

# LA "RESISTIBILE ASCESA" DELLA PREVIDENZA SOCIALE IN ITALIA

di Tommaso GERMANO\*

**Sommario:** 1. Le criticità del sistema pensionistico. 2. Legislazione sociale e sistema di previdenza. 3. Il ridimensionamento della contribuzione figurativa. 4. La tutela giurisdizionale dei diritti sociali.

## 1. Le criticità del sistema pensionistico

È - ormai - da alcuni anni che, con consistente ritualità, si ripropone il dibattito di riconfigurare il vigente sistema nazionale previdenziale (ed assistenziale) su connotazioni di maggiore attualità tali da fornire una fisionomia consona alle nuove realtà economiche e sociali.

Il punto apicale è stato costituito dalle volontà (spesso fallite o abortite, sul nascere) di prospettare ogni obiettivo in una dimensione "solidaristica", trascurando la matrice assicurativa che - da sempre - ha caratterizzato ogni Istituto sin dal suo nascere.

Purtroppo la grave crisi economico-fi-

nanziaria ha evidenziato latenti problemi, dettati dal processo di invecchiamento demografico (frutto dell'incontro tra l'incremento delle aspettative di vita e tasso basso di natalità) e le pressanti sollecitazioni di rinvenire occasioni di lavoro in favore dei giovani, riducendo gli oneri economici e sociali della disoccupazione giovanile.

E' di tutta evidenza, infatti, che i provvedimenti, indirizzati a contenere la spesa per le pensioni (su sollecitazione delle Autorità dell'Unione Europea) sono manifestamente indirizzati al controllo del debito pubblico donde gli interventi di progressiva contrazione (cfr. LL 133/2008; 15/2009 e 114/2014 e la sentenza della Corte costituzionale n. 70/2015).

Nella su esposta dimensione immediato torna il ricordo della l. n. 243/2004 nella quale (sotto l'atecnica definizione di "op-

\* Professore titolare di Previdenza Sociale, Università di Bari Aldo Moro.

zione donna”) fu prevista la possibilità - in favore delle donne - di accedere al trattamento pensionistico di vecchiaia con 57 o 58 anni di età (se lavoratrici dipendenti o autonome) e 35 anni di contributi all’esito di un ricalcolo dell’assegno pensionistico applicando il metodo contributivo (soluzione che avrebbe determinato un minore onere economico di circa un quarto del suo valore).

Nei primi anni di applicazione della legge, la su esposta soluzione non è stata - di fatto - utilizzata non ritenendo i “soggetti protetti” che l’anticipo del pensionamento comportasse vantaggi concreti.

A partire dall’anno 2012, la scelta di sfuggire all’innalzamento dell’età pensionabile (legge Fornero) ha aumentato - in maniera imprevedibile - il numero delle lavoratrici che vi hanno optato.

Il Ministro del lavoro (in occasione del recente Festival dell’Economia di Trento) ha fatto cenno alla possibilità che, in sede di legge di stabilità 2015, l’Esecutivo potrebbe prevedere (sia per gli uomini che per le donne) la possibilità di accedere al trattamento previdenziale con requisiti di età inferiori a quelli, previsti dalle vigenti leggi, a fronte di una riduzione dell’assegno pensionistico.

Si tratterebbe - ancora una volta - di applicare il metodo contributivo (35 anni di contributi e 62 anni di età) ma con una “penalizzazione” che non dovrebbe - comunque - superare l’8% dell’ammontare a regime.

Per altro, dopo il d.d.l. Damiano, sempre più diffuso è il dibattito dottrinale in tema di “pensione flessibile”.

Si tratta (senza procedere ad una ulteriore riforma del sistema pensionistico) di ammettere un anticipo di pensionamento entro una fascia di età predefinita con conseguente riduzione della prestazione pensionistica.

Anche in questo caso si tratterebbe di applicare il metodo contributivo alla quota di pensione retributiva (ovvero di ricalcolare l’intera pensione con il metodo contributivo).

Nel contempo, però, la necessità di superamento della crisi (nell’ambito di una situazione economica più generale) im-

pongono interventi diretti ad accrescere la capacità di spesa delle famiglie e la coeva lievitazione del reddito pensionabile.

