

STUDI DI DIRITTO DEL LAVORO

*Collana fondata da L. GALANTINO e S. HERNANDEZ*

*e diretta da F. Basenghi e G. Pellacani*

STUDI DI  
DIRITTO  
del LAVORO

MARIA CRISTINA DEGOLI

# L'ADEGUATEZZA PENSIONISTICA E LA CRISI DEL MODELLO ASSICURATIVO

*Prefazione di Domenico Garofalo*



G. Giappichelli Editore

## *Prefazione e introduzione al tema*

Il filo conduttore della ricerca di Maria Cristina Degoli è l'adeguatezza delle prestazioni pensionistiche a fronte di una diffusa destrutturazione del lavoro (nel lessico corrente lavoro *non standard*), poco o per nulla compatibile con il sistema assicurativo che connota l'attuale sistema previdenziale, con la generalizzazione dal 1° gennaio 2012 del metodo di calcolo contributivo delle pensioni.

Il quesito di fondo al quale l'A. intende dare una risposta, in aderenza ai principi costituzionali, è se la tutela pensionistica debba essere mantenuta nell'area della previdenza, con gli opportuni aggiustamenti, ormai improcrastinabili se si vuole garantire l'adeguatezza delle prestazioni, ovvero se è ormai inevitabile la trasmigrazione nell'area dell'assistenza, come da taluni propugnato, sganciandola definitivamente dalla logica assicurativa.

La questione, già dibattuta negli anni successivi alla riforma del 2011, è letteralmente esplosa con l'entrata in vigore del decreto legge n. 4/2019 che ha definitivamente messo in crisi l'impianto assicurativo della nostra previdenza, introducendo prestazioni che sovente sopravanzano come importo quelle collegate alla contribuzione versata (sia pure assoggettando il diritto a condizioni non previste per le prestazioni previdenziali). Ciò vale per la NASpI che (prima delle modifiche apportate dalla l. n. 234/2021) nella parte finale di percezione si riduce per via del *décalage*, andando sotto l'importo del Reddito di cittadinanza, e vale anche per le pensioni contributive, per gli importi più bassi anch'esse attestata sotto l'importo della pensione di cittadinanza. In entrambi i casi il d.l. n. 4/2019 prevede una integrazione, di natura marcatamente assistenziale, ma in tal modo mettendo in discussione (*id est* devalorizzando), secondo l'A. la logica assicurativa, cioè l'interesse al versamento della contribuzione sia contro la disoccupazione sia per l'evento IVS.

La scarsa consistenza delle prestazioni collegate alla contribuzione versata, sovente in diversi regimi per chi non ha un lavoro *standard* (subordinato a tempo indeterminato e pieno) ma si arrangia con lavori di breve durata, a tempo ridotto e non sempre di natura subordinata, ha riproposto all'attenzione dei previdenzialisti la questione dell'adeguatezza delle prestazioni, chiamata al difficile confronto con le risorse disponibili e i vincoli di

bilancio, nella perenne ricerca del punto di equilibrio, come dimostra l'oscillante giurisprudenza della Corte costituzionale che ha dato risposte non sempre univoche, aparendo a volte condizionata dai "numeri" connessi alle questioni sottoposte al suo vaglio.

La comprensione dell'evoluzione del sistema di sicurezza sociale, analizzata dalla Degoli nella parte iniziale della monografia, come richiede la verifica della perdurante attualità dello strumento assicurativo, non può altresì prescindere dalla misurazione del concetto di protezione sociale che con la sicurezza sociale è in rapporto di causa/effetto.

Sono evocabili a tale riguardo le considerazioni di un grande Maestro, Ubaldo Prosperetti, sviluppate in un saggio del 1954, apparso sulla Rivista Giuridica del Lavoro<sup>1</sup>. Esso individuava nella nozione di Protezione Sociale due distinte funzioni.

La prima è quella di determinare una situazione di sicurezza sociale nei destinatari della protezione (protezione = fonte di sicurezza sociale); la seconda, istituzionale, di tutela di un interesse pubblico, e cioè la conservazione o la promozione di certe situazioni economico-sociali generali (protezione = tutela interesse pubblico).

All'esame delle due funzioni Prosperetti premette l'individuazione dei destinatari della protezione sociale, che egli distingue in "generica", rivolta a tutti i cittadini bisognosi e "tecnica".

Quest'ultima si limita a predisporre specifiche misure di rimozione dei rischi sociali o degli stati di bisogno, inerenti a situazioni di categorie tipiche di cittadini, considerate bisognose di protezione.

Ciò risulta confermato dagli artt. 3, comma 2, e 38 comma 2, che richiamano, entrambi, i "lavoratori" a prescindere che siano o meno subordinati: cittadini economicamente attivi, ma che non dispongono di una piena autonomia economica, con esclusione degli imprenditori.

La conclusione a cui perveniva Prosperetti nel 1954 era che soltanto la protezione sociale dei lavoratori in senso ampio tende a generare una situazione di sicurezza sociale, intesa come garanzia di un certo *standard* di vita nei destinatari; viceversa, la protezione sociale del senso più lato non va oltre il soccorso all'indigenza socialmente giustificata, quale funzione dello Stato.

Conclusione di Prosperetti alla quale appare ispirato il paragrafo 4 del primo capitolo.

La posizione sul tema del grande Maestro, innanzi riassunta, è stata al centro di un fervido e fecondo dibattito all'interno della dottrina previdenzialistica che si è schierata in parte pro e in parte contro, ma prevalendo quest'ultima, anche se la recente evoluzione del sistema previdenziale ha in parte mitigato il rigore delle posizioni dichiaratamente contro.

---

<sup>1</sup> U. PROSPERETTI, *Sulle nozioni di protezione sociale e di sicurezza sociale*, in *Riv. giur. lav.*, 1954, I, p. 295 ss.

Si allude in modo specifico alla posizione espressa da un altro grande Maestro, Mattia Persiani. Consultando l'ultima edizione del suo manuale, Persiani afferma: «Il meccanismo assicurativo, se pure è stato, a volte, mantenuto come strumento tecnico tendente a garantire l'economicità della gestione (...) ha oramai perso, però, ogni rilevanza giuridica. Quel meccanismo, per effetto dei principi della sicurezza sociale, è da ritenere destinato al perseguimento di fini diversi da quelli per cui fu istituito e, cioè, al soddisfacimento diretto ed esclusivo di un pubblico interesse e non più di interessi privati, sia pure di gruppi. Si può dire, così, che quella forma di tutela, che dallo strumento utilizzato per la sua prima realizzazione (...) prese anche il nome di “assicurazione sociale”, sia giunta oramai al termine di una lunga evoluzione»<sup>2</sup>.

Il rigore di tale posizione si stempera, però, nelle pagine successive allorquando Persiani tratta della razionalizzazione del sistema della previdenza sociale e, più nello specifico, del sistema pensionistico, laddove afferma «l'esiguità delle risorse disponibili ha finito per accentuare la tendenza a condizionare l'importo delle prestazioni previdenziali non più al bisogno, ma all'ammontare dei contributi versati». Ne consegue che la sua pure tendenziale reintroduzione del “principio di corrispettività” tra contributi e prestazioni, comporta l'attenuazione della rilevanza dell'interesse collettivo alla realizzazione della tutela previdenziale e per contro una maggior rilevanza degli interessi individuali coinvolti in quella realizzazione<sup>3</sup>.

Decisamente meno radicale la posizione di un altro grande Maestro, Maurizio Cinelli, che valorizza molto il contributo delle assicurazioni sociali, parlando di una recente rivitalizzazione della originaria struttura assicurativa<sup>4</sup>, pur se il nostro sistema di sicurezza sociale è connotato da svariate “deviazioni”<sup>5</sup>, progressivamente depotenziate dalla crisi economico – finanziaria del sistema, come è accaduto in occasione della recente riforma degli ammortizzatori sociali, rispetto alla quale si è parlato di vera e propria “vendetta” del principio assicurativo<sup>6</sup>.

Il “ripensamento” di Mattia Persiani – che si può cogliere tra le righe del suo discorrere – non può non indurre a qualche riflessione, specie se si considera la sua posizione di autorevole sostenitore della teoria monistica,

---

<sup>2</sup> M. PERSIANI, M. D'ONGHIA, *Fondamenti di diritto della previdenza sociale*, Giappichelli, Torino, 2018, Cap. I, § 13.

<sup>3</sup> M. PERSIANI, M. D'ONGHIA, *op. cit.*, p. 32-33.

<sup>4</sup> M. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 15.

<sup>5</sup> M. CINELLI, *op. cit.*, p. 43.

<sup>6</sup> S. RENGA, *Post fata resurgo: la rivincita del principio assicurativo nella tutela della disoccupazione*, in *Lavoro e dir.*, 2015, 1, p. 77 ss., parla di «vendetta del principio assicurativo».

secondo la quale la distinzione tra previdenza e assistenza sociale afferisce solo alla diversità dell'ambito e dell'intensità della tutela ma non già al fondamento che è unico (sicurezza sociale come intervento dello Stato per la liberazione dal bisogno dei cittadini, lavoratori e non).

A nulla rileverebbero – secondo Persiani – le differenze dei metodi di finanziamento (su base contributiva le prestazioni previdenziali, con finanziamento statale o regionale quelle assistenziali), in quanto tali differenze non influiscono sulla funzione delle varie forme di tutela e derivano assai spesso da ragioni storiche e contingenti<sup>7</sup>.

Quindi in sintesi: diversità di ambito; diversità di metodi di finanziamento; diversa intensità della tutela, ma fondamento unico.

Come a dire troppe diversità per tenere tutto dentro il “servizio pubblico” e ripudiare come obsoleto e totalmente superato il sistema assicurativo, relegato al rango di “vuota espressione”.

Avendo sullo sfondo queste coordinate si snoda la ricerca della Degoli che nella prima parte (capitolo primo intitolato “Dalle origini della previdenza sociale ai rimedi normativi per una sostenibilità finanziaria del sistema pensionistico. Il quadro di analisi”), si sofferma sulla dibattuta questione della configurazione monistica o duale del nostro sistema di sicurezza sociale (paragrafo 5 del capitolo I), dando conto dell'ampio e fecondo dibattito sul tema, ravvivatosi in un periodo di crisi economica e finanziaria, a ridosso dello scoppio della pandemia.

