

DAL GOVERNO MONTI AL GOVERNO RENZI: LE METAMORFOSI DEL SISTEMA PREVIDENZIALE ITALIANO

di Maurizio CINELLI*

Sommario: Premessa. 1. Gli apporti della riforma Fornero 2011-2012 (pensione e ammortizzatori sociali). 2. Gli apporti del Governo Renzi. 3. Uno sguardo d'insieme: le metamorfosi in progress e il loro significato

Premessa¹

La recente sentenza della Corte costituzionale sulla perequazione automatica delle pensioni (sentenza n. 70/2015) e l'accesso dibattito dalla stessa suscitato possono considerarsi emblematici delle problematiche

attuali del sistema previdenziale nazionale.

La norma che la sentenza ha dichiarato parzialmente incostituzionale è l'art. 24, comma 25, della legge n. 214 del 2011: la cosiddetta (prima) riforma Fornero.

Dal contesto normativo del quale la stessa è espressione, conviene, dunque, prendere le mosse.

1. Gli apporti della riforma Fornero 2011-2012 (pensione e ammortizzatori sociali)

Il legislatore degli anni 2011-2012 non ha dissimulato in alcun modo le proprie ambizioni di razionalizzazione e di complessiva sistematizzazione del *welfare* (almeno nei cruciali - e centralissimi - settori delle pensioni e degli ammortizzatori sociali).

* Professore ordinario di Diritto del lavoro, Università Luiss di Roma. Direttore della Scuola di specializzazione delle professioni legali delle Università di Camerino e di Macerata Direttore responsabile della "Rivista del diritto della sicurezza sociale" edita da "Il Mulino".

¹ Relazione alla lezione introduttiva del Master universitario di II livello "Prevenzione e gestione multidisciplinare del mobbing", sul tema: Jobs act, legge di stabilità e previdenza, svoltasi in data 11 maggio 2015 nell'aula "Aldo Moro" dell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

Le iniziative assunte in proposito dal cd. Governo tecnico di emergenza nazionale hanno subito i condizionamenti della generalizzata situazione di emergenza economico finanziaria e degli indirizzi politici assunti in sede europea.

Non per nulla vengono espressamente richiamati il «fine di migliorare il processo competitivo delle imprese» (legge n. 92 del 2012, art. 1, comma 1, lett. h), e l'esigenza di «rafforzare la sostenibilità di lungo periodo del sistema pensionistico in termini di incidenza della spesa previdenziale sul prodotto interno lordo» (legge n. 214 del 2011, art. 24, comma 1).

Nel disegno innovatore del Governo tecnico, comunque, si intrecciano elementi di continuità con i precedenti assetti normativi e elementi di netta discontinuità rispetto a quelli.

La legge n. 92, pur senza accantonare la strumentazione degli ammortizzatori sociali già in essere - e, anzi, recependo (sia pure dichiaratamente a titolo interinale) anche la variegata disciplina "derogatoria", da qualche tempo sedimentatasi nel settore - spezza la continuità con il passato, nel momento stesso in cui attribuisce un ruolo centrale ad una nuova costituenda realtà, quale è quella dei fondi bilaterali di solidarietà, recuperandone solo in parte la pregressa esperienza.

Dal suo canto, la legge n. 214, pur richiamandosi espressamente ai valori della riforma del 1995, abbandona, nella sostanza, quel criterio di "flessibilità" dell'età pensionabile che è stata una dei principali elementi caratterizzanti di quella riforma; così come trascura, pur di conseguire risparmi di risorse, il perseguimento dell'obiettivo di cui all'art. 38, comma 2, Cost., viceversa ben presente a quella riforma.

In entrambi i casi, comunque, l'intervento riformatore ha come obiettivo primario dichiarato la "razionalizzazione" delle discipline.

La legge n. 214 del 2011 si è proposta espressamente l'obiettivo di «rafforzare la sostenibilità di lungo periodo del sistema pensionistico in termini di incidenza della spesa previdenziale sul prodotto interno lor-

do»: e ciò in nome dei principi dell'«equità», della «flessibilità nell'accesso ai trattamenti pensionistici», dell'«adeguamento dei requisiti di accesso alle variazioni della speranza di vita», della «armonizzazione ed economicità dei profili di funzionamento delle diverse gestioni previdenziali» (art. 24, comma 1).

Programmaticamente, dunque, detta legge ha fatto propri i "valori" del modello di sistema pensionistico, a suo tempo elaborato dalla riforma del 1995: una riforma che (merita ricordarlo), per carica di innovatività, coerenza e sistematicità, tuttora si distingue dalla serie ininterrotta di interventi, tanto quelli che la hanno immediatamente preceduta, quanto (soprattutto) quelli che la hanno seguita.

Coerenti con detta dichiarata impostazione possono considerarsi la generalizzazione del criterio contributivo di calcolo delle pensioni per le anzianità contributive maturate a partire dal 1° gennaio 2012 in poi, da un lato, e il definitivo accantonamento dell'istituto del pensionamento per anzianità di servizio, da un altro lato.

