

La pensione di vecchiaia
in Italia e in Francia
Riflessione comparata sulle ultime riforme

Sommario

Riferimenti bibliografici

Introduzione

Capitolo 1. L'Europa e il tema pensioni

Sezione 1. Il diritto dell'Unione Europea

1.1 Il ruolo assegnato dai Trattati all'Unione Europea

1.1.1 I Trattati

1.1.2 I testi applicabili

1.1.3 La clausola sociale orizzontale

1.2 L'azione comunitaria dal 2000 a oggi

1.2.1 Europa 2020

1.2.2 Il Metodo Aperto di Coordinamento e il Joint Assessment Framework

1.2.3 Il Libro verde, il Libro bianco e la relazione sui progressi compiuti

1.3 La Corte di Giustizia dell'Unione Europea

Sezione 2. La politica economica dell'Unione Europea e i riflessi sul sistema italiano e il sistema francese

2.1 Gli effetti della recessione sulle pensioni

2.2 L'interesse dell'UE alle pensioni

2.3 Le strategie dell'Unione Europea

2.4 Il rientro dal deficit e la riduzione del debito pubblico: la politica previdenziale come strumento di politica economica

2.5 Il Libro bianco sulle pensioni 2012

2.5.1 L'Annual Growth Survey 2014

Capitolo 2. Francia: le *régime général*, le *risque vieillesse*

Sezione 1. L'architettura del sistema pensionistico francese

1.1 L'evoluzione normativa delle pensioni fino al 2013

1.1.1 Excursus storico

1.1.2 La loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010

1.1.3 Criticità della riforma

1.1.4 Il dibattito che ha condotto alla riforma del 2013

1.2 La riforma del 2013: *Loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites*

1.2.1 L'equilibrio finanziario del sistema

1.2.2 La giustizia del sistema

1.2.3 La semplificazione del sistema

1.3 Il sistema odierno

1.3.1 I regimi pensionistici obbligatori

1.3.2 I requisiti di maturazione del diritto a pensione

1.3.2.a La "condition de stage"

1.3.2.b L'età "legale", l'età "tasso pieno" e i limiti di età

1.3.3 Il calcolo della pensione

1.3.3.a Il tasso di liquidazione

1.3.3.b La durata di assicurazione

1.3.3.c Décote e surcote

1.3.3.d Il reddito di riferimento

1.3.4 Il tasso di contribuzione (rinvio)

Sezione 2. La "situazione finanziaria" del sistema pensionistico francese

2.1 Il finanziamento delle forme pensionistiche

2.2 La sostenibilità finanziaria del sistema pensionistico

2.2.1 Gli impegni presi con l'Europa

2.2.2 La loi organique du 17 décembre 2012

2.2.3 La loi de programmation de finances publiques

2.2.4 La sécurité sociale nella loi de programmation de finances publiques

2.2.5 La «pérennité financière»

2.2.6 Il pilotaggio

2.3 L'impatto del sistema sul deficit e sul debito pubblico

Capitolo 3. Italia: la previdenza obbligatoria, la pensione di vecchiaia

Sezione 1. L'architettura del sistema pensionistico italiano

1.1 L'evoluzione normativa delle pensioni fino al 2011

1.2 Il decreto legge 201/2011 e la legge 214/2011: la riforma Fornero

1.2.1 Il passaggio definitivo al metodo di calcolo contributivo

1.2.2 I nuovi requisiti di accesso al trattamento pensionistico di vecchiaia

1.2.3 La pensione anticipata

1.2.4 L'opzione per i 70 anni

1.2.5 L'aumento della speranza di vita e l'adeguamento del sistema

1.2.6 Contributi

1.3 Il regime transitorio

1.3.1 Il tema dei diritti quesiti

1.3.2 Le deroghe alla nuova disciplina

1.3.3 Gli "esodati"

1.3.4 L'"opzione donna" e la riforma

Sezione 2. La situazione finanziaria del sistema pensionistico italiano

2.1 Riforma o razionalizzazione? Parte 1: la scelta per il contributivo

2.2 Riforma o razionalizzazione? Parte 2: oltre la disciplina delle pensioni

2.2.1 L'armonizzazione

2.2.2 Il super-inps

2.2.3 La previdenza complementare nella riforma

2.3 La spesa pensionistica

2.3.1 La perequazione

2.3.2 Le forme di previdenza dei liberi professionisti

2.4 Criticità della riforma

Capitolo 4. Conclusioni

1.1 Il senso del confronto tra Italia e Francia rispetto all'Europa

1.2 La conferenza del 26 marzo 2014 a Bruxelles "*The future of pensions in Europe*"

1.3 L'Europa e le pensioni degli Stati membri

1.3.1 Le pensioni nelle IDR della Commissione Europea del 2014

1.3.2 Il semestre europeo 2014

1.3.2.a Italia

1.3.2.b Francia

1.4 Le regole europee e la discrezionalità

Andrea Core, *La pensione di vecchiaia in Italia e in Francia. Riflessione comparata sulle ultime riforme*,
relatore prof. Giampiero Proia

Riferimenti bibliografici

ALAIMO A., *Da «Lisbona 2000» a «Europa 2020». Il «modello sociale europeo» al tempo della crisi: bilanci e prospettive*, in *RIDL*, n. 3, 2012.

ALAIMO A. e CARUSO B., *Dopo la politica dei diritti: l'Europa "sociale" nel Trattato di Lisbona*, in *Working papers C.S.D.L.E. Massimo D'Antona int*, 82, 2010.

ALFANDARI E., *L'évolution de la notion de risque social*, in *Les nouveaux risques sociaux : annuaire européen de la sécurité sociale*, 1996.

ANDOR L., *Taking stock and looking ahead two years after the White Paper on pensions. Introduction of panel discussion "Towards a better balance between time spent in work and retirement"*, European Commission - SPEECH/14/245, discorso introduttivo alla conferenza del 26 marzo 2014 a Bruxelles "The future of pensions in Europe".

ANDREONI A. e VENEZIANI B. (a cura di), *Libertà economiche e diritti sociali nell'Unione Europea. Dopo le sentenze Laval, Viking, Ruffert, Lussemburgo*, Roma, Ediesse 2009.

ANTONINI L., *Il ridimensionamento del sistema pensionistico, ovvero: fra «fatti ostinati» e argomenti «deboli», il principio del montante attuariale dei contributi come possibile controlimite (concorrente)*, in *G. Cost.*, 1996.

BARNARD C., *EU Employment Law*, Oxford University Press, 2012.

BAUBEAU P. e LE BRIS D., *Quand la France remboursait sa dette...*, *Le Monde*, 5 octobre 2013.

BERCUSSON B., *European Labour Law*, Cambridge, 2009 (seconda ed.).

BICHOT J., *La retraite entre passé et avenir*, in *Droit social*, n. 4 avril 2010.

BICHOT J. e ROBINET A., *La Mort de l'État providence, vive les assurances sociales!*, Les Belles-lettres, 2013.

BIMSA, *Retraites : une réforme de plus*, n° 141, février 2014.

BORGETTO M., *Logique assistancielle et logique assurancielle dans le système français de protection sociale : les nouveaux avatars d'un vieux débat*, in *Dr. soc.* 2003.

BOZIO A., *Réformes des retraites : estimations sur données françaises*, EHESS, Paris, 2006.

BUSILACCHI G., JESSUOLA M., RAITANO M., *Il Mac e le politiche pensionistiche: Italia ed Europa*, in *Riv. pol. soc.*, 2009, n. 4.

CANTARO A., *Le filosofie dell'integrazione sovranazionale*, in A. Cantaro (a cura di), *Il costituzionalismo asimmetrico dell'Unione. L'integrazione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Giappichelli, Torino, 2010.

CARABELLI U., *Unione Europea e libertà economiche "sociofaghe" (ovvero, quando le libertà di circolazione dei servizi e di stabilimento si alimentano del dumping sociale)*, in R. FOGLIA e R. COSIO, *Il diritto del lavoro nell'Unione Europea*, Giuffrè, 2010.

CARABELLI U., *Europa dei mercati e conflitto sociale*, Cacucci, Bari 2009.

CARINCI F., *Piano, piano, dolce Carlotta: cronaca di un'"Europa" in cammino*, in F. Carinci, A. Pizzoferrato (a cura di), *Diritto del lavoro dell'Unione europea, IX, Diritto del lavoro. Commentario* diretto da F. Carinci, Torino, 2010.

CARINCI F. e PIZZOFERRATO A. (a cura di), *Diritto del lavoro dell'Unione europea*, cap. VII, in *Diritto del lavoro*, IX ed., Utet, Torino 2010.

CASSANO L., *La riforma francese del lavoro: dalla sécurisation alla flexicurity europea?*, ADAPT LABOUR STUDIES e-Book series n. 7.

CAZZOLA G., *Politically (in)correct una rubrica ADAPT sul lavoro – Che cosa insegna la Germania*, in *Bollettino ADAPT* del 26 maggio 2014, n. 21.

CESTER C., *La riforma del sistema pensionistico*, Torino, 1996.

CHAUCHARD J.P., *Faut-il couper le cordon entre travail et protection sociale ?*, in *Revue de droit du travail* 2011.

CHAUCHARD J.P., *Heurs et malheurs du rapport Moreau*, in *Droit social* 2013.

CHAUCHARD J.P., KERBOURCH J.Y., WILLMANN C., *Droit de la sécurité sociale*, LGDJ, 2013.

CHRETIEN B. e FERREIRA A., *La réforme des retraites n'aura pas lieu*, in *Semaine sociale Lamy*, n° 1615, 27 janvier 2014.

CINELLI M., *Diritto della previdenza sociale*, Giappichelli, 2013.

CINELLI M., *La riforma delle pensioni del «governo tecnico». appunti sull'art. 24 della legge n. 214 del 2011*, in *RID.L.*, I, 2012.

CINELLI M. e NICOLINI C.A., «*Riforma-Monti*» delle pensioni e dintorni, in *RID.L.*, n. 1 anno 2012.

CINELLI M., GAROFALO D., TUCCI G., “*Esodati*”, “*salvaguardati*”, “*esclusi*” nella riforma pensionistica Monti-Fornero, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali* n. 139, 2013, 3.

CINELLI M. e NICOLINI C.A., *I debiti del super-Inps e i contenuti previdenziali della legge di stabilità per il 2014, attualità normative*, in *RID.L.* 2014, fasc. 1.

CISOTTA R., *Art. 9 TfUe*, in C. Curti Gialdino (diretto da), *Codice dell'Unione europea operativo*, Edizioni giuridiche Simone, Napoli, 2012.

COLARULLO E., *Dieci anni di manovre finanziarie. Gli strumenti giuridici di governo del bilancio: critica e riforma*, in P. CARETTI, M.C. GRISOLIA (a cura di), *Lo Stato costituzionale. La dimensione nazionale e la prospettiva internazionale. Scritti in onore di Enzo Cheli*, Bologna, Il Mulino, 2010.

D'ANTONA M., *Sistema giuridico comunitario*, in AA. VV., *Dizionario di diritto del lavoro comunitario*, Bologna, 1996.

DECARO M., *Dalla strategia di Lisbona a Europa 2020: fra governance e government dell'Unione europea*, Fondazione Adriano Olivetti, 2011.

DE MONTECLER M. C., *Les effets de la réforme des retraites sur le code des pensions*, in *AJDA* 2013.

DI NICOLA F., *Una riforma incoerente del sistema pensionistico*, in *nelmerito.com*, 23 dicembre 2011.

DRAHOKOUPIL J. e DOMONKOS S., *Reforming pensions: the limits of diversification*, in *European Economic, Employment and Social Policy* n°3/2013.

DUCHEMIN C. e WEBER T., *Social partners' involvement in pension reform in the EU*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2013.

DUPEYROUX J. J., BORGETTO M., LAFORE R., RUELLAN R., *Droit de la sécurité sociale*, Paris, Dalloz 2008.

FEDELE F. e MORRONE A., *Legislazione sociale del 2011 tra crisi della finanza pubblica e riforma delle pensioni*, in *RDSS*.

FERRARA M. D., *L'integrazione europea attraverso il «social test»: la clausola sociale orizzontale e le sue possibili applicazioni*, in *Riv. Giur. Lav. Prev. Soc.*, ANNO LXIV - 2013 – 2.

FERRARO G., *I diritti quesiti tra giurisdizione e legiferazione*, in *RID.L.*, I, 1995.

FERRETTI R., *Les finances de la sécurité sociale*, dicembre 2012.

FERRETTI R., *La règle d'or se met en place dans un contexte délicat*, marzo 2013, pubblicato nel sito del Centre national de la fonction publique territoriale, all'indirizzo <http://www.wikiterritorial.cnfpt.fr/xwiki/wiki/econnaissances/view/Notions-Cles/Laregledorsemetenplacedansuncontextedelicat>.

FOGLIA R. e COSIO R., *Il diritto del lavoro nell'Unione Europea*, Giuffrè, 2010.

FONZO F., *Le sentenze della Corte di Giustizia, loro rilievo in materia di sicurezza sociale*, in R. FOGLIA e R. COSIO, *Il diritto del lavoro nell'Unione Europea*, Giuffrè, 2010.

FORNERO E., LUSARDI A., MONTICONE C., *Maestro di risparmio cercasi*, pubblicato su www.lavoce.info del 23 giugno 2008.

FORNERO E., LUSARDI A., MONTICONE C., *Adequacy of Saving for Old Age in Europe*, paper preparato per il progetto *Forward Look «Aging, Health and Pensions in Europe»*, 2009.

FORNERO E., *Crisi finanziaria e riforme previdenziali: quale ripensamento critico?*, in *Politica economica* 1/2009.

FREYSSINET J., *Le dialogue social et la réforme des retraites en période de crise et au-delà: le cas de la France*, Bureau international du Travail, Département des relations professionnelles et des relations d'emploi, Genève, 2012.

GIUBBONI S., *Diritti e solidarietà in Europa. I modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo*, il Mulino, Bologna 2012.

GIUBBONI S., *I diritti sociali nell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona: paradossi, rischi e opportunità*, in C. Salvi (a cura di), *Diritto civile e principi costituzionali europei e italiani*, Giappichelli, Torino, 2012.

GIUBBONI S., *I diritti sociali nell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona. Paradossi, rischi e opportunità*, http://principi-ue.unipg.it/Documenti/Giubboni_relazione_perugina.pdf, 2011.

GIUBBONI S., *I diritti sociali tra Costituzione italiana e ordinamento dell'Unione europea*, in *Questa nostra Costituzione. Sessant'anni dopo*, Quaderni del Ponte, n. 10, Firenze, 2009.

GOTTARDI D., *Tutela del lavoro e concorrenza tra imprese nell'ordinamento dell'Unione europea*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2010.

GRAGNOLI E., *Gli strumenti di tutela del reddito di fronte alla crisi finanziaria*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2012.

GRECIANO P. A., *Les retraites en France, quel avenir ?*, La documentation française, Paris, 2002.

GRESSIER F., *Les retraites en France : Quel avenir ?*, ED, Lille, 2003.

GUARRIELLO F., *Le lezioni apprese dal Metodo aperto di coordinamento*, in E. ALES, M. BARBERA, F. GUARRIELLO (a cura di), *Lavoro, welfare e democrazia deliberativa*, Giuffrè, Milano, 2011.

HARPER S., *La capacité des institutions de sécurité sociale et de soins de santé à s'adapter à un monde vieillissant*, in *Revue internationale de sécurité sociale*, vol. 63, 3-4/2010.

JOERGES C., *Will the Welfare State Survive the European Integration?*, in *European Journal of Social Law*, n. 1, 2011.

JOENS Y., *50 Ans De Coordination De La Sécurité Sociale : Passé, Present, Futur*, Luxembourg, France: Office des publications de l'Union européenne, 2010.

LIAISONS SOCIALES, *La loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites : de nouvelles règles de calcul de la retraite*, n° 16535, 21 février 2014, dossier n° 36.

LIAISONS SOCIALES, *La loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites : les mesures pénibilité : compte et fiche de prévention, négociation*, n° 16536, 24 février 2014, dossier n° 37.

LUDOVICO G., *Sostenibilità e adeguatezza della tutela pensionistica: gli effetti della crisi economica sul sistema contributivo*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2013, 4-5.

MANZELLA A., *Il «vincolo europeo» sul governo dell'economia*, in *Studi in onore di Franco Piga*, Milano, Giuffrè, 1992.

MANZI O., *Riforma delle pensioni: il regime transitorio tra vecchie e nuove regole*, in *Il lavoro nella giurisprudenza* 6/2012, IPSOA, Milano.

MARANO A., MAZZAFERRO C., MORCIANO M., *Le criticità della riforma pensionistica "Monti-Fornero". Una prima valutazione mediante un modello di microsimulazione*, in *Economia & lavoro* 3/2012.

MARANO A., MAZZAFERRO C., MORCIANO M., *The Strengths and Failures of Incentive Mechanisms in Notional Defined Contribution Pension Systems*, in *Giornale degli economisti e Annali di economia*, Vol. 71 - N. 1 October 2012.

MARLIER E. e NATALI D., *Europe 2020. Towards a more social Eu?*, P.I.E. Peter Lang, Brussels, 2010.

MERLE P., *Réforme des retraites et justice sociale. Qu'est-ce qu'une réforme juste ?*, in *laviedesidees.fr*, 10 settembre 2013.

MICKLITZ H.W., *Judicial Activism of the European Court of Justice and the Development of the European Social Model in Anti-Discrimination and Consumer Law*, in U. Neergard, R. Nielsen, L. Roseberry (eds.), *The Role of the Courts in Developing a European Social Model*, Copenhagen, 2010.

NAPOLITANO F.M., *Le novità in materia previdenziale*, in *La riforma dei rapporti e delle controversie di lavoro, Commentario alla legge 4 novembre 2010, n. 183 (cd. Collegato lavoro)*, a cura di G. Proia e M. Tiraboschi, Milano, 2011.

NATALI D., *Pensions after the financial and economic crisis: a comparative analysis of recent reforms in Europe*, ETUI Working Paper 2011.07.

NATALI D., *The White Paper on pensions: a critical reading*, in *Transfer: European Review of Labour and Research* 2012, Sage.

NATALI D. e STAMATI F., *Reforming pensions in Europe: a comparative country analysis*, ETUI Working Paper 2013.08.

PANDOLFO A., *Le pensioni post- riforma : il sistema pensionistico dopo il D.L. n. 201/2011*, Milano, 2012.

PAPADIMISTRIOU D., COPELAND P., *The Eu's Lisbon strategy: evaluating success, understanding failure*, Palgrave MacMillan, Basingstoke, 2012.

PERSIANI M., *Il sistema giuridico della previdenza sociale*, CEDAM, Padova, 1960.

PERSIANI M., *Sul preteso diritto di mantenimento del trattamento pensionistico nella prospettiva di una razionalizzazione del sistema previdenziale*, in *RGL*, III, 1977.

PERSIANI M., *Aspettative e diritti nella previdenza pubblica e privata*, in *AD.L.*, 1998.

PERSIANI M., *Diritto della previdenza sociale*, CEDAM, Padova, 2011.

PERSIANI M., *Diritto della previdenza sociale*, CEDAM, Padova, 2012.

PERSIANI M., *Crisi economica e crisi del welfare state*, testo disponibile all'indirizzo internet www.aid.l.ass.it/documenti-1/Persiani_Aid.l.ass_2013.doc.

PESSI R., *Corrispettività e solidarietà nel diritto della previdenza sociale*, Napoli 1989.

PESSI R., *Il "sistema" giuridico della previdenza sociale*, in *Arg. Dir. Lav.*, 1997, I.

PESSI R., *La protezione giurisdizionale del lavoro*, in *RID.L.*, 2, 2010.

PESSI R., *Lezioni di diritto della previdenza sociale*, settima edizione, CEDAM, Padova, 2011.

PIGLIALARMI G., *Riformare le pensioni, le possibili scelte politiche tra sistemi in competizione*, inedito.

PIRIS J.C., *Il Trattato di Lisbona*, Giuffrè, 2013.

PIRIS J.C., *The Lisbon Treaty: a legal and political analysis*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010.

PROIA G., *La recente evoluzione legislativa del sistema della previdenza sociale: bisogno effettivo, solidarietà e residui di corrispettività*, in *Corrispettività e solidarietà nel diritto della previdenza sociale*, a cura di R. Pessi, Napoli 1989.

PROIA G., *Lavoro e costituzione europea*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2004.

PROIA G., *Sussidiarietà e previdenza*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2006.

PROIA G., *La nuova disciplina del Welfare, Commentario alle legge 24 dicembre 2007, n. 247*, CEDAM, Padova, 2008.

RENZI A., *Il Libro bianco 2012 sulle pensioni della Commissione Europea*, in *Riv. Giur. Lav. Prev. Soc.*, anno LXIV - 2013 – 3.

RIDET P., *L'Italie envisage d'abaisser l'âge de la retraite et de favoriser un "relais générationnel"*, *Le Monde* 24 mai 2013.

RIVOSECCHI G., *Il governo europeo dei conti pubblici tra crisi economico-finanziaria e riflessi sul sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*. n. 1, 2011.

SAINT-JOURS Y., *La genèse des retraites en France*, in *Droit ouvrier: droit du travail, prud'homie, sécurité sociale*, nov. 1993, CGT.

SANDULLI P., *Il sistema delle fonti del diritto del lavoro dopo l'art. 8 l. 148/2011*, in *Mass. giur. lav.*, 2012, III.

SANDULLI P., *La pensione di vecchiaia e quella anticipata*, in *Libro dell'anno del Diritto* 2013.

SANDULLI P., *Il sistema pensionistico tra una manovra e l'altra. Prime riflessioni sulla legge n. 214/2011*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2012.

SANDULLI P., *La manovra «Salva-Italia» e i fondi pensione*, in *Osservatorio Giuridico* n. 28/2012, Mefop.

SANDULLI P., *Staticità della previdenza complementare, attenzioni istituzionali e dinamismo della normativa circostante*, in *Osservatorio Giuridico* n. 30/2012, Mefop.

SCIARRA S., *L'Europa e il lavoro: solidarietà e conflitto in tempi di crisi*, GLF Editori Laterza, 2013.

SCIARRA S., *Diritto del lavoro e diritto sociale europeo. Un'analisi delle fonti*, in S. SCIARRA, B. CARUSO (a cura di), *Il lavoro subordinato, vol. V del Trattato di diritto del lavoro dell'Unione europea* diretto da G. AJANI e G.A. BENACCHIO, Torino, 2009.

SGROI A., *Il distacco di lavoratori nel quadro del regolamento CEE n. 1408/71 e del regolamento CE n. 883/04*, in R. FOGLIA e R. COSIO, *Il diritto del lavoro nell'Unione Europea*, Giuffrè, 2010.

SOCIAL ACTUALITÉ, *Retraites : un état des lieux avant une réforme attendue*, n° 243, mai/juin 2013.

SPATTINI S., *In Germania pensione a 63 anni*, in *Bollettino ADAPT* del 26 maggio 2014, n. 21.

STROZZI G., *Diritto dell'Unione europea. Parte speciale*, terza edizione, Giappichelli, 2010.

TADINI L., *Riforma pensionistica tedesca: una questione di generational fairness*, nel sito del Bollettino ADAPT, all'indirizzo <http://www.bollettinoadapt.it/riforma-pensionistica-tedesca-una-questione-di-generational-fairness/>, 3 giugno 2014.

TESAURO G., *Diritto dell'Unione Europea*, settima edizione, CEDAM, 2012.

TREU T., ROCCELLA M., AIMO M., *Diritto del lavoro dell'Unione Europea*, sesta edizione, 2012, Padova, CEDAM.

T. TREU, M. Roccella, *Diritto del lavoro della Comunità europea*, Padova, quarta ed., 2009.

TURATTO G., *Francia. Legge di riforma delle pensioni n. 2010/1330 del 9 novembre 2010 (promulgata il 9 dicembre 2010), recante innalzamento dell'età "legale" della pensione di vecchiaia, a partire dal 1° luglio 2011. Effetti della riforma nell'ambito del Regime Generale*, in *Informazione Previdenziale* n. 2-3-4/2010, INPS.

VANHERCKE B., *Bilan social de l'Union européenne 2012 quatorzième rapport annuel*, ETUI aisbl, Bruxelles, 2013.

VIELLE P., *How the horizontal social clause can be made to work: the lessons of gender mainstreaming*, in *Etui policy brief european social policy*, n. 6, 2010.

VIMERCATI A. (a cura di), *Il conflitto sbilanciato. Libertà economiche e autonomia collettiva tra ordinamento comunitario e ordinamenti nazionali*, Cacucci, Bari 2009.

VILLANI U., *La politica sociale nel Trattato di Lisbona*, in *q. Riv.*, n. 1, 2012.

WILLMANN C., *La loi du 20 janvier 2014 : une réforme financière pour l'assurance vieillesse et sociale pour les retraités*, in *Revue de droit sanitaire et social*, Dalloz, 2014.

ZIMMERMANN K. F., *Germany's hypocrisy on pensions will cost money and friends*, in *Financial Times*, 23 maggio 2014.

Andrea Core, *La pensione di vecchiaia in Italia e in Francia. Riflessione comparata sulle ultime riforme*,
relatore prof. Giampiero Proia

Introduzione

Italia e Francia sono tra i Paesi fondatori dell'Unione Europea e tra coloro che più vi hanno contribuito. Dal 1951 in poi i rapporti tra i due Paesi si sono intensificati e si sono sviluppati in un contesto di crescente floridezza nelle relazioni internazionali. Si rendeva sempre più imprescindibile un riferimento o un aggancio alla cornice sovranazionale; così, le convenzioni bilaterali sono state a mano a mano sostituite da convenzioni internazionali e da direttive e regolamenti europei.

Il coordinamento e l'armonizzazione dei due sistemi giuridici (assieme a quelli degli altri Paesi che via via andavano ingrandendo l'Unione) è passato tanto dalla via normativa quanto da quella giudiziaria. Le norme dei Trattati e delle Carte affiancano le sentenze della Corte di Giustizia di Lussemburgo e di Strasburgo, il cui rispetto è fondamentale per l'attuazione del progetto comune.

Le materie di rilevanza sovranazionale sono numerose e si prospetta una maggiore invasività dell'Unione. La crisi finanziaria ed economica ha

evidenziato la necessità di accelerare il processo di integrazione; gli auspici di un'unificazione bancaria, finanziaria ed economica sono oggi insistenti, e le proposte si incominciano a studiare con meno timidezza.

