. 15055, in *LPO*, 2011, n. 2. L'Autore evidenzia come la pronuncia in esame escluda tale beneficio nell'ipotesi in cui il lavoratore non rivesta la «specifica qualifica per l'acquisizione della quale l'apprendistato è stato svolto». La Circolare INPS n.128 del 2 novembre 2012 fornisce indicazioni sugli aspetti contributivi connessi all'istituto contrattuale dopo il decreto legislativo n. 167 del 2011.

Per un'analisi delle tutele previdenziali assicurate agli apprendisti e dei benefici contributivi garantiti ai datori di lavoro, si rinvia a L. TADINI, *Contratto unico, apprendistato e tutele previdenziali*, in *Bollettino Speciale ADAPT*, 23 gennaio 2012, n. 2. Sul punto, si veda E. CARMINATI, *Previdenza e assistenza sociale obbligatoria*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il Testo Unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini*, Giuffrè, Milano, 2011, 204-211. A. SICA in *Copertura contributiva e tutela previdenziale*, in *DPL*, 2006, n. 28, esamina la disciplina previdenziale ed assistenziale nel contratto di apprendistato ed analizza, con attenzione, le questioni relative alla struttura della copertura assicurativa, le modalità di applicazione in materia di accredito, il trattamento relativo all'assegno spettante al nucleo familiare, nonché l'indennità di maternità.

Rispetto alla maternità si veda, inoltre, il decreto legislativo n. 151/2001, recante *Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53*, che, all'art. 2, prevede l'applicazione delle disposizioni stabilite nel decreto a tutti i dipendenti, compresi quelli con contratto di apprendistato, salvo non sia altrimenti specificato. Ulteriori precisazioni sono presenti nel messaggio INPS n. 6827 del 9 marzo 2010, *Periodi di sospensione del rapporto di apprendistato per congedo di maternità e parentale. Chiarimenti in materia di obblighi contributivi*. Per una disamina completa degli aspetti che attengono all'istituto dell'assegno per il nucleo familiare, prestazione pacificamente concessa agli apprendisti in possesso dei requisiti richiesti, si rinvia alla pagina ad esso dedicata, presente nel portale internet dell'Inps, www.inps.it.

- Per una panoramica chiara e completa delle tipologie di apprendistato e degli aspetti relativi al rapporto previdenziale si rinvia a M. N. BETTINI, *Questioni in tema di apprendistato*, in *LPO*, 2011, n. 2. Per un'analisi relativa all'indennità di malattia, si veda il contributo di P. GREMIGNI, *Apprendisti e indennità di malattia: ulteriori chiarimenti Inps*, in *GL*,

2007, n. 16, che fornisce un quadro pratico e applicativo dei chiarimenti forniti sul punto dall'Istituto previdenziale. Sul tema si vedano anche A. SICA, *La previdenza nell'apprendistato*, in *DPL*, 2008, n. 45, 2567; E. MASSI, *Apprendistato e nuova contribuzione*, in *DPL*, 2007, n. 8; M. N. BETTINI, *op. cit.*, 159, che approfondisce ogni aspetto, anche operativo, dell'indennità giornaliera di malattia erogata ai lavoratori assunti con contratto di apprendistato, per effetto dell'applicazione della Finanziaria 2007.

- In materia di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, si rimanda ad A. ROSSI, *L'infortunio sul lavoro e le malattie professionali*, Maggioli, Rimini, 2011, dove l'Autore esamina gli aspetti relativi al calcolo del premio assicurativo che il datore di lavoro eroga per gli apprendisti. Dottrina e giurisprudenza sono unanimi nel ritenere che gli obblighi del datore di lavoro in materia di sicurezza si atteggiavano «in maniera particolarmente intensa» nei confronti degli apprendisti. Per la dottrina, si vedano A. DE MATTEIS, *Infortuni sul lavoro e malattie professionali*, Milano, 2011, 320; M. GIOVANNONE, M. TIRABOSCHI, *La disciplina in materia di salute e sicurezza sul lavoro*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il testo unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini*, Milano, 2011, 283 ss.. Per la giurisprudenza, cfr. Cass. 10 gennaio 2013, n. 536, in *ADL*, 2013, n. 2, 423, con nota di V. PUTRIGNANO; Cass. 18 maggio 2007, n. 11622, in *LG*, 2007, 247; Cass. 2 ottobre 1998, n. 9805, in *RGL*, 1999, II, 640, con nota di L. FORTE.

- In ordine all'accesso alla previdenza complementare dei lavoratori assunti con contratto di apprendistato, si veda il contributo di M. SQUEGLIA, *Lavoratori assunti con contratto di apprendistato e accesso alla previdenza complementare*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il Testo Unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini*, Giuffrè, Milano, 2011, 219-231.

Per un quadro complessivo della possibilità di accedere ai cosiddetti "ammortizzatori sociali" concessa agli apprendisti, si veda G. PALMERINI, *Apprendistato e ammortizzatori sociali*, in M. TIRABOSCHI (a cura di) *Il Testo Unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini*, Giuffrè, Milano, 2011, 212 ss. In merito alla recente sentenza della Corte costituzionale n. 108/2013, che ha dichiarato infondata la questione di legittimità sollevata dal Tribunale di Lucca nei confronti dell'art. 19, comma 1, lett. c, si veda F. CATALFAMO, *Dalla Corte Costituzionale un incentivo alla Bilateralità*, in *Bollettino ordinario ADAPT*, 11 giugno 2013, n. 22.

- L'art. 5 del decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 167 introduce la possibilità di utilizzare l'apprendistato "del terzo tipo", ovvero sia di alta formazione e di ricerca, anche per il praticantato finalizzato all'accesso alle professioni ordinistiche o per esperienze professionali. Sul punto si veda E. CARMINATI, *L'alto apprendistato per l'accesso alle professioni ordinistiche*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il Testo Unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini*, Giuffrè, Milano, 2011, 376-383, che evidenzia come il contratto di

apprendistato assicurati al tirocinante un'adeguata copertura assicurativa e previdenziale.

Per un'analisi degli aspetti previdenziali e assicurativi del rapporto di praticantato, si rinvia alle circolari predisposte dai singoli ordini professionali, documenti reperibili sui loro siti istituzionali. A titolo esemplificativo si rinvia alla Circolare CNCL, n. 1081 del 2 maggio 2012, disponibile su www.consulentidellavoro.it.

Si veda, inoltre, il decreto Ministeriale del 20 giugno 2011, nel quale sono contenute le nuove modalità sulla disciplina del praticantato necessario per l'ammissione all'esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio della professione di consulente del lavoro. Sul punto si veda anche il contributo di R. QUINTAVALLE, *Consulenti del lavoro: novità sul praticantato*, in *GL*, 2011, n. 34, che analizza tutti gli aspetti relativi alla possibilità di ridurre il periodo di praticantato, per effetto della possibilità di svolgere parte del tirocinio presso uno studio di un Consulente del Lavoro anche prima del conseguimento della laurea.

4.2. Il contratto di formazione e lavoro e il contratto di inserimento

- Pare opportuno, ora, nell'analisi dei contratti destinati a favorire l'accesso dei giovani al mercato del lavoro, inquadrare il contratto di inserimento e il suo antesignano, il contratto di formazione e lavoro, attraverso un esame dei principi normativi che li regolano, una disamina delle tutele previdenziali che offrono e avvalendosi, al contempo, anche dei dati statistici. Sul punto, si veda INPS, ISTAT, MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI (a cura di), *Rapporto sulla coesione sociale*, 13 febbraio 2012.

4.2.1. Il contratto di formazione e lavoro

- Sul contratto di formazione e lavoro, rimasto ora in vigore solo per le pubbliche amministrazioni, ex art. 86, comma 9, decreto legislativo n. 276 del 2003, si leggano: L. ZOPPOLI, P. SARACINI, *I contratti a contenuto formativo tra "formazione e lavoro" e "inserimento professionale"*, in *WP C.S.D.L.E. «Massimo D'Antona»*, n. 30 del 2004, in www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/wp/n34; R. DEL PUNTA, *I contratti di formazione e lavoro*, in *RIDL*, 1995, 219.

- Un ruolo primario spetta alla funzione di inserimento professionale all'interno della fattispecie, rispetto a quello svolto dalla formazione, secondo l'orientamento di A. MARESCA, *Il contratto a termine per la formazione dei giovani*, in *RIDL*, 1984, n. 3, 465-505, e di G. SANTORO PASSARELLI, *I contratti di formazione e lavoro*, in *AA.VV., Strumenti e limiti della flessibilità dell'organizzazione aziendale*, Giuffrè, Milano, 1986, 153 ss.

Un'altra parte della dottrina, al contrario, ha ritenuto che la formazione professionale rientrasse nella causa del contratto. Sul punto, M. NAPOLI, *Il contratto di formazione e lavoro*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 1985, 835;

G. LOY, *Contratto di formazione e lavoro (aggiornamento)*, in *Digesto commerciale*, 2000, Utet, Torino, 21 ss.

La giurisprudenza e la prassi applicativa hanno considerato il termine elemento strutturale del contratto di formazione e lavoro, nel silenzio legislativo e in contrasto con la dottrina prevalente. Sul punto, si vedano, Pret. Padova, 5 aprile 1990, in *Informazione previdenziale*, 1990, 1451; Pret. Torino, 2 ottobre 1986, in *Foro italiano*, 1987, I, 1939; Circolare INPS 1 agosto 1983, n. 134407.

- Per l'applicabilità del contratto di formazione e lavoro alla pubblica amministrazione, si veda L. CAPOGNA, R. TOMEI (a cura di), *La flessibilità nel rapporto di lavoro con la pubblica amministrazione*, Cedam, Padova, 2008.

- L'art. 87 del Trattato di Roma stabilisce che gli aiuti di Stato che favoriscono, in qualsiasi forma, imprese o produzioni falsando le regole della concorrenza sono incompatibili con il mercato comune.

Rientrerebbero, pertanto, in tale *status* anche le agevolazioni contributive concesse alle imprese dallo Stato italiano attraverso i contratti di formazione e lavoro, se non in linea con i criteri di compatibilità fissati dalla Commissione. Sul punto, si vedano: M. TIRABOSCHI, *Incentivi alla occupazione, aiuti di Stato, diritto comunitario della concorrenza*, Giappichelli, Torino, 2002; A. VALLEBONA, *Contratto di formazione e lavoro: riduzione dell'obbligo contributivo e divieto comunitario di aiuti di Stato*, in *MGL*, 2002, n. 7, 465; M. TIRABOSCHI, *Aiuti di Stato e contratti di formazione e lavoro nella decisione della Corte di giustizia del 7 marzo 2002: sentenza annunciata, risultato giusto*, in *RIDL*, 2002, 3, 445.

- Per una disamina degli aspetti previdenziali della fattispecie, si rimanda a M. CINELLI, *Contratti di formazione e lavoro e legislazione previdenziale*, in *Iprev*, 1987, 981. Con riferimento alle agevolazioni contributive, si veda F. D. MASTRANGELI, C. A. NICOLINI, *La contribuzione previdenziale*, Utet, Torino, 1997, 468. Sulla cumulabilità o meno delle incentivazioni connesse al contratto di formazione e lavoro con il beneficio della fiscalizzazione degli oneri sociali, la giurisprudenza maggioritaria ha sostenuto una soluzione positiva (Cass. 3 marzo 2001, n. 3114, in *Repertorio Foro italiano*, 2001, voce *Previdenza sociale*, n. 323; Cass., sez. lav., 3 febbraio 2000, n. 1183, in *Iprev*, 2000, 558), mentre la prassi amministrativa ha sostenuto la tesi opposta (Circolare INPS 30 novembre 1993, n. 272).

- In ordine all'indennità di malattia nel contratto di formazione e lavoro, si vedano la Circolare INPS 1 agosto 1983, n. 134407 e i saggi di F. BERTELLO, *La malattia nel contratto di formazione e lavoro*, in *DPL*, 1989, 2845 e L. CARBONE, *Contratto di formazione e lavoro e legislazione sociale*, in *Giurisprudenza italiana*, 1987, IV, 302.

- In tema di contratto di formazione e lavoro a tempo parziale, vedi la Circolare INPS 2 gennaio 1987, n. 280 RC.V/1 e il saggio di M. CINELLI, *Contratti di formazione e lavoro e legislazione previdenziale*, in *Iprev*, 1987, 982-983.

4.2.2. Il contratto di inserimento

- Sul contratto d'inserimento, introdotto dal decreto legislativo n. 276/2003 e destinato a sostituire il contratto di formazione e lavoro, cfr. il prezioso contributo di M. TIRABOSCHI, *La riforma dei contratti a contenuto formativo: il nuovo apprendistato e il contratto di inserimento*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La Riforma Biagi del mercato del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2004, che consente di inquadrare la fattispecie subito dopo l'approvazione del decreto legislativo n. 276/2003.

Per inquadrare l'istituto, si vedano anche M. P. MONACO, *Contratto di inserimento*, M. MAGNANI, P.A. VARESI (a cura di), *Organizzazione del mercato del lavoro e tipologie contrattuali*, Giappichelli, Torino, 2005; E. BALLETTI, *Contratto di inserimento*, in A. PERULLI, E. GRAGNOLI (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro e i nuovi modelli contrattuali, commentario al decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276*, Cedam, Padova, 2004; D. GAROFALO, *Il contratto di inserimento: dall'occupabilità all'adattabilità*, in www.unicz.it/lavoro/NOVITA.htm.

- Sulle correlazioni tra la disciplina del contratto di inserimento e quella del contratto di formazione e lavoro, cfr. P. BELLOCCHI, *Dal contratto di formazione lavoro al contratto di inserimento*, in G. SANTORO PASSARELLI (a cura di), *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale*, Ipsoa, Milano, 2009, 405-427; L. ZOPPOLI, P. SARACINI, *I contratti a contenuto formativo fra "formazione e lavoro" e "inserimento professionale"*, in *WP C.S.D.L.E. «Massimo D'Antona»*, n. 30 del 2004, in www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/wp/n34.

- L'art. 1, commi 14 e 15 della legge n. 92/2012 abroga gli articoli da 54 a 59 del decreto legislativo n. 276/2003, determinando l'abolizione del contratto di inserimento da ventaglio delle tipologie contrattuali esistenti nel nostro ordinamento. Sul punto, si vedano: I. ODDO, G. TOLVE, *Abolizione del contratto di inserimento e tutele per i lavoratori svantaggiati*, in M. MAGNANI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *La nuova riforma del lavoro. Commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92*, Giuffrè, Milano, 2012, 132-137; I. ODDO, G. TOLVE, *Contratto di inserimento, una fine ingiustificata che penalizza l'occupabilità dei lavoratori svantaggiati*, in P. RAUSEI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Lavoro: una riforma a metà del guado. Prime osservazioni sul DDL n. 3246/2012, Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, ADAPT University Press, E-BOOK series, 2012, n. 1, 107-110.

- Per un inquadramento del contratto dal punto di vista previdenziale si rimanda al contributo di S. RENGA, *La tutela sociale dei lavori*, Giappichelli, Torino, 2006, 223-237.

4.3. Gli altri “lavori:” il lavoro occasionale, il lavoro intermittente, il lavoro a progetto e i tirocini

- Gli altri lavori, oggetto di analisi in questo studio, sono notoriamente utilizzati perlopiù dai giovani e non possono essere ricondotti né alla categoria del lavoro subordinato, né a quella del lavoro autonomo. Per una visione più dinamica e aperta del mercato del lavoro, si rimanda a M. TIRABOSCHI, *Tre anni di Legge Biagi: bilancio e prospettive*, in *DRI*, 2006, n. 4, 1097.

- Per un’analisi dei dati che consentono di individuare il grado di utilizzo delle tipologie contrattuali in esame, si rimanda a *Working Paper indagine Isfol Plus*, E. MANDRONE, M. MAROCCO (a cura di), 15 aprile 2012, reperibile in <http://isfoloa.isfol.it/handle/123456789/215>, che offre al lettore recenti statistiche sul numero di occupati in Italia, suddivisi per tipologia contrattuale e per età. Si rimanda anche al sito istituzionale dell’Inps, in www.inps.it, sezione *Dati e Bilanci*, voce *Osservatori statistici*.

Si veda, inoltre, MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Rapporto annuale sulle comunicazioni obbligatorie*, 2012, in http://www.lavoro.gov.it/Lavoro/Notizie/20120627_Rapporto_CO.htm.

4.3.1. Il lavoro occasionale

- Per una panoramica della fattispecie del lavoro occasionale di tipo accessorio, introdotta dalla Riforma Biagi, si rimanda a N. DE MARINIS, *Il lavoro occasionale ed il lavoro accessorio nel d.lgs. n. 276/2003. Il diritto del lavoro oltre il mercato*, in *MGL*, 2004, 139.

Per i successivi sviluppi della disciplina in materia, cfr. P. PASSALACQUA, *Le modifiche apportate dal d.lgs n. 276/2003 sul mercato del lavoro*, in *MGL*, 2004, 915.

Per un’analisi complessiva dell’istituto, si vedano P. RAUSEI, *La riforma del lavoro occasionale di tipo accessorio*, in M. MAGNANI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *La nuova riforma del lavoro, Commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92*, Giuffrè, Milano, 2012, 197-204; P. RAUSEI, *Anche il lavoro (accessorio) senza contratto finisce sotto la scure della riforma*, in P. RAUSEI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Lavoro: una riforma a metà del guado*, ADAPT University Press, E-BOOK series, 2012, n. 1, 159-162.

- Un primo commento sulle novità apportate dalla riforma Fornero alla fattispecie è presente nei contributi di C. CHIONNA, A. INNESTI, R. ZUCARO, *La riforma del lavoro occasionale di tipo accessorio* e di P. RAUSEI, *Anche il lavoro accessorio senza contratto finisce sotto la scure della riforma*, in P. RAUSEI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Lavoro: una riforma a metà del guado. Prime osservazioni sul DDL n. 3246/2012, Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, ADAPT University Press, E-BOOK series, 2012, n. 1, 155-162. Anche il recente decreto legge 28 giugno

2013, n.76, ha apportato alcune novità in materia. Sul punto, si vedano D. VENTURI, *Lavoro accessorio: le novità sui buoni lavoro*, in M. TIRABOSCHI (a cura di) *Interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, e della coesione sociale*, ADAPT University Press, E-BOOK series, 2013, n. 10, 235-239; D.VENTURI, *Lavoro accessorio e buoni lavoro*, in M. TIRABOSCHI (a cura di) *Il lavoro riformato*, Giuffrè, Collana Le Nuove leggi Civili, Milano, 2013, 229-239. Si vedano, altresì, i profili operativi nella Circolare del MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI 29 agosto 2013, n. 35.

- Per un'analisi dei dati relativi ai buoni lavoro, proveniente dagli enti istituzionali, si vedano INPS, ISTAT, MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI (a cura di), *Rapporto sulla coesione sociale*, 13 febbraio 2012 e le rilevazioni dell'OSSERVATORIO STATISTICO INPS, in *www.Inps.it sezione dati e bilanci, osservatori statistici* (ultima rilevazione effettuata il 15 maggio 2013).

- Per un quadro complessivo della disciplina normativa, si veda G. ANASTASIO, V. LIPPOLIS, *Lavoro occasionale di tipo accessorio*, in *DPL*, n. 8, Ipsoa, Milano, 2012. P. BELLOCHI, *Le nuove tipologie di lavoro*, in M. T. CARINCI (a cura di), *La legge delega in materia di occupazione e mercato del lavoro. L. n. 30/2003*, Ipsoa, Milano, 2003, 214, non configura il lavoro accessorio come un tipo di contratto di lavoro, ma come “una modalità di acquisizione di una prestazione lavorativa”.

- Sulle agevolazioni del ricorso al lavoro accessorio, cfr. M. GAMBACCIANI, *La complessa evoluzione del lavoro accessorio*, in *ADL*, 2010, n. 2, 392-416. Sui riflessi in tema di assicurazione infortuni e di prevenzione, si veda S. TORIELLO, *Le prestazioni di lavoro occasionale accessorio dopo la legge finanziaria 2010*, in *RIMP*, 2010, n. 3, 653-685. Sempre in merito alla disciplina assicurativa, si veda anche V. LIPPOLIS, G. ANASTASIO, *Vademecum sul lavoro accessorio*, in *La circolare di lavoro e previdenza*, 2009, n. 36.

- Per un inquadramento del lavoro accessorio dal punto di vista prettamente previdenziale si vedano: S. RENGA, *La tutela sociale dei lavori*, Giappichelli, Torino, 2006, 259-266; P. BOZZAO, *La tutela previdenziale del lavoro discontinuo*, Giappichelli, Torino, 2005, 70-75; M. CINELLI, P. SANDULLI, *Sugli emendamenti al disegno di legge delega in materia previdenziale, e dintorni*, in *RDSS*, 2003, 215. Critico rispetto alla regolamentazione del contratto in argomento si rivela P. SANDULLI, *I nuovi lavori e le scelte previdenziali del sistema*, in L. FICARI (a cura di), *Tutele del lavoro e nuovi schemi organizzativi nell'impresa*, Giuffrè, Milano, 2005, 72. Per gli aspetti applicativi, si rimanda, in particolare, alla Circolare INPS n. 9/2004, reperibile sul sito istituzionale dell'Istituto *www.inps.it*.

4.3.2. Il lavoro intermittente

- Il decreto legislativo n. 276 del 2003 consentiva articolazioni flessibili nell'organizzazione dei tempi di lavoro anche attraverso l'introduzione del contratto di lavoro intermittente, in base al quale un lavoratore si pone a disposizione di un datore di lavoro per svolgere prestazioni a carattere discontinuo. Sul punto, si veda R. VOZA, *La destrutturazione del tempo di lavoro: part-time, lavoro intermittente e lavoro ripartito*, in P. CURZIO (a cura di), *Lavoro e diritti dopo il decreto legislativo n. 276/2003*, Cacucci, Bari, 2004, 237 ss.

Per un'analisi attenta dello schema contrattuale e della funzione socio-economica del contratto in esame, che esamina i limiti del modello negoziale e le sue affinità con le altre figure contrattuali, si rimanda a S. NAPPI, *Il lavoro intermittente*, in *DL*, 2003, n. 6, 531-546.

Le organizzazioni sindacali hanno manifestato, fin da subito, ostilità nei confronti dell'istituto, come emerge dal contributo di C. TREVES, *Prime considerazioni e prime indicazioni operative della CGIL sul decreto legislativo n. 276 del 2003*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2004.

V. LECCESE, *Le innovazioni in materia di lavoro a tempo parziale e di lavoro intermittente nella l. n. 247 del 2007*, in *LD*, 2008, 475-495, analizza le modifiche disposte dalla legge n. 247 del 2007 alla disciplina delle clausole elastiche e flessibili.

Per l'analisi della disciplina normativa prima delle modifiche apportate all'istituto dalla legge 28 giugno 2012, n. 92, si veda P. RAUSEI, M. TIRABOSCHI, *Il ripristino del lavoro a chiamata*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del lavoro pubblico e privato e il nuovo welfare*, Giuffrè, Milano, 2008, 163 ss.

- Per un quadro della disciplina del lavoro intermittente *post* riforma, si vedano: P. RAUSEI, R. SCOLASTICI, *Il lavoro intermittente*, in M. MAGNANI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *La nuova riforma del lavoro, Commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92*, Giuffrè, Milano, 2012, 146-153. Per un primo commento sulle novità introdotte nell'istituto dal decreto legge 28 giugno 2013, n.76, si veda R. SCOLASTICI, *L'odissea del lavoro a chiamata*, in M. TIRABOSCHI (a cura di) *Interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, e della coesione sociale*, ADAPT University Press, E-BOOK series, 2013, vol.10, 211-214.

- Per inquadrare il fenomeno del lavoro cd. "a chiamata" nel contesto italiano, si veda ISTAT, *L'utilizzo del lavoro a chiamata da parte delle imprese italiane, anni 2006-2009, 2010*, in www.istat.it.

Un *focus* sull'utilizzo del lavoro intermittente per contrastare il sommerso è presente in M. TIRABOSCHI, *Chiamate anche senza pausa*, in *Il Sole 24 Ore*, 13 ottobre 2009.

Per un inquadramento della fattispecie dal punto di vista previdenziale, si vedano P. BOZZAO, *La tutela previdenziale del lavoro discontinuo*, Giappichelli, Torino,

2008, 60-63; S. RENGA, *La tutela sociale dei lavori*, Giappichelli, Torino, 2006, 204-215.

- Gli aspetti operativi relativi ai profili retributivi e contributivi, successivi alla legge n. 92/2012 sono illustrati nella Circolare INAIL 27 novembre 2012, n. 64; per l'applicabilità dell'indennità di disoccupazione all'istituto, si rimanda all'interpello del MINISTERO DEL LAVORO, DELLA SALUTE E DELLE POLITICHE SOCIALI, 3 ottobre 2008, n. 48.