Una parte significativa di tale dibattito è stata pubblicata, sotto l'esperta regia di Maurizio Cinelli, a cavallo del 2019-2021 nelle pagine della rivista “Diritto della sicurezza Sociale”, pur se tale dibattito *ratione temporis* non ha tenuto (o meglio non ha potuto tenere) conto delle ricadute della pandemia sui diritti sociali e sul nostro sistema di sicurezza sociale<sup>8</sup>.

Il confronto si è svolto su un terreno per definizione conteso, divenuto ancor più tale durante la crisi<sup>9</sup>, che ha messo a nudo le luci (poche) e le ombre (molte) che si addensano sui diritti sociali, delle quali occorre tener conto nella valutazione dell'imponente riforma in atto, figlia del PNRR, come a dire che occorre ragionare sul “sistema previdenziale tra crisi e sviluppo”, riprendendo l'omonimo titolo di un corso di alta formazione organizzato nel 2018 a Lucca dalla Fondazione Pera.

Il modello italiano di sicurezza sociale risente del marchio di origine, cioè di una tutela previdenziale limitata ai lavoratori subordinati, struttura-

---

<sup>7</sup> M. PERSIANI, M. D'ONGHIA, *op. cit.*, p. 24-25.

<sup>8</sup> Una efficace sintesi della normativa di sicurezza sociale “Covid-19” è in A. SGROI, *Il sistema di sicurezza sociale e l'epidemia da Covid-19*, (aggiornato al 28 ottobre 2020), in *Conversazioni sul lavoro a distanza* promosse e coordinate da Vincenzo Antonio Poso.

<sup>9</sup> S. SCIARRA, *Prove di solidarietà in alcune sentenze della Corte costituzionale*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2019, 2, p. 261 ss., spec. p. 265.

ta su base assicurativa, con l'apporto finanziario delle categorie interessate, quindi con un assetto su base professionale, caratterizzato da più regimi differenziati; ma l'evoluzione del sistema di sicurezza sociale costituzionalizzato mostra una torsione tendenzialmente universalistica, in quanto la Costituzione considera la tutela previdenziale espressione di una solidarietà estesa a tutti i cittadini. All'universalità si è poi affiancato il principio di non territorialità delle tutele.

La distinzione operata dall'art. 38 Cost. tra assistenza (comma 1) e previdenza (comma 2), da sempre al centro del dibattito tra i previdenzialisti, si è arricchita di recente di un ulteriore tassello, sostenendosi che alla liberazione dal bisogno si affianca l'inclusione sociale<sup>10</sup>, che costituisce la caratteristica dello stato sociale<sup>11</sup>.

Ciò premesso, il modello ibrido che connota il nostro sistema di sicurezza sociale è sempre immanente ed emerge proprio a proposito del fondamento della tutela, cioè lo stato di bisogno che nella tutela previdenziale è presunto, mentre in quella assistenziale è accertato. A quest'ultimo riguardo va ricordato che sin dagli anni 60 viene data rilevanza a situazioni di bisogno effettivo, cioè accertato: la prestazione non viene erogata o viene sospesa o decurtata quando concorra con altre prestazioni sociali o con un particolare livello di reddito, computandosi anche quello familiare (bisogno effettivo e socialmente rilevante)<sup>12</sup>.

Sulla evoluzione del nostro sistema di sicurezza sociale ha inciso la giurisprudenza costituzionale che nel tempo ha mostrato atteggiamenti di *self-restraint*, e in alcuni casi di veri e propri *revirements*<sup>13</sup>, affermando che l'art. 38 Cost. impone un vincolo di risultato e non di mezzi, per cui l'entità delle prestazioni è rimessa alla discrezionalità del legislatore, dovendosi individuare cosa si debba intendere per "mantenimento assistenziale" e per "adeguatezza previdenziale"; per altro verso occorre individuare il nucleo essenziale di tali diritti che deve essere sempre garantito, anche in ambito assistenziale<sup>14</sup>, e la cui soddisfazione prescinde dalla di-

---

<sup>10</sup> R. CASILLO, *Reddito di inclusione e figure affini: una prospettiva di diritto della sicurezza sociale*, in *Dir. lav. merc.*, 2018, 3, p. 491; poco convinto di questa nuova prospettiva E. ALES, *Quale welfare ai tempi della pandemia?* in *Riv. dir. sic. soc.*, 2020, 2, p. 429 ss.

<sup>11</sup> M. PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale*, Cedam, Padova, 2014.

<sup>12</sup> M. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, Giappichelli, Torino, 2018.

<sup>13</sup> È il giudizio alquanto caustico, ma in ultima analisi assolutamente realistico, di O. BONARDI, *Separate in casa? La distinzione tra previdenza e assistenza oggi*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2021, 4, p. 693 ss., spec. p. 694-695. L'A. a sostegno di tale giudizio cita tra gli altri l'uso disinvolto del principio di gradualità, il contemperamento dei diritti fondamentali di sicurezza sociale con le esigenze di bilancio, la riduzione di alcuni privilegi in funzione dell'armonizzazione dei sistemi previdenziali.

<sup>14</sup> Vedi Corte cost. 20 luglio 2020, n. 152 sull'inadeguatezza della pensione di inabilità.

screzionalità, dalla gradualità e anche dal contemperamento con le esigenze di bilancio. Invero, si registrano nelle ultime pronunce della Corte Costituzionale (“giurisprudenza della crisi”) “prove di solidarietà”, pur incontrando la Corte, per bocca di una sua autorevole esponente, alcuni limiti così sintetizzabili: 1) il ripristino delle situazioni lese non è sempre un’operazione facile, poiché può comportare costi elevati e, quel che più conta, può invadere la sfera di discrezionalità del legislatore; 2) va tenuto sempre presente il difficile dosaggio tra “politica e giurisdizione”, dovendo parlare “alla sfera politica con il linguaggio dei giudici” specie sul terreno dei diritti sociali; 3) occorre adottare nei giudizi sull’eguaglianza i criteri della ragionevolezza e della proporzionalità, proprio in ambito previdenziale<sup>15</sup>.

Il dibattito sulla distinzione tra previdenza e assistenza registra negli ultimi tempi un rinnovato interesse a fronte di un restringimento di alcune tutele dei lavoratori (pensioni e ammortizzatori sociali), invocandosi una maggiore chiarezza in merito al finanziamento e alla composizione della spesa previdenziale, anche ai fini di una più corretta valutazione da parte UE del nostro sistema<sup>16</sup>. Secondo l’VIII Rapporto “*Sul bilancio del sistema previdenziale italiano*”, elaborato dal “Centro studi e ricerche itinerari previdenziali” per l’anno 2019, pesa sul nostro sistema, rendendolo insostenibile, il costo dell’assistenza sociale, pur se di tale rapporto destano perplessità il metodo dell’analisi ed alcune affermazioni, quale quella che addossa la colpa dello stato di bisogno agli stessi bisognosi<sup>17</sup>.

Invero il distinguo previdenza/assistenza per come configurato a livello costituzionale (commi 1 e 2 dell’art. 38), non è più in grado di rappresentare la complessità dei sistemi di protezione sociale, in quanto si assiste ad una ibridazione dei due modelli tradizionali, lavoristico-previdenziale e universalistico, così producendosi dei modelli misti; a tale evoluzione contribuisce anche il concorso dell’intervento privato a fianco di quello pubblico, configurandosi un sistema a tre livelli (o se si preferisce cerchi concentrici), di cui il primo è quello del trattamento universalistico di base, il secondo è il sistema previdenziale per i lavoratori, e il terzo è quello attuato dal welfare privato.

Molto interessante è la riflessione di Olivia Bonardi che vede i due sistemi come comunicanti tra di loro, per cui l’adeguatezza delle prestazioni è influenzata dalla qualità e quantità dei servizi erogati ai cittadini<sup>18</sup>, esclu-

---

<sup>15</sup> S. SCIARRA, *op. cit.*, p. 264-266.

<sup>16</sup> A tale fine il d.P.C.M 10/4/2018 ha istituito una commissione per studiare la classificazione delle prestazioni ai fini della comparazione a livello europeo ed internazionale della spesa pubblica per finalità previdenziali ed assistenziali.

<sup>17</sup> La notazione critica, ancora una volta, è di O. BONARDI, *op. cit.*, spec. p. 698.

<sup>18</sup> O. BONARDI, *op. cit.*, p 701.

dendosi pertanto la legittimità di trattamenti differenziati su base territoriale, in quanto nelle zone più arretrate del paese il minor costo della vita è bilanciato da servizi qualitativamente e quantitativamente minori (se non proprio inesistenti). A ciò si aggiunga il reiterato intervento finanziario pubblico anche per le prestazioni previdenziali. Sul versante assistenziale, negare l'assegno sociale a chi è privo del permesso di lungo periodo, e quindi non partecipa al progresso della società, significa ascrivere al primo comma e non al secondo il riconoscimento alla solidarietà collettiva di coloro che hanno concorso a detto progresso<sup>19</sup>.

Per contrastare la deriva assistenzialistica della previdenza il legislatore ha adottato interventi di recupero del modello assicurativo sia in campo pensionistico, già con la legge n. 335/1995, sia per gli ammortizzatori sociali, con la legge n. 92/2012 e il d.lgs. n. 22/2015.

Il risultato finale di queste spinte e contropunte è un sistema che richiede una decisa correzione di rotta, che pur mantenendo il distinguo sul piano quantitativo superiori, in funzione della liberazione dal bisogno, la differenziazione delle forme di finanziamento e dei meccanismi di tutela<sup>20</sup>.

La seconda parte del primo capitolo è interamente dedicata all'evoluzione della tutela della vecchiaia e al profilo della sostenibilità finanziaria del sistema pensionistico, con un focus sulla Riforma Fornero (paragrafo 8.1. sempre del capitolo I).

La disposizione di riferimento è, com'è noto, l'art. 24, d.l. n. 201/2011, con cui si è inteso riformare il nostro sistema pensionistico con il dichiarato obiettivo di «garantire il rispetto, degli impegni internazionali e con l'Unione europea, dei vincoli di bilancio, la stabilità economico-finanziaria e a rafforzare la sostenibilità di lungo periodo del sistema pensionistico in termini di incidenza della spesa previdenziale sul prodotto interno lordo»<sup>21</sup>, accreditando non tanto «una sorta di "tirannia" del valore dell'equilibrio finanziario»<sup>22</sup>, quanto la necessaria «ricerca di un equilibrato contemperamento fra dimensione sociale e dimensione economica»<sup>23</sup>.