Difatti la recente depressione ha tragicamente mostrato le mancanze del sistema comunitario, suggerendo soluzioni improntate a una più attenta armonizzazione in alcuni settori e tutte invariabilmente collegate alla questione politica del deficit democratico. Il sogno di un'Unione di Stati europei deve far conto con gli umori elettorali; i cittadini sono riluttanti ad investire in un'Unione che, ai loro occhi, è stata solo foriera di sacrifici e fonte di illegittime imposizioni. Da un lato populismi in salsa nazionalistica, dall'altro una politica nazionale, sedicente europeista, ma pigra, spesso vigliacca e acclaratamente incompetente, hanno esaurito il carburante di entusiasmo. Per evitare pericolosi passi indietro, l'Europa deve riscoprire la vocazione sociale e coniugare al meglio le libertà economiche con i diritti sociali. Sebbene abbia perduto attrazione per i media, l'attenzione ai temi sociali è stata centrale nei primi passi del progetto europeo, quasi propulsiva.

Le ultime elezioni europee hanno dimostrato che è stata messa in pericolo la stessa prosecuzione del progetto europeo, principalmente perché le misure richieste da Bruxelles sono state percepite come eccessivamente onerose da una fetta consistente di cittadini degli Stati membri. Per ovviare alla delusione, possibile anticamera di un revival dei nazionalismi al potere nel Vecchio Continente, l'*intelligentia* europea si prodiga da anni per il recupero della sfera sociale dell'Unione: recupero non solo giuspositivo, ma che sia palpabile nel diritto vivente. Troppo spesso infatti la Corte di Giustizia, asserendo di operare un bilanciamento rispettoso del principio di proporzionalità, ha anteposto libertà e poteri economici a diritti sociali (Viking e Laval valgano per tutte).

Cartina al tornasole dell'approccio europeo, presente e futuro, è il tema pensioni. Le pensioni sono strette da vincoli di bilancio da una parte e

difese strenuamente in nome della solidarietà sociale dall'altra: esse costituiscono l'osservatorio più adatto per riconoscere la tendenza dell'Unione Europea. La spesa per le pensioni è la voce più consistente dei bilanci nazionali: per molti Paesi, tra cui proprio Italia e Francia, si pone la scelta di onorare i patti presi con la Banca Centrale Europea ovvero onorare i patti presi con i propri cittadini, tutti, dai già pensionati, ai prossimi alla pensione, a coloro che sono ancora nel mondo del lavoro fino ai più giovani. A livello comunitario si presenta invece l'opportunità di ridiscutere l'ineluttabilità di questa alternativa, intervenendo sui numeri, sulle soglie, sulle voci, oppure immaginando nuove strategie complessive.

L'elaborato si propone, ambiziosamente, di indagare la direzione dell'Unione Europea attraverso l'esame di due tra i suoi maggiori Paesi, Italia e Francia. Per quanto detto prima, il tema delle pensioni di vecchiaia è un terreno indicativo, ma è altresì particolarmente idoneo viste le geometrie dei due Stati: simili nell'economia e nella cultura, lo sono anche nel modello pensionistico, se comparate alle altre nazioni europee.

Soprattutto, ad accomunarli oggi sono le problematiche, le necessità, le speranze, con il conseguente impegno a rispettare gli obblighi assunti con Bruxelles, tra cui quello di modificare il sistema pensionistico. La Commissione ha tracciato le linee guida di questo processo: sarà analizzato innanzitutto in che cosa esse consistono; di seguito, se i due Paesi, interessati di recente da importanti riforme, le abbiano rispettate ovvero mostrino segni di insofferenza e possano intendere di modificarle; infine, il conseguente atteggiamento delle istituzioni europee.

Oggetto della trattazione, pertanto, non è la comparazione tra i sistemi pensionistici italiano e francese; piuttosto, la comparabilità tra i due sistemi è il punto di partenza della ricerca, e la loro somiglianza è dimostrata non a scopo didattico, ma esclusivamente ai fini e nei limiti dell'indagine sulla rispondenza degli stessi alle prescrizioni europee.

Si otterrà una panoramica dell'interesse comunitario alle pensioni per mezzo di un focus su due sistemi nazionali in particolare, lungo le seguenti direttive.

Lo studio partirà dall'Europa. Nel capitolo primo l'esame delle fonti dell'Unione Europea in materia pensionistica fornisce una base positiva e un riferimento imprescindibile. Le fonti non consistono esclusivamente in norme vincolanti, ma anche in sentenze della Corte di Giustizia e soprattutto in raccomandazioni, tutte mani che modellano gli Stati del continente; il loro avvicinarsi dà la cifra del ruolo comunitario nel settore.

Con tutta evidenza l'azione dell'Unione più recente è scaturita dalla crisi. Le riforme sono state richieste più da esigenze di bilancio che di equità sociale, che pure ricopre un ruolo; e se bilancio e solidarietà sociale, intra e inter-generazionale, sono inevitabilmente collegati, la preponderanza dell'uno o dell'altro elemento incide sulla coerenza delle riforme coi sistemi previgenti, sul grado di armonizzazione, sull'uniformità del cammino europeo.

Dai documenti si ha l'impressione che la politica previdenziale sia diventata uno strumento di politica economica per ottenere il rientro dal deficit e la riduzione del debito pubblico, suggellando a livello sovranazionale una tendenza già in atto, in diversa misura, in Italia e in Francia.

Messi in luce l'azione e l'interesse dell'Unione nel settore, nei capitoli secondo e terzo l'esame cade sui singoli sistemi pensionistici obbligatori nazionali. Partendo dalle ragioni delle riforme, si passano in rassegna gli elementi più importanti, il regime principale, le sue deroghe, i requisiti di maturazione del diritto a pensione, il calcolo della stessa, le criticità, l'aspetto finanziario, per approdare ai probabili sviluppi dei due sistemi.

Coinvolti da recenti riforme, l'analisi della loro trasformazione è rivelatrice del peso comunitario: di quanto si sono discostati gli ultimi interventi nazionali rispetto alle linee esposte nel primo capitolo? Nelle

conclusioni dell'elaborato, al quarto capitolo, troverà spazio una riflessione sulle prospettive dello stato di fatto esistente.

Due Paesi culturalmente simili, costituenti il cuore dell'economia europea, entrambi alle prese con tagli al debito e strette budgetarie, sono i soggetti più adatti per constatare l'autorevolezza e la capacità di seduzione del progetto europeo che si è costruito in questi ultimi anni.

Capitolo 1.

L'Europa e il tema pensioni

Sezione 1. Il diritto dell'Unione Europea

Come è noto, i Trattati istitutivi non riservano competenze esclusive in materia previdenziale all'Unione Europea¹. Tuttavia c'è da aspettarsi che l'argomento, come è centrale all'interno degli Stati moderni, lo sia parimenti nei consessi che li riuniscono; e così, da più di venti anni, quando i rappresentanti nazionali avviano dibattiti e consultazioni, si siedono al tavolo europeo.

1.1 Il ruolo in materia assegnato dai Trattati all'Unione Europea

L'Unione Europea non fornisce un unico modello di pensione di vecchiaia, né con *hard law* né con *soft law*. Allo stato attuale la legislazione europea non interferisce con le regole applicate dagli Stati membri, i quali autonomamente determinano le prestazioni, i requisiti e le altre condizioni

¹ T. TREU, M. ROCCELLA, M. AIMO, *Diritto del lavoro dell'Unione Europea*, sesta edizione, 2012, Padova, CEDAM, pp. 53 ss.

riguardanti il pensionamento: in altre parole, coloro che vogliono vedersi riconosciuta una pensione in un dato Stato Membro, devono soddisfare le condizioni previste dalla legislazione di tale Stato.

Nelle materie in cui non ha sovranità, l'Unione Europea legifera con lo scopo di assicurare che l'applicazione delle differenti legislazioni non ostacoli i soggetti contemplati nei Trattati nell'esercizio delle libertà loro riconosciute².

È l'Unione che si assume il compito di rimuovere i pregiudizi derivanti dal difetto di coordinamento tra le legislazioni nazionali, poiché tale scopo non può essere realizzato in misura sufficiente dagli Stati membri e può dunque, a causa delle dimensioni e degli effetti dell'azione in questione, essere realizzato meglio a livello comunitario.

La Comunità interviene in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del Trattato, con atti normativi limitati a quanto è necessario per conseguire tale scopo in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo. Detti atti si limitano a governare solo le "situazioni internazionali", fornendo un metodo di determinazione della sussistenza del diritto alle prestazioni e un metodo di quantificazione delle stesse, nel momento in cui il richiedente ha completato i periodi di contribuzione (o di residenza, laddove il diritto alla pensione è soggetto alla condizione di residenza nel territorio del Paese) in due o più Stati Membri, ovvero era assicurato in uno Stato membro e risiede in un altro Stato Membro.

Così, la persona che ha lavorato e conseguentemente aperto la sua posizione previdenziale in più Stati Membri, o quella che ha spostato la residenza dal territorio di uno Stato a quello di un altro, deve poter beneficiare della libertà di movimento allo stesso modo di una persona che ha lavorato o vissuto in un unico Stato Membro per tutta la sua vita. La disparità vi sarebbe nel momento in cui la prima persona venga menomata

² G. TESAURO, *Diritto dell'Unione Europea*, settima edizione, CEDAM, 2012, p. 98.

nel suo diritto alla pensione, interamente o parzialmente, per il solo fatto di essersi trasferito da/in un altro Paese³.

Infine, se l'UE non può legiferare in merito alla struttura dei sistemi pensionistici in quanto tali negli Stati membri, ben può farlo invece su questioni relative al funzionamento del mercato interno (libera circolazione delle persone, libera prestazione di servizi, tutela dei consumatori), di lotta alle discriminazioni (soprattutto di genere e d'età) e di tutela dei diritti dei lavoratori, tutti campi che hanno una evidente influenza su quello previdenziale⁴.

1.1.1 I Trattati

I termini della *potestas giuridica* europea illustrati nell'introduzione non ingannano: il Trattato di Lisbona costituisce comunque una svolta rispetto ai precedenti. Dall'Atto Unico del 1986 la Comunità ha costantemente ampliato la propria azione in materia sociale, anche sul versante delle politiche di armonizzazione⁵. Soprattutto, sono state immesse nel corpo del Trattato istitutivo basi normative autonome, che sebbene ancora deboli e materialmente circoscritte, sono la premessa per una più incisiva politica sociale sopranazionale⁶.

L'attribuzione alla Carta di diritti fondamentali dell'Unione dello stesso valore giuridico dei Trattati⁷ induce a credere che stia maturando una "strategia costituzionale"⁸ europea all'insegna dei diritti sociali

³ Cfr. G. STROZZI, *Diritto dell'Unione europea. Parte speciale*, terza edizione, Giappichelli, 2010, pp. 119 ss.

⁴ T. TREU, M. ROCCELLA, M. AIMO, *Diritto del lavoro dell'Unione Europea*, sesta edizione, 2012, Padova, CEDAM, pp. 53 ss.

⁵ Si rimanda alla ricostruzione di F. CARINCI, *Piano, piano, dolce Carlotta: cronaca di un' "Europa" in cammino*, in F. CARINCI, A. PIZZOFERRATO (a cura di), *Diritto del lavoro dell'Unione europea, IX, Diritto del lavoro. Commentario diretto da F. Carinci*, Torino, 2010.

⁶ S. SCIARRA, *Diritto del lavoro e diritto sociale europeo. Un'analisi delle fonti*, in S. SCIARRA, B. CARUSO (a cura di), *Il lavoro subordinato, vol. V del Trattato di diritto del lavoro dell'Unione europea* diretto da G. AJANI e G.A. BENACCHIO, Torino, 2009, pp. 1 ss.

⁷ Art. 6, § 1, TUE.

⁸ B. BERCUSSON, *European Labour Law*, Cambridge, 2009 (seconda ed.), p. 198.

fondamentali⁹, patrocinante un'integrazione identitaria che scalzerebbe la filosofia funzionalista¹⁰ dell'armonizzazione economico-giuridica ritenuta da altri studiosi dominante¹¹.

L'inclusione della Carta nella normativa primaria dell'UE costituisce senz'altro la novità più significativa nella regolazione sociale dell'Unione¹², benché le disposizioni della Carta non estendano in alcun modo le competenze dell'Unione definite nei Trattati (art. 6, § 2, TUE).

Gli osservatori hanno messo in luce gli ulteriori significativi elementi di innovazione contenuti, in materia sociale, nel Trattato di Lisbona¹³. Questi però non riguardano tanto la sfera delle competenze legislative dell'Unione¹⁴, dato che gli articoli 151 e seguenti del TFUE riaffermano, nella sostanza, il contenuto delle previsioni già presenti, a questo riguardo, nel titolo sulla politica sociale del TCE.

⁹ R. FOGLIA e R. COSIO, *Il diritto del lavoro nell'Unione Europea*, Giuffrè, 2010, pp. 18 ss.; S. GIUBBONI, *I diritti sociali tra Costituzione italiana e ordinamento dell'Unione europea*, in *Questa nostra Costituzione. Sessant'anni dopo*, Quaderni del Ponte, n. 10, Firenze, 2009, pp. 45 ss.

¹⁰ Secondo l'accezione di armonizzazione articolata da MASSIMO D'ANTONA in *Sistema giuridico comunitario*, in AA. VV., *Dizionario di diritto del lavoro comunitario*, Bologna, 1996, pp. 3 ss.

¹¹ Per quest'ultima posizione, tra gli altri e senza alcuna pretesa di completezza, si veda M. D. FERRARA, *L'integrazione europea attraverso il «social test»: la clausola sociale orizzontale e le sue possibili applicazioni*, in *Riv. Giur. Lav. Prev. Soc.*, ANNO LXIV - 2013 - 2, p. 2; A. CANTARO, *Le filosofie dell'integrazione sovranazionale*, in A. CANTARO (a cura di), *Il costituzionalismo asimmetrico dell'Unione. L'integrazione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Giappichelli, Torino, 2010, pp. 10 ss; C. JOERGES, *Will the Welfare State Survive the European Integration?*, in *European Journal of Social Law*, n. 1, 2011, pp. 4 ss.

¹² Addirittura la matrice sociale del processo di costituzionalizzazione europea raggiungerebbe il suo picco: H.W. MICKLITZ, *Judicial Activism of the European Court of Justice and the Development of the European Social Model in Anti-Discrimination and Consumer Law*, in U. NEERGARD, R. NIELSEN, L. ROSEBERRY (eds.), *The Role of the Courts in Developing a European Social Model*, Copenhagen, 2010, p. 36.

¹³ Cfr. S. GIUBBONI, *I diritti sociali nell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona. Paradossi, rischi e opportunità*, in http://principi-ue.unipg.it/Documenti/Giubboni_relazione_perugina.pdf, 2011; T. TREU, M. Roccella, *Diritto del lavoro della Comunità europea*, Padova, quarta ed., 2009, pp. 32 ss.; D. GOTTARDI, *Tutela del lavoro e concorrenza tra imprese nell'ordinamento dell'Unione europea*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2010, pp. 509 ss.; A. ALAIMO, B. CARUSO, *Dopo la politica i diritti: l'Europa "sociale" nel Trattato di Lisbona*, in *Working Paper C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona"*, INT.-82/2010.

¹⁴ La "politica sociale" e la "coesione economica, sociale e territoriale" sono materie di competenza concorrente (art. 4, lett. b e c TFUE).

L'unica previsione innovativa del nuovo titolo X del TFUE (Politica sociale)¹⁵ è l'art. 152 e non incide sulle competenze legislative dell'Unione nella sfera del lavoro e della sicurezza sociale. È invece l'art. 153 a intervenire sul tema (ricalcando il precedente articolo 137 TCE): nelle materie per le quali viene tuttora conservata la regola dell'unanimità in seno al Consiglio¹⁶ quest'ultimo può decidere il passaggio alla maggioranza qualificata ed alla procedura legislativa ordinaria. Tuttavia, la "norma passerella" esplicitamente non si applica alla materia della sicurezza e protezione sociale dei lavoratori.

Pertanto, già l'azione di sostegno dell'UE nel settore sociale è limitata (art. 153, § 2, lett. a) all'adozione di direttive che indichino «le prescrizioni minime applicabili progressivamente»; inoltre, lo specifico campo della previdenza sociale è attentamente mantenuto dentro la sfera della procedura legislativa speciale con la regola dell'unanimità in seno al Consiglio.

Fuori dal Titolo dedicato, nel Trattato l'adozione di misure relative alla sicurezza sociale o alla protezione sociale è contemplata solo in altre due disposizioni, l'art. 21 e 48. La portata soggettiva delle due norme è in un rapporto di continenza: l'art. 48, ubicato nel titolo relativo alla libera circolazione dei lavoratori, si riferisce specificamente ad essi mentre l'art. 21 ricopre l'ambito residuale dei cittadini dell'Unione.

L'art. 21 garantisce a ogni cittadino il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri. Al fine di rendere effettivo questo diritto, e salvo che i trattati non abbiano previsto poteri di azione a tale scopo, il Consiglio, deliberando secondo una procedura

¹⁵ Secondo A. ALAIMO e B. CARUSO il fatto che il titolo X del TFUE venga ora interamente intitolato alla politica sociale gli conferisce autonomia rispetto a istruzione, formazione professionale e gioventù, registrando «un cambiamento apparentemente formale ma che dà sicuramente il senso della rilevanza autonoma che le politiche sociali hanno assunto in Europa, almeno dal Trattato di Maastricht (1992/93) in poi»: v. A. ALAIMO e B. CARUSO, *op. cit.* 2010, p. 7.

¹⁶ c) sicurezza sociale e protezione sociale dei lavoratori; d) protezione dei lavoratori in caso di risoluzione del contratto di lavoro; f) rappresentanza e difesa collettiva degli interessi dei lavoratori e dei datori di lavoro, compresa la cogestione, fatto salvo il paragrafo 5; g) condizioni di impiego dei cittadini dei paesi terzi che soggiornano legalmente nel territorio dell'Unione.

legislativa speciale, può adottare misure relative alla sicurezza sociale o alla protezione sociale. Il Consiglio delibera all'unanimità previa consultazione del Parlamento europeo.

L'art. 48 conferisce al Parlamento e al Consiglio il potere di adottare secondo la procedura legislativa ordinaria le misure, in materia di sicurezza sociale, necessarie per l'instaurazione della libera circolazione dei lavoratori, identificati sia con gli indipendenti che con i dipendenti e a cui vanno aggiunti i pensionati, i familiari o i superstiti, nonché i rifugiati¹⁷. Così la norma copre la maggioranza dei cittadini dell'Unione, conferendo alla legislazione derivata una importante potenzialità di incisione.

Se la competenza legislativa in materia di sicurezza sociale, e quindi di pensioni, è teleologicamente limitata alla libertà di circolazione, è comunque da segnalare il cambio di passo rispetto al testo precedente: dove era richiesta l'unanimità del Consiglio, oggi è sufficiente una maggioranza qualificata, sebbene associata a un "freno d'emergenza"¹⁸.

1.1.2 I testi applicabili

L'unica legislazione derivata rilevante¹⁹ ha base giuridica proprio nell'articolo 48 TFUE (più precisamente, nel precedente art. 42 TCE), ubicato nel capo relativo alla libertà di circolazione dei lavoratori, per mezzo del quale il Parlamento Europeo e il Consiglio hanno adottato misure che rispondessero alle esigenze di coordinamento tra i Paesi membri. Il Trattato richiedeva in particolare il cumulo di tutti i periodi presi in considerazione dalle varie legislazioni nazionali (per il sorgere, la conservazione e la quantificazione del diritto alle prestazioni); nonché il

¹⁷ Sentenza CGCE del 11 ottobre 2001 C-95/99 *Khalil e altri*, Racc. 2001 I-07413.

¹⁸ J.C. PIRIS, *Il Trattato di Lisbona*, Giuffrè, 2013, p. 426.

¹⁹ Non vengono considerate tali, ai fini della presente trattazione, il Regolamento (CE) n. 458/2007 del 25 aprile 2007 sul sistema europeo di statistiche integrate della protezione sociale (ESSPROS), né i regolamenti recanti disposizioni di applicazione. Questi non investono i cittadini dell'Unione, generando piuttosto obblighi in capo agli Stati.

pagamento delle prestazioni alle persone residenti nei territori degli Stati membri.

Allo stato attuale risultano il Regolamento (CE) n. 883/2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, e il Regolamento (CE) n. 987/2009 che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 883/2004. Entrambi i provvedimenti hanno sostituito i precedenti regolamenti²⁰ senza alterare gli schemi pensionistici in modo significativo. Essi sono stati adottati al fine di tener conto non solo degli sviluppi a livello comunitario, comprese le sentenze della Corte di giustizia, ma anche delle modifiche legislative a livello nazionale. Tali fattori avevano reso complesse e macchinose le norme di coordinamento ed era pertanto essenziale modernizzarle e semplificarle, per raggiungere l'obiettivo della libera circolazione delle persone.

I regolamenti intendono coordinare le diverse legislazioni sotto l'egida di alcuni principi: quello generale della parità di trattamento, quello di totalizzazione dei periodi, di assimilazione di prestazioni, redditi e fatti, di mantenimento dei diritti e dei vantaggi acquisiti o in corso d'acquisizione.²¹

1.1.3 La clausola sociale orizzontale

Il coordinamento tra i sistemi e le legislazioni nazionali è stato implementato per rispondere a specifiche e puntuali esigenze. Queste ultime non esauriscono l'attenzione europea al sociale, tanto che l'Unione non si limita al ruolo di coordinatore. Ad esempio, l'Unione Europea è in grado mobilitare fondi per conseguire determinati obiettivi politici legati alle

²⁰ Regolamento (CEE) n. 1408/71, relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità, e Regolamento (CEE) n. 574/72, che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CEE) n. 1408/71.

²¹ Per una più completa trattazione sul coordinamento, non affrontato in questa sede per le ragioni di cui sopra, si rimanda a A. SGROI, *Il distacco di lavoratori nel quadro del regolamento CEE n. 1408/71 e del regolamento CE n. 883/04*, in R. FOGLIA e R. COSIO, *Il diritto del lavoro nell'Unione Europea*, Giuffrè, 2010, p. 213; Y. JORENS, *50 Ans De Coordination De La Sécurité Sociale: Passé, Present, Futur*, Luxembourg, France: Office des publications de l'Union européenne, 2010.

pensioni²². In questo senso, il Fondo sociale europeo è di gran lunga il più importante strumento europeo che possa essere usato per promuovere l'occupabilità e le opportunità di lavoro per i lavoratori anziani, due fattori di rilievo nelle revisioni dei sistemi pensionistici²³.

Inoltre, il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea nell'art. 120 subordina l'azione degli Stati membri nell'ambito delle politiche economiche alla realizzazione degli obiettivi dell'art. 3 del Trattato sull'Unione europea²⁴; assegna alla UE il compito di sostenere e integrare le attività degli Stati membri nel campo della protezione sociale (articolo 153) (v. *supra*, § 1.1.1) e di tenere conto di un'adeguata protezione sociale quando essa definisce e attua le proprie politiche (articolo 9).

Quest'ultima è la cosiddetta “*clausola sociale orizzontale*”. Sancendo che “Nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione tiene conto delle esigenze connesse con la promozione di un elevato livello di occupazione, la garanzia di un'adeguata protezione sociale, la lotta contro l'esclusione sociale e un elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana.”, la clausola è sociale per il contenuto e orizzontale per la struttura²⁵. Essa, a parere di numerosi studiosi, costituisce un cavallo di Troia in grado di incunearsi in gran parte del diritto comunitario, a condizione che le Istituzioni le dedichino lo spazio che le è proprio, invertendo la sudditanza psicologica verso il mercato²⁶.

²² Così ritiene la Commissione Europea nel *Libro Bianco 2012 - un'agenda dedicata a pensioni adeguate, sicure e sostenibili*, pag. 14.

²³ R. FOGLIA e R. COSIO, *Il diritto del lavoro nell'Unione Europea*, Giuffrè, 2010, p. 15.

²⁴ In cui trovano spazio numerosi obiettivi «sociali» (piena occupazione, progresso sociale, lotta all'esclusione sociale, alle discriminazioni, promozione della giustizia e protezione sociale, parità tra uomini e donne, solidarietà tra generazioni, tutela dei diritti dei minori).

²⁵ Il termine orizzontale, traduzione sbrigativa dall'inglese usata in dottrina nostrana, è da intendersi come “trasversale”, non potendosi attribuire alla norma un'efficacia diretta nei rapporti interprivati, dato il suo contenuto generico che impone con ogni evidenza l'intervento applicativo delle istituzioni sovranazionali e nazionali; da ciò deriva l'impossibilità del singolo individuo di agire per fare valere i diritti che discendono dalla clausola o per chiedere la sua implementazione. La trasversalità sta invece a significare che la tutela di determinati obiettivi sociali nell'azione pubblica sia garantita non solo da misure di intervento mirate, ma dalla loro incorporazione sistematica in tutte le politiche pubbliche.

²⁶ A. ALAIMO, *Da «Lisbona 2000» a «Europa 2020». Il «modello sociale europeo» al tempo della crisi: bilanci e prospettive*, in *RIDL.*, n. 3, 2012, p. 219; S. GIUBBONI, *I diritti sociali*

Agli scopi della presente trattazione la clausola sociale orizzontale è importante perché registra un tentativo di impedire che le misure di natura economica e di rafforzamento della competitività in Europa prevalgano sugli obiettivi di coesione e solidarietà dell'Unione europea. Essa risulta fondamentale nello studio del bilanciamento tra la «garanzia di un'adeguata protezione sociale» con diritti economici e pressioni budgetarie e, se approfondita a livello comunitario, potrebbe costituire un interessante mezzo per invertire in futuro la rotta delle riforme pensionistiche che saranno descritte nei successivi capitoli.

Il condizionale è d'obbligo perché, finora, solo organi consultivi come il Comitato economico e sociale europeo e il Comitato delle Regioni hanno mostrato di tener conto della clausola sociale orizzontale, mentre il Parlamento Europeo e la Commissione sostengono con poca enfasi una sua maggiore valorizzazione²⁷. Il risultato è che, a oggi, sono assenti interventi chiarificatori sulla portata applicativa e sull'attuazione della clausola, e persino i riferimenti a essa nei diversi atti sono assai scarni.

Tuttavia la collocazione sistematica tra le disposizioni di applicazione generale le conferisce una natura propriamente giuridica e non meramente politica, con conseguenze non trascurabili.