4.3.3. Il lavoro a progetto

- Per un breve *excursus* della vicenda che, dalle collaborazioni coordinate e continuative, conduce al lavoro a progetto, si veda A RICCIO, *Il lavoro a progetto: inutilità di un intervento legislativo*, in *RGL*, 2008, n. 2, 237-273. Sui rischi del lavoro a progetto e sulla necessità di “ripulire” il mercato del lavoro dalle collaborazioni fittizie, si veda M. TIRABOSCHI, *I rischi dei contratti a progetto*, in *Il Sole 24 Ore*, 9 febbraio 2008, 1, 27.

- La disciplina delle collaborazioni coordinate e continuative è stata rivista dalla riforma del lavoro (legge n. 92/2012) con l'esplicito obiettivo di «evitarne un uso distorto da parte del datore di lavoro, che celi un vero e proprio rapporto di lavoro di natura subordinata» (così, la relazione illustrativa al disegno di legge presentato dal Governo sulla riforma del mercato del lavoro, in <http://ow.ly/mITHP>). Sul punto, cfr. G. BUBOLA, F. PASQUINI, D. VENTURI, *Il lavoro a progetto*, in M. MAGNANI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *La nuova riforma del lavoro. Commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92*, Giuffrè, Milano, 2012, 154-167. La legge n. 92/2012 affronta il tema della qualificazione dei rapporti di lavoro e individua la presunzione legale come strumento per attrarre nell'alveo della subordinazione quei rapporti di lavoro che non presentano i tratti distintivi tipici della prestazione di natura autonoma. Si veda G. BUBOLA, F. PASQUINI, D. VENTURI, *Le partite iva*, in M. MAGNANI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *La nuova riforma del lavoro. Commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92*, Giuffrè, Milano, 2012, 168-181. Sulle aspettative ingenerate dalla riforma, cfr. B. ANASTASIA, M. GAMBUZZA, M. RASERA, S. ROSATO, *Che cosa possiamo aspettarci dalla riforma del mercato del lavoro? Appunti sui nodi critici e sulle soluzioni possibili*, a cura dell'Osservatorio Ricerca di Veneto Lavoro, ente strumentale della regione Veneto, febbraio 2012.

- Per un primo commento sulle novità introdotte in materia di lavoro a progetto dal decreto legge 28 giugno 2013, n.76, si veda V. FILIPPO, *Il contratto di collaborazione coordinata e continuativa a progetto*, in M. TIRABOSCHI (a cura di) *Interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, e della coesione sociale*, ADAPT University Press, E-BOOK series, 2013, vol.10, 229-234. Per un approfondimento si rimanda a G. BUBOLA, *I contratti di collaborazione coordinata e continuativa a progetto (e non) e le cosiddette partite*

IVA, in M. TIRABOSCHI (a cura di) *Il lavoro riformato*, Giuffrè, Collana Le Nuove leggi Civili, Milano, 2013, 211-228. Si vedano, altresì, i profili operativi nella Circolare del MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI 29 agosto 2013, n. 35.

- Per un inquadramento del contratto del lavoro a progetto dal punto di vista previdenziale si veda: S. RENGA, *La tutela sociale dei lavori*, Giappichelli, Torino, 2006, 243-259; P. BOZZAO, *La tutela previdenziale del lavoro discontinuo*, Giappichelli, Torino, 2005, 63-70. Le criticità della tutela apprestate ai collaboratori, sono evidenziate nel contributo di M. SQUEGLIA, L. TADINI, *Alcune note sulla pensione dei parasubordinati*, in *Bollettino ordinario ADAPT*, 4 aprile 2011, n. 13.

- Il sistema di protezione previdenziale della fattispecie è oggetto di indagine nei seguenti contributi: G. FERRARO, *Collaborazioni non subordinate e riflessi previdenziali*, in *RDSS*, 2001, 103; M. CINELLI, *La protezione sociale dei lavori atipici*, in *DL*, 2000, I, 273; P. SANDULLI, *Il lavoro coordinato fra disciplina civilistica e regimi fiscale e previdenziale*, in *ADL*, 2001, I 323; G. CANAVESI, *Effettività della tutela previdenziale delle collaborazioni coordinate e continuative e principio di automaticità delle prestazioni*, in *ADL*, 2008, 55-74. Con riferimento alle tutele per la maternità introdotte in favore dei lavoratori definiti dal decreto n. 38/2000 come parasubordinati, si vedano la Circolare INPS 29 luglio 2002, n. 138 e il contributo di G. CARDONI, *Tutela della maternità per gli iscritti alla Gestione separata. Le nuove indennità e la prassi amministrativa*, in *Rivista della Previdenza Pubblica e Privata*, 2002, 4.

In merito all'estensione della tutela antinfortunistica ai collaboratori coordinati e continuativi, cfr. M. PERSIANI, *L'ambito soggettivo di applicazione della tutela per gli infortuni e le malattie professionali*, in *RIMP*, 2000, n. 1-2, 1 ss. e R. PESSI, *L'estensione della tutela ai lavoratori parasubordinati*, in *RIMP*, 2000, n. 4-5, 605-615.

Per una ricognizione delle aliquote contributive e di computo per l'anno 2013, dopo le modifiche introdotte dall'articolo 2, comma 57, della legge 28 giugno 2012, n. 92, si rimanda alla Circolare INPS 12 febbraio 2013, n. 27.

Per una ricostruzione dell'evoluzione delle tutele previdenziali dell'indennità di malattia e del trattamento economico per congedo parentale, si veda la Circolare INPS 13 maggio 2013, n. 77.

4.3.4. I tirocini

- Per una quantificazione degli occupati per tirocinio in Italia, si vedano E. MANDRONE, M. MAROCCO(a cura di), *Atipicità, flessibilità e precarietà: una lettura economica e giuridica attraverso l'indagine isfol Plus*, *Working Paper indagine Isfol Plus*, 15 aprile 2012, reperibile in <http://isfoloa.isfol.it/handle/123456789/215>; EXCELSIOR UNONCAMERE 2011, *Formazione continua, tirocini e stage attivati nel 2011*, in

http://excelsior.unioncamere.net/images/pubblicazioni/excelsior_2012_formazione_e_tirocini.pdf.

In merito alla diffusione di tirocinanti e degli stagisti nelle imprese italiane, si veda UNIONCAMERE, *Formazione continua e tirocini formativi, Sistema formativo Excelsior, Formazione sul luogo di lavoro e attivazione di stage, i risultati dell'indagine 2012*, reperibile nel sito <http://excelsior.unioncamere.net>, sezione pubblicazioni, anno 2012.

- Sui tirocini formativi e di orientamento, si leggano P. VARESI, *La disciplina dello stage formativo di orientamento*, in *DPL*, 1996, 973; M. TIRABOSCHI, P. DE VITA, *Tirocini formativi e di orientamento: siamo sicuri che la normativa di riferimento sia ancora quella dell'articolo 18 della legge 196/1997*, in *Bollettino ordinario ADAPT*, 26 novembre 2007, n. 43; M. TIRABOSCHI, *I tirocini formativi e di orientamento e il quadro legale*, in *Collana Adapt*, Modena, 2001, n. 2; M. TIRABOSCHI, *Problemi e prospettive nella disciplina giuridica dei tirocini formativi e di orientamento*, in *DRI*, 2001, n. 1, 61 ss.

Più recentemente, S. FACELLO, *Tirocini formativi e di orientamento tra livelli regolatori e qualità della regolazione*, in *Bollettino ordinario ADAPT*, 23 aprile 2012, n. 15.

Sulla necessità di definire alcune linee guida a livello nazionale per ricondurre l'utilizzo dei tirocini alla loro funzione prioritaria di formazione e orientamento, si veda M. TIRABOSCHI, *Stage senza regole certe*, in *Bollettino speciale ADAPT*, 20 luglio 2011, n. 44.

Per un commento sulle novità introdotte in argomento dalla legge n. 148/2011, cfr. M. TIRABOSCHI, *Il testo unico sull'apprendistato e le nuove regole sui tirocini*, Giuffrè, Milano, 2011.

- Per un'analisi delle «vecchie questioni irrisolte e [delle] nuove criticità» rispetto all'intervento operato dalla legge n. 92/2012 in materia di tirocini formativi, si veda E. CARMINATI, S. FACELLO, M. TIRABOSCHI, *Le linee guida sui tirocini formativi e di orientamento*, in M. MAGNANI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *La nuova riforma del lavoro. Commentario alla legge 28 giugno 2012*, n. 92, Giuffrè, Milano, 2012, 124-131. Si vedano, inoltre, M. TIRABOSCHI, *Il rischio di un vuoto normativo*, in *Bollettino speciale ADAPT*, 7 gennaio 2013, n. 1, e G. BERTAGNA, U. BURATTI, F. FAZIO, M. TIRABOSCHI (a cura di) *L'attuazione a livello regionale delle linee-guida 24 gennaio 2013: mappatura e primo bilancio*, ADAPT University Press, E-BOOK series, 2013, n. 15.

- Per un primo commento sulle novità introdotte in materia di tirocini dal decreto legge 28 giugno 2013, n.76, si veda F. FAZIO, M. TIRABOSCHI, *Tirocini, un intervento contraddittorio*, in M. TIRABOSCHI (a cura di) *Interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, e della coesione sociale*, ADAPT University Press, E-BOOK series, 2013, n. 10, 361-367. Sul punto, si rimanda anche al contributo di M. TIRABOSCHI, *Interventi straordinari per favorire l'occupazione giovanile: apprendistato, alternanza e tirocini*, in M.

TIRABOSCHI (a cura di) *Il lavoro riformato*, Giuffrè, Collana Le Nuove leggi Civili, Milano, 2013, 211-228.

- Per un inquadramento sistematico dei tirocini formativi e di orientamento anche dal punto di vista previdenziale, si veda: S. RENGA, *La tutela sociale dei lavori*, Giappichelli, Torino, 2006, 237-242.

Ai tirocini è negata la natura di rapporto di lavoro subordinato e tale assunto comporta l'esclusione dei soggetti impegnati in tali percorsi dalle tutele offerte dal sistema primario di protezione sociale. Tuttavia, sussiste l'obbligo da parte del datore di lavoro di assicurare i tirocinanti contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali presso l'Inail. Sul punto, si vedano la nota INAIL, 9 settembre 2011, n. 5950, che indicava gli indirizzi operativi in materia di tirocini formativi, di cui all'art.11 del decreto legge n.138/2011; la Circolare del MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI 12 settembre 2011, n. 24, che fornisce chiarimenti in merito all'articolo 11 del decreto legge n. 138 del 13 agosto 2011; la nota INAIL 12 settembre 2011, n. 6018, che revoca la precedente nota Inail sulla base delle indicazioni fornite dal Ministero; la nota INAIL 3 settembre 2012, n. 6295.

Sia consentito inoltre il rinvio a L. TADINI, M. TIRABOSCHI, *Tirocini senza previdenza*, in *Il Sole 24 Ore*, 7 novembre 2013, 29 e L. TADINI, M. TIRABOSCHI, *Chiara: una carriera di tirocini, nessuna (futura) pensione*, in *La nuvola del lavoro*, in *Corriere della Sera*, 11 novembre 2013, <http://nuvola.corriere.it/>, due contributi che sottolineano, con taglio diverso, la mancanza di tutela previdenziale connessa allo *stage*.

Il legislatore ha previsto che i tirocinanti beneficino del riscatto, nonostante l'operatività della disposizione che ne consente l'utilizzo sia vincolata all'emanazione di un decreto del Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

Sul punto, si veda S. RENGA, *La tutela sociale dei lavori*, Giappichelli, Torino, 2006, 242. Sul'istituto del riscatto, si veda F.D.MASTRANGELI, C.A. NICOLINI, *La contribuzione previdenziale*, Utet, Torino, 1997, 252. Sia consentito, inoltre, rinviare a L. TADINI, *Tirocini e riscatto: un percorso possibile*, in *Bollettino ordinario ADAPT*, 2 dicembre 2013, n. 42.

5. Panoramica degli strumenti attuali per colmare i vuoti di tutela generati dalla discontinuità lavorativa

- La disciplina dei “nuovi lavori”, per garantire l'effettività della tutela previdenziale dei lavoratori discontinui e frammentati, richiede un forte impegno progettuale, diretto a rafforzare il sistema di *welfare*.

La legge n. 335 del 1995 ha introdotto novità negli strumenti utilizzati per colmare i vuoti di tutela: si veda G. CARDONI, *Contribuzione figurativa, volontaria, riscatti e ricongiunzioni*, in R. PESSI (a cura di), *La riforma del sistema previdenziale*, Cedam, Padova, 1995, 163. Anche M. FERRERA, *Le trappole del «welfare»*, Bologna, 1998, 50 ss., si cimenta nel ridefinire un nuovo stato sociale, ridisegnando i rischi e i bisogni che necessitano di protezione e proponendo nuovi

strumenti di intervento. Più recentemente, si vedano M. CINELLI, "Nuovi lavori" e tutele: quali spazi per la previdenza sociale?(*), in *RIDL*, 2005, n. 2, 225-242; S. RENGA, *La tutela sociale dei lavori*, Giappichelli, Torino, 2006, 269 ss., P. BOZZAO, *La tutela previdenziale del lavoro discontinuo*, Giappichelli, Torino, 2008, 175-180.

5.1. Riscatto, contribuzione figurativa e volontaria

- Sul riscatto, si vedano P. BOER, *Il riscatto del periodo di studio ai fini previdenziali*, in *Iprev*, 1989, 901; P. BOER, *Criteri di calcolo della riserva matematica quando il riscatto o la ricongiunzione perfezionano il requisito contributivo per la pensione di anzianità anticipata* (nota a Cass. 16 dicembre 1987, n. 9360), in *IPL*, 1989, 72; S. RENGA, *La tutela sociale dei lavori*, Giappichelli, Torino, 2006, 269 ss.; F.D.MASTRANGELI, C.A. NICOLINI, *La contribuzione previdenziale*, Utet, Torino, 1997, 252.

In merito alle nuove norme in materia di riscatto laurea, introdotte dalla Legge 24 dicembre 2007, n. 247, art. 1, comma 77, si veda la Circolare INPS 11 marzo 2008, n. 29.

- Per un'indagine sulla contribuzione figurativa, che consente l'accredito convenzionale di contributi in relazione a particolari vicende di sospensione o interruzione del rapporto di lavoro, previste in maniera tassativa dalla legge, si veda P. COSTALUNGA, *La contribuzione figurativa*, in B. BUSSI e M. PERSIANI (a cura di), *Trattato della previdenza sociale*, I, Cedam, Padova, 1974, 725 ss. Si rimanda, inoltre, a R. PESSI, *Lezioni di diritto della previdenza sociale*, Cedam, Padova, 2008.

Per una disamina dei singoli casi che determinano la figuratività della contribuzione, si rimanda ai seguenti contributi: F. SQUILLACIOTTI, *La malattia nella contribuzione figurativa*, in *PS*, 1961, 1337 ss.; E. DE PALMA RAINONE, *Malattia utile a contribuzione figurativa e invalidità pensionabile*, in *RIPP*, 1970, 453 ss.; LEBRA, *Maternità intervenuta a di fuori del rapporto di lavoro: la contribuzione figurativa per il periodo corrispondente all'astensione obbligatoria*, in *Rivista della Previdenza Pubblica e Privata*, 2002, 126 ss. Le nuove regole in materia di contribuzione figurativa sono oggetto del contributo di L. PELLICCIA, *Le nuove pensioni*, Rimini, 2011, 190 ss.

- Sulla contribuzione volontaria, in caso di cessazione dell'attività senza diritto a pensione, si veda: F. RICCI, *La prosecuzione volontaria delle assicurazioni sociali gestite dall'Inps, nella nuova disciplina*, in *RIPS*, 1972, 578 ss.; P. BOER, *Questioni aperte sulla prosecuzione volontaria come tutela della continuità contributiva*, in *DL*, 1994, I, 193 ss. Per gli aspetti previdenziali dei congedi parentali, vedi: P. BOZZAO, *La protezione sociale della famiglia*, in *LD*, 2001, 1, 55 ss.; D. GOTTARDI, *La tutela della maternità e della paternità alla prova della riforma del mercato del lavoro*, in *PAPP*, 2004, 461 ss. Sulle novità introdotte dalla legge n. 335 del 1995 negli strumenti esaminati, si veda

CARDONO, *Contribuzione figurativa, volontaria, riscatti e ricongiunzioni*, in R. PESSI (a cura di), *La riforma del sistema previdenziale*, Cedam, Padova, 1995, 163.

5.2. Ricongiunzione e totalizzazione

- Ricongiunzione e totalizzazione sono strumenti che perseguono un obiettivo comune, nonostante siano caratterizzati da tratti distintivi peculiari.

- Un confronto tra gli istituti della ricongiunzione e della totalizzazione come strumenti alternativi per il cumulo della contribuzione versata ai fini previdenziali è presente in G. ESPOSTI, *Ricongiunzione e totalizzazione: due diversi e alternativi strumenti per cumulare i contributi*, in *DL - Rivista critica di diritto del lavoro pubblico e privato*, 2010, 277 ss.

Per un ampio commento critico sulla legge 7 febbraio 1979, n. 29, si rimanda alle *NLCC*, 1979, 987 ss. e al contributo di P. BOER, *La legge sulla ricongiunzione delle posizioni assicurative*, in *RGL*, 1980, III, 163 ss. Per un'analisi della ricongiunzione ex l. n. 45/1990 si veda il commento di P. BOER, *La ricongiunzione delle posizioni assicurative per i liberi professionisti*, in *RGL*, 1991, III, 19 ss.

- Per un'analisi di alcune criticità relative alla ricongiunzione dei periodi assicurativi, introdotte con l'entrata in vigore del decreto legge n. 78/2010, si vedano L. TADINI, *Le conseguenze delle nuove regole introdotte dalla Legge 122/2010 in materia di trattamento di fine servizio per i dipendenti pubblici*, in *Bollettino ordinario ADAPT*, 11 aprile 2011, n. 14; L. TADINI, *Criticità in materia di ricongiunzioni*, in *Conquiste del Lavoro*, 17 febbraio 2012.

Si rimanda, inoltre, alla Circolare INPS 6 agosto 2013, n. 120, che fornisce le istruzioni per l'applicazione delle norme previste dalla legge di stabilità (legge 24 dicembre 2012, n. 228, legge di stabilità per il 2013), che sono intervenute sul punto.

- Sulla totalizzazione, si veda P. BOZZAO, *La totalizzazione dei periodi assicurativi (art. 71, l. n. 388 del 2000)*, in *Rivista della Previdenza Pubblica e Privata*, 2001, 1, 53 ss.; R. PESSI, *Contribuzione e utilità previdenziale: attrazione, restituzione, ricongiunzione, totalizzazione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2005, 6, 4742 ss.

Per la regolamentazione della disciplina relativa alla totalizzazione ex decreto legislativo n. 42 del 2006 (art. 4, comma 3), cfr. L. CARBONE, *La "nuova" totalizzazione nel d.lgs. 2 febbraio 2006, n. 42*, in *FI*, 2006, I, 1143 ss.; F. P. ROSSI, P. E. ROSSI, *La nuova disciplina della totalizzazione dei periodi contributivi a fini pensionistici: d.lgs. n. 42 del 2006*, in *RIMP*, 2006, I, 1 ss.; La "totalizzazione" come strumento di effettività della tutela previdenziale: un percorso incompiuto, in *RDSS*, 2006, 269 ss.

Per gli aspetti applicativi della nuova disciplina si rinvia alla Circolare INPS 9 maggio 2006, n. 69 e alla direttiva del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del 2 marzo 2006, in *GL*, 2006, 51 ss. Sulle modifiche apportate alla disciplina in esame dalla legge 24 dicembre 2007, n. 247 vedi: P. BOZZAO, *La "lunga marcia" della totalizzazione: innovazioni normative e questioni irrisolte*, in *LD*, 2008, 633 ss. e M. GAMBACCIANI, *Le modifiche alla disciplina della totalizzazione dei periodi contributivi e del riscatto dei corsi universitari di studio*, in M. PERSIANI, G. PROIA (a cura di), *La nuova disciplina del Welfare, Commentario della legge 24 dicembre 2007, n. 247*, Cedam, Padova, 2008, 200 ss. Più recentemente, G. PROIA, M. GAMBACCIANI, *Flessibilità del mercato del lavoro, tutele previdenziali, nuovi ammortizzatori sociali. Totalizzazione e flessibilità*, in *DRI*, 2009, n. 4, 869 ss.

Per un approfondimento dei riflessi applicativi apportati all'istituto dalle nuove disposizioni si veda la Circolare INPS 17 gennaio 2008, n. 9; per un esame degli aspetti tecnici si rimanda alla Circolare INPS 9 maggio 2006, n. 69.

Per le nuove disposizioni in materia di totalizzazione, in seguito alle novità introdotte dall'articolo 24, del decreto legge n. 201 convertito dalla legge n. 214 del 2011, si vedano la Circolare INPS 14 marzo 2012, n. 35 e il messaggio INPS 4 gennaio 2013, n. 219.

- Si rimanda, inoltre, alla lettura delle sentenze della Corte costituzionale n. 198 del 2002, n. 235 del 2005 e n. 8 del 2012. Sul punto, sia consentito rinviare a L. TADINI, *Il "contributivo" anche per la pensione "totalizzata" delle cassa privatizzate* (nota a Corte Costituzionale, 20 gennaio 2012, n. 8), in *Bollettino ordinario ADAPT*, 19 marzo 2012, n. 10 e in *DRI*, 2012, n. 2, 527-533. Interessante risulta anche comprendere l'orientamento comunitario in materia di totalizzazione: si veda, sul punto, il Regolamento CEE n. 1408/71 del Consiglio del 14 giugno 1971, in <http://ow.ly/mITTY>.

* * * * *

CAPITOLO II

IL NODO DELL'EQUITÀ GENERAZIONALE DELLE RIFORME PREVIDENZIALI

Sommario: **1.** Il *welfare state* e gli interventi legislativi: una questione di *generational fairness*. – **1.1** *Segue.* La responsabilità intergenerazionale in ambito previdenziale: il dibattito dottrinale. – **2.** Le cause della crisi previdenziale. – **3.** Le riforme pensionistiche dagli anni '90 ad oggi: gli interventi sui giovani. – **3.1.** *Segue.* Gli anni '90: la fase dell'"emergenza". – **3.2.** *Segue.* Gli interventi sul "sistema" negli anni Duemila. – **3.3.** *Segue.* Dalla nuova crisi economica globale alle recenti riforme del Governo "tecnico": inversione di tendenza e garanzia di "adeguatezza". – **4.** Alcune considerazioni conclusive.

1. Il *welfare state* e gli interventi legislativi: una questione di *generational fairness*

- S'impone ora una riflessione relativa ai provvedimenti legislativi che, in materia di *welfare state*, sono intervenuti negli ultimi trent'anni, per comprendere se l'evoluzione del sistema di sicurezza sociale abbia valutato anche le sfumature diacroniche, facendosi carico della tutela dei diritti e delle aspettative delle giovani e delle future generazioni.

- Per una posizione critica, che sottolinea come gli effetti delle riforme abbiano migliorato notevolmente la posizione economica della parte più anziana della popolazione, senza considerare la questione di "*generational fairness*", a svantaggio dei destini economici delle giovani generazioni, si veda M. ALBERTINI, *Non solo le pensioni dividono le generazioni*, 12 ottobre 2007, in www.lavoce.info.

All'interno della spesa pensionistica, in Italia esiste un conflitto tra generazioni, che registra non solo una distorsione "funzionale", che tende a "iperproteggere" il rischio "vecchiaia e superstiti" a discapito dei rischi e bisogni delle altre fasi del ciclo di vita, ma anche una distorsione "distributiva" tra le diverse categorie occupazionali, cioè tra i "garantiti", i "semi garantiti" e i "non garantiti". Sul punto, si veda M. FERRERA, *Ricalibrare il modello sociale europeo*, in *URGE Working Paper*, 2004, n. 7. Si veda anche G. ESPING ANDERSEN, *La rivoluzione incompiuta*, Il Mulino, Bologna, 2011, 73-95; G. ESPING ANDERSEN, *I fondamenti sociali delle economie postindustriali*, Il Mulino, Bologna, 2000.