---

<sup>19</sup> È la critica rivolta a Corte cost. 15 marzo 2019, n. 50 da O. BONARDI, *op. cit.*, p. 703.

<sup>20</sup> O. BONARDI, *op. cit.*, p. 707-716, la quale passa in rassegna critica la tesi del collegamento in ambito previdenziale tra gli artt. 36 e 38 Cost.; il ritorno alla previdenza endocategoriale; il concetto di equità attuariale e lo spettro del conflitto intergenerazionale.

<sup>21</sup> V. l'art. 24, comma 1, d.l. n. 201/2011. Per un accostamento di questa peculiare garanzia a quella già prevista dalla l. n. 335/1995, relativa al «*mantenimento dei limiti massimi del saldo netto da finanziare e del ricorso al mercato finanziario stabiliti dall'articolo 1, commi 1 e 2, della legge 23 dicembre 1994, n. 725*», v. P. SANDULLI, *Il sistema pensionistico tra una manovra e l'altra – Prime riflessioni sulla l. n. 214/2011*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2012, 1, spec. p. 8 e M. CINELLI, *La riforma delle pensioni del «governo tecnico»*. *Appunti sull'art. 24 della legge n. 214 del 2011*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2012, 2, I, spec. p. 386.

<sup>22</sup> In tal senso v. L. ANTONINI, *Il ridimensionamento del sistema pensionistico, ovvero:*

Il d.l. n. 201/2011 ha costituito l'ulteriore ipoteca sulla lenta uscita dalla crisi occupazionale principiata nel 2008, pur ispirata a principi e criteri condivisibili<sup>24</sup> e a ben guardare non nuovi nel panorama della legislazione pensionistica<sup>25</sup>, vale a dire:

a) equità e convergenza intragenerazionale e intergenerazionale, con abbattimento dei privilegi e clausole derogative soltanto per le categorie più deboli;

b) flessibilità nell'accesso ai trattamenti pensionistici anche attraverso incentivi alla prosecuzione della vita lavorativa;

c) adeguamento dei requisiti di accesso alle variazioni della speranza di vita; semplificazione, armonizzazione ed economicità dei profili di funzionamento delle diverse gestioni previdenziali.

In tempi non sospetti, la Ministra del Lavoro e delle Politiche Sociali, Elsa Fornero, dettando le linee programmatiche per il suo dicastero dichiarava che «*Una società degna di questo nome non lascia nessuno senza reddito e senza pensione*»<sup>26</sup>, manifestando – a parole – una certa sensibilità verso i problemi sociali connessi alla crisi. Invero, abbinando la frase pronunciata dalla Ministra Fornero agli effetti prodotti dalla disposizione cardine in materia pensionistica, e cioè l'art. 24, d.l. n. 201/2011, emerge un quadro decisamente diverso, e, sul punto, paradigmatico è il contenuto delle previsioni relative al bacino dei c.d. esodati (commi 14 ss.), la cui disciplina di salvaguardia riguarda soggetti deboli, appartenenti all'area marginale del mercato del lavoro, rappresentando personale già espulso o in via di espulsione, con prospettive di reimpiego pressoché inesistenti, proiettati, secondo la vecchia disciplina, verso una pensione<sup>27</sup> che ha assunto più le fattezze di un miraggio nel deserto, che di un reale obiettivo.

---

fra «fatti ostinati» e argomenti «deboli», il principio del montante attuariale dei contributi come possibile controlimite (concorrente), nt. a Corte cost. 27 dicembre 1996, n. 417, in *Giur. Cost.*, 1996, 6, p. 3721 ss., spec. p. 3722.

<sup>23</sup> P. SANDULLI, *op. cit.*, spec. p. 8.

<sup>24</sup> In tal senso P. SANDULLI, *op. cit.*, spec. p. 9, che evidenzia l'importanza dei principi come «parametri intrinseci di autovalutazione di congruenza delle stesse scelte effettuate».

<sup>25</sup> V. M. CINELLI, *ult. op. cit.*, spec. p. 386, secondo cui la riforma Monti – Fornero «mostra di volersi richiamare ai “valori” propri del modello di sistema pensionistico a suo tempo elaborato dalla legge di riforma del 1995».

<sup>26</sup> Audizione del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, Elsa Fornero, sulle linee programmatiche del suo Dicastero per le parti di competenza, innanzi alla XI Commissione Parlamentare – lavoro pubblico e privato, 6 dicembre 2011 (per la lettura del resoconto stenografico v. [https://leg16.camera.it/470?stenog=/\\_dati/leg16/lavori/stencomm/11/audiz2/2011/1206&pagina=s010](https://leg16.camera.it/470?stenog=/_dati/leg16/lavori/stencomm/11/audiz2/2011/1206&pagina=s010)).

<sup>27</sup> V. M. CINELLI, D. GAROFALO, G. TUCCI, «Esodati», «salvaguardati», «esclusi» nella ri-

L'impressione che si ricava da una rilettura di quegli eventi a distanza di due lustri è che il Governo abbia agito prevalentemente con l'accetta, non solo cogliendo l'occasione per operare i tagli resi necessari dal drammatico quadro finanziario interno, ma anche per conferire continuità e coerenza temporale alla riforma ed evitare *choc* ai piani di vita personali, secondo lo schema ideale riconducibile alla l. n. 335/1995 e cioè di «*restituzione del risparmio accantonato nella vita lavorativa*»<sup>28</sup>.

La logica conseguenza di questo *revirement*, come già detto, è la «vendetta del sistema assicurativo»<sup>29</sup>, che non sarebbe limitata ad operare con riferimento ai soli strumenti di sostegno al reddito in costanza di disoccupazione, ma opererebbe anche per il sistema pensionistico, con l'eliminazione di qualsiasi riserva mentale (e giuridica) su possibili correzioni al metodo contributivo (adottato anche per la previdenza in autodichia della Camera e del Senato della Repubblica), unitamente al progressivo innalzamento dei requisiti anagrafici per il diritto ai trattamenti pensionistici, cui sono connessi i provvedimenti volti ad adeguare i requisiti anagrafici per l'accesso al sistema pensionistico, mettendo a disposizione dei lavoratori, *prima facie*, due sole opzioni pensionistiche, e cioè la pensione anticipata e la pensione di vecchiaia.

L'ambizioso processo di armonizzazione riconducibile alla riforma Monti-Fornero avrebbe dovuto condurre anche ad una integrazione dei settori caratterizzati da discipline specifiche vigenti all'atto della entrata in vigore del d.l. n. 201/2011, con requisiti di pensionamento diversi da quello generale, demandandosi ad un regolamento interministeriale – da emanare entro giugno 2012 ma che non ha mai visto la luce – l'adozione di misure di armonizzazione dei requisiti di accesso alla pensione.

La Degoli passa poi ad esaminare (paragrafo 8.2.) gli attuali elementi di discontinuità rispetto alla riforma Fornero essendosi passati dal sistema pensionistico binario “anticipata vs. vecchiaia” alla “galassia pensionistica”.

Il decennio che ci separa dalla riforma Monti – Fornero si caratterizza per alcuni elementi di discontinuità rispetto alla disciplina originaria del d.l. n. 201/2011, soprattutto in materia di pensionamento anticipato. Infatti, mentre la riforma del 2011 faceva ruotare il sistema pensionistico attorno alle due “stelle” delle pensioni anticipata e di vecchiaia, i successivi interventi legislativi lo hanno rimodulato, facendogli assumere i connotati di una vera e propria “galassia pensionistica”, accostando altre stelle alle due principali<sup>30</sup>.

---

*forma pensionistica Monti-Fornero*, in *Giornale dir. lav. e relazioni ind.*, 139, 2013, 3, p. 337 ss.

<sup>28</sup> Cfr. R. PESSI, *La tutela previdenziale ed assistenziale nella Costituzione. Solidarietà economica e sostenibilità sociale*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2019, 1, p. 37 ss., spec. p. 42.

<sup>29</sup> S. RENGA, *op. cit.*, p. 77.

<sup>30</sup> Alla “metafora astronomica” M. CINELLI, *La previdenza che cambia: appunti su «re-*

In questa galassia si registrano, poi, le incursioni di altri “corpi celesti” che a vario titolo modificano l’assetto del sistema, si pensi gli interventi interpretativi dell’INPS con la propria prassi amministrativa, per non parlare delle ricadute importanti della giurisprudenza, specie costituzionale, inducendo la dottrina a ritenere «*molto difficile, se non impossibile, ricostruire un quadro nitido ed organico dell’insieme delle tutele pensionistiche e, ancor di più, individuare prospettive di sviluppo che siano, al tempo stesso, utili e realistiche: utili rispetto alle peculiarità della questione sociale di questo inizio del terzo millennio; realistiche in quanto capaci di raccogliere un sufficiente consenso politico e collocarsi in quadro finanziario sostenibile*»<sup>31</sup>.

Invero, gli interventi normativi in materia spesso agiscono in modo additivo rispetto al quadro giuridico di riferimento, ma a volte accade anche il contrario, si pensi alla eliminazione definitiva delle penalizzazioni per l’accesso alla pensione anticipata.

A tal proposito, come si ricorderà, la fattispecie prevedeva per i lavoratori che volessero accedervi una riduzione pari ad 1 punto percentuale per ogni anno di anticipo nell’accesso al pensionamento rispetto all’età di 62 anni, elevata a 2 punti percentuali per ogni anno ulteriore di anticipo rispetto a due anni, con riduzione proporzionale al numero di mesi nel caso in cui l’età al pensionamento non fosse intera, per i lavoratori cui si applicasse il sistema misto e che raggiungessero il requisito contributivo necessario per il pensionamento anticipato (42 anni e 10 mesi gli uomini e 41 anni e 10 mesi le donne) per effetto della riforma (cioè dopo la metà del 2013)<sup>32</sup>.

Sul punto la stessa Elsa Fornero evidenziava che la penalizzazione sarebbe stata «attuarialmente equa», subendo le critiche dell’ex Ministro del lavoro, Cesare Damiano, che sosteneva la “incomprensibilità sociale” dell’istituto, poiché, da un lato, si premia il lavoratore precoce, valorizzandone la contribuzione versata tra i 40 e 42 anni di lavoro ai fini pensionistici, e dall’altro lo si “sanziona” con la penalizzazione percentuale sul trattamento medesimo, sollecitando l’eliminazione della penalizzazione<sup>33</sup>.