## **2. Legislazione sociale e sistema di previdenza**

A fronte del suddetto stato di cose, non’è possibile non registrare il distacco che, in maniera più o meno latente, si sta attuando in seno alla legislazione sociale rispetto a principi e strumenti che, all’esito di una elaborazione trentennale, potevano considerarsi punti indiscutibili delle tutele sociali del nostro Paese (si pensi al “fallimento” della legge n. 68/1999).

Si può ben dire - quindi - che, in ragione di un “arresto” storico, si stia realizzando una nuova prevalenza del profilo “assicurativo” del sistema di previdenza sociale.

Senza voler, qui, riproporre i moltissimi interventi legislativi, indirizzati tutti a quanto detto - da ultimo - solo nel campo delle pensioni (ad onta del manifesto collegamento tra gli artt. 36 e 38 della Carta costituzionale), non si può omettere quanto si avvia ad essere attuato negli “ammortizzatori sociali”.

Doveroso è premettere che, in più di una occasione, non si era mancato di rimarcare che scelte politiche (più che economiche) avevano, negli anni, condotto ad attuare interventi indirizzati a “far salvezza” dei posti di lavoro più che alla tutela del reddito dei singoli “soggetti assicurati” contro la disoccupazione.

La pluralità di differenze territoriali nei livelli di alcune prestazioni previdenziali ha indotto - così - il legislatore ad attuare un più rigido collegamento della durata e dell’importo dell’indennità di disoccupazione al trascorso “contributivo” del prestatore di lavoro subordinato.

Immediato sgorga il riferimento a quanto disposto dalla legge delega n. 183/2014 ed attuato poi dal d.lgs. n. 22/2015 che, sul punto, ha dato attuazione alla già detta delega.

### 3. *Il ridimensionamento della contribuzione figurativa*

Per altri versi, manifesta è la volontà di modificare fondamentali acquisizioni di un passato (anche recente) nell'atto in cui si manifestano - più di recente - "perplexità" in merito al fondamentale principio dell'"automaticità delle prestazioni" sia dell'istituto (storico) della "contribuzione figurativa".

E' quanto è dato - purtroppo - di desumere dalla - già citata - legge delega n. 183/2014.

Senza poter - qui - formulare esplicite citazioni di norme, è agevole desumere l'avvio di un più generale processo di "ridimensionamento" sia del principio, su citato, che dell'intero Istituto della contribuzione figurativa.

Difficile prevedere i risultati delle operazioni, in equivoca è la valenza del sovvertimento di schemi e connotazioni storici radicati - nel tempo - nella più generale "cultura" del sistema previdenziale.

Senza voler banalizzare l'ampiezza della tematica e di tutta evidenza che eventuali interventi sulla "contribuzione figurativa" equivalgono ad un ulteriore colpo al regime dei trattamenti pensionistici in una scelta di inesorabile declino delle potenzialità di crescita dello stesso regime.

Non si può trascurare, nell'occasione, quanto si è verificato - a partire dagli anni '90 - in merito alla previdenza complementare: l'impressione è che il legislatore intenda "confessare" di aver operato un errore nel quale non intende perseverare.

Si pensi - allora - alla recente facoltà di opzione per la corresponsione in busta paga degli accantonamenti del TFR (trattamento di fine rapporto).

Accolta con diffidenza dai datori di lavoro (per evidenti motivi economico-finanziari di "liquidità"), non ha ricevuto che episodica accettazione dai prestatori di lavoro, nel tempo, convinti della fruibilità ai fini del finanziamento della previdenza complementare (specie a seguito della legge n. 296/2006.).

Si aggiunga - a mero titolo di cronaca -

che l'allargamento della l. n. 190/2014 ai dipendenti di imprese con meno di 50 dipendenti, rischia di colpire dalle fondamenta un Istituto - più volte - definito quale secondo pilastro del sistema previdenziale.

In realtà ad avviso di molti studiosi di previdenza sociale (CINELLI) è - da qualche tempo - in corso una marcata tendenza ad un "ritorno al passato" in campo previdenziale.