L'obiettivo di semplificazione e razionalizzazione risulta particolarmente evidente, per altro verso, in quelle disposizioni che hanno soppresso nel settore del pubblico impiego (quasi nella sua totalità) gli istituti dell'equo indennizzo e della pensione privilegiata per causa di servizio: con conseguente accentramento anche per detto settore della tutela nei confronti di infortuni e malattie determinati dallo svolgimento dell'attività lavorativa nell'area dell'assicurazione gestita dall'INAIL. E tale risulta essere anche la prospettiva sottesa alla soppressione dell'ENPALS e dell'INPDAP, con incorporazione delle relative funzioni nell'INPS (art. 21, comma 1): una sorta di "polarizzazione" che ha il pregio di innalzare il complessivo livello di armonizzazione (almeno in prospettiva) dell'intero sistema, anche se l'operazione - bisogna darne atto - suscita giustificate preoccupazioni per i possibili rischi sul piano dell'efficienza, conseguenti alla (eccessiva) lievitazione delle strutture operative e dei compiti dell'ente tributario di essi.

Per quanto riguarda, invece, il fronte degli ammortizzatori sociali, la razionalizzazione si è espressa essenzialmente nelle direzioni del superamento dei dualismi delle tutele e dell'estensione dell'ombrello protettivo.

E' quanto rende evidente, in particolare, la scelta della legge n. 92 di adottare una nuova disciplina per il caso di disoccupazione. L'ASPI, pur mantenendo in vita il *corpus* tradizionale della assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria, è proiettata, infatti, ad assumere un ruolo baricentrico nel sistema, in una prospettiva dichiaratamente di protezione generalizzata ed egualitaria.

Di fatto, peraltro, il "recupero" della tutela contro la disoccupazione, nella prospettiva universalistica, dei lavoratori altrimenti esclusi (quelli, sempre più numerosi, con carriere lavorative discontinue) viene affidata alla mini ASPI: cioè, a quell'articolazione della nuova disciplina che garantisce una prestazione indennitaria (di importo e durata ridotti) anche a coloro che non siano in possesso dei requisiti minimi per il trattamento ordinario.

La logica dell'armonizzazione e del superamento dei dualismi risulta particolarmente evidente, anche là dove la legge n. 92 prevede - a contraltare dell'ASPI e della mini ASPI - l'abrogazione dell'indennità di mobilità, così come dei trattamenti speciali di disoccupazione.

Si tratta di una scelta che, se considerata nella prospettiva della omogeneizzazione dei trattamenti e, dunque, dell'equità sostanziale, non può non essere apprezzata; ma anche scelta di netta discontinuità rispetto al passato, perché sconvolge dalle fondamenta l'impianto della legge n. 223 del 1991, che resta privato di uno strumento spesso decisivo per l'attuazione di processi di riduzione del personale in esubero nelle aziende in crisi e, più in generale, nei processi di *turn over*.

Proprio la consapevolezza della particolare delicatezza degli effetti di tale innovazione ha indotto il legislatore del 2012 ad optare per una "uscita" morbida - *id est*, mantenendo temporaneamente i dualismi

- dalla previgente regolamentazione, attraverso il differimento nel tempo, con un processo destinato a completarsi il 31 dicembre 2016 (ma con inevitabili "code" anche oltre quella data), l'abrogazione delle prestazioni "privilegiate" di mobilità, con la pragmatica aggiunta di un correlato, progressivo depotenziamento dell'"utilità" della prestazione di mobilità stessa.

Il carattere compromissorio e "prudenziale" della scelta, d'altra parte, si conferma e completa là dove la legge n. 92 prevede che il trattamento di mobilità, per tutta la durata del periodo transitorio, possa essere erogato, al pari delle prestazioni integrative del salario, anche secondo la modalità «in deroga» alle disposizioni vigenti (art. 2, comma 64).

Al confronto, la disciplina dettata dalla legge n. 92 per la tutela del reddito interna al rapporto di lavoro (art. 3, commi 1-49) risulta più articolata, costruita, come è, essenzialmente intorno a tre "pilastri": gli interventi della cassa integrazione (la cui operatività viene conservata nella sua struttura originaria, e dunque nelle due versioni dell'intervento ordinario e di quello straordinario, così come fino ad oggi regolati); gli interventi della cassa integrazione "in deroga" (ad attivazione discrezionale e nei limiti di risorse finanziarie predeterminate: art. 2, commi 64-66); i "fondi bilaterali di solidarietà", peraltro, articolati al loro interno per modelli di differenziate caratteristiche.

In tale articolato, complesso quadro, l'elemento di novità è inequivocabilmente rappresentato da detti fondi, ai quali, in sostanza, è affidata la fase di regime della nuova regolamentazione del settore, seppur in rapporto di integrazione concorso con l'istituto della cassa integrazione guadagni.

L'obiettivo è evidente: rendere "universale" la specifica forma di tutela, e, insieme, parificare (in via di principio) i trattamenti (art. 3, commi 4 e 31).

Nel contempo, però, la legge intende far sì che il nuovo istituto sia anche istituzione abilitata alla erogazione facoltativa di prestazioni integrative di quelle erogate dall'ASPI, di assegni straordinari a sostegno dei processi di esodo incentivato dei

lavoratori anziani, di forme di concorso al «finanziamento di programmi formativi di riconversione o riqualificazione professionale» (art. 3, commi 11 e 32); così come prevede anche Fondi di solidarietà bilaterali a costituzione facoltativa (ferme tutte le altre condizioni) destinati ad operare nei settori già coperti dalla normativa in materia di cassa integrazione guadagni, quando si avverta l'esigenza di integrare le relative prestazioni di quest'ultima (art. 3, comma 12).

Di particolare valenza è la compenetrazione tra pubblico e privato. Il fondo di solidarietà bilaterale, pur dovendo essere costituito ad iniziativa privata, è destinato ad essere regolamentato e gestito (sostanzialmente come struttura dell'INPS) sulla base di disposizioni del tutto eteronome - essenzialmente, decreti interministeriali - rispetto all'iniziativa dei promotori del Fondo stesso: dunque, ancora un'occasione nella quale "privato" e "pubblico", appaiono destinati ad intrecciarsi strettamente, ma anche dove il "privato" è più apparente che reale, perché fortemente "eterodiretto".