---

*latività» e variazioni fisiognomiche dei diritti sociali, in Riv. dir. sic. soc., 2020, 1, p. 1 ss., spec. p. 3 ss., preferisce quella del «supermercato delle opzioni», introdotte a volte in ragione di «interessi egoistici di singole, influenti categorie», e al cui interno «il singolo (individualmente, ma, se del caso, anche organizzato collettivamente) non fa troppa fatica a trovare spazi per scegliere il “prodotto” per lui più conveniente».*

<sup>31</sup> Così A. PANDOLFO, *Pensioni: ieri, oggi e... domani?* in *Dir. lav. merc.*, 2018, p. 5 ss.

<sup>32</sup> V. l’art. 24, comma 10, d.l. n 201/2011.

<sup>33</sup> Si rinvia ancora una volta all’Audizione del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, Elsa Fornero, sulle linee programmatiche del suo Dicastero per le parti di compe-

Le critiche subite dal meccanismo ne hanno subito messo in discussione l'opportunità, tanto da essere destinatario di diversi interventi legislativi nel corso del tempo. In effetti, ancor prima della conversione in legge del d.l. n. 201/2011 fu prevista l'inapplicabilità della penalizzazione nel caso in cui la contribuzione maturata, funzionale al conseguimento della pensione anticipata, fosse composta unicamente da contribuzione effettiva da lavoro, includendosi anche la contribuzione figurativa da servizio militare, CIGO, malattia, maternità obbligatoria, congedi e permessi per assistenza a disabili *ex lege* 104/1992 e donazione di sangue<sup>34</sup>.

Successivamente, il meccanismo è stato sterilizzato con riferimento alle pensioni aventi decorrenza a partire dal 1° gennaio 2015 per chi maturasse il requisito contributivo entro il 31 dicembre 2017<sup>35</sup>, soluzione replicata con altro provvedimento normativo per i trattamenti attinti dalla penalizzazione e liquidati prima del 1° gennaio 2015, a partire dai ratei corrisposti dal 1° gennaio 2016.

Infine, la legge di bilancio per il 2017 ha cancellato definitivamente l'abbattimento a partire dal 31 dicembre 2017<sup>36</sup>.

Invero sul sistema pensionistico è tornato il PNRR prevedendo la riforma pensionistica per liberare risorse da destinare ad altra spesa sociale. Orbene, come evidenziava Persiani nella relazione all'AIDLASS del 2013, nella ampia nozione di *Welfare State* non può non ricomprendersi tanto la previdenza, quanto l'assistenza sociale, specie dopo la l. n. 328/2000, nonostante l'atavica crisi che caratterizza quest'ultima, poggiata com'è sulla capacità dello Stato di drenare risorse importanti per finalità spiccatamente solidaristiche<sup>37</sup>.

Qualche anno dopo la relazione di Persiani, la CSR 1 della Raccomandazione del 2019 ha raccomandato all'Italia la piena attuazione delle passate riforme pensionistiche al fine di ridurre il peso delle pensioni di vecchiaia sulla spesa pubblica e creare margini per altra spesa sociale e spesa pubblica favorevole alla crescita. In sintesi, si fornisce un'indicazione precisa al Governo italiano per dare una risposta efficace e concreta al bisogno di protezione sociale.

A ben guardare, se in quel frangente (ante COVID-19) l'obiettivo era la riduzione della povertà con l'introduzione di uno strumento di protezione latamente universale, poi concretizzatosi nel Reddito di Cittadinanza, l'e-

---

tenza, innanzi alla XI Commissione Parlamentare – lavoro pubblico e privato, 6 dicembre 2011, ed alla replica di Cesare Damiano, cit.

<sup>34</sup> V. l'art. 6, comma 2-*quater*, d.l. n. 216/2011.

<sup>35</sup> Cfr. l'art. 1, comma 113, l. n. 190/2014, nonché Circ. INPS del 10.04.2015, n. 74.

<sup>36</sup> V. l'art. 1, comma 194, l. n. 232/2016.

<sup>37</sup> M. PERSIANI, *Crisi economica e crisi del welfare state*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2013, p. 641 ss., spec. § 2.

vento pandemico ha reso ancor più impellente l'esigenza di una torsione universale del sistema di sicurezza sociale.

Si può, pertanto, affermare che il COVID-19 ha enfatizzato la tendenza espansiva dell'assistenza sociale che lentamente ed inesorabilmente si "sta mangiando" la previdenza sociale.

Si tratta di una tendenza strisciante che parte da lontano, addirittura dalla incapacità del legislatore di staccare la spina agli ammortizzatori sociali in deroga, risorti più forti di prima ai tempi del COVID-19<sup>38</sup>, diventando il modello di riferimento dei trattamenti di sostegno al reddito durante la pandemia, con una conferma proveniente proprio dallo *stakeholder* comunitario, visto che la Raccomandazione del Consiglio UE per il 2020 all'Italia suggerisce il rafforzamento degli ammortizzatori «per garantire redditi sostitutivi adeguati, indipendentemente dallo *status* occupazionale dei lavoratori, in particolare di coloro che si trovano di fronte a carenze nell'accesso alla protezione sociale»<sup>39</sup>.

Il tema della riforma delle pensioni, da sempre al centro dell'agenda politica italiana, ma accantonato nel biennio pandemico, ha trovato nuovamente posto sul "taccuino" del Presidente del Consiglio risultando subito politicamente "indigesto"<sup>40</sup>.

Con riferimento all'importante tema pensionistico, rispetto agli *input* forniti dalla Comunicazione del 2019, il *Recovery Plan* e lo stesso PNRR non forniscono indicazioni ulteriori, suscitando perplessità; infatti, più che un obiettivo, sembra essere una litania.

Il dubbio è che per drenare risorse dal sistema pensionistico verso l'«altra spesa sociale» (senza nemmeno spiegare di cosa si tratti) il legislatore possa giungere a tagliare le pensioni attualmente erogate, non potendo ulteriormente incidere su quelle da erogare in ragione dell'esistenza, come limite alla discrezionalità del legislatore, di una nozione minimale di tutela costituita dalla «*garanzia irrinunciabile delle esigenze minime di protezione della persona*»<sup>41</sup>, non consentendo così un'ulteriore riduzione dei trattamenti pensionistici, comunque determinata, in quanto finirebbe per non

---

<sup>38</sup> D. GAROFALO, *Ammortizzatori sociali in deroga e Covid-19: un'"analisi in deroga"*, in D. Garofalo (a cura di), *COVID-19 e sostegno al reddito*, in D. Garofalo, M. Tiraboschi, V. Fili, F. Seghezzi (a cura di), *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica*, ADAPT University Press, Modena, e-Book series, n. 91, p. 148 ss.

<sup>39</sup> V. la Raccomandazione del Consiglio UE sul programma nazionale di riforma 2020 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2020 dell'Italia, Bruxelles, 20 maggio 2020, COM (2019) 512 *final*.

<sup>40</sup> Cfr. M. MOBILI, M. ROGARI, *Dalle pensioni al PNRR: le riforme da attuare nei prossimi 11 mesi*, <https://www.ilsole24ore.com/art/stretta-bonus-bollette-pensioni-dossier-tavo-lo-governo-AEwMB9AB>.

<sup>41</sup> Corte cost. n. 30/2004.

garantire più i «mezzi adeguati alle esigenze di vita» e quindi contrasterebbe con l'art. 38, comma 2, Cost.<sup>42</sup>.

A questo punto, non potrebbe escludersi che pur di raggiungere l'obiettivo indicato dall'UE («creare margini per altra spesa sociale e spesa pubblica favorevole alla crescita»), il legislatore faccia propria la tesi avanzata da Mattia Persiani, operando la riduzione dei trattamenti pensionistici in corso di erogazione, almeno quando sono di importo elevato (c.d. bilanciamento di solidarietà e reciprocità)<sup>43</sup>, sebbene tale soluzione sembra collocarsi oltre l'indicazione unionale («piena attuazione delle passate riforme pensionistiche al fine di ridurre il peso delle pensioni di vecchiaia»). Invero, si stenta ad individuare altra soluzione, visti gli effetti concreti sugli importi delle pensioni prodotti dalle varie riforme succedutesi dal 1995 ad oggi, collocati spesso ben al di sotto della soglia di povertà, nonostante l'apporto contributivo, salvo a non voler mutuare il modello svedese di collocamento in quiescenza, che ha ristretto il *range* anagrafico di accesso alla pensione in un arco di età decisamente limitato (65-68 anni) a dispetto del più ampio e variegato spettro presente in Italia, con intuibili risparmi ed una oggettiva equità di accesso.

La progressiva depressione degli importi delle pensioni, determinata dall'abbandono del calcolo retributivo in favore di quello contributivo, dalla ineluttabile riduzione/azzeramento del tasso di capitalizzazione delle prestazioni<sup>44</sup>, dalla giungla dei coefficienti di trasformazione (vero e proprio ago della bilancia dell'equilibrio delle gestioni previdenziali)<sup>45</sup> contribuisce ad alimentare l'idea, già innanzi tratteggiata, di una *debacle* della previdenza sul campo di battaglia della sicurezza sociale a causa di una irresistibile avanzata dall'assistenza sociale, o meglio di quella che a livello unionale è stata indicata più volte come equità e coesione sociale.

Il PNRR a favore di quest'ultimo obiettivo intende destinare importanti risorse alle infrastrutture sociali funzionali alla realizzazione di politiche a sostegno delle famiglie, dei minori, delle persone con gravi disabilità e degli anziani non autosufficienti, così da favorire la socializzazione, sostenere percorsi di vita indipendente, anche con la ristrutturazione di alloggi che sfruttino le tecnologie innovative per superare le barriere fisiche, sensoriali e cognitive che sono di impedimento allo svolgimento autonomo degli atti della vita quotidiana, valorizzando in modo evidente il c.d. lavoro di cura, settore ad altissima intensità lavorativa umana.

---

<sup>42</sup> M. PERSIANI, *ult. op. cit.*, spec. § 31.

<sup>43</sup> *Ibidem*.