Ad esempio, in relazione al profilo della giustiziabilità della clausola sociale, l'articolo in commento introduce un parametro di legittimità degli atti e dei comportamenti delle istituzioni che nello svolgimento di tutte le politiche dell'Ue dovranno tenere in conto gli aspetti sociali (parametro

nell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona: paradossi, rischi e opportunità, in C. Salvi (a cura di), *Diritto civile e principi costituzionali europei e italiani*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 99; J.C. PIRIS, *The Lisbon Treaty: a legal and political analysis*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010, p. 310; C. BARNARD, *Eu employment law*, Oxford University Press, Oxford, 2012, p. 28; cfr. anche il parere Cese (2012/C 24/06) del 26 ottobre 2011 su *Rafforzare coesione sociale e coordinamento Ue in campo sociale grazie alla nuova Cso di cui all'art. 9 TfUe*. Contra, E. MARLIER e D. NATALI in *Europe 2020. Towards a more social Eu?*, P.I.E. Peter Lang, Brussels, 2010.

²⁷ M. D. FERRARA, *L'integrazione europea attraverso il «social test»: la clausola sociale orizzontale e le sue possibili applicazioni*, in *Riv. Giur. Lav. Prev. Soc.*, ANNO LXIV - 2013 - 2, p. 306.

verificabile in sede di motivazione degli atti ai sensi dell'art. 296, § 2, TFUE)²⁸.

Analogamente, essa permette un controllo di legittimità degli atti dell'Unione e degli atti degli Stati membri da parte della Corte di Giustizia. Sebbene tale controllo non si possa spingere a una valutazione di merito e nonostante le istituzioni europee mantengano un elevato margine di discrezionalità nell'applicazione dell'art. 9, non può escludersi che un atto palesemente pregiudizievole per l'occupazione o per la protezione sociale sia annullabile ai sensi dell'art. 263 TFUE perché posto in violazione dei Trattati²⁹.

Ancora, si può specularmente immaginare che gli Stati membri, in nome della salvaguardia di un determinato livello di protezione sociale, possano giungere a porre limiti a una libertà sancita dal Trattato; la clausola li autorizzerebbe a ciò senza che il diritto dell'Unione consideri questa limitazione atto straordinario e, in quanto tale, soggetto a una valutazione restrittiva³⁰.

La dottrina osserva come l'evidente potenzialità deflagrante della clausola sociale sia fiaccata dalla formulazione letterale, differente rispetto alle altre clausole orizzontali³¹. L'espressione «tenere conto» conferisce un valore precettivo inferiore rispetto alla formulazione delle altre clausole, dove invece si dice che le esigenze collegate alla tutela ambientale (art. 11 TFUE) «devono essere» integrate nelle politiche e nelle azioni dell'Unione europea.

²⁸ J.C. PIRIS, *The Lisbon Treaty: a legal and political analysis*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010, p. 310; R. CISOTTA, *Art. 9 TfuE*, in C. Curti Gialdino (diretto da), *Codice dell'Unione europea operativo*, Edizioni giuridiche Simone, Napoli, 2012, p. 469; M. D. FERRARA, *L'integrazione europea attraverso il «social test»: la clausola sociale orizzontale e le sue possibili applicazioni*, in *Riv. Giur. Lav. Prev. Soc.*, ANNO LXIV - 2013 - 2.

²⁹ U. VILLANI, *La politica sociale nel Trattato di Lisbona*, in *q. Riv.*, n. 1, 2012, p. 46.

³⁰ M. D. FERRARA, *L'integrazione europea attraverso il «social test»: la clausola sociale orizzontale e le sue possibili applicazioni*, in *Riv. Giur. Lav. Prev. Soc.*, ANNO LXIV - 2013 - 2, p. 318.

³¹ U. VILLANI, *La politica sociale nel Trattato di Lisbona*, in *q. Riv.*, n. 1, 2012, p. 46. Contra, D. PAPANASTASIOU, P. COPELAND, *The Eu's Lisbon strategy: evaluating success, understanding failure*, Palgrave MacMillan, Basingstoke, 2012, p. 106.

Il rilievo non può condurre, da solo, a negare la portata vincolante della clausola. Piuttosto questa è dubbia per l'assenza a oggi di un atto delle istituzioni europee che attui la clausola e ne chiarisca le modalità di funzionamento.

L'attuazione dell'art. 9 dovrebbe consistere nella definizione di una procedura obbligatoria di valutazione dell'impatto sociale nell'ambito dei procedimenti legislativi e non. L'UE e gli Stati membri dovrebbero dotarsi di un preciso modus operandi che implichi la predisposizione di un'attenta analisi dell'impatto che l'assunzione o il mantenimento di una data azione pubblica determina rispetto agli obiettivi sociali indicati nella norma³².

A tal proposito, allo stato attuale il quadro normativo dell'Unione e degli Stati membri risulta decisamente carente. Possiamo quindi concludere che la clausola sociale sia ancora lontana dall'imporsi come elemento chiave nel bilanciamento tra diritti sociali e libertà economiche, o come nuovo strumento di regolazione.³³ La «garanzia di un'adeguata protezione sociale» reclamata dall'art. 9 non trova sufficiente supporto nel resto del Trattato e nella sua implementazione, e dovrà continuare a cercare altri canali (come i libri bianchi e il metodo aperto di coordinamento). Volendo individuare il carburante del motore delle riforme pensionistiche oggetto della presente trattazione, possiamo già escludere l'art. 9 TFUE.

1.2 L'azione comunitaria dal 2000 a oggi

Il paragrafo precedente dimostra che non può esprimersi un giudizio sull'adeguatezza degli strumenti giuridici in capo all'Unione se non si tiene conto della volontà politica che ha il compito di manovrarli e, soprattutto, se non si conoscono gli obiettivi.

³² P. VIELLE, *How the horizontal social clause can be made to work: the lessons of gender mainstreaming*, in *Etui policy brief european social policy*, n. 6, 2010, p. 2.

³³ Di tutt'altro avviso, ovviamente, la Commissione Europea, che sottolinea l'importanza della clausola sociale orizzontale ed il suo stretto collegamento con l'obiettivo della "economia sociale di mercato" nella comunicazione *Verso un atto per il mercato unico. Per un'economia sociale di mercato altamente competitiva*, COM(2010) 608 definitivo, del 27 ottobre 2010, in particolare p. 20.

Nel campo delle pensioni si ha l'impressione che per un decennio l'UE, tra Commissione e Consiglio, abbia individuato obiettivi perfettamente commisurati al ruolo secondario assegnatole dai Trattati. Rispettosa del principio di sussidiarietà e del criterio di competenza, si è a lungo limitata dentro questa cornice, rivolgendo esortazioni e ammonimenti agli Stati membri e spronandoli nei cammini di riforma ritenuti opportuni.

Solo nell'ultimo periodo la crisi economica e la riluttanza dei Paesi a intraprendere gli sforzi raccomandati, con quello che ne consegue in termini di riflessi sul mercato unico, hanno indotto la Commissione ad amplificare la risonanza del tema pensioni. Emblematico di questo cambio di passo è il *Libro verde – verso sistemi pensionistici adeguati, sostenibili e sicuri in Europa*, il quale nel 2010 ha avviato le consultazioni che sarebbero poi state riassunte nel corrispondente Libro bianco due anni dopo.

La pubblicazione a ottobre 2014 di un resoconto sui progressi compiuti sulla base del Libro Bianco sarà una tappa importante di un percorso che, come si suggeriva a inizio paragrafo, è stato sempre troppo poco audace. Si auspica di poter assistere ad un'inedita e netta presa di posizione della Commissione sul cammino di riforme compiuto dai Paesi membri.

Ciò che è vero è che l'interesse comunitario alle pensioni ha seguito il suo naturale corso e ha lottato contro le ordinarie resistenze nazionali. Il tema ha un forte ascendente elettorale e per l'UE anche solo rimettere in discussione il criterio di competenza vigente è estremamente difficile. Positiva pertanto è stata l'inclusione, nel Libro verde, della domanda 14 sulla necessità di rinnovare il ruolo della UE nel settore.

Coerentemente fino al 2010 la Commissione e il Consiglio avevano ritenuto più proficuo delineare gli obiettivi strategici e operare con lo strumento del metodo aperto di coordinamento³⁴. Nei vari Consigli europei

³⁴ M. DECARO, *Dalla strategia di Lisbona a Europa 2020: fra governance e government dell'Unione europea*, Fondazione Adriano Olivetti, 2011, pp. 41 ss.

di Lisbona del 2000, di Laeken del 2001 e di Barcellona del 2002 si richiedevano la sostenibilità finanziaria dei regimi pensionistici pubblici e privati in considerazione dell'invecchiamento della popolazione; la garanzia di pensioni adeguate; una maggiore trasparenza dei sistemi pensionistici nel fornire le informazioni necessarie per programmare la carriera contributiva e l'età di pensionamento; la previsione di riforme dei sistemi pensionistici basate sul più ampio consenso e partecipazione delle parti sociali³⁵. Queste preoccupazioni hanno continuato ad avere eco negli anni successivi³⁶.

1.2.1 Europa 2020

La strategia *Europa 2020*³⁷ auspica un coordinamento delle politiche nazionali nell'ambito del semestre europeo, che veda un ampio ricorso allo strumento delle raccomandazioni specifiche per paese³⁸. Per il settore previdenziale, questo processo è supportato da comitati a carattere politico (tra cui CPE, CPS ed EMCO), che hanno il compito di esaminare in dettaglio i problemi specifici connessi all'adeguatezza e sostenibilità delle pensioni nonché alla promozione del prolungamento della vita lavorativa. Le pietre miliari di questo cammino sono costituite dagli AGS (Analisi annuali di crescita), documenti in cui la Commissione sintetizza gli sforzi compiuti e delinea le priorità di bilancio, economiche e sociali per l'anno

³⁵ Nelle conclusioni dei Consigli venivano riprese le linee definite nella Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo e al Comitato Economico e Sociale, La futura evoluzione della protezione sociale nel lungo periodo: pensioni sicure e sostenibili, COM(2000) 622 definitivo. Per un più dettagliato riepilogo delle posizioni finali dei numerosi meeting di inizio millennio si rimanda a A. RENZI, *Il Libro bianco 2012 sulle pensioni della Commissione Europea*, in *Riv. Giur. Lav. Prev. Soc.*, anno LXIV - 2013 - 3.

³⁶ V., ad esempio, la Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni «*Un nuovo quadro per il coordinamento aperto delle politiche di protezione sociale e di integrazione nell'Unione europea*», Com(2005)0706; o anche la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni «*Gestire l'impatto dell'invecchiamento della popolazione nell'Unione europea (relazione 2009 sull'invecchiamento demografico)*», Bruxelles, 29 aprile 2009, Com(2009)180 def.

³⁷ Gli obiettivi strategici di *Europa 2020* sono illustrati in modo analitico nella Comunicazione della Commissione Europa 2020, a cui si rinvia, dal titolo «*Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*», Com(2010)2020, Bruxelles 3 marzo 2010.

³⁸ C. BARNARD, *op. cit.*, p. 111.

seguito nell'ottica di un coordinamento delle politiche nazionali, tracciando le vie da seguire nel successivo semestre europeo. Più avanti nell'elaborato avremo modo di esaminarli (v. *infra*, sez. 2, § 2.5.2).

Gli obiettivi indicati comprendono: il raggiungimento entro il 2020 di un tasso di occupazione del 75% per le persone di età compresa tra 20 e 64 anni; l'aumento delle pensioni insufficienti per contribuire alla lotta alla povertà; l'eliminazione degli ostacoli al completamento del mercato unico, al fine di favorire la libera circolazione dei lavoratori con la garanzia di un sistema uniforme e coerente di diritti sociali, lavorativi e pensionistici.

Rispetto alle determinazioni degli anni precedenti, sembra emergere nell'azione della Ue una «volontà specifica di superare l'eccesso di particolarismo dei singoli Stati attraverso una vera e propria attività di programmazione strategica a lungo termine e l'adozione di strumenti di coordinamento più incisivi»³⁹.

1.2.2 Il Metodo Aperto di Coordinamento e il Joint Assessment Framework

Identificati più coraggiosamente gli obiettivi con *Europa 2020*, si è posto il problema di come raggiungerli. Come illustrato nel paragrafo 1.1, il settore pensionistico, infatti, è oggetto di regolamentazione esclusiva da parte degli Stati membri.

Il principio di sussidiarietà, assieme all'impraticabilità della clausola sociale orizzontale (v. *supra* par. 1.1.3) e ai limiti dell'art. 153 TFUE (v. *supra* par. 1.1.1), ha indirizzato la scelta nello strumento del metodo aperto di coordinamento⁴⁰. Esso consiste in un meccanismo decentrato di

³⁹ A. RENZI, *op. cit.*, p. 597.

⁴⁰ Per maggiori approfondimenti sul Metodo Aperto di Coordinamento delle politiche sociali si rinvia a G. BUSILACCHI, M. JESSUOLA, M. RAITANO, *Il Mac e le politiche pensionistiche: Italia ed Europa*, in *Riv. pol. soc.*, 2009, n. 4, pp. 171 ss; M. DECARO, *Dalla strategia di Lisbona a Europa 2020: fra governance e government dell'Unione europea*, Fondazione Adriano Olivetti, 2011, pp. 41 ss; F. GUARRIELLO, *Le lezioni apprese dal Metodo aperto di coordinamento*, in E. ALES, M. BARBERA, F. GUARRIELLO (a cura di), *Lavoro, welfare e democrazia deliberativa*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 740.

coordinamento tra modelli e politiche nazionali diversi, sulla scorta di strumenti di misura definiti congiuntamente (statistiche, indicatori, linee guida) e del “*benchmarking*”, vale a dire l’analisi comparativa dei risultati degli Stati membri⁴¹. Si ottiene così un confronto sistematico per la valutazione delle performance dei paesi dell’Unione, che sollecita la promozione e il trasferimento di buone pratiche, costringe dentro una sorveglianza multilaterale e minaccia l’applicazione di sanzioni di tipo dissuasivo per i paesi comunitari che si discostino dalle linee guida comunitarie.

Il metodo aperto di coordinamento nelle politiche previdenziali si è rivelato conveniente per la definizione di obiettivi condivisi tra gli Stati membri nei differenti settori di intervento; inadeguato, avendo le politiche sociali nazionali effetti diversi a seconda delle regolamentazioni nazionali preesistenti.

L’esigenza di assicurare un livello di protezione uniforme ha quindi spinto la Commissione europea ad adottare un nuovo metodo, denominato *Joint assessment framework* (Jaf)⁴². La Commissione si propone di assumere un più stretto rigore metodologico nelle procedure di confronto, caratterizzato da due elementi principali: un monitoraggio con contestuale valutazione qualitativa e quantitativa delle riforme strutturali realizzate per raggiungere gli obiettivi occupazionali europei indicati nella strategia Europa 2020; un monitoraggio quantitativo dei progressi compiuti verso gli obiettivi nazionali e comunitari⁴³.

1.2.3 Il Libro verde, il Libro bianco e la relazione sui progressi compiuti

⁴¹ http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/open_method_coordination_it.htm

⁴² Per illustrare la nuova procedura per il coordinamento la Commissione europea ha presentato un rapporto congiunto con il Comitato per l’occupazione e quello di protezione sociale (Com-Emco-Spc report del 26 novembre 2010).

⁴³ A. RENZI, *op. cit.*, p. 600.

Il Metodo aperto di coordinamento e il *Joint assessment framework* sono due risposte parziali alla sfida di diminuire la disomogeneità e la complessità dei sistemi previdenziali dei singoli Stati. Misure di sorveglianza, di coordinamento e di apprendimento reciproco attraverso scambi di buone pratiche, definizione di obiettivi e di indicatori, raccolta di statistiche comparabili accompagnano gli invocati sforzi di riforma nazionali.

Il contesto economico difficile ha spinto la Commissione a pubblicare nel luglio 2010 il Libro verde “Verso sistemi pensionistici adeguati, sostenibili e sicuri in Europa”. Il documento non ha specificato né una strategia né un particolare modello di welfare, limitandosi ad aprire il dibattito sulla necessità di adottare una strategia europea condivisa e uniforme sulle politiche pensionistiche⁴⁴.

I contributi della consultazione avviata con il Libro verde sono stati raccolti e presentati nel febbraio 2012 nel Libro bianco “Un’agenda dedicata a pensioni adeguate, sicure e sostenibili”. Ivi viene illustrata una sintesi dei dati ricevuti e viene riepilogata la gamma delle posizioni dei soggetti intervenuti. Su queste basi la Commissione propone un programma per la sostenibilità e l’adeguatezza delle pensioni nel lungo termine imperniato su due obiettivi principali: una maggiore e più duratura partecipazione di uomini e donne all’attività professionale e una maggiore sicurezza del risparmio destinato alle pensioni complementari.

Differentemente da queste indicazioni di massima, il resto del documento rivela un’azione comunitaria che si è fatta più invadente, forte delle richieste in tal senso emerse dal Libro verde. È da segnalare, infatti, un allegato dedicato alle iniziative in ambito Ue su diversi e specifici temi, quali l’equilibrio tra periodi di attività lavorativa e di pensionamento, l’esigenza di sviluppare il risparmio destinato alle pensioni complementari

⁴⁴ *Libro verde. Verso sistemi pensionistici adeguati, sostenibili e sicuri in Europa*, Commissione europea Sec(2010)830, Bruxelles, 7 luglio 2010 Com(2010)365 def.

private, il miglioramento degli strumenti di controllo delle pensioni a disposizione della Ue, il rafforzamento delle sinergie fra i vari settori di attività.

Il Libro bianco è stato l'occasione, al termine della consultazione apertasi due anni prima, per ricapitolare i compiti da svolgere per garantire l'adeguatezza e la sostenibilità dei sistemi pensionistici, e così proporre una serie di misure politiche a livello comunitario. In particolare si segnalano le seguenti.

Il 2012 è stato l'*Anno europeo dell'invecchiamento attivo e della solidarietà tra le generazioni*, conclusosi nel dicembre 2012 con l'adozione dei *Principi Guida* in materia del Consiglio Europeo⁴⁵.

Il 23 Maggio 2012 è stata redatta congiuntamente dalla direzione generale per l'Occupazione, gli affari sociali e l'inclusione della Commissione europea e dal Comitato per la protezione sociale la prima *Relazione sull'adeguatezza delle pensioni*⁴⁶. Ivi si prende atto che molte riforme già adottate nei Paesi membri comporteranno pensioni obbligatorie di importo inferiore in futuro, pur di preservarne il collegamento con l'aumento della speranza di vita e con la diminuzione del rapporto tra lavoratori e pensionati. La prossima relazione sull'adeguatezza delle pensioni è prevista per il 2015.

Sempre nel 2012 la Commissione europea e il Comitato di politica economica hanno pubblicato la *Relazione sull'invecchiamento*⁴⁷, che valuta l'impatto economico e di bilancio dell'invecchiamento della popolazione, dimostrando che questo è più moderato per i Paesi che hanno adottato

⁴⁵ Nella comunicazione sugli investimenti sociali del 20.02.2013 COM(2013) 83 final, la Commissione ha esortato gli Stati membri ad utilizzare i principi guida come riferimento per autorità nazionali, imprese e parti sociali su ciò che deve essere fatto per promuovere l'invecchiamento attivo.

⁴⁶ "*Pension Adequacy in the European Union 2010-2050*", 2012 Adequacy Report.

⁴⁷ The 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU27 Member States (2010-2060).

misure tempestive per riformare i loro sistemi pensionistici. Anche la prossima relazione sull'invecchiamento è prevista nel 2015.

Nel novembre 2012 il Consiglio UE ha rilanciato i negoziati per una direttiva sulla acquisizione e la salvaguardia dei diritti a pensione complementare, sulla base della proposta della Commissione presentata nel 2005 e rivista nel 2007 che ha raggiunto un accordo generale nel giugno 2013⁴⁸. I negoziati interistituzionali tra il Parlamento europeo, Consiglio e Commissione si sono conclusi con un accordo nel novembre 2013, e così è probabile l'adozione della direttiva nel mese di aprile 2014: i diritti pensionistici dovranno essere concessi non più tardi di tre anni dopo l'instaurazione del rapporto di lavoro e saranno adottati rigidi standard per garantire che i diritti pensionistici acquisiti dai lavoratori in uscita siano preservati (ad esempio indicizzandoli contro l'inflazione) nel momento in cui si spostano in un altro Stato membro.

Il 30 aprile 2013 la Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro (Eurofound) ha pubblicato un *Rapporto sul ruolo dei governi e delle parti sociali nel prolungare la permanenza dei lavoratori più anziani sul mercato del lavoro*⁴⁹. La relazione esamina le iniziative e le misure introdotte per migliorare le condizioni di lavoro, la salute e l'ambiente lavorativo dei lavoratori e per promuovere la formazione e l'occupabilità dei lavoratori più anziani.

Sempre nel mese di aprile 2013, in stretta collaborazione con gli Stati membri, le parti sociali e le parti interessate e con il supporto di esperti dell'OCSE, la Commissione europea ha avviato un gruppo di lavoro per la redazione di un codice di buone pratiche per i regimi pensionistici professionali. Il gruppo di lavoro riferirà al Forum delle pensioni nel mese di ottobre 2014.

⁴⁸ COM (2005) 507: Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al miglioramento della trasferibilità dei diritti a pensione complementare.

⁴⁹ Il testo integrale della relazione *Role of governments and social partners in keeping older workers in the labour market* è disponibile all'indirizzo: <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef1323.htm>

Nello stesso mese la Commissione europea ha avviato una consultazione pubblica, conclusasi nel luglio 2013, sulla tutela dei consumatori nei prodotti pensionistici del terzo Pilastro, analizzando le possibili misure per migliorare l'informazione e la protezione standard dei consumatori. I risultati della consultazione sono stati pubblicati nel marzo 2014⁵⁰ e saranno presi in considerazione in una più ampia iniziativa volta a sviluppare un vero e proprio *consumer-friendly* mercato unico per i piani pensionistici personali.

Nel giugno 2013 la Commissione europea ha pubblicato uno studio⁵¹ sul divario di genere nelle pensioni, preparato dalla Rete europea di esperti in materia di uguaglianza di genere (ENEGE), che propone una metodologia per misurare detto divario e stima le differenze nelle pensioni in tutti gli Stati membri dell'UE. Le risultanze saranno utilizzate per la redazione del prossimo Rapporto sull'adeguatezza delle pensioni.

Nel contesto della riforma pensionistica spagnola è stata organizzata, il 2 e il 3 luglio 2013, una revisione tra pari (*peer review*)⁵² che ha gettato luce sul diritto all'informazione sulle pensioni. Su iniziativa della Commissione europea, diversi Stati membri hanno quindi potuto approfittare della piattaforma per una più completa valutazione del livello nazionale del diritto all'informazione sulle pensioni.

Infine il 26 marzo 2014 si è tenuta una conferenza internazionale a Bruxelles che ha riunito le istituzioni nazionali, rinomati esperti accademici e le principali parti interessate per fare il punto sull'attuazione del Libro bianco e riflettere sulle lezioni apprese e le sfide ancora aperte (v. *infra*, cap. 4, § 1.2).

50

http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/dgs_consultations/ca/protection_third_PILlar_2013_replies_en.htm

⁵¹ http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/documents/130530_pensions_en.pdf

⁵²

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1024&langId=en&newsId=1900&moreDocuments=yes&tableName=news>

Le iniziative appena elencate sono la dimostrazione dell'interesse dell'Unione Europea al tema pensioni. Pertanto l'aderenza dei singoli Stati membri alle attività suggerite dalla Commissione è stata oggetto di valutazione, in un monitoraggio costante dei risultati dei sistemi pensionistici nazionali, sin dal 2012. Il monitoraggio si è basato sugli strumenti elaborati per il metodo di coordinamento aperto e le sue evidenze saranno raccolte in una relazione complessiva sui progressi compiuti verso pensioni adeguate, sostenibili e sicure, prevista per ottobre 2014.

Con la relazione dell'ottobre 2014 si chiuderà il novero dei testi più importanti con cui l'Unione Europea si è andata creando uno spazio d'azione nel settore delle pensioni. Questo spazio è delimitato dai trattati, sulla cui base è stato prodotto un esiguo diritto derivato, tra cui comunicazioni e raccomandazioni della Commissione. Tuttavia a delimitare questo spazio concorre, assieme alla fonte legislativa, vincolante o meno, il formante giurisprudenziale, il quale deve la sua importanza alla sua attitudine a rendere "vivente" il diritto.

1.3 La Corte di Giustizia dell'Unione Europea

Qualsiasi norma comunitaria può trovare il favore degli studiosi per la sua puntuale rispondenza alle esigenze del momento, per la sua chiara formulazione, per la sua esaustività, per l'accorta inclusione di eccezioni e per la previsione della possibilità dello Stato membro di sottrarsi discrezionalmente. Ma perché queste caratteristiche possano svilupparsi nella direzione prospettata dagli studiosi è imprescindibile il favore delle Istituzioni comunitarie e della Corte di Giustizia, le quali in definitiva applicano, fanno vivere la norma.

La Corte opera il sapiente bilanciamento tra i valori sottesi alla norma e quelli espressi nei Trattati. Pertanto essa è il diaframma che può conferire al Trattato di Lisbona la pregnanza sociale che da più parti si vorrebbe

attribuirgli a scapito della preponderanza economica finora deplorata⁵³. Poiché i pronunciamenti sulle pensioni sono ricompresi nella più ampia categoria della giurisprudenza sulle questioni sociali, è opportuno rintracciare l'attuale stato pretorio dell'annoso contrasto tra diritti sociali e libertà economiche fondamentali, avendo ad occhio, più che i singoli pronunciamenti, il rapporto tra i valori e tra i poteri comunitari e nazionali.

Centrali in questa ricostruzione sono le note sentenze *Viking* e *Laval*⁵⁴. Brevemente, il punto evidenziato dalla critica è che in quelle sedi il riconoscimento del diritto di sciopero è stato compiuto solo in funzione di una sua totale compressione nel bilanciamento con le contrapposte libertà economiche di stabilimento e di prestazione dei servizi⁵⁵. Se a parole la Corte asserisce di contemperare le due situazioni giuridiche, in realtà ne sacrifica totalmente una a beneficio dell'altra⁵⁶.

⁵³ Come suggerito anche dai precedenti paragrafi. V. inoltre A. ALAIMO, B. CARUSO, *op. cit.* 2010; S. GIUBBONI, *op. cit.* 2011, p. 4.

⁵⁴ Corte di giustizia, *International Transport Workers' Federation e Finnish Seamen's Union c. Viking Line ABP e OU Viking Line Eesti*, 11 dicembre 2007, C-438/05; Corte di giustizia, *Laval Un Partneri Ltd v Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1, Byggettan e Svenska Elektrikerförbundet*, 18 dicembre 2007, C-341/05.

