

*Nuovi modelli di protezione sociale
fra istanze risalenti e pretese recenti:
profili di criticità e problemi di finanziamento* ¹.*

di

Pasquale SANDULLI

SOMMARIO: *1. - Uno sguardo al recente passato. 2 - Le opzioni di sistema fra assistenza, pensioni ed inclusione. 3 – Le linee del reddito di cittadinanza. 4 – Nuovi requisiti di accesso alle pensioni. 5 – Le riforme fra vecchi e nuovi parametri di costituzionalità. 6 - Della sostenibilità economica delle nuove misure.*

1. – Uno sguardo al recente passato.

In una significativa dichiarazione del Ministro del Lavoro pro-tempore all'esito della conversione in legge del d. l. 201/11, si affermava che il regime pensionistico di vecchiaia doveva considerarsi una partita chiusa²: questo sul presupposto che fosse oramai superata la fase transitoria di residua operatività dell'accumulazione di anzianità in regime a prestazione definita di tipo retributivo, essendo stato già da prima blindato il meccanismo di implementazione dell'età pensionabile³ - dal quale si era addirittura cercato di ricavare l'ulteriore effetto di protrazione della tutela dal licenziamento del rapporto di lavoro sulla base di una mera potestà del lavoratore⁴ - cosicché non si dovessero più disporre ulteriori modifiche del sistema. Un sistema riveniente, notoriamente, dalla l. n. 335/95, nella quale campeggiava – ad essenziale integrazione del sistema di calcolo contributivo⁵ – la formula della rivalutazione

¹ * *Questo saggio è destinato alla raccolta di studi in onore di ROBERTO PESSI.*

² *Audizione Camera deputati del 31 gennaio 2012; vedi anche Sole24ore del 4 dicembre 2011 e la reazione di CesareDamiano.wordpress.com 31 gennaio 2012.*

³ Per effetto dell'art. 12 bis del d.l. 78/10 sub l. conv. n. 122/10, che addossa la responsabilità erariale ai due direttori, a ciò delegati, del MinEconomia e del MinLavoro per l'eventualità di mancato adeguamento dei relativi coefficienti.

⁴ La questione si collegava alla originaria concezione del reddito da pensione come sostitutivo del reddito da lavoro (art. 11, comma 1 ora abrogato, l. n. 604/66). Il tentativo, anche ministeriale, di protezione dal licenziamento oltre l'età pensionabile legale – sulla base della previsione dell'art. 24, c. 3, d. l. n. 201/11 - è stato smentito da Cass. SS. UU. n. 17589/15.

⁵ Art. 1, comma 9: *Il tasso annuo di capitalizzazione è dato dalla variazione media quinquennale del prodotto interno lordo, (PIL) nominale, appositamente calcolata dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), con riferimento al quinquennio precedente l'anno da rivalutare.*

dei montanti individuali mediante capitalizzazione secondo un tasso automaticamente correlato alle variazioni del PIL, immaginato ottimisticamente sempre in crescita, e che a distanza di circa venti anni avrebbe rivelato la sua fragilità, costringendo alla immediata adozione di norme correttive⁶. Così come altre correzioni si sarebbero rese necessarie: alcune addirittura fin da subito, nell'ambito della stessa legge di conversione, mediante l'introduzione di meccanismi volti ad attenuare l'effetto della immediata elevazione dell'età pensionabile, in particolare per le donne, per talune classi di età (art. 15bis come da legge di conversione n. 214/11), altre destinate a prolungarsi nel tempo attraverso reiterate proroghe, come nel caso dei c.d. "salvaguardati"⁷.

Nonostante le affermazioni di definitività del sistema, lo stesso d.l. 201/11 ospitava due variabili temporanee funzionali al contenimento della spesa pensionistica, entrambe risalenti a precedenti leggi, ma severamente inasprite nell'occasione - quali l'azzeramento della perequazione delle quote elevate di pensione e l'introduzione di un terzo scaglione delle pensioni c.d. "d'oro" sul quale far gravare una più consistente contribuzione di solidarietà - e quindi sottoposte al vaglio di costituzionalità, con esito infausto per entrambe le disposizioni⁸.

Non è mia intenzione di riepilogare qui tutte le criticità emerse nel lungo e complesso processo regolativo delle forme di protezione sociale, quanto

⁶ L'ottimismo iniziale ha dovuto fare i conti con l'ipotesi (cfr. *Il sole 24 ore 6 nov. 2014* e le riflessioni di chi scrive in *Il sole 24 ore 11 nov. 2014*) di segno negativo del PIL, che ha rischiato di mettere in discussione l'affidabilità stessa dello Stato Sociale: rischio evitato grazie all'art. 5 d.l. n. 65/15. Sarebbe stato paradossale che il montante di base fosse esposto alle oscillazioni dell'economia, a fronte invece della garanzia offerta ex art. 8, comma 9 d. lgs n. 252/15 a copertura del TFR degli aderenti taciti alla previdenza complementare. I segnali di recessione della congiuntura finale del 2018 espongono alla ripetizione di un tale evento, che verrebbe comunque tamponato come previsto dall'art. 5 citato.

⁷ Il problema si trascina, e risulta ancora scoperta una platea di 6.000 lavoratori interessati, che non ha trovato soluzione nella legge di bilancio per il 2019, nonostante le pressioni esercitate.

⁸ Si tratta delle note sentenze della Corte cost., n. 70/15 e 116/13, entrambe dichiarative di illegittimità costituzionale delle norme impugnate. Piace qui segnalare l'appassionata (auto)analisi della giurisprudenza costituzionale in chiave di valorizzazione del canone di solidarietà, condotta da S. SCIARRA, *Prove di solidarietà in alcune sentenze della Corte costituzionale*, relazione introduttiva del Corso di perfezionamento in diritto previdenziale promosso dalla Fondazione Pera, Lucca 3 maggio 2018, in corso di pubblicazione in *Riv Dir. Sic. Soc.*, n. 2/2019.

evidenziare, sul piano metodologico, due delle linee di sviluppo del sistema – non solo, anche se prevalentemente, pensionistico - destinate ad orientare le scelte di un legislatore consapevole: la mutevolezza dei presupposti da cui derivano le soluzioni da adottare in termini di relativa elasticità, avendo cura di evitare i rischi derivanti dalla ingiustificata compromissione di diritti quesiti, nonché – in qualche modo correlata - la necessità, insita in ogni manovra pensionistica, di opportunamente graduare gli effetti delle innovazioni. Si tratta di due linee importanti, che integrano quella, prioritaria per ogni tipo di intervento sociale, della sostenibilità finanziaria⁹, che per le pensioni si declina in termini pur sempre di sostenibilità ma nel lungo periodo, mentre per le altre forme, previdenziali e assistenziali, la sostenibilità è riferita essenzialmente al breve periodo, essendo esse suscettibili di assestamento immediato, sia in termini economici sia, per quel che qui interessa, specialmente dal punto di vista giuridico, in assenza della problematica dei diritti quesiti.

Successivamente alla intensa normazione del 2011, va dato atto che alla concentrata attenzione della legge *Salva Italia* sulle pensioni – l’art. 24 è esclusivamente dedicato all’intero sistema pensionistico - ha fatto riscontro, a stretto giro e come da programma del Governo dell’epoca, una rivisitazione degli strumenti di sostegno del reddito sia in costanza di rapporto sia in caso di cessazione (l.92/12, artt. 2 e 3), in una logica universale ma ancora di Welfare lavoristico, con l’evidente obiettivo di sovvenire le situazioni di scarsità reddituale, secondo tecniche connotate dal criterio di corrispettività, accentuato nella legislazione del 2015 per effetto dell’uso della formula “storia contributiva” (art. 1, c. 1, l. n. 183/14 e d.lgs n. 22/15), propria del sistema previdenziale¹⁰.

È questo, tuttavia, il passo immediatamente precedente a quello della ritrovata

⁹ È qui la radice delle sentenze di inammissibilità del referendum abrogativo in materia di pensioni, n. 2/94 (sull’art. 3 l. n. 421/92 e relativi decreti delegati) e n. 6/15 (sull’art. 24 d.l. n. 201/11).

¹⁰ Per una panoramica degli strumenti di sostegno del reddito nel contesto del *Jobs act*, cfr. a cura di R. PESSI e G. SIGILLÒ MASSARA, *Ammortizzatori sociali e politiche attive per il lavoro*, Torino, 2017; cfr. anche a cura di E. BALLETTI e D. GAROFALO, *La riforma della Cassa integrazione guadagni*, Bari, 2016.

attenzione ai problemi di scarsità di reddito in generale – sintetizzabili nell’espressione “lotta alla povertà” - proprio del Welfare assistenziale, che era rimasto fermo alla legge 328/2000¹¹. A parte, infatti, le – più corrette, a giudizio della Corte Costituzionale¹² – rinnovate manovre di contenimento della perequazione e di prelievo del contributo sulle pensioni più elevate, e quelle conseguenti alla successiva intesa Governo-Confederazioni sindacali del settembre 2016¹³, la XVII legislatura registra l’emanazione della legge n. 33/17, di delega per “Il contrasto alla povertà” da cui scaturisce il d. lgs n. 147/17 e l’immissione nell’ordinamento italiano del Reddito di inclusione (REI)^{14 15}.

Nel chiudere queste brevi note introduttive, preciso che la concentrata attenzione ai recenti sviluppi dell’ordinamento italiano non significa affatto sottovalutazione dell’ordinamento comunitario che, pur nella originaria astensione istituzionale dai temi della protezione sociale, sta ponendosi – nonostante molte difficoltà e contraddizioni – l’obiettivo di implementarne il livello: ne è un preciso segnale il

¹¹ Riportandosi ai lavori della Commissione europea, F. RAVELLI, *Il reddito minimo garantito tra universalismo e selettività delle tutele*, Torino, 2018, p. 5, sottolinea che “il disegno di riforma organica dei servizi sociali contenuto nella legge n. 328/2000, finalizzato alla costruzione di politiche sociali ‘integrato’ è rimasto in buona parte incompiuto”; di “occasione perduta” rispetto alla l. 338/2000 parla R. PESSI, *Ripensando il Welfare*, in *RdSS*, 2013, 473, aprendo così un dibattito a pieno campo, significativamente a ridosso dell’esaurimento del governo tecnico. Per una analisi della prima ora della legge del 2000, cfr. E. ALES, *Diritto del lavoro, diritto della previdenza sociale, diritti di cittadinanza sociale: per un sistema integrato di microsistemi*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2001, p. 981 ss.

¹² Sul secondo prelievo dalle c.d. pensioni d’oro, cfr. Corte cost. n. 173/16, ed il mio commento *La Corte costituzionale orienta il legislatore delle pensioni. A proposito delle sentenze nn. 173 e 174/2016*, in *RdSS*, 2016, p. 685; sul contenimento della perequazione nel d.l. 65/15, cfr. Corte cost. n. 250/17, e l’analisi di M. FAIOLI, *Il costo dei diritti previdenziali tra sostenibilità finanziaria ed equilibrio intergenerazionale*, in *Diritti, Lavori, Mercati*, 2018, p. 138

¹³ Dalle quali sono scaturite nella legge di bilancio per il 2017, in particolare e per quanto qui interessa, i meccanismi di Ape sociale ed Ape volontario/aziendale (l. n. 232/16, art. 1, cc. 166-187): cfr. S. GIUBBONI e PA. SANDULLI, *Ape e misure correlate*, in Libro dell’anno del Diritto, Treccani, 2018, p. 329

¹⁴ A. ALAIMO, *Il reddito di inclusione attiva: note critiche sull’attuazione della legge n. 33/2017*, in *RdSS*, 2017, p. 419, che muove dalla distinzione fra <universalismo pieno> e <universalismo selettivo> con le correlate implicazioni di ordine costituzionale; prima ancora V. FERRANTE, *A proposito del disegno di legge governativo sul contrasto alla povertà*, in *RdSS*, 2016, p. 447 ed ivi il richiamo di attenzione alla essenzialità della erogazione di servizi sociali efficienti. In una prospettiva europea il tema è presente in S. GIUBBONI, *Cittadinanza, lavoro e diritti sociali nella crisi europea*, in *RdSS*, 2013, p. 491.