La distorsione "funzionale" di cui parla Ferrera, pare trovare conferma nei dati relativi alla spesa pubblica e previdenziale presenti in INPS, ISTAT, MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI (a cura di), *Rapporto sulla coesione sociale*, 13 febbraio 2012, in www.inps.it, sezione *Dati e bilanci*, che mostrano come la funzione "vecchiaia e superstiti" rappresenti, in Italia, gran parte delle risorse destinate al sistema di *welfare*. Per una prospettiva comparata dei sistemi previdenziali dei Paesi Ocse e di alcuni Paesi non-Ocse, si veda OCSE, *Pension at a glance*, 2011, in www.oecd.org. Eurostat ha compiuto uno studio sulla spesa pubblica per protezione sociale nei 27 paesi UE, con i dati aggiornati al 31 dicembre 2009; sul punto, cfr. G. MOSSUTI, G. ASERO (a cura di), *Population and social conditions*, in *Eurostat, Statistics in focus*, 14/2012, in <http://www.west-info.eu/files/eurostat9.pdf>.

Lo studio di T. BOERI, V. GALASSO, "*Contro i giovani. Come l'Italia sta tradendo le nuove generazioni*", Mondadori, Milano, 2009, sostiene che l'Italia, fra tutti i paesi sviluppati, è il paese che più sta agendo contro i giovani e in cui si assiste alla più massiccia redistribuzione di risorse dalla generazione dei figli a quella dei genitori. Gli autori propongono, come soluzione, di imboccare la strada delle riforme nel mondo del lavoro, delle professioni, dei servizi e del *welfare*.

- Per un'analisi empirica che mira ad avallare la tesi del conflitto redistributivo tra generazioni, si veda lo studio di G. ESPING ANDERSEN, S. SARASA, *The generational conflict reconsidered*, in *Journal of European Social*

Policy, 2002, 12, che esamina i dati sulla allocazione della spesa sociale nei diversi sistemi di *welfare*.

Anche l'articolo di M. ALBERTINI, *Non solo le pensioni dividono le generazioni*, 12 ottobre 2007, in *www.lavoce.info*, propone dati empirici ed esamina le modifiche intervenute nel tempo nella posizione economica delle diverse generazioni, con un'indagine relativa delle famiglie italiane secondo l'età di riferimento. Sul punto, si veda anche l'analisi *Il risparmio e la ricchezza delle famiglie italiane durante la crisi*, condotta da L. BARTILORO E C. RAMPAZZI per l'*occasional paper* della Banca d'Italia, in *Questioni di economia e finanza*, febbraio 2013, n. 148.

Interessante l'indagine condotta dalla Banca d'Italia nell'*occasional paper* curato da L. BARTILORO E C. RAMPAZZI (a cura di), *Il risparmio e la ricchezza delle famiglie italiane durante la crisi*, in *Questioni di economia e finanza*, febbraio 2013, in http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/econo/quest_ecofin_2/qef148/QEF_148.pdf, che illustra come si è modificata la quota di ricchezza finanziaria (lorda) detenuta dalle famiglie italiane, raggruppate in *cluster* in base all'età dei componenti, dal 1991 al 2010.

L'analisi condotta grazie all'utilizzo di alcune misure statistiche della disuguaglianza da O. NAZZARO, *Aspetti socio-economici e condizione familiare dei pensionati "giovani": la distribuzione dei redditi pensionistici*, in *EL*, 2003, vol. 37, n. 3, 111-131, consente di osservare differenze di reddito molto elevate all'interno dei vari gruppi di pensionati, contraddicendo l'opinione diffusa che associa il pensionato ad una persona economicamente disagiata e, ciò che più conta ai fini della presente ricerca, sollevando dubbi sulla portata redistributiva del sistema pensionistico.

- La traiettoria evolutiva del *welfare state* consente di fornire gli elementi analitici e informativi necessari per orientarsi nel variegato dibattito sulla crisi, sulle riforme e sulle sue logiche di funzionamento, nonché sulle prospettive del modello di sicurezza sociale.

Per una ricostruzione dei modelli di stato sociale si veda G. ESPING ANDERSEN, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, in *Polity Press*, 1990, saggio nel quale il sociologo danese introduce una classificazione dei diversi sistemi di *welfare state*, strutturata in tre tipologie riconoscibili in base alle loro diverse caratteristiche.

Più recentemente lo stesso Autore (si veda: *Towards the Good Society, Once Again?*, in G. ESPING ANDERSEN et al.: *Why We Need a New Welfare State*; Oxford; Oxford University Press, 2002) ha sostenuto che le differenze che contraddistinguono i modelli di *welfare* ereditati dal passato sono determinate dai differenti percorsi seguiti da ciascun paese nell'individuare il proprio modello di "buona società": scelte alternative di cosa costituisca una "good society" conducono inevitabilmente a differenti modelli di *welfare*.

Recentemente, si veda la ricerca effettuata da E. FERRAGINA, M. SEELEIB-KAISER, *Welfare Regime Debate: past, present, futures*, in *Policy and Politics*, 2012, vol. 39 (4), 583-611, nella quale gli Autori analizzano i vari modelli di *welfare*

proposti dalla dottrina, cominciando dalla classificazione del sociologo danese Esping Andersen, e sostengono che i “tipi ideali”, cioè le classificazioni delle diverse strutture e caratteristiche relative al *welfare* di ciascun paese, «possono funzionare nella penombra della complessa ricerca giuridica».

Si vedano anche G. ESPING ANDERSEN, *Welfare and Efficiency in the New Economy*; rapporto alla Progressive Governance Conference in London, 2003 e, del medesimo Autore, *I fondamenti sociali delle economie post-industriali*, Il Mulino, Bologna, 2000, nel quale si sostiene che sia compito esclusivo dello stato sociale la protezione dai rischi definiti “di classe” e “intergenerazionali”.

Sull’origine e sull’affermazione dei sistemi di previdenza sociale sono state date eterogenee spiegazioni, oltre a quella generale di garantire, grazie all’azione dello stato, una disponibilità economica durante la vecchiaia. Sul punto si veda E. FORNERO, *L’economia dei fondi pensione*, Il Mulino, Bologna, 1999; per una rassegna dialettica e una sintesi si veda il recente studio econometrico di G. RIZZO, *Fertility and pension systems*, Università di Catania, Catania, 2009.

L’analisi di Spagna, Portogallo e Grecia ha consentito di identificare una quarta “Europa sociale”, con caratteristiche distinte dalle precedenti “famiglie” di *welfare state*. Sul punto, si veda M. FERRERA, *L’analisi delle politiche sociali e del welfare state*, in M. FERRERA (a cura di), *Le politiche sociali*, Il Mulino, Bologna, 2006, 11-51. Il contributo di M. NALDINI, *Le politiche sociali e la famiglia nei Paesi mediterranei. Quale prospettiva per un’analisi comparata?*, in *SM*, 2002, 1, 73-99, usa l’espressione «modello delle solidarietà familiari e parentali» per descrivere le caratteristiche del *welfare* sud-europeo, consistenti nella presenza di forti relazioni familiari lungo tutto l’arco della vita.

T. BOERI, *Pensioni e divisione del rischio fra generazioni*, in R. BIFULCO, A. D’ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Jovene, Napoli, 2008, 471, sottolinea l’importanza della famiglia nel sistema di sicurezza sociale del nostro Paese, senza tuttavia ignorarne i limiti. Si richiama al concetto sociologico di “familismo esclusivo” introdotto da E. BANFIELD, nel suo libro *The Moral Basis of a Backward Society* del 1958, per evidenziare come i rapporti tra generazioni siano gestiti all’interno della sfera familiare, nucleo che rappresenta sì una difesa verso l’esterno ma che, contestualmente, «alimenta un clima di sfiducia nei confronti di tutto ciò che avviene al di fuori della famiglia», creando un circolo vizioso di “egoismo pubblico” e “altruismo privato”.

- Per una panoramica storica del *welfare state* italiano, che analizza le cause che hanno determinato lo “scivolamento distributivo” della politica sociale – le leggi annuali dello stato erano diventati “pacchetti distributivi” destinati alle varie categorie – a partire dal cosiddetto Trentennio glorioso (1945-1975), si vedano M. FERRERA, *Modelli di solidarietà*, Il Mulino, Bologna, 1993; M. FERRERA, *Le trappole del welfare*, Il Mulino, Bologna, 1998. L’Autore sottolinea come il meccanismo della ripartizione sia stato adottato in molti sistemi pensionistici europei anche in occasione dell’introduzione di nuovi schemi per nuove categorie, determinando così un “cospicuo regalo” per la prima generazione di contribuenti, “scaricata” sulle generazioni future, irrilevanti politicamente.

Il testo di O. CASTELLINO, *Il labirinto delle pensioni*, Il Mulino, Bologna, 1976, usa il termine “labirinto” come metafora per definire i sistemi pensionistici di molti paesi europei, caratterizzati da una miriade di differenziazioni normative su base categoriale, determinate dalla pressione dei gruppi di interesse.

- I cicli distributivi delle politiche previdenziali hanno comportato conseguenze nefaste sul piano economico e finanziario, incompatibilità tra *welfare state* e sistema economico, quella che M. OLSON, *Ascesa e declino delle nazioni*, Il Mulino, Bologna, 1994, definisce “sclerosi politico-istituzionale”. Sul punto, si veda M. FERRERA, *Le trappole del welfare*, Il Mulino, Bologna, 1998. Perciò, per rispondere sia alla crisi delle finanze pubbliche, che alle sfide rappresentate dalla globalizzazione e dal processo di integrazione europea, nel nostro Paese sono state adottate, a partire dagli anni '90, politiche sociali “sottrattive”. Sul punto, si veda M. FERRERA, *L'analisi delle politiche sociali e del welfare state*, in M. FERRERA (a cura di), *Le politiche sociali*, Il Mulino, Bologna, 2006, 11-51.

- Sui conflitti redistributivi generati dalle riforme del *welfare*, che si svolgono nell’“arena elettorale” e che, onde minimizzare le perdite di consenso, hanno privilegiato i tagli alle riforme di struttura, mantenendo spesso lo *status quo* dei privilegi a scapito delle generazioni future, si vedano M. FERRERA, *Le trappole del welfare*, Il Mulino, Bologna, 1998; M. FERRERA (a cura di), *Le politiche sociali*, Il Mulino, Bologna, 2006, 30-31. Gli interventi previdenziali intrapresi sono spesso il risultato di decisioni di carattere politico, «volute o comunque accettate dalle generazioni degli attuali elettori mediani», che hanno cercato di fronteggiare le esigenze di riequilibrio dei conti pubblici attraverso provvedimenti “di corto respiro”, senza mettere in discussione diritti ormai acquisiti da ampi settori della popolazione, che avrebbero potuto suscitare la prevedibile resistenza. Sul punto, T. BOERI, *Pensioni e divisione del rischio fra generazioni*, in R. BIFULCO, A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Jovene, Napoli, 2008, 472; P. TORRETTA, *Responsabilità intergenerazionale e procedimento legislativo. Soggetti, strumenti e procedure di positivizzazione degli interessi delle generazioni future*, in R. BIFULCO, A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro cit.*, 699-717.

Il politologo americano K. R. WEAVER, *The Politics of Blame Avoidance*, in *Journal of Public Policy*, 1986, 6, 4, 371-398, suggerisce di “evitare il biasimo” in relazione alla strategia adottata dai politici nelle riforme per rendere minime le perdite di consenso da parte degli elettori, tattica che, tuttavia, ostacola pesantemente l'adozione di misure incisive. Interessanti studi di psicologia sociale documentano le reazioni aggressive messe in atto dagli individui per difendere le posizioni già acquisite, giustificando le proteste originate contro i “tagli” operati dalle riforme e il condizionamento esercitato nei rapporti tra gruppi sociali e governo dal consenso elettorale e sociale. Sul punto, si vedano D. KAHNEMAN, A. TVERSKY, *Prospect Theory: an analysis of decision under risk*, in *Econometrica*, 47, 263-291.

1.1. La responsabilità intergenerazionale in ambito previdenziale: il dibattito dottrinale

- La riflessione dottrinale sul senso della responsabilità intergenerazionale e rispetto alle generazioni future anche in ambito previdenziale muove da considerazioni che attengono al diritto a ricevere una prestazione previdenziale, per comprendere se possa essere collocato in una dimensione “intertemporale”, che non si sovrappone a quella delle scelte politiche e legislative operate nel presente. Il diritto ad una pensione dignitosa si esaurisce nell’attualità o può essere proiettato nel tempo, in una prospettiva di doveri delle generazioni presenti nei confronti di quelle future e di «responsabilità di tutti e di ciascuno nei confronti di tutto e di tutti»? (M. SIRIMARCO, *La sopravvivenza in dubbio: la questione ecologica*, in E. BAGLIONI (a cura di), *Ospiti del futuro?*, Giappichelli, Torino, 2000, 117).

- Le interpretazioni dottrinali, prima di rispondere al quesito, riconducono l’invulnerabilità del diritto alla pensione al nostro ordinamento costituzionale, che lo configura quale mezzo per realizzare la “liberazione dal bisogno” e rimuovere gli ostacoli al “pieno sviluppo della personalità umana”. Si veda, N. OCCHIOCUPO, *Liberazione e promozione della persona umana nella Costituzione. Unità di valori nella pluralità di posizioni*, Giuffrè, Milano, 1995, 68 ss.; M. PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale*, Cedam, Padova, 2011, 26. In tal modo esso realizza l’interesse pubblico, che prescinde da quello dei singoli soggetti protetti. Cfr. C. CALAPIETRO, *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello stato sociale*, Cedam, Padova, 1996, 261 ss.

- Sulla universalità dei diritti umani, che non devono essere declinati in base al tempo, al luogo o al soggetto, si veda G. CONCETTI, *I criteri per determinare i diritti umani*, in *I diritti umani. Dottrina e prassi*, 1982, 657. Cfr. anche P. TORRETTA, *Responsabilità intergenerazionale e procedimento legislativo. Soggetti, strumenti e procedure di positivizzazione degli interessi delle generazioni future*, in R. BIFULCO, A. D’ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro cit*, 701, che rinviene nel quadro costituzionale la preesistenza di diritti inviolabili, se pur «non ancora soggettivamente imputabili». Si rimanda anche a R. BIFULCO, A. D’ALOIA, *Le generazioni future come nuovo paradigma del diritto costituzionale*, in R. BIFULCO, A. D’ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro cit*, XXIII.

R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, F. Angeli, Milano, 2008, 68., individua nella tesi di Hart (cfr. L. H. A. HART, *Il concetto di diritto*, Einaudi, Torino, 1991, per il quale il diritto è fatto di regole per garantire la continuazione dell’esistenza umana e presuppone l’esistenza di un «contenuto minimo» «quale condizione di buon funzionamento del sistema giuridico») il fondamento al quale ancorare la giustificazione della

responsabilità intergenerazionale come «contenuto minimo di un diritto naturale laico».

Altra interessante teoria a favore della responsabilità intergenerazionale è quella di J. RAWLS, *Una teoria della giustizia*, (trad. a cura di U. Santini), Feltrinelli, Milano, 2008, spec. 278-286, secondo il quale il criterio dell'equità funge da prima condizione di una società bene ordinata e giusta. Secondo l'Autore, «la generazione attuale non può agire a suo piacimento, ma è vincolata dai principi [quale quello del giusto risparmio] che verrebbero scelti nella posizione originaria, per definire la giustizia tra le persone in diversi istanti di tempo», affinché le scelte dei padri non pregiudichino i diritti dei figli o dei nipoti.

- Il tema dei diritti “quesiti” è stato oggetto, in materia previdenziale, di variegata interpretazioni dottrinali e giurisprudenziali, che hanno architettato “argini” giuridici di garanzia dei trattamenti pensionistici. Si rinvia ai contributi di M. PERSIANI, *Aspettative e diritti nella previdenza pubblica e privata*, in *ADL*, 1998, 314 ss. e G. FERRARO, *I diritti quesiti tra giurisdizione e legiferazione*, in *RIDL*, 1995, I, 275 ss. Per una panoramica che includa anche la previdenza complementare, si veda P. PICONE, *La tutela dei diritti quesiti nelle forme pensionistiche complementari*, in *Diritto e lavoro nelle Marche*, 2001, 1-2, 24-47 e 3-4, 175-189. M. CINELLI, in *I livelli di garanzia nel sistema previdenziale*, in *ADL*, 1999, 1, 53 ss, parla di “limiti” del riferimento ai diritti quesiti.

- M. ABRESCIA, *Un diritto al futuro: analisi economica del diritto, costituzione e responsabilità tra generazioni*, in R. BIFULCO, A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro cit.*, 171-172, sostiene che la Costituzione « può [...] essere intesa come norma intragenerazionale e intergenerazionale di un processo sempre aperto». Infatti, l'Autore sostiene che, per garantire alle generazioni future la “disponibilità” del loro presente, deve necessariamente sussistere «la indisponibilità delle decisioni attinenti a effetti irreversibili nel futuro». Cfr. L. PALOMBELLA, *Diritto e giustizia intergenerazionale*, in R. BIFULCO, A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro cit.*, 14 ss.

Per G. ZAGREBELSKY, *Principi e voti*, 2005, 25, l'obiettivo di ogni Costituzione «è [...] fissare i presupposti della vita comune e le regole di esercizio del potere pubblico accettato da tutti, posti perciò, al di fuori, anzi al di sopra della contesa politica».

Si veda D. BIFULCO, *L'inviolabilità dei diritti sociali*, Jovene, Napoli, 2003, 213-214, per una lettura dinamica dell'art. 38 della Costituzione che trova addentellati negli art. 2 e 3 e interpreta la sicurezza sociale come “contratto sociale”, che garantisce «non solo la giustizia sociale e la sicurezza sociale individuale e collettiva, ma anche forme efficaci di solidarietà intergenerazionali».

- Nonostante il diritto all'erogazione della prestazione previdenziale sia costituzionalmente tutelato per quanto attiene all'*an*, al *quid* (sul punto, si vedano Corte cost., sentenza n. 22 del 1969; Corte cost., sentenza n. 80 del 1971 e la sentenza di rigetto n. 160 del 1974), tuttavia le disposizioni normative ne condizionano le modalità di fruizione. Si vedano, E. CHELI, *Classificazione e*

protezione dei diritti economici e sociali nella costituzione italiana, in AA.VV., *Le ragioni del diritto. Scritti in onore di Luigi Mengoni*, III, Giuffrè, Milano, 1995, 1789; C. PINELLI, *Diritti costituzionali condizionati, argomento delle risorse disponibili, principio dell'equilibrio finanziario*, 54. Si veda anche l'intervento di P. BARCELLONA, *Diritti sociali e Corte costituzionale*, in *RGL*, 1994, 329, il quale, riferendosi ai diritti sociali, sostiene che «quanto al titolo, il centro di imputazione è l'individuo sociale che vive in questa società, ma il *quantum* di questi diritti non è determinato».

- Sul diritto a ricevere una prestazione pensionistica come «fattispecie strutturalmente complessa, perché costituita da numerosi elementi e a formazione successiva, perché alcuni di essi sono destinati a realizzarsi via via nel tempo» si veda M. PERSIANI, *Aspettative e diritti nella previdenza pubblica e privata*, in *ADL*, 1998, 311 ss. A prescindere, tuttavia, dal completamento della fattispecie complessa, G. FERRARO, *I diritti quesiti tra giurisdizione e legiferazione*, in *RIDL*, 1995, 278 ss. configura il diritto alla pensione come una aspettativa di diritto.

- La riflessione dottrinale è stata prodiga di interventi, che spesso hanno avallato la tesi che vede il diritto alla prestazione previdenziale in una prospettiva diacronica, teso a tutelare «astrattamente un'intera generazione futura, il susseguirsi delle generazioni di uomini e cittadini come un'unità indistinta» (Così, P. HÄBERLE, *Le libertà fondamentali nello Stato costituzionale*, Urbino, 1993, 208 e ss.). Sul punto, si rimanda a R. BIFULCO, A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Jovene, Napoli, 2008, che raccoglie i risultati di una ricerca biennale e gli atti di un Convegno tenutosi a Parma sul tema della responsabilità intergenerazionale e sulle generazioni future come «inedito paradigma (oggettivo e soggettivo) del diritto».

- Ma numerose sono state le critiche poste dalla dottrina alla possibilità di configurare, all'interno del sistema previdenziale italiano, una responsabilità intergenerazionale, basate perlopiù sull'impossibilità di riconoscere soggettività giuridica alle generazioni future che «non possono avere diritti oggi, in senso stretto, ma solo quando (e se) verranno ad esistenza» (così G. PALOMBELLA, *Ragioni di Giustizia, diritti e generazioni future*, in R. BIFULCO, A. D'ALOIA, *Un diritto per il futuro cit.*, 14, che riporta, cercando di superarle, le posizioni di H. JONAS, *Il principio responsabilità*, Einaudi, Torino, 1990 e di R. NOZICH, *Anarchia, stato, utopia*, Firenze, 1980, 253) e, di conseguenza ai futuri pensionati che non sono ancora, sotto il profilo soggettivo, titolari di interessi giuridici. Sul punto, si vedano F. RIMOLI; *Bioetica. Diritti del nascituro: diritti delle generazioni future*, in R. NANIA, P. RIDOLA (a cura di), *I diritti costituzionali*, vol. 1, Giappichelli, Torino, 2001, 338-339 e 357. A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, Cedam, Padova, 2003, 23, sostiene che «la soggettività giuridica di tutti gli esseri umani [...] presuppone la fisica personalità». Critico rispetto alla costruzione giuridica di diritti delle generazioni future anche M. LUCIANI, *Generazioni future, spesa pubblica e vincoli*

costituzionali, in R. BIFULCO, A. D'ALOIA, op. cit., 423-441, che inquadra la questione intergenerazionale come interesse puramente "biologico" in quanto il «dovere di non attentare irreversibilmente a beni comuni dell'intera umanità» risponde all'«interesse del soggetto in atto alla propria sopravvivenza come (parte di un) genere [perché] nessuna generazione ha mai ritenuto che in se stessa si esaurisse l'intero genere umano». M. CINELLI, nel suo saggio *Occupazione, protezione sociale, nuovi modelli di welfare: alcune riflessioni*, in *Jus*, 2010, n.3, 435, riferendosi alla tesi di Luciani, afferma che è «oramai chiaro a tutti (e, dunque, non più dissimulabile) che le entità contraenti [del vincolo previdenziale] in realtà sono solo due, gli attivi e i pensionati, mentre la generazione futura è inevitabilmente e irrimediabilmente entità "terza"». Tenta di superare tali posizioni G. PALOMBELLA, *Ragioni di Giustizia, diritti e generazioni future*, in R. BIFULCO, A. D'ALOIA, *Un diritto per il futuro cit.*, 14. Sul punto, per una ricostruzione delle teorie succedutesi nel tempo, cfr. R. ORESTANO, *Diritti soggettivi e diritti senza soggetto. Linee di una vicenda concettuale*, in *Jus*, 1960, II, 149 e ss. Vedi anche A. GOSSERIES RAMALHO, *Lo scetticismo sui diritti delle generazioni future è giustificato?*, in R. BIFULCO, A. D'ALOIA, *Un diritto per il futuro cit.*, 29 ss., il quale sostiene che si possano superare le obiezioni relative alla titolarità e alla conseguente azionabilità giuridica delle pretese giuridiche future attraverso i diritti futuri *condizionali* all'esistenza del loro titolare – un soggetto avrà dei diritti solo quando verrà ad esistenza –, azionabili *ex ante* attraverso azioni di classe (*class actions*) esercitate, a nome e per conto di persone future, da rappresentanti attuali.

- In ambito pensionistico la solidarietà intergenerazionale è parte ineludibile del sistema a ripartizione, nel quale i contributi previdenziali versati in esercizio dai lavoratori in attività sono utilizzati per finanziare l'erogazione delle pensionistiche attuali. Si veda E. SOMAINI, *Equità e riforma del sistema pensionistico*, Bologna, 1996.

La solidarietà intergenerazionale garantisce la sostenibilità del sistema previdenziale, anche se gli attuali mutamenti economici, politici e sociali lo rendono particolarmente vulnerabile. E, in periodi di transizione, garantire l'equità «non è certo un'operazione facile, anche sul piano tecnico». Sul punto, M. FERRERA, *Le trappole del welfare*, Bologna, in particolare, 55.

- Se si ammette l'intertemporalità come corollario del diritto a pensione, ne consegue che va garantita l'adeguatezza delle prestazioni previdenziali anche ai pensionati futuri. Ma i costi della sicurezza sociale non possono gravare solo sulle generazioni future, facendo aumentare a dismisura il debito pubblico, «che diventerebbe con ogni probabilità un peso insostenibile per la società e per l'economia nazionale». Così G. BOGNETTI, *La Costituzione economica*, Bologna 1995, 112. Il saggio di L. CASSETTI, *Stabilità economica e diritti fondamentali. L'euro e la disciplina costituzionale dell'economia*, Giappichelli, Torino, 2002, 112 ss., sostiene che va mantenuto l'equilibrio finanziario, che si realizza attraverso «regole procedurali che impongono strettoie all'adozione di politiche sociali», poichè garantisce l'equità intergenerazionale e tali strettoie sono

necessarie per il buon funzionamento dell'economia. Anche C. MAZZÙ, *Compatibilità economica e società pluralista*, Giuffrè, Milano, 2008, 3, ritiene l'equilibrio finanziario «misura della capacità di autoconservazione del sistema», manifestazione di solidarietà intergenerazionale.