⁵⁵ V. R. PESSI, *La protezione giurisdizionale del lavoro*, in *Riv. it. dir. lav.*, n. 2, 2010, p. 210; S. GIUBBONI, *op. cit.* 2011, p. 7; F. FONZO, *Le sentenze della Corte di Giustizia, loro rilievo in materia di sicurezza sociale*, in R. FOGLIA e R. COSIO, *Il diritto del lavoro nell'Unione Europea*, Giuffrè, 2010, pp. 96 ss., ove l'Autore prende in esame le altrettanto importanti sentenze *Ruffert* e *Lussemburgo*, non riportate in questa sede in virtù di una scelta discrezionale che ha privilegiato, data la sostanziale equivalenza tra le pronunce all'interno del conflitto comunitario tra valori, il soggetto con maggiore letteratura disponibile.

⁵⁶ La giurisprudenza citata è stata oggetto di autorevoli disamine da parte di numerosissimi studiosi. V. S. SCIARRA, *L'Europa e il lavoro: solidarietà e conflitto in tempi di crisi*, Roma, GLF Editori Laterza, 2013, pp. 67 ss; S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa. I modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo*, il Mulino, Bologna 2012, pp. 50 ss; D. GOTTARDI, *Tutela del lavoro e concorrenza tra imprese nell'ordinamento dell'Unione europea*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2010, 128, pp. 509-569; F. CARINCI e A. PIZZOFRERATO (a cura di), *Diritto del lavoro dell'Unione europea*, cap. VII, in *Diritto del lavoro*, IX ed., Utet, Torino 2010; U. CARABELLI, *Europa dei mercati e conflitto sociale*, Cacucci, Bari 2009; A. VIMERCATI (a cura di), *Il conflitto sbilanciato. Libertà economiche e autonomia collettiva tra ordinamento comunitario e ordinamenti nazionali*, Cacucci, Bari 2009. In particolare si rimanda a A. ANDREONI e B. VENEZIANI (a cura di), *Libertà economiche e diritti sociali nell'Unione Europea. Dopo le sentenze Laval, Viking, Ruffert, Lussemburgo*, Roma, Ediesse 2009. In particolare, nel testo pp. 51 ss. si segnala l'interessante scritto V. ANGIOLINI, *Laval, Viking, Ruffert e lo spettro di Le Chapelier*, in cui l'autore si spinge a paragonare le sentenze in questione con la legge Le Chapelier della Francia rivoluzionaria del 1791, cui si ricollega la concezione, storicamente ingenua agli albori dell'ideologia del liberalismo economico, per cui l'esistenza stessa dell'azione collettiva e del sindacato che la realizza è contraria ai principi della libertà di

Non sia giustificatore il fatto che le citate sentenze precedono l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, che fissa esplicitamente l'economia sociale di mercato come uno degli obiettivi dell'Unione e rende la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea vincolante a livello del trattato. Infatti anche con la versione precedente del Trattato la Corte, quando volle⁵⁷, fu in grado di garantire una sfera di azione sindacale libera dai vincoli derivanti dai principi sulla libertà di concorrenza nel mercato interno.

Sempre nel settore sindacale, ma con riflessi in quello previdenziale, nella sentenza *Commissione contro Repubblica federale di Germania*⁵⁸ la Corte ha sì riconosciuto il diritto fondamentale alla negoziazione collettiva, ma ne ha poi svuotato il senso intervenendo sul contenuto: è stato infatti escluso che gli accordi collettivi in materia di previdenza complementare potessero sottrarsi all'applicazione delle norme in materia di libera prestazione dei servizi e, in particolare, alla disciplina comunitaria degli appalti pubblici⁵⁹. Anche in questo caso quindi la Corte ha conferito superiorità alla normativa sopranazionale di settore della libertà economica, rivelando una declinazione prettamente economica della materia previdenziale a scapito di quella sociale, che le è propria⁶⁰.

La stessa accezione è rinvenibile in altre sentenze della Corte, pure se il risultato è opposto. In *Martínez Sala e Zambrano*⁶¹, i diritti di accesso transnazionale a prestazioni assistenziali e previdenziali degli Stati membri sono stati estesi anche ai cittadini europei economicamente non attivi in condizioni di bisogno sociale, contrariamente alla logica mercatistica per

mercato; da qui la necessità di sradicare ogni forma di intermediazione corporativa degli interessi espressi dalla società civile.

⁵⁷ Corte di giustizia, *Albany International BV c. Stichting Bedrijfspensioenfonds Textielindustrie*, 21 settembre 1999, C-67/96. Si escluse che i contratti collettivi rientrassero nel campo di applicazione dell'art. 101 TFUE (ex art. 81 TCE), (in particolare della lett. a)), vale a dire che fossero da considerare intese volte a falsare il gioco della concorrenza.

⁵⁸ Corte di giustizia, *Commissione europea c. Repubblica federale di Germania*, 15 luglio 2010, causa C-271/08.

⁵⁹ U. CARABELLI, *Unione Europea e libertà economiche "sociofaghe" (ovvero, quando le libertà di circolazione dei servizi e di stabilimento si alimentano del dumping sociale)*, in R. FOGLIA e R. COSIO, *Il diritto del lavoro nell'Unione Europea*, Giuffrè, 2010, p. 231.

⁶⁰ V. dottrina citata in nota 56.

⁶¹ Rispettivamente Causa C-85/96 e Causa C-34/09.

cui la libertà di circolazione delle persone e il conseguente accesso ai sistemi di protezione sociale degli Stati membri debba essere limitata ai soggetti economicamente attivi. Questa apertura, a ben vedere, non è però collegata all'adozione di una solidarietà sociale europea, ma alla semplice estensione del principio di non discriminazione a tutti i servizi, compresi quelli sociali⁶².

Di primo acchito una siffatta impostazione potrebbe sembrare soddisfacente. Se infatti il risultato è positivo, poco importa che esso derivi da un'enfaticizzazione delle libertà economiche individuali piuttosto che dalla diffusione di un principio solidaristico collettivo. Il problema, invece, è enorme. Perché la previdenza nazionale possa evolvere in modo ordinato assieme al diritto comunitario, in coerenza con le libertà sancite nei Trattati, e contemporaneamente possa continuare il suo regolare sviluppo in connessione con le finanze pubbliche, è necessario che nell'Unione sia operante un modello sociale limpido e di provenienza politica, e non costruito a pezzi da pronunce giurisprudenziali⁶³.

Il giudice europeo interviene in un ambito, la giustizia redistributiva, tradizionalmente collocata nei confini dello Stato, rischiando di destabilizzare il sistema. E vi interviene non in nome di una solidarietà, ma seguendo la logica formale delle libertà economiche: la solidarietà non è così collettiva, politica, e alla base della prestazione; bensì essa è un effetto secondario dell'applicazione delle libertà economiche, ed è individualista, atomistica.

⁶² V. dottrina citata in nota 56.

⁶³ In questo senso sono orientate le conclusioni di S. GIUBBONI, *op. cit.* 2011. L'autore riassume così il suo auspicio: «deve esservi la piena consapevolezza che questa fiducia attiva sulle capacità maieutiche ed auto-correttive del dialogo giudiziale, per quanto indispensabile, da sola non basta a colmare le asimmetrie accumulate in questi anni così difficili e inquieti del processo d'integrazione europea. Occorrono risposte ed intervenenti che solo una rinnovata forte progettualità politica europea può dare, ricostruendo, con scelte coraggiose, un clima di fiducia collettiva, oggi pericolosamente vacillante, attorno alle istituzioni sopranazionali» p. 14.

Si sta così plasmando «un ordine normativo sociale di diritti senza doveri corrispondenti»⁶⁴, che rischia di alterare i delicati equilibri distributivi realizzati dai legislatori nazionali e che è ben distante da una reale forma di solidarietà sociale europea. Quello della previdenza sociale è un sistema che si è sviluppato nei decenni nei confini statuali e per natura non può tollerare interventi non organici, quali invece risultano dalla giurisprudenza della Corte; né l'intervento politico comunitario può limitarsi a un suo svilimento da collante sociale a voce di bilancio (v. *infra* capitolo 1 sez. 2) poiché questo atteggiamento conduce in definitiva a riforme avulse dalla sua struttura e dal suo scopo primario, con tutte le conseguenze in termini di percezione dell'Unione Europea.

⁶⁴ H.-W. MICKLITZ, *Judicial Activism of the European Court of Justice and the Development of the European Social Model in Anti-Discrimination and Consumer Law*, in U. NEERGARD, R. NIELSEN, L. ROSEBERRY (eds.), *The Role of the Courts in Developing a European Social Model*, Copenhagen, 2010, p. 39.

Sezione 2. La politica economica dell'Unione Europea e i riflessi su Italia e Francia

La globalizzazione e l'elevata integrazione economica tra le diverse aree del mondo hanno reso inevitabile che la crisi originatasi negli Stati Uniti d'America nel 2008 si ripercuotesse pesantemente sulle economie degli Stati dell'Unione. Tralasciando l'analisi delle macro-cause e delle specifiche responsabilità, non pertinente in questa sede, prendiamo atto dello scenario disastroso prodottosi e esaminiamo piuttosto le reazioni dell'Unione come istituzione e dei suoi singoli componenti, soprattutto evidenziandone le influenze reciproche.

2.1 Gli effetti della recessione sulle pensioni

Sebbene gli effetti della crisi siano diversi tra Paese e Paese, i dati aggregati⁶⁵ mostrano che nel continente la crescita economica, dopo essersi bloccata nel 2008, ha avuto un trend negativo negli anni successivi; il tasso di occupazione non è cambiato, ma sono aumentate le ineguaglianze di genere e i divari tra le regioni; il livello di disoccupazione è invece aumentato.

Tutto ciò ha avuto riflessi negativi sui sistemi pensionistici. Per la parte privata di questi, i fondi pensione hanno sofferto per le perdite da investimenti diretti e per l'andamento negativo dei tassi reali di rendimento; per la parte pubblica, la sofferenza trova causa principalmente nella sfavorevole congiuntura economica e sociale⁶⁶.

Infatti, alcuni sistemi pensionistici si reggono principalmente sulla stabilità e la mole delle finanze dello Stato. Centrali sono occupazione e produttività, fattori che garantiscono ai lavoratori le entrate necessarie per contribuire ai fondi pensione pubblici e privati.

La sostenibilità finanziaria ha risentito dell'aumento della disoccupazione poiché da una parte sono diminuiti i contributi dei lavoratori, mentre dall'altra la spesa per l'assistenza sociale è aumentata. Non solo quindi i programmi pensionistici devono far fronte alla diminuzione delle entrate, che mette a repentaglio l'equilibrio nel lungo periodo e l'adeguatezza delle prestazioni; ma si trovano anche a dover competere per le scarse risorse con altre misure del welfare e con le esigenze sociali più urgenti.

Analogamente, e sempre semplificando, altri sistemi pensionistici si basano più sul rendimento dei fondi pensione e quindi sul mercato. Quando il mercato è sotto shock o comunque incerto, sale l'investimento in bond governativi, considerati più sicuri. Il problema si è generato nel momento in cui l'aumentare dello spread ha fatto precipitare il valore di quei titoli,

⁶⁵ Calcoli effettuati su dati Eurostat da D. NATALI e F. STAMATI in *Reforming pensions in Europe: a comparative country analysis (2013)*, in *ETUI Working Paper 2013.08*.

⁶⁶ OECD, *Pensions outlook 2012*, 2012, OECD Publishing.

mentre in contemporanea si abbassavano i rendimenti dei titoli “senza rischio”; cosicché i fondi pensione che erano detentori dei titoli svalutati si sono trovati in difficoltà⁶⁷.

2.2 L’interesse dell’UE alle pensioni

L’interesse dell’UE alle pensioni ha due origini: una è lo sguardo di ampie vedute della Commissione (orgogliosamente evidenziato recentemente dal Commissario europeo all’occupazione, agli affari sociali e all’inclusione⁶⁸), che viene saggiamente adottato anche in altri contesti, e che è testimoniato da un’azione di sottofondo presente dall’inizio del secolo (v. *supra*); l’altra, che conferisce peculiarità al settore previdenziale, è in modo evidente la crisi economica. Questa ha portato l’UE a intervenire con maggiore insistenza: essendo il sistema pensionistico strettamente legato ai bilanci nazionali, ed essendosi ormai consolidate forti interconnessioni tra i Paesi, il fallimento di una certa politica in uno Stato membro potrebbe ripercuotersi negativamente sulla stabilità dell’euro e sui risultati economici dell’intera Unione⁶⁹. Inoltre, la sempre maggiore mobilità dei cittadini implica che politiche pensionistiche inadeguate finiscano per avere effetti diretti sui sistemi di sicurezza sociale di altri Paesi membri⁷⁰.

Pertanto, le pensioni sono diventate una questione di interesse comune nell’UE. Tuttavia, quest’ultima ha preso atto del fallimento della strategia adottata finora e dell’inconsistenza della sua influenza: essa «non è stata in grado di riunire tutte le sue attività e competenze in tema di pensioni in un quadro completo, coerente e coordinato, orientato a sostenere gli Stati

⁶⁷ OECD, *The economic impact of protracted low interest rates on pension funds and insurance companies*, 2010, OECD Publishing.

⁶⁸ László Andor, *Taking stock and looking ahead two years after the White Paper on pensions. Introduction of panel discussion "Towards a better balance between time spent in work and retirement"*, European Commission - SPEECH/14/245, discorso introduttivo alla conferenza del 26 marzo 2014 a Bruxelles “*The future of pensions in Europe*”.

⁶⁹ Documento di lavoro dei servizi della Commissione, *Sintesi della valutazione d’impatto che accompagna il documento Libro Bianco. Un’agenda dedicata a pensioni adeguate, sicure e sostenibili*, SWD(2012) 8 final, p. 4.

⁷⁰ *Id.*, p. 5.

membri nel fornire ai cittadini pensioni adeguate, sostenibili e sicure»⁷¹. In questa situazione di complessità dei sistemi pensionistici e di crescente preoccupazione dell'Unione in merito all'esito delle riforme, la Commissione si rende conto che è necessario effettuare un cambio di strategia, passando da una riconosciuta come «caratterizzata da poco coordinamento e piuttosto frammentaria», a una che «istituisca un quadro strategico completo e integrato nell'ambito delle pensioni per poter assistere gli Stati membri»⁷².

2.3 Le strategie dell'Unione Europea

La possibilità stessa, per l'UE, di porre in essere strategie riguardo le pensioni di tipo unitario e senza necessità di differenziare di volta in volta tra Paese e Paese, parte quindi dal seguente presupposto: le decisioni in merito alla pensione sono il risultato di un processo complesso, condizionato da fattori personali e familiari nonché da variabili macroeconomiche e istituzionali⁷³.

Per intervenire in questo processo l'Unione sfrutta la sua autorevolezza e la sua forza istituzionale e politica, ponendo vincoli e scandendo le tappe di riforma. La recessione diventa così l'occasione per imprimere una spinta alla integrazione delle economie e al coordinamento degli ordinamenti nazionali.

Le politiche adottate per contrastare l'impatto sociale della crisi possono essere distinte in due fasi⁷⁴: la prima, posta in atto immediatamente a ridosso dello scoppio della crisi, consta nell'introduzione di timide misure “anti-cicliche”, con un incremento della spesa sociale; la seconda,

⁷¹ *Ibid.*

⁷² *Id.*, p. 4.

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ D. NATALI e F. STAMATI, *op. cit.*, p. 6.

all'opposto, si è sviluppata sulla linea dell'austerità⁷⁵, è iniziata nel 2011 e dura tutt'ora⁷⁶.

Come si è già detto, già prima della crisi i governi mostravano una crescente sensibilità circa l'esigenza che i sistemi pensionistici fossero finanziariamente sostenibili nel lungo termine nonché capaci di resistere agli stress economici e demografici; allo stesso tempo veniva incentivato il ricorso a forme pensionistiche complementari, per cui se ne rafforzava il quadro normativo e l'appetibilità fiscale. È quindi su queste linee che si sono innestate le ultime misure di riforma aderenti al principio dell'austerità: esse hanno bruscamente accelerato verso gli obiettivi suddetti, riducendo i margini di flessibilità e gradualità e intervenendo sui periodi di transizione previsti in precedenza per garantire la sostenibilità sociale dei cambiamenti⁷⁷.

L'elezione dell'austerità a guida delle politiche europee dell'ultimo lustro è testimoniata da numerosi documenti ufficiali. La relazione finale della task force istituita dal Consiglio europeo del marzo 2010 fornisce la cornice entro cui poi saranno adottati il Patto Euro Plus (2011), le modifiche al Patto di stabilità e crescita (Six pack 2011 e Two pack 2013), il Fiscal compact (2012)⁷⁸.

⁷⁵ Col termine "austerità" si intende fare riferimento, in modo consapevolmente approssimativo, a un certo tipo di politica di bilancio dello Stato che mira a ridurre il deficit pubblico attraverso la riduzione dei servizi pubblici (e quindi della spesa pubblica) e l'aumento delle imposte.

⁷⁶ Non è affatto la prima volta che il diritto dell'Unione europea introduce vincoli ai conti pubblici degli Stati membri: per una panoramica sugli effetti dei vincoli europei sulle manovre di bilancio fino alla virata decisa verso l'austerità, cfr. E. COLARULLO, *Dieci anni di manovre finanziarie. Gli strumenti giuridici di governo del bilancio: critica e riforma*, in P. CARETTI, M.C. GRISOLIA (a cura di), *Lo Stato costituzionale. La dimensione nazionale e la prospettiva internazionale. Scritti in onore di Enzo Cheli*, Bologna, Il Mulino, 2010, pp. 245 ss.

⁷⁷ Proprio questa brusca accelerazione è segnalata come la giustificazione delle ultimissime proposte di modifica (riaggiustamento) del sistema. Ad esempio, per l'Italia, il *Decalogo per le pensioni* elaborato dall'area Lavoro e Welfare del Partito Democratico (febbraio 2014) parte da un presupposto: la Ragioneria tra il 2020 ed il 2060 ha calcolato che si risparmierebbero per effetto della "riforma" Fornero oltre 300 miliardi di euro, circa il 15% del debito pubblico. Per cui, sostengono gli autori della proposta, «con le pensioni si è abbondantemente foraggiata la diminuzione del debito pubblico e oltre non si può andare. È ora di restituire le risorse con interventi di correzione per migliorare il sistema».

⁷⁸ VITERBO A., CISOTTA R., *La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'Ue: dai primi strumenti finanziari al Fiscal compact*, in *Diritto dell'Unione europea*, n. 2, 2012, p. 323.

Queste innovazioni hanno consolidato gli sforzi tesi a raggiungere la stabilità finanziaria e un controllo più rigoroso della spesa pubblica. Quest'ultima include un ampio capitolo sociale, e così è stato naturale individuare nelle pensioni un comodo bersaglio. Chiarissimi segni di questo atteggiamento si trovano nei memorandum d'intesa siglati tra alcuni Paesi membri, l'UE e il FMI: per l'Irlanda la conclusione dell'accordo si è incardinata proprio sull'impegno esplicito a una riforma delle pensioni, nel senso di una drastica riduzione della spesa pubblica, a garanzia della restituzione del prestito concesso⁷⁹.

La linea dettata dalle autorità europee si fonde con quella della Germania, la quale notoriamente ha portato avanti una campagna politica europea affinché gli altri Stati membri adottassero riforme strutturali e misure molto dure per ridurre il rapporto tra debito e PIL. Tuttavia, se a fine trattazione potremo affermare, con buona approssimazione, che nel contesto europeo Francia e Italia siano andate nella direzione di austerità richiesta dalla Commissione, per la Germania recenti manovre hanno invertito la rotta.

Proprio ora, infatti, la stessa Germania si espone a pesanti critiche per l'approvazione di una riforma che comporta una sensibile crescita della spesa sociale (i costi della riforma sono stimati in 30 miliardi di euro entro il 2030).

La Germania ha infatti approvato una nuova riforma delle pensioni che prevede, a decorrere dal primo luglio 2014, il pensionamento a 63 anni con 45 anni di anzianità contributiva, senza decurtazioni⁸⁰.

L'accesso alla pensione a 63 anni è possibile soltanto per i lavoratori nati prima del primo gennaio 1953 che maturino il diritto alla pensione a decorrere dal primo luglio 2014 e soddisfino altri requisiti. Per i lavoratori

⁷⁹ D. NATALI e F. STAMATI, *op. cit.*, p.19.

⁸⁰ S. SPATTINI, *In Germania pensione a 63 anni*, in *Bollettino ADAPT* del 26 maggio 2014, n. 21.

nati negli anni successivi, l'età di pensionamento viene gradualmente aumentata di due mesi per ogni anno, secondo una determinata progressione indicata in tabella⁸¹.

La riforma, frutto del compromesso del governo liberale con i socialdemocratici, è una “marcia indietro” rispetto alle riforme del 2004 (*RV-Nachhaltigkeitsgesetz*) e del 2007, adottate nell'intento di rendere sostenibile il sistema pensionistico e adeguarlo al fenomeno dell'invecchiamento demografico, che non risparmia neanche i Paesi più virtuosi, per non creare un debito implicito per le giovani generazioni⁸². L'ultima manovra aveva previsto l'incremento dell'età pensionabile da 65 a 67 anni a decorrere dal 2029.

Eppure, contrariamente a quanto possa sembrare, non si tratta di una riduzione dell'età pensionabile, bensì di un'introduzione di una forma di pensionamento di vecchiaia anticipato, senza penalizzazioni economiche⁸³. Ciò non toglie che probabilmente sarebbe stato più opportuno aumentare gli incentivi per ritardare l'accesso alla pensione e supportare l'invecchiamento attivo dei lavoratori⁸⁴, esattamente secondo quanto raccomandato dal Libro bianco 2012. Non poteva mancare la critica di Bruxelles, che vede nel pensionamento a 63 anni un nuovo peso sulla stabilità dei conti pubblici (v. le raccomandazioni specifiche per la Germania del 2 giugno 2014).

La misura, in ogni caso, si muove nella medesima logica del pensionamento anticipato previsto nel decreto *Salva Italia* (e persino con criteri più severi, essendo da noi sono sufficienti circa 42 anni di contributi effettivi e figurativi e 62 anni di età)⁸⁵; così come è perfettamente consona alla disciplina pensionistica francese, che prevede un'età legale di 62 anni a

⁸¹ *Ibid.*

⁸² L. TADINI, *Riforma pensionistica tedesca: una questione di generational fairness*, nel sito del Bollettino ADAPT, all'indirizzo <http://www.bollettinoadapt.it/riforma-pensionistica-tesca-una-questione-di-generational-fairness/>, 3 giugno 2014.

⁸³ G. CAZZOLA, *Politically (in)correct una rubrica ADAPT sul lavoro – Che cosa insegna la Germania*, in *Bollettino ADAPT* del 26 maggio 2014, n. 21.

⁸⁴ K. F. ZIMMERMANN, *Germany's hypocrisy on pensions will cost money and friends*, in *Financial Times*, 23 maggio 2014.

⁸⁵ G. CAZZOLA, *op. cit.*

partire dalla quale è possibile andare in pensione se si è maturata la *durée d'assurance* prevista dalla legge (167 trimestri, circa 41 anni per gli iscritti nati dal 1958 al 1960).

2.4 Il rientro dal deficit e la riduzione del debito pubblico: la politica previdenziale come strumento di politica di bilancio

Il sistema di previdenza sociale, in ogni Paese membro, agli occhi dell'Unione Europea è pertanto divenuto un tassello imprescindibile per raggiungere la stabilità di bilancio⁸⁶. L'aspetto sociale viene considerato solo in secondo luogo rispetto a quello finanziario, e si traduce, in ogni documento, in una formula di stile, limite dotato di ben poca autorevolezza alle manovre correttive che gli stessi documenti raccomandano vigorosamente.

Così viene rilevato⁸⁷ che negli anni 2011, 2012 e 2013, l'AGS (Analisi annuale della crescita), documento che definisce le priorità per l'anno successivo in materia di promozione della crescita e dell'occupazione, ha costantemente sostenuto la necessità di interventi di riforma delle pensioni⁸⁸. Lo stesso avviene nell'ultimo documento, quello relativo al 2014⁸⁹. Orbene, l'ammonimento – al pari dei precedenti – viene inserito proprio nei capitoli del testo relativi al risanamento del bilancio e non in quelli riguardanti le politiche sociali: è nel capitolo “3. *Portare avanti un risanamento di bilancio differenziato e favorevole alla crescita*” e non nel “6. *Combattere la disoccupazione e le conseguenze sociali della crisi*” che

⁸⁶ I dati registrano una spesa pubblica per le pensioni EU27 nel 2010 pari al 11,3% del PIL, che secondo proiezioni nel 2060 potrebbe arrivare al 12,9% (*2012 Ageing Report - May 2012*, p. 111).

⁸⁷ D. NATALI e F. STAMATI, *op. cit.*, pp. 20 ss.

⁸⁸ Nel 2011 viene suggerito di «innalzare l'età pensionabile e collegarla alla speranza di vita» e «favorire lo sviluppo del risparmio privato» (nonché, oltretutto, di «ridurre l'eccessiva protezione dei lavoratori titolari di contratti permanenti»). Nel 2013 si sprona a «proseguire la modernizzazione dei regimi previdenziali per garantirne l'efficacia, l'adeguatezza e la sostenibilità», quindi «allineare l'età pensionabile alla speranza di vita, limitare l'accesso ai regimi di prepensionamento e consentire l'allungamento della vita lavorativa».

⁸⁹ Communication from the Commission, *Annual Growth Survey 2014*, COM(2013) 800 final.

troviamo detto che «occorre rafforzare un po' dovunque l'efficienza e la sostenibilità finanziaria dei sistemi di protezione sociale, in particolare quelli pensionistici e sanitari, potenziandone al contempo l'efficacia e la capacità di soddisfare i bisogni sociali». In sostanza, si chiede di tagliare la spesa e al contempo di potenziare i servizi. Il documento continua: «in molti paesi le riforme delle pensioni vanno completate collegando più sistematicamente l'età pensionabile stabilita per legge e la speranza di vita». Nel capitolo 6 si accenna solo alla «riduzione delle conseguenze ... dei gap contributivi sui diritti pensionistici delle lavoratrici».