¹⁵ Per una puntuale ed accurata ricostruzione dei precedenti, a livello nazionale ed a livello regionale, in funzione della successiva valutazione dell’attuale punto di arrivo, cfr. R. CASILLO, *Reddito di inclusione e figure affini: una prospettiva di diritto della sicurezza sociale*, in *Diritti Lavori Mercati*, 2018, 3; vedi anche F. RAVELLI, *op. cit.*

progetto di Pilastro Sociale Europeo (Social Pillar), il cui capo III, dedicato a “Protezione sociale ed inclusione”, comprende fra i suoi punti di applicazione quelli su “reddito minimo”, “reddito minimo e pensioni di vecchiaia”¹⁶.

2. – Le opzioni di sistema, fra assistenza, inclusione e pensioni.

Questa, che è poco più di una cronaca ragionata, serve ad introdurre la riflessione sui nuovi meccanismi di protezione sociale quali identificati dal nuovo governo, per valutarne la effettiva portata innovativa, sia sotto il profilo qualitativo sia sotto quello quantitativo, in vista cioè dell’impatto finanziario e dunque della sostenibilità economica – sul punto vedi l’ultimo paragrafo -, che non può essere assunto come mero fattore di ostacolo alla realizzazione di una equilibrata (re)distribuzione delle risorse nel territorio: è il tema che con suggestiva immagine viene proposto come quello dei “diritti sociali finanziariamente condizionati”¹⁷, in potenziale contrasto con la loro qualificazione come diritti di pretesa, per di più *irrinunciabili, inalienabili, indisponibili, intrasmissibili e inviolabili*¹⁸.

Come da contratto¹⁹ fra le forze del governo gialloverde, al centro delle scelte di

¹⁶ Generosamente impegnato nel diffondere la conoscenza dello stato di avanzamento di questi problemi nell’U.E., G. BRONZINI (a cura di), *Verso un pilastro sociale europeo*, Fond. Basso, 2018, con contributi di S. GIUBBONI, M. MONACO, M. D’ONGHIA, B. CARUSO, F. GUARRIELLO, G. ORLANDINI, V. DE MICHELE, G. ALLEGRI, E. REVIGLIO, S. FABBRINI, V. DASTOLI http://www.fondazionebasso.it/2015/wp-content/uploads/2019/02/social_pillar.pdf. Ivi in particolare M. D’ONGHIA, *Le tutele welfaristiche nel Social Pillar*, richiama l’attenzione sulle difficoltà della combinazione fra sostenibilità economica ed adeguatezza della protezione

¹⁷ M. CINELLI, *Giustizia costituzionale e diritti sociali, tra vecchi e nuovi equilibri*, in questa raccolta, p. 12 manoscritto

¹⁸ S. GAMBINO, *Costituzione, integrazione europea e crisi economica: presente e futuro dei diritti sociali*, in corso di pubblicazione su *RdSS*, n. 1/2019, p. 6 manoscritto

¹⁹ Senza entrare nella questione della valenza istituzionale del “contratto” - sul quale si è svolto in Bologna il 28 e 29 nov 2018 la XIV edizione del Seminario di Bertinoro, *Dal “contratto di governo” agli interventi legislativi* (vedili in [AIDLASS > Eventi > Seminari > Playlist video interventi della XIV edizione Seminari di Bertinoro – Bologna](#)) - è appena il caso di ricordare che “*Stop alla legge Fornero*” e “*Reddito di cittadinanza*” costituiscono distinti punti programmatici e prioritari elementi di propaganda elettorale rispettivamente di Lega e M5S, e come tali oggetto di scambio politico e di conseguente spartizione delle risorse reperite, posta la loro problematica diversità, seppure entrambi confluenti nel comune denominatore della protezione sociale: F. DI MARZIO, *Un “contratto” per il governo*, in *Diritto e giustizia*, 18 maggio 2018, osserva che il “contratto” “svolge però soprattutto la funzione simbolica di

politica legislativa si collocano il tema del reddito di cittadinanza e quello della manovra pensionistica. Si tratta di scelte che impongono la ricerca del loro fondamento costituzionale²⁰, ravvivando il già acceso dibattito sulla permanenza dei primi due commi dell'art. 38 Cost.²¹, secondo una scansione risalente della giurisprudenza costituzionale²², cui pure qui si ritiene che debba riferirsi

marginalizzare le istituzioni a vantaggio dell'espressione della volontà popolare.” (dello stesso autore, di seguito, *La politica e il contratto. Dalla affermazione dei valori alla negoziazione degli interessi*, ed. Donzelli, 2018). Nell'occasione bolognese, ben prima dunque della emanazione della stessa legge di bilancio per il 2019, l. 145/18, D. GAROFALO, *Qualche riflessione su “quota 100”*, svolgeva una serie di riflessioni critiche

²⁰ Parlare di fondamento costituzionale delle scelte concordate (termine più confacente all'assetto istituzionale rispetto a quello, ostentato, che si rifà al “contratto”) in sede governativa significa riportarsi al dibattito in corso circa l'attuale congruità delle formule di cui ai primi due commi dell'art. 38 Cost.: si tratta di un dibattito sulla permanente idoneità regolativa dell'art. 38 Cost., da tempo aperto. Le applicazioni ricorrenti della norma in sede giudiziaria, a qualunque livello, confermano che esso viene considerato come essenziale parametro di riferimento, ed anzi come fattore di contenimento nella costruzione di nuove formule valoriali, in combinazione peraltro con i precetti dell'art. 81 Cost: cfr. M. FAIOLI, *Il costo etc.*, cit. È fin troppo scontato che l'art. 38, proprio per la sua bidirezionalità (c.1 e c. 2) non vive isolato, avendo dovuto, e dovendo, fronteggiare da un lato – con tecniche volta a volta, assicurative o, ed oramai in prevalenza, previdenziali il versante lavoristico per le sue radici storiche - che ne giustificano la collocazione nella sezione dei rapporti economici ed in particolare nel cuore delle norme lavoristiche (un dato peraltro lungamente sottovalutato dalla dottrina civil/lavoristica, a parte la preziosa prolusione romana di F. SANTORO PASSARELLI, , *Rischio e bisogno nella previdenza sociale*, in *Riv. it. prev. soc.*, 1948, p. 177) -, e d'altro lato il versante assistenziale, originariamente confinato nel 1° comma, ma ora tentacolarmente dilatato ad abbracciare i problemi della inoccupazione/disoccupazione, anche alla luce dei principi di cui agli artt. 2,3,4 Cost.

²¹ In piena corrispondenza con la fase di elaborazione del d. l. n. 4/19 la Rivista *Lavoro e diritto* ha ospitato un dibattito sul tema, aperto da GG. BALANDI, *La collocazione costituzionale degli strumenti di sostegno al reddito*, in *Lavoro e diritto*, n. 4/ 2018), che, più o meno categoricamente,afferma il “superamento” dell'art. 38 Cost., ci si deve sforzare di dare proprio al primo comma un'ampiezza tale da assorbire tutto l'universo dei cittadini “poveri” nella condizione di sprovvisti dei mezzi necessari: così l'art. 38 risulta solo evoluto/adequato, e si mantiene la portata del secondo comma nelle sue varie articolazioni, con una oggettivizzazione dei mezzi adeguati, in un contesto che valorizza sia per il 1° che per il 2° comma quell'idea di laboriosità sulla quale si era concentrata l'attenzione di P. BOZZAO, *La tutela previdenziale del lavoro discontinuo. Problemi e prospettive del sistema di protezione sociale*, Torino 2010, specialmente pp. 205 ss, con spunti ed argomentazioni via via evolute fino a *Poveri lavoratori, nuovi bisogni e modelli universalistici di welfare: quali tutele?*, in *Lavoro e Diritto*, n. 4, 2018, evitando anche il rischio di ambiguità paventato da S. GIUBBONI, *Il reddito minimo garantito nel sistema di sicurezza sociale. Le proposte per l'Italia in prospettiva europea*, in *RdSS*, 2014, p. 149.

²² Il riferimento è a Corte cost. n. 31/86, che riaffiora nelle più recenti decisioni che evidenziano un ripensamento sulla rigida connessione fra art. 36 ed art. 38, ed in qualche misura anche nella sentenza n. 7/17, laddove la Corte identifica la legittima coesistenza di due mondi pensionistici, quello generale a ripartizione, e quello a capitalizzazione proprio dell'area sempre più vasta del mondo libero professionale. Questi indiscutibili e consolidati orientamenti, oramai indirizzi, vanno però contestualizzati in uno scenario completamente cambiato nell'avvio del millennio per effetto dei fenomeni di iperconcentrazione della ricchezza e della dilagante povertà: per un primo approccio vedi L. BECCHETTI, M. FRANZINI, A. MINGARDI, *Povertà*, Roma, 2016, sulla scia di M. FRANZINI, *Ricchi e poveri. L'Italia e le diseguaglianze*

l'intervento legislativo di cui al D. L. n. 4/19 - prescindendo per ora dal profilo, anche esso di rilevanza costituzionale, della sostenibilità economica alla luce dell'art. 81, c. 4, Cost.- : in particolare, il RdC si rapporta al comma 1 - seppur con qualche forzatura interpretativa e comunque con significative connessioni con il principio di solidarietà, posta la pregnanza della risalente espressione "inabili al lavoro", e comunque nel contesto del principio di solidarietà²³ - mentre quota 100 e dintorni si rapporta al comma 2 dell'art. 38 Cost. (nel quale risulta da tempo acquisita l'espansione della categoria "disoccupazione involontaria" fino a comprendere la inoccupazione). Entrambi i commi, fra loro intrecciati, richiedono una lettura aggiornata in ragione della evoluzione della società civile, specialmente nelle sue componenti sociali ed economiche, ed in una sempre più stretta coordinazione con le norme di principio della Costituzione. In estrema sintesi, il decreto, oramai convertito in legge, si suddivide: **a)** nell'introduzione del reddito di cittadinanza a tratto universale, ma variamente condizionato e spesso selettivo, e **b) nella previsione** dell'accesso anticipato alla prestazione pensionistica secondo la formula della "quota 100" e di altre modifiche ispirate (come si preciserà) al medesimo intento di agevolare la fruizione della pensione; ad esse corrispondono, secondo l'anticipata previsione nella legge di bilancio per il 2019 (l. 145/18, art. 1, commi 255, 256 e 257) distinte appostazioni, notoriamente frutto di attenta ponderazione alla luce del serrato confronto con le autorità dell'Unione Europea: ad esse fanno ora puntuale riferimento gli artt. 12 (*Disposizioni finanziarie per l'attuazione del programma del Rdc*) e 28 (*Disposizioni finanziarie*) del d.l. n. 4/2019; fanno da supporto, anche essi anticipati nella legge 145/18 (di bilancio per il 2019) **c)** il blocco parziale della rivalutazione delle pensioni e **d)** il prelievo sulle pensioni più elevate (art. 1, rispettivamente comma 260 e comma 261).