L'articolazione del nuovo istituto, comunque, non finisce qui.

Per soddisfare le esigenze di coordinamento con i fondi bilaterali già esistenti, la legge giustappone (art. 3, commi 14-18) al "modello base o ordinario" un "modello alternativo", destinato ai settori nei quali, appunto, siano già operativi «consolidati sistemi di bilateralità». Inoltre, per il caso (e per i settori) in cui, di fatto, nonostante l'"obbligatorietà", i fondi bilaterali non dovessero venir costituiti, la legge n. 92 prescrive l'istituzione, con decreto interministeriale e per gli stessi scopi, del "Fondo di solidarietà residuale" (art. 3, comma 19), al quale in definitiva resta affidata, in via di fatto, la realizzazione delle specifiche ambizioni universalistiche della riforma.

Se la "razionalizzazione" dell'esistente è la connotazione maggiormente enfatizzata in entrambi detti interventi di riforma del governo tecnico, ad un esame disincantato non possono sfuggire i pesanti condizionamenti prodotti da una onnipresente, comune preoccupazione di contenimento della spesa.

L'esigenza di contenimento della spesa, invero, è particolarmente evidente già nei severi criteri in base ai quali il legislatore di fine 2011 persegue sia la progressiva, sensibile elevazione dell'età pensionabile di tutti i lavoratori, indipendentemente dal genere o dal settore privato o pubblico di impiego, sia il calcolo "al ribasso" dei trattamenti di pensione, mutuando direttamente dalla legge n. 122 del 2010 il meccanismo di automatico adeguamento dell'età pensionabile all'allungamento della vita media.

Si tratta di scelta che, più di altre, si espone a perplessità e critiche, se non altro, in considerazione del fatto che una misura di adeguamento alle variazioni della durata media della vita, a senso unico e rapportata (come nella specie) alla generalità della popolazione, rappresenta un'astrazione, suscettibile di divenire intollerabile in un contesto così complesso e variegato, quale è quello pensionistico, ove le categorie dei lavoratori hanno motivo di differenziarsi reciprocamente sotto vari e non secondari profili, compreso quello anagrafico.

Nello stesso solco si è posta la norma di blocco biennale della perequazione automatica di tutte le pensioni di importo superiore a tre volte l'importo minimo delle pensioni INPS, oggi fulminata per incostituzionalità dalla sentenza n. 70/2015, ricordata in apertura.

L'assillo del risparmio è particolarmente evidente anche nella disciplina degli istituti per il sostegno del reddito dei lavoratori sospesi o disoccupati, nella quale un rilievo sistematico e pratico di particolare peso assume la prescrizione dell'obbligo di pareggio di bilancio: invero, una inesorabile ipoteca, che (applicata anche ai dettagli) incombe tanto sui Fondi bilaterali (modello base e modello alternativo), quanto sul Fondo residuale, quanto sulla disciplina degli incentivi all'esodo (art. 4, commi 1-5, legge n. 92).

L'obbligo di pareggio di bilancio consegue, come ben noto, agli impegni assunti a livello comunitario, dei quali il nuovo testo dell'art. 81 Cost. è frutto.

Non si può non stigmatizzare, tuttavia, come la subordinazione dell'erogazione delle prestazioni, sia facoltative che obbligato-

rie, alla «previa costituzione di specifiche riserve finanziarie, entro i limiti delle risorse acquisite» (art. 3, commi 22, 26 e 27, legge n. 92), e la regola secondo la quale, in «assenza dell'adeguamento contributivo (...), l'INPS è tenuto a non erogare la prestazione in eccedenza» (art. 3, comma 30, parte finale), pongano questioni assai delicate sia in ordine alla effettività della stessa tutela prospettata, sia, e correlativamente, in ordine ad un fondamentale principio che, da sempre, è "cardine" dell'ordinamento nazionale della previdenza sociale, quale è quello dell'automatismo delle prestazioni previdenziali.

Caratterizzante dell'intervento riformatore del governo tecnico è anche la disciplina ritagliata per la cosiddetta condizionalità, cioè alle misure che, per reagire alle pratiche di abuso, subordinano l'emersione delle prestazioni di sostegno del reddito all'osservanza, da parte del richiedente, di determinati comportamenti (la "condizionalità", appunto).

Peraltro, l'apparato sanzionatorio configurato al proposito dalla legge n. 92 non appare equo in tutti i suoi aspetti.

Se può considerarsi giustificato l'effetto sanzionatorio della perdita della prestazione a carico del disoccupato che, immotivatamente e platealmente, rifiuta un lavoro congruo (anche dal punto di vista della redditività), di una valutazione più articolata appare meritevole il caso di rifiuto da parte del medesimo di assoggettarsi a percorso formativo di riqualificazione.

In questo secondo caso, infatti, la conseguenza sanzionatoria, a ben considerare, si giustifica realmente solo se il percorso formativo o di riqualificazione è "mirato": se si pone, cioè, in funzione di uno sbocco lavorativo congruo e concretamente raggiungibile. Diversamente, l'assoggettamento del lavoratore a interventi formativi, in assenza di adeguate e concrete possibilità di impiego lavorativo, può rappresentare (specie in una situazione, come l'attuale, di scarsa efficienza dei servizi per l'impiego) un impegno senza costrutto, una gratuita, aggiuntiva forma di penalizzazione per chi ha già subito la perdita del lavoro, una fon-

te di stress per il destinatario (oltre che di spese inutili per la finanza pubblica).