Segno dell'accezione con cui ci si riferisca, in Europa, ai sistemi pensionistici, è che l'adozione di norme di legge per innalzare l'età pensionabile, l'uniformazione dell'età pensionabile per uomini e donne, l'introduzione di un collegamento chiaro e duraturo tra l'età pensionabile e i futuri aumenti della speranza di vita, e infine l'assunzione di provvedimenti per limitare l'accesso ai prepensionamenti, siano segnalati come «notevoli progressi in termini di risanamento di bilancio» e non di politica sociale⁹⁰.

Infine, sempre nell'AGS 2014, nell'Allegato 1 – Panoramica delle raccomandazioni specifiche per Paese dell'Ue per il 2013-2014, la voce “*Sistemi pensionistici e sanitari*” compare sotto la colonna “*Finanze pubbliche*” assieme alle voci “*Finanze pubbliche sane*”, “*Quadro di bilancio*” e “*Fiscalità*”, piuttosto che sotto la colonna “*Occupazione e politiche sociali*”.

L'atteggiamento europeo, a ben riflettere, non è inusuale nella nostra materia.

Già in Italia la Corte Costituzionale, con sentenza del 12 gennaio 1994 n. 2, aveva optato per l'inammissibilità del referendum per l'abrogazione del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503, che dispone norme per il riordino del sistema previdenziale dei lavoratori privati e pubblici, nonché

⁹⁰ *Id.*, allegato 2.

dell'art. 2 del decreto legislativo 11 agosto 1993, n. 373, attuazione della legge 23 ottobre 1992, n. 421, recante il calcolo delle pensioni per i nuovi assunti. I decreti attuavano alcune norme della legge di privatizzazione del pubblico impiego, la quale delineava nei suoi principi la revisione del sistema pensionistico, modificando requisiti assicurativi e contributivi per il pensionamento di vecchiaia. Secondo la Corte le due richieste di referendum potevano «essere [...] egualmente valutate secondo il criterio di stretta connessione con le leggi di bilancio», poiché presentavano «le medesime implicazioni in ordine alla incidenza sulle leggi di bilancio». Viene sottolineato come le norme derivino dalla legge finanziaria per il 1993 (legge 23 dicembre 1992, n. 500), «la quale comprende espressamente tra i provvedimenti collegati la delega per la razionalizzazione e revisione della disciplina in materia di previdenza, considerandone gli effetti ai fini dell'equilibrio finanziario e di bilancio»; e «lo stesso documento di programmazione economico finanziaria per gli anni 1993-1995 [...] indica le riduzioni di spesa determinate dalla legge delega in materia di previdenza tra quelle dirette ad assicurare l'azzeramento del disavanzo corrente».

Pertanto la Corte dichiara inammissibili le richieste di referendum popolare con la motivazione che la materia previdenziale pubblica fosse materia rientrante nella legge finanziaria di bilancio, sottratta dalla Costituzione al referendum. Difatti «la sottrazione a referendum popolare, disposta dall'art. 75 Cost. per le leggi di bilancio, deve intendersi riferita non solo alla legge di bilancio, intesa come approvazione del bilancio annuale e pluriennale, ma anche alla legge finanziaria [...], *nonché alle altre leggi che non si limitino a porre discipline ordinamentali prive di diretti effetti finanziari, ma incidendo in modo rilevante nell'ambito di operatività delle leggi di bilancio non sono suscettibili di valutazioni frazionate ed avulse dal quadro delle compatibilità generali*» [corsivo di chi scrive].

In tal modo la Corte Costituzionale italiana ha blindato l'intervento popolare sulle leggi previdenziali, evidenziandone l'indissolubile legame con le leggi di bilancio. La sentenza ebbe un iter travagliato (il relatore fu cambiato nel corso della stesura) e provocò vivaci discussioni; a fronte del grave vulnus nel potere popolare, a nulla poteva valere il bilanciamento offerto dalla sempre presente possibilità di promuovere giudizi incidentali di legittimità costituzionale per l'ipotesi in cui si fosse rilevata qualche violazione dei principi fondanti del sistema previdenziale (parità di trattamento, gradualità ecc.).

Il taglio dato dalla Corte alla dichiarazione di inammissibilità, oltre a precludere sindacati popolari, andava a sancire definitivamente l'inclusione della previdenza nell'alveo delle politiche di bilancio.

2.5 Un documento chiave: il Libro bianco sulle pensioni 2012

Il *Libro bianco 2012 - Un'agenda dedicata a pensioni adeguate, sicure e sostenibili* costituisce il riferimento principale per decodificare la politica dell'Unione Europea nel settore previdenziale. Questo perché è specificamente dedicato alle pensioni e non le tratta, come gli altri documenti, in modo incidentale all'interno di un discorso più ampio dedicato alla crescita e alla stabilità.

Come già anticipato, il Libro bianco segue il Libro verde 2010, il quale apriva una consultazione su più fronti destinata ad essere riassunta, appunto, nel documento in questione. Questo si propone di adeguare gli strumenti della politica comunitaria per sostenere gli sforzi degli Stati membri nella riforma delle pensioni.

In particolare la Commissione individua⁹¹ alcuni campi che vengono considerati ad alta priorità di intervento: l'equilibrio tra il tempo dedicato al lavoro e quello dedicato alla pensione; l'adeguatezza dei sistemi privati di

⁹¹ Commissione Europea, *Libro Bianco. Un'agenda dedicata a pensioni adeguate, sicure e sostenibili*, COM(2012) 55 final, 2012, p. 9.

risparmio a fini pensionistici; gli strumenti di monitoraggio e di coordinamento.

Per quanto riguarda il primo obiettivo, si suggerisce di: allineare l'età pensionabile all'aumento della speranza di vita; limitare l'accesso ai regimi di prepensionamento e altri percorsi di uscita anticipata; incentivare il prolungamento della vita lavorativa migliorando l'accesso all'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, adeguando i posti di lavoro a una manodopera più differenziata, creando opportunità di lavoro per lavoratori anziani e favorendo un invecchiamento attivo e sano; equiparare l'età pensionabile delle donne a quella degli uomini.

La Commissione auspica poi che il risparmio destinato alle pensioni complementari svolga un ruolo di maggior rilievo nel garantire la futura adeguatezza delle pensioni, spronando gli Stati membri a risolvere i problemi legati alla redditività, alla sicurezza e alla più equa accessibilità a tale tipo di regimi. Allo scopo hanno importanza, oltre a imposte, incentivi finanziari, contrattazioni collettive, parità dei sessi⁹², strumenti come la direttiva relativa alla tutela dei lavoratori subordinati in caso d'insolvenza del datore di lavoro⁹³ e la direttiva relativa alle attività e alla supervisione degli enti pensionistici aziendali o professionali (EPAP)⁹⁴, peraltro in procinto di essere modificata. Non meno importante è la possibilità dei cittadini di avere un quadro chiaro dei diritti maturati in seno a regimi pensionistici statutari e professionali: si potrebbe a tal fine istituire nell'UE servizi di ricostruzione delle pensioni simili a quelli già esistenti in alcuni Stati membri.

Alcuni analisti vedono una contraddizione nella strategia. Partendo dal presupposto che le pensioni complementari hanno minore importanza se il primo Pilastro offre maggiore protezione, si critica la contemporanea

⁹² Le donne infatti hanno meno opportunità degli uomini di formare risparmio da destinare a pensioni complementari.

⁹³ Direttiva 2008/94/CE della Commissione, del 22.10.2008.

⁹⁴ Direttiva 2003/41/CE della Commissione, del 3.6.2003.

attenzione a entrambi i Pilastri: se la Commissione chiede che sia innalzata l'età pensionabile per garantire una pensione più alta, dovrebbe coerentemente attribuire un ruolo meno importante ai regimi complementari⁹⁵.

Peraltro, nello specifico il Libro Bianco non fornisce prove della convenienza delle forme pensionistiche complementari nell'adeguare il reddito dei pensionati; e anzi, i costi e proprio la crisi a cui la Commissione intende far fronte consiglierebbero un approccio più bilanciato⁹⁶.

Infine, per il terzo obiettivo, secondo la Commissione gli strumenti di monitoraggio e di coordinamento vanno potenziati di modo che il monitoraggio sull'adeguatezza delle pensioni sia unito alla sorveglianza della sostenibilità finanziaria dei sistemi pensionistici.

Nel panorama delle varie iniziative supportate dalla Commissione, emerge che la sostenibilità finanziaria è sempre un punto fisso. Le pensioni rappresentano una quota assai ampia della spesa pubblica, e in aumento. Inoltre, sostenibilità del sistema e adeguatezza delle prestazioni vanno di pari passo⁹⁷. Pertanto, i regimi pensionistici sono stati recentemente revisionati in connessione coi mutamenti demografici futuri, principalmente tramite l'introduzione di differenti regimi di calcolo. Eppure, in molti casi saranno necessarie ulteriori modifiche: la crisi economica e finanziaria ha reso più difficile affrontare i cambiamenti demografici e ha messo in luce nuove lacune in alcuni regimi pensionistici, rendendo inevitabili, in diversi Stati membri, i temuti ritocchi sul lato della spesa.

⁹⁵ D. NATALI e F. STAMATI, *op. cit.*, p. 20.

⁹⁶ I costi risultano più elevati rispetto a quelli del sistema pubblico, mentre la crisi finanziaria colpisce i rendimenti dei montanti capitalizzati. D. NATALI, *The White Paper on pensions: a critical reading*, in *Transfer: European Review of Labour and Research*, 2012, Sage, p. 2.

⁹⁷ «L'adeguatezza e la sostenibilità possono essere considerate le due facce della stessa medaglia, perché costituiscono un delicato bilanciamento tra l'esigenza di soddisfare la promessa pensionistica nel futuro e, al tempo stesso, di assicurare il mantenimento del tenore di vita dopo la cessazione dell'attività lavorativa» A. RENZI, *op. cit.*, p. 604.

Nel Libro Bianco le raccomandazioni specifiche per la Francia centrano il loro focus sulle finanze. Si richiedono uno sforzo budgetario annuo medio superiore all'1% del PIL nel periodo 2010-2013 e al contempo la correzione del disavanzo eccessivo entro il 2013, in conformità alla raccomandazione del Consiglio nell'ambito della procedura di deficit eccessivo; nelle intenzioni della Commissione, un calo dell'elevato rapporto debito pubblico/PIL permetterebbe progressi adeguati verso l'obiettivo a medio termine.

A tal fine, si attendeva la specificazione delle misure corrispondenti, con l'invito ad adottarne di ulteriori se necessario, tra cui la innovativa trovata di prevedere entrate straordinarie.

Per quanto riguarda il sistema pensionistico, si chiede di continuare a rivederne la sostenibilità adottando anche qui, se necessario, ulteriori provvedimenti. Nel momento in cui è stato redatto il Libro bianco, viene tenuto in conto che già nel novembre 2010 il Parlamento francese avesse approvato una riforma dei regimi pensionistici obbligatori. Il risultato finale più clamoroso della riforma è identificato nel graduale innalzamento dell'età pensionabile obbligatoria da 60 a 62 anni, entro il 2017. La riforma comprendeva una serie di altre misure come una graduale armonizzazione dei tassi di contribuzione tra sistemi pubblici e privati e un diritto al prepensionamento (dall'età di 60 anni) per lavoratori affetti da incapacità parziale al lavoro. Erano state introdotte anche alcune modifiche tecniche per promuovere lo sviluppo dei sistemi pensionistici a capitalizzazione.

Nel Libro bianco l'Italia non è destinataria di raccomandazioni specifiche. Si osserva che nel 2011, tre interventi legislativi successivi (legge 111/2011, legge 148/2011 e legge 214/2011) hanno modificato il quadro pensionistico italiano. Viene quindi riconosciuto il progresso del Paese, e le principali misure introdotte dalle ultime riforme vengono così sintetizzate: estensione della contribuzione fittizia ai lavoratori che rientrano nel regime a prestazioni definite; parificazione dell'età

pensionabile obbligatoria tra uomini e donne nel settore privato; abolizione del meccanismo delle cosiddette “finestre d’uscita” e sostituzione con un corrispondente aumento dell’età minima e/o da requisiti contributivi; aumento progressivo dei contributi versati dai lavoratori indipendenti e dei lavoratori con contratti atipici; mancata indicizzazione, per il biennio 2012-2013, delle pensioni di importo superiore a 3 volte la pensione minima; allineamento del requisito minimo per fruire dell’indennità di vecchiaia all’età di pensionamento obbligatoria; abolizione in tutti i regimi della possibilità di un prepensionamento basata su condizioni d’età e di contributi; indicizzazione sull’andamento della speranza di vita del contributo minimo obbligatorio per il diritto al prepensionamento.

Quanto agli obiettivi posti dal Libro bianco, si traccia l’approccio serbato dai Paesi membri fino al momento della sua pubblicazione. La necessità di mantenere più a lungo i lavoratori anziani sul mercato del lavoro (ossia di ritardare il momento del pensionamento) è affrontata in Italia collegando l’età pensionabile all’aumento della speranza di vita, in Francia aumentando il numero di contributi annuali necessari per ottenere una pensione massima. Tuttavia viene stigmatizzata la possibilità, riservata a persone con periodi contributivi completi in Francia, di andare in pensione prima della normale età pensionabile.

2.5.1 Gli Annual Growth Survey 2014

Nell’ultimo AGS⁹⁸, pubblicato il 13 novembre 2013, si ripropongono molte delle raccomandazioni e degli inviti contenuti nel Libro bianco. Permane l’esigenza di rafforzare l’efficienza e la sostenibilità finanziaria dei sistemi di protezione sociale, in particolare i sistemi pensionistici e sanitari, quando in molti Paesi la riforma delle pensioni dovrebbe essere ancora completata collegando l’età legale di pensionamento alla speranza di

⁹⁸ Communication from the Commission, *Annual Growth Survey 2014*, COM(2013) 800 final.

vita in modo più sistematico. Poi si ricorda, genericamente, la necessità di ridurre il divario tra i due sessi nei diritti pensionistici.

Nel panorama delle raccomandazioni specifiche per Paese 2013-2014, la voce “sistema pensionistico” è segnata per la Francia e non per l’Italia.

Essendo la voce compresa sotto il capitolo “finanze pubbliche”, preliminarmente viene riconosciuto che la Francia abbia fatto notevoli sforzi di risanamento per abbassare il disavanzo nominale, mentre il peggioramento della situazione economica non le ha permesso di raggiungere la soglia del 3% entro il 2013 (riuscendo ad ottenere, tuttavia, due ulteriori anni dal Consiglio). In questo contesto, la nuova riforma delle pensioni del 2013 incontra il plauso della Commissione al pari della precedente; essa dovrebbe contribuire alla sostenibilità a lungo termine del sistema pensionistico, anche se potrebbe comunque essere insufficiente nel medio termine. Le misure previste si concentrano principalmente sul lato delle entrate, in particolare con l’aumento dei contributi sociali per dipendenti e datori di lavoro. Si stigmatizza tuttavia la limitazione degli interventi al regime generale e la mancata revisione dei regimi speciali.

Le valutazioni dell’AGS erano state precedute da un’altra voce, il Consiglio. Questo, prima dell’approvazione della riforma 2013, rilevava che secondo le più recenti proiezioni del *Conseil d’orientation des retraites*⁹⁹ il sistema pensionistico sarebbe stato ancora deficitario nel 2018, contrariamente all’obiettivo di riequilibrio posto dalla riforma del 2010. Se questa aveva apportato a dei risparmi consistenti aumentando progressivamente l’età pensionabile da 60 a 62 anni (età minima) e da 65 a 67 anni (pensionamento a tasso pieno), una successiva misura aveva annullato i benefici ristabilendo il limite di 60 anni per alcune categorie di lavoratori. Pertanto suggeriva nuove misure per rimediare a questa situazione preservando però l’adeguatezza del sistema. In particolare,

⁹⁹ Conseil d’orientation des retraites, *Retraites: perspectives 2020, 2040 et 2060*, dicembre 2012.

suggeriva di aumentare ancora l'età minima di pensionamento e il periodo di versamento dei contributi, adattare i criteri di indicizzazione e riesaminare le numerose deroghe al regime generale. Un aumento dei contributi avrebbe avuto un'incidenza negativa sul costo del lavoro ed era pertanto sconsigliata¹⁰⁰. Cosicché si raccomandava vivamente di adottare una riforma entro l'anno 2013 per riequilibrare il sistema in modo duraturo entro e non oltre il 2020.

Per l'Italia nel documento AGS non emergono raccomandazioni in merito alle pensioni: analogamente a quanto sostenuto nel Libro bianco, la Commissione considera le riforme del 2011 una buona prima risposta agli obiettivi posti, che in ogni caso sarà oggetto di più aggiornata valutazione a ottobre 2014 nella relazione sui progressi compiuti. Sempre per quanto riguarda le finanze pubbliche, si rileva che lo sforzo di risanamento del bilancio dal 2011 ha portato alla correzione del disavanzo eccessivo, pur restando il debito pubblico un grande onere.

In questa situazione è il Consiglio ad appuntare che il sistema di previdenza sociale italiano incontra sempre più difficoltà a rispondere ai bisogni sociali, perché è dominato dalla spesa pensionistica e perché i trasferimenti sociali diversi dalle pensioni non sono mirati adeguatamente alla lotta contro la povertà e alla promozione dell'inclusione sociale¹⁰¹. E nel momento in cui la riforma delle pensioni adottata nel 2011 ha ulteriormente innalzato l'età pensionabile prevista per legge, coerentemente con quanto richiesto dalla Commissione, viene confermata la difficoltà di garantire l'occupabilità dei lavoratori più anziani e di offrire loro opportunità adeguate¹⁰². Positivamente, l'ultima riforma delle pensioni è

¹⁰⁰ *Recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme de la France pour 2013 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la France pour la période 2012-2017*, 29.5.2013, COM(2013) 360 final, p. 5.

¹⁰¹ *Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2013 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità dell'Italia 2012-2017*, 29.5.2013, COM(2013) 362 final, p. 6.

¹⁰² Documento di lavoro dei servizi della Commissione, *Valutazione del programma nazionale di riforma e del programma di stabilità 2013 dell'Italia che accompagna il documento*

una misura adeguata a contenere la crescita a lungo termine della spesa connessa all'invecchiamento demografico: nel lungo periodo, l'andamento previsto delle spese connesse all'invecchiamento demografico in Italia è inferiore alla media dell'UE, in parte grazie a interventi che contribuiscono a stabilizzare globalmente la spesa pensionistica in rapporto al PIL¹⁰³.

I vari documenti riportati hanno il pregio di puntellare le iniziative nazionali e incalzare i processi di riforma. Nessuno di questi però traccia in modo esauriente il quadro della situazione comunitaria. Tale scopo sarà probabilmente raggiunto dalla *Relazione sui progressi compiuti verso pensioni adeguate, sostenibili e sicure 2014*, in pubblicazione ad ottobre: il testo effettuerà un bilancio tra quanto proposto nel Libro bianco 2012 e quanto effettivamente realizzato nei singoli Paesi membri.

Anticipando i tempi, il nostro elaborato si propone il medesimo obiettivo, limitatamente a Italia e Francia. Le riforme del sistema pensionistico in Italia e in Francia sarà illustrata nei prossimi due capitoli, per poi essere parametrize, nell'ultimo, alle richieste comunitarie; sarà conclusivamente consentito di tirare le somme dell'integrazione europea.

Raccomandazione di raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2013 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità dell'Italia 2012-2017, SWD(2013) 362 final, p. 11.

¹⁰³ *Id.*, p. 18.

Capitolo 2.

Francia: le *régime général*, le *risque vieillesse*

La crisi finanziaria ed economica ha avuto un'incidenza molto forte sui sistemi pensionistici sia a ripartizione che a capitalizzazione.

Sono stati proprio i regimi a ripartizione ad aver costituito un importante elemento di stabilità di fronte alla crisi, perché hanno consentito di preservare i redditi dei pensionati.

Di contro, la questione si è spostata sulla capacità degli Stati di gestire la crescita dell'indebitamento, aggravata da una ripresa non sufficientemente dinamica. L'aumento del bisogno di finanziamento, in cui si tiene conto dell'impatto demografico legato all'invecchiamento della popolazione, ha inevitabilmente condotto all'adozione di nuove misure.

La Francia, che da sempre adotta un sistema pensionistico a ripartizione e a prestazioni definite¹⁰⁴ e dove le pensioni vengono rivalutate sulla base dei prezzi di mercato, ha sperimentato un basso impatto della

¹⁰⁴ Code, art. L111-2-1, II: "Le système de retraite par répartition assure aux retraités le versement de pensions en rapport avec les revenus qu'ils ont tirés de leur activité".

crisi sui redditi. Inoltre, sono operanti numerosi meccanismi di solidarietà. Di particolare importanza, è quello per cui i disoccupati continuano a maturare diritti per la pensione perché vengono validati, ai fini della *durée d'assurance*, anche i periodi di interruzione del lavoro.

Tuttavia la scelta politica di mantenimento del sistema non legittima l'inerzia operativa e anzi richiede provvedimenti che affrontino le emergenze sotto gli occhi di tutti ormai da molti anni.

Il 14 gennaio 2014 Il presidente della Repubblica Hollande ha ammesso pubblicamente in una conferenza pubblica di aver «sottostimato» la crisi «lunga e profonda» che interessa il Paese dal 2008. Le promesse elettorali non sono state rispettate senza che nel frattempo sia stata intrapresa alcuna misura coraggiosa.

Da un punto di vista politico, si può ritenere che il tempo finora trascorso dalle elezioni sia stato necessario per affrancarsi dall'estrema sinistra e compattare la maggioranza verso posizioni meno integraliste. Estrema sinistra che nel 1995 fece saltare la riforma Juppé che avrebbe consentito al “modello sociale francese”, orgoglio d'oltralpe, di trasformarsi e sopravvivere di modo che, oggi, si partirebbe da un altro punto. Nel resto d'Europa, in Germania e in Italia, le riforme delle pensioni proposte da governi social-democratici sono state comunque approvate sebbene avessero incontrato una forte opposizione dei sindacati.

L'ultima riforma invece, adottata per rincorrere la frangia radicale, ha abbassato l'età pensionabile, allargando lo squarcio del debito pubblico aperto nel 1983, e ha creato nuovi regimi speciali. La previsione è che Hollande sarà costretto, prima della fine del mandato, a riformare la “anti-riforma” del suo (ex)primo ministro Ayrault, per evitare il tracollo del sistema di protezione sociale e garantire la conservazione del minacciato sistema a ripartizione.

Nelle trattative in Europa per la riduzione del deficit e del debito pubblico la Francia ha sempre tenuto una posizione di privilegio. Tuttavia

nel 2015 termineranno i due anni ulteriori concessi dalla Commissione per il rientro del deficit e occorre individuare dove tagliare. Come suggerito dalle istituzioni comunitarie (v. *supra*, capitolo 1, § 2.4) la sicurezza sociale è un ottimo lago in cui pescare risorse. Così, secondo il governo Valls la riforma delle pensioni permetterà di risparmiare 1,5 miliardi di euro all'anno per un quinquennio; si arriva a 5 miliardi grazie alle economie decise dai sindacati nelle pensioni complementari e nell'*assurance-chomage*; si aggiungano dai 350 agli 800 milioni con la mancata indicizzazione degli assegni familiari.

Il *piano Valls* prevede un gelo di tutte le prestazioni sociali, comprese le pensioni. Dei 50 miliardi di risparmi in tre anni 21 sono presi dalla protezione sociale. Una misura senza precedenti nella Repubblica: se Woerth nel 2010 non aveva toccato la rivalorizzazione delle pensioni, la riforma Ayrault 2013 prevedeva un *decalage* di sei mesi. Ora, invece, sono annunciati diciotto mesi di blocco della rivalorizzazione delle pensioni, la prossima solamente in ottobre 2015; la rivalorizzazione all'inflazione normalmente è infatti adottata ogni anno. Quindici milioni di persone interessate, indistintamente nel pubblico e nel privato, risparmiati solo i "*minimum vieillesse*". La scelta impopolare permetterà di risparmiare circa 1,3 miliardi da qui al 2017.

A chi chiede di rivedere le misure e risparmiare le pensioni più basse, lo stesso governo confessa di non conoscere il livello complessivo delle singole pensioni, composte da pensione base e pensione complementare e soprattutto da più prestazioni derivanti dall'adesione a differenti regimi.

Sezione 1. L'architettura del sistema pensionistico francese

1.1 L'evoluzione normativa delle pensioni fino al 2013

1.1.1 Excursus storico

Il sistema pensionistico francese si presenta oggi come particolarmente complesso, e ciò è principalmente dovuto alla sua storia.

Innanzitutto possiamo dire che la pensione, nella sua accezione sociale ed economica attuale, è una creazione relativamente recente¹⁰⁵.

È sotto la Rivoluzione che viene approvata la prima di legge per l'assicurazione pensionistica dei funzionari pubblici¹⁰⁶, ma per l'effettiva creazione del regime generale bisognerà aspettare l'approvazione della legge 9 giugno 1853.

¹⁰⁵ P. A. GRECIANO, *Les retraites en France, quel avenir ?*, La documentation française, Paris, 2002.

¹⁰⁶ Loi du 22 août 1790.

Per il settore privato si deve far riferimento alla più tarda *loi sur les retraites ouvrières et paysannes* del 5 luglio 1910, che instaura il principio della contribuzione obbligatoria e costituisce il primo esempio di generalizzazione della previdenza collettiva. Il sistema era a capitalizzazione e con contribuzione sia da parte del lavoratore che del datore; tuttavia un cattivo esercizio del potere legislativo, frutto di venti anni di gestazione, avrebbe portato la *Cour de Cassation* a non riconoscere l'obbligatorietà della contribuzione, svuotando la sostanza della legge¹⁰⁷.

Sono quindi le leggi sulle assicurazioni sociali promulgate tra il 1928 e il 1930¹⁰⁸ a porre le basi per un'assicurazione di vecchiaia nel senso classico¹⁰⁹. All'età di 60 anni, il pensionato sceglieva tra una pensione non reversibile ammontante al 40% dello stipendio e una pensione più modesta ma reversibile agli eredi. Questa assicurazione era obbligatoria per tutti i lavoratori dipendenti che oltrepassavano una certa soglia di reddito; per i restanti lavoratori, era invece facoltativa.

All'indomani della seconda guerra mondiale, l'insufficienza del numero di nascite e la perdita di vite umane, l'ingresso dei lavoratori nella democrazia politica, la mancanza di risparmio necessario per la costituzione di garanzie efficaci contro i rischi, l'influenza della teoria di Beveridge, rappresentavano elementi che convergevano verso una ridefinizione delle garanzie fino a quel momento offerte.