L'art. 81 della Costituzione disciplina le regole essenziali del bilancio dello Stato e “responsabilizza” Governo e Parlamento nelle scelte politico-economiche del futuro. Si veda G. RIVOCCHI, *La garanzia costituzionale della copertura finanziaria come vincolo intertemporale alla spesa pubblica nella (limitata) prospettiva della tutela delle generazioni future*, in R. BIFULCO, A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro cit.*, 475 ss.

Anche la Corte costituzionale ha invitato a più riprese il legislatore a garantire l'equilibrio di bilancio statale, nel rispetto delle risorse disponibili. Si veda, tra tante, Corte cost., sent. n. 99 del 1995 consultabile in *GiC*, 1995, 816 ss. Si veda, inoltre, la sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 1966 (consultabile in *GiC*, 1996, 1, con commento di V. ONIDA, *Portata e limiti dell'obbligo di indicazione della “copertura” finanziaria nelle leggi che importano “nuove o maggiori spese”*, 4 ss.), che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una norma posta in aperta violazione dell'art. 81, ultimo comma, Cost., e ha fatto chiarezza sul punto.

2. Le cause della crisi previdenziale

- Molteplici sono le cause che hanno reso precari i delicati equilibri del sistema di protezione sociale, ingenerando una situazione di conflitto intergenerazionale che pregiudica la sostenibilità dell'intero sistema. Per un'analisi economica sulla crisi del sistema pensionistico, si veda G. GEROLDI, *Le pensioni e l'eredità del centrodestra*, del 13 giugno 2006, in www.lavoce.info.it; M. BELLONI, C. MACCHERONI, *Actuarial neutrality when longevity increases: an application to the italian pension system*, in *Working paper 47/06* pubblicazioni Cerp; G. AMATO, M. MARÈ, *Il gioco delle pensioni: rien ne va plus ?*, Bologna, 2007, 40. Un'indagine sui fattori di crisi del sistema previdenziale e sull'incapacità di superare scelte del passato inadeguate ed anacronistiche è condotta da P. SANDULLI, nel suo saggio *Crisi ed evoluzione del sistema previdenziale italiano*, in *DL*, 1983, n. 3-4, 216-227.

Il dissesto economico alla base dei problemi del sistema finanziario, è indagato nei saggi di F. BANO, *Problemi di costi e scelte di valori. Come sta cambiando l'idea di sicurezza sociale*, in *LD*, 1997, 595 ss; M. CINELLI, *Ristrutturare il welfare*, in *Tutela*, 2006, 9 ss.; M. CINELLI, C. A. NICOLINI, *La previdenza tra crisi economica e problemi della giustizia – Il libro bianco sul futuro del modello sociale*, in *RIDL*, 2009, III, 315 ss.

I cicli distributivi delle politiche previdenziali hanno comportato conseguenze nefaste sul piano economico e finanziario, la “sclerosi politico-istituzionale” (M. OLSON, *Ascesa e declino delle nazioni*, Il Mulino, Bologna, 1994). Sul punto, si veda M. FERRERA, *Le trappole del welfare*, Il Mulino, Bologna, 1998.

- Una delle cause della crisi del sistema pensionistico è, sicuramente, rinvenibile nel fenomeno dell'invecchiamento demografico conseguente sia al calo della natalità, sia all'allungamento della speranza di vita ed aggravato dall'impatto della crisi economica generale. Il sistema di protezione sociale, di fronte alle modifiche nella struttura per età della popolazione, si troverà nei prossimi anni ad affrontare una sfida per raggiungere gli obiettivi di crescita economica e di coesione sociale posti dall'Europa. Il Rapporto annuale Inps 2011, (INPS, *Rapporto annuale*, Anno 2012, in www.inps.it, sezione *Dati e Bilanci*), presentato alla Camera dei Deputati il 29 maggio 2012, evidenzia come il problema demografico sia particolarmente presente in Italia, che si colloca al secondo posto per indice di vecchiaia rispetto ai paesi dell'Unione Europea. Nel rapporto si trovano, in dettaglio, tutte le cifre relative all'Istituto, con particolare riferimento ai risultati finanziari dell'attività, ad iscritti, pensionati e prestazioni erogate, dati che possono rivelarsi utili per un'analisi ad ampio spettro.

Anche la Commissione europea, con il Libro Bianco sulle pensioni (*Libro Bianco: un'agenda dedicata a pensioni adeguate, sicure e sostenibili*, COM(2012)55 final, 16 febbraio 2012, in <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=752&langId=it&moreDocuments=yes>), ha indagato il fenomeno dell'invecchiamento demografico e ha invitato gli Stati membri a riformare i propri sistemi pensionistici, al fine di garantire un sistema sostenibile, adeguato e sicuro. Si rimanda, inoltre, a Osservatorio Isfol, anno II, n. 2, 2012, in www.archivio.isfol.it, che traccia le linee del quadro demografico di lungo periodo in Europa e in Italia, e dell'impatto che la dinamica demografica ha sulla sostenibilità finanziaria dei sistemi di sicurezza sociale. Dati demografici aggiornati sono presenti, in chiave comparata, in EUROSTAT E EUROPEAN COMMISSION, *Demography Report 2010: Older, more numerous and diverse Europeans*, marzo 2011, 66, in <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6824&langId=en>.

Per un quadro comparato, che esamina approfonditamente il rapporto andamento demografico-sostenibilità pensionistica negli USA, si veda UNITED STATES GENERAL ACCOUNTING OFFICE, *Retirement Income, Implications of Demographic Trends for Social Security and Pension Reform, Report to the Chairman and Ranking Minority Member, Special Committee on Aging*, GAO/HEHS-97-81, U.S. Senate, July 1997, in <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/GAOREPORTS-HEHS-97-81/pdf/GAOREPORTS-HEHS-97-81.pdf>. Possiamo rinvenire i dati demografici del nostro Paese in ISTAT, *Indicatori demografici – Anno 2010*, 24 gennaio 2011 e ISTAT, *Il futuro demografico del Paese – Previsioni regionali della popolazione residente al 2065*, 28 dicembre 2011. Sul punto si veda M. CENTRA, M. DEIDDA, *Quadro demografico e sostenibilità macroeconomica in Italia*, in *Osservatorio Isfol*, n. 2/2012. Le analisi condotte da EUROPEAN EMPLOYMENT OBSERVATORY REVIEW, *Employment Policies to Promote Active Ageing*, 2012, 15, in <http://www.eu-employment-observatory.net/resources/reviews/Belgium-EPPAA-Feb2012-final.pdf>, espongono le diverse età previste per l'uscita dal mercato del lavoro dalle riforme adottate dai diversi Paesi europei.

- Indaga cause ed effetti dell'accrescimento demografico il saggio di G. CASALE, *Crescita demografica e sviluppo sostenibile*, in J. JACOBELLI (a cura di),

Emergenza demografia: troppi? pochi? o mal distribuiti?, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2004. Sull'invecchiamento demografico, si vedano anche. D. NATALI, *Il libro verde sul cambiamento demografico e la sfida dell'invecchiamento per il welfare europeo*, in *Tutela*, 2006, vol. 21, n.2, 73-96; P. PALMINIELLO, *Invecchiamento e "welfare". Riflessioni sul dibattito in corso*, in *RPolS*, 2005, n.1, 373-396. Cfr anche G. CAZZOLA, *Lavoro e welfare: giovani versus anziani: conflitto tra generazioni o lotta di classe del XXI secolo?*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2004, 29. Il contributo di M. STRANGES, *L'invecchiamento demografico in Italia: verso un miglioramento della relazione tra età e lavoro*, in *Quaderni europeo sul nuovo welfare*, 2007, 102-118 analizza, in un'ottica comparata e con un'attenzione particolare rivolta alle differenze regionali presenti nel nostro paese, le ricadute del processo di invecchiamento demografico sul mercato del lavoro.

- Sulla connessione tra crisi finanziaria e demografia e sulle politiche pensionistiche che possono essere predisposte per risolvere il problema della sostenibilità dell'invecchiamento demografico, si vedano M. CINELLI, *La sfida demografica al sistema delle pensioni tra immaginario e realtà*, in *RDSS*, 2003, 433 ss.; G. CASALE, *Invecchiamento e sistemi sociali*, in *DRI*, 2005, 938 ss.; M. CINELLI, C. A. NICOLINI, *Tra crisi economica, ammortizzatori sociali in deroga e nuovi condoni – L'aumento dell'età pensionabile*, in *RIDL*, 2009, III, 391 ss.; S. CESARATTO, *Invecchiamento della popolazione e questione pensionistica. Considerazioni di lungo periodo*, in *Economia e società regionale*, 2007, vol. 25, n. 3, 5-40.

Il saggio di A. BIANCO, *Qualità della vita e invecchiamento della popolazione. Materiali per un'ipotesi alternativa alla questione pensionistica*, in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, 2009, vol. 53, n. 2, 67-91, dubita che la qualità della vita e il suo allungamento stiano procedendo senza problemi, ribaltando una convinzione diffusa alla base delle moderne teorie pensionistiche che propendono per un allungamento della vita lavorativa.

- Varie sono le soluzioni proposte dalla dottrina per affrontare la sfida posta dall'invecchiamento demografico. M. CINELLI, *Occupazione, protezione sociale, nuovi modelli di welfare: alcune riflessioni*, in *Jus*, 2010, n.3, 419-448, indaga il rapporto che lega l'invecchiamento demografico ai vecchi e nuovi modelli di *welfare*, in una prospettiva rivolta al futuro e ai nuovi modelli assicurativi.

Uno studio sul rapporto tra invecchiamento demografico e sistemi di sicurezza sociale che approfondisce anche l'azione internazionale è presentato da G. CASALE, *Invecchiamento e sistemi sociali: una prospettiva internazionale*, in *DRI*, 2005, n. 4, 938.

Anche G. ESPING ANDERSEN, *Oltre lo Stato assistenziale*, Garzanti, Milano, 2010, sostiene che è necessario cambiare il nostro modello di stato sociale, messo in crisi dal passaggio da una società industriale a una postindustriale. Per aprirci al futuro bisogna passare da uno Stato assistenziale a uno Stato che assume il ruolo di "investitore" e le mutazioni profonde e irreversibili che stanno attraversando la nostra società, come l'invecchiamento della popolazione, impongono la necessità di un nuovo "patto generazionale".

Molte proposte di riforma cercano di abbandonare gli schemi già sperimentati, per rivolgere lo sguardo verso un nuovo sistema di sicurezza sociale. Sul punto, si veda A. TORELLA, *Previdenza e realtà del futuro*, in *Sistema previdenza*, Anno: XVII, n. 191, 88-92. M. FERRERA, *Le trappole del welfare*, Il Mulino, Bologna, 1998, 50 ss., si cimenta nel ridefinire un nuovo stato sociale, ridisegnando i rischi e i bisogni che necessitano di protezione e proponendo nuovi strumenti di intervento. Nel suo contributo, R. PESSI, *Il problema della previdenza nella società postindustriale*, in *LPO*, 2011, vol. 38, n.4, 401-405, focalizza la sua attenzione sulla necessità di ripensare la previdenza nella società postindustriale, orientando la protezione verso la soddisfazione di un bisogno presente, identificato nella tutela dell'occupazione "a bassa redditività".

La riforma dei sistemi di sicurezza sociale, richiesta dalle problematiche connesse all'invecchiamento demografico, non può prescindere da una indagine del rischio, alle origini dell'attività assicurativa, come spiega il saggio di F. CERCHIAI, *Il ruolo dell'assicurazione nella società del rischio*, in *Diritto ed economia dell'assicurazione*, 2003, 3-4, 765.

Il saggio di P. BORIA, *Una proposta di riforma della previdenza italiana: abolizione dei contributi obbligatori e finanziamento delle prestazioni sociali attraverso la fiscalità generale*, in *RDFinSFin*, 2011, vol. 70, n. 1, 94-134, dopo aver tracciato il quadro di riferimento relativo al processo di trasformazione del *welfare state* della seconda metà del XX secolo, presenta una proposta di riforma del sistema previdenziale finanziato attraverso la fiscalità generale e attribuisce un ruolo anche alla previdenza complementare.

Una risposta efficace alle problematiche poste dall'invecchiamento demografico può contemplare anche il c.d. *welfare mix*. Cfr. M. CINELLI, *La sfida demografica al sistema delle pensioni tra immaginario e realtà*, in *RDSS*, 2003, 433 ss.

G. GEROLDI, *Tendenze della previdenza obbligatoria. Questioni aperte e ipotesi di intervento*, in *SP*, Anno: XVIII; n. 196/197 (2000), 23-52, tratta il tema della spesa pensionistica e della sostenibilità futura, concludendo che sarebbe opportuno sperimentare, con gradualità e in misura parziale, gli effetti della capitalizzazione, in parallelo con un solido sistema pubblico.

Prende le mosse da una diversa prospettiva il saggio di M. LUCIANI, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in *Diritto e società*, 2008, n. 2, 145, giungendo alla conclusione che non esistono vincoli costituzionali alla spesa pubblica imputabili all'esigenza di salvaguardare i diritti delle generazioni future.

S. CANTINI, *Il difficile rapporto tra previdenza e assistenza in Italia*, in *RDSS*, 2010, vol. 10, n. 3, 643-660, affronta il problema della mancata separazione tra assistenza e previdenza in Italia, determinata dall'intervento finanziario dello Stato nelle politiche socio-economiche finalizzate ad attuare la solidarietà intragenerazionale e intergenerazionale. La soluzione consisterebbe nel perfezionare contabilmente tale scissione, pur adeguandola ai tempi e alle mutate possibilità economiche.

- I problemi finanziari del sistema pensionistico sono stati determinati anche dall'eccessiva generosità delle prestazioni pensionistiche e da una gestione non

adeguata; sul punto, si vedano M. PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale*, Cedam, Padova, 2011, 34; M. JESSOULA, *La politica pensionistica*, in M. FERRERA (a cura di), *Le politiche sociali*, Il Mulino, Bologna, 2012, 55 ss.

- Un'ulteriore sfida al sistema di *welfare* è stata posta dalle trasformazioni intervenute nel mercato del lavoro e dal mancato adeguamento della rete di protezione sociale alla nuova realtà.

I processi evolutivi dei modi di produzione e di organizzazione economica e la creazione di forme di occupazione atipiche (sul punto, si rimanda a M. TIRABOSCHI, *Le riforme del mercato del lavoro dell'ultimo decennio: un processo di liberalizzazione?*, in *RIDL*, 2006, 4, 477 ss., per il quale il processo di revisione normativa in esame è il tentativo, in presenza dei profondi mutamenti economici e sociali intervenuti, «di coniugare le esigenze di efficienza e competitività delle imprese con le istanze di tutela dei lavoratori»), oltre alla preoccupante impennata dei tassi di disoccupazione, hanno costituito una nuova prova per le istituzioni del *welfare* e hanno determinato la necessità di prevedere forme di tutela diverse rispetto a quelle dominanti in passato. A fronte di un nuovo insieme di bisogni e di domande sociali, dunque, i tradizionali sistemi di *welfare* hanno rivelato l'inadeguatezza delle loro strutture. Sul punto, si vedano A. ACCORNERO, *La società dei lavori*, in M. AMBROSINI, B. BECCALI (a cura di), *Lavoro e nuova cittadinanza. Cittadinanza e nuovi lavori*, F. Angeli, Milano, 2000; A. ACCORNERO, *Il lavoro che cambia e la storicità dei diritti*, in *LD*, 2001, 303. Per un'analisi della crisi del *welfare state* in una prospettiva che includa anche il mercato del lavoro, si vedano: M. PACI, *Nuovi lavori, nuovo "welfare". Sicurezza e libertà nella società attiva*, Bologna 2007, 63; S. CESARATTO, *Invecchiamento della popolazione, mercato del lavoro e welfare: un'introduzione critica*, in *Studi e note di economia*, 2009, n.3, 395 ss, il quale sostiene che il paese non soffrirà di scarsità di forze di lavoro, anche nei decenni a venire, nonostante l'invecchiamento della popolazione e che saranno proprio i bassi tassi di occupazione a rendere più gravoso il peso dello stato sociale.

Il contributo di F. SPEROTTI, *Demografia e mercato del lavoro: i cambiamenti dei prossimi quarant'anni*, in *DRI*, 2011, n. 1, 106, analizza l'impatto sul mercato del lavoro delle molteplici criticità demografiche che i paesi dovranno affrontare nei prossimi quarant'anni e sostiene l'importanza di trasformare tali cambiamenti in opportunità di crescita e sviluppo, attraverso interventi lungimiranti da parte di governi, istituzioni e parti sociali.

In B. VENEZIANI, *La crisi del welfare state e i mutamenti del diritto del lavoro in Italia*, in *RGL*, 1996, n. 1, 69-120, l'Autore esamina le ragioni della crisi del *welfare state* e il suo rapporto con quella del mercato del lavoro. Più recentemente, sul punto, F. R. PIZZUTTI, *Crisi globale e welfare state*, in *EL*, 2010, 161-183.

- Le trasformazioni intervenute negli ultimi decenni nel tessuto sociale, costituito sempre più spesso da famiglie nucleari con una più ampia partecipazione femminile al mercato del lavoro, hanno dato origine a nuove esigenze di protezione specie nei servizi di assistenza e di cura per i figli, per i

disabili e gli anziani. Si rimanda a A. ACCORNERO, *La società dei lavori*, in M. AMBROSINI, B. BECCALI (a cura di), *Lavoro e nuova cittadinanza. Cittadinanza e nuovi lavori*, F. Angeli, Milano, 2000; M. FERRERA, *Le trappole del welfare*, Il Mulino, Bologna, 1998, 50 ss.

Il saggio di M. PACI, *Le ragioni per un nuovo assetto del welfare in Europa*, in *La rivista delle politiche sociali: italian journal of social policy*, 2004, n. 1, 333-373, esamina la crisi del “sistema di welfare fordista” e delle sue principali istituzioni sociali, cioè la famiglia nucleare, la grande industria e il “welfare state assicurativo”.

3. Le riforme pensionistiche dagli anni '90 ad oggi: gli interventi sui giovani

- Questa parte della ricerca intende analizzare i provvedimenti che il legislatore ha introdotto nelle riforme succedutesi a partire dagli anni '90, in una prospettiva che metta in luce se gli interventi adottati abbiano proposto soluzioni adeguate anche ai “nuovi bisogni” emersi dai mutamenti intervenuti nel mercato del lavoro e nella società e abbiano tenuto in debito conto il futuro delle giovani generazioni.

- Pare opportuno, a tal fine, assumere come punto di partenza la lettura di alcuni saggi che ci consentono di comprendere l'ottica di sistema che ha prevalso nelle scelte adottate al fine di rendere sostenibile l'apparato di *welfare state* e realizzare l'equilibrio finanziario delle gestioni pensionistiche. Sul punto, si vedano M. FERRERA, *L'analisi delle politiche sociali e del welfare state*, in M. FERRERA (a cura di), *Le politiche sociali*, Il Mulino, Bologna, 2006, 11-51; V. TREVISI, *Sulla ristrutturazione giuridico-gestionale del regime pensionistico generale*, in *PS*, 1983, 753 ss.; D. SINISCALCHI, *La razionalizzazione del sistema pensionistico per una successiva ipotesi di previdenza integrativa*, in *DL*, 1988, 167 ss. Più recentemente, vedi: R. PESSI, *Riflessioni sui sistemi di sicurezza sociale*, in *Diritto del lavoro. I nuovi problemi. L'omaggio dell'Accademia a Mattia Persiani*, Cedam, Padova, 2005, tomo II, 1621ss.; M. CINELLI, *Le controversie della sicurezza sociale nel prisma delle riforme*, in *RDSS*, 2009, 185. Il contributo di N. MASI, *Un sistema in crisi; il dibattito sulla riforma della previdenza pubblica: analisi e proposte*, in *Iprev*, 1992, 405-434, affronta il tema della crisi finanziaria delle gestioni previdenziali, evidenziando che le cause principali risiedono nelle regole e nella filosofia di gestione che hanno definito il sistema. Critico l'intervento di A. VALLEBONA, *Panem et circenses: lo stato sociale della decadenza*, in *ADL*, 2008, 1049-1054, che distingue tra Stato sociale “buono” e “cattivo” e parla di “pessimo Stato sociale” della “prima Repubblica”. E. GHERA, nel suo contributo *Il sistema giuridico della previdenza sociale di Mattia Persiani, cinquant'anni dopo*, in *RDSS*, 2010, vol. 10, n.3, 475-479 sostiene che, per comprendere l'attuale ordinamento previdenziale, può essere interessante utilizzare lo strumento di ricognizione che ci è offerto dall'Autorevole paradigma concettuale e sistematico di Mattia Persiani, presente nella sua opera (oggi riproposta in una copia anastatica: M. PERSIANI, *Il sistema*

giuridico della previdenza, Cedam, Padova, 2010.), nonostante la struttura normativa e l'assetto socio economico che sottende al sistema di previdenza sociale siano profondamente mutati.

- Il contributo di A. AVIO, *Solidarietà, pensionandi e giovani pensionati*, in *PD*, 1998, 177 ss., ripercorre, attraverso un *excursus* storico, le principali riforme pensionistiche attuate con l'obiettivo primario di riportare in equilibrio il sistema. Tuttavia, il tentativo delle riforme di garantire la sostenibilità dei sistemi previdenziali, ha generato un ulteriore problema, quello dell'"adeguatezza" dei trattamenti pensionistici. Tale è l'interpretazione di G. CAZZOLA, *La sostenibilità dei sistemi previdenziali*, in *Previdenza Forense*, 2004, 136 ss. e E. FORNERO, *Crisi finanziaria e riforme previdenziali: quale ripensamento critico*, in *Politica Economica*, 2009, 57 ss., la quale sostiene che la recente crisi finanziaria ha messo in discussione i principi alla base delle principali riforme pensionistiche, ovvero sia la fiducia nella capacità dei mercati finanziari di autoregolarsi e nell'abilità dei singoli di compiere scelte di risparmio adeguate. Tali considerazioni, tuttavia, lungi dal costituire un pretesto per il ritorno ad un modello di stato sociale ormai superato, possono essere interpretate come una fonte di nuove opportunità.

P. MONTI, *L'invecchiamento della popolazione e la riforma degli attuali sistemi pensionistici*, in *L'Italia e la politica internazionale*, 2007, 192 ss., dopo aver affermato che l'invecchiamento della popolazione ha dirette implicazioni sulla sostenibilità del sistema previdenziale, esamina il lungo ciclo di riforme pensionistiche che ha ridotto gli squilibri del sistema finanziario, senza tuttavia risolvere definitivamente il problema.

- Dedicare particolare attenzione all'evoluzione del sistema socio-economico italiano dal 1992 al 2012, periodo particolarmente fecondo di riforme in materia previdenziale, il *Rapporto annuale dell'Istat 2012*, relativo all'anno 2011, disponibile in http://www3.istat.it/dati/catalogo/20120522_00 (ultimo accesso il 22 gennaio 2013), che sviluppa una riflessione documentata sulle trasformazioni che hanno interessato economia e società italiana. Il rapporto OCSE, *Pension at a glance*, 2011, in www.oecd.org, a cura di Marco Vittore Capitini e Stefania Chiocchini, illustra le principali riforme occorse dal 2006 al 2009, classificate in funzione di obiettivi chiave in materia di sistema previdenziale. Per un'analisi economica delle riforme pensionistiche, si rinvia a M. BORELLA, F. CODA MOSCAROLA, *Distributive properties of pension systems: a simulation on the italian transition from defined benefit to defined contribution*, in *Working paper 42/05*, pubblicazione Cerp.

La dottrina economica ha studiato con attenzione anche il nesso tra il tasso di occupazione dei lavoratori e quello dei giovani, per verificare se l'innalzamento dell'età pensionabile riduca il numero di posti di lavoro disponibili per le nuove generazioni. Per un'analisi comparata del rapporto tra il tasso di occupazione dei lavoratori e l'occupazione dei giovani si veda J. GRUBER, K. MILLIGAN, D.A. WISE, *Social Security Programs and Retirement Around the World: The Relationship to Youth Employment – Introduction and Summary*, in *NBER Working*

Paper, n. 14647, 2009; per uno studio approfondito del caso italiano, che giunge a conclusioni opposte rispetto alla politica del *young in – old out*, si rimanda a A. BRUGIAVINI, F. PERACCHI, *Youth unemployment and retirement of the elderly: the case of Italy*, in *Working Paper dell'Università Ca' Foscari di Venezia, Dipartimento di Economia*, 2008, n. 45; si veda anche S. CESARATTO, *Invecchiamento della popolazione, mercato del lavoro e welfare: un'introduzione critica*, in *Studi e note di economia*, 2009, 2, 395 ss.