(in)accettabili, Milano, 2010.

²³ Secondo la convincente ipotesi elaborata da R. CASILLO, *Reddito di inclusione e figure affini: una prospettiva di diritto della sicurezza sociale*, in *Diritti Lavori Mercati*, 2018, 3

Applicando il criterio qualitativo di classificazione delle norme secondo il grado di capacità innovativa sul sistema²⁴, il primo si presenta, in larga parte, dotato di significativa innovatività, mentre il secondo risulta essere, al di là di ogni dichiarazione politica, del tutto prevalentemente una integrazione dell'impianto esistente. Peraltro, la unicità del testo legislativo – non casualmente intitolato ad entrambi i temi e ad essi pressoché esclusivamente dedicato²⁵ - non riesce a nascondere la circostanza dell'essere i due interventi indipendenti fra di loro, in ciò riflettendosi la peculiare genesi del decreto come frutto di uno scambio, proprio della logica contrattuale, concretatosi nella concessione del reciproco assenso su programmi solo relativamente coincidenti. Il che è anche all'origine della spartizione delle risorse impegnate (iniziale, ma anche successiva all'intesa con la Commissione UE), con lo sfioramento ulteriore del bilancio pubblico.

3. – *Le linee del reddito di cittadinanza.*

La originaria intenzione delle norme sul reddito di cittadinanza, che occupano l'intero capo primo del d.l. n. 4/2019²⁶ ha finito per deviare verso la prevalente direzione di strumento per l'incentivazione dell'occupazione, caratterizzato – per le persone al disotto dei 67 anni²⁷ - dai seguenti, essenziali profili:

²⁴ Si tratta di un criterio utilizzato in occasione dei copiosi interventi del 2011. Al di là di possibili intrecci fra gli uni e gli altri, è possibile distinguere *interventi di radicale innovazione*, cui si affiancano *interventi di mera accelerazione* degli effetti di altri pregressi, nonché *interventi estensivi o modificativi* della portata di altri precedenti – talvolta dissimulati dalla tecnica di interpretazione autentica –, oltre che di *reiterazione* delle misure di contenimento: cfr. PA. SANDULLI, *Norme in tema di previdenza nella finanziaria 2011*, in Libro dell'anno del dritto, ed Treccani, 2012, p. 525. È evidente che, rispetto a quelli di radicale innovazione, si pongono più acute le questioni di congruità giuridica (dal rispetto della parità di trattamento, alla salvezza dei diritti quesiti, alla resistenza nei confronti di tecniche elusive); ma esse si pongono, seppur in termini attenuati, anche in caso di reiterazione, spesso con l'aggravante del rischio di stabilizzazione sostanziale (se non formale) dell'intervento, sistematicamente stigmatizzato dalla Corte costituzionale.

²⁵ Il decreto contiene una seconda puntata di norme sulla integrazione salariale (artt. 26 da bis a quater), così come ulteriori disposizioni in tema di giochi. Opportunamente è stata evitata l'inclusione in sede di conversione di altre tematiche, quali, in particolare, la disciplina dei "riders".

²⁶ Il decreto è stato convertito con l. 26/2019, ed i richiami numerici nel testo, se non diversamente specificato, sono direttamente riferiti alla numerazione per commi dell'art. 1.

²⁷ Per le persone al disopra dell'età pensionabile si propone, con gli stessi presupposti sostanziali ed ovviamente a prescindere da ogni condizionalità, una prestazione denominata "pensione di cittadinanza"

- a) dalla stipulazione del patto per il lavoro ovvero del patto per l'inclusione sociale²⁸, l'uno e l'altro concorrenti alla definizione dei livelli essenziali dell'assistenza ex art. 117, c. 2, lett. m, Cost.²⁹ L'uno e l'altro patto costituiscono momento centrale della nuova prestazione in quanto introduttivi del rispettivo percorso, nonché costitutivi dei vincoli per i beneficiari e correlati diritti, ed infine regolativi del comportamento secondo criteri di buona fede e correttezza, comunque suscettibili di verifica ed accertamento; alla formale distinzione fra i due modelli di patto (art. 4, c. 12), si aggiunge talvolta una qualche sovrapposizione delle rispettive componenti (art. 4, c. 13, ult. periodo);
- b) nel presupposto della accertata condizione di bisogno economico e sociale dell'individuo e/o familiare, sintetizzabile in termini economici nella prova dei mezzi essenzialmente attraverso lo strumento dell'ISEE³⁰, da una condizionalità graduale attraverso sia la predisposizione di un progetto personalizzato di formazione e di coinvolgimento in progetti di utilità locale, secondo un modello

che largamente risponde, sul piano concettuale, alla funzione della risalente pensione sociale, ovviamente in un contesto materiale molto diverso.

²⁸ A seconda che si debba fronteggiare un bisogno prevalentemente lavorativo, con immediata disponibilità al lavoro di tutti i componenti maggiorenni del nucleo familiare (salva l'età, ovvero l'esistenza di impegni di cura e di studio) ovvero un bisogno complesso, multidimensionale implicante l'erogazione di vari servizi sociali secondo un piano che evoca le caratteristiche del progetto personalizzato di cui all'art. 6 d. lgs n. 147/17 (legge REI).

²⁹ Si tratta di una qualificazione dei servizi per l'impiego risalente alla l. n. 92/2012, e poi variamente ripresa nel d. lgs n. 150/2015: sulle relative implicazioni, cfr. P. PASCUCCI, *I livelli essenziali delle prestazioni*, in AA.VV., *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act*, a cura di E. GHERA e D. GAROFALO, Bari, 2016, p. 137 ss., secondo una logica accentratrice a livello nazionale, ma destinato a confrontarsi con l'organizzazione regionale dei servizi per il lavoro e delle politiche attive del lavoro: confronto che sembra destinato a registrare toni conflittuali nella fase di avvio del sistema in relazione alle procedure di ingaggio dei c.d. *navigators*.

³⁰ Senza la pretesa di entrare in un dibattito di politica economica, è evidente che – a dispetto del termine utilizzato – qui non ci si trova dinanzi ad un reddito da distribuire, a titolo originario fra i cittadini, nel presupposto della esistenza di un bene assunto come bene comune, generatore di per sé di un *basic income*, secondo l'accezione pura di RdC. La logica redistributiva, che è a fondamento della misura adottata con il d. l. n. 4/19, implica il reperimento con tecniche erariali di tipo impositivo di risorse finanziarie destinate alla redistribuzione, secondo parametri supportati (cfr. note 20 e 21) dai principi costituzionali già evocati. Non certo casuale è stata la significativa ed immediata presa di posizione di **R. Bortone**, *Si al sostegno del reddito per chi cerca lavoro. Ma attenzione!*, sitoweb-lavoroediritto.it, 23 gennaio 2019: *“Quello che il testo chiama “Reddito di cittadinanza” è presentato infatti come una misura di sostegno del reddito di quanti, pur versando in condizione di povertà, non hanno accesso agli ammortizzatori sociali perché “inoccupati”, cioè mai transitati da un rapporto di lavoro, e con gli ammortizzatori sociali condivide lo stretto collegamento con la necessaria ricerca di un lavoro”*.

che evoca la figura dei “lavori socialmente utili”³¹; si tratta di una formulazione più raffinata in quanto orientata dalla ricerca di una coerenza con la professionalità dei soggetti interessati, e comunque con una utilizzazione temporalmente delimitata (otto ore settimanali, elevabili liberamente a sedici: art. 4, c. 15). Il tutto in una visione che muove dalla dimensione individuale dell’intervento assistenziale, nonostante l’adozione di criteri correttivi, che – attraverso il meccanismo dei moltiplicatori - spiegano alcuni importanti emendamenti volti ad una maggiore protezione del nucleo familiare.

c) Dall’essenziale sottoposizione all’onere di accettazione di congrua offerta lavorativa - oltre che remunerata con un differenziale di almeno il 10% in più rispetto al beneficio massimo individuale -, in una sequenza di progressivo allargamento dell’ambito topografico, in ragione della durata, ed ancor più del rinnovo, dell’erogazione, fino alla eliminazione di ogni vincolo di distanza, con un relativamente modesto supporto economico per sovvenire alle prime spese di trasferimento; si fissa, dunque, almeno sulla carta, una ben severa condizione, che risulta notevolmente attenuata in sede di conversione per le ipotesi di presenza nel nucleo familiare del beneficiario di soggetti disabili o di figli minori, quand’anche di genitori legalmente separati, limitandosi rispettivamente la distanza non superabile a cento ed a duecento cinquanta chilometri (art. 4, commi da 8 a 10);

³¹ Il Consiglio di Stato, con la sentenza 3664/2007 ha escluso che i lavori socialmente utili implicino “*la qualificazione come rapporto di impiego*”, in quanto trattasi di attività resa nell’ambito di programmi assistenziali e riguarda un impegno lavorativo certamente precario”. Anche per Cass., 21 ottobre 2014, n. 22287 in Lav. e prev. oggi, 2014, 9/10 *Deve escludersi che, ove le prestazioni siano rese dal lavoratore socialmente utile in difformità da quelle previste dal programma originario e comunque in contrasto con norme poste a tutela del lavoratore, possa trovare applicazione, a parte il diritto alla retribuzione in relazione al lavoro effettivamente svolto, ai sensi dell’art. 2126 cod. civ., già riconosciuto al lavoratore, la tutela della costituzione di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato*. Una ricostruzione delle vicende legislative in tema di LSU è in F. CHIETERA, *I lavori socialmente utili*, in AA.VV., *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act*, a cura di E. GHERA e D. GAROFALO, Bari, 2016, p. 225 ss

d) dalla formale temporaneità della erogazione, essendo il RdC concesso – nella permanenza dei presupposti – per la durata massima di diciotto mesi, salvi rinnovi intervallati dalla sospensione di un mese (con funzione presumibilmente anche procedimentale), e ferma la definitività di concessione della pensione di cittadinanza (art. 3, c. 6).

Questo, nei suoi termini essenziali e senza la minima pretesa di esaustività, il percorso del RdC, non dissimile - a parte le quantità, che tuttavia hanno un rilievo importante, certamente in termini di accentuazione degli effetti redistributivi³², ma anche in termini di costosità dell'operazione - da quelle caratterizzanti il reddito di inclusione (REI), del quale non si è avuto modo di sperimentare la portata operativa per il profondo rivolgimento politico intervenuto. Dalla comparazione fra meccanismi che si succedono³³, a volte intersecandosi – come risulta dai frequenti richiami del d. l. n. 4/19 al d. lgs n. 147/17, ed in particolare dall'art. 11 che definisce il passaggio dall'uno all'altro sistema - si avverte molto evidente la preoccupazione della effettività delle soluzioni adottate, affidate oramai al vaglio della loro concreta operatività: in particolare, la preoccupazione deriva dalla complessità del procedimento amministrativo delineato dal legislatore e del presupposto assetto organizzativo articolato fra competenze centrali e competenze regionali, oltre che dal rischio di, paventate, manovre fraudolente dei potenziali beneficiari³⁴, contro le quali non tanto varrà il feroce, e quasi manzoniano, sistema sanzionatorio di cui all'art 7 del d. l. n. 4/2019 - rinforzato in sede di conversione mediante altri interventi sanzionatori ex art. 7bis e 7ter -, articolato sul piano penale, amministrativo e civile, quanto la indispensabile capacità di risposta del rinnovando apparato

³² Cfr. nota 30.