Così prende corpo un *Plan de sécurité sociale* adattato alla situazione francese¹¹⁰. Le due idee principali sono la generalizzazione della protezione a tutti i cittadini, dipendenti o non, e l'adozione del principio di solidarietà sulla base di una redistribuzione secondo i bisogni di ciascuno¹¹¹.

¹⁰⁷ Décisions du 11 décembre 1911 et du 22 juin 1912.

¹⁰⁸ Loi du 5 avril 1928, modifiée par la loi du 30 avril 1930.

¹⁰⁹ Y. SAINT-JOURS, *La genèse des retraites en France*, in *Dr. ouv.*, novembre 1993, CGT, p.405.

¹¹⁰ Il Plan è associato al nome di P. Laroque (direttore generale delle assicurazioni sociali al Ministero del Lavoro) che presiedeva la commissione che l'ha redatto.

¹¹¹ J.P. CHAUCHARD, J.Y. KERBOURCH, C. WILLMANN, *Droit de la sécurité sociale*, in *LGDJ*, 2013, p. 39.

Il testo principale del *Plan* è l'*ordonnance* del 4 ottobre 1945¹¹², che getta le basi per un sistema unificato di sicurezza sociale¹¹³. Essa vuole garantire l'interezza della popolazione contro i rischi sociali considerati, grazie al ricorso alla solidarietà nazionale e a prestazioni minime; vuole altresì unificare, in seno ad un'unica istituzione, le casse e i regimi professionali delle assicurazioni sociali al fine di raggiungere l'eguaglianza delle prestazioni su scala nazionale.

L'*ordonnance* fonda il *régime général* o *régime des salariés du commerce et de l'industrie*. Vengono lasciati sussistere sia i regimi speciali anteriori che un regime proprio ai dipendenti agricoli¹¹⁴.

Il principio della capitalizzazione è abbandonato e si costituisce in Francia il regime a ripartizione. I lavoratori sono obbligati a versare contribuzioni indipendentemente dal livello di reddito, ma nel limite di un plafond.

La Costituzione del 27 ottobre 1946, nel suo Preambolo, sancisce queste intenzioni sotto forma di dichiarazioni di principio¹¹⁵.

La legge del 22 maggio 1946 prevede che tutte le assicurazioni sociali esistenti operino attraverso un unico regime di sicurezza sociale; questa legge non viene mai realmente applicata e la creazione di un regime unico in Francia è un fallimento. La generalizzazione voluta dal legislatore cozza

¹¹² Ordonnance n°45-2250 du 4 octobre 1945 portant organisation de la sécurité sociale.

¹¹³ Art. 1er : « Il est institué une organisation de la sécurité sociale destinée à garantir les travailleurs et leurs familles contre les risques de toute nature susceptibles de réduire ou de supprimer leur capacité de gain [...]. L'organisation de la sécurité sociale assure dès à présent le service des prestations prévues par les législations concernant les assurances sociales, l'allocation aux vieux travailleurs salariés, les accidents du travail et maladies professionnelles et les allocations familiales et de salaire unique aux catégories de travailleurs protégés par chacune de ces législations dans le cadre des prescriptions fixées par celles-ci et sous réserve des dispositions de la présente ordonnance. Des ordonnances ultérieures procéderont à l'harmonisation des dites législations et pourront étendre le champ d'application de l'organisation de la sécurité sociale à des catégories nouvelles de bénéficiaires et à des risques ou prestations non prévus par les textes en vigueur ».

¹¹⁴ Art. 17, ordonnance du 4 octobre 1945.

¹¹⁵ Alinéas 10 e 11 « La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement. Elle garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence ».

con le resistenze dei lavoratori autonomi e la legge 8 luglio 1947 ne abrogherà la fonte. Successivamente, la legge 17 gennaio 1948 instaura quattro *régimes autonomes d'assurance vieillesse* per commercianti, artigiani, liberi professionisti e agricoltori.

La *loi* 30 juin 1956 istituisce il *Fonds National de Solidarité*, da cui si attingono risorse per garantire agli iscritti con più di 65 anni il *minimum vieillesse*, un montante minimo di risorse.

Con l'*ordonnance* du 21 juin 1967¹¹⁶, per ottenere una migliore gestione del *régime général*, viene scissa la gestione finanziaria e amministrativa delle diverse *branches maladie, vieillesse e famille*¹¹⁷.

A partire dagli anni '70 si assiste ad una evoluzione continua del sistema pensionistico, nell'ottica di un'armonizzazione tra i regimi.

Nel 1971-1972 viene aumentato il periodo di contribuzione da 30 a 37,5 anni (riforma c.d. Boulin¹¹⁸). La legge del 3 luglio 1972 allinea le contribuzioni e le prestazioni degli industriali, commercianti e artigiani a quelle del regime generale. La legge del 29 dicembre 1972¹¹⁹ rende obbligatoria a tutti i lavoratori dipendenti l'iscrizione alle forme pensionistiche complementari di riferimento, nate nel secondo dopoguerra in via convenzionale¹²⁰.

Un punto di svolta si ha col governo Mitterand, che promuove una nuova riforma nel 1982¹²¹. Conosciuta col nome di "abbassamento dell'età di pensionamento a 60 anni", prevede che i lavoratori con 37,5 anni di

¹¹⁶ Ordonnance n° 67-706 du 21 août 1967 relative à l'organisation administrative et financière de la sécurité sociale.

¹¹⁷ Sono istituite tre casse nazionali: Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (Cnavts), Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (Cnamts), Caisse nationale d'allocations familiales (Cnaf).

¹¹⁸ Loi n°71-1132 du 31 décembre 1971 ; décret n°72-78 du 28 janvier 1972 ; décret n°72-1229 du 29 décembre 1972 ; arrêté du 28 janvier 1972 ; loi 3 janvier 1975 ; circulaire CNAV n°2/72 du 31 janvier 1972.

¹¹⁹ Loi n°72-1223 du 29 décembre 1972 portant généralisation de la retraite complémentaire des salariés.

¹²⁰ Nel 1947 viene istituita l'AGIRC per i quadri e nel 1961 l'ARRCO per gli altri lavoratori.

¹²¹ Ordonnance n°82-270 du 26 mars 1982 ; décret n°82-628 du 21 juillet 1982 ; loi n°83-430 du 31 mai 1983 ; circulaire CNAV n°22/83 du 16 février 1983.

contribuzioni possano andare in pensione a “tasso pieno”, fissato al 50% dello stipendio annuo medio con riferimento ai migliori dieci anni. Contemporaneamente viene fissata a 60 anni l’età di “pensionamento legale”, cioè l’età in cui è possibile percepire una pensione ridotta (applicazione di una *décote*) in funzione del numero di annualità mancanti.

Nel 1991 compare il *Libro bianco*¹²², frutto del coordinamento interministeriale di più dipartimenti e presentato dal primo ministro Michel Rocard; esso fa il punto sulla situazione generale dei regimi pensionistici e ne prospetta l’evoluzione, avanzando proposte per neutralizzare gli effetti dell’invecchiamento demografico, consistenti principalmente nell’allungamento del periodo di contribuzione a 168 trimestri e l’allargamento del periodo di riferimento per il calcolo dello stipendio medio¹²³.

Le proposte del Libro bianco vengono in parte recepite dalla riforma Balladur del 1993¹²⁴. La riforma non concerne i regimi speciali e apporta tre principali modifiche: aumento del periodo di contribuzione per ottenere il pensionamento a tasso pieno (160 trimestri, ossia 40 anni); graduale innalzamento a 25 anni del periodo di riferimento per il calcolo dello stipendio medio annuo; rivalorizzazione delle pensioni sull’indice dei prezzi e non sull’andamento degli stipendi¹²⁵.

Nel 1995 il *plan Juppé* mira a estendere la riforma Balladur al settore pubblico, ma senza successo. È invece la loi n°2003-775 du 21 août 2003 (c.d. riforma Fillon¹²⁶) che riesce nell’intento, allineando il regime pubblico

¹²² *Livre blanc sur les retraites. Garantir dans l’équité les retraites de demain*, Commissariat général du Plan, 1991.

¹²³ A. BOZIO, *Réformes des retraites : estimations sur données françaises*, EHESS, Paris, 2006, p. 55.

¹²⁴ Loi n°93-936 du 22 juillet 1993 et les décrets n°93-1022 et n°93-1024 du 27 août 1993 ; circulaire CNAV n°103/93 du 30 décembre 1993.

¹²⁵ A. BOZIO, *op. cit.*, p. 56.

¹²⁶ Loi n°2003-775 du 21 août 2003 ; décret n°2004-144 du 13 février 2004 (proratisation, surcote) ; décret n°2003-1036 du 30 octobre 2003 (carrières longues) ; décret n°2004-156 du 16 février 2004 (allègement *décote*).

al regime privato quanto al periodo contributivo e all'indicizzazione delle pensioni sui prezzi.

La legge prosegue nella strada tracciata dieci anni prima: aumento del periodo di contribuzione anche ai fini del calcolo pro-rata, lasciata invariata dalla riforma Balladur; riduzione della *décote*; inserimento della *surcote*, che corrisponde, per i soggetti che già hanno completato il periodo di contribuzione, a una maggiorazione del 3% della pensione per anno di contribuzione ulteriore. Vengono introdotte disposizioni di favore per i soggetti handicappati e che hanno iniziato presto la carriera lavorativa (pensionamento a tasso pieno a 56 anni)¹²⁷.

La legge introduce un meccanismo di adeguamento periodico della “durata di assicurazione”: all'art. 5 è fissato il principio per cui la “durata di assicurazione” necessaria per beneficiare di una pensione a tasso pieno evolve in modo da mantenere costante, fino al 2020, il rapporto tra questo periodo e quello medio di pensione.

Viene infine previsto un “*rendez-vous d'étape*” nel 2008.

Si può notare come il processo di generalizzazione dell'assicurazione di vecchiaia non sia stato accompagnato da un movimento parallelo di unificazione dei regimi. Ogni categoria professionale ha preferito dotarsi di un proprio regime di cui potesse mantenere la gestione. L'attuale sistema pensionistico, frammentato e diversificato, altro non è che l'espressione della storia economica e sociale del Paese.

Eppure, un unico sistema pensionistico a ripartizione avrebbe meglio risposto al principio di solidarietà nazionale¹²⁸ che campeggia all'inizio del *Code de la Sécurité sociale*¹²⁹.

¹²⁷ A. BOZIO, *op. cit.*, pp. 57 ss.

¹²⁸ J. BICHOT, *La retraite entre passé et avenir*, in *Dr. Soc.*, n. 4 avril 2010. L'autore interpreta la solidarietà come informante un sistema che “cesserait de bafouer les trois idéaux républicains” e in cui “chacun y acquerrait des droits à pension dans les mêmes conditions”; e si domanda “comment des régimes catégoriels [...] généraux [...] comme [...] la plupart des régimes

1.1.2 La loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010

Proprio un intento di solidarietà e di armonizzazione dei regimi muove Sarkozy all'inizio del suo mandato nel 2007¹³⁰. La riforma dei regimi speciali era considerata una questione nevralgica, la cui soluzione era prodromica a qualsiasi evoluzione del regime generale, e pertanto costituiva la prima tappa per l'appuntamento del 2008 fissato con la loi n°2003-775 du 21 août 2003.

Tuttavia il 2008 è l'anno dello scoppio della crisi finanziaria. La revisione delle prospettive d'equilibrio finanziario conduce il Governo a fare adottare dal Parlamento, nel 2010, una riforma più ampia (c.d. riforma Woerth). La loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 *portant réforme des retraites* interviene sia sul regime generale che su quello della funzione pubblica, ma non sugli altri regimi speciali, investiti due anni prima da decreti dalla portata limitata¹³¹.

La misura centrale della riforma è l'innalzamento di due anni dell'età di pensionamento. Tuttavia sono mantenute molte eccezioni anteriori, e altre sono introdotte per ridurre lo choc¹³². L'invecchiamento demografico e l'allungamento della speranza di vita, se impongono in generale un

spéciaux, ont pu subsister dans un système aussi clairement positionné comme national par le législateur", p. 424.

¹²⁹ Art. L111-1: "L'organisation de la sécurité sociale est fondée sur le principe de solidarité nationale". Per J.P. CHAUCHARD, J.Y. KERBOURCH e C. WILLMANN si tratta di una dichiarazione di principio, "le droit à la sécurité sociale se résorbant en un droit aux prestations d'un régime donné, subordonné aux exigences posées par ce régime (ouverture du droit à prestations)", *op. cit.* 2013, p. 30.

¹³⁰ Lettre de mission de Nicolas Sarkozy, Président de la République, adressée à Xavier Bertrand, ministre du Travail, des Relations sociales et de la Solidarité (1er août 2007).

¹³¹ Per la disamina degli interventi sui regimi speciali nel governo Sarkozy si rimanda a J. FREYSSINET, *Le dialogue social et la réforme des retraites en période de crise et au-delà: le cas de la France*, Bureau international du Travail, Département des relations professionnelles et des relations d'emploi, Genève, 2012, pp. 16-17.

¹³² Art. 79: introduzione della "retraite penibilité", ossia la pensione concessa a determinate condizioni in caso di lavoro usurante: sono sufficienti 60 anni di età e si conservano i benefici del "tasso pieno" quale che sia il livello della durata dell'assicurazione. Art. 87: per i lavoratori con esposizione all'amianto, titolari della "allocation amiante", viene stabilito il diritto alla pensione di vecchiaia all'età di 60 anni alla condizione di perfezionare la durata dell'assicurazione necessaria per la liquidazione della pensione di vecchiaia al "tasso pieno". Art. 23: viene lasciato immutato il precedente limite di 65 anni per le categorie "aidant familiale", iscritti handicappati, iscritti nati tra il primo luglio 1951 e il 31 dicembre 1955 incluso con almeno tre figli, genitori di handicappati, così come specificate dal decreto n. 2011-620 del 31 maggio 2011.

allungamento del periodo lavorativo, nelle riforme 1993 e 2003 sono stati affrontati aumentando il numero degli anni di contribuzione necessari per una pensione a tasso pieno; nel 2010 si è optato per l'innalzamento dell'età di pensionamento.

La legge sposta in avanti entrambe le soglie in questo senso rilevanti: sia quella “*d’ouverture des droits*” (da 60 a 62 anni)¹³³; sia quella per un pensionamento a tasso pieno (da 65 a 67 anni)¹³⁴.

Ovviamente l'innalzamento dell'età “legale” della pensione, per sortire i suoi effetti, deve essere conciliato col requisito di “durata dell'assicurazione”, necessario per la liquidazione della pensione di vecchiaia al “tasso pieno”¹³⁵. Il requisito comprende una durata variabile tra 40 e 41,5 anni secondo l'anno di nascita ed è rapportato con l'evoluzione della speranza di vita¹³⁶.

I meccanismi di *décote* e *surcote* (v. *infra*, § 1.3.3.c) non subiscono variazioni.

1.1.3 Criticità della riforma

In conclusione, la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 si presenta come un rimescolamento delle finestre di pensionamento¹³⁷. La riforma sarà applicata progressivamente a partire dal primo luglio 2011.

¹³³ Art. 18, istitutivo del nuovo articolo L161-17-2 del Codice della Sicurezza Sociale. L'innalzamento riguarda gli assicurati con data di nascita successiva al 30 giugno 1951, sulla base di un incremento di quattro mesi l'anno, con effetto dal 1 luglio 2011, sino al raggiungimento del requisito pieno nel 2018 per tutti gli assicurati nati a partire dal 1 gennaio 1956.

¹³⁴ In virtù del rinvio all'art. L161-17-2 operato dall'art. L351-8 che indica “les assurés qui atteignent l'âge prévu à l'article L. 161-17-2 augmenté de cinq années”. L'innalzamento ha logicamente le medesime gradualità di riferimento dell'età legale.

¹³⁵ G. TURATTO, *Francia. Legge di riforma delle pensioni n. 2010/1330 del 9 novembre 2010 (promulgata il 9 dicembre 2010), recante innalzamento dell'età “legale” della pensione di vecchiaia, a partire dal 1° luglio 2011. Effetti della riforma nell'ambito del Regime Generale*, in *Informazione Previdenziale* n. 2-3-4/2010, INPS, p. 283.

¹³⁶ Il decreto n. 2011-916 del primo agosto 2011, in applicazione dell'art. 17 della loi no 2010-1330 du 9 novembre 2010, ha fissato la durata di assicurazione a 166 trimestri per gli iscritti nati nel 1955.

¹³⁷ G. TURATTO, *op. cit.*, p. 288.

Il cambio di orientamento del 2010 rispetto al 1993 e al 2003 si spiega principalmente per il fatto che un intervento sull'età di pensionamento ha effetti finanziari più rapidi dell'allungamento della “durata di assicurazione” (anche se l'impatto a lungo termine è lo stesso)¹³⁸. Difatti, secondo le previsioni del Governo, il sistema pensionistico avrebbe dovuto ritrovare l'equilibrio finanziario nel 2018-2020. Perché, allora, il Governo successivo ha deciso di intervenire?

Da una parte, la previsione governativa potrebbe non essere stata esatta. L'equilibrio prospettato riposava su ipotesi ottimiste di evoluzione del tasso di disoccupazione e compensava il deficit del regime di base con l'eccedenza dei regimi complementari, benché il primo regime sia in pertinenza allo Stato e i secondi alle parti sociali¹³⁹.

Dall'altra ci potrebbero essere considerazioni politiche del nuovo Governo, soprattutto verso l'elettorato, e non ultimi i suoi rapporti con l'UE.

Quanto alle pressioni dell'opinione pubblica per un intervento correttivo, si registra che gli oppositori alla riforma del 2010 hanno posto l'accento sul suo carattere amplificatore delle disuguaglianze sociali.

Aumentare il periodo di contribuzione per beneficiare di una pensione a tasso pieno è sopportabile per lavoratori scarsamente qualificati, che hanno cominciato a lavorare molto giovani; non lo è, invece, per soggetti più qualificati, entrati tardi nel mondo del lavoro a causa di studi più lunghi. Ritardare l'età “legale” si ripercuote su quei soggetti, in basso nella gerarchia lavorativa, che desiderano andare in pensione il prima possibile appena raggiungono l'anzianità sufficiente. Ritardare l'età “tasso pieno” ricade invece sui lavoratori, principalmente donne, che hanno avuto una

¹³⁸ J. FREYSSINET, *op. cit.*, p. 21.

¹³⁹ *Id.*, p. 22.

carriera incompleta e sono costretti a raggiungere quell'età per evitare la *décote*¹⁴⁰.

Probabilmente la risposta è contenuta, surrettiziamente, già nel testo della legge del 9 novembre 2010. Viene infatti previsto che il neo istituito *Comité de Pilotage des régimes de retraite*¹⁴¹, a partire dal 1 settembre 2013, debba avviare “una riflessione nazionale sugli obiettivi e le caratteristiche di una riforma del sistema”¹⁴². È evidente che, con questa disposizione, il significato della riforma viene stravolto¹⁴³. Il Governo l'aveva presentata come una soluzione duratura che, su esplicito mandato della precedente riforma 2003, avrebbe assicurato l'equilibrio finanziario fino al 2018-2020. Al contrario, volendo riaprire il dibattito, la legge ha implicitamente riconosciuto la fragilità delle misure introdotte e la perdurante necessità di affrontare i veri nodi.

1.1.4 Il dibattito che ha condotto alla riforma del 2013

Il “*projet de loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites*” è il frutto di lavori preparatori e consultazioni condotti per circa un anno.

Nell'estate 2012 il Governo comincia a studiare il dossier pensioni e, dopo aver adottato una prima misura conforme alle promesse elettorali (il pensionamento anticipato a 60 anni per coloro che hanno cominciato a lavorare a meno di venti anni¹⁴⁴), concorda un programma con le parti sociali.

Il *Conseil d'orientation des retraites* (COR) viene incaricato di redigere un *état des lieux* sulla situazione finanziaria dei regimi

¹⁴⁰ *Ibid.*

¹⁴¹ Presenta ogni anno al Governo e al Parlamento un parere sulla situazione finanziaria dei regimi pensionistici e propone, se necessario, correttivi.

¹⁴² Art. 16.

¹⁴³ J. FREYSSINET, *op. cit.*, p. 35.

¹⁴⁴ Décret n° 2012-847 du 2 juillet 2012, in applicazione del disposto dell'art. L351-1-1 Code.

pensionistici e sul livello di giustizia nel sistema. Il compito è portato a termine e tra dicembre 2012 e gennaio 2013 vengono stilati due rapporti che afferiscono a una fase diagnostica¹⁴⁵.

È poi istituita una *Commission pour l'avenir des retraites* presieduta da Yannick Moreau (presidente di sezione al Consiglio di Stato), incaricata di delineare le differenti piste di intervento e, quindi, di avviare le concertazioni.

1.2 La riforma del 2013: loi n. 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites

La riforma presentata dal Governo a seguito di questo iter democratico si propone tre obiettivi essenziali: assicurare la perennità dei regimi pensionistici; rendere il sistema più giusto; semplificarne e rafforzarne la governance.

Non è oggetto di discussione il mantenimento di un sistema a ripartizione, e anzi le misure della legge sono impiegate in modo consapevole su questa scelta.

Altri obiettivi connessi sono l'equalizzazione del livello delle pensioni tra uomini e donne, la leggibilità dei diritti e della propria posizione personale, l'applicazione delle regole in modo non indiscriminato ma calibrato sui diversi percorsi professionali (lunghi o usuranti), la generale semplificazione del sistema, l'aumento del tasso di occupazione dei *seniors* (55-64 anni).

1.2.1 L'equilibrio finanziario del sistema

Il principale problema a cui si intende far fronte è la degradazione, iniziata dal 2005 e che si prolungherà fino al 2035, della ratio demografica, causata da due fenomeni: il pensionamento della generazione del «baby

¹⁴⁵ Conseil d'orientation des retraites, onzième rapport, *Retraites : perspectives 2020, 2040 et 2060*, 19 décembre 2012; Conseil d'orientation des retraites, douzième rapport, *Retraites : un état des lieux du système français*, 22 janvier 2013.

boom» e l'allungamento della speranza di vita¹⁴⁶. La crisi del 2008 ha poi aggravato la situazione: la *loi de financement de la sécurité sociale 2014*¹⁴⁷ ha rilevato che per l'anno 2014 le entrate previste (per l'insieme dei regimi obbligatori di base per la *branche vieillesse*) ammontano a 212 miliardi di euro (contro i 213 nel 2013), mentre le spese previste si attesteranno sui 216 miliardi di euro, provocando un deficit di 4 miliardi¹⁴⁸.

Al fine di ristabilire l'equilibrio finanziario si interviene su più fronti: in ossequio al principio della solidarietà, un contributo è chiesto a tutti.

Viene disposto l'aumento delle contribuzioni dei lavoratori e dei datori di lavoro¹⁴⁹.

L'intervento sui pensionati consiste sia in un prelievo fiscale che in una sospensione del meccanismo di aggiornamento del valore della pensione: da una parte, nella *loi de finances pour 2014* la maggiorazione del 10% della pensione per i soggetti che abbiano cresciuto tre o più bambini sarà inclusa nella base imponibile dell'imposta sul reddito; dall'altra, si avrà un *décalage* dal primo aprile al primo ottobre della rivalorizzazione delle pensioni di vecchiaia (esclusi gli ASPA, “*minimum vieillesse*”)¹⁵⁰.

È inoltre disposta l'evoluzione progressiva della “durata di assicurazione” richiesta per ottenere una pensione a tasso pieno, a partire dal 2020, tramite l'aumento di un trimestre ogni tre anni tra il 2020 e il 2035. Concernerà gli iscritti di tutti regimi nati a partire dal 1961¹⁵¹.

La tenuta delle misure è assicurata con l'instaurazione di un meccanismo di pilotaggio dell'andamento dei regimi e degli obiettivi nazionali. Gli attori sono il *Conseil d'orientation des retraites* e un novello

¹⁴⁶ Il rapporto tra la popolazione tra i 20 e i 59 anni e quella con più di 60 anni diminuirà da 2,6 a 1,5 tra gli anni 2005 e 2035. Rapport de la Commission pour l'avenir des retraites, *Nos retraites demain : équilibre financier et justice*, Rapport au Premier ministre, juin 2013, p. 11.

¹⁴⁷ LFSS n° 2013-1203 du 23 décembre 2013.

¹⁴⁸ Dati riportati da C. WILLMANN, *La loi du 20 janvier 2014 : une réforme financière pour l'assurance vieillesse et sociale pour les retraités*, in *RDSS 2014* p. 354.

¹⁴⁹ Art. d242-4 Code de la sécurité sociale, modificato dal Décret n° 2013-1290 du 27 décembre 2013.

¹⁵⁰ Art. 5 loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014.

¹⁵¹ Art. 2 loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014.

Comité de suivi des retraites, incaricato della sorveglianza finanziaria e a capo di un osservatorio sulle disuguaglianze generate dalla configurazione vigente del sistema pensionistico, abilitato a proporre dispositivi correttivi¹⁵² (v. *infra*, § 2.2.6).

1.2.2 *La giustizia del sistema*

La giustizia come intesa dal Governo tiene in considerazione le condizioni di lavoro dei soggetti a cui chiede uno sforzo. Pertanto, emerge in primo luogo la questione della “*pénibilité au travail*”, ossia dei lavori usuranti.

Innanzitutto si interviene sul lato della prevenzione. Si tratta, laddove possibile, di prevenire e ridurre situazioni di lavoro in cui la salute del soggetto è alterata nel lungo termine; altrimenti, si avviano meccanismi di compensazione.

Lo strumento è un “*compte personnel de prévention de la pénibilité*”¹⁵³, in funzione a partire dal 2015¹⁵⁴, finanziato interamente da contributi datoriali (un minimo per tutte le imprese, un’aggiunta per le sole imprese con attività di lavoro usurante).

Ogni dipendente del settore privato (e il personale delle persone giuridiche pubbliche impiegato in condizioni di diritto privato) esposto a condizioni di lavoro che riducono la speranza di vita potrà accumulare dei punti in funzione dell’intensità dei fattori di rischio, secondo modalità da definire con decreto.

I punti potranno essere utilizzati per seguire corsi di formazione che abilitino il soggetto ad un impiego meno usurante, per finanziare il complemento di remunerazione nel passaggio da tempo pieno a tempo parziale e, per quanto riguarda il pensionamento, per beneficiare di una

¹⁵² Art. 4 loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014.