3.1. Gli anni '90: la fase dell'“emergenza”

- Per una ricostruzione sistematica degli interventi riformatori in ambito previdenziale, avviati negli anni '90, si rimanda a M. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, Giappichelli, Torino, 2012, 59 e ss.; G. CIOCCA, *Il sistema pensionistico nell'evoluzione del welfare*, in P. OLIVELLI, M. MEZZANZANICA (a cura di), *A qualunque costo? Lavoro e pensioni: tra incertezza e sicurezza*, Guerini, Milano, 2005, 268 ss.; M. FERRERA, *Le politiche pensionistiche*, in M. FERRERA (a cura di), *Le politiche sociali*, Il Mulino, Bologna, 2012, 53-112.

In particolare, un'analisi delle riforme del sistema pensionistico dalla legge Amato del 1992 al Protocollo del welfare del 23 luglio 2007 è presente in A. AVIO, *Vecchiaia e Lavoro*, Ediesse, Roma, 2008, dove l'Autore, nel ripercorrere l'evoluzione legislativa dell'istituto pensionistico, persegue l'obiettivo di individuarne i principi fondanti per verificare la loro coerenza con il dettato costituzionale. Si veda anche il contributo di V. GALASSO, *Pensioni tra lezioni del passato e rinvii al futuro*, 8 ottobre 2002, in http://archivio.lavoce.info/binary/la_voce/articoli/cache_pdf/PENSIONI-TRA-LEZIONI-DEL-PASSATO-E-RINVII-AL-FUTURO-140.pdf.

- Per le novità introdotte dalla legge delega n. 421 del 1992 e dal decreto legislativo n. 503 del 1992, vedi: M. CINELLI, *Lineamenti generali della riforma previdenziale*, in *DLRI*, 1994, 53; G. G. BALANDI, P. BOER, *La riforma del sistema pensionistico*, in *DLRI*, 1994, 143; M. CINELLI, M. PERSIANI, *Commentario della riforma previdenziale; dalle leggi «Amato» alla finanziaria 1995*, Giuffrè, Milano, 1995.

- La legge n. 335 del 1995 è stata prevista da un accordo tra Governo e parti sociali; sul punto, cfr. R. PESSI, *La riforma previdenziale del '95: il ritorno al modello assicurativo*, in *DL.*, 1995, I, 3. Per un inquadramento sistematico della legge n. 335/1995, cfr. C. CESTER (a cura di), *La riforma del sistema pensionistico*, Giappichelli, Torino, 1996. Alcuni autori ritenevano che la Riforma Dini (legge n. 335/1995) avrebbe radicalmente trasformato il sistema pensionistico: si vedano R. PESSI, *La riforma previdenziale del '95: il ritorno al modello assicurativo*, in *DL*, 1995, I, 3 ss.; R. PESSI, *Corrispettività e solidarietà nel nuovo sistema previdenziale*, in R. PESSI (a cura di), *La riforma del sistema previdenziale*, Padova, 1995, 1 ss.; P. BOER, *Principi generali della riforma*, in R.

PESSI (a cura di), *La riforma del sistema previdenziale*, Cedam, Padova, 1995, 67 ss.

Critico rispetto a tale posizione M. PERSIANI, *Razionalizzazione o riforma del sistema previdenziale pensionistico*, in *ADL*, 1996, 3, 53.

Particolarmente interessante, ai fini della presente ricerca, il saggio di A. AVIO, *Solidarietà, pensionandi e giovani pensionati*, in *PD*, 1998, 177-195, nel quale l'Autore sostiene che la riforma Dini ha creato una frattura nel principio della solidarietà intergenerazionale, a causa del lungo periodo transitorio previsto, nel quale saranno mantenute le "vecchie posizioni", ormai insostenibili sia economicamente che socialmente. V. GALASSO, in *È la riforma Dini politicamente sostenibile*, in www.frdb.org/pensioni/galasso.pdf, propone una valutazione della sostenibilità politica del sistema previdenziale italiano delle riforme Amato e Dini.

3.2. Gli interventi sul "sistema" negli anni Duemila

- Per un'accurata disamina della legge n. 243 del 2004, senza omettere dettagli sull'impostazione originaria del progetto di riforma e senza tralasciare critiche alle scelte operate dal legislatore, si rimanda a M. CINELLI, *Riforma previdenziale 2004: l'età pensionabile rivisitata. Una risposta adeguata alla sfida demografica?*, in *Diritti, lavori, mercati*, 2005, 55 ss. Sulle novità introdotte dal provvedimento in esame si rimanda a: M. MISCIONE, *La riforma delle pensioni 2004*, in *LG*, 2004, 821 ss.; M. CINELLI, P. SANDULLI, *Prime note sulla riforma pensionistica 2004*, in *RDSS*, 2004, 587 ss., che analizza le nuove misure introdotte per contenere la spesa pensionistica; L. CARBONE, *Le «vecchie» e «nuove» pensioni di vecchiaia e anzianità nella legge delega sulla previdenza*, in *FI*, 2004, V, 116 ss.. Si vedano, inoltre, F.P. ROSSI, P.E. ROSSI, *Le strutture portanti della razionalizzazione del sistema pensionistico: legge n. 243 del 2004*, in *RIMP*, 2004, I, 345 ss.; R. PESSI, *Delega previdenziale e modello contributivo: contraddizioni e criticità*, in *MGL*, 2004, 832 ss. Critico rispetto alle linee della riforma appare l'intervento di M. MISCIONE, *La riforma delle pensioni 2004*, in *LG*, 2004, 821 ss., che si sofferma, in particolare, sugli incentivi previsti per coloro che, nonostante abbiano raggiunto i requisiti richiesti per la pensione di anzianità, decidono di non andare in pensione e analizza la disciplina relativa alla destinazione del tfr nella previdenza integrativa. S. GIUBBONI, *Individuale e collettivo nella riforma della previdenza complementare – Primi appunti sullo schema di decreto di attuazione della delega ex l. n. 243/2004*, in *LG*, 2006, 249, analizza lo schema di decreto legislativo recante il testo unico della previdenza complementare alla luce della dialettica tra interesse individuale e collettivo, concludendo per un giudizio di incoerenza rispetto ai criteri della delega.

Degli obiettivi perseguiti dal legislatore tratta il contributo di A. SGROI, *Il sistema di previdenza pubblica dopo la legge n. 243 del 23 agosto 2004*, in *RGL*, 2005, I, 795 ss..

Sull'iter legislativo che ha condotto all'approvazione di tale normativa si vedano: M. CINELLI, P. SANDULLI, *Riflessioni sul disegno di legge delega n. 2145 in*

materia previdenziale, in *RDSS*, 2002, 505 ss.; S. GENOVESE, *La riforma del sistema previdenziale. La vicenda parlamentare e l'impianto complessivo del provvedimento*, in *PAPP*, 2004, IV, 659 ss.; M. CINELLI, P. SANDULLI, *Sugli emendamenti al disegno di legge delega n. 2145 in materia previdenziale e dintorni*, in *RDSS*, 2003, 211ss. Il contributo di M. CINELLI, *L'elevazione dell'età pensionabile nella legge di riforma pensionistica 2004*, in *DL Marche*, 2004, n. 4, 11 ss, sottolinea come la legge in esame abbia stravolto l'impianto originario del disegno di legge n. 2145 del 2001 e analizza il provvedimento partendo dalle misure volte ad innalzare l'età pensionabile, "disposte autoritativamente" (ex art. n. 6 e n. 7).

I riflessi previdenziali della legge n. 243 del 2004 e del decreto legislativo n. 276/2003 sono analizzati nel contributo di M. CINELLI, "Nuovi lavori" e tutele: quali spazi per la previdenza sociale?, in *RIDL*, 2005, I, 225 ss.

- Sugli aspetti previdenziali del Protocollo del 27 luglio 2007, cfr. T. TREU, *Il Protocollo del 2007 e le riforme del welfare*, in *Scritti in onore di Edoardo Ghera*, Bari, 2008, Tomo II, 1235 ss.; M. CINELLI, *Un welfare da ristrutturare: a proposito del protocollo d'intesa 23 luglio 2007*, in *MGL*, 2007, 814 ss.; E. FORNERO, *Crisi finanziaria e riforme previdenziali: quale ripensamento critico*, in *Politica Economica*, 2009, 57 ss..

Sulle modifiche dell'ordinamento pensionistico dettate dalla legge n. 247 del 2007, si vedano: G. FERRARO, M. CINELLI (a cura di), *Lavoro, competitività, welfare. Commentario alla legge 24 dicembre 2007, n. 247 e riforme correlate*, Utet giuridica, Torino, 2008. Il saggio di M. GAMBACCIANI, *Coerenze e contraddizioni dell'ennesima riforma previdenziale*, in *ADL*, 2008, 111 ss., analizza, con atteggiamento critico, i principi e i criteri direttivi della riforma, accostando le vecchie e le nuove regole della disciplina relativa alla pensione di anzianità e di vecchiaia "unificata". Il saggio di G. G. BALANDI, *Profili costituzionali di una riforma incompiuta*, in *LD*, 2008, n. 4, 595 ss., si interroga sull'accoglimento, da parte della riforma, di alcuni principi sanciti dalla nostra Costituzione.

Critico rispetto alle norme della legge n. 247 del 2007, specie quelle relative alle pensioni di anzianità e ai prepensionamenti degli addetti ai lavori usuranti, è il saggio di M. CINELLI, *Competitività, flessibilità delle tutele, diritti fondamentali*, in *RIDL*, 2009, 3, 299 ss., che prospetta un lento processo involutivo della materia pensionistica e un «affievolimento» dei diritti previdenziali stessi.

Di diverso tenore, invece, le enunciazioni di principio prospettate dal Libro verde sul futuro del modello sociale, intitolato "*La vita buona nella società attiva*", pubblicato dal Ministro del lavoro nell'estate del 2008 (sul punto, si veda M. SACCONI, P. REBOANI, M. TIRABOSCHI, *La società attiva*, Marsilio, 2004), che parla di un modello sociale che si basa su una «virtuosa alleanza tra mercato e solidarietà, attraverso un'ampia rete di servizi e di operatori, indifferentemente pubblici e privati».

- Per un'analisi delle riforme pensionistiche, che indaga in particolare gli aspetti connessi all'invecchiamento della popolazione, si veda P. MONTI,

L'invecchiamento della popolazione e la riforma degli attuali sistemi pensionistici, in *L'Italia e la politica internazionale*, 2007, 191 ss. Per un ulteriore approfondimento, cfr. E. BARRACO, *La riforma delle pensioni e gli strumenti per il prolungamento della vita lavorativa*, in *LG*, 2008, 6, 561 ss.; l'Autore analizza gli strumenti introdotti dalle riforme intervenute nel sistema pensionistico italiano, dalla riforma Dini alla legge 24 dicembre 2007, n. 247, per consentire al lavoratore anziano di innalzare l'età pensionabile.

3.3. Dalla nuova crisi economica globale alle recenti riforme del governo "tecnico": inversione di tendenza e garanzia di "adeguatezza"

- Gli interventi previdenziali adottati nel triennio 2009-2011 hanno rappresentato una risposta alla nuova crisi a più dimensioni, connessa a quella economico-finanziaria affacciata nel panorama globale dal 2007. Per un'analisi dei singoli provvedimenti, si veda M. JESSOULA, *La politica pensionistica*, in M. FERRERA (a cura di), *Le politiche sociali*, Il Mulino, Bologna, 2012, 109-113. Si rimanda anche al contributo di M. CINELLI, C. A. NICOLINI, *La previdenza tra crisi economica e problemi della giustizia – Il libro bianco sul futuro del modello sociale*, in *RIDL*, 2009, III, 315 ss. Per un approfondimento sulle norme previdenziali della legge n. 183/2011, si veda P. SANDULLI, *Norme in tema di previdenza nella finanziaria 2011*, in http://www.treccani.it/enciclopedia/norme-in-tema-di-previdenza-nella-finanziaria-2011_%28Il-Libro-dell%27anno-del-Diritto%29/. L'articolo di F. FEDELE, A. MORRONE, *La legislazione sociale del 2011 tra crisi della finanza pubblica e riforma delle pensioni*, in *RDSS*, 2012, n. 1, 105-140 si sofferma sulle novità previdenziali di maggior rilievo introdotte dai provvedimenti legislativi emanati nel corso del 2011.

- L'avvicinarsi del governo italiano, con il passaggio del premierato da Silvio Berlusconi a Mario Monti, si accompagna all'emanazione del decreto legge n. 201 del 2011, convertito in legge n. 214 del 2011 (c.d. "Salva Italia") che, nell'ambito di misure volte ad assicurare la stabilità economico finanziaria del paese promessa alle istituzioni comunitarie, tende a garantire la sostenibilità del sistema pensionistico nel lungo periodo, assicurando al contempo equità intergenerazionale ed adeguatezza dei trattamenti erogati.

- Per un'analisi sistematica della recente riforma pensionistica, si vedano P. SANDULLI, *Il sistema pensionistico tra una manovra e l'altra, Prime riflessioni sulla legge n. 214/2011*, in *RDSS*, 2012, n. 1, 1-32; F. FEDELE, A. MORRONE, *La legislazione sociale del 2011 tra crisi della finanza pubblica e riforma delle pensioni*, in *RDSS*, 2012, n. 1, 105-140; M. CINELLI, C. A. NICOLINI, *"Riforma – Monti" delle pensioni e dintorni*, in *RIDL*, 2012, n. 1, 33-55. R. ROMEI, *La disciplina delle pensioni*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012, n. 3, 268 ss., chiarisce che il recente intervento del Governo Monti sulle pensioni (decreto legge n. 201/2011) risponde ad una necessità, presente da tempo, di rimediare agli

squilibri interni del sistema pensionistico, generatori di evidenti iniquità. Anche il saggio di F. FEDELE, A. MORRONE, *La legislazione sociale del 2011 tra crisi della finanza pubblica e riforma delle pensioni*, in *RDSS*, 2012, n. 1, 105-140, dopo aver fatto un quadro dell'attività legislativa del primo semestre del 2011, prende in esame il decreto legge n. 201, del 6 dicembre 2011.

- Critico rispetto ad alcuni aspetti della riforma è lo studio di M. CINELLI, *La riforma delle pensioni del "Governo tecnico". Appunti sull'art. 24 della legge n. 214 del 2011*, in *RIDL*, 2012, n. 2, 385-413, che evidenzia luci ed ombre di un provvedimento predisposto con urgenza per affrontare la grave situazione di crisi economica e finanziaria del Paese e non si esime dal considerare l'efficacia di modelli alternativi rispetto all'attuale sistema di *welfare state*. Anche il contributo di E. RACCA, *Via libera alla conversione del D.L. "Salva Italia": entro agosto riassetto degli ordini professionali. Il frutto della mediazione tra opposti interessi che dà un messaggio di rigore e Autorevolezza (Commento a d.l. 6 dicembre 2011, n. 201)*, in *GD*, 2012, n. 4, 22-25, espone un commento critico nei confronti di una manovra considerata "timida" in materia di liberalizzazioni e di sviluppo, ma "dura" nei provvedimenti che riguardano pensioni e prelievo fiscale. Dall'applicazione generalizzata del sistema contributivo, introdotta dalla riforma pensionistica in esame, conseguono non solo evidenti benefici, ma anche alcune criticità: sul punto, sia consentito il rinvio a L. TADINI, *Metodo contributivo: benefici e criticità*, in *Bollettino speciale ADAPT*, 6 dicembre 2011, n. 60.

- Gli effetti che le nuove misure adottate in materia pensionistica produrranno in futuro sul sistema previdenziale e sul mercato del lavoro sono stati oggetto di interesse da parte della dottrina. O. MANZI, *Riforma delle pensioni: il regime transitorio tra vecchie e nuove regole*, in *LG*, 2012, n. 6, 551-554, affronta il problema del regime transitorio, delle ripercussioni che le nuove regole, sicuramente più restrittive rispetto al passato, avranno sulle future generazioni e su quanti si apprestavano ad andare in pensione con il vecchio sistema. Sugli effetti che la recente riforma pensionistica (decreto legge n. 201/2011, convertito in legge n. 214/2011) determinerà sulla produttività della nostra economia e sulla domanda di lavoro da parte delle imprese, oltre che sul numero di pensionati, si veda l'articolo di C. MAZZAFERRO, M. MORCIANO, *Il fattore anziani al lavoro*, in *www.lavoce.info*, 2012. Il contributo di M. R. GHEIDO, A. CASOTTI, *Previdenza, assistenza, occupazione: le nuove regole*, in *DPL*, 2011, vol. 28, n. 47, 2796-2811, sottolinea come l'aumento dell'età pensionabile, prevista dall'applicazione delle nuove regole normative, contribuirà a stabilizzare la durata attesa del pensionamento nel periodo 2010-2050.

Interessante il contributo di A. MARANO, C. MAZZAFERRO, M. MORCIANO, *Su alcune criticità della riforma pensionistica Monti-Fornero*, 22 giugno 2012, in *www.nelmerito.com*, che analizza con senso critico alcuni aspetti della riforma pensionistica (legge n. 214/2011).

La scelta operata dalla legge n. 214/2011 di non agire retroattivamente, facendo salvi tutti i contributi maturati con il sistema retributivo, comporta (e comporterà) problemi per i conti dell'Istituto previdenziale pubblico. Tale la valutazione

presente nell'articolo di E. MARRO, *Pensioni D'oro, muove Giovannini. Un contributo a prova di ricorso*, in *Corriere della Sera*, 20 agosto 2013, 9.

Criticità sono state rilevate anche rispetto ai parametri ai quali è collegata la rivalutazione delle pensioni, come sostiene anche R. PESSI, in *Lezioni di diritto della previdenza sociale*, Cedam, Padova, 2008, 571. Le erogazioni pensionistiche potrebbero essere agganciate a indicatori più adeguati alla nuova realtà economico-sociale, come emerge da un recente studio; sul punto, si vedano CNEL, ISTAT, *Rapporto Bes 2013: il benessere equo e sostenibile in Italia*, in http://www.istat.it/it/files/2013/03/bes_2013.pdf e il contributo di E. CANCELILA, F. ORECCHINI, F. ZECCA, *OLTRE IL PIL. I nuovi indicatori del benessere e la sostenibilità dello sviluppo*, Fondazione Farefuturo, 2010, in http://www.farefuturofondazione.it/documenti/pdf/PAPER_FAREFUTURO_Oltre_il_Pil_DEF.pdf (ultimo accesso 23 settembre 2013).

- Il c.d. decreto “Salva Italia” aveva rinviato ad un’ulteriore fase legislativa il riordino del «sistema degli ammortizzatori sociali, degli istituti di sostegno al reddito e della formazione continua», previsione che ha preso corpo nella riforma del lavoro n. 92 del 28 giugno 2012.

Per un esame della riforma del mercato del lavoro che mira ad illustrare, punto per punto, le novità apportate dalla riforma, si vedano M. MAGNANI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *La nuova riforma del lavoro. Commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92*, Giuffrè, Milano, 2012; P. RAUSEI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Lavoro: una riforma a metà del guado. Prime osservazioni sul DDL n. 3246/2012, Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, ADAPT University Press, E-BOOK series, 2012, n.1.

Le modifiche apportate dalla riforma al mercato del lavoro sono l’oggetto anche del contributo di A. VALLEBONA, *La riforma del lavoro 2012*, Giappichelli, Torino, 2012; l’Autore si occupa, segnatamente, degli interventi operati dal legislatore in tema di “flessibilità”, delle modifiche apportate all’articolo 18 e delle tutele previdenziali previste sia in costanza di rapporto di lavoro, che a posteriori. Si veda anche U. ROMAGNOLI, *La riforma del lavoro del governo “tecnico”. Il diritto del lavoro davanti alla crisi*, in *LD*, 2012, n. 3-4, 399 ss.

- Per un primo commento alla riforma del lavoro n. 92 del 28 giugno 2012, che approfondisce le novità introdotte dopo le modifiche effettuate in Senato, si veda P. RAUSEI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Lavoro: una riforma sbagliata, Ulteriori osservazioni sul DDL n. 5256/2012, Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, ADAPT University Press, E-BOOK series, 2012, n. 2.

Per un’analisi dell’impianto generale della riforma si vedano: M. MAGNANI, *Genesi e portata di una riforma del lavoro*; M. TIRABOSCHI, *Una riforma a metà del guado*, entrambi in M. MAGNANI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *La nuova riforma del lavoro. Commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92*, Giuffrè, Milano, 2012, 3-21.

Per un commento sui fini della riforma, si veda il discorso del ministro Fornero prima dell’approvazione definitiva del testo, E. FORNERO, *Intervento del Ministro*

del Lavoro e delle Politiche Sociali alla seduta della Camera n. 655 del 25.06.2012, reperibile in www.camera.it, sezione *Lavori*, voce *Resoconti*, che offre un utile commento sugli obiettivi della riforma. Sul punto, si vedano anche gli interventi, effettuati prima dell'approvazione in Senato della riforma, dai relatori M. CASTRO, T. TREU, G. CARLINO, *Relazioni introduttive sul DDL Fornero*, Relazioni introduttive svolte in Senato da Maurizio Castro e Tiziano Treu, relatori di maggioranza e Giuliana Carlino, di minoranza, nella seduta pomeridiana del 23 maggio 2012, reperibili in <http://www.pietroichino.it/?p=21461>.

Circa la necessità di intervenire con una riforma in grado di creare buona occupazione, si veda l'audizione del Cnel in Senato, CNEL, *Disegno di legge relativo a "Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita"*, Commissione istruttoria per le politiche del lavoro e dei settori produttivi, 17 aprile 2012, in www.cnel.it, che evidenzia la necessità di un intervento che crei "buona occupazione".

- Critico rispetto all'eccessivo centralismo che caratterizza la legge n. 92/2012 è il contributo di F. CARINCI, *Il disegno di legge governativo in materia di riforma del mercato del lavoro*, Relazione tenuta al Convegno "La riforma del mercato del lavoro", Roma, Facoltà di Giurisprudenza, Università Roma Tre, 13 aprile 2012. Per una critica alla riforma che in alcuni punti pecca di eccessiva burocrazia, si veda P. ICHINO, *Una valutazione sintetica sui contenuti della legge Fornero*, Relazione svolta al convegno di Pescara dell'11 maggio 2012.

- Ai fini della presente ricerca è utile indagare, in particolare, le novità apportate dalla riforma del lavoro in materia di ammortizzatori sociali, per comprendere se sia ravvisabile un raccordo con la riforma delle pensioni o se, al contrario, permangono "vuoti di tutela", specie per i giovani.

Per un quadro della disciplina degli ammortizzatori sociali *ante* riforma, con un taglio pratico, si veda M. TIRABOSCHI, S. SPATTINI, J. TSCHÖLL, *Guida pratica ai nuovi ammortizzatori sociali*, in *Il Sole 24 Ore*, Milano, 2010; S. SPATTINI, *Gli ammortizzatori sociali per il lavoro non standard: il nuovo quadro legale*, in *DRI*, 2009, n. 4, 938. Il sistema degli ammortizzatori sociali fa parte di un quadro in evoluzione all'interno della Riforma Biagi. Sul punto, si veda M. TIRABOSCHI, *Il quadro degli ammortizzatori sociali: spunti per un progetto di riforma*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2004, 1105 ss.

Sosteneva la necessità di innovazioni più incisive, dopo il protocollo del 23 luglio 2007, l'intervento di F. LISO, *Brevi appunti sugli ammortizzatori sociali*, in *Scritti in Onore di Edoardo Ghera*, Cacucci, Bari, 2008.

- Per una prima analisi delle novità apportate dalla riforma del mercato del lavoro in materia di ammortizzatori sociali, si vedano S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Il nuovo sistema delle prestazioni di disoccupazione*, in P. RAUSEI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Lavoro: una riforma sbagliata, Ulteriori osservazioni sul DDL n. 5256/2012, Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro*

in una prospettiva di crescita, ADAPT University Press, E-BOOK series, 2012, n. 2, 181 ss. M. MAGNANI, *La riforma del mercato del lavoro*, dal seminario su *La riforma del mercato del lavoro*, Università Roma Tre, Facoltà di Giurisprudenza, 13 aprile 2012, in www.csdle.lex.unict.it, analizza le novità presenti in materia già nel disegno di legge presentato in Parlamento il 5 aprile 2012.

Per un esame delle modifiche in tema di ammortizzatori sociali presenti nel testo definitivo, si rimanda a S. SPATTINI, *Il nuovo sistema degli ammortizzatori sociali dopo la legge 28 giugno 2012*, n. 92, Giuffrè, Milano, 2012.