³³ Di sovrapposibilità strutturale, se non anche sistemica, fra REI ed RdC parla R. CASILLO, op. cit., ove una stimolante e puntuale ricostruzione dei precedenti immediati della nuova disciplina.

³⁴ Sintomatico di questa preoccupazione è il rafforzamento delle misure di contrasto alle frodi specificamente riferito a separazioni e divorzi (art. 2, c. 5, lett.a) per il caso di separazione o divorzio avvenuti successivamente alla data del 1° settembre 2018, per cui “*il cambio di residenza deve essere certificato da apposito verbale della polizia locale*”.

amministrativo, auspicabilmente non per colpi di mano ancorché legislativi (cfr. art. 1, c. 718, l. n. 145/18).

Una valutazione positiva va data dei meccanismi di trasferimento delle risorse (art. 8), già destinate a reddito del singolo, verso il nuovo datore di lavoro alla condizione che in tal modo si realizzi un incremento occupazionale; tuttavia, nell'ipotesi di un progetto di formazione mirato verso elevati livelli di qualificazione professionale, cui consegua l'accesso ad una occupazione coerente rispetto al programma formativo (addirittura concordato) il trasferimento delle risorse avviene per la metà verso il centro di formazione³⁵. Si tratta di meccanismi stimolanti il (re)inserimento nel mondo del lavoro, riconducibili alla funzione incentivante dell'occupazione³⁶ ed operanti in direzione opposta a possibili manovre collusive per effetto di forti penalizzazioni nell'ipotesi di successivo licenziamento ingiustificato disposto entro i trentasei mesi dall'assunzione (così l'art. 8, c. 1); semmai, attenzione andrà prestata ad evitare che il beneficiario che sia agli sgoccioli³⁷ della dote reddituale possa essere pretermesso nelle assunzioni, secondo una logica propria delle antiselezioni, e che la formazione di un circuito privilegiato di accesso al lavoro non finisca per gravare sull'ordinario meccanismo del mercato del lavoro³⁸.

³⁵ In sede di conversione, le iniziative dei Fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua sono state ricondotte - per una opportuna valorizzazione del loro ruolo rispetto a quello degli altri Enti di formazione accreditati - ad una programmazione più concentrata, affidata alla coordinazione della Conferenza Unificata, anziché disarticolatamente alle Regioni.

³⁶ Per le esperienze maturate nella precedente legislatura, cfr. C. GAROFALO, *Il riordino degli incentivi all'occupazione*, in AA.VV., *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act*, a cura di E. GHERA e D. GAROFALO, Bari, 2016, p. 295 ss e qui specialmente p. 308.

³⁷ La preoccupazione espressa nel testo trova un qualche riscontro nella previsione dell'art. 8, c. 2, terzo periodo, laddove si dispone che comunque l'importo da riconoscere al datore di lavoro corrisponda a non meno di sei mensilità per un importo di non più di 390 euro, pari dunque alla metà dell'importo massimo attribuibile individualmente.

³⁸ PAOLA BOZZAO, nel corso del Seminario su *Il reddito di cittadinanza tra lavoro e non lavoro*, Università di Napoli Federico II, 1° marzo 2019, ha osservato che si tratta di un rischio che si corre tutte le volte in cui si interviene nel mercato del lavoro: il punto è che nel momento in cui si creano percorsi preferenziali di accesso all'occupazione dignitosa, occorre valutare adeguatamente per una loro corretta comparazione i punti di partenza dei raggruppamenti che concorrono fra di loro, e quindi verificare se il titolo di povertà sia preferenziale nell'accesso al lavoro.

Su tutto grava l'ombra della insufficienza delle risorse non tanto per la prima tornata (nel cui ambito sono previsti meccanismi di rimodulazione ed anche di sospensione delle prestazioni in ragione della disponibilità di risorse: cfr. art. 12, c.9), quanto per gli esercizi successivi, posto che, seppure si tratti di una forma assistenziale - per definizione condizionata appunto dalla disponibilità delle risorse oltre che dal rigoroso controllo, qualitativo e cronologico, sulla spesa³⁹ e quindi insuscettibile di configurare la fattispecie di diritto soggettivo permanente - sul piano politico la promessa è fortemente impegnativa, ed il rischio politico della delusione è elevato. Da qui l'esigenza di un attento monitoraggio (art. 10), seriamente rafforzato dagli emendamenti apportati in sede di conversione,

4. – Nuovi requisiti di accesso alle pensioni: quota 100 e dintorni.

Quanto al secondo intervento, in tema di pensioni⁴⁰, gli annunci di radicale revisione (smantellamento) della legge Fornero si sono concretati (cfr. capo secondo del d. l. n. 4/2019) essenzialmente in ipotesi di interventi integrativi delle norme sull'anticipato – rispetto all'età pensionabile - accesso al trattamento pensionistico per effetto della combinazione fra l'addendo età anagrafica minima di 62 anni e l'anzianità contributiva minima di 38 anni ai fini del raggiungimento della c.d. quota 100, con l'esclusione di altre possibili sommatorie aventi per risultato 100. Non va sottovalutata la circostanza che con l'estensione agli ultraquarantacinquenni della facoltà agevolata di riscatto della laurea (per abbattimento al 33% della contribuzione prevista normalmente, con vantaggio fiscale pari al 50% dell'importo del riscatto) si determinano situazioni ulteriori di vero e proprio privilegio per l'acquisizione accelerata della pensione

³⁹ Il tema della rigorosità dei controlli sui comportamenti dei beneficiari ha dato origine ad una fortemente critica attenzione da parte dell'Autorità garante per la privacy, con conseguente revisione dell'intero impianto del testo, in cui sono stati inseriti opportuni riferimenti al rispetto della riservatezza.

⁴⁰ Esulano dal tema prescelto gli interventi previdenziali in tema di Cassa integrazione guadagni e di mobilità, oggetto di ulteriori disposizioni, in larga parte prorogatorie di altre presenti nello stesso d. lgs 145/18 (cfr. commi 26bis, ter e quater).

anticipata.

La misura, sperimentale e transitoria, lascia inalterato il meccanismo di determinazione dell'età pensionabile ordinaria, che continua a restare periodicamente adeguata alle variazioni della speranza di vita, salva **a)** la neutralizzazione del meccanismo disposto *fino alla fine del 2026* nella riregolazione della pensione anticipata di cui al comma 10 dell'art. 24 del d. l. n. 201/11(art. 15, c. 1), e **b)** l'abrogazione del meccanismo stesso di adeguamento, in favore dei lavoratori precoci (art. 17).

Restano altresì fermi i riferimenti, vecchi e nuovi, per l'accesso alle prestazioni pensionistiche di base - e dunque anche di quelle di secondo livello, peraltro già fortemente incise dalla disciplina della RITA⁴¹ - così come, a mo' di corollario, anche i risalenti meccanismi (art. 11 l. n. 604/66) di collegamento della libera licenziabilità al raggiungimento dei requisiti per il pensionamento e quelli più recenti di prolungamento del rapporto oltre l'età pensionabile (art. 24, c. 4 d. l. n. 201/11), secondo il criterio opzionale, purché concordate con il datore di lavoro (cfr. nota 3).

Queste prime battute consentono di rilevare che si tratta, a ben guardare, di un intervento a gamba tesa, con intenti captatori, che – al di là dell'impegno di spesa molto meno giustificato di quello per il reddito di cittadinanza (su ciò *infra*) - altera i delicati equilibri in corso di realizzazione volti a consentire una progressiva flessibilizzazione rispetto alle rigidità delle riforme del 2010 e del 2011. Esso, per di più, determina effetti di sconvolgimento dell'assetto organizzativo nella pubblica amministrazione, come evidente non solo nella iniziale ed indispensabile previsione di un differimento dei pensionamenti mediante una più ampia finestra per il lavoro pubblico rispetto a quello privato

⁴¹ La rendita integrativa temporanea anticipata (RITA) del sistema di secondo livello (l. 232/16, art. 1, cc. 188 ss.), presentatasi nella legislatura precedente come nuova modalità di fruizione della pensione complementare accompagnata da una forte agevolazione fiscale, e ben per questo fin da subito molto gradita, trova ora una collocazione funzionale molto più coerente di componente integrativa delle prestazioni di base, inevitabilmente più contenute se anticipate ed oltre tutto accompagnate da un divieto di svolgimento di attività lavorative di qualche rilievo.

(sei mesi anziché tre mesi), ma anche dimostrato dalla precipitosa adozione, in sede di conversione dapprima al Senato e poi alla Camera, di misure acceleratorie ed approssimative per coprire i vuoti indotti da una seria fuga di dipendenti: è questo il senso delle misure – di per sé estranee al tema pensionistico; semmai, consequenziali - introdotte nell'art. 14, comma 7 bis⁴² e comma 10bis⁴³ e da ter a septies nel passaggio in Senato e poi alla Camera nei commi 10 octies a 10 undecies⁴⁴, oltre che con gli artt. 14 bis, e 14 ter⁴⁵: non sembri un paradosso, ma viene da dire che, questa, l'urgenza crea urgenza!

Il carattere dichiaratamente sperimentale di quota 100, e comunque la previsione di un termine di efficacia (triennio 2019-2021)⁴⁶, si spiegano, del tutto presumibilmente, con la riserva di ulteriori modifiche volte a valorizzare direttamente ed esclusivamente l'anzianità contributiva (cfr. contratto di governo gialloverde, punto 17), e comunque evidenza, nonostante la determinazione delle forze di governo, un atteggiamento di cautela, che tuttavia non può mettere in dubbio la certezza *pro futuro* dei diritti acquisiti durante il periodo di vigenza della nuova disciplina. Proprio questa speramentalità e le incertezze del futuro espongono al rischio di una stratificazione di destinatari delle prestazioni, con la

⁴² Ivi si legge: *Al fine di fronteggiare gli effetti della "pensione quota 100" sul sistema scolastico e garantire lo svolgimento dell'attività didattica,*

⁴³ Ivi si legge: *Al fine di far fronte alle gravi scoperture di organico degli uffici giudiziari derivanti dall'attuazione delle disposizioni in materia di accesso al trattamento di pensione di cui al presente articolo e di assicurare la funzionalità dei medesimi uffici*

⁴⁴ Comma 10-octies. *Al fine di far fronte alle gravi scoperture di organico degli uffici preposti alle attività di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale derivanti dall'attuazione delle disposizioni in materia di accesso al trattamento di pensione di cui al presente articolo e di assicurare la funzionalità dei medesimi uffici*

⁴⁵ Rispettivamente in tema di *Utilizzo delle graduatorie concorsuali per l'accesso al pubblico impiego e di Disciplina delle capacità assunzionali delle Regioni e degli enti locali.*

⁴⁶ La legislazione previdenziale, specialmente pensionistica, ha una peculiare dimensione temporale per la natura stessa degli eventi protetti, che mal sopporta le sperimentazioni. Ad essa si aggiunge la convinzione del legislatore anche del passato, secondo il quale si ritiene che sia sufficiente cambiare una norma per risolvere problemi: esempio, relativamente recente, di questa normazione a ripetizione, è la soppressione della normativa sull'età minima di accesso alle pensioni, di cui all'art. 5, l. n. 183 2011, di stabilità per il 2012, abrogata prima ancora di entrare in vigore dal d.l. n. 201/11.

creazione di posizioni variegata: il che, sia ben chiaro, non accade per la prima volta nel sistema pensionistico, ma questa volta accade secondo una espansione a macchia d'olio, specialmente qualora si dovessero adottare ulteriori modalità di ritorno all'antico per dilatare sistematicamente la protezione di un evento, quale l'anzianità contributiva, privo di una copertura costituzionale.