Anche la decadenza dal trattamento di sostegno del reddito comminata da quella stessa legge al disoccupato che «non accetti una offerta di lavoro inquadrata in un livello retributivo superiore almeno del 20 per cento rispetto all'importo lordo dell'indennità cui ha diritto», e che si trovi «in un luogo che non dista più di 50 chilometri dalla residenza del lavoratore, e comunque che è raggiungibile mediamente in 80 minuti con i mezzi di trasporto pubblici» (art. 4, commi 41 e 42), suscita serie perplessità.

Non si tratta soltanto del fatto che la norma non lascia alcuno spazio a possibili cause giustificative del rifiuto. Colpisce, soprattutto, il fatto che il nuovo parametro fissato dal legislatore - non più il livello retributivo precedente, bensì l'importo della prestazione indennitaria di natura sociale (art. 4, commi 41 e 42) - sia significativo non solo di un sensibile peggioramento delle condizioni economiche, cui si richiede che il disoccupato soggiaccia, se non vuole perdere la tutela economica di disoccupazione; ma colpisce anche la patente (quanto ingiustificabile) insensibilità di detta regola rispetto ad un'esigenza di tutela della professionalità, che, indubbiamente, si pone anche nei confronti del disoccupato.

Come è evidente, si tratta di circostanze che possono apparire non perfettamente concilianti con i parametri di cui agli artt. 3, 4, 36 e 38 Cost.

2. Gli apporti del Governo Renzi

Nei poco più dei due anni intercorsi tra la «riforma Fornero» e il «Jobs act», i mutamenti di scenario per il diritto della previdenza sociale - oltre a quelli, nettissimi e sotto gli occhi di tutti, che interessano in generale le discipline del lavoro - sono significativi più di quanto potrebbe far pensare la relativa scarsità di interventi normativi che, nel periodo, sono stati espressamente dedicati alla materia che qui si considera.

Scarsità di nuove regole, salvo che per

quanto concerne il settore degli ammortizzatori sociali.

E, in effetti, il perdurare della grave crisi economico-finanziaria che attanaglia il nostro paese - con la conclamata, conseguente esigenza di rafforzare o meglio articolare strumenti previdenziali atti a fornire sostegno tanto al sistema delle imprese, quanto al reddito di chi, anche momentaneamente, perda il lavoro - ha fatto sì che, nonostante la pretesa «definitività» dell'intervento riformatore operato dalla legge n. 92 del 2012, quel sistema rimanesse al centro della scena anche successivamente, e che per i relativi assetti si avviasse quella sperimentazione di nuovi percorsi, della quale la legge delega n. 183 del 2014 è inequivoca espressione: di fatto, una riforma "a rate".

Altri importanti segmenti di quell'ordinamento - dalle pensioni, alla tutela della maternità e della genitorialità, alla previdenza complementare -, risultano coinvolti, in particolare, dalla legge di stabilità per il 2015 (legge n. 190 del 2014), la quale ha riservato a detta materia specifiche disposizioni che, seppur frammentarie all'apparenza, appaiono suscettibili di incidere significativamente nel tessuto normativo esistente.

Prima di passare ad una rapida, sommaria rassegna delle «novità», spigolando qua e là, tra quelle che, per una ragione o per l'altra risultano di maggiore significatività, non si può non dare particolare risalto al fatto che, tanto per quanto riguarda il prospettato intervento organico sugli ammortizzatori sociali, quanto nelle disposizioni di dettaglio introdotte dalla legge di stabilità per il 2015, vi è una innegabile sproporzione tra l'ambizione degli obiettivi e la scarsità di risorse che concretamente risultano dedicate allo scopo.

Emblematica, al proposito, è già la parsimoniosità di quanto predisposto per la tutela contro la disoccupazione, che, eppure, si pretende «universalistica».

Ma spicca, anche e soprattutto, il carattere sperimentale, provvisorio, eventuale di più d'una delle nuove forme di tutela: «eventuale» e «eventualmente» sono termini che ricorrono più di una volta nel testo

della legge delega; e, d'altra parte, nel primo dei decreti delegati - quello sugli ammortizzatori sociali (d.lgs. n. 22 del 2015) -, prestazioni «significative» e di nuova introduzione sono esplicitamente riservate al solo anno 2015.

La «tecnica» prescelta è chiara: la delega è «ampia», nel senso che viene affidata agli emanandi decreti delegati il compito di realizzare gli obiettivi, lasciando ad essi anche di scegliere le concrete modalità; ma, nel contempo, è anche una delega «condizionata», perché il legislatore delegato potrà «eventualmente» introdurre maggiori oneri, «solo successivamente o contestualmente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi, ivi compresa la legge di stabilità, che stanzino le corrispondenti risorse finanziarie» (comma 12 dell'articolo unico della legge n. 183).

Tale «tecnica» è particolarmente evidente nel suddetto decreto delegato n. 22 sugli ammortizzatori sociali, operativo a decorrere dal maggio 2015 (d.lgs. n. 22 del 2015).

Viene ivi prevista una disciplina unificata per ASPI e mini ASPI. Per l'indennità di disoccupazione - cui, per l'occasione, viene attribuita la denominazione di NASPI (che sta per «nuova ASPI») - sarà riconosciuto ai disoccupati che possano far valere, nei 4 anni precedenti l'inizio dello stato di disoccupazione, almeno 13 settimane di contribuzione, nonché 30 giornate di lavoro effettivo, o equivalenti, nei 12 mesi che precedono l'inizio del suddetto periodo di disoccupazione: fino a 24 mesi, destinati a diventare 18 dal 2017.