S. RENGA, *La "riforma" degli ammortizzatori sociali*, in *LD*, 2012, n. 3-4, 621 ss., sostiene che la legge n. 92 del 2012 ha disegnato una cornice sistematica che deve ancora essere riempita in maniera compiuta e che la riforma degli ammortizzatori sociali, dall'Autore definita "virtuale", non potrà realizzarsi prima della scadenza del Governo "tecnico".

Un'ampia disamina degli ammortizzatori sociali nell'impianto di riforma del mercato del lavoro (articoli 2-4 della legge n. 92/2012), dalla quale emerge con chiarezza la difficile connessione con la legge n. 214/2011 (c.d. decreto Salva Italia), è presente nel contributo di M. CINELLI, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro*, in *RDSS*, anno XII, n. 2, 2012, 227-271.

Sul punto sia consentito anche il rinvio a M. SQUEGLIA, L. TADINI, *L'improbabile raccordo tra riforma delle pensioni e riforma del lavoro negli ammortizzatori sociali e negli interventi in favore dei lavoratori anziani*, in M. TIRABOSCHI, M. MAGNANI (a cura di), *La nuova riforma del lavoro, Commentario alla legge 28 agosto 2012*, n. 92, 361-371, che analizza alcuni aspetti della legge n. 92 del 2012 che paiono, secondo gli autori, in contrasto rispetto alle previsioni del decreto legge n. 201 del 2011. Si veda anche L. TADINI, M. SQUEGLIA, *L'improbabile raccordo tra la riforma delle pensioni e la riforma del lavoro*, in *Bollettino ordinario ADAPT*, 2 luglio 2012, n. 25. Sulle tutele previste per i lavoratori anziani, sia consentito il rinvio a L. TADINI, *Sono a rischio tutti gli over 50?*, *Liberio*, 24 maggio 2013, 25.

- Particolarmente interessante appare lo studio comparato di S. SPATTINI, *Il funzionamento degli ammortizzatori sociali in tempo di crisi un confronto comparato*, in *DRI*, 2012, n. 3, 670-706, che indaga se esistano particolari strumenti normativi o politiche occupazionali e del lavoro che abbiano aiutato alcuni paesi europei ad affrontare e reggere alla crisi finanziaria.

Per un'analisi delle misure previste dalla riforma in materia di contenimento del lavoro precario, al fine di verificare se si possa parlare di un «miglioramento della qualità dell'occupazione» e se la *flexicurity* sia stata accolta dalla legge n. 92/2012, si rimanda a C. FALERI, *Flessibilità del lavoro e precarietà dei lavoratori dopo la riforma Fornero*, in *LD*, 2012, n. 3-4, 515 ss.

- Per una prima analisi degli effetti della legge n. 92/2011 a un anno di distanza dalla sua approvazione, si vedano i contributi presenti nel *Bollettino speciale ADAPT*, 25 giugno 2013, n. 19, tra i quali si segnala, in particolare, M. TIRABOSCHI, *Legge Fornero: le ragioni di un flop annunciato*.

Si veda anche il monitoraggio effettuato dall'ISFOL, *La dinamica degli avviamenti dei contratti di lavoro*, 10 maggio 2013, in <http://www.isfol.it/comunicazione/Isfol-appunti/archivio-isfol-appunti/maggio-2013-la-dinamica-degli-avviamenti-dei-contratti-di-lavoro>.

- Per una prima lettura sui provvedimenti adottati, in materia previdenziale, dal decreto legge 28 giugno 2013, n. 76, si rimanda a M. SQUEGLIA, L. TADINI, *Previdenza, un intervento di dettaglio privo di una visione di sistema*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, e della coesione sociale*, ADAPT University Press, E-BOOK Series, 2013, n. 10, 375-386. Per un approfondimento si veda anche M. SQUEGLIA, L. TADINI, *Le disposizioni in materia previdenziale: una analisi di dettaglio dei primi sette commi dell'articolo 10*, in M. TIRABOSCHI (a cura di) *Il lavoro riformato*, Giuffrè, Collana Le Nuove leggi Civili, Milano, 2013, 400-416.

4. Alcune considerazioni conclusive

- L'analisi delle riforme pensionistiche che si sono succedute, a partire dagli anni '90 fino ai giorni nostri, non può che condurre ad alcune osservazioni sul quadro che si è delineato nell'evoluzione del sistema previdenziale, con riferimento all'equità *inter* e intragenerazionale.

Ci si interroga sull'“adeguatezza” dei trattamenti pensionistici per le future generazioni, generati dalle misure sottrattive richieste dalla situazione macroeconomica, che hanno generato una nuova impostazione del *welfare*, e sulle scelte effettuate dalle riforme, quali l'elevazione dell'età pensionabile spinta a livelli così elevati da essere difficilmente tollerata dagli assicurati, dal sistema delle imprese e dai giovani che «premono per accedere al mercato del lavoro» (Cinelli, 2012).

Lecito è, altresì, il dubbio relativo all'esistenza di una contrapposizione giovani-anziani sul mercato del lavoro, sebbene la letteratura dominante sembri smentirlo. Sul punto, si vedano J. GRUBER, K. MILLIGAN, D.A. WISE, *Social Security Programs and Retirement Around the World: The Relationship to Youth Employment – Introduction and Summary*, in *NBER Working Paper*, n. 14647, 2009; A. BRUGIAVINI, F. PERACCHI, *Youth unemployment and retirement of the elderly: the case of Italy*, in *Working Paper dell'Università Ca' Foscari di Venezia, Dipartimento di Economia*, 2008, n. 45.

Le riforme più recenti, se per un verso paiono invertire la direzione seguita e ispirarsi a principi di equità *inter* e intragenerazionale, per altro verso non sembrano aver operato uno stravolgimento dell'assetto attuale né aver eliminato i profili di incertezza e di discrezionalità nel processo di elaborazione di un efficace sistema di tutele rivolto ai giovani.

* * * * *

CAPITOLO III
**PROPOSTE ATTUALI PER RIPRISTINARE
 IL PATTO INTERGENERAZIONALE E GARANTIRE
 L' "ADEGUATEZZA" DELLE TUTELE**

Sommario: 1. La previdenza complementare: inquadramento della fattispecie. 1.1 *Segue.* Le peculiarità del pubblico impiego. – 2. Un intervento necessario per il futuro dei giovani. – 2.1. *Segue.* La previdenza complementare stenta ad imporsi: *gap* culturale e informativo. – 2.2. *Segue.* Volontarietà o obbligatorietà dell'adesione: ipotesi di intervento. – 3. Flessibilità e pensione anticipata: misure "socialmente sostenibili" per affrontare la sfida demografica del futuro. – 3.1. *Segue.* Il pensionamento parziale in Europa. – 3.2. *Segue.* La situazione in Italia. – 3.3. *Segue.* Il dibattito attuale e lo stato dell'arte: il pensionamento parziale come strumento di solidarietà intergenerazionale. – 4. Alcune considerazioni conclusive partendo dall'analisi dell'art. 3 del disegno di legge n. 3515/2012. – 5. Proposte di equità redistributiva: lo stato dell'arte.

1. La previdenza complementare: inquadramento della fattispecie

- Prima di interrogarsi sulle criticità e sui possibili correttivi da adottare per rendere la previdenza complementare uno strumento in grado di garantire ai giovani l'effettività della tutela previdenziale, si ritiene opportuno inquadrare la fattispecie ripercorrendo l'*iter* legislativo che ne ha accompagnato lo sviluppo ed esaminando alcune posizioni dottrinali relative ad aspetti essenziali dei fondi pensione.

- Per un inquadramento sistematico, con un'attenzione particolare rivolta alla funzione e alla natura giuridica della previdenza complementare, si vedano U. ROMAGNOLI, *Natura giuridica dei fondi di previdenza*, in *RDP*, 1960, 10 ss.; M. PERSIANI, *Rischio e bisogno nella crisi della previdenza sociale*, in *DLRI*, 1984, n. 23; T. TREU, *La riforma del sistema previdenziale: proposte e problemi*, in *RGL*, 1984, III, 43-48; G. G. BALANDI, *Attualità e problemi delle assicurazioni sociali*, in *DLRI*, 1986, I, 523 ss.; S. PACI, *La tutela pensionistica di base*, in *AA.VV.*, *Il futuro del sistema pensionistico italiano*, Roma: Ed. Lavoro, 1987, 269 ss.; M. CINELLI, *Appunti per un dibattito sulla previdenza integrativa*, in *RIDL*, 1987, I, 888 ss.; G. VOLPE-PUTZOLU, *Fondi di previdenza e assicurazione*, in *AA.VV.*, *La previdenza integrativa*, *QDLRI*, 1988, n. 3; 98 ss.; G. CIOCCA, *Previdenza integrativa, previdenza integrata e previdenza libera nell'ottica dell'art. 38 Costituzione*, in *DL*, 1988, I, 467-478; G. A. PANDOLFO, T. TREU, *Una legge per la previdenza integrativa*, in *DPL*, 1989, 1757 ss.

Il contributo di R. PESSI, *La nozione di previdenza integrativa*, in R. PESSI, *Solidarietà e mutualità nel diritto della previdenza sociale*, Napoli, 1989, 13 ss.,

sostiene che l'iniziativa privata non può soddisfare i «bisogni socialmente rilevanti», affidati dall'art. 38 della Costituzione ad «organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato». Si veda anche R. PESSI, *La previdenza integrativa: identificazione funzionale e collocazione strutturale nell'assetto del rapporto previdenziale pubblico dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 427/1990*, in *DL*, 1990, I, 420 ss.

Il saggio di P. SANDULLI, *Fondamenti giuridici e modelli di regolamentazione della previdenza integrativa nell'evoluzione del sistema pensionistico*, in *PS*, 1989, auspica un intervento di razionalizzazione del sistema previdenziale da parte del legislatore, volto a creare una indispensabile connessione tra assicurazione sociale obbligatoria e integrativa.

Più recentemente, un approfondimento dei lineamenti generali della materia e della sua collocazione all'interno del sistema giuridico previdenziale è presente nei seguenti contributi: M. CINELLI, *Previdenza pubblica e previdenza complementare nel sistema costituzionale*, in G. FERRARO, *La previdenza complementare nella riforma del welfare*, Giuffrè, Milano, 2000, Tomo I, 103-105; M. BESSONE, *Previdenza complementare*, Giappichelli, Torino, 2000; G. FERRARO, *Dai Fondi pensione alla democrazia economica*, in *La previdenza complementare nella riforma del welfare*, Giuffrè, Milano, 2000, Tomo I, 268-271; A. TURSI, *La previdenza complementare nel sistema italiano di sicurezza sociale*, Giuffrè, Milano, 2001, 93-99, 192 ss.; R. PESSI, *Previdenza complementare e previdenza privata*, in *Rivista della Previdenza Pubblica e Privata*, 2002, 663 ss; G. ZAMPINI, *La previdenza complementare. Fondamento costituzionale e modelli organizzativi*, Cedam, Padova, 2004; M. PERSIANI, *La previdenza complementare*, Cedam, Padova, 2008; M. PERSIANI; M. CINELLI, *La previdenza complementare*, Giuffrè, Milano, 2009; S. GIUBBONI, *La previdenza complementare tra libertà individuale ed interesse collettivo*, Cacucci, Bari, 2009; M. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, Giappichelli, Torino, 2012, 635-672.

- Si ritiene indispensabile, ai fini della ricerca, esaminare l'evoluzione della disciplina della previdenza complementare, prevista per diversificare i rischi che, nel tempo, avrebbero compromesso l'equità e la solidarietà intergenerazionale, alla base del sistema di sicurezza sociale.

Si rimanda a M. BESSONE, *Previdenza complementare*, Giappichelli, Torino, 2000; F. MASTRANGELLI, *La disciplina dei fondi pensioni nei decreti legislativi n. 124 e n. 585 del 1993*, in *RIDL*, 1994, I, 141; P. BOER, *I fondi integrativi disciplinati per legge nel riordino della previdenza*, in *DL*, 1993, I, 413; P. BOZZAO, *La previdenza complementare*, in R. PESSI (a cura di), *La riforma del sistema previdenziale*, Cedam, Padova, 1995, 379 ss.; G. CIOCCA, *La libertà della previdenza privata*, Giuffrè, Milano, 1998; S. GIUBBONI, *La previdenza complementare fra libertà dei privati e funzionalizzazione all'interesse pubblico*, in *RIDL*, 1999, III, 265 ss; T. TREU, *Pubblico e privato nella previdenza*, in *Rivista della Previdenza Pubblica e Privata*, 2001, 1, 7 ss; M. PERSIANI, *Previdenza pubblica e previdenza privata*, in *DLRI*, 2000, 201 ss.; M. PERSIANI, *La previdenza complementare*, Cedam, Padova, 2008.

- L'opera di razionalizzazione del sistema pensionistico avviata nel 1992 e, per quanto concerne la previdenza complementare, con il decreto legislativo 21 aprile 1993, n. 124, è stata completata con la legge n. 335 del 1995. Sulle modifiche introdotte dalla c.d. riforma Dini in materia di previdenza complementare, si rimanda a P. TOSI, *Le fonti istitutive dei fondi di previdenza complementare*, in *MGL*, 1996, 439.
- Per una interessante lettura dei riflessi "federalisti" prospettati dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che ha attribuito la materia della previdenza complementare e integrativa alla competenza concorrente di Stato e Regioni, si veda G. ZAMPINI, *La previdenza complementare. Fondamento costituzionale e modelli organizzativi*, Cedam, 2004, 42-46. L'Autore critica la scelta di ripartire la materia previdenziale tra Stato e Regioni, paventando la possibilità che, così facendo, il concetto di complementarietà perda la sua connotazione privatistica. G. CIOCCA, nella relazione al Convegno su "*Federalismo e diritto del lavoro*", Università Politecnica delle Marche, Facoltà di Economia, Dipartimento di Scienze sociali, Ancona, 14 aprile 2003, in <http://www2.econ.univpm.it/servizi/hpp/distasi/Ciocca.htm>, sostiene che il federalismo nel sistema previdenziale «dovrà, però, evitare di frazionare o differenziare e, tantomeno, diminuire, quella tutela obbligatoria che l'art. 38 Cost., prevede come dovere dello Stato». Sul punto, si veda anche G. CIOCCA, *Devoluzione e diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano 2008, 195-254.
- Una panoramica delle disposizioni previste in materia di previdenza complementare dalla legge delega n. 243/2004 è presente in: M. BESSONE, *Previdenza pensionistica privata. La legge di delega dell'agosto 2004 e le grandi linee di una riforma del sistema*, in *Italian Labour Law e-Journal*, vol. 4, n. 3, 2004, in www.dirittodellavoro.it e in *Inf. Prev.*, 2004, 227 ss; A. TURSI, *La terza riforma della previdenza complementare in itinere. Spunti di riflessione*, in *PAPP*, 2005, 513 ss; S. GIUBBONI, *Individuale e collettivo nella riforma della previdenza complementare*, in *LG*, 2006, 249 ss.
- Sulla disciplina introdotta dal decreto legislativo n. 252 del 2005, si vedano: R. PESSI, *La riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare: principi ispiratori, novità, prospettive*, in *MGL*, 2006, 364 ss; M. CINELLI, *Alcune riflessioni sulla previdenza complementare riformata*, in *MGL*, 2007, 406 ss; AA.VV., *La nuova disciplina della previdenza complementare, Commentario sistematico al d.lgs. 5 dicembre 2005, n. 252*, in A. TURSI (a cura di), *NLCC*, 2007, n. 3-4, 537 ss.; G. CIOCCA, *Previdenza e libertà nella riforma del 2004 e del 2005*, in *Diritto e libertà. Studi in memoria di Matteo dell'Olio*, Giappichelli, Torino, 2008, Tomo I, 326 ss.
- Per effetto della legge n. 296 del 2006, dal primo gennaio 2007 è entrato in vigore il nuovo assetto relativo al conferimento tacito del tfr a previdenza complementare, previsto dal decreto legislativo n. 252 del 2005 per incentivare

l'adesione ai fondi pensione «al fine di assicurare più elevati livelli di copertura previdenziale» (art. 1, co. 1, decreto legislativo 252 del 2005).

Sul rapporto tra previdenza complementare e trattamento di fine rapporto, si vedano: G. SANTORO PASSARELLI, *Trattamento di fine rapporto e previdenza complementare*, Giappichelli, Torino, 2007; M. GAMBACCIANI, *Previdenza complementare e trattamento di fine rapporto nella crisi della previdenza sociale*, ed. provv., Roma, 2008.

Sul punto, con un'attenzione particolare rivolta al tema del fondo di garanzia per la previdenza complementare, si rimanda a V. PUTRIGNANO, *Il fondo di garanzia per la previdenza complementare*, in *DL Marche*, 2009, n. 1-2, 60-71; V. PUTRIGNANO, *Trattamento di fine rapporto, fondo di garanzia e previdenza complementare*, in G. CIOCCA (a cura di), *Il trattamento di fine rapporto e i fondi pensione. Atti del Seminario - Macerata*, 16 maggio 2008, Edizioni Eum, 2009, 239-257.

- Per un quadro attuale della previdenza complementare in Italia, si veda V. DABUSTI, *La previdenza complementare oggi in Italia*, in *LPO*, 2010, n. 12, 1281-1297.

Sulle ipotesi di intervento in materia di previdenza complementare introdotte dal decreto legge n. 201/2011, convertito in legge 214/2011, si veda P. SANDULLI, *Il sistema pensionistico tra una manovra e l'altra, Prime riflessioni sulla legge n. 214/2011*, in *RDSS*, 2012, n. 1, 1-32.

- Per un primo commento sugli interventi, se pur marginali, introdotti in materia di previdenza complementare dal decreto legge 28 giugno 2013, n.76, si veda M. SQUEGLIA, L. TADINI, *Previdenza, un intervento di dettaglio privo di una visione di sistema*, in M. TIRABOSCHI (a cura di) *Interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, e della coesione sociale*, ADAPT University Press, E-BOOK series, 2013, n. 10, 375-381. Per un approfondimento si rimanda a M. SQUEGLIA, L. TADINI, *Le disposizioni in materia previdenziale: una analisi di dettaglio dei primi sette commi dell'articolo 10*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il lavoro riformato*, Giuffrè, Collana Le Nuove leggi Civili, Milano, 2013, 400-416.

- La volontà del legislatore, più volte confermata dalla Corte costituzionale (si veda, per tutte, C. Cost, sentenza n. 393 del 2000), di collocare la previdenza complementare nell'area dell'art. 38, comma 2, Cost., è stata oggetto di interesse da parte della dottrina che, tuttavia, non sempre ha aderito alla tesi del collegamento funzionale tra previdenza pubblica e previdenza complementare. Sul punto, si veda G. PROIA; *Tutela previdenziale pubblica, consenso del soggetto protetto e previdenza complementare (note in margine ad un recente convegno)*, in *ADL*, 2000, n. 1, 115-120, che richiama le posizioni dottrinali sul tema, concludendo che la previdenza complementare, seppure chiamata ad operare a sostegno della previdenza pubblica, non ne condivide, allo stato, la funzione. Si vedano, altresì, E. GHERA, *La previdenza complementare nel sistema previdenziale: alcune considerazioni generali*, in *Rivista della Previdenza*

Pubblica e Privata, 2001, 102 ss.; P. TOSI, *Previdenza complementare: alcune rigidità da rivedere*, in *Rivista della Previdenza Pubblica e Privata*, 2001, 79 ss.; G. SANTORO PASSARELLI, *La previdenza complementare tra rischio e bisogno*, in *MGL*, 2006, 976 ss.; M. CINELLI, *Alcune riflessioni sulla previdenza complementare riformata*, in *MGL*, 2007, 406 ss.

- Sulla natura retributiva o previdenziale dei rapporti di previdenza complementare, si veda A. TURSI, *Il regime giuridico delle prestazioni di previdenza complementare*, in *PAPP*, 2004, n. 2, 405-428.

Il saggio di M. CINELLI, *Sulle funzioni della previdenza complementare*, in *RGL*, 2000, n. 3, 523-537, affronta il tema della funzione sociale della previdenza complementare e della garanzia costituzionale di “adeguatezza” della tutela.

- Per la dialettica tra legge, autonomia collettiva e autonomia individuale nella disciplina della previdenza complementare, si rimanda a: G. G. BALANDI, *Previdenza complementare e contratto collettivo*, in *RGL*, 1993, I, 471 ss.; A. TURSI, *Il contratto collettivo e la previdenza pensionistica pubblica e privata*, in *Rivista della Previdenza Pubblica e Privata*, 2001, 3, 4355; R. VIANELLO, *Previdenza complementare e autonomia collettiva*, Cedam, Padova, 2005; S. GIUBBONI, *Legge, contratto collettivo e autonomia individuale nella nuova disciplina della previdenza complementare*, in *RIDL*, 2007, 3, 337 ss., che sottolinea il permanere della primazia delle forme di previdenza complementare istituite dalla contrattazione collettiva, nonostante la riforma del 2005 abbia aumentato notevolmente gli spazi di libertà individuale del lavoratore.

- Per gli aspetti di diritto comparato e comunitario relativi alla previdenza complementare, si rimanda a P. OLIVELLI, R. PESSI, *La previdenza complementare nella Comunità europea*, Giuffrè, Milano, 1992; M. DE LUCA, *La previdenza complementare nell'ordinamento comunitario: problemi e prospettive di “coordinamento” ed “armonizzazione” dei sistemi nazionali*, in *DL*, 1991, n. 6, 540-551; P. BOZZAO, *La previdenza pensionistica complementare: il d.lgs. n. 124 del 1993 alla luce dell'esperienza europea e degli orientamenti comunitari*, in *DL*, 1993, I, 377 ss.; R. VIANELLO, *I fondi pensione nelle esperienze nazionali europee*, in M. BESSONE, F. CARINCI (a cura di), *La previdenza complementare*, in F. CARINCI (diretto da), *Diritto del lavoro, Commentario*, IV, Utet, Torino, 2004, 134; F. CAPARRA, A. COSTA, *Libera circolazione dei lavoratori e previdenza complementare nel diritto del lavoro dell'Unione europea*, in *Lavoro e previdenza oggi*, 2010, n. 7, 697-718.

- La flessibilità crescente dei rapporti di lavoro ha ridotto la capacità di risparmio dei lavoratori, interferendo inevitabilmente sullo sviluppo della previdenza complementare.

Sui rapporti tra previdenza complementare e flessibilità delle forme di lavoro, si veda M. PERSIANI, *La tutela previdenziale nella riforma del mercato del lavoro*, in *PAPP*, 2004, 995-1007; F. VALLACQUA, *Previdenza complementare e flessibilità nel mercato del lavoro*, in *RDSS*, 2006, 779 ss.

- Sui fondi pensione aperti, vedi: R. VIANELLO, *I fondi pensione aperti*, in CESTER (a cura di), *La riforma del sistema pensionistico*, Giappichelli, Torino, 1996, 489 ss; M. BESSONE, *Fondi pensione aperti, piani pensionistici individuali. Le grandi linee di una svolta di sistema*, in *Rivista della Previdenza Pubblica e Privata*, 2001, 17 ss.

Sulle forme pensionistiche individuali, vedi: G. VOLPE PIZZOLU, *Le forme pensionistiche individuali*, in M. BESSONE, F. CARINCI (a cura di), *La previdenza complementare*, in F. CARINCI (diretto da), *Diritto del lavoro, Commentario*, IV, Utet, Torino, 2004, 454 ss.

- Sulla corrente culturale che considera la previdenza complementare come un elemento del mercato finanziario, vedi: M. BESSONE, *Previdenza complementare*, Giappichelli, Torino, 2000, spec. 417-436.

- Sul tema delle prestazioni di previdenza complementare, si vedano: G. CIOCCA, *Le prestazioni*, in M. BESSONE, F. CARINCI (a cura di), *La previdenza complementare*, in F. CARINCI (diretto da), *Diritto del lavoro, Commentario*, IV, Utet, Torino, 2004, 427 ss.; S. TOZZOLI, *Le prestazioni di previdenza complementare*, in A. TURSI (a cura di), *La nuova disciplina della previdenza complementare*, in *NLCC*, 2007, 747 ss.

- Sul finanziamento della previdenza complementare, si vedano: G. ZAMPINI, *Il finanziamento*, in M. BESSONE, F. CARINCI (a cura di), *La previdenza complementare*, in F. CARINCI (diretto da), *Diritto del lavoro, Commentario*, IV, Utet, Torino, 2004, 320 ss.; C. ROMEO, *Prospettive della previdenza complementare tra riforme del lavoro e dinamiche di finanziamento*, in *LG*, 2006, 1154 ss.