Comunque, significative novità si introducono in termini di divieto, per il solo tempo dell'anticipazione a titolo di quota 100 e dunque fino al momento della maturazione dei requisiti ordinari di accesso alla pensione di vecchiaia, di svolgimento di altre attività lavorative comportanti, a parte lo svolgimento di attività di lavoro autonomo ed occasionale entro il limite di cinquemila euro annui: una spinta, seppur temporanea, alla realizzazione del – purtroppo, problematico - programma di rilancio dell'occupazione giovanile, secondo una logica occupazionale che costituisce fattore comune con l'impianto del reddito di cittadinanza, assumendo l'ipotesi semplicistica che ad ogni pensionamento possa corrispondere una nuova assunzione⁴⁷.

Il decreto conferma comunque l'Ape sociale, prorogandolo al 31 dicembre 2019 (art. 18), e l'opzione donna (art. 16), e, sull'onda della formula anticipatoria di quota 100, stimola (art. 22) il sistema di relazioni industriali a concorrere all'avvicendamento generazionale mediante la stipulazione di accordi di esodo strettamente correlati all'assunzione di giovani lavoratori, avvalendosi dei fondi di solidarietà anche ai fini della contribuzione correlata, con meccanismi che tuttavia escludono l'utilizzabilità di *quota 100* ai fini degli esodi di cui alla l. n. 92/12, art. 4, commi 1 e 2, nonché ai fini delle prestazioni previste dall'art. 26 d. lgs n. 148/15 (così art. 14, c. 9) . Si tratta di un interessante quanto delicato tentativo di coordinazione fra strumenti pubblici e strumenti del sistema di relazioni industriali qualificati da una forte componente mutualistica, mediante

⁴⁷ Per un'idea della complessità del fenomeno occupazionale riferito ai giovani, sia consentito il rinvio alla ricerca *Il divario generazionale. Un patto per l'occupazione dei giovani*. Rapporto 2018, a cura di F. Marchetti e L. Monti, Fondazione Bruno Visentini

un'operazione di messa in comune di risorse, con il duplice obiettivo dell'uscita assistita degli anziani e del sostegno all'ingresso dei giovani nel mondo del lavoro, secondo una linea di azione coerente con l'impianto stesso dei fondi di solidarietà, volta a consentire un'ulteriore anticipazione dell'uscita dal mondo del lavoro⁴⁸.

Perplessità solleva l'*incipit* del primo comma dell'art. 22, laddove si annuncia un programma di revisione della disciplina dei fondi di solidarietà, cui si intende assegnare rinnovati obiettivi di riassetto organizzativo in combinazione con obiettivi di avvicendamento generazionale, con il supporto dei fondi interprofessionali, già significativamente coinvolti dall'art. 8, c. 2 nella elaborazione di piani di formazione. Qui è opportuna una breve riflessione sul valore di queste norme – questa non è certo la prima - dal contenuto vagamente programmatico: esse non risultano avere alcun valore dispositivo e non hanno neppure l'effetto di orientare in qualche modo l'attuazione della norma che segue; neppure si può dire che essa svolga una funzione di indirizzo per il legislatore futuro, in assenza di ogni benché minima indicazione: se si intende realizzare un effetto annuncio, con l'obiettivo di cogliere le reazioni della platea interessata, si deve evidenziare il rischio che vengano contraddette, senza abrogarle, previsioni preesistenti volte ad agevolare processi di incorporazioni di enti nella prospettiva di razionalizzazione delle iniziative, come nel caso dell'art. 26, c. 11 d. lgs n. 148/15.

⁴⁸ Non mancano esperienze del genere: si pensi al *Fondo nazionale per il sostegno dell'occupazione nel settore del credito*, istituito il 31 maggio 2012, con lo scopo di favorire la creazione di nuova occupazione stabile e di garantire una riduzione di costi per un periodo predeterminato alle imprese che procedono ad assunzioni a tempo indeterminato specialmente di giovani disoccupati fino a 32 anni di età, valorizzando, in particolare, la solidarietà generazionale e l'equità del contributo al Fondo stesso: ben per questo si ipotizza una sinergia con il Fondo di solidarietà del settore del credito, prospettandosi – pur senza esplicita indicazione - uno scambio fra assunzioni ed esodi. Ulteriori indicazioni in *Il divario generazionale etc*, op. ult. cit., pp 152 ss.

Nell'attuale sistema uniformato delle pensioni, un rilievo specifico assume la versione dell'anticipato pensionamento secondo quota 100, prevista specificamente per l'area dell'impiego con le Pubbliche Amministrazioni e per la scuola, laddove – ferma la disciplina speciale per militari ed equiparati, che risultano esclusi da quota 100 (art. 14, c. 10) - prevale la preoccupazione della continuità della funzione amministrativa, dal che deriva – a parte i già segnalati allarmi inseriti in sede di conversione nell'art. 14 e nei successivi - una più ampia finestra o addirittura il collegamento con l'anno scolastico: una problematica che attiene all'assetto organizzativo delle amministrazioni pubbliche in genere, anziché al profilo pensionistico tout court.

L'anticipata cessazione di rapporti con le pubbliche amministrazioni ha determinato l'insorgenza di serie preoccupazioni di ordine finanziario nell'ambito della gestione del TFS, impostata notoriamente sul criterio della ripartizione⁴⁹. L'imprevista anticipata fuoriuscita di un consistente numero di soggetti dalla indicata gestione ha costretto il legislatore a smentire se stesso, disponendo una deroga al criterio secondo il quale il trattamento di fine servizio spetta “... *a seguito di cessazione a vario titolo dall'impiego ...*” (così testualmente l'art. 12, c. 7, d.l. n. 78/10), salvo frazionamento, *per esigenze di consolidamento dei conti pubblici*, in tre anni per scaglioni (sotto 90.000 euro, fra 90.000 e 150.000 euro, oltre 150.000): l'art. 23, c. 1 differisce il diritto al TFS al momento del conseguimento dell'età pensionabile secondo i parametri del d.l. n. 201/11. Un faticoso rimedio a questa dubbia soluzione è stata trovata, nei limiti di 45.000 euro, mediante un'operazione finanziaria tesa a costituire apposito Fondo nello stato di previsione del MEF, di cui lo Stato si è dovuto far garante “a prima richiesta, esplicita, incondizionata, irrevocabile”: tanto, vi è motivo di

⁴⁹ Il problema della disponibilità delle risorse si pone negli stessi termini teorici con riferimento al Fondo di Tesoreria - gestito anche esso in regime di ripartizione - costituito presso l'INPS ai sensi del d. lgs n. 252/05 per la gestione delle quote di TFR maturate successivamente al 31 dic. 2006, nell'ambito delle imprese con almeno 50 dipendenti, non destinate dal singolo lavoratore a previdenza complementare. Tuttavia, della questione nessuna traccia vi è nel d.l. n. 4/19

credere, in relazione ai profili di ponderazione del rischio di buon fine del prestito, per effetto della mancata inclusione del primario ente previdenziale italiano nell'elenco degli "organismi del settore pubblico" cui poter associare, come conseguenza di detta valutazione, (ex art. 116, c. 4 reg. UE n. 575/2013) un fattore di ponderazione pari a quello delle Amministrazioni centrali.

Nei dintorni di quota 100, ancora nel settore del lavoro pubblico, si evidenzia - apparentemente estranea alla tematica del d.l. n. 4/19 - la previsione (art. 21) di consentire, in assenza di una forma complementare di riferimento, il superamento in via individuale del massimale contributivo ai lavoratori delle P.A.⁵⁰, ai fini di implementare volontariamente il proprio montante. La norma, che evoca alcuni emendamenti che non furono accolti in occasione della elaborazione del d.lgs n. 124/17, art. 1, c. 38, per un verso è incoerente con il sistema, e per altro verso consuma una seria discriminazione in favore delle retribuzioni più elevate, non consentendosi a coloro la cui retribuzione sia più bassa del massimale di provvedere al proprio risparmio previdenziale, ove ricorrano i presupposti dell'art. 21.

Al di là della sommarietà di questa ricostruzione, e nella consapevolezza che la prospettiva di un accesso anticipato relativamente conveniente – sul quale comunque pesa il differimento prodotto dalle finestre – è destinato a suscitare un significativo interesse nella platea dei destinatari, occorre sottolineare che la misura adottata in via sperimentale è in qualche misura in linea di relativa continuità non solo con gli interventi più recenti descritti in apertura, ma, paradossalmente, anche con la stessa scelta della, in via, legge Fornero.

“Quota 100” finisce infatti per inserirsi, nel vigente sistema di erogazioni pensionistiche, fra quelle qualificabili come fattispecie di anticipazione del

⁵⁰ La platea è limitata ai soggetti che siano iscritti al regime obbligatorio pensionistico successivamente al 1° gennaio 1996, così dovendo intendersi l'espressione “far data”, anche in relazione alla previsione del secondo periodo dell'art. 21

trattamento pensionistico rispetto a quello ordinario di vecchiaia per raggiungimento dell'età pensionabile, il cui meccanismo di determinazione resta inalterato, con le già indicate implicazioni che ne costituiscono il corollario. Al di là sia della diversa, rispetto alla vecchiaia legale, decorrenza della prestazione, sia della quantità di prestazione eroganda e delle misure di contorno, non si può dire che ci si trovi dinanzi ad una innovazione di principio e/o di fattispecie.

Il superamento della pensione di anzianità –faticosamente avviato nella riforma del 1992, e poi definito nella riforma del 1995 attraverso la unificazione concettuale nella espressione “Pensione di vecchiaia unificata” e completato con il d. l. 201/11 con la definitiva soppressione dell'istituto - aveva comunque fin da subito attenuato le rigidità indotte dall'automatica lievitazione dell'età pensionabile mediante la introduzione di un meccanismo, seppur penalizzato per effetto di riduzioni percentuali crescenti, di anticipazione della erogazione rispetto all'età di accesso alla pensione di vecchiaia. D'altra parte, proprio l'art. 15 ha ricondotto quasi ai nastri di partenza le anzianità utili all'anticipazione di cui all'art. 24, comma 10 d. l. n. 201/11, fissate ora in 42 anni e 10 mesi e 41 anni e 10 mesi, dando così, anche grazie al congelamento dell'età di accesso, un preciso segnale di avvicinamento alla programmata – come da “contratto” - quota 41. Nella legislatura successiva, al di là delle riforme (l. 92/12) del mercato del lavoro e della revisione dei meccanismi di sostegno del reddito sia in costanza sia in assenza di rapporto di lavoro, il regime pensionistico aveva registrato altri tentativi di consentire accessi pensionistici anticipati: nel 2015 si proponeva il modello del part-time agevolato come opzione individuale per l'avvio al pensionamento ex l. 208/15 (di bilancio per il 2016) art. 1, nei commi 284 e 285⁵¹, con un risultato assolutamente modesto; mentre nel 2016 per il 2017, sulla base dell'accordo con le organizzazioni sindacali, si avviava il faticoso (ed ancora in corso) esperimento dell'APE sociale, che – al di là di quello volontario ed aziendale - riscuote un discreto successo, così da portare alla già ricordata

⁵¹ Vedi il mio *Part-time e prepensionamento*, in *Il libro dell'anno del diritto 2017*, Treccani 2017, p. 384

conferma. Al di là dell'impatto quantitativo, dunque, per il momento la qualità dell'intervento previsto dal d. l. n. 4/19 si colloca con discreta coerenza nel complesso dei tentativi già sperimentati in un recente passato e, a ben guardare, nello stesso d. l. 201/11, volti proprio ad attenuare l'effetto di elevazione automatica dell'età pensionabile risalente alle norme del 2010.