Torna in auge, dunque (seppur fortemente ridimensionato), quel «requisito di attualità contributiva» (in precedenza 52 settimane nel biennio) che ha rappresentato un fattore di penalizzazione - e per questo criticato - (anche per i destinatari della tutela contro la disoccupazione «a requisiti ridotti».

Nel *quantum*, l'importo dell'indennità - già fissato dall'art. 2, della legge n. 92 del 2012 nella misura del 75 per cento della retribuzione media degli ultimi 2 anni, fino a un determinato massimale, e destinata a

decretere del 3 per cento per ogni mese, a partire dal primo giorno del quarto mese di erogazione dell'indennità - verrà rapportato alla retribuzione imponibile ai fini previdenziali degli ultimi 4 anni (comprensiva degli emolumenti continuativi e non continuativi e delle mensilità aggiuntive), divisa per il numero di settimane di contribuzione e moltiplicata per il numero 4,33. Ma con la specificazione che, nei casi in cui la retribuzione di riferimento sia pari o inferiore all'importo di euro 1.195 mensili, l'indennità sarà pari al 75 per cento di detta retribuzione, mentre, nei casi in cui detta retribuzione di riferimento sia superiore al predetto importo, l'indennità verrà incrementata del 25 per cento del differenziale tra detta retribuzione mensile e il predetto importo; fermo, peraltro, il «tetto», rappresentato dall'importo massimo mensile di euro 1.300, assunti a parametro i valori del 2015.

Quanto alla durata, della NASPI è prevista la corresponsione mensile per un numero di settimane computate al ribasso, perché pari alla metà delle settimane di contribuzione degli ultimi 4 anni (con esclusione dal computo, peraltro, dei periodi contributivi che abbiano già dato luogo ad erogazione di prestazioni di disoccupazione).

L'importo comunque è destinato a decrescere progressivamente con il passare del tempo (nella misura del 3 per cento) a partire dal primo giorno del quarto mese di fruizione.

Il tutto con una regolamentazione, anche qui al ribasso, di quella particolarissima prestazione accessoria, che è la contribuzione figurativa; questa, infatti, per gli eventi di disoccupazione verificatisi dal 1° gennaio 2016 in poi, potrà essere accreditata soltanto entro il limite di retribuzione pari a 1,4 volte l'importo massimo mensile previsto per la NASPI (cioè, entro euro 1.820,00) con irrilevanza, ai fini dell'accredito a titolo pensionistico, delle retribuzioni inferiori ad un certo importo.

Alla contrazione dell'ombrello protettivo che l'incorporazione della mini ASPI nella nuova prestazione è destinata a comportare, dovrebbe fare da contraltare, idealmente, l'istituzione di una nuova prestazione - quel-

la rappresentata dall'assegno di disoccupazione, o ASDI - destinata a quei disoccupati che: abbiano già fruito della NASPI per l'intera sua durata, senza però essere riuscita a trovare, nel frattempo, un nuovo lavoro; versino in una condizione economica di bisogno; si rendano disponibili ad aderire ad un progetto personalizzato, predisposto dai competenti servizi per l'impiego, «contenente specifici impegni in termini di ricerca attiva di lavoro, disponibilità a partecipare ad iniziative di orientamento e formazione, accettazione di adeguate proposte di lavoro» (così, testualmente, la norma).

Sicuramente la prestazione è di alto valore ideale. Tuttavia, non si può non rimarcare come il relativo rilievo economico sia assai modesto, e come precario, comunque, sia il relativo destino.

Non soltanto, infatti, per detta prestazione è prevista una durata massima di 6 mesi ed un importo pari al 75 per cento dell'ultima indennità di disoccupazione - e, oltretutto, con un tetto pari all'importo dell'assegno sociale -, ma soprattutto va considerato che al relativo finanziamento è destinato uno specifico fondo (gestito dall'INPS), la cui dotazione tiene conto esclusivamente del fabbisogno (stimato) per l'anno 2015; ciò significa, in pratica, che nel corrente anno nessun (ulteriore) disoccupato potrà essere destinatario di detta prestazione, una volta esaurito lo stanziamento già fissato, e che, comunque, per gli anni a venire, il destino della prestazione in riferimento è esplicitamente subordinato alla condizione che futuri provvedimenti provvedano allo stanziamento di risorse finanziarie, atte a consentire il permanere della specifica forma di tutela.

Sperimentale e condizionato dalla prevista normativa di semplificazione, modifica o superamento delle forme contrattuali «atipiche» è anche quanto il decreto n. 22 prevede per gli eventi di disoccupazione verificatisi nel corso del 2015, che interessino collaboratori coordinati e continuativi e collaboratori a progetto (purché iscritti in via esclusiva alla gestione separata, non pensionati e privi di partita iva).

A loro favore, infatti, è prevista una spe-

cifica indennità di disoccupazione mensile, denominata DIS-COLL, per il riconoscimento della quale la norma richiede che gli interessati, oltre ad essere disoccupati al momento della domanda, possano far valere almeno 3 mesi di contribuzione nel periodo che va dal 1° gennaio dell'anno solare precedente e nell'anno solare in cui si instaura la disoccupazione (cioè, nel 2015), un mese di contribuzione, oppure un rapporto di collaborazione di durata pari almeno ad 1 mese, il quale «abbia dato luogo ad un reddito almeno pari alla metà dell'importo che dà diritto all'accredito di un mese di contribuzione».