<sup>44</sup> Per una consultazione empirica ed efficace del dato si rinvia alla tabella reperibile al seguente link <https://www.pensioniooggi.it/dizionario/coefficienti-di-capitalizzazione>.

<sup>45</sup> In argomento v. S. GRONCHI, «Pensioni, la riforma parta dai coefficienti di trasformazione», in *Il Sole 24 Ore*, 28 settembre 2021.

Il PNRR, quindi, sembra volgere il proprio sguardo agli “ultimi”, cioè a quelle fasce di popolazione in condizione di marginalità sociale, caratterizzate da difficoltà basiche, come quella relativa al reperimento di un alloggio dignitoso, tanto da prevedere (dopo anni di rivendicazioni in tal senso) interventi di potenziamento dell'edilizia pubblica residenziale, di *housing* temporaneo<sup>46</sup> e di *housing* sociale, destinato ad offrire alloggi a canone ridotto, ad esempio, a studenti o famiglie monoreddito.

A fronte di un sistema pensionistico con siffatte caratteristiche, la Degoli passa ad esaminare nella seconda parte della ricerca (capitolo secondo) la sua incompatibilità con un mercato del lavoro caratterizzato da frammentazione contributiva e discontinuità professionale in un mercato del lavoro in trasformazione (è il titolo del capitolo).

Accurata è l'analisi degli effetti di tale caratteristica del mercato del lavoro (*id est* dell'attuale occupazione) sul sistema di finanziamento della previdenza su base contributiva.

Approfondita è l'analisi degli strumenti di sostegno della posizione contributiva dei lavoratori *non standard* (ricongiunzione, totalizzazione, cumulo), evidenziandosene a seconda dello strumento l'insostenibile onerosità ovvero la ricaduta sui trattamenti in termini di importo della prestazione, ponendosi in modo pressante il problema della adeguatezza delle prestazioni e della spesa previdenziale.

Se la garanzia costituzionale viene riempita di contenuti attraverso la prestazione adeguata che assicuri ai lavoratori i mezzi necessari per vivere, questo principio va armonizzato con il contesto attuale che non riconosce il ruolo del lavoro svolto in ambito familiare; non considera l'attività svolta volontariamente in favore della collettività senza alcuna copertura previdenziale o con tutele decisamente ridotte; non garantisce alcuna copertura se non quella anti infortunistica nei rapporti a contenuto formativo o per il servizio civile universale; infine non risulta adeguato alla ingente massa di lavoratori precari e saltuari, che non possono maturare i requisiti contributivi per accedere alle tutele previdenziali. Si tratta di “nuovi rischi”, che palesano la profonda crisi del sistema assicurativo, inidoneo a realizzare i fini previdenziali al cui raggiungimento non può che tendere un sistema incentrato sulla tassazione<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> Il PNRR prevede che i Comuni, singoli o in associazione, mettano a disposizione appartamenti per singoli, piccoli gruppi o famiglie fino a 24 mesi e attivino progetti personalizzati per singola persona/famiglia al fine di attuare programmi di sviluppo della crescita personale e aiutarli a raggiungere un maggiore grado di autonomia. Quanto alle c.d. “Stazioni di posta”, si fa riferimento a centri che offriranno, oltre a un'accoglienza notturna limitata, ulteriori servizi quali servizi sanitari, ristorazione, orientamento al lavoro, distribuzione di beni alimentari.

<sup>47</sup> Perspicuamente R. PESSI, *op. cit.*, spec. p. 50, parla di un vuoto normativo, man-

Emerge in modo chiaro l'intento del PNRR di compensare gli effetti asimmetrici della "bufera" pandemica sui diritti sociali<sup>48</sup>. Infatti, premesso un progressivo e tendenziale arretramento della linea difensiva originariamente eretta a loro tutela dal legislatore nel corso della storia repubblicana, soprattutto per motivi riconducibili all'ontologico costo dei diritti sociali, in quanto diritti prestazionali, e alle ben note esigenze di pareggio di bilancio<sup>49</sup>, recentemente elevato a principio costituzionale, risultano essere state sicuramente più penalizzate in questi ultimi due anni le categorie fragili e/o svantaggiate<sup>50</sup>, già compromesse nelle proprie *capabilities* da altre difficoltà (condizioni abitative, disagio psichico, dipendenze, inserimento nei circuiti dell'esecuzione penale ...), ed in relazione alle quali il COVID-19 «ha funzionato, da un lato, come "marker rivelatore di fragilità", dall'altro, come "attivatore di rimedi"».

L'ultima parte della ricerca (capitolo terzo), alla quale la Degoli approda dopo avere esaurientemente dato conto dei due poli del ragionamento (sistema pensionistico e occupazione *non standard*), è dedicata alla "Crisi dei meccanismi di protezione previdenziale", nella quale viene sviluppato il profilo della garanzia dei mezzi adeguati alle esigenze di vita tra giurisprudenza costituzionale e rischi futuri (paragrafo 3 del capitolo III).

Si tocca in tal modo la pesante eredità del Governo Monti, e cioè la "sostenibilità" previdenziale tra solidarietà e responsabilità intergenerazionale.

Le sempre più penetranti politiche moralizzatrici delle istituzioni europee<sup>51</sup> hanno condotto alla razionalizzazione dell'esistente in occasione degli interventi di riforma del Governo Monti in cui palesi sono i condizionamenti prodotti dalla incombente preoccupazione del contenimento della spesa sociale e dalla sostenibilità finanziaria dei sistemi di protezione sociale<sup>52</sup>, essenziale per garantire resilienza, efficienza ed efficacia di tali sistemi<sup>53</sup>.

---

cando tutt'ora, una previsione costituzionale che sia rivolta ad assicurare aiuto a quanti pur dotati di piena capacità lavorativa, si trovino in situazione di bisogno per mancanza di occupazione.

<sup>48</sup> V. A. ALGOSTINO, *Costituzionalismo e distopia nella pandemia di Covid-19 tra fonti dell'emergenza e (s)bilanciamento dei diritti*, in *costituzionalismi.it*, 2021, 1, spec. p. 66 ss.

<sup>49</sup> Su cui v. D. PICCIONE, *Revisione e legislazione costituzionale ai tempi delle crisi* (Riserve sul procedimento di codificazione costituzionale del principio di pareggio di bilancio. In ricordo di Federico Caffè, a venticinque anni dalla scomparsa), in *Giur. cost.*, 2012, 5, p. 3859 ss., spec. § 3.

<sup>50</sup> Su cui v. *amplius* M.T. CAPUTI JAMBRENGHI, *Quale sistema di welfare di fronte alle nuove fragilità*, in *Diritto Amministrativo*, 2021, 4, p. 839-834.

<sup>51</sup> Per l'ostilità dell'ambiente macroeconomico dell'eurozona verso lo Stato sociale v. S. GIUBBONI, *Il diritto del lavoro oltre lo Stato: tracce per una discussione*, in *Dir. lav. merc.*, 2019, 1, p. 37 ss., spec. p. 48.

<sup>52</sup> Sull'insostenibilità del sistema pensionistico e su alcuni possibili rimedi v. V.

Di fatto si radica come principio del vigente ordinamento giuridico un concetto di solidarietà/responsabilità intergenerazionale<sup>54</sup>, rivolto non già come da tradizione al legame tra generazioni compresenti e contigue<sup>55</sup> per effetto del quale i lavoratori attivi sopportano il costo delle pensioni dei non più attivi (anziani a carico dei giovani), ma che impegna pensionati (e assicurati in genere) nei confronti delle generazioni future (giovani o addirittura non nati, a carico degli anziani), nonostante il difetto di un esplicito referente normativo che disponga in tal senso<sup>56</sup>, salvo a non voler rinvenire un potenziale e sfumato addentellato costituzionale nell'art. 9 Cost., come riformato dalla l. Cost. n. 1/2022<sup>57</sup>.

La reciproca interdipendenza tra generazioni, sia quali gruppi sociali, sia come insieme dei singoli componenti attuali e futuri del consorzio sociale, trova nell'azione politica pubblica gli strumenti funzionali a determinare il contemperamento tra i compiti dello Stato di rimozione degli «ostacoli di ordine economico sociale» che, di fatto, limitano «la libertà e l'uguaglianza dei cittadini» ed i doveri di solidarietà dei cittadini come singoli e come componenti delle formazioni sociali di riferimento.

---

CAGNIN, *Diritto del lavoro e sviluppo sostenibile*, Wolters Kluwer Ipsoa, Milano, 2018, spec. p. 142 ss.

<sup>53</sup> In tal senso v. il considerando n. 37 della Raccomandazione del Consiglio dell'8 novembre 2019 sull'accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi.

<sup>54</sup> Su cui v. M. CINELLI, «Solidarietà intergenerazionale»: uso e abuso di un sintagma polisemico, in *Riv. it. dir. lav.*, 2022, 2, I, p. 157 ss.; G. ARCONZO, *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale. Al crocevia tra gli articoli 38, 81 e 97 Cost.*, in *Dir. rel. ind.*, 2019, 1, p. 1 ss.; G. LUDOVICO, *La solidarietà intergenerazionale nel sistema pensionistico: fascino e limiti di un principio necessario*, *ivi*, p. 28 ss.; G. CANAVESI, *La dimensione giuridica della solidarietà intergenerazionale nella prospettiva delle casse di previdenza privatizzate*, *ivi*, p. 58 ss.

<sup>55</sup> In tal senso M. PERSIANI, *Ancora un tentativo non riuscito di individuare il principio costituzionale di sistema in materia previdenziale*, in *Giornale dir. lav. e relazioni ind.*, 157, 2018, 1, p. 169 ss., spec. p. 171. Adde, G. ARCONZO, *op. cit.*, spec. p. 4.

<sup>56</sup> Secondo F. POLACCHINI, *Doveri costituzionali e principio di solidarietà*, Bologna, BUP, 2016, spec. p. 197, «La Costituzione italiana non contiene riferimenti espressi al concetto di responsabilità intergenerazionale. Vi sono tuttavia alcune norme che sembrano dischiudere spazi di apertura alla dimensione futura», tra le quali occupa un posto strategico l'art. 2 Cost. Ma ancor prima v. M. LUCIANI, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, 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, p. 435 ss., che individua numerose disposizioni costituzionali paradigmatiche dell'interesse alla conservazione e allo sviluppo, nel futuro, della Repubblica e delle sue componenti.