Di più, si avverte, dalle indicazioni offerte dal Governo in sede di confronto con la Commissione UE, un significativo ridimensionamento del costo di questa manovra, che consente di ritenere che l'attesa utilizzazione potrebbe essere molto meno significativa di quanto inizialmente ipotizzato, e ciò con effetto non positivo anche ai fini dell'atteso ricambio generazionale nel mercato del lavoro⁵², che non è affatto scontato possa verificarsi nel rapporto di uno a uno, se non grazie a misure coercitive o anche solo di pressante indirizzo sulle imprese partecipate: ipotesi certamente non auspicabile.

5. – Le riforme fra vecchi e nuovi parametri di costituzionalità.

Nella prospettiva, comune a tutte le altre riforme in materia, di un vaglio di costituzionalità delle riferite innovazioni, tanto più impegnativo ora in quanto molto profonde, la distinzione di più immediata percezione secondo il senso comune sta nella classificazione fra innovazioni migliorative ed innovazioni peggiorative del livello delle prestazioni: ovviamente, l'indicato apprezzamento è tale nella prospettiva del destinatario delle prestazioni stesse ed inevitabilmente si ribalta dal punto di vista del soggetto erogatore. Ancora una volta conviene

⁵² Nel lavoro pubblico, l'avvicendamento generazionale è affidato, in via di principio, alle procedure concorsuali, i cui tempi impongono il previsto differimento dell'effettiva cessazione dei rapporti, a parte le segnalate misure tampone, introdotte in sede di conversione. Del tutto imprevedibile l'avvicendamento nell'ambito del lavoro autonomo: vedi al riguardo l'intervista al sociologo ANTONIO SCHIZZEROTTO, in *La Repubblica* del 14 febbraio 2019. In sede di audizione (5 febbraio 2019) l'Ufficio Parlamentare di Bilancio così si è espresso: *Sulla possibilità di una staffetta intergenerazionale messa in moto dai pensionamenti anticipati, la letteratura economica e le analisi empiriche non giungono a conclusioni univoche. Nel breve periodo la contrazione dell'occupazione delle coorti più anziane che sarà prodotta da quota 100 potrebbe favorire un moderato ricambio generazionale, soprattutto nel settore pubblico. Nel lungo periodo, invece, l'occupazione tanto dei giovani quanto degli anziani dipenderà dall'efficacia delle misure di incentivo alla crescita economica implementate dal governo.*

attingere indicazioni dal passato, dal quale immediatamente si rileva come, in coerenza con l'andamento economico-produttivo del Paese, la linea del miglioramento delle prestazioni ha caratterizzato il sistema previdenziale pensionistico italiano fino alla fine degli anni 80; di certo, anche in quel periodo si sono poste significative questioni di costituzionalità, ma in termini di valutazione delle nuove disposizioni dal punto di vista del rispetto del principio di uguaglianza, sia nelle sue applicazioni dirette sia in quelle indirette, oltre che nei termini di ragionevolezza e coerenza delle situazioni normate. Nello stesso periodo non si sono poste questioni riferite alla copertura delle spese, secondo la formulazione originaria dell'art. 81, c. 4 Cost.; anzi, si sono addirittura registrate situazioni in cui l'applicazione del principio di parità ha costituito il presupposto per una dilatazione della spesa pensionistica⁵³, senza che neppure la Corte si ponesse la questione della relativa copertura.

Solo dal 1991 la Corte costituzionale ha dato sistematico ingresso, nelle sue valutazioni, al criterio di compatibilità economica, in sostanziale, e forse non casuale, coincidenza con i primi segnali di crisi del sistema produttivo e con la nuova linea riformistica del legislatore in tema di pensioni. Una linea, dunque, che punta - dal 1992 con qualche titubanza, poi via via con maggior decisione - ad un articolato contenimento, oltre che razionalizzazione ed universalizzazione, del sistema pensionistico.

L'inversione di tendenza ha scontato fin da subito un diverso, più severo approccio della Corte costituzionale nelle verifiche delle innovazioni, appunto quelle peggiorative, del nuovo corso, che trova il suo punto più alto nella sentenza n. 2/94 (replicata dalla sentenza n. 6/15), di dichiarazione di inammissibilità del referendum abrogativo della legge 421/92 e decreti attuativi,

⁵³ Emblematica è la vicenda del regime di invalidità pensionabile, originariamente differenziato per impiegati ed operai, rispetto al quale la Corte costituzionale (sent. n. 160/71) ha livellato operai ed impiegati in senso più favorevole per entrambe le categorie, salvo il successivo intervento del legislatore (l. n. 160/75, art. 24), che ha elevato di nuovo, ma questa volta pariteticamente, il livello di invalidità tutelabile ad oltre i due terzi di riduzione della capacità di guadagno.

cui ha certamente contribuito l'*incipit* sistematicamente adottato dal legislatore, che, con varia formulazione nei successivi interventi, richiama l'esigenza di contenimento della spesa pensionistica alla luce dell'art. 81 Cost. (vecchio e nuovo), insieme con la necessità di fronteggiare l'equità intergenerazionale, di armonizzare il sistema, di allinearsi alla normativa europea.

Si è così aperta una nuova stagione di dialogo fra legislatore pensionistico e Corte costituzionale, sfociata nella serie di sentenze, di cui esemplari sono quelle già citate in tema di contenimento della perequazione, e quelle sulla legittimità del prelievo sulle pensioni elevate, dapprima negata posta la valenza fiscale del prelievo (Corte cost. n. 16/13) e poi ammessa, nel presupposto della destinazione dei risparmi al c.d. circuito previdenziale (n. 173/16).

Al di là delle due sentenze sull'inammissibilità dei referendum abrogativi, la Corte registra comunque un percorso di progressiva attenzione a che il sistema pensionistico si adegui alle esigenze di equilibrio, che non è solo di bilancio, ma anche di ragionevolezza nella distribuzione intra generazionale e fra gli eventi, nonché di correttezza intergenerazionale⁵⁴, secondo criteri filtrati comunque dal valore della solidarietà⁵⁵

A fronte del riferito consolidamento di principi e criteri di valutazione delle questioni di legittimità costituzionale, è del tutto naturale domandarsi se ed in quale misura il rinnovato impianto di protezione sociale possa considerarsi esposto a rischi di incostituzionalità delle varie scelte effettuate fra la legge n. 145/18, di bilancio per il 2019 ed il D.L. n. 4/19. Questa prospettiva è di immediata percezione rispetto agli interventi in tema di pensioni, anche in ragione della circostanza che proprio in questo ambito si è avuto modo di rilevare il frequente ricorso alla reiterazione normativa, mentre la tematica del reddito di

⁵⁴ Faioli Michele, Commento a Corte cost. 1 dicembre 2017, n. 250, in *Diritti, lavori, mercat*1, 2018, n. 1, 137 ss

⁵⁵ Cfr. ancora S. SCIARRA, *Prove di solidarietà ...*, cit.

cittadinanza trova minori riscontri nella giurisprudenza delle alte corti, specialmente in tema di stranieri residenti.

In questa prospettiva, emergono immediatamente, in tema di pensioni, le già ricordate norme di contenimento presenti nella l. n. 145/18 - mediante blocco parziale della rivalutazione delle pensioni e mediante prelievo sulle pensioni più elevate, rispettivamente comma 260 e comma 261 - entrambe classificabili come reiterative di precedenti disposizioni. Si è detto delle apparenti oscillazioni delle decisioni della Corte costituzionale, nelle quali è dato cogliere il disagio della Corte stessa nell'identificare il doveroso punto di equilibrio fra il criterio della salvaguardia dei diritti fondamentali e la necessità di contenimento della spesa pubblica sociale in limiti coerenti con il dettato dell'art. 81, specialmente c. 4 Cost. La minuziosa articolazione degli scaglioni adottati nel comma 260 per il contenimento degli effetti della perequazione (che non viene soppressa in alcuno degli scaglioni, compreso l'ultimo definito dalla soglia di nove volte il minimo INPS) risponde sufficientemente ad un criterio di gradazione del "sacrificio" coerente con le indicazioni della Corte (sentenze n. 70/15 e 250/17). Semmai, la sostanziale continuità nel tempo dell'intervento - il comma 260 aggiunge un altro triennio - desta perplessità, stante il monito circa la temporaneità dell'intervento, ma qui può soccorrere la considerazione che il nostro sistema pensionistico è ancora in una fase di transizione dal regime retributivo a quello contributivo, nella quale oramai è cessata, per effetto dell'art. 24, c. 2 del d. l. 201/11, l'alimentazione di posizioni a prestazione definita, e sta altresì cessando la possibile liquidazione di prestazioni pensionistiche integralmente di tipo retributivo, mentre sono ancora previste per un discretamente lungo periodo (circa 15 anni ancora) liquidazioni di prestazioni a regime misto. Se dunque il contenimento gradualmente decrescente della perequazione viene inteso come strumento di riequilibrio fra la massa, prevalente ma in progressiva diminuzione, di pensioni retributive in essere, e la massa, ora non prevalente ma in progressivo aumento, di quelle contributive, potrà ricondursi questa rinnovata scelta ad una

esigenza di riequilibrio fra le due platee, oltre tutto applicato ad uno strumento che di per sé non ha il carattere di diritto quesito.

Più delicato può essere il problema del persistere della manovra – anche essa perequativa, ma con effetto direttamente ablativo – reiterata nel comma 261, in termini di “riduzione” del trattamento, non meglio qualificata in ragione dell'accantonamento (comma 265) delle somme così recuperate in appositi “Fondi risparmio sui trattamenti pensionistici di importo elevato”, in attesa dunque di una destinazione, che dovrebbe essere coerente con l'indicazione della Corte cost. nella sentenza n. 173/16, volta a valorizzare il c.d. circuito previdenziale. Questa stessa sentenza aveva avvertito della necessità che l'intervento ablativo fosse temporaneo, il che non risulta coerente con la prevista durata quinquennale della ulteriore riduzione, potendosi anzi cogliere una indicazione programmatica di lungo periodo nella prevista esclusione delle pensioni calcolate interamente con il metodo contributivo, ad oggi ancora relativamente rare, e comunque prevalentemente fondate su meccanismi opzionali: in primis la confermata “opzione donna”. Incidentalmente, ma non tanto, si rileva che l'esclusione dal prelievo delle pensioni interamente contributive costituisce un chiaro segnale della impossibilità materiale di ipotesi ricostruttive dei trattamenti in essere.