- Per un'analisi della previdenza complementare nelle pubbliche professioni, sia consentito il rinvio a L. TADINI, *"Azioni di sistema" per incentivare l'adesione al fondo di previdenza complementare di categoria*, in M. TIRABOSCHI, P. RAUSEI (a cura di), *Commentario al contratto collettivo nazionale di lavoro per i dipendenti degli studi professionali*, in corso di pubblicazione per ADAPT University Press; si veda anche L. TADINI, *La previdenza obbligatoria e complementare dei liberi professionisti*, in *Bollettino speciale ADAPT, Osservatorio su Lavoro & Professioni*, 29 novembre 2011, n. 7.

1.1. Le peculiarità del pubblico impiego

L'entrata in vigore del decreto legislativo n. 252/2005 ha determinato una situazione peculiare per la previdenza complementare dei lavoratori subordinati del settore pubblico, ai quali si applica la disciplina previgente, ovvero il decreto legislativo n. 124/1993. La conseguente disomogeneità della disciplina oggi

vigente per il comparto pubblico rispetto a quello privato, può essere individuata come una concausa all'origine della scarsa diffusione dello strumento tra i dipendenti pubblici. La relazione annuale Covip relativa all'anno 2012 sottolinea come l'adesione allo strumento da parte di tali lavoratori sia assai limitata; cfr. COVIP, *Relazione per l'anno 2012*, in <http://www.covip.it/wp-content/uploads/Relazione-Annuale-2012.pdf>.

Sulla previdenza complementare del pubblico impiego, si veda, tra i molti, M. CINELLI, *La previdenza integrativa nel settore del pubblico impiego*, in *QDLRI*, n. 3, *La previdenza integrativa*, 1988, 132 ss. Più recentemente, A. BOLLANI, *Fonti istitutive e autonomia collettiva nella riforma della previdenza complementare*, in A. TURSI (a cura di), *La nuova disciplina della previdenza complementare (d. lgs. 5 dicembre 2005, n. 252)*, in *NLCC*, 2007, 608; M. A. PUGLIESE, *La previdenza complementare nel settore del pubblico impiego: il quadro normativo*, in G. FERRARO (a cura di), *La previdenza complementare nella riforma del welfare*, Giuffrè, Milano, 2000, 828-829. Per un quadro complessivo delle incontrovertibili specificità della previdenza complementare nel settore pubblico, cfr. INPDAP, *La previdenza complementare dei dipendenti pubblici. Le particolarità e le prospettive dopo il decreto n. 252/2005*, Franco Angeli, 2006; F. VALLACQUA, *La previdenza complementare per i dipendenti pubblici e privati*, Egea, Milano, 2008, 111-146.

Alcune interpretazioni dottrinali si sono mosse nella direzione di una adesione obbligatoria ai fondi pensione del pubblico impiego, resa possibile ad opera di un rinvio da parte del contratto individuale stipulato dal lavoratore ai contratti collettivi del settore, che godono di efficacia generalizzata. Sul punto, F. VALLACQUA, *Trattamento di fine servizio e contrattazione*, 12 maggio 2013, in <http://www.previnforma.it/wordpress/2013/05/12/trattamento-di-fine-servizio-e-contrattazione-2/>.

2. Un intervento necessario per il futuro dei giovani

- Preso atto che il sistema pensionistico di base non sarà in grado di assicurare trattamenti pensionistici adeguati alle giovani generazioni, le soluzioni possono essere variegata e innegabile appare il ruolo della previdenza integrativa per affiancare al primo pilastro una seconda pensione che, giustapponendosi alla prima, si qualifichi come complementare.

- L'adesione alla previdenza complementare pone la difficoltà non banale, specie per un giovane lavoratore *non standard*, di reperire le risorse necessarie da destinate a futuro reddito pensionistico, nonostante l'uso dello strumento paia ancor più legittimato, a causa dei vuoti di tutela pensionistica inevitabilmente connessi alla discontinuità lavorativa. Sul punto, si vedano: C. GIURO, *Giovani e previdenza integrativa*, in *DPL*, 2011, vol. 28, n. 20, 1204-1206; C. GIURO, *Previdenza di base e integrativa per i giovani e per le donne*, in *DPL*, 2009, vol. 26, n. 29, 1687-1692; P. VILLA, *Giovani senza: analisi sui limiti e gli squilibri generazionali del lavoro, del welfare, dei servizi*, in *RPolS*, 2011, n. 3.

La previdenza integrativa può rappresentare una risposta ai vuoti di tutela del sistema pubblico? Sul punto, si veda S. RENGA, *La tutela sociale dei lavori*, Giappichelli, Torino, 2006, 350-358. Una proposta normativa concreta che si propone di migliorare alcuni aspetti critici della normativa sulla previdenza complementare, al fine di agevolare i soggetti che accedono per la prima volta al mercato del lavoro, si veda F. PETRUCCI, *Integrare la disciplina della previdenza complementare per i lavoratori di prima occupazione*, in *CT*, 2012, n. 19, 1473-1476.

Si rimanda, altresì, a A. BUCCI, *Manca la voce "giovani" nella previdenza complementare*, in *Il giornale della banca e della finanza*, 2007, vol. 19, n. 1, 74 ss; A. PANDOLFO; *Far crescere la previdenza complementare per le nuove generazioni*, in C. DELL'ARINGA, T. TREU (a cura di), *Giovani senza futuro? Proposte per una nuova politica*, Arel - Il Mulino, Bologna, 2009, 315-320, che ritiene ragionevole concentrare il finanziamento della previdenza complementare a favore dei lavoratori più giovani, che ne hanno più bisogno dal punto di vista previdenziale perché, come egli afferma, «La mancanza di meccanismi di redistribuzione solidaristica penalizza soprattutto chi è lambito dalla precarietà».

- Per un'analisi aggiornata della situazione relativa alla previdenza complementare, con un'attenzione particolare rivolta ai giovani, si veda COVIP, *Relazione per l'anno 2012*, 29, in <http://www.covip.it/wp-content/uploads/Relazione-Annuale-2012.pdf>, che analizza i tassi di adesione per classi di età, evidenziando che soltanto il 18 per cento dei lavoratori con meno di 35 anni è iscritto a una forma pensionistica complementare; cfr. anche COVIP, *Relazione per l'anno 2011*, Roma, 23 maggio 2012, in www.covip.it, sezione *pubblicazioni*, voce *Relazioni annuali*, che sottolinea il ruolo essenziale del secondo e del terzo pilastro per il futuro pensionistico delle giovani generazioni.

2.1. La previdenza complementare stenta ad imporsi: *gap* culturale e informativo

- La previdenza complementare può svolgere un ruolo importante nell'affiancare il primo pilastro e garantire l'adeguatezza delle prestazioni previdenziali specialmente per i giovani lavoratori che, a causa delle ragioni già esaminate, saranno i soggetti più penalizzati dall'attuale sistema di calcolo della pensione obbligatoria.

Tuttavia, sono molti gli studi effettuati dai soggetti istituzionali competenti che dimostrano come tale strumento non decolli, nonostante le aspettative e le ipotesi formulate in proposito al momento della sua istituzione. Recentemente il Censis ha effettuato un'indagine che evidenzia una sorte di "delegittimazione sociale" della previdenza multi-pilastro. Le motivazioni dell'insuccesso dei fondi pensione sono variegata, ma unanime è la convinzione che l'Italia deve recuperare, rispetto a molti altri paesi, un *gap* culturale dovuto alla mancanza di un'adeguata conoscenza in materia finanziaria e previdenziale, che determina l'incapacità di scelte consapevoli relative alla propria posizione assicurativa e previdenziale,

superando atteggiamenti renitenti e promuovendo comportamenti virtuosi. Sul punto, si veda CENSIS, *Promuovere la previdenza complementare come strumento efficace per una longevità serena*, Roma, novembre 2012, in www.covip.it.

L'indagine pubblicata dalla Banca d'Italia nel febbraio 2010 misura il grado di competenza e di conoscenza finanziaria relative alle scelte d'investimento delle famiglie italiane. Si veda, BANCA D'ITALIA, *Bollettino statistico*, anno XX, 10 febbraio 2010, 28, in http://www.bancaditalia.it/statistiche/indcamp/bilfait/boll_stat/suppl_08_10_corr.pdf.

Per un'analisi specifica sul punto, relativa però al settore del pubblico impiego, che analizza anche altri studi effettuati sul livello di alfabetizzazione finanziaria e pensionistica, si rimanda a INPDAP, *La cultura previdenziale e finanziaria*, in *La previdenza complementare del pubblico impiego*, Terzo rapporto, marzo 2011, 128-140, in www.inpdap.it, sezione *pubblicazioni*, voce *rapporti*.

Le relazioni della Covip relative agli anni 2011 e 2012 espongono le iniziative intraprese in corso d'anno per promuovere una più diffusa informazione sulle prospettive e opportunità offerte dalla previdenza complementare. Si vedano, COVIP, *Relazione per l'anno 2011*, Roma, 23 maggio 2012, 91-94, in www.covip.it, sezione *Pubblicazioni*; COVIP, *Relazione per l'anno 2012*, Roma, 86-88, in www.covip.it, sezione *Pubblicazioni*

- Anche la dottrina sostiene che un effettivo sviluppo del secondo e del terzo pilastro non può prescindere da un'adeguata opera informativa. Sul punto, A. PANDOLFO; *Far crescere la previdenza complementare per le nuove generazioni*, in C. DELL'ARINGA, T. TREU (a cura di), *Giovani senza futuro? Proposte per una nuova politica*, Arel-Il Mulino, Bologna 2009, 315-320, per il quale l'informazione sulla previdenza complementare deve essere capillare e continua, perché costituisce una leva importante per promuovere la partecipazione dei giovani, che « più [ne] avrebbero bisogno».

Il saggio di E. FORNERO, *Crisi finanziaria e riforme previdenziali: quale ripensamento critico*, in *Politica Economica*, 2009, 57 ss, sostiene che gli individui dovrebbero essere adeguatamente preparati per affrontare le decisioni che riguardano il loro futuro.

Si veda anche A. LUSARDI, *Financial literacy. An essential tool for informed consumer choices?*, in *NBER working paper*, n. 14084, 2008, che sostiene la necessità di una “*financial license*” per gli individui che devono assumere decisioni finanziarie o previdenziali.

Non sono mancate, tuttavia, obiezioni sulla possibilità che le politiche di educazione finanziaria inducano negli individui condizioni di eccessiva sicurezza sulle proprie capacità. Si rimanda a L. MANDELL, *The impact of financial literacy education on subsequent financial behavior*, in *University at Buffalo Working paper*, 2006, che illustra le indagini condotte negli Stati Uniti sulla percezione dei consumatori rispetto alla propria comprensione dei servizi finanziari. Si veda in proposito la visione di L.E. WILLIS, *Against financial literacy education*, in *Iowa Law Review*, 2008, 94, 197-285.

Il saggio di V. DABUSTI, *La previdenza complementare oggi in Italia*, in *LPO*, 2010, n. 12, 1281-1297, si interroga sulle criticità relative alla diffusione in Italia della previdenza complementare.

- È ormai opinione diffusa che, per una comunicazione più efficace, vanno considerati alcuni principi fondamentali della finanza comportamentale e le moderne teorie che attingono alla psicologia cognitiva e alle neuroscienze. Per un quadro sul tema della comunicazione applicato alla previdenza complementare, al fine di comprendere gli atteggiamenti, i comportamenti e i processi motivazionali che stanno alla base di un approccio all'argomento, si rimanda a P. MUSSO (a cura di), *Il marketing e la comunicazione nella previdenza complementare*, in *Quaderni Mefop*, anno 2008, n. 14; si veda anche B. ALEMANNI, *Previdenza e comportamenti*, in *Quaderni Mefop*, anno 2013, n. 18, 101 ss.

2.2. Volontarietà o obbligatorietà dell'adesione: ipotesi di intervento

- A questo punto, considerando che la previdenza complementare potrebbe costituire una possibile risposta per garantire ai giovani l'effettività della tutela previdenziale, è opportuno interrogarsi sui possibili correttivi da adottare per rilanciare lo strumento.

- Uno dei *leit motiv* della previdenza complementare è rappresentato dalla riflessione dottrinale relativa al principio di obbligatorietà della tutela, contrapposto a quello della volontarietà dell'adesione, nell'ottica di una revisione sostanziale del sistema che attiene alla previdenza integrativa alla luce dell'obiettivo di interesse generale che essa persegue.

Secondo l'orientamento che accolse la scelta di incentrare il sistema di previdenza complementare sul principio di libera adesione, consentendo al singolo individuo di accedervi sulla base delle proprie personali esigenze e possibilità, si veda G. CIOCCA, *I fondi pensione e la libertà della previdenza privata*, in *DL*, 1995, n. 5, 364-399, che parla di libertà "nei" fondi e G. CIOCCA, *Introduzione*, in G. CIOCCA (a cura di), *Il trattamento di fine rapporto e i fondi pensione. Atti del Seminario - Macerata*, 16 maggio 2008, Edizioni Eum, 2009, 12, nel quale l'Autrice sostiene che «dubbi possono sorgere sulla funzionalizzazione della previdenza complementare alla previdenza pubblica, considerata la facoltatività della prima e l'obbligatorietà della seconda.» Si veda, altresì, G. CIOCCA, *Profili di legittimità costituzionale nel rapporto fra previdenza pubblica e previdenza complementare*, in *MGL*, 2000, 1-2, 118. Secondo G. ZAMPINI, *La previdenza complementare. Fondamento costituzionale e modelli organizzativi*, Cedam, Padova, 2004, 91-100, la libertà di adesione è anche garanzia di non aderire, con la conseguente impossibilità di ogni meccanismo di coartazione indiretta.

Sulla libertà individuale di adesione ai fondi pensione, si veda anche M. BESSONE, *Previdenza complementare*, Giappichelli, Torino, 2000, 70-77. Altri interessanti contributi dottrinali sono stati scritti sulle problematiche poste dal diritto individuale di adesione. Cfr. A. TURSI, *La previdenza pensionistica privata: forme*

complementari e forme individuali, in *RDSS*, 2002, 85 ss; R.PESSI, *Riflessioni sull'obbligatorietà della previdenza complementare per via dell'autonomia collettiva*, in *MGL*, 2008, 210 ss.; A. PANDOLFO, *Previdenza complementare: l'obbligatorietà non è a portata di contratto collettivo*, in *MGL*, 2008, 915 ss.

Per un interessante confronto sul tema tra Roberto Pessi e Pasquale Sandulli, si veda M. MARÈ, D. MASTANTUONO, P. PELLEGRINI, *Obbligatorietà o volontarietà dell'adesione: passa da qui il futuro dei fondi*, in *Newsletter Mefop*, n. 40, marzo 2010, 2-4.

Di diverso avviso, M. CINELLI, *Sulle funzioni della previdenza complementare*, in *RGL*, 2000, n. 3, 523-537, che parla di «metamorfosi possibile» e che, anche nei contributi più recenti, si orienta verso una scelta legislativa che adotti meccanismi di adesione obbligatoria. Infatti, l'Autore prefigura un sistema di *welfare mix*, cioè di integrazione tra pubblico e privato fondato, per entrambi i segmenti, sulla obbligatorietà, in una «prospettiva di conversione (anche) della previdenza complementare in forma di tutela sociale obbligatoria», come si legge in M. CINELLI, *La previdenza complementare*, Giuffrè, Milano, 2009, 42-43. Si rimanda anche a S. GIUBBONI, *Legge, contratto collettivo e autonomia individuale nella nuova disciplina della previdenza complementare*, in *RIDL*, 2007, 3, 337.

- L'analisi di M. REITANO, *L'opting out dalla previdenza pubblica a quella privata e le scelte di adesione dei lavoratori del Regno Unito*, in *Economia pubblica*, 2008, n. 5-6, si concentra sul modello di *opting out* parziale e in particolare sul caso del Regno Unito, che da anni prevede formule di uscita volontaria dal sistema previdenziale pubblico. Si veda anche A. MOTRONI, A. TESTA, *Come rilanciare le adesioni alla previdenza complementare: il caso italiano e quello inglese*, in *Newsletter Mefop*, 2012, n. 51, 8-10 e OECD, *Pensions outlook*, 2012, in www.oecd.org.

Se preferibile appare, anche in termini di efficienza, una scelta che rispetti la volontarietà dell'adesione, posto che sono gli individui a conoscere le proprie reali esigenze (economiche, previdenziali e familiari), tale impostazione non può che passare attraverso un'informazione e formazione capillare. Tuttavia, alcune interpretazioni dottrinali di psicologia economica hanno affermato che, in settori caratterizzati da asimmetrie informative (tale è quello previdenziale), l'incremento della capacità decisionale comporta spesso costi superiori ai benefici. Sul punto, G. LOEWESTEIN, *Is More Choice Always Better?*, in *Social Security Brief, National Academy of social insurance, 11th annual conference*, 1999.

Sull'opportunità di scelte che, con riguardo alla previdenza complementare, contemplino criteri di maggiore flessibilità e forme di *exit* che non pregiudichino la *ratio* economica dell'investimento, né il funzionamento operativo delle forme pensionistiche complementari, si veda G. AMATO, M. MARÈ, *Il gioco delle pensioni: rien ne va plus ?*, Bologna, 2007, 80 ss.

3. Flessibilità e pensione anticipata: misure “socialmente sostenibili” per affrontare la sfida demografica del futuro

- L'incremento della speranza di vita e, di conseguenza, del periodo di sopravvivenza dei pensionati espone il sistema pensionistico al rischio di erogare prestazioni per un periodo più lungo rispetto a quello preventivato all'epoca in cui furono formulate le promesse.

Per affrontare, sotto questo profilo, la sfida demografica, la prospettazione di correttivi si risolve, perlopiù, nell'erogazione di pensioni ridotte e/o nella riduzione del periodo di godimento della pensione, attraverso l'elevazione dell'età pensionabile.

- La dottrina economica, tuttavia, ha studiato con attenzione il nesso tra il tasso di occupazione dei lavoratori e quello dei giovani, per verificare se l'innalzamento dell'età pensionabile riduca il numero di posti di lavoro disponibili per le nuove generazioni.

Per un'analisi comparata si veda J. GRUBER, K. MILLIGAN, D. A. WISE, *Social Security Programs and Retirement Around the World: The Relationship to Youth Employment – Introduction and Summary*, in *NBER Working Paper*, n. 14647, 2009.

Per uno studio approfondito del caso italiano, che giunge a conclusioni opposte rispetto alla politica del *young in–old out*, si rimanda a A. BRUGIAVINI, F. PERACCHI, *Youth unemployment and retirement of the elderly: the case of Italy*, in *Working Paper dell'Università Ca' Foscari di Venezia, Dipartimento di Economia*, 2008. n. 45; cfr. anche S. CESARATTO, *Invecchiamento della popolazione, mercato del lavoro e welfare: un'introduzione critica*, in *Studi e note di economia*, 2009, 2, 395 ss.

- Una discussione accesa in ambito dottrinale attiene al ruolo svolto dalle pensioni di anzianità, in contrapposizione alla tendenza attuale di elevare l'età pensionabile.

Secondo l'autorevole interpretazione di M. PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale*, Cedam, Padova, 2000, 236, le pensioni di anzianità sono schemi pensionistici rivolti ai lavoratori che a lungo «hanno, con il proprio lavoro, contribuito al benessere della collettività» Sul punto, P. BOZZAO, *La tutela previdenziale del lavoro discontinuo*, Giappichelli, Torino, 2005, 82.

Per quanto attiene al ruolo di riequilibrio svolto dalle pensioni di anzianità si veda il contributo di E. GRAGNOLI, *Gli strumenti di tutela del reddito di fronte alla crisi finanziaria*, Relazione al Convegno nazionale AIDLASS, Pisa, 8 e 9 giugno 2012 (testo dattiloscritto, pag. 9), che attribuisce allo strumento la funzione di consentire condizioni più agevoli di accesso alla pensione.

- La tendenza a prolungare il periodo di vita attiva dei lavoratori può, tuttavia, rappresentare un'adeguata risposta al problema dell'invecchiamento della forza lavoro; ma – per garantire, contestualmente, una maggiore integrazione sociale degli anziani – essa deve essere accompagnata da un sistema più articolato di

misure, in grado di rendere più flessibili gli schemi di protezione sociale, valorizzando le strategie di invecchiamento attivo e di solidarietà tra le generazioni nel campo delle politiche del lavoro e dell'inclusione sociale. Sul punto, T. TREU, A. M. PONZELLINI, *Le politiche per l'invecchiamento attivo in Europa. Esperienze di policy in corso nei principali paesi partner e risultati ottenuti o previsti*, Arel - Il Mulino, Bologna, 2011. Il saggio di T. TREU, *Le politiche di activeaging*, in M. MADIA (a cura di), *Un welfare anziano. Invecchiamento della popolazione o ringiovanimento della società?*, Arel - Il Mulino, Bologna, 2007, 55-68, analizza il problema legato all'invecchiamento della popolazione, prevedendo una strategia che contempra una pluralità di politiche sociali ed economiche condivise da istituzioni e parti sociali.

Per un'accurata analisi delle politiche previste per l'*active ageing* si vedano G. GEROLDI, *Le politiche per un invecchiamento attivo*, in AA.VV., *1983-2003. Vent'anni di politica locale del lavoro*, Provincia Autonoma di Trento, Agenzia del Lavoro, Trento, maggio 2003, 175 ss.; G. OLINI, *L'invecchiamento attivo: analisi delle politiche*, Relazione al Workshop di Italia Lavoro sul Benchmarking delle politiche europee del lavoro, 2011.

Il saggio di E. BARRACO, *La riforma delle pensioni e gli strumenti per il prolungamento della vita lavorativa*, in *LG*, 2008, 561 ss., illustra le misure e gli strumenti contrattuali idonei ad agevolare il differimento del pensionamento e la permanenza del lavoratore all'interno del contesto lavorativo. Si vedano, sul punto, anche E. MANDRONE, S. MARCHETTI, D. RADICCHIA, *La partecipazione lavorativa degli over 50*, in *Osservatorio Isfol*, n. 2/2012, disponibile in www.archivio.isfol.it.

Buone prassi aziendali europee circa la gestione dei lavoratori anziani sono state raccolte dalla Commissione Europea (AA.VV., *Ageing and employment. Identification of good practice to increase job opportunities and maintain older workers in employment*, marzo 2006, disponibile in http://ec.europa.eu/employment_social/emplweb/news/index:en).

Lo studio effettuato dai laboratori Revelli, condotto da B. CONTINI, C. MALPEDE, C. VILLOSIO, *Il prolungamento della vita lavorativa dei "giovani anziani". Uno studio sulle strategie d'impresa*, Torino, giugno 2007, in http://www.laboratoriorevelli.it/_pdf/RapportoAnzianiCRT.pdf, ha indagato sulle strategie del personale adottate dalle aziende, al fine di individuare le criticità da porre all'attenzione della politica, per consentire in futuro un effettivo prolungamento della vita lavorativa dei "giovani anziani".

L'articolo di E. LETTA, *Un welfare anziano. Invecchiamento della popolazione o ringiovanimento della società?*, *Dossier. Terza economia. Sempre più valore dalla terza età*, in *Tendenze nuove*, 2009, n.3, 299-306, intende fornire una risposta a come riformare il nostro *welfare* e a quali siano le politiche da mettere in atto.

W. BROMWICH, O. RYMKEVITCH, *Età e invecchiamento nella vita lavorativa. Verso un diritto del lavoro per tutte le età*, in *DRI*, 2005, n. 4, 933 presenta alcuni contributi dottrinali che analizzano il tema dell'età e dell'invecchiamento nella vita lavorativa da diverse prospettive.

Tuttavia, nonostante l'impegno a garantire un "invecchiamento attivo", non manca chi, in dottrina, mette in dubbio la convinzione diffusa che la qualità della vita e il suo allungamento stiano procedendo senza problemi ed avanza l'ipotesi di uno scenario di invecchiamento per le giovani generazioni peggiore rispetto a quello di cui hanno goduto i loro genitori e nonni. Sul punto, A. BIANCO, *Qualità della vita e invecchiamento della popolazione. Materiali per un'ipotesi alternativa alla questione pensionistica*, in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, 2009, vol. 53, n. 2, 67-91.

- Per una disamina documentata ed approfondita sul versante previdenziale-pensionistico, oltre che delle politiche del lavoro, si vedano: G. GEROLDI, *Lavorare da anziani e da pensionati*, F. Angeli, Milano, 2000; F. MARCALETTI, *L'orizzonte del lavoro. Il prolungamento dell'esperienza professionale nell'ageing society*, Vita e Pensiero, Milano, 2007, 53 ss; AA.VV., *Il lavoro dopo i 65 anni*, in *Rivista Assistenza Sociale*, 2001, n.1; M. INTORCIA, F. LISO, L. VITALI, *Pensioni di anzianità, pensionamenti anticipati e ammortizzatori sociali*, Luiss edizioni, Roma, 2000. Interessante, ai fini del presente lavoro, appare la ricerca condotta sui percorsi di transizione verso il pensionamento in dieci paesi europei da D. BLANCHET, A. BRUGIAVINI, R. RAINATO, *Pathways to retirement*, in A. BORSCH-SUPAN et alii, *Health, ageing and retirement in Europe, First Results from the Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe*, Mannheim research institute for the economics of aging (MEA), 2005, reperibile in <http://ow.ly/nn9Xt>.