<sup>57</sup> Sulla «contaminazione ambientalista» dell'idea di solidarietà intergenerazionale, v. M. CINELLI, *ult. op. cit.*, spec. § 3; ancor prima v. G. ARCONZO, *op. cit.*, spec. p. 6 ss.

Il problema maggiore concerne la delimitazione spazio-temporale del vincolo di solidarietà, funzionale comunque alla tutela della persona umana, quale epicentro del sistema delle garanzie costituzionali<sup>58</sup>, a fronte di una dilatazione della questione sociale, determinata dalla crescente complessità della società globale.

Il principio di solidarietà<sup>59</sup>, quale precipitato degli artt. 2 e 3, comma 2, Cost., trova il proprio *habitat* naturale nel settore previdenziale, permeato attualmente dalla operatività del sistema a ripartizione<sup>60</sup>, in luogo di quello a capitalizzazione<sup>61</sup>, quale metodo di finanziamento del sistema pensionistico e da una tendenziale deriva universalistica, rispetto all'*imprinting* assicurativo che ne ha caratterizzato la nascita.

La legislazione previdenziale, quindi, giuridifica un vincolo di comportamento intertemporale (il «diritto nel futuro», secondo Persiani<sup>62</sup>) che sembra fare capolino anche nel più ampio settore dell'assistenza sociale, dove il pensiero al “dopo di noi” è al centro della l. n. 112/2016, recante «*Disposizioni in materia di assistenza in favore delle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare*», e meglio nota proprio come legge sul “dopo di noi”, adottata (non a caso) in attuazione dei principi stabiliti dagli artt. 2, 3, 30, 32, e 38 Cost.

Se in quest'ultimo caso gli oneri di riferimento gravano esclusivamente sull'erario, la “partita pensionistica” si è giocata finora prevalentemente sul terreno previdenziale, salvo selezionare *ex post* gli attori da coinvolgere quali protagonisti e comprimari.

---

<sup>58</sup> Cfr. A. BARBERA, *Principi fondamentali*, art. 2, G. Branca (a cura di), *Comm. Cost.*, Bologna-Roma 1975, p. 50 ss.

<sup>59</sup> In argomento v. S. RENGA, *NASpI e Dis-Coll: principio di solidarietà versus principio assicurativo*, in *Dir. lav. merc.*, 2018, 3, p. 469 ss., spec. p. 471-474.

<sup>60</sup> Sul criterio di ripartizione come identificativo delle generazioni pensionistiche ed espressione della solidarietà intergenerazionale del sistema pensionistico, v. G. LUDOVICO, *op. cit.*, spec. p. 33 ss. e p. 38 ss. Sulla consustanzialità del sistema a ripartizione rispetto a quello previdenziale v. R. CASILLO, *La pensione di vecchiaia. Un diritto in trasformazione*, ESI, 2016, p. 237 ss.; contra M. CINELLI, *ult. op. cit.*, spec. § 2.

<sup>61</sup> Si rammenta che per effetto del d.lgs. n. 509/1994, e come precisato da Corte cost. n. 7/2017, le posizioni previdenziali degli iscritti alla Cassa nazionale di previdenza e assistenza per i dottori commercialisti sono collettivamente e singolarmente condizionate dalla regola per cui la prestazione deve essere resa solo attraverso la contribuzione capitalizzata del destinatario e non attraverso l'impiego delle contribuzioni versate dagli altri iscritti in attività. Ciò con assoluta esclusione – a differenza della previdenza dei pubblici dipendenti – di qualsiasi contribuzione a carico dello Stato nel momento in cui il flusso finanziario proveniente dai versamenti contributivi non risulti sufficiente al pagamento delle prestazioni dovute.

<sup>62</sup> V. M. PERSIANI, *Crisi economica e crisi del welfare state*, cit., spec. § 4.

In entrambi i casi testé citati (diritti assistenziali vs diritti previdenziali)<sup>63</sup> la naturale polisemia di una solidarietà *sans phrase* (ex art. 2 Cost.) si colora e diventa “intergenerazionale”, vero e proprio vertice di una ideale graduatoria di solidarietà “titolate”<sup>64</sup>, in ragione delle problematicità e delle implicazioni che si trascina, alla luce della potenziale atemporalità della solidarietà intergenerazionale<sup>65</sup>. Quest’ultima trova nella contribuzione previdenziale il proprio strumento elettivo, atteso che è grazie al suo versamento da parte dei lavoratori attualmente in servizio che sono erogate le pensioni agli odierni pensionati, ma la stessa contribuzione assume una valenza polifunzionale, poiché essa è utile ai fini sia della maturazione delle condizioni per l’insorgenza del diritto alla pensione dell’attuale lavoratore, sia quale condizione determinante per l’importo della stessa, implicitamente stimolando il lavoratore ad esigere rapporti di lavoro regolari proprio (ed anche) in chiave pensionistica, oltre che incentivarne la prosecuzione, fermi restando i limiti ordinamentali dei rispettivi settori di appartenenza, per l’operare dei coefficienti di trasformazione calcolati fino all’età di settant’anni, fatti salvi gli adeguamenti alla speranza di vita, come previsto dall’art. 24, comma 4, d.l. n. 201/2011<sup>66</sup>, a sua volta interpretato in modo autentico dall’art. 2, d.l. n. 101/2013<sup>67</sup>.

La proiezione verso il futuro della solidarietà intergenerazionale deve fare i conti con la rilevanza giuridica del legittimo affidamento nutrito dagli attuali lavoratori rispetto alle proprie future aspettative pensionistiche e sulla stessa permanenza del medesimo meccanismo finanziario che consente l’erogazione del trattamento previdenziale in questo momento storico; affidamento e aspettative che sembrano essere state dequotate dal legi-

---

<sup>63</sup> Su cui da ultimo v. D. MESITI, *La garanzia costituzionale dei diritti assistenziali e previdenziali insopprimibili*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2021, 2, p. 325 ss.

<sup>64</sup> Si pensi alle solidarietà intragenerazionale, endoprevidenziale e categoriale, sulle quali v. M. CINELLI, *ult. op. cit.*

<sup>65</sup> Cfr. sul punto M. PERSIANI, *ult. op. cit.*, spec. p. 543 ss.

<sup>66</sup> Ma sul punto v. Cass. S.U. 4 settembre 2015, n. 17589, in *Riv. giur. lav.*, 2015, II, p. 1160 ss., che ha negato la sussistenza di un diritto potestativo del lavoratore alla prosecuzione nel rapporto di lavoro fino al raggiungimento del settantesimo anno d’età, dando altresì rilevanza alla volontà datoriale; *adde*, Cass. 30 luglio 2018, n. 20089. In dottrina v. F. MAFFEI, *La permanenza in servizio fino a settant’anni e il necessario consenso del datore di lavoro*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2015, 2, p. 1166 ss.

<sup>67</sup> La disposizione stabilisce che per i lavoratori dipendenti delle pubbliche amministrazioni il limite ordinamentale, previsto dai singoli settori di appartenenza per il collocamento a riposo d’ufficio e vigente alla data di entrata in vigore del decreto-legge stesso, non è modificato dall’elevazione dei requisiti anagrafici previsti per la pensione di vecchiaia. Il suo superamento, precisa la norma, è possibile solo per il trattenimento in servizio o per consentire all’interessato di conseguire la prima decorrenza utile della pensione.

slatore, come esemplificativamente accaduto in occasione della gestione della vicenda degli esodati, cui si somma il rischio che il soggetto inciso subisca una doppia precarizzazione<sup>68</sup>, ma ben presente per la Corte costituzionale sia in positivo<sup>69</sup>, sia in negativo<sup>70</sup>.

---

<sup>68</sup> Come evidenzia N. ROSSI, *Meno ai padri più ai figli*, il Mulino, 1997, il rischio delle politiche di “riequilibrio generazionale” dei diritti, se non rigorosamente calibrati e correttamente indirizzati, è quello della “precarizzazione” del soggetto inciso e quindi di una “doppia precarizzazione”, se la misura perequativa adottata non dovesse rivelarsi utile per l'appartenente alla generazione a venire.

<sup>69</sup> Si fa riferimento a Corte cost. 23 giugno 2017, n. 147, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 12-septies, d.l. n. 78/2010, ivi disponendosi nella parte in cui prevede, per il periodo dal 1° luglio 2010 al 30 luglio 2010, che «alle ricongiunzioni di cui all'articolo 1, primo comma, della legge 7 febbraio 1979, n. 29» si applichino «le disposizioni di cui all'articolo 2, commi terzo, quarto e quinto, della medesima legge». La norma censurata statuisce, con decorrenza retroattiva dal 1° luglio 2010, l'onerosità del regime della ricongiunzione verso il regime dell'assicurazione generale obbligatoria dei contributi versati presso gestioni alternative, così retrodatando il termine ultimo di vigenza (al 1° luglio 2010) della possibilità di presentare domanda per la ricongiunzione gratuita. Essa si rivela disarmonica rispetto ai principi di ragionevolezza e della tutela del legittimo affidamento, in riferimento all'art. 3 Cost., in quanto, nell'innovare con efficacia retroattiva il regime applicabile alle domande di ricongiunzione già presentate, vanifica l'affidamento legittimo che i lavoratori avevano riposto nell'applicazione del regime vigente al tempo della presentazione della domanda, principio che si configura quale elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto. Tale modifica è stata compiuta in assenza di ragioni apprezzabili, idonee a giustificare la scelta di sacrificare l'affidamento nel bilanciamento con altri interessi costituzionali e di incidere, con effetti retroattivi, su situazioni disciplinate da leggi precedenti. L'esigenza di armonizzazione e di razionalizzazione dà conto delle ragioni sottese alla disciplina, ma non implica la necessità di farne retroagire di un mese l'efficacia, pregiudicando un affidamento che, nel caso di specie, appare meritevole di tutela, atteso che il lavoratore ha compiuto le sue scelte, volte a tutelare nella maniera più incisiva i diritti previdenziali, sulla scorta di una valutazione che il nuovo quadro normativo ha alterato in maniera repentina e radicale. L'esigenza di garantire la tutela del legittimo affidamento non può che arrestarsi nel momento a partire dal quale le disposizioni della l. 30 luglio 2010, n. 122 sono entrate in vigore, ossia il 31 luglio 2010, momento a partire dal quale il legislatore è abilitato a dettare disposizioni atte a modificare sfavorevolmente la disciplina in vigore (sentenze n. 349 del 1985, n. 527 del 1987, n. 822 del 1988, n. 525 del 2000, n. 216 del 2015).