¹⁵³ Art. 10 loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014, che aggiunge un capitolo II al titolo VI del primo libro della quarta parte del Code du travail, recante disposizioni dall’art. L. 4162-1 all’art. L. 4162-22.

¹⁵⁴ Art. 16 loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014.

validazione di trimestri aggiuntivi nella “durata di assicurazione” e quindi per partire in pensione in anticipo rispetto all’età “legale”.

La riforma valuta attentamente la giustizia del sistema anche riguardo ad altre categorie di lavoratori: i cosiddetti *seniors*, le donne, i giovani, i precari, coloro che hanno cominciato a lavorare da giovani, gli *aidants familiaux* e gli handicappati.

Per i primi si prevede una correzione del CER, *cumul emploi-retraite*, base della *retraite* progressive: viene specificato che la ripresa dell’attività di un pensionato non comporta l’acquisizione di nessun nuovo diritto pensionistico, cosicché i contributi previdenziali versati da un pensionato siano a tutti gli effetti contributi di solidarietà¹⁵⁵.

Per le altre categorie, la legge prevede la possibilità di acquisire, ai fini del calcolo della “durata di assicurazione”, trimestri relativi a periodi come *congé de maternité*, apprendistato, formazione, ore di lavoro a tempo parziale¹⁵⁶; per gli *aidants familiaux* la loro affiliazione alla *assurance vieillesse des parents au foyer* (AVPF) non è più subordinata al possesso di risorse inferiori a un determinato plafond¹⁵⁷; per coloro che hanno cominciato a lavorare da giovani, si precisano alcune condizioni del *décret* du 2 juillet 2012, allargando la definizione dei trimestri che possono essere “considerati validati” ai sensi del decreto (prima solo i trimestri di servizio civile nazionale, ora tutti i periodi assimilati di cui all’art. L351-3 Code: malattia disoccupazione ecc.)¹⁵⁸.

1.2.3 La semplificazione del sistema

Il Governo prende atto della complessità del sistema e intende semplificarne la decifrazione da parte degli iscritti, affinché possano avere

¹⁵⁵ Art. 19 loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014.

¹⁵⁶ Artt. 22-32 loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014.

¹⁵⁷ Art. 38 loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014.

¹⁵⁸ Art. 26 loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014.

contezza dei loro diritti e delle prospettive in cui si inquadra la loro posizione.

Si tratta innanzitutto di migliorare il diritto all'informazione, prima, al momento e dopo la liquidazione: un servizio online permetterà a ogni iscritto di avere una visione aggiornata della propria posizione¹⁵⁹.

Inoltre, la semplificazione passa anche per un'uniformità del criterio di calcolo delle pensioni dei diversi regimi; i poli-pensionati riceveranno la pensione dal regime generale, incaricato di versare anche le pensioni di altri regimi, il che impedirebbe altresì la liquidazione in capitale di queste ultime¹⁶⁰.

Per quanto attiene alla governance, oltre al meccanismo di pilotaggio (v. *infra*, § 2.2.6), il Governo intende incrementare il ruolo delle parti sociali nel sistema. A tal scopo è previsto che debba essere organizzato, ogni anno, un dibattito con i sindacati dei *fonctionnaires* sugli orientamenti della politica pensionistica nella pubblica amministrazione¹⁶¹.

Infine, vengono adottate misure di modernizzazione dei regimi e di rafforzamento dei legami delle Casse con lo Stato¹⁶².

1.3 Il sistema odierno

Il sistema francese di sicurezza sociale, tra i più antichi d'Europa, risente di entrambi gli influssi di pensiero beveridgiano e bismarkiano¹⁶³.

Da un lato infatti, la legge assicura sia ai dipendenti che agli autonomi una prestazione di base senza dubbio insufficiente ma che costituisce comunque un introito minimo (come il *minimum vieillesse*). Per questo tipo di prestazione, il fondamento dovrebbe essere la solidarietà nazionale, e il finanziamento dovrebbe essere ottenuto con un'imposta nel quadro di un

¹⁵⁹ Art. 39 loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014.

¹⁶⁰ Artt. 43-44 loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014.

¹⁶¹ Art. 46 loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014.

¹⁶² Artt. 47-49 loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014.

¹⁶³ J.P. CHAUCHARD, J.Y. KERBOURCH, C. WILLMANN, *op. cit.*, p. 27.

unico regime. Sebbene recenti evoluzioni siano avvenute in questo senso, la situazione francese non è esattamente questa.

Dall'altro lato, parallelamente alle assicurazioni sociali a base professionale, modello dominante, la tendenza è di permettere ad alcuni gruppi di persone, attraverso diverse tecniche (assicurazione, mutua), di costituirsi in anticipo un complemento di introiti. Sindacati di lavoratori e di datori instaurano regimi complementari che si aggiungono alla sicurezza sociale comune versando agli iscritti ulteriori prestazioni.

Dovendo affrancarsi dall'opposizione classica tra assistenza (basata sul bisogno) e l'assicurazione (basata sul rischio), il diritto della sicurezza sociale ha dovuto forgiare categorie proprie, come il rischio sociale o l'assicurazione sociale¹⁶⁴. Anche la separazione tra assistenza sociale e sicurezza sociale tende a assottigliarsi, in ragione del ricorso alla condizione del reddito minimo¹⁶⁵.

1.3.1 I regimi pensionistici obbligatori

Il sistema pensionistico francese si compone di quattro sottoinsiemi: il regime generale, i regimi speciali, i regimi complementari e i regimi facoltativi o “*surcomplémentaires*”.

Lo zoccolo duro del sistema pensionistico francese è costituito dalle pensioni obbligatorie per legge, cioè le pensioni di base (*régimes de base*), siano esse afferenti al regime generale o a quelli speciali, e quelle complementari (*régimes complémentaires*). Vi è una molteplicità di regimi strutturati a seconda dell'appartenenza professionale del lavoratore: essi sono a ripartizione (ad eccezione del regime addizionale dei lavoratori pubblici) e sono gestiti da organismi di sicurezza sociale o enti di previdenza complementare (ad eccezione del regime della funzione pubblica statale, gestito dallo Stato).

¹⁶⁴ E. ALFANDARI, *L'évolution de la notion de risque social*, in *Les nouveaux risques sociaux : annuaire européen de la sécurité sociale*, 1996, p. 29.

¹⁶⁵ M. BORGETTO, *Logique assistancielle et logique assurancielle dans le système français de protection sociale : les nouveaux avatars d'un vieux débat*, in *Dr. soc.* 2003, p. 115.

Esistono a oggi più di venti regimi di base¹⁶⁶, che possono essere raggruppati in tre grandi insiemi^{167 168}.

Il primo ricomprende i dipendenti del settore privato e i “*non titulaires*” del pubblico impiego (lavoratori a contratto della pubblica amministrazione) con due regimi di base, il regime generale dei dipendenti dell’industria e del commercio, gestito dalla *Caisse nationale d’assurance vieillesse des travailleurs salariés* (CNAV-TS), e il regime dei dipendenti agricoli, gestito dalla *Mutualité sociale agricole* (MSA). Questo insieme raggruppa circa il 70 % dei lavoratori.

Il secondo gruppo ricopre i lavoratori autonomi, il 10% degli attivi. Si annoverano: il regime degli artigiani e dei commercianti (*Régime social des indépendants*, RSI); il regime dei lavoratori agricoli autonomi, sempre gestito dalla MSA; il regime delle professioni liberali, gestito dalla *Caisse nationale d’assurance vieillesse des professions libérales* (CNAVPL); il regime degli avvocati, gestito dalla *Caisse nationale des barreaux français* (CNBF); il regime dei ministri di culto, *Caisse d’assurance vieillesse des cultes* (CAVIMAC).

Infine il terzo raggruppamento comprende i regimi speciali, che interessano i funzionari pubblici e i dipendenti delle imprese pubbliche e, in qualche caso, i dipendenti di imprese private (ad es. marinai, impiegati presso notai). Gli statali, i magistrati e i militari sono coperti dal *Service des retraites de l’État* (SRE), mentre gli impiegati degli enti territoriali e degli ospedali rientrano nella *Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales* (CNRACL). Gli altri principali regimi speciali sono

¹⁶⁶ Ventuno regimi di base sono raggruppati in seno al GIP Info Retraite (groupement d’intérêt public): CNAV, MSA salariés, MSA non-salariés, SRE, FSPOEIE, CNRACL, Retraite des Mines, CNIEG, CPRPSNCF, CRPRATP, ENIM, CRPCEN, CAVIMAC, Banque de France, Opéra de Paris, Comédie française, RSI, CNAVPL, CNBF, Port autonome de Strasbourg. A questi ventuno regimi si aggiungono altri regimi che contano un numero limitato di assicurati: si tratta soprattutto di regimi chiusi e locali (in particolare quello della regione Alsace-Lorraine).

¹⁶⁷ La suddivisione riprende quella effettuata in Conseil d’orientation des retraites, douzième rapport, *Retraites : un état des lieux du système français*, 2013, pp. 9 ss.

¹⁶⁸ Si tolleri, nella trattazione, una semplificazione indispensabile nella traduzione delle attività lavorative.

quelli delle industrie elettriche e del gas, della SNCF, della RATP, dei minatori, degli operai dello Stato (FSPOEIE), della *Banque de France*, dell'*Opéra national de Paris* e della *Comédie française*. Questo terzo insieme copre circa il 20 % degli attivi.

Le forme pensionistiche complementari si sono sovrapposte ai regimi di base nel secondo dopoguerra: nel settore privato fu creata nel 1947 l'AGIRC (*Association générale des institutions de retraite des cadres*) per i quadri e, nel 1961, l'ARRCO (*Association des régimes de retraite complémentaire*) per i dipendenti. Entrambe le forme sono gestite dalle parti sociali. La legge del 29 dicembre 1972¹⁶⁹ ha esteso a tutti i dipendenti del settore privato l'obbligo di affiliazione a un regime pensionistico complementare e ha posto un principio di solidarietà intercategoriale tra gli enti di previdenza complementare.

Per quanto riguarda i lavoratori autonomi, la gestione delle forme complementari è affidata, generalmente, alle stesse casse del regime di base.

Nel pubblico impiego e nei regimi speciali non vi è distinzione tra pensione di base e pensione complementare: questi regimi sono denominati «*régimes intégrés*». I funzionari pubblici sono affiliati, dal 2005, al *Régime additionnel de la fonction publique* (RAFP), che si distingue dalle forme complementari del settore privato poiché le contribuzioni sono basate non sulla retribuzione principale ma su premi e indennità (entro determinati limiti).

1.3.2 I requisiti di maturazione del diritto a pensione

La maturazione del diritto a pensione è sottoposta a differenti condizioni: durata minima dell'attività lavorativa o “*condition de stage*”; età legale di raggiungimento dei requisiti al di sotto della quale, salvi casi

¹⁶⁹ Loi n°72-1223 du 29 décembre 1972 portant généralisation de la retraite complémentaire des salariés.

particolari, la pensione non può essere percepita; limiti d'età per l'esercizio di un'attività subordinata¹⁷⁰.

1.3.2.a La “condition de stage”

Dopo il 1975 la “*condition de stage*”, ossia il periodo minimo di durata del rapporto di lavoro in costanza di assicurazione, è richiesta solo per i funzionari pubblici; nel regime generale la liquidazione della pensione è possibile, a condizione che sia raggiunta l'età minima, dal momento in cui viene registrato un trimestre di assicurazione. Un lasso di tempo così basso permette che coloro i quali vantino un periodo d'assicurazione inferiore alla “*condition de stage*” loro propria nei rispettivi regimi speciali siano presi in carico dal regime generale.

1.3.2.b L'età “legale”, l'età “tasso pieno” e limiti di età

Già a seguito della riforma delle pensioni del 2010 l'età legale di accesso ai diritti è passata da 60 a 62 anni a partire dalla generazione del 1955 per i lavoratori subordinati e autonomi del settore privato, i funzionari pubblici e gli assicurati della maggior parte dei regimi speciali¹⁷¹. Tuttavia, come già visto (v. *supra*, § 1.2.2), diverse disposizioni permettono di andare in pensione prima dell'età legale a condizione di diversi criteri, relativi alla capacità fisica di svolgere un'attività professionale, al fatto di aver iniziato a lavorare da giovani, o all'aver lavorato in condizioni di “*pénibilité*”.

Nel sistema pensionistico francese la nozione di “età legale” (*âge légal*) della pensione di vecchiaia ha sempre avuto una valenza ambigua¹⁷². La pensione è sempre calcolata proporzionalmente al numero dei trimestri di contribuzione, fino al numero che dà il “tasso pieno”. Però, da una parte, se il numero dei trimestri necessari non è raggiunto e il pensionamento avviene tra un'età considerata “legale” e un'età correlata al “tasso pieno”

¹⁷⁰ Conseil d'orientation des retraites, *Retraites : un état des lieux du système français*, 2013, p. 15.

¹⁷¹ Art. L161-17-2 del Code.

¹⁷² V. G. TURATTO, *op. cit.*, p. 277; J. FREYSSINET, *op. cit.*, p. 11.

(oggi, rispettivamente 62 e 67 anni), viene applicata una *décote* (sconto) al montante della pensione. Dall'altra, a partire dall'età correlata al "tasso pieno", la pensione è ottenuta senza *décote*, quale che sia il numero di trimestri validati¹⁷³.

La pensione a tasso pieno non può comunque essere ottenuta prima dell'età "legale" (tranne le eccezioni contemplate dalla legge) e a condizione di aver raggiunto la durata di assicurazione richiesta dalla legge; specularmente, la pensione a tasso pieno può essere ottenuta al compimento dell'età "tasso pieno" indipendentemente dal requisito della durata di assicurazione.

L'età "tasso pieno" è fissata, salvo eccezioni, a cinque anni dopo l'età "legale"¹⁷⁴.

Nel settore privato il lavoratore può essere pensionato dal datore di lavoro una volta raggiunta l'età "tasso pieno" (*mise à la retraite*), ma fino al sessantanovesimo anno il pensionamento è sottoposto a una procedura particolare e all'assenza di opposizione da parte del lavoratore¹⁷⁵.

1.3.3 Il calcolo della pensione

Nei regimi generale e speciali, la pensione si calcola in annualità, ossia in riferimento ad una "durata di assicurazione" (*durée d'assurance*)¹⁷⁶.

La liquidazione della pensione si compone di tre elementi: il tasso di liquidazione, lo stipendio di riferimento e il coefficiente pro-rata, che

¹⁷³ Il numero di trimestri validati integrano la durata di assicurazione, la quale evidentemente non è un requisito per la maturazione del diritto a pensione ma solo un elemento per il calcolo della stessa (v. *infra*, § 1.3.3.b).

¹⁷⁴ Art. L351-8 del Code, che rimanda appunto all'art. L161-17-2 del Code.

¹⁷⁵ Artt. L1237-5-L1237-8 e D1237-1-D1237-2-1 Code du travail.

¹⁷⁶ Art. L351-1, alinéa 2: "Le montant de la pension résulte de l'application au salaire annuel de base d'un taux croissant, jusqu'à un maximum dit "taux plein", en fonction de la durée d'assurance, dans une limite déterminée, tant dans le régime général que dans un ou plusieurs autres régimes obligatoires, ainsi que de celle des périodes reconnues équivalentes, ou en fonction de l'âge auquel est demandée cette liquidation."

rapporta la durata di assicurazione validata nel regime alla durata di assicurazione richiesta per il tasso pieno¹⁷⁷.

Nei regimi complementari e nel regime di base dei liberi professionisti (CNAVPL), la pensione si calcola in punti. I punti acquisiti dagli iscritti nel corso della loro vita lavorativa – sulla base del versamento dei contributi – sono convertiti in un montante al momento della liquidazione¹⁷⁸.

1.3.3.a Il tasso di liquidazione

Il tasso di liquidazione è il tasso con cui si determina la pensione a partire da uno stipendio di riferimento (ossia un tasso di sostituzione). Esso è qualificato come “pieno” in riferimento o ad una durata di assicurazione o ad un’età. Laddove queste durata di assicurazione o età non siano raggiunte, il tasso può essere diminuito da una *décote* (o, laddove superate, aumentato da una *surcote*).

La pensione è quindi attribuita proporzionalmente a un tasso di liquidazione determinato a seconda dell’età in cui è richiesta e della durata di assicurazione validata. Il tasso “pieno” è pari a 50% nei regimi di base del settore privato¹⁷⁹, mentre nei regimi speciali e nel settore pubblico esso è pari a 75%, in assenza di regimi complementari¹⁸⁰.

Il tasso pieno è accordato senza condizioni di durata di assicurazione a partire dall’età stabilita dall’art. L351-8 del Code (oggi, salve le eccezioni contemplate nel medesimo articolo, 67 anni). Se la liquidazione della

¹⁷⁷ Conseil d’orientation des retraites, *Retraites : un état des lieux du système français*, 2013, p. 16. L’ammontare della pensione sarà uguale al prodotto del tasso di liquidazione per il reddito di riferimento e per il coefficiente pro-rata, che è il rapporto, nel limite di 1, tra il numero dei trimestri validati dall’iscritto e il numero di trimestri richiesti per il tasso pieno. Se l’iscritto conta il numero di trimestri necessari, il tasso di liquidazione applicato è il tasso pieno, altrimenti è diminuito o maggiorato. *Id.*, p. 21.

¹⁷⁸ Conseil d’orientation des retraites, *Retraites : un état des lieux du système français*, 2013, p. 16. L’ammontare della pensione equivale al prodotto del numero di punti totali acquisiti dall’iscritto e il valore di servizio del punto. Anche qui, in caso di pensionamento anticipato o ritardato, può essere applicato un ulteriore coefficiente. Il numero di punti acquisiti ogni anno dall’iscritto corrisponde al rapporto tra le contribuzioni, versate da egli stesso, e il valore di acquisto di un punto, che è un parametro del regime. *Id.*, p. 21.

¹⁷⁹ Art. R351-27, paragraphe 1, alinéa 2, Code.

¹⁸⁰ Art. L13 Code des pensions civiles et militaires de retraite.

pensione è richiesta prima di quell'età, per beneficiare del tasso pieno l'iscritto deve dimostrare una certa durata di assicurazione; per questo l'età ex art. L351-8 è denominata età di annullamento della *décote*.

1.3.3.b La durata di assicurazione

Nel regime generale e nei regimi allineati, la “durata di assicurazione” è calcolata a partire dal montante della remunerazione percepita nel corso dell'anno. Uno stipendio di 200 volte lo SMIC orario¹⁸¹ corrisponde a un trimestre, nel limite di quattro trimestri all'anno. Secondo la terminologia del legislatore, uno stipendio di quella misura “valida” un trimestre; ogni iscritto, pertanto, avrà un certo numero di trimestri validati, i quali costituiscono appunto la “*durée d'assurance*” validata.

Nei regimi della funzione pubblica e nella maggior parte dei regimi speciali, la durata di assicurazione corrisponde ad un periodo di calendario, decorrente a partire dall'assunzione delle funzioni.

A questi periodi possono aggiungersi, in tutti i regimi ma in maniera più o meno estesa e secondo modalità diverse, periodi validati senza versamento di contributi diretto da parte dell'iscritto (malattia, maternità, disoccupazione, educazione dei figli).

La riforma del 2003 ha messo in opera un meccanismo di incremento della durata di assicurazione in funzione dell'allungamento della speranza di vita fino al 2020, di modo che il rapporto tra questa durata e la durata media di pensione non subisca modificazioni¹⁸².

Attualmente l'articolo L161-17-3 fissa la durata di assicurazione necessaria per beneficiare di una pensione al tasso pieno a 167 trimestri per gli iscritti nati tra il primo gennaio 1958 e il 31 dicembre 1960 fino ad arrivare a 172 trimestri per gli iscritti nati a partire dal primo gennaio 1973,

¹⁸¹ Salaire minimum interprofessionnel de croissance. È la retribuzione minima istituita dalla loi du 2 janvier 1970. Dal 1 gennaio 2014 è equivalente a 9,53€ all'ora (décret n° 2013-1190 du 19 décembre 2013).

¹⁸² Art. 5 loi n°2003-775 du 21 août 2003.

aumentando di un trimestre ogni tre anni. Dal 2008 la *durée d'assurance* del settore pubblico si è allineata a quella del settore privato¹⁸³.

1.3.3.c Décote e surcote

In caso di pensionamento prima della maturazione dei requisiti per beneficiare del tasso pieno può applicarsi un “coefficiente di abbattimento” (*décote*).

Per il settore privato, dalla generazione 1953 ai lavoratori viene applicata una *décote* dell'1,25% per trimestre mancante, con il limite di venti trimestri¹⁸⁴. A tale scopo si tiene conto dei trimestri mancanti per raggiungere alternativamente o la *durée d'assurance* richiesta per il tasso pieno o l'età d'annullamento della *décote*, secondo la scelta meno penalizzante per l'iscritto.

Nella *fonction publique* la percentuale della *décote*, instaurata nel 2006, aumenterà progressivamente fino ad eguagliare quella del settore privato nel 2015.

La *surcote* è stata instaurata dalla riforma del 2003 e consiste in una maggiorazione della pensione in funzione del numero di trimestri validati dopo l'età legale di maturazione dei diritti e al di là della durata di assicurazione richiesta per il tasso pieno¹⁸⁵. Dal 2009, il tasso di *surcote* è pari all'1,25 % per trimestre (sia nel settore pubblico che nel privato).

1.3.3.d Il reddito di riferimento

Nel settore privato il reddito di riferimento è ottenuto dalla media delle 25 migliori retribuzioni annuali nel limite del *plafond* della sicurezza sociale (37.548€ al 1° gennaio 2014¹⁸⁶).

¹⁸³ Art. 78 loi n°2003-775 du 21 août 2003.

¹⁸⁴ Art. R351-27, paragraphe 2, Code.

¹⁸⁵ L'art. 25 loi n°2003-775 du 21 août 2003 introduce nel Code l'art. L351-1-2 e il décret du 16 février 2004 introduce l'art. D351-1-4; per il settore pubblico, le stesse disposizioni figurano all'art. L14, paragraphe 3, Code des pensions civiles et militaires.

¹⁸⁶ Arrêté du 7 novembre 2013 portant fixation du *plafond* de la sécurité sociale pour 2014.

Nella *fonction publique* e nella maggior parte dei regimi speciali¹⁸⁷, si considera reddito di riferimento il “*traitement indiciaire*” (la retribuzione di base), al netto di premi, dell’ultima posizione occupata negli ultimi sei mesi¹⁸⁸.

1.3.4 Il tasso di contribuzione (rinvio)

I tassi e le basi della contribuzione differiscono a seconda dei regimi. Con la riforma del 2010 è stato disposto un allineamento progressivo, fino alla parità nel 2020, tra i tassi applicabili nel settore pubblico e in quello privato.

La disamina del tasso di contribuzione verrà effettuata nella sezione successiva che, specificamente dedicata alla situazione finanziaria del sistema pensionistico, può più coerentemente dare spazio a questo tema assieme a quello più generale delle entrate.

¹⁸⁷ In alcuni regimi speciali si conserva una base di calcolo specifica: la media dei dieci migliori redditi annuali per gli impiegati in studi notarili; la media delle tre migliori annualità consecutive per gli artisti dell’Opéra de Paris e della Comédie française; una retribuzione forfettaria per i minatori e i marinai.

¹⁸⁸ Conseil d’orientation des retraites, douzième rapport, *Retraites : un état des lieux du système français*, 2013, p. 18.

Sezione 2. La “situazione finanziaria” del sistema pensionistico francese

2.1 Il finanziamento delle forme pensionistiche

Nel finanziamento dei regimi pensionistici un ruolo fondamentale è giocato dai trasferimenti di risorse tra i principali regimi di base, al fine di neutralizzare i divari dovuti soprattutto a cause demografiche. Questi trasferimenti, a somma nulla, sono neutri per il conto finanziario dell'intero sistema.

Il dodicesimo rapporto del *Conseil d'orientation des retraites* si è preoccupato di riassumere i dati relativi al finanziamento dei vari regimi¹⁸⁹.

¹⁸⁹ A titolo di esempio, il finanziamento della CNAV, la cassa della maggioranza dei lavoratori dipendenti privati, è costituito per il 63% dai contributi, per circa il 10% da imposte che compensano le riduzioni dei contributi per i bassi redditi, per circa il 25% da trasferimenti di provenienza, principalmente, dal FSV e dalla CNAF e infine per il 1,2% dalla CSG, la cotisation sociale généralisé. Dati relativi al 2012.

Sono essenzialmente due le entrate per i regimi pensionistici: le imposte e i contributi¹⁹⁰.

Tra le imposte, meritano riguardo la CSG, *contribution sociale généralisé*, istituita dalla *loi de finances pour 1991*, dovuta dalle persone fisiche fiscalmente domiciliate in Francia, e la *contribution pour le remboursement de la dette sociale* (CRDS), che alimenta la *caisse d'amortissement de la dette sociale* (CADES), ed è stata istituita – nel 1996 con proroga fino al 31 gennaio 2014 – con l'obiettivo di ridurre il deficit della Sicurezza sociale.

I contributi (*cotisations sociales*) sono versamenti che conferiscono all'iscritto il diritto alle prestazioni sociali, nel momento del verificarsi di un rischio contemplato dal sistema¹⁹¹.

È la legge a circoscrivere la base, un decreto a fissare il tasso. Nei regimi di pensione complementare (AGIRC e ARCO) si finanziano anch'essi con contributi, ma il tasso è fissato dall'accordo collettivo costitutivo.

I contributi dei lavoratori dipendenti nel regime generale sono calcolati su una base costituita da tutte le somme percepite come corrispettivo o all'occasione di un rapporto di lavoro¹⁹².

Nei regimi speciali, come quello della pubblica amministrazione, la base è costituita da solo "*traitement indiciaire*", quindi con esclusione dei premi.

¹⁹⁰ R. FERRETTI, *Les finances de la sécurité sociale*, dicembre 2012.

¹⁹¹ Il Conseil constitutionnel, con decisione n° 93-325 DC du 13 août 1993, dà una definizione giuridica delle cotisations sociales: «Les cotisations versées aux régimes obligatoires de Sécurité sociale qui résultent de l'affiliation à ces régimes constituent des versements à caractère obligatoire de la part des employeurs comme des assurés; [elles] ouvrent vocation à des droits aux prestations et avantages servis par ces régimes».

¹⁹² Art. L242-1: Pour le calcul des cotisations des assurances sociales [...] sont considérées comme rémunérations toutes les sommes versées aux travailleurs en contrepartie ou à l'occasion du travail, notamment les salaires ou gains, les indemnités de congés payés, le montant des retenues pour cotisations ouvrières, les indemnités, primes, gratifications et tous autres avantages en argent, les avantages en nature, ainsi que les sommes perçues directement ou par l'entremise d'un tiers à titre de pourboire. [...]