Nella necessaria concisione, dettata dall'economia del presente scritto, non si può fare a meno di ripensare che, già da alcuni anni, il legislatore adotta misure per effetto delle quali le possibilità in favore del "soggetto (teoricamente) protetto" di vedersi riconosciuta la prestazione sociale dipendono non già da un criterio predeterminato e valido per tutti i destinatari potenziali, ma da un limite delle erogazioni possibili discrezionalmente determinati (anche in ragione di un plafond di spesa).

Immediato è il ricordo delle pensioni di anzianità; alla perdurante limitazione dell'assistenza in favore dei liberi - professionisti (avvocati, ingegneri ecc.); dalle tutele per i "lavori usuranti" a quelle in favore degli "esodati" (l. n. 214/2014), alle più recenti disposizioni in favore della disoccupazione (d.lgs. n. 22/2015).

In sintesi l'impressione più generale che si trae è che, a fronte di un più generale "affievolimento" dei diritti sociali, gli stessi finiscano per essere assicurati solo in favore di quanti (per fortuna, per abilità o per altro) riescano ad acquisire un posto apicale nella lunga "lista d'attesa" delle prestazioni cui (teoricamente) avrebbero diritto.

### 4. *La tutela giurisdizionale dei diritti sociali*

Da ultimo non è possibile trascurare che, nell'ambito degli eventi su rappresentati, un ruolo non secondario è stato assunto dalla cd. tutela giurisdizionale dei diritti sociali.

Premesso che è ben difficile pensare ad un "diritto sociale" che debba essere goduto all'esito di un provvedimento di un Magistrato e che, in ogni caso, la l. n. 533/1973

in tema di riforma del processo del lavoro ebbe a mostrare un apprezzabile *favor* nei confronti dell'accesso alle tutele giurisdizionali, è da considerare - nel contempo - che, negli anni, sempre più marcata è apparsa l'esigenza di rivolgersi al Giudice del lavoro a fronte del diniego - in sede amministrativa - delle istanze, comunque, avanzate.

La "scomparsa" del Pretore del lavoro è coincisa, in maniera sempre più accentuata, con scelte ispirate da obiettivi deflattivi dello spropositato inflazionamento del contenzioso.

Si è giunti - così - ad individuare procedure particolari per la riscossione esattoriale (d.lgs. n. n. 46/1999), alla riscossione dei crediti dell'INPS (l. n. 122/2010) al procedimento davanti al Giudice di Pace per le vertenze in materia di ritardato pagamento di prestazioni assistenziali e previdenziali (l. n. 69/2009).

Di rilievo ancor più ampio è il complesso tecnico-preventivo, imposto obbligatoriamente dalla l. n. 111/2011, per quel che concerne le prestazioni relative all'invalidità tutte le volte in cui si tratti di dover introdurre controversie aventi ad oggetto

prestazioni denegate per tale assicurazione obbligatoria.

Da ultimo non è possibile ignorare che la stessa giurisdizione del Magistrato ordinario è stata posta in crisi per quanto concerne l'ampio settore delle controversie in materia di contributi.

In un primo tempo, con la l. n. 448/2001 e, poi, con la l. n. 248/2005, il legislatore ha assegnato alla giurisdizione tributaria "tutte le controversie aventi ad oggetto prestazioni di tale natura".

E' ben evidente, allora, che, negli anni, indici giustificativi della natura tributaria di tali prestazioni sono apparsi - in maniera prevalente - la doverosità dell'erogazione e il collegamento con la spesa pubblica in rapporto a presupposti economici rilevanti.

In conclusione, all'inizio del nuovo millennio, si è giunti al punto di dover "ripensare" all'intero rapporto che lega prestazioni previdenziali e contributi al fine di non dover pervenire all'amara affermazione che, ad onta dei dettati costituzionali, anche per la Previdenza sociale ... "C'era una volta ...".

#### Abstract

*L'autore evidenzia come le modifiche legislative al sistema previdenziale ed assistenziale nel nostro Paese, prevalentemente dettate dalla crisi economica, stiano creando pericolosi dei vuoti di tutela ai danni di lavoratori e pensionati anche in spregio ai principi e dettati costituzionali.*

*The author shows that the legislative changes to social security and welfare system in our Country, mainly driven by the economic crisis, are creating dangerous gaps in the protection of workers and retirees also contrary to constitutional principles and dictated.*