<sup>70</sup> Cfr. Corte cost. 26 settembre 2014, n. 227, che ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 774 e 776, l. 27 dicembre 2006 n. 296, censurato, in riferimento all'art. 117, comma 1, cost., in relazione all'art. 6 della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e all'art. 1 del Protocollo addizionale alla convenzione medesima, nella parte in cui, interpretando l'art. 1, comma 41, l. 8 agosto 1995 n. 335 nel senso che per le pensioni di reversibilità sorte a decorrere dall'entrata in vigore della stessa legge, indipendentemente dalla data di decorrenza della pensione diretta, l'indennità integrativa speciale già in godimento da parte del dante causa, parte integrante del complessivo trattamento pensionistico percepito, è attribuita nella misura percentuale prevista per il trattamento di

L'ampiezza temporale della solidarietà intergenerazionale, limitata da una sorta di «egoismo generazionale»<sup>71</sup>, rappresenta lo snodo problematico del concetto; infatti, dando per acquisita la rilevanza costituzionale dell'*an*, residua l'individuazione del *qui* (i.e. quali generazioni vanno considerate), del *quid* (quali bisogni siano meritevoli di essere selezionati), del *quomodo* (come garantire che le risorse oggi risparmiate rifluiscono realmente a favore dei futuri pensionati e su quali basi determinare l'onere da imporre agli attuali pensionati in vista dei bisogni delle corti dei futuri lavoratori) e del *quantum* (quante risorse destinare).

A tale ultimo proposito, la questione del “costo del diritto” di ascendenza coasiana, specie di quelli riconducibili al *welfare*<sup>72</sup>, non consente di escludere l'insorgenza di possibili conflitti intergenerazionali, in ordine alla possibilità di assicurare le medesime tutele odierne anche per il futuro immediato o addirittura remoto. Il peso della questione può determinare a sua volta la trasformazione della solidarietà in responsabilità intergenerazionale facendo virare la naturale vocazione espansiva della prima, funzionale ad esigenze di coesione sociale, in natura riflessiva, tipica della seconda, più orientata verso l'istinto di autoconservazione del gruppo sociale nel tempo.

La definizione del “*qui*”, cioè dell'estensione temporale della tutela solidaristica in relazione ad un'ipotetica platea di generazioni appare intimamente legata alla soluzione del dilemma solidarietà vs. responsabilità, a sua volta connessa alla diade “solidarietà endoprevidenziale” vs. “solidarietà assistenziale”. Orbene, il respiro di carattere generale manifestato dalla posi-

---

reversibilità, interviene sui giudizi in corso di cui è parte lo Stato, assicurando a quest'ultimo l'esito favorevole delle controversie e privando i ricorrenti della possibilità di ottenere il riconoscimento, come finora accaduto secondo il consolidato diritto vivente, della più favorevole liquidazione della pensione di reversibilità. Premesso che il legislatore, in sede di interpretazione autentica, può modificare in modo sfavorevole, in vista del raggiungimento di finalità perequative, la disciplina di determinati trattamenti economici con esiti privilegiati senza per questo violare l'affidamento nella sicurezza giuridica e che le denunciate norme sono effettivamente interpretative e assumono come referente un orientamento giurisprudenziale presente, seppur minoritario, così da scegliere, in definitiva, uno dei possibili significati della norma interpretata, la scelta compiuta dal legislatore non è irragionevole, anche perché l'assetto recato dalla norma denunciata riguarda anche il complessivo riequilibrio delle risorse e richiede, quindi, che si presti attenzione alle esigenze di bilancio; inoltre, poiché nella fattispecie non vengono in evidenza rapporti di durata, non può parlarsi di un legittimo affidamento nella loro immutabilità, mentre d'altro canto le innovazioni che sono state apportate, e che non hanno trascurato del tutto i diritti acquisiti, hanno non irragionevolmente mirato alla armonizzazione e perequazione di tutti i trattamenti pensionistici, pubblici e privati (sentenze n. 234, n. 348, n. 349 del 2007; n. 74, n. 170 del 2008; n. 24 del 2009; n. 209, n. 228 del 2010; n. 1, n. 257 del 2011; n. 15, n. 78 del 2012).

<sup>71</sup> Cfr. M. MARTONE, *Governo dell'economia e azione sindacale*, Padova, Cedam, p. 307.

<sup>72</sup> V. M. CINELLI, *Condizionamenti finanziari e diritti sociali: la giustizia costituzionale tra vecchi e nuovi equilibri*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2019, 1, p. 1 ss., spec. p. 13 ss.

zione debitoria della generazione attuale rispetto alle generazioni future coinvolge non un determinato settore, ma l'intera comunità nazionale (per non dire europea)<sup>73</sup> e quindi il decisore politico, evocando così la responsabilità dello Stato, piuttosto che una limitata responsabilità categoriale o grupppale, in virtù del combinato disposto degli artt. 2, 3, comma 2, 9, 36 e 38 Cost., con l'art. 81 Cost. sistematicamente sullo sfondo in prospettiva intergenerazionale<sup>74</sup>, alla stregua di una variabile algebrica in una ipotetica equazione tra adeguatezza retributiva (art. 36 Cost.) e pensionistica (art. 38 Cost.)<sup>75</sup>.

Di conseguenza, il problema non è squisitamente solidaristico, ma di politica economica.

Sul punto, un possibile contributo alla riflessione potrebbe rinvenire dalla recente giurisprudenza costituzionale, che declina il principio-cardine di ragionevolezza<sup>76</sup> alla luce delle esigenze di bilanciamento dei contrapposti interessi e di coerenza delle scelte politiche<sup>77</sup>, dando rilevanza decisiva al «contesto»<sup>78</sup>.

L'accostamento tra solidarietà intergenerazionale ed endoprevidenziale sembra emergere dall'analisi delle pronunce della Corte costituzionale rese

---

<sup>73</sup> Sulla portata europea del vincolo di solidarietà intergenerazionale, espressamente evocato dall'art. 3, comma 3, TFUE, v. M. CINELLI, *Dinamiche demografiche e prospettive del welfare in Italia: le problematiche*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2019, 3, I, p. 295 ss., spec. p. 303.

<sup>74</sup> Sul punto v. M. FAIOLI, *Il costo dei diritti previdenziali tra sostenibilità finanziaria ed equilibrio intergenerazionale*, nt. a Corte cost. 1° dicembre 2017, n. 250, in *Dir. lav. merc.*, 2018, 1, p. 137 ss., spec. p. 144, secondo il quale «l'equilibrio di bilancio può determinare una "riprogrammazione" dei diritti previdenziali, con provvedimenti ablativi sulle generazioni che già godono della pensione».

<sup>75</sup> Opta per la metafora geometrica, in luogo di quella algebrica, G. LEONE, *Artt. 36, 38 e 81 Cost., nella recente giurisprudenza della consulta: un rapporto a geometria variabile*, nt. a Corte cost. 1° dicembre 2017, n. 250, in *Riv. it. dir. lav.*, 2018, 2, II, p. 362 ss.

<sup>76</sup> V. Corte cost. n. 349/1989; n. 99 e n. 390/1995; n. 127/1997; n. 18 e n. 319/2001 (ord.), ma soprattutto da ultimo Corte cost. n. 250/2017, che lo ritiene «elemento cardine intorno a cui devono ruotare le scelte del legislatore nella materia pensionistica, assurgendo, per questa sua centralità, a principio di sistema». In dottrina, per una riflessione in argomento, v. D. MESITI, *op. cit.*, spec. § 3. In critica sulla declinazione del principio da parte di Corte cost. n. 250/2017, M. PERSIANI, *Ancora un tentativo non riuscito di individuare il principio costituzionale di sistema in materia previdenziale*, *op. cit.*, spec. p. 170, secondo il quale «i giudici costituzionali hanno applicato il principio di ragionevolezza prendendo soltanto in considerazione, da un lato, l'interesse dei pensionati a salvaguardare il proprio potere di acquisto e, d'altro lato, le esigenze finanziarie di risparmio della spesa pubblica», secondo una «prospettiva talmente ristretta da escludere sia idonea a consentire l'individuazione di un "principio di sistema"».

<sup>77</sup> V. M.T. CAPUTI JAMBRENGHI, *op. cit.*, spec. § 6, ed ivi ampi riferimenti.

<sup>78</sup> V. M. CINELLI, *Condizionamenti finanziari e diritti sociali: la giustizia costituzionale tra vecchi e nuovi equilibri*, *cit.*, spec. p. 29-33.

a margine dell'esame delle questioni di costituzionalità, relative alle misure dirette a prelievi di solidarietà di risorse finanziarie a carico di pensionati e pensionandi, giustificate dalla eccezionalità della soluzione e dal principio di ragionevolezza, e determinate da situazioni di profonda crisi del sistema previdenziale<sup>79</sup>. Del pari, sembrano collocarsi nel medesimo ideale solco quelle pronunce che riconducono ad esigenze di coerenza le disposizioni sospettate di illegittimità costituzionale, tese ad autorizzare prelievi dai trattamenti pensionistici di matrice assicurativo-mutualistica degli assicurati e da destinare ad un uso endoprevidenziale di più ampio respiro<sup>80</sup>, come accaduto a margine di Corte cost. n. 7/2017<sup>81</sup>.

Più di recente, una sentenza della Corte costituzionale<sup>82</sup> evoca esplicitamente la solidarietà (o mutualità) intergenerazionale in relazione all'operatività dell'art. 1, commi 261 e 263, l. n. 145/2018, in tema di contribuzione di solidarietà, supportata dalla tesi dell'INPS circa gli obiettivi di ricambio generazionale nel mercato del lavoro che il legislatore ha ritenuto di conseguire per il tramite del pensionamento anticipato in «quota 100».