Per quanto riguarda l'importo, poi, è previsto che l'indennità si rapporti al reddito imponibile ai fini previdenziali, relativo all'anno in cui si è verificato l'evento di cessazione dal lavoro e all'anno solare precedente, diviso per il numero dei mesi di contribuzione, o frazione di esso; nella misura del 75 per cento, nei casi in cui il reddito mensile sia pari o superiore (nel 2015) all'importo di 1.195 euro mensili, aumentato del 25 per cento del differenziale tra il reddito medio mensile e il predetto importo, se il predetto reddito è superiore all'importo suindicato.

Il tutto con un massimale (nella specie, pari ad euro 1.300), e una progressiva riduzione dell'indennità, nella misura del 3 per cento, a partire dal quinto mese di fruizione della medesima.

Una fisionomia del tutto particolare quanto al contratto di ricollocazione (art. 17, d.lgs. n. 22 del 2015).

Detto contratto - destinato ad instaurarsi con l'attivazione da parte del lavoratore disoccupato della *procedura di definizione del profilo personale di occupabilità*, regolato dal decreto attuativo della delega di cui all'art. 1, comma 4, legge n. 183 del 2014 - attribuisce al disoccupato il diritto a ricevere dai servizi per il lavoro pubblici o privati accreditati un "servizio di assistenza intensiva nella ricerca del lavoro", e l'accredito di una somma, o *voucher*, denominata *dote individuale di ricollocazione*, finanziata dal Fondo per le politiche attive (legge n. 147 del 2013) e spendibile presso detti *soggetti*

accreditati, proporzionata al profilo professionale di occupabilità.

Il soggetto (pubblico o privato) accreditato ha diritto ad incassare il *voucher* soltanto a risultato occupazionale conseguito.

Il disoccupato, dal suo canto, nella già descritta prospettiva della "condizionalità", deve rendersi parte attiva rispetto alle iniziative proposte, a fini di ricerca, addestramento e riqualificazione professionale, dal soggetto accreditato (una ulteriore manifestazione della "condizionalità").

In caso di mancata partecipazione a dette iniziative o di "rifiuto senza giustificato motivo di una congrua offerta di lavoro", il soggetto decade dalla "dote individuale".

3. Uno sguardo d'insieme: le metamorfosi in progress e il loro significato

Premesso che un giudizio complessivo sui profili lavoristici della riforma Renzi potrà essere dato solo dopo che saranno attuate le deleghe in materia di Cassa integrazione guadagni, enti bilaterali e servizi per l'impiego, si deve comunque dare atto che l'esigenza di riconfigurare il sistema previdenziale e assistenziale nazionale su nuove basi - pur di fare in modo che esso possa conquistare fisionomia e struttura consone alle nuove realtà, tanto sociali quanto economiche - è esigenza avvertita da tempo. Un'esigenza acuita e resa ancor più urgente, oggi, per effetto dell'urto della crisi economico finanziaria e della drammaticità dell'intreccio delle contrapposte istanze, tutte meritevoli, in via di principio, di risposte sollecite ed efficaci, anche quando esse possano, nella pratica dei fatti, contrapporsi l'una all'altra.

Alcune situazioni, più di altre legate all'attualità, appaiono particolarmente significative, e da esse, dunque, si può muovere per alcune considerazioni sui mutamenti, più o meno conclamati, che già sommuovono il sistema, muovendo da alcune premesse.

Innanzitutto, va ricordato, come prima cosa, che gravano sul sistema previdenziale nazionale - e non da oggi - i problemi indotti

dal processo di invecchiamento demografico: frutto risaputo, questo, dell'interazione tra incremento delle aspettative di vita media, da un lato, e basso tasso di natalità, da un altro lato. Una realtà che, naturalmente, in più occasioni ha indotto le forze di governo ad adottare, in nome dell'equità e degli equilibri finanziari del sistema, provvedimenti reattivi, atti ad allungare la permanenza degli anziani nel mercato del lavoro.

Si tratta, tuttavia, di un problema che si complica per effetto delle altrettanto forti sollecitazioni che, specie in questi ultimi anni, vanno in direzione opposta. Si allude alle sollecitazioni che, in nome dell'esigenza di favorire politiche occupazionali, spingono verso l'accelerazione del *turn over* lavorativo pur di contrastare, in qualche modo, il fenomeno della disoccupazione giovanile.

Strettamente si correla a quella suindicata un'altra delicatissima problematica: quella indotta dalla particolare lievitazione della spesa per le pensioni.

In quanto voce eminente del debito pubblico, detta spesa richiede - e, da ultimo, come ben sappiamo, anche per rispondere alle pressanti sollecitazioni delle autorità dell'Unione - di essere tenuta drasticamente sotto controllo. Donde i reiterati interventi normativi diretti alla progressiva contrazione (mediamente) dei relativi importi: può essere considerato rappresentativo il processo avviato nei primi anni novanta (ll. n. 421/1992 e n. 335/1995), e culminato (per il momento), dopo varie e significative tappe, con l'art. 24, l. n. 214/2011.

Spingono in una direzione opposta, tuttavia, le oggettive esigenze di un mercato e di una situazione economica generale, i quali, per potersi riprendere dall'attuale stato di crisi, reclamano (anche) misure dirette ad accrescere la capacità di spesa delle famiglie (se non altro, a sostegno delle potenzialità di ripresa del mercato interno), e, dunque, spingono nella direzione dell'accrescimento, anziché della riduzione, del reddito pensionistico.