- Forme di pensionamento parziale potrebbero coniugare il prolungamento dell'attività lavorativa, con evidenti risvolti positivi in ambito previdenziale, con una migliore qualità della vita dei lavoratori "anziani". Il pensionamento parziale, tuttavia, potrebbe apparire una contraddizione ontologica: sul punto, si veda M. CINELLI, *Occupazione, protezione sociale, nuovi modelli di welfare: alcune riflessioni*, in *Jus*, 2010, n.3, 419-448.

L'Organizzazione internazionale del lavoro descrive il pensionamento parziale come «combinazione di un'occupazione *part-time* e il pagamento di una pensione ridotta». Si rimanda a ILO THESAURUS, in <http://www.ilo.org/public/libdoc/ILO-Thesaurus/english/tr2471.htm>.

- Controversi dibattiti hanno accompagnato la possibilità di rimuovere i limiti al concorso tra redditi da lavoro e trattamento previdenziale. Per una ricostruzione sistematica degli interventi legislativi in materia di cumulo della pensione con i redditi da lavoro, si veda D. COMEGNA, *Abolizione del divieto di cumulo tra pensione e reddito da lavoro*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del lavoro pubblico e privato e il nuovo welfare*, Giuffrè editore, 2008, 608 ss.

- Schemi contrattuali tesi a realizzare modelli di solidarietà intergenerazionale potrebbero favorire spazi per l'accesso dei giovani nel mondo del lavoro. Uno studio condotto da R. LEOMBRUNI, C. VILLOSIO, *Employability of older workers in Italy and Europe*, Laboratorio Revelli, WP n 43/2005, in

http://www.laboratoriorevelli.it/_pdf/wp43.pdf, indaga gli effetti del pensionamento anticipato sul tasso di partecipazione al mercato del lavoro.

Per un'analisi di tale forma di flessibilità si vedano: B. CONTINI, E. FORNERO, *Scelte lavorative e di pensionamento degli anziani in Italia*, Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, (2003), in <http://cerp.unito.it/images/stories/publicazioni/rapporto1.pdf>; B. CAPONETTI, *Sul part-time previdenziale*, in *RGL*, 2012, 92 ss. Anche G. ESPING ANDERSEN, *Oltre lo Stato assistenziale*, Garzanti, Milano, 2010, parla di «politiche di attivazione degli anziani e a meccanismi di messa in pensione parziale».

- Una società che consenta a ciascuno, ad ogni età secondo le proprie esigenze e capacità, di contribuire al progresso economico e sociale è un obiettivo che potrebbe essere raggiunto grazie alla solidarietà intergenerazionale.

Tale intento compare nel documento che spiega le motivazioni che hanno spinto l'Unione Europea a designare il 2012 come anno europeo dell'invecchiamento attivo e dalla solidarietà tra le generazioni (*European Year for Active Ageing and Solidarity between Generations 2012: Ognuno ha un ruolo da svolgere*, 2012, presente in <http://ow.ly/n9qNi>). Infatti la decisione n. 940/2011/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 settembre 2011 sull'Anno europeo dell'invecchiamento attivo e della solidarietà tra le generazioni (2012), in http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/volontariato/Decisione940_2011_UE.pdf, sostiene che la promozione dell'invecchiamento attivo implica «che i sistemi di protezione sociale siano adeguati e offrano gli opportuni incentivi».

- Non poche, tuttavia, sono ancora le discriminazioni “per età”, le cui vittime sono i lavoratori anziani. Sul punto, con un'analisi del concetto di età come «una delle più democratiche delle caratteristiche umane» si veda R. BLANPAIN, *Le differenze di trattamento e la discriminazione connessa all'età: una società per tutte le età*, in *DRI*, 2005, n. 4, 942 ss.

Un'analisi sull'argomento che include, oltre alla normativa italiana e comunitaria, anche un *focus* sulla legge tedesca è presente in M. MOCELLA, *Età pensionabile e discriminazioni in ragione dell'età*, in *RIDL*, 2011, n. 2, 515. Per una rassegna delle pronunce della Corte di giustizia europea sul tema delle discriminazioni fondate sull'età si rimanda a L. CALAFÀ, *Le discriminazioni fondate sull'età: sequenza giurisprudenziale recente del fatto di rischio “emergente”*, in *RIDL*, 2010, n. 4., 993 ss.; M. P. MONACO, *La giurisprudenza della Corte di giustizia sul divieto di discriminazione per età*, in *DRI*, 2010, n. 3, 876.

Un'analisi della direttiva n. 2007/78/CE riferita alle discriminazioni legate all'età è presente in O. BONARDI, *Le discriminazioni basate sull'età*, in M. BARBERA (a cura di), *Il nuovo diritto antidiscriminatorio. Il quadro comunitario e nazionale*, Giuffrè, Milano, 2007, 125 ss.

Sulla necessità di distinguere il principio di non discriminazione e i principi di parità stabiliti a favore dei lavoratori “flessibili” si veda M. BIAGI, R. SALOMONE, *Principio di non discriminazione*, in M. BIAGI (a cura di), *Il lavoro a tempo parziale*, Giuffrè, Milano, 2000, 98.

- Per un'analisi sociologica dei rapporti intergenerazionali, si vedano: A. GOLINI, R. IACOUCCI, *Tendenze demografiche e rapporti fra le generazioni*, Università La Sapienza, Dipartimento di Scienze Demografiche, Roma, 2003, 1, in <http://www.statistica.unipd.it/insegnamenti/sociol/matdid/golini2003.pdf> ; C. ATTIAS-DONFUT, *Sociologie des générations. L'empreinte du temps*, PUF, Paris, 1988, che affronta con ampiezza il concetto di generazione dal punto di vista sociologico.

In merito al conflitto intergenerazionale, cfr. G. CAZZOLA, *Lavoro e welfare: giovani versus anziani: conflitto tra generazioni o lotta di classe del XXI secolo?*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2004, 29 e A. M. PONZELINI, *Problemi e prospettive dell'occupazione giovanile: un quadro comparato. Il rapporto tra generazioni nel lavoro. Disuguaglianza senza conflitto?*, in *DRI*, 2009, n. 3, 537 ss.

3.1. Il pensionamento parziale in Europa

- I paesi europei dispongono di regolamentazioni previdenziali diversificate, con le quali strutturano le modalità di calcolo della pensione e i requisiti richiesti per accedervi, prevedendo in alcuni casi lo strumento della pensione parziale, in altri non contemplandolo affatto.

Per una classificazione che distingue gli schemi in base a vari criteri, vedi G. GEROLDI, *Le integrazioni al reddito dei lavoratori anziani*, in *Diritto ed economia dello Stato Sociale*, Supplemento al n.3/2002, 15-40.

Per un esame degli assetti normativi previsti, si vedano E. FORNERO, C. MONTICONE, *Il pensionamento flessibile in Europa*, in *Verso il nuovo welfare: obiettivi e strategie, Quaderni europei sul nuovo welfare*, febbraio 2007, n. 7, in <http://www.newwelfare.org>; D. ZACCARIA, *Traiettorie dal lavoro alla pensione in Italia, Germania, Danimarca e Regno Unito*, in *SM*, 2009, 63-93; OCSE, *Pension at a glance*, 2011, in www.oecd.org.

Uno studio rivolto ad offrire una panoramica comparata tra i paesi dell'Unione Europea sugli strumenti più efficaci per promuovere l'invecchiamento attivo, tra i quali si annovera il pensionamento parziale, è stato effettuato da ITALIALAVORO S.P.A., UNIONE EUROPEA, MINISTERO DEL LAVORO, DELLA SALUTE E DELLE POLITICHE SOCIALI, FONDO SOCIALE EUROPEO, *Rapporto di Benmarching sull'invecchiamento attivo in Europa*, novembre 2011, in http://bancadati.italialavoro.it/BDD_WEB/directly.do?w=3&p=DOCUMENTA&titolo=strumenti_7895.jsp, nonché in www.bancadati.italialavoro.it.

- Per un'indagine sulle regole previdenziali in Svezia, si rimanda a E. WADENSJÖ, *Le pensioni e il lavoro a tempo parziale in Svezia*, in *Quaderni Europei sul nuovo Welfare*, Quaderno n.5/2006, in www.newwelfare.org e S. TRUCCHI, *Il pensionamento graduale: non bastano le leggi*, in www.cerp.unito.it. Sul pensionamento parziale in Francia, cfr. S. BUFFETEAU, P. GODEFROY, *Conditions de départ en retraite selon l'âge de fin d'études: analyse prospective pour les générations 1945 à 1974*, Direction des Études et Synthèses

Économiques, in *INSEE Institut National de la Statistique et des Études Économiques Working Paper G*, 2005/01.

3.2. La situazione in Italia

- In controtendenza rispetto alla posizione dell'Unione Europea, la posizione italiana si segnala per tassi di attività degli anziani estremamente modesti, frutto di reiterate scelte politiche che paiono alquanto discutibili. In tale direzione si è posto negli ultimi decenni anche l'utilizzo del prepensionamento per fini di politica industriale. Sul punto, si veda il saggio di A. LUCIANI, *La previdenza sociale nella crisi: il prepensionamento*, in *PS*, 1986, n. 3, 571-598, che delinea le funzioni sociali dell' istituto, descrivendone la *ratio* e la natura giuridica.

Per un ulteriore approfondimento, si vedano altresì I. ROSARIO, *Il lavoro part-time e i prepensionamenti*, in *AI*, 2007, 1501 ss. e G. CARDONI, *Pensioni anticipate e regime del cumulo*, in *PAPP*, 2006, n. 1, 58-74. Quest'ultimo Autore analizza origini e funzione del prepensionamento e commenta una sentenza della Cassazione a Sezioni Unite, che rileva una dissociazione cronologica tra maturazione del diritto a pensione e decorrenza del trattamento.

Le istituzioni comunitarie hanno esortato gli stati membri ad adottare strumenti per l'innalzamento dell'età pensionabile e hanno raccomandato di evitare l'utilizzo improprio del pensionamento anticipato. Sul punto, cfr. COVIP, *Relazione per l'anno 2011*, in www.covip.it.

- Per una ricostruzione degli interventi normativi in materia di pensionamento parziale o "progressivo" in Italia che, nonostante gli scarsi risultati prodotti sul piano dell'effettività, è stata il frutto di una cospicua attività legislativa, si veda E. FORNERO, C. MONTICONE, *Il pensionamento flessibile in Europa*, in *Verso il nuovo welfare: obiettivi e strategie, Quaderni europei sul nuovo welfare*, febbraio 2007, n. 7, in <http://www.newwelfare.org>. Si veda anche F. SPEROTTI E G. TOLVE, *Questioni nuove, risposte vecchie: uno sguardo agli strumenti già esistenti di "staffetta intergenerazionale"*, in *Bollettino speciale ADAPT*, 30 maggio 2013, n. 14.

Per un esame del decreto legge n. 726/1984, convertito nella legge n. 863/1984, che introduce nel nostro ordinamento il così detto "contratto di solidarietà espansivo", si rimanda a T. TREU, *La disciplina legale dei contratti di solidarietà: riflessioni generali*, in *DL*, 1985, I, 14.

Per una disamina dell'istituto previsto dall'art. 1 della Legge 23 dicembre 1996 n. 662, si veda M. GOFFREDO, V. MELECA, *Orario e tempi di lavoro*, Wolters Kluwer Italia, 2009, 153 ss.

La fattispecie introdotta dall'art. 1, comma 1160 della Legge 296/2006 è oggetto di approfondimento nel contributo di M. MISCIONE, C. GAROFALO, R. MURATORIO, *Lavoro e previdenza nella legge finanziaria del 2007*, in *LG*, 2007, n. 2, 113.

3.3. Il dibattito attuale e lo stato dell'arte: il pensionamento parziale come strumento di solidarietà intergenerazionale

- Il dibattito attuale sta rivalutando l'istituto del pensionamento parziale, oggetto di alcune proposte di legge, di un decreto direttoriale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali (n. 807 del 19 ottobre 2012) e dell'interesse dimostrato dalle aziende verso iniziative tese ad incentivare il differimento del pensionamento, attraverso forme di flessibilità che possono anche favorire spazi per l'accesso dei giovani nel mondo del lavoro.

- Per quanto concerne il primo aspetto, si rimanda ad un'analisi del disegno di legge n. 3181/2012, d'iniziativa dei Senatori TREU, GHEDINI, ICHINO, NEROZZI, PASSONI, ROILO, rubricato "*Interventi a sostegno del pensionamento flessibile e della solidarietà intergenerazionale*", presentato alla Presidenza del Senato il 29 febbraio 2012. Testo e relazione sono disponibili sul sito internet del Senato della Repubblica, in www.senato.it e in www.pietroichino.it.

Per un approfondimento della recente proposta, disciplinata dall'art. 3 del disegno di legge n. 3515 del 10 ottobre 2012, denominato "Santini-Ghedini" e presentato nuovamente al Senato in data 15 marzo 2013, si veda il *Bollettino speciale ADAPT*, 30 maggio 2013, n. 14. Si rimanda, in particolare, ad un approfondimento del decreto, presente in M.C. AMORIGI, R. ZUCARO, *La solidarietà intergenerazionale: riflessioni sul DDL Santini-Ghedini*, in *Bollettino speciale ADAPT*, 30 maggio 2013, n. 14.

Sia consentito il rinvio, inoltre, a L. TADINI, *Staffetta generazionale: quali convenienze per lavoratori e imprese?*, in *Bollettino speciale ADAPT*, 30 maggio 2013, n. 14, che esamina i vantaggi e le criticità della proposta dal punto di vista dei lavoratori e delle imprese. Per effettuare le valutazioni presenti nel contributo, si rimanda ad un'analisi dei tassi di sostituzione della pensione presenti nel Rapporto della Ragioneria Generale dello stato, *Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario: le previsioni elaborate con i modelli della RGS aggiornati al 2012*,

in <http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Attivit--i/Spesa-soci/Attivit--d/2012/index.html>.

Per una panoramica europea del pensionamento parziale, si veda L. TADINI, *Esempi di pensionamento parziale in Europa*, in *Bollettino speciale ADAPT*, 30 maggio 2013, n. 14, in www.bollettinoadapt.it. Nello stesso *Bollettino speciale ADAPT*, si vedano anche i contributi di M. TIRABOSCHI, *Riforma Fornero delle pensioni e staffetta generazionale: quale coerenza, quale efficacia, quali vantaggi e per chi?* e di M. SQUEGLIA, *Riforme senza progetti e progetti senza riforme. Alcune brevi considerazioni a proposito di cosa dicono i tecnici e di cosa fanno i politici*.

- Sulle iniziative intraprese dalle aziende, il patronato INAC-CIA prefigura uno schema contrattuale simile (leggilo in <http://www.modena.cia.it>), ma obbligatoriamente connotato dall'assunzione di un "giovane" da affiancare ad un

lavoratore anziano che, contestualmente, abbia trasformato il proprio rapporto lavorativo da *full-time* in *part-time*

- Un patto di solidarietà generazionale denominato “Progetto Ponte” è una delle novità previste dal rinnovo 2013-2015 del contratto del settore chimico farmaceutico, siglata in Confindustria il 22 settembre 2012. Si veda <http://www.federchimica.it>.

- Anche l’obiettivo del progetto sperimentale di Assolombarda, denominato “Ponte generazionale”, è quello di coniugare l’accompagnamento alla pensione dei lavoratori più maturi con l’ingresso di giovani in azienda. Si rimanda al sito internet www.assolombarda.it, che rende disponibile sia il protocollo d’intesa tra i soggetti coinvolti, che gli accordi stipulati tra la Regione Lombardia, l’Inps e alcune organizzazioni sindacali lombarde. Per un’analisi delle iniziative regionali si veda M. C. AMORIGI, *Esperienze regionali di «staffetta intergenerazionale»*, in *Bollettino speciale ADAPT*, 30 maggio 2013, n. 14.

4. Alcune considerazioni conclusive partendo dall’analisi dell’art. 3 del disegno di legge n. 3515/2012.

- Si è inteso analizzare, alla luce del percorso fin qui condotto, la “solidarietà intergenerazionale”, al fine di comprenderne l’opportunità, sia sotto il profilo delle prospettive lavorative offerte ai giovani, sia rispetto alla sostenibilità del sistema pensionistico in prospettiva diacronica.

- L’ipotesi esaminata corrisponde all’art. 3 del d.d.l. n. 3515/2012, poiché disegna un quadro che corrisponde, in linea di massima, a quello più frequentemente considerato dal dibattito politico e sociale come uno dei correttivi per affrontare gli attuali problemi del lavoro e della previdenza. Si veda il disegno di legge n. 3515, d’iniziativa dei Senatori TREU, GHEDINI, ICHINO, NEROZZI, PASSONI, ROILO, rubricato “*Interventi a sostegno del pensionamento flessibile e della solidarietà intergenerazionale*”, presentato alla Presidenza del Senato il 29 febbraio 2012. Testo e relazione sono disponibili sul sito internet del Senato della Repubblica, in www.senato.it e in www.pietroichino.it.

5. Proposte di equità redistributiva: lo stato dell’arte

- Acceso è il dibattito che sta tenendo impegnati gli esponenti governativi, nel tentativo di offrire soluzioni ai temi del lavoro e della previdenza sociale. Le proposte che si cercano di esaminare, anche se in via sommaria, sono quelle formulate in nome di una equità non solo attuariale, ma anche intergenerazionale, nel tentativo di impedire di far gravare sulle future generazioni i costi attuali della sicurezza sociale.

- Per un commento sul recente progetto di legge (A.C. 857/2013) presentato, che propone di reintrodurre una flessibilità nell'età di pensionamento, si vedano G. CAZZOLA, *Il libro cuore delle politiche del Welfare. Considerazioni a margine della cosiddetta flessibilità dei pensionamenti*, in *Bollettino ordinario ADAPT*, 17 giugno 2013, n. 23 e C. TUCCI, *Maxi-assegni, due ipotesi per la riforma*, in *Il Sole 24 Ore*, 22 agosto 2013, 7.

- Varie proposte sono state formulate per interventi redistributivi a favore delle giovani generazioni, che prevedono una sorta di “contributo di solidarietà” dalle c.d. “pensioni d'oro” che contengono un rendimento implicito dei versamenti effettuati. La Commissione Brembilla sulla spesa previdenziale aveva effettuato, già nel 2001, uno studio interessante per individuare gli anni di pensione percepita non coperti da contributi versati. Sul punto, si veda P. VALENTINI, *Regali da restituire*, in *Milano Finanza*, 7 settembre 2013, 22-23.

Prelievi disposti sui trattamenti previdenziali erano stati già previsti in precedenza. Per alcune osservazioni in merito all' articolo 1, comma 2, lettera u) primo e secondo periodo, della L. 243/2004, che aveva previsto un contributo del 4% per le pensioni elevate, si veda C. PETRUCCI, *Brevissime note sul contributo di solidarietà sulle c.d. pensioni d'oro*, in *Giurisprudenza Piemontese*, 2005, 3, 396-401.

Per un'analisi delle singole proposte, si rimanda a G. CAZZOLA, *Il libro Cuore delle politiche del Welfare. Considerazioni a margine della cosiddetta flessibilità dei pensionamenti*, in *Bollettino ordinario ADAPT*, 17 giugno 2013, n. 23; G. AMATO, *Un fondo comune per l'equità previdenziale*, in *Il Sole 24 Ore*, 21 luglio 2013, 1; T. BOERI, *Pensioni d'oro, è l'ora della trasparenza*, in *La Repubblica*, 13 agosto 2013, 29; T. BOERI, T. NANNICINI, *Pensioni: la trasparenza d'oro*, in *www.lavoceinfo.it*, 21 agosto 2013; F. DE DOMINICIS, *L'Inps lancia l'allarme: non toccate i nostri soldi*, in *Liberò*, 22 agosto 2013, 2.

In alcuni progetti le risorse provenienti dagli interventi sulle pensioni sarebbero destinati all'erogazione di un reddito minimo garantito, per combattere le situazioni di povertà e il rischio di esclusione sociale. Il dibattito sul punto è particolarmente acceso; molte interpretazioni sostengono che il beneficio potrebbe essere “condizionato” all'apporto di un'attività di utilità sociale. Sul punto, si veda la stimolante proposta di P. BOZZAO, *La tutela previdenziale del lavoro discontinuo*, Giappichelli, Torino, 2005, 230-247 (si segnala, in particolare, l'introduzione curata da E. GHERA).

Una interessante architettura del sistema pensionistico è presente nel “disegno” formulato per il futuro pensionistico dei giovani da G. CAZZOLA, *Pensioni: una proposta per i giovani. Parliamone*, in *Bollettino ordinario ADAPT*, 15 luglio 2013, n. 27.

ABBREVIAZIONI RIVISTE

<i>AI</i>	Amministrazione italiana (L')
<i>ADL</i>	Argomenti di Diritto del Lavoro
<i>CT</i>	Corriere Tributario
<i>DPL</i>	Diritto e Pratica del Lavoro
<i>DL</i>	Diritto del lavoro
<i>DRI</i>	Diritto delle Relazioni Industriali
<i>DL Marche</i>	Diritto Lavoro Marche
<i>EL</i>	Economia e lavoro
<i>FI</i>	Foro Italiano (II)
<i>DLRI</i>	Giornale di Diritto del Lavoro e Relazioni Industriali
<i>GC</i>	Giustizia Civile
<i>GiC</i>	Giurisprudenza Costituzionale
<i>GD</i>	Guida al diritto
<i>GL</i>	Guida al lavoro
<i>Iprev</i>	Informazione previdenziale
<i>LD</i>	Lavoro e Diritto
<i>LPO</i>	Lavoro e Previdenza Oggi
<i>LG</i>	Lavoro nella Giurisprudenza (II)
<i>LPA</i>	Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni
<i>MGL</i>	Massimario di Giurisprudenza del Lavoro
<i>NGL</i>	Notiziario della Giurisprudenza del Lavoro
<i>NLCC</i>	Nuove Leggi Civili Commentate
<i>PAPP</i>	Previdenza e Assistenza Pubblica e Privata
<i>PD</i>	Politica del diritto
<i>PE</i>	Politica e economia
<i>PS</i>	Previdenza sociale
<i>QDLRI</i>	Quaderni di Diritto del Lavoro e Relazioni Industriali
<i>RIMP</i>	Rivista degli infortuni e delle malattie professionali
<i>RDSS</i>	Rivista di Diritto della Sicurezza Sociale
<i>RGL</i>	Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale
<i>RIDL</i>	Rivista Italiana di Diritto del Lavoro
<i>RIPS</i>	Rivista Italiana di Previdenza Sociale
<i>RTDPC</i>	Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile
<i>RDFinSFin</i>	Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze
<i>RPolS</i>	Rivista delle politiche sociali
<i>RGL</i>	Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale
<i>SP</i>	Sistema Previdenza

Ringraziamenti

Al termine di questo percorso di ricerca, che ha rappresentato per me una sfida nella quale mi sono messa personalmente in gioco, mi accingo ad usare il rituale dei ringraziamenti senza alcuna retorica, ma conferendogli il senso autentico di gratitudine che provo nei confronti di coloro che mi sono stati accanto e che, in modi diversi, hanno contribuito alla stesura di questa tesi.

Il mio primo e sincero ringraziamento è rivolto al prof. Michele Tiraboschi, che mi ha offerto l'opportunità di intraprendere questo intenso percorso e che mi ha trasmesso un importante patrimonio di "saperi", indispensabile per affrontare con competenza le tematiche previdenziali.

Ringrazio il mio relatore, avv. Vincenzo Putrignano, che ha seguito "passo passo" l'elaborazione del mio lavoro, guidandomi con saggi consigli e seguendomi costantemente nella realizzazione della tesi di dottorato; devo molto al suo supporto e alla sua guida sapiente.

Ringrazio il prof. Bertagna e tutti i Professori, i collaboratori di Adapt e i colleghi di dottorato; grazie per gli insegnamenti ricevuti e per aver condiviso con me idee, progetti e prospettive.

Grazie a Maria Teresa, a Chiara e a Laura, per la disponibilità che mi ha molto confortato.

Grazie a papà, per i suoi sorrisi e per i suoi occhi che, anche nell'oblio, sono ancora pieni di luce e di amore.

Grazie a Roberto, per avermi ascoltato e incoraggiato, sempre.

Grazie a Silvia, a cui dedico questo lavoro.