Essendo state entrambe le formule già utilizzate in passato, vale la pena di osservare fin da ora che mentre per il contenimento della perequazione si è continuato a considerare, a fini della progressività degli scaglioni, il complesso dei trattamenti pensionistici identificati attraverso il meccanismo di sommatoria ex art. 34 l. n. 488/98, comprendendo quindi anche le pensioni di secondo livello a prestazione definita, per il contributo sulle pensioni elevate la base di computo risulta dalla sommatoria delle sole pensioni di base, laddove vi sia doppia titolarità, essendo il riferimento all'art. 34 limitato ai soli fini della rivalutazione automatica dei limiti degli scaglioni; una perplessità viene dalla ricomprensione delle pensioni di quarta gestione fra gli addendi, laddove nel comma 263 si

dispone rigorosamente il non assoggettamento a prelievo delle prestazioni pensionistiche a contribuzione definita.

Da ultimo, al di là della presumibile scarsa probabilità di verifica di tali ipotesi, l'esclusione dalla riduzione dei trattamenti di invalidità e dei trattamenti ai superstiti, in aggiunta a quella riconosciuta per meriti civili, alle vittime del dovere (l. 145/18, c. 268), non è un segnale di limpidezza, e potrebbe porre qualche problema di parità e di coerenza interna.

Complessivamente, la Corte costituzionale non chiude le porte, ed anzi lascia significativi spazi di manovra, sottolineando il valore del riequilibrio insito nella destinazione solidaristica delle risorse "risparmiate", lasciando al legislatore margini opportuni per il coerente esercizio della discrezionalità.

Quanto al reddito di cittadinanza, la relativa novità della materia non offre un patrimonio significativo di precedenti giudiziari, a parte le indicazioni rivenienti dalle Alte Corti, nazionale ed europee, in ordine alla estensione degli strumenti di protezione sociale ai non cittadini residenti. Sul punto, si registra infatti un netto, per di più molto recente, orientamento della nostra Corte costituzionale che ritiene violata la nostra Costituzione nella misura in cui il legislatore, al fine dell'attribuzione di forme assistenziali, *"esige una residenza protratta per dieci anni sul territorio nazionale, dato che tale termine coincide con quello necessario e sufficiente a richiedere la cittadinanza italiana ai sensi dell'art. 9, comma 1, lettera f), della legge 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza)"* e per di più la Corte rileva che *"tale previsione contrasta con la direttiva 2003/109/CE che prevede come regola l'equiparazione tra cittadini e soggiornanti di lungo periodo, condizione quest'ultima che – come si è detto – si può ottenere dopo cinque anni di permanenza sul territorio di uno Stato membro."* Sostanzialmente negli stessi termini la Corte si è pronunciata altre due

volte, sempre nel 2018, con le sentenze nn. 106 e 107⁵⁶. Sembra difficile pensare che la Corte possa cambiare il suo orientamento rispetto all'art. 2, c. 1, lett. a), n. 2 del d. l. n. 4/19, ed altresì ritenere che il dato sia stato ignorato in sede di elaborazione del testo legislativo, la cui originaria formulazione è anzi stata aggravata, in sede di conversione, dall'art. 2, c. 1bis in ordine alla complessità della documentazione richiesta agli interessati, pur con le cautele di cui al successivo comma 1ter⁵⁷: se ne deve dedurre che scientemente si lancia una sfida alla Corte (già registrata, purtroppo, con manifestazioni di piazza, in occasione della emanazione della sentenza n. 6/2015, sulla scontatissima inammissibilità del referendum abrogativo del d.l. 201/11, art. 24) oppure che si confida di riuscire a cambiare *in breve* la direttiva europea cui la Corte si correla.

È stata autorevolmente segnalata⁵⁸ la necessità che sia rispettato “*il canone di proporzionalità, (nel) coniugare la dignità e i diritti fondamentali della persona con esigenze di interesse generale quali quella al contrasto di frodi e abusi, nonché alla realizzazione di percorsi di inclusione sociale e altri obiettivi di politica attiva del lavoro*”: così l’Autorità competente avverte il Legislatore ed il Governo di considerare adeguatamente i margini di comprimibilità della libertà

⁵⁶ Recentissima la Corte costituzionale belga, n. 6/2019 del 23.1.2019, che ha annullato il requisito della residenza nello Stato (residenza effettiva in Belgio per una durata di 10 anni di cui almeno 5 anni ininterrotti) di cui all'articolo 4(2) della legge del 22 marzo 2001, ai fini dell'accesso al beneficio del reddito minimo garantito per le persone anziane (*garantie de revenus aux personnes âgées*), per incompatibilità con le disposizioni del Regolamento (CE) n. 883/2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale: notizia tratta da *Osservatorio sul rispetto dei diritti fondamentali in Europa* - Europeanrights.eu, Newsletter n.73 del 15 marzo 2019.

⁵⁷ L'onere di documentazione rigorosa delle condizioni di povertà nel Paese di provenienza non opera nei confronti dei *rifugiati politici*, in caso di diverse disposizioni internazionali, e laddove la situazione dei Paesi di provenienza sia ostativa della certificazione.

⁵⁸ *Memoria del Presidente del Garante per la protezione dei dati personali nell'ambito del ddl di conversione in legge del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 recante disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni (AS 1018)*: ivi, al di là della rilevata mancata consultazione, la evidenza di una serie di criticità (che possono coinvolgere anche soggetti non interessati al Reddito di cittadinanza), sulle quali qui non ci si intrattiene, se non per sottolineare l'invito dell'Autorità a risolvere in sede di normazione primaria, o anche – ove possibile - in sede di normazione secondaria, le criticità segnalate.

personale - intesa quale componente essenziale del vivere civile – a fronte della necessità di una pur penetrante verifica dell'andamento della spesa disposta con il reddito attribuito: ancora una volta un delicato contemperamento tra le istanze individuali di libertà ed il sacrificio della collettività, e per essa dell'erario, che giustifica l'onere di un corretto comportamento del beneficiario della provvidenza e l'attivazione di impegnativi controlli. Nella fase di conversione del decreto legge, il parlamento ha puntualmente raccolto la segnalazione, disponendo diffusamente in termini rispettosi della tutela della riservatezza.

Infine, alla luce delle indicazioni della sentenza n. 50/2005 sulla riorganizzazione del mercato del lavoro disposta con la legge n. 30/2003 ed il d. lgs n. 276/03, debole sembra la protesta di alcune Regioni che invocano almeno la competenza concorrente in tale materia ai fini di partecipare nella selezione dei c. d. navigators: semmai, qui viene in evidenza un problema di razionalità ed efficienza dell'assetto organizzativo in fase di adozione, destinato ad incidere sulla bontà del risultato finale, restando il tutto dunque sul piano della responsabilità politica delle scelte del Governo e del legislatore nazionale.

6- Della sostenibilità economica delle nuove misure.

Sullo sfondo, ma non troppo arretrato, delle nuove misure di protezione sociale sta la segnalata questione della loro sostenibilità economica, che non può essere sottovalutata e men che meno compressa, pur nella consapevolezza della necessità di uno sforzo di più equa distribuzione delle risorse: si tratta di una esigenza che, con tante perplessità, prorompe dall'approccio dell'U.E. nel rilancio del tema della protezione sociale⁵⁹.

Essa comunque si pone, nel nostro ordinamento, in termini – almeno finora - diversi con riferimento alle forme assistenziali, per definizione non contributive, rispetto alle forme previdenziali, tuttora caratterizzate da un regime di finanziamento su base contributiva, seppure si tratti di prestazioni ancora, alcune

⁵⁹ È questo il leit motiv delle riflessioni che animano il dibattito sul Pilastro sociale: cfr. G. BRONZINI, cit.

totalmente e altre solo parzialmente, erogate in regime di prestazione definita. Per la verità, sta nell'impianto stesso del capo secondo del decreto n. 4/19, e soprattutto nella costituzione del fondo di cui alla legge 145/18, art. 1, c. 256, la pragmatica risoluzione del finanziamento erariale, anzi "a debito", delle nuove prestazioni pensionistiche, in evidente assenza di una copertura contributiva, non certo a capitalizzazione e nemmeno a ripartizione: dunque, inevitabilmente al di fuori degli schemi consueti, ancorché significativamente modificati da interventi ex post di ripianamento dei bilanci degli enti di previdenza, o direttamente a sostegno di precedenti misure temporanee a sostegno delle prestazioni pensionistiche⁶⁰.

Questa constatazione non impedisce comunque di riflettere qui, seppure in termini generali, sulla tradizionale tematica del finanziamento di tali prestazioni, comune sia alle prestazioni a (teorica) capitalizzazione individuale sia a quelle a prestazione definita.

Nell'impianto dell'art. 38 Cost. non viene in diretta evidenza il tema del finanziamento, a fronte della nettezza con la quale vengono identificati *i destinatari* (tali i lavoratori *tout court* nella più ampia concezione possibile, quella stessa di cui all'art. 35, comma 1), *gli eventi protetti* (nella loro elencazione nominalmente rigida quanto contenutisticamente flessibile in ragione della necessità di tener conto delle modificazioni dei dati di riferimento: l'andamento demografico ed anagrafico, le mutazioni ambientali, le innovazioni tecnologiche, le stesse modalità di svolgimento dell'attività lavorativa), *la misura delle prestazioni sotto il profilo della adeguatezza* (pur nel collegamento con il canone della esistenza libera e dignitosa dettato espressamente per la retribuzione sufficiente, e riferibile – con i necessari adattamenti, ed anzi, ora, con le necessarie differenziazioni - alla ricordata adeguatezza previdenziale da parametrare con criteri quantitativi ma anche qualitativi, e per di più avendo attenzione al percorso evolutivo del diritto di famiglia e dintorni). Da ciò la

⁶⁰ Si pensi all'Ape sociale ed alla serie di interventi in favore dei salvaguardati

ricerca, nell'art. 38 Cost in combinazione specialmente con l'art. 81, di criteri atti sia a riqualificare gli attuali mezzi di finanziamento sia ad individuarne – consapevolmente e non sotto la pressione della ritenta urgenza, che espone al rischio di nuove emergenze - , altri, anche in concorso fra loro: in ciò soccorre, anche sotto il profilo semantico, posto che prevedere è diverso da assicurare, l'analisi del secondo comma dell'art. 38 e dei percorsi attraverso i quali pervenire alle erogazioni, oltre che ricavando dalla natura stessa degli eventi protetti elementi idonei a tale necessità.