Sono situazioni note che, sebbene non esaustive della articolata situazione complessiva, appaiono, però, sufficienti ad «in-

quadrare» le considerazioni che seguono sulle «torsioni» alle quali il sistema nazionale delle tutele sociali viene attualmente sottoposto, e sulle «modalità» con le quali esso a queste reagisce.

A fronte della suaccenata, magmatica realtà, «sottotraccia», da qualche tempo si va progressivamente delineando nel seno della legislazione sociale, una sorta di distacco, se non già di vera e propria frattura, rispetto ad esperienze, principi e strumenti che - anche ove da considerare, in ipotesi, non riferibili al «patrimonio costituzionale comune» - hanno comunque rappresentato storici e radicati capisaldi, perché alle tutele di ordine sociale del nostro Paese potesse essere garantito il connotato della «effettività». Ed è su questi che vorrei soffermarmi brevemente.

Al *Jobs act* va riconosciuta, al proposito, una specificità, evidente già nel testo della legge delega: precisamente, là dove detta legge, senza mezzi termini, prende le distanze sia dal fondamentale principio di automatismo delle prestazioni, sia dallo storico istituto della contribuzione figurativa (art. 1, co. 2, lett. b, l. n. 183/2014), preconizzando, di fatto, l'avvio di un processo di «ridimensionamento», tanto dell'uno, quanto dell'altra.

Gli esiti pratici di detta programmatica presa di posizione - non certo di *favor* - rispetto a quelle fondamentali acquisizioni del passato, ravvisabile nella più recente legislazione e nel *Jobs act*, in particolare, allo stato sono imprevedibili. Oltre alla suaccenata, inequivoca valenza sovvertitrice, in sé, di (alcuni) schemi e connotazioni storici, già profondamente radicati nel sistema, merita, in effetti, di essere sottolineato come interventi depressivi sul principio di automaticità delle prestazioni e, in particolare, sulla contribuzione figurativa possano, in via di fatto, risultare equivalenti ad una ulteriore, indiretta «penalizzazione» (piccola o grande, a seconda dei criteri prescelti, di volta in volta, per i singoli interventi innovativi) dei trattamenti pensionistici, destinata a incidere, ovviamente, sulle pensioni future, e, dunque, a danno dei giovani di oggi.

Una «penalizzazione», questa, che va ad aggiungersi a più o meno coevi interventi di analoga natura - talvolta ancor più criptici -, quasi in un processo di lenta, ma inesorabile sedimentazione di materiale sostanzialmente «oppressivo» delle potenzialità di lievitazione di quei trattamenti.

Analoga impostazione, d'altra parte, appare coinvolgere anche architetture di più recente costruzione, e, tuttavia, consapevolmente e programmaticamente assunte dal legislatore, fin dagli inizi degli anni '90, a componente strutturale del sistema.

È quanto è da ritenere che stia avvenendo per la previdenza complementare. La facoltà di opzione per la corresponsione in busta paga degli accantonamenti del trattamento di fine rapporto - divenuto ormai, come ben sappiamo, per effetto della l. n. 296/2006, praticamente la principale forma di finanziamento della previdenza complementare -, riconosciuta da ultimo dalla legge di stabilità per il 2015 (l. n. 190/2014) ai dipendenti di imprese con meno di cinquanta addetti, appare suscettibile, infatti, di minare clamorosamente le fondamenta (ideali e materiali) di detto secondo pilastro del sistema previdenziale.

Tale impostazione, per altro verso, costituisce una «novità» relativa, in quanto può essere idealmente collocata nel solco delle politiche che, dichiaratamente o in via di fatto, tendono a favorire il «fai da te» previdenziale. Di essa va riconosciuta, infatti (per restare nell'attualità), l'ideale consonanza - in una logica di dichiarata «sussidiarietà» - con scelte di altrettanto innovativi respiro e impostazione, quali quelle espresse, da un lato, con l'assunzione dei fondi di solidarietà bilaterali a componente strutturale del sistema di protezione sociale del reddito, e, da un altro lato e più in generale, con la promozione, a vari livelli, delle forme di *welfare* di fonte contrattuale, e, comunque, del «privato sociale».

Altro fenomeno particolarmente eclatante è rappresentato da una sorta di «affievolimento» *in progress* dei diritti sociali.

«All'eventuale riconoscimento» dell'indennità di disoccupazione per i lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata

e continuativa «anche per gli anni successivi al 2015 si provvede con le risorse previste da successivi provvedimenti legislativi» (art. 15, c. 15, d.lgs. n. 22/2015); al finanziamento dell'assegno di disoccupazione «si provvede mediante le risorse di uno specifico Fondo», la cui dotazione «è pari ad euro 200 milioni nel 2015 e 200 milioni nel 2016», e l'INPS procede alla relativa erogazione «in base all'ordine cronologico di presentazione delle domande»; mentre «all'eventuale riconoscimento» di detta prestazione «negli anni successivi al 2015 si provvede con le risorse previste da successivi provvedimenti legislativi» (art. 16, cc. 7 e 8, d.lgs. cit.).

Così testualmente recitano, emblematicamente, disposizioni del *Jobs act*, nelle quali non si nasconde in alcun modo il carattere «eventuale», «temporaneo», «condizionato» di alcune delle prestazioni sociali promesse.

La caratteristica che presentano le surrichiamate, recentissime disposizioni, non ha di certo i caratteri dell'originalità.