L'irragionevolezza della durata quinquennale del contributo, ridotta a tre anni dal Giudice delle leggi, non elide il collegamento fra l'istituto sperimentale in parola, dichiaratamente orientato secondo la Corte a finalità mutualistiche intergenerazionali e la modesta provvista riveniente dal prelievo previsto dalla disposizione in questione, lasciando impregiudicata la necessità di risolvere la doppia e intima contraddizione che caratterizza la solidarietà intergenerazionale, da un lato, reclamando l'impegno prioritario dell'intera comunità e non di una sola categoria (secondo una strategia di politica economica non dissimile da quella necessaria per garantire la sostenibilità del debito pubblico, evitando che quest'ultimo diventi material-

---

<sup>79</sup> V. Corte cost. 27 aprile 1988, n. 497; Corte cost. 12 aprile 1991, n. 156; Corte cost. 15 luglio 1992, n. 337; Corte cost. 25 febbraio 2014, n. 30; Corte cost. 30 aprile 2015, n. 70.

<sup>80</sup> La coerenza richiesta è tra il canale di prelievo e quello di destinazione ed in tal senso v. A. OCCHINO, *I diritti sociali dell'interpretazione costituzionale*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2017, 1, p. 3 ss.; in giurisprudenza, v. Corte cost. 18 luglio 1997, n. 248 e, più di recente, Corte cost. 16 giugno 2016, n. 143.

<sup>81</sup> Corte cost. 11 gennaio 2017, n. 7, sull'illegittimità di un prelievo sistematico in favore dello Stato da parte della Cassa nazionale di previdenza e assistenza per i dottori commercialisti, relativo alle risorse recuperate dai risparmi sui costi intermedi, con destinazione alla medesima Cassa piuttosto che all'erario, quale espressione del più radicale concetto di solidarietà endoprevidenziale, come evidenzia L. FOGLIA, *Tra proporzionalità e solidarietà nella perequazione dei trattamenti pensionistici*, Corte cost. 11 gennaio 2017, n. 7, in *Riv. giur. lav.*, 2018, n. 2, II, p. 245 ss., spec. p. 253-254.

<sup>82</sup> Corte cost. 9 novembre 2020, n. 234; in dottrina, v. S. BUOSO, *Conferme e rilievi sistemici nella sentenza costituzionale n. 234/2020 sulle «pensioni d'oro»*, nt. a Corte costituzionale, 9 novembre 2020, n. 234, in *Riv. giur. lav.*, 2021, II, p. 403 ss., nonché M. CINELLI, *I prelievi sulle «pensioni d'oro»: alla Corte costituzionale la narrazione alla Corte dei conti l'epilogo?* in *Riv. dir. sic. soc.*, 2021, 1, p. 151 ss.

mente insostenibile per il futuro ...); dall'altro lato, non potendo che limitarsi l'operatività del principio di solidarietà endocategoriale ai prelievi di fondi destinati alle spesa per le pensioni da destinare ad utilizzi nel medesimo settore pensionistico<sup>83</sup>.

La corretta interpretazione del canone della ragionevolezza è altresì al centro della riflessione della giurisprudenza contabile, applicativa di Corte cost. n. 234/2020, secondo la quale «*decorso il periodo di tre anni, il trattamento pensionistico spettante al ricorrente dovrà essere ricalcolato come se non fosse intervenuta alcuna falcidia dipendente dall'applicazione del contributo di solidarietà, ma anche del blocco della rivalutazione*»<sup>84</sup>, cogliendo in modo coerente la *ratio* al fondo della decisione del Giudice delle leggi cui è ispirata<sup>85</sup>.

In sostanza, la logica che dovrebbe animare la solidarietà intergenerazionale non dovrebbe discostarsi da quella che caratterizza l'operatività dell'art. 53 Cost.<sup>86</sup> Infatti, gli interventi fiscali introdotti per la gestione dei rischi sono riconducibili alla conformazione solidaristica del dovere fiscale in quanto chiara espressione del vincolo di responsabilità che lega i consociati<sup>87</sup>. In questo caso la logica *ex ante* è espressiva anche di una solidarietà che assume una prospettiva intergenerazionale, in quanto la gestione e la mitigazione dei rischi si configurano come un dovere che implica una responsabilità anche verso le generazioni future<sup>88</sup>.

È la prospettiva intergenerazionale che giustifica l'urgenza del ricorso ad una nuova cultura di gestione del c.d. rischio catastrofale<sup>89</sup>, cui solita-

---

<sup>83</sup> Sulla fragilità della soluzione pensionistica endocategoriale v. O. BONARDI, *op. cit.*, spec. p. 710 ss.

<sup>84</sup> Così Corte dei conti – sez. giurisdizionale Umbria – n. 87/2020, su cui v. M. CINELLI, *ult. op. cit.*

<sup>85</sup> V. ancora M. CINELLI, *ult. op. cit.*, spec. p. 168.

<sup>86</sup> V. M. CINELLI, *Condizionamenti finanziari e diritti sociali: la giustizia costituzionale tra vecchi e nuovi equilibri*, cit., spec. p. 22; ID., *Dinamiche demografiche e prospettive del welfare in Italia: le problematiche*, cit., spec. p. 308. Evoca l'utilizzo della leva fiscale quale politica alternativa anche R. PESSI, *op. cit.*, spec. p. 47-48.

<sup>87</sup> Per l'accentazione del finanziamento su base fiscale v. M. FRANZINI, *Quale e quanto welfare dalla finanza pubblica?*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2019, 4, p. 681 ss.

<sup>88</sup> S. MORATTI, *La valenza solidaristica del dovere fiscale: la gestione dei rischi catastrofali*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 2018, p. 104 ss., spec. § 3.2.

<sup>89</sup> Sulla gestione del rischio in prospettiva intergenerazionale, v. R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future*, Milano, 2008, nonché R. BIFULCO, A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro*, *op. cit.* Con specifico riferimento al rischio catastrofale, v. S. MORATTI, *Green deal europeo: nuove prospettive per la fiscalità dell'energia nelle politiche di gestione dei rischi climatici*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 2020, p. 439 ss.; ID., *La valenza solidaristica del dovere fiscale: la gestione dei rischi catastrofali*, cit., spec. § 3.2; ID., *Strumenti giuridici ed istituzionali per la gestione fiscale dei rischi catastrofali*, *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 2016, 1, p.

mente vengono accostati gli effetti del *climate change*, ma ai quali potremmo associare senza grandi difficoltà gli sconvolgimenti socio-economici derivanti dalla impossibilità di assicurare trattamenti pensionistici dignitosi alle generazioni future, convenendosi sulla opportunità di un aggiornamento dei rischi alla base del sistema di sicurezza sociale<sup>90</sup>, su tutti quello relativo alla povertà (attuale ma anche futura)<sup>91</sup>.

Una delle soluzioni suggerite per una gestione più serena del rischio catastrofale di derivazione climatica è quella assicurativa di stampo privato con massicci incentivi fiscali sotto forma di detrazioni e deduzioni fiscali, soluzione che non sembra poi molto diversa da quella già adottata da quasi trent'anni in materia di previdenza complementare (ma anche – dopo – in materia di trattamenti di sostegno al reddito e di secondo *welfare*), la cui capacità e funzionalità appare depressa per quelle categorie di lavoratori che stentano a sfondare la soglia di povertà, nonostante il lavoro (c.d. *working poors*)<sup>92</sup> e che di conseguenza, pur volendo, non potrebbero essere chiamati a concorrere *pro futuro*, considerando che avrebbero necessità di un aiuto essi stessi nell'immediatezza, in relazione al proprio stato di indigenza.

In una sorta di circolo vizioso, poi, gli stessi *working poors* diventeranno a loro volta *retired poors*, cioè pensionati poveri, penalizzati sotto il profilo contributivo in ragione del legame che caratterizza retribuzioni e pensioni avvinte le une alle altre dalla contribuzione<sup>93</sup>.

Di conseguenza, il tema della dignità del lavoro, oramai vero e proprio *leitmotiv* accademico, va ben oltre il sedime occupazionale, riguardando la persona in generale, che corre il rischio di passare da una "retribuzione indegna" ad una pensione più simile all'assegno sociale dopo anni di contribuzione.

Di fatto, una delle possibilità che sono a questo punto offerte al lavoratore, specie nel pubblico impiego, è quella di sfruttare le politiche di *active ageing*<sup>94</sup>, restando in servizio (o al lavoro) quanto più a lungo possibile, ma esclusivamente per ritardare la povertà da pensione, specie in presenza di

---

148 ss.; D. CERINI, *Assicurazioni contro i rischi di catastrofi naturali: profilature italiane dopo il Green paper UE*, in *Dir. fisc. ass.*, 2013, 4, p. 460 ss.

<sup>90</sup> Cfr. O. BONARDI, *op. cit.*, spec. p. 719 ss.

<sup>91</sup> Sugli effetti della valutazione della povertà quale rischio v. E. GRANAGLIA, *Previdenza e assistenza. Due mondi così diversi?*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2021, 4, p. 723 ss., spec. p. 736 ss.

<sup>92</sup> V. M. PERSIANI, *Crisi economica e crisi del welfare state*, *cit.*, spec. § 21.

<sup>93</sup> Spunti di riflessione in tal senso sono rinvenibili in M. CINELLI, *Dinamiche demografiche e prospettive del welfare in Italia: le problematiche*, *cit.*, spec. p. 301.

<sup>94</sup> D. GAROFALO, *Anziani e mercato del lavoro: zavorra o risorsa?*, in *Aa.Vv., Studi in onore di Roberto Pessi*, Cacucci, Bari, 2021, vol. II, p. 1233 ss.

“nascita tardiva al lavoro”<sup>95</sup>, ovvero di carriere spezzate e non collegate tra loro da ponti previdenziali (riscatti, ricongiunzioni, NASpI ...).

In questo scenario la riflessione si chiude sulle possibili soluzioni per un trattamento pensionistico adeguato, passandosi in rassegna critica tutte le ipotesi prospettate negli ultimi anni: pensione unica, pensione di garanzia contributiva, il modello *bipartisan* proposto da Cazzola-Treu che la Degoli dichiara di prediligere quale modello di riforma che mantiene il sistema pensionistico all'interno del perimetro prettamente previdenziale evitando una pericolosa fuga dalla contribuzione.

Se l'originalità di un contributo monografico non si misura solo in base al tema trattato, bensì anche per l'angolo di visuale prescelto per trattare di un tema che *prima facie* risulta già arato da altri, ebbene il contributo che si è presentato può ritenersi originale, in quanto affronta in modo ampio ed organico un tema di pressante attualità, fornendo un utilissimo contributo ad un dibattito sempre in corso.

*Domenico Garofalo*

---

<sup>95</sup> M. CINELLI, *ult. op. cit.*, spec. p. 308 ss.