Nella misura in cui anche il finanziamento di natura contributiva della previdenza assume una connotazione fiscale o parafiscale, si deve prendere atto che esso è in qualche misura presente, seppure inespresso, nello stesso “contratto di governo”, laddove nel punto 14 (dedicato al lavoro) si legge che *“al fine di favorire una pronta ripresa dell'occupazione e liberare le imprese dal peso di oneri, spesso inutili e gravosi, occorre porre in essere ... una riduzione strutturale del cuneo fiscale”*. Una indicazione programmatica di tale tenore dovrebbe avviare anche una seria riflessione volta a razionalizzare lo stesso sistema della contribuzione previdenziale quale componente essenziale, si ripete, del cuneo, ancorché a destinazione vincolata: invece per ora è dato registrare semplicemente un intervento di riduzione del premio per gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali⁶¹, che finisce per incidere su di un segmento del sistema

⁶¹ Nella legge di bilancio per il 2019 (l. n. 145/18) è stata modificata la disciplina dell'assicurazione infortuni sul lavoro, in omaggio all'esigenza di contenere il relativo onere (art. 1, c. 1121), con conseguente recupero (commi 1122 e ss) delle risorse finanziarie per coprire il minore gettito. A parte la discutibile riduzione delle risorse “destinate dall'INAIL per il finanziamento dei progetti di investimento e formazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro, ai sensi dell'articolo 11, comma 5, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81” (sic!), fra le risorse racimolate allo scopo si registrano anche le modifiche (comma 1126) agli artt. 10 ed 11 del TU assicurazione infortuni sul lavoro (DPR n. 1124/65), secondo un percorso non in linea con il costante ed equilibrato dialogo fra magistratura ordinaria, giudice delle leggi e legislatore speciale della materia, con il supporto della dottrina: spunti sulla questione in S. GIUBBONI, *Il risarcimento del danno differenziale da infortunio sul lavoro dopo la legge di bilancio 2019*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2019, n. 1, che – previa sintetica ma efficace ricostruzione della dottrina sul danno differenziale - sottolinea la netta, quanto repentina, scelta legislativa di complessività del calcolo ai fini della determinazione dell'importo risarcitorio al di là di quanto liquidato dall'INAIL; nell'avanzare significative perplessità sulla tenuta costituzionale dell'innovazione, l'A. richiama oltre tutto l'attenzione sulla anomalia del secondo comma dell'art. 11, cit., laddove si ammette, ai fini dell'attenuazione della

previdenziale sufficientemente consolidato, ed affidato ad una equilibrata azione di assestamento giurisprudenziale.

Resta che il tema del finanziamento non si esaurisce soltanto nell'approccio economico e finanziario, posto che le soluzioni ipotizzabili su questo piano devono trovare coerente corrispondenza nella formulazione giuridica, largamente condizionando le scelte legislative e le correlate applicazioni amministrative e giudiziarie. Tanto, soprattutto nella prospettiva degli importanti cambiamenti, in corso ed annunciati, alla cui equilibrata soluzione potrà concorrere una visione retrospettiva, volta a meglio a capire il senso della faticosa evoluzione, legislativa e giurisprudenziale, del meccanismo che ad oggi presiede la determinazione dell'imponibile contributivo, incentrato nella consolidata affermazione del criterio della onnicomprensività, cui fa da contrappunto il percorso di tributarizzazione dell'obbligazione contributiva.

Insieme, onnicomprensività e tributarizzazione rispondono specularmente alla espansione del processo produttivo secondo le linee della globalizzazione e dell'avanzata innovazione tecnologica, che determinano un'importante fuoriuscita di forze lavorative, frutto della rarefazione delle opportunità di lavoro sul mercato ufficiale, cui si aggiunge un abbassamento del livello medio retributivo, con effetti diretti sulla massa salariale, originaria fonte di finanziamento del sistema (salario previdenziale). Un sistema che per altro verso subisce un fenomeno di gigantismo indotto dalla universalizzazione delle tutele, sia in senso soggettivo sia in senso oggettivo. In senso soggettivo, in quanto il sistema è alla rincorsa della continua e variegata diversificazione dei modelli lavorativi secondo il fenomeno oramai identificato nei termini di frammentazione

misura del risarcimento, la considerazione della positiva condotta datoriale, non solo, e ragionevolmente, di quella precedente, ma perfino di quella successiva al verificarsi dell'evento.

Per commenti pro e contro il taglio delle tariffe INAIL, vedi *Il Sole24ore*, del 27 febbraio 2019

organizzativa⁶² nell'area del lavoro subordinato e dintorni, ma anche della proliferazione di nuove figure di professionisti (legge 11 gennaio 2018, n. 3); in senso oggettivo, in relazione alla diversificazione dei vecchi rischi ed alla insorgenza di nuovi, fra i quali, prorompente, è quello della non autosufficienza. Due fenomeni che accentuano le esigenze di rinnovamento finanziario del sistema e perciò stesso pongono problemi di diversificazione delle fonti, in ragione di una ragionevole e ragionata scelta di quantificazione ed integrazione delle risorse necessarie.

Non è questa la sede per una ricostruzione puntuale dei passaggi attraversati da onnicomprensività e tributarizzazione⁶³. Qui interessa evidenziare che lo sforzo compiuto dal legislatore con il d. lgs n. 314/97, in sintonia con dottrina e giurisprudenza, ha conseguito il suo obiettivo e non sembra esservi più spazio per ulteriormente implementare la massa disponibile nella logica della ripartizione. Senza contare, come riflesso negativo sul piano psicologico della scelta legislativa, che l'estensione dei meccanismi tributari all'obbligazione contributiva del sistema previdenziale, al di là della accentuazione della scissione fra rapporto contributivo e rapporto prestazionale, induce un atteggiamento negativo verso il meccanismo impositivo previdenziale, ed accentua la spinta degli obbligati (talvolta anche collusivamente) ad utilizzare tecniche evasive ed elusive: dal che la contropinta ad accentuare il ricorso ai meccanismi ispettivi e

⁶² D. GAROFALO, *Lavoro, impresa e trasformazioni organizzative*, relazione alle giornate di studio AIDLASS, Cassino, 17.18 maggio 2017

⁶³ Da ultimo, A. TURSI, *Retribuzione, previdenza, welfare: nuove variazioni sul tema*, Relazione al Congresso AIDLASS, Palermo 17-19 maggio 2018, nonché, sulla scia dei suoi precedenti studi sul tema, V. FILÌ, *La sostenibilità del sistema pensionistico italiano tra equilibri ed equilibrismi*, in *Mass. Giur. Lav.*, numero unico 2018, che in termini puntuali e concreti segnala la criticità – destinata ad aggravarsi per effetto delle misure adottate dal d.l. n. 4/19 - della attuale situazione sulla base dei dati di bilancio a tutto il 2017: circa due terzi di finanziamento contributivo ed un terzo di supporto erariale, cosicché “*in ogni pensione calcolata con il sistema retributivo vi è una quota di natura assistenziale e pertanto la distinzione contenuta nel bilancio dell'INPS tra previdenza e assistenza è contabile ma non sostanziale perché le anticipazioni che lo Stato fa per sostenere le gestioni pensionistiche in disavanzo sono solo nominalmente diverse dai trasferimenti che lo Stato fa in favore di INPS per l'erogazione di prestazioni sociali*”.

di riscossione coattiva⁶⁴, in una diabolica reazione a catena.

Come anticipato, la manovra, composta dalla l. 145, cc. 255 e 256 ed assestata dalle norme sul finanziamento delle nuove prestazioni dal d. l. n. 4/19, ha affrontato il problema del finanziamento in termini di carico diretto sull'Erario, mediante l'appostamento dei due distinti Fondi, uno per l'erogazione del reddito di cittadinanza, l'altro per le pensioni anticipate quota 100 e dintorni.

La soluzione, al di là delle effettive disponibilità di risorse del Paese, risulta coerente rispetto agli interventi di assistenza, configurati come impegno finanziario diretto dello Stato. Va meno bene per le prestazioni previdenziali, che allo stato si fondano ancora sull'idea di una corrispettività complessiva fra le risorse reperite con la modalità contributiva e gli impegni prestazionali: sintomatico è il già richiamato, discutibile intervento in materia di assicurazione infortuni sul lavoro (l. 145/18, commi 1121 ss.): a fronte di minor premio si eroga minore quantità di prestazioni.

Un'aperta trasformazione del sistema previdenziale secondo modalità erogative che in via istituzionale prescindano, anche solo parzialmente ma significativamente, dall'accumulazione contributiva non può essere il frutto di una estemporanea scelta elettorale: di ciò tutto sommato è consapevole il legislatore del d. l. n. 4/19, che insiste sui meccanismi di monitoraggio della spesa fino ad ipotizzarne la revisione, in caso di sfioramento, e pur nella discussa presunzione che dalla spesa sociale possa derivare una riattivazione del circuito economico/produttivo. La progressiva restrizione – in atto da almeno un decennio e non più, oramai, paventata - dell'area dei soggetti che popolano il

⁶⁴ L'entità dell'evasione contributiva, accertata a fine maggio 2018 nella misura di oltre 10 miliardi di euro l'anno, costringe a rafforzare il ricorso a strumenti cogenti per contenere l'emorragia di contributi occultati o comunque sottratti alla disponibilità finanziaria per il pagamento delle prestazioni, tanto più ove si consideri la nota circostanza che, nonostante la omessa contribuzione, il principio di automaticità delle prestazioni – sia pure nei limiti della prescrizione - determina, nell'ambito del lavoro dipendente, l'implementazione delle prestazioni dovute, secondo una logica che risponde al criterio di effettività della protezione sociale, ma con inevitabile aggravamento dell'equilibrio di sistema.

sistema delineato nel secondo comma dell'art. 38 Cost., e per converso l'ampliamento dei soggetti bisognosi secondo una possibile visione dilatata del regime di cui al comma 1, certamente altera lo scenario immaginato dal Costituente, e finisce per incidere, come già rilevato nelle prime considerazioni di questo saggio, sulla stessa lettura delle norme costituzionali, che vanno calate nella mutata realtà economica e sociale, diversamente orientando i programmi : l'azione sociale dello Stato risulta sbilanciata per il maggiore impegno assistenziale rispetto a quello previdenziale, ma il comando costituzionale è pur sempre quello della distinzione fondata sulla partecipazione al lavoro (secondo la teoria del "merito") ai fini dell'acquisizione dei "mezzi adeguati". Ferma, si intende, l'esigenza di accrescere le opportunità di lavoro e di migliorarne la distribuzione, a conferma della complessività e complessità dell'intreccio tra mercato del lavoro e protezione sociale, in cui si inquadra il problema dell'avvicendamento generazionale.

Insomma, per stare al dibattito in corso sulla prevalenza da riconoscere all'esigenza di stabilità finanziaria su quella sociale o viceversa, non si può dire altro che non si tratta affatto di due variabili indipendenti. L'istanza di abbassamento del peso della fiscalità generale appare in contrasto con l'esigenza di trovare nuove forme di finanziamento destinate alla protezione sociale, anche pensionistica, in modo stabile e non occasionale, come accaduto con la l. n. 145/18. La costituzione di un Fondo come quello previsto dal comma 265, frutto di un prelievo che può configurarsi come imposta di scopo, pur allo stato del tutto esiguo, costituisce un modello interessante nella logica "redistributiva"; nuove imposte, come la Webtax (art. 1, commi c. 35/52), così come strutturate, costituiscono un principio di recupero di risorse finanziarie da destinare al ripianamento del bilancio erariale in combinazione con uno sforzo di più equa distribuzione del peso fiscale fra le categorie produttive.

Settanta anni di storia repubblicana italiana mettono a dura prova, con la complessità del rinnovamento dei dati economici e sociali del Paese, la tenuta

finanziaria della norma costituzionale dell'art. 38 in relazione alle altre disposizioni: ripensarne la portata, senza rinnegarla, è un impegno⁶⁵.

⁶⁵ R. PESSI, *La tutela previdenziale ed assistenziale nella Costituzione. Sostenibilità economica e sostenibilità sociale*, in RDSS, n. 1/2019. È anche l'appassionato invito di M. D'ONGHIA, *Le prestazioni previdenziali e il conflitto intergenerazionale*, Convegno dell'Associazione Nazionale Avvocati INPS, in sede CNEL, Roma 29 marzo 2019, in tema di *Tutele sociali, vincoli economici e sostenibilità delle prestazioni*.