È, infatti, già da qualche lustro che il legislatore, sospinto da dinamiche contrastanti e condizionato comunque dai suaccennati problemi di carattere finanziario, suole adottare misure per effetto delle quali, tanto nel campo delle provvidenze di natura assistenziale, quanto nel campo di quelle di natura previdenziale, le possibilità concrete per l'interessato di vedersi riconosciuta la prestazione di legge vengono fatte dipendere non già da un criterio selettivo astratto, predeterminato e valido per tutta la platea dei potenziali destinatari - come da regola (cioè, a seconda dei casi, sulla base di predeterminati requisiti amministrativi, contributivi, anagrafici, reddituali, ecc.) -, ma da un pregiudiziale limite numerico delle erogazioni possibili, o da un *plafond* finanziario di spesa per quelle medesime erogazioni, contingentemente e discrezionalmente determinati, o, addirittura - come da ultimo indicano i casi testé segnalati, tutti riferibili al *Jobs act* - garantiti soltanto per un anno e dichiarati «eventuali» per il futuro.

Interventi di siffatto genere, invero sempre più numerosi e frequenti, come si è detto, coinvolgono, ormai - ne va dato atto

-, pressoché tutti i settori: dalle pensioni di anzianità, alla previdenza dei professionisti (si veda, in particolare, la l. n. 247/2007), al trattamento dei c.d. esodati (l. n. 214/2011 e art. 1, cc. 231-237, l. n. 228/2012), dalle prestazioni dei fondi bilaterali di solidarietà (art. 3, c. 30, l. n. 92/2012) alle prestazioni di disoccupazione (quali quelle suaccennate).

Non può sfuggire, però, come l'esito pratico (ma anche concettuale) di detto processo - attualmente in fase di accelerazione - sia inevitabilmente rappresentato da una sorta di «affievolimento» dei «diritti sociali». Questi restano «garantiti», nei fatti, solo ai «vincitori» di una sorta di gara di «velocità» tale che la collocazione nella «lista d'attesa» delle prestazioni - ordinata, appunto, secondo la priorità nell'ottenimento della iscrizione in essa - diviene un requisito non dichiarato, quanto determinante, per l'attribuzione della prestazione ambita.

Un «affievolimento», d'altra parte, che appare destinato a non risparmiare nemmeno i fondi pensione - e, dunque, la stessa *lex contractus* -, come dimostra la norma del c.d. «decreto giovani», che abilita le fonti istitutive dei fondi che versino in situazioni di squilibrio finanziario, a «rideterminare la disciplina, oltre che del finanziamento, delle prestazioni con riferimento sia alla rendite in corso di pagamento, sia a quelle future» (art. 10, c. 2, l. n. 99/2013, di modifica dell'art. 7 *bis*, d.lgs. n. 252/2005).

Di un accenno, infine, appare meritevole (perché anch'esso da considerare parte del quadro metamorfico che qui si è inteso sommariamente evocare), l'aspetto che riguarda la tutela giurisdizionale dei diritti sociali. Una tutela, questa, che ha avuto nella l. n. 533/1973 il suo punto di particolare forza e splendore, ma che, nel tempo, è divenuta destinataria anch'essa di un profondo coinvolgimento nel più generale processo di radicale trasformazione che qui si considera.

L'originario *favor* per l'accesso alla tutela giurisdizionale - specie per le controversie di natura previdenziale e assistenziale -, decretato dal legislatore di quarant'anni fa, si è convertito, invero, in fattore generatore del problema che da tempo, ormai,

viene vissuto con maggiore intensità e preoccupazione: quello dell'inflazionamento del contenzioso del lavoro e dei suoi riflessi negativi sull'amministrazione della giustizia in generale.

In riferimento alle tutele sociali, d'altra parte, il «bene» della unicità del rito può considerarsi anch'esso perduto da tempo. La proliferazione in campo previdenziale e assistenziale di procedure «dedicate» - tanto per esemplificare, dalla riscossione esattoriale (d.lgs. n. 46/1999), al procedimento davanti al giudice di pace per le vertenze in materia di interessi per ritardato pagamento di prestazioni previdenziali o assistenziali (l. n. 69/2009), alla procedura di riscossione specifica per i crediti INPS (l. n. 122/2010), - è indubbiamente giustificata dalla specificità dei singoli tipi di controversia; ma altrettanto indubbiamente si tratta di realtà sostenuta da scelte ispirate da obiettivi deflattivo-acceleratori del contenzioso, che inevitabilmente prevalgono su quella stessa esigenza di consolidamento della giustizia del lavoro secondo «criteri di equità e efficienza», che dovrebbe continuare ad esserne il *proprium*, e sulla quale, proprio per questo, ancora nel 2001 il «Libro bianco» richiamava con forza l'attenzione.

In tale prospettiva di rincorsa al deflazionamento delle liti, la scelta a favore di meccanismi processuali funzionali al perseguimento di tale obiettivo - anche a costo di rendere più ardui e onerosi l'attivazione e il percorso dell'azione giudiziaria e, quindi, l'accesso stesso alla giustizia - non si è arrestata neppure di fronte alle controversie che hanno ad oggetto quelle prestazioni sociali, tanto previdenziali quanto assistenziali, che, più di tutte le altre, presentano un carattere «basilare»: le prestazioni di invalidità. È quanto evidenzia il complesso - e oneroso, per l'interessato - procedimento di accertamento tecnico-preventivo del requisito sanitario, obbligatoriamente imposto dalla l. n. 111/2011 (art. 445 *bis* c.p.c.), quando si tratti, appunto, di instaurare controversie aventi ad oggetto prestazioni di detta natura.