Per i lavoratori autonomi, la base delle *cotisations* è la stessa utilizzata per il calcolo dell'imposta sul reddito dell'anno precedente.

Esiste un *plafond*, il cui ammontare è fissato per decreto e rivalorizzato annualmente, in virtù del quale una parte della remunerazione del lavoro dipendente è esclusa dalla base imponibile. Il “*plafond de cotisation*” è stato introdotto nel 1945 ed è coerente col fatto che anche la pensione è calcolata sul reddito fino ad una certa soglia. Ciò vale ovviamente solo per il regime generale; i regimi complementari possono percepire contributi al di là di questo limite.

Sussistono differenze a livello del *plafond* della base contributiva, più elevato per le professioni liberali e i quadri che per le altre categorie di lavoratori subordinati.

Attualmente i tassi dei contributi trovano sede nella parte regolamentare del Code, agli artt. D131-1 e seguenti¹⁹³.

2.2 La sostenibilità finanziaria del sistema pensionistico

2.2.1 Gli impegni presi con l'Europa

Il Trattato di Maastricht del febbraio 1992 è stato ratificato dalla Francia nel settembre 1992 ed è entrato in vigore il primo novembre dell'anno successivo. È con questo Trattato che sono stati stabiliti due “criteri di convergenza” di vivace attualità: la soglia del deficit al 3% e quella del debito pubblico al 60% del PIL¹⁹⁴.

Dal primo gennaio 2013 è in vigore in Francia il cosiddetto *fiscal compact*, ossia il “*Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire*”.

¹⁹³ L'ultima modifica è stata disposta dal décret n° 2013-1290 du 27 décembre 2013 modifiant les taux des cotisations d'assurance vieillesse de divers régimes de sécurité sociale et des cotisations d'allocations familiales.

¹⁹⁴ A. MANZELLA, *Il «vincolo europeo» sul governo dell'economia*, in *Studi in onore di Franco Piga*, Milano, Giuffrè, 1992, p. 1491.

Gli elementi salienti del testo sono: la “regola d’oro” budgetaria e il suo inserimento, «preferibilmente», nella Costituzione¹⁹⁵; la sanzione quasi automatica per i deficit eccessivi.

A tal proposito, con raccomandazione del 21 giugno 2013¹⁹⁶ il Consiglio ha concesso alla Francia una proroga di due anni del termine per raggiungere il pareggio di bilancio¹⁹⁷, a causa di circostanze economiche negative giudicate eccezionali.

Per quanto riguarda il recepimento nell’ordinamento giuridico della regola del pareggio di bilancio, questa non è stata inserita in Costituzione. Su istanza del Presidente della Repubblica, il Consiglio Costituzionale ha chiarito¹⁹⁸ che la ratifica del Trattato di stabilità non richiedesse forzatamente una modifica della legge fondamentale e che, al contrario, potesse essere sufficiente una *loi organique*. Questa è una categoria particolare di legge, prevista dall’art. 46 Cost., che attua e completa la Costituzione laddove a ciò venga deputata dalla Costituzione stessa.

2.2.2 *La loi organique du 17 décembre 2012*

La loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012, relativa alla programmazione e al governo delle finanze pubbliche, recepisce il Trattato sulla stabilità e quindi inserisce la regola del pareggio di bilancio nell’ordinamento francese. La modalità con cui si è pervenuti a ciò si articola su due piani.

Il primo consiste nell’intervento sulle *lois de programmation des finances publiques*, previste dall’art. 34 Cost. così come modificato il 23 juillet 2008; la disciplina di questi atti normativi poteva infatti essere

¹⁹⁵ Art. 3 § 2.

¹⁹⁶ *COUNCIL RECOMMENDATION with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit in France*, numero di documento ST 10569 2013 INIT.

¹⁹⁷ L’art. 3(5) del regolamento 1467/1997 prevede infatti che il Consiglio proroghi, a determinate condizioni e su raccomandazione della Commissione, il termine per la correzione del deficit.

¹⁹⁸ Décision n° 2012-653 DC du 09 août 2012.

disposta solo da una loi organique¹⁹⁹. Queste particolari leggi sanciscono gli orientamenti pluriannuali delle finanze pubbliche in un'ottica di equilibrio dei conti²⁰⁰. La loi organique du 17 décembre 2012 ha quindi precisato il contenuto e la forma delle leggi di programmazione, inserendovi la regola del pareggio di bilancio²⁰¹.

Il secondo piano vede l'istituzione di un *Haut conseil des finances publiques*, che garantisca il rispetto della regola d'oro giudicando l'affidabilità delle previsioni macroeconomiche e riferendo al Governo e al Parlamento²⁰².

In breve, sarà la *loi de programmation des finances publiques* a fissare l'obiettivo di spesa di medio termine delle amministrazioni pubbliche, per un periodo minimo di tre anni. Ogni anno sarà l'esame delle leggi di bilancio e di finanziamento della sicurezza sociale che permetterà di verificare il rispetto dell'andamento come programmato. In caso di discostamento, l'*Haut Conseil* richiederà al Governo e al Parlamento di avviare un meccanismo di correzione, ossia di prendere le misure necessarie al più tardi nel successivo progetto di legge di bilancio o di finanziamento della sicurezza sociale²⁰³.

2.2.3 *La loi de programmation de finances publiques*

Come detto, il periodo coperto dalla *loi de programmation des finances publiques* (LPFP) è di tre anni, ma il legislatore può votarla per un

¹⁹⁹ Art. 34 Cost., dernier paragraphe: «Les dispositions du présent article pourront être précisées et complétées par une loi organique.»

²⁰⁰ Art. 34 Cost.: [...] «Des lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'État. Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques.»

²⁰¹ Art. 1, loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 : «[...] Dans le respect de l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques prévu à l'article 34 de la Constitution, la loi de programmation des finances publiques fixe l'objectif à moyen terme des administrations publiques mentionné à l'article 3 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, signé le 2 mars 2012, à Bruxelles.»

²⁰² Art. 11.

²⁰³ Art. 23.

periodo più lungo. Così il 31 dicembre 2012 è stata adottata una LPFP che copre tutta la legislatura 2012-2017, con la loi n° 2012-1558.

Bisogna sottolineare che le LPFP sono leggi ordinarie e sono diverse dalle leggi di bilancio e di finanziamento della sicurezza sociale, pertanto né il Governo né il Parlamento ne sono vincolati nella procedura annuale di adozione del bilancio²⁰⁴ ²⁰⁵. Tuttavia lo strumento apporta una certa solennità agli impegni finanziari che la Francia sottoscrive con le autorità europee, specialmente in occasione dell'invio del Programma di Stabilità.

A seguito della loi organique 2012-1403 du 17 décembre 2012 *relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques*, le LPFP dovranno non solo definire gli orientamenti generali delle finanze pubbliche, ma anche i saldi effettivi e strutturali delle amministrazioni pubbliche in vista della realizzazione dell'obiettivo di medio termine²⁰⁶.

2.2.4 *La sécurité sociale nella loi de programmation de finances publiques*

Le amministrazioni della sicurezza sociale, naturalmente quelle obbligatorie (di base e complementari), sono incluse nelle leggi di programmazione. Pertanto tutti i regimi partecipano alla regola del pareggio

²⁰⁴ Décision n° 2012-658 DC du 13 décembre 2012.

²⁰⁵ Tanto da far sollevare dubbi sulla effettività della regola del pareggio di bilancio. R. FERRETTI, ironizza: «La règle n'est pas d'or mais de bronze seulement» (in *La règle d'or se met en place dans un contexte délicat*, mars 2013, pubblicato nel sito del Centre national de la fonction publique territoriale, all'indirizzo <http://www.wikiterritorial.cnfpt.fr/xwiki/wiki/econnaissances/view/Notions-Cles/Laregledorsemetenplacedansuncontextedelicat>).

²⁰⁶ Tra le fonti della Sécurité sociale, assieme alla loi de programmation des finances publiques, compare la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS). Si tratta di una categoria di leggi di rango costituzionale (a seguito della modifica della Costituzione del 22 febbraio 1996) che mira a inquadrare le spese sociali, individuando le condizioni necessarie all'equilibrio finanziario della Sécurité sociale e fissando i margini di spesa in funzione delle previsioni delle entrate. La LFSS è votata dal Parlamento annualmente, di pari passo con la loi de finances (legge di bilancio).

Nella presente trattazione non viene dato spazio alla LFSS. Le ragioni sono due: 1) in una LFSS il potere del Parlamento si limita alla definizione delle linee generali delle politiche sociali e del modo con cui finanziare queste ultime (non può fissare nuove entrate, potendo solo prevederle; analogamente, i margini di spesa votati dal Parlamento sono indicativi e possono essere superati); 2) soprattutto, la LFSS perde automaticamente di importanza ogni qual volta il parlamento vota leggi di riforma del sistema (che sono, per l'appunto, l'oggetto dell'elaborato).

di bilancio, e contestualmente le leggi di finanziamento della sicurezza sociale costituiscono le tappe principali per la messa in opera della strategia indicata nella LPFP.

La *loi de programmation des finances publiques pour la période 2012 à 2017*, n° 2012-1558, circoscrive in modo rigoroso le spese per la sicurezza sociale. Viene confermato il trend, sostenuto nel cap. 1, per cui la sicurezza sociale altro non è che una voce di bilancio da cui attingere o a cui tagliare risorse al fine di raggiungere gli obiettivi europei.

Nell'articolo 10 sono fissati i montanti che non possono essere superati.

Nell'articolo 15, collocato al "*Chapitre V : Affectation des surplus de recettes*" (ripartizione del surplus delle entrate), si stabilisce che l'eventuale eccedenza dei contributi previdenziali obbligatori, registrata in relazione alla annuale legge sul finanziamento della sicurezza sociale, è interamente utilizzata per ridurre il deficit pubblico.

Risponde più a un'esigenza di precisione contabile la previsione per cui gli esoneri parziali o totali del pagamento dei contributi²⁰⁷ devono essere instaurati per una durata limitata (art. 16) e devono essere oggetto di una valutazione annuale circa la loro efficienza ed efficacia (art. 18)²⁰⁸.

L'andamento tracciato è ottimistico: si passerebbe da un deficit di 0,5 punti PIL a un surplus di 0,8 punti PIL. Nel rapporto annesso alla legge²⁰⁹ si considera che il miglioramento del quadro economico permetterebbe di ridurre la spesa per la disoccupazione e di incrementare le entrate con i contributi della massa salariale privata nuovamente in crescita. Peraltro, il

²⁰⁷ Si parla più precisamente di: "créations ou extensions de réductions, exonérations ou abattements d'assiette s'appliquant aux cotisations et contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement".

²⁰⁸ Entro il 15 ottobre il Governo riferisce al Parlamento sui costi previsti per l'esercizio in corso e quello a venire nonché sui costi registrati in quello passato; inoltre trasmette un bilancio con le modifiche alle riduzioni previste nel progetto di legge di finanziamento della sicurezza sociale per l'anno successivo (art. 20).

²⁰⁹ Rapport à la loi de programmation des finances publiques 2012-2017, I. — Contexte macroéconomique et stratégie d'ensemble, D. — La trajectoire des finances publiques : analyse par sous-secteur, 3. Trajectoire des administrations de sécurité sociale.

raggiungimento del pareggio di bilancio non verrebbe raggiunto con l'imposizione di nuovi prelievi, i quali, se presenti in una fase iniziale, sarebbero dovuti esclusivamente a misure già in vigore, come l'estensione del pensionamento anticipato per le carriere lunghe disposto dal governo precedente, i cui effetti si protrarranno fino al 2016.

Per quanto riguarda le pensioni, a dicembre 2012, con il governo da poco insediato, si preferisce dire che mentre le spese per la *branche maladie* sono oggetto di una programmazione specifica, gli obiettivi di spesa per la *branche retraite* sono indicati solo in modo tendenziale. Infatti il settore pensionistico evolve con misure legislative che richiedono una concertazione con le parti sociali; il Governo, dichiaratamente, non vuole che la LPFP pregiudichi le future riforme.

Eppure, prevedendo un aumento della spesa media del 3,7% annuo, il Governo si impegna già nella LPFP a dare avvio ad una concertazione nel primo semestre 2013 col fine di iscrivere “il sistema pensionistico a ripartizione in un quadro finanziario di duraturo equilibrio”.

E ancora, la legge di riforma delle pensioni del 2013, con l'insistenza sulla «*pérennité financière*» e i meccanismi di controllo (v. *infra*, § 2.2.5 ss.), può essere considerata il prolungamento naturale della loi organique du 17 décembre 2012 e della LPFP, provvedimenti che hanno rinforzato i vincoli gravanti sui regimi pensionistici in un'ottica di ritorno all'equilibrio finanziario.

2.2.5 La «*pérennité financière*»

Nel panorama legale del sistema pensionistico francese detiene una posizione preminente la «*pérennité financière*», ossia la sostenibilità finanziaria a lungo termine.

È significativo il mutamento della sua collocazione nel Code con l'ultima riforma.

Difatti il Code precedente prescriveva la *pérennité* specificamente nella sotto-sezione «*assurance vieillesse*» (pensione di vecchiaia), all'interno del più generale capitolo relativo alle prestazioni del regime di base²¹⁰. Così era sancito al *Paragraphe 1er A : Objectifs de l'assurance vieillesse*, art. L161-17 A: «*Le système de retraite par répartition poursuit les objectifs de maintien d'un niveau de vie satisfaisant des retraités, de lisibilité, de transparence, d'équité intergénérationnelle, de solidarité intragénérationnelle, de pérennité financière, de progression du taux d'emploi des personnes de plus de cinquante-cinq ans et de réduction des écarts de pension entre les hommes et les femmes*» (corsivo di chi scrive).

La loi n. 2014-40 rivede il Code: elimina il paragrafo *1er A : Objectifs de l'assurance vieillesse* e inserisce un nuovo comma nell'art. L111-2-1, collocato all'interno del capitolo *1er : Organisation de la sécurité sociale*. Troviamo scritto: «*La pérennité financière du système de retraite par répartition est assurée par des contributions réparties équitablement entre les générations et, au sein de chaque génération, entre les différents niveaux de revenus et entre les revenus tirés du travail et du capital. Elle suppose de rechercher le plein emploi.*».

Il legislatore non si limita ad annoverare la *pérennité* come un obiettivo, ma la elabora trasformandola in condizione di sopravvivenza del sistema e indicando, seppur in modo generale, i mezzi per garantirla.

Il sistema pensionistico deve essere in grado di corrispondere le prestazioni ai pensionati attuali e futuri. In questo quadro a lungo termine si iscrivono i lavori del *Conseil d'orientation de retraites* e gli strumenti del “Pilotaggio” finanziario.

²¹⁰ La collocazione esatta era: *Partie législative, Livre 1 : Généralités - Dispositions communes à tout ou partie des régimes de base, Titre 6 : Dispositions relatives aux prestations et aux soins – Contrôle médical - Tutelle aux prestations sociales, Chapitre 1er : Dispositions relatives aux prestations, Section 1 : Bénéficiaires, Sous-section 4 : Assurance vieillesse, Paragraphe 1er A : Objectifs de l'assurance vieillesse*. La numerosità dei riferimenti è ancor più impressionante se confrontata all'odierna disposizione.

L'equità e la solidarietà intergenerazionali, che prima erano obiettivi equiordinati alla sostenibilità finanziaria, diventano tematiche molto più strettamente connesse. Da una parte, la garanzia di un sistema calibrato nel lungo termine, e quindi la certezza che un trattamento pensionistico di vecchiaia sarà versato ai contribuenti attuali quando saranno in pensione, costituisce già di per sé un elemento di equità intergenerazionale; dall'altra parte, il patto intergenerazionale è rispettato solo se il pilotaggio, oltre che assicurare la sostenibilità finanziaria, lo fa rispettando l'equità intergenerazionale.

2.2.6 Il pilotaggio

L'articolo 4 della legge istituisce un "*comité de suivi des retraites*" a cui è assegnato il compito di creare le condizioni per un pilotaggio regolare dei regimi, con particolare attenzione al loro equilibrio finanziario.

Il comitato deve rendere una relazione annuale e pubblica, al più tardi al 15 luglio, che esamini la situazione comparata dei diversi sessi riguardo alla pensione di vecchiaia e l'andamento del sistema pensionistico in relazione agli obiettivi definiti dalla legge nell'art. L111-2-1, tra cui la ripartizione, l'equità, la solidarietà e, appunto, la *pérennité*.

A tal proposito, il comitato potrà emettere raccomandazioni vertenti sul tasso di contribuzione: questo potrà essere elevato o abbassato entro dei limiti fissati per decreto. A seguito di queste raccomandazioni e dopo consultazioni con le parti sociali, il Governo potrà presentare al Parlamento misure corrispondenti.

Il comitato, composto da cinque membri, sostituisce il *Copilor*, istituito dalla loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010, che contava 50 membri. Esso era incaricato di sorvegliare la situazione finanziaria dei sistemi pensionistici per ripartizione e quindi di presentare un bollettino annuale, ma non aveva funzioni di pilotaggio.

La struttura del nuovo comitato è tale da consentire un pilotaggio a più corto termine: infatti i membri incroceranno i lavori del Cor, che si basano su proiezioni a lungo termine, alle informazioni e agli studi che le forme pensionistiche obbligatorie saranno tenute a comunicare. Il comitato dovrà identificare l'andamento dei regimi e, in definitiva, verificarne la compatibilità con gli impegni europei (v. *supra*, § 2.2.3).

2.3 L'impatto del sistema sul deficit e sul debito e possibili soluzioni

Le autorità europee continuano ad invitare il governo francese a intraprendere riforme strutturali per la riduzione del deficit.

Per quanto riguarda il campo della sicurezza sociale, sembra che la via intrapresa dal legislatore francese sia quella di mantenere il sistema invariato nella sua struttura, limitandosi ad agire sulle variabili numeriche.

In Francia il dibattito intorno alla riforma del 2013 è stato particolarmente sentito proprio in virtù delle pressioni europee, come lo è stato in Italia nel 2011. La questione di fondo è infatti quella più generale dell'adesione al progetto europeo, questione che non è manichea ma che include opzioni che ridisegnano l'Unione secondo parametri diversi. In altre parole, la Francia può collocarsi in linea con l'Europa e avviare riforme radicali, dimostrando di rispettare le regole al pari degli altri partner comunitari, ovvero può approvare riforme palliative in attesa che gli equilibri cambino.

In questo senso, la riforma del 2013 è una riforma drastica o palliativa? Cosa si può prevedere nella relazione sui progressi compiuti di ottobre 2014?

Il dibattito sulla idoneità della riforma del 2013 a rispondere alle esigenze comunitarie ha dato origine a diverse proposte.

Da una parte si continua a battere la strada di una revisione del sistema a ripartizione attuale. Ad esempio, trasformando i regimi in annualità in

regimi a punti (v. *supra*, § 1.3.3): il principale vantaggio starebbe nella flessibilità della gestione, che meglio consente di rispondere alle flessioni socio-demografiche²¹¹. Oppure, trovando nuove fonti di finanziamento che non abbiano effetti negativi sul mondo del lavoro, come le imposte patrimoniali o sui redditi dei pensionati benestanti²¹².

Il problema potrebbe consistere, altrimenti, nella struttura stessa del sistema, cioè nell'adozione della ripartizione e nella sua afferenza alla pubblica amministrazione. Una soluzione per evitare che la protezione sociale pesi sulle casse dell'erario sarebbe quindi quella rimpiazzare lo Stato con delle assicurazioni sociali indipendenti dai poteri pubblici, alle quali ognuno pagherebbe in base alle proprie possibilità²¹³.

D'altronde è comprensibile che il Governo non abbia pensato di abbandonare la ripartizione nella legislatura precedente: si versava in piena crisi finanziaria e questa, come è noto, stava penalizzando significativamente i regimi a capitalizzazione. La congiuntura non permetteva di presentare la capitalizzazione come una soluzione al declino del sistema a ripartizione²¹⁴.

Peraltro la stessa presentazione della capitalizzazione come più adatta ad affrontare i disequilibri demografici futuri, ad accrescere il risparmio e a rispondere alla crisi del deficit, non è affatto pacifica²¹⁵.

Più avanti nell'elaborato, nel capitolo dedicato alle conclusioni, si esaminerà in che misura la riforma del 2013 abbia, nonostante i difetti che hanno dato origine alle proposte suddette, risposto agli standard europei.

²¹¹ F. GRESSIER, *Les retraites en France : Quel avenir ?*, ED, Lille, 2003, p. 85.

²¹² P. MERLE, *Réforme des retraites et justice sociale. Qu'est-ce qu'une réforme juste ?*, in *laviedesidees.fr*, 10 settembre 2013 p. 10.

²¹³ Secondo l'ambizioso progetto di A. ROBINET (deputato UMP) e J. BICHOT (accademico), *La Mort de l'État providence, vive les assurances sociales!*, Les Belles-lettres, 2013.

²¹⁴ J. FREYSSINET, *op. cit.*, p. 15. Eppure ancora oggi c'è chi denuncia, autorevolmente e con vigore, la "ingiustizia" del sistema a ripartizione, «forme de spoliation des plus jeunes par les plus vieux, compte tenu de la pyramide des âges», intoccabile fino ad essere un vero e proprio "tabù": P. SALIN, intervista a *Les Echos*, 3 giugno 2014, p. 30.

²¹⁵ V. lo studio condotto da G. PIGLIALARMÌ, *Riformare le pensioni, le possibili scelte politiche tra sistemi in competizione*, ancora inedito, consultato per gentile concessione dell'Autore.

Andrea Core, *La pensione di vecchiaia in Italia e in Francia. Riflessione comparata sulle ultime riforme*,
relatore prof. Giampiero Proia

Capitolo 3.

Italia: la previdenza obbligatoria, la pensione di vecchiaia

Sezione 1. L'architettura del sistema pensionistico italiano

1.1 L'evoluzione normativa delle pensioni fino al 2011

In Italia la legislazione sociale nasce, come in molti altri Paesi europei, su influenza tedesca e si sviluppa a partire dalla seconda metà dell'800. Per quanto attiene specificamente all'evento vecchiaia, il primo intervento è la L. 17 giugno 1898, n. 350, che istituisce la Cassa nazionale per la vecchiaia e l'invalidità degli operai²¹⁶. L'assicurazione è facoltativa, ma lo Stato sostituisce al pluralismo delle società di mutuo soccorso un soggetto unitario, in grado di offrire garanzie in ordine al buon fine dell'accantonamento del risparmio²¹⁷. Il sistema di calcolo è contributivo e l'età pensionabile fissata a 60 anni.

²¹⁶ Degna di menzione è la legge n. 3595/1859 del Regno Sardo, istitutiva della "Cassa rendite vitalizie per la vecchiaia" che assicurava garanzia al risparmio volontario privato.

²¹⁷ R. PESSI, *Lezioni di diritto della previdenza sociale*, settima edizione, CEDAM, 2011, p. 32.

Le susseguenti limature del sistema della legge n. 350/1898 conducono a farne il modello per il d.lgs. 11 novembre 1917, n. 1907, che introduce l'assicurazione obbligatoria per l'invalidità e la vecchiaia dei lavoratori addetti a stabilimenti industriali. Due anni dopo, la legge 21 aprile 1919, n. 603 istituisce l'assicurazione obbligatoria per l'invalidità e la vecchiaia per tutti i lavoratori dipendenti privati dell'industria, dell'agricoltura e dei servizi, esclusi gli impiegati privati a reddito medio alto e il personale dello Stato e degli Enti pubblici. Il sistema è a capitalizzazione con integrazione di contributi statali; l'età pensionabile è fissata a 65 anni.

La creazione negli anni successivi di Fondi previdenziali autonomi per specifiche categorie di lavoratori apre la strada al c.d. pluralismo previdenziale²¹⁸.

Nel periodo tra le due guerre viene consistentemente ampliata la legislazione sociale, e il completamento del sistema previdenziale può individuarsi nell'introduzione di alcuni principi fondanti nel Codice Civile del 1942²¹⁹.

Nel secondo dopoguerra il problema maggiore è quello della perdita deprezzamento della lira, che falsava il valore di tutte le prestazioni previdenziali a cui i lavoratori avevano maturato i diritti. Gli interventi di quegli anni hanno quindi l'obiettivo di adeguare le prestazioni in maniera congrua.

In questo contesto, l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana non ha alcun effetto pratico. La preoccupazione è tutta sull'efficienza del modello: già il 29 febbraio 1948 la relazione della Commissione D'Aragona consiglia l'adozione del sistema a ripartizione e un'età pensionabile di 65 anni per gli uomini e 60 anni per le donne.

²¹⁸ R. PESSI, *op. cit.*, p. 45.

²¹⁹ Si ricordano: l'art. 2115 (ripartizione dell'obbligo contributivo), l'art. 2116 (automaticità delle prestazioni), artt. 2117 e 2123 (vincolo di destinazione dei Fondi speciali per la previdenza e l'assistenza); R. PESSI, *op. cit.*, p. 60.

La legge 4 aprile 1952, n. 218 (e il D.P.R. 26 aprile 1957, n. 818) estende a tutti i lavoratori dipendenti l'assicurazione obbligatoria indipendentemente dal reddito. Vengono istituiti regimi speciali per varie categorie di lavoratori dipendenti, affidati alla gestione INPS. I lavoratori autonomi vengono inclusi nella tutela pensionistica con la legge 26 ottobre 1957, n. 1047, che ritaglia presso l'INPS una gestione per i coltivatori diretti, i mezzadri ed i coloni; per gli artigiani, vi provvederà la legge 4 luglio 1959, n. 463. La specialità non pregiudica l'utilità della posizione previdenziale, che in assenza di maturazione del diritto nel regime speciale viene attratta nel regime generale al fine di consentire il completamento della fattispecie (l. 55/1958; l. 322/1958).

È a fine anni '70, nel corso di turbolente manifestazioni, che viene introdotta l'innovazione più significativa: la legge n. 153/1969 accorda agli iscritti la pensione retributiva, con tasso di sostituzione dell'80%²²⁰, conferma l'età pensionabile a 60 anni per gli uomini e a 55 anni per le donne, fissa a 15 anni il requisito contributivo minimo e reintroduce la pensione di anzianità²²¹.

La legge n. 54/1982 estende la stabilità del posto di lavoro: prima persistente sino alla maturazione dei requisiti minimi per l'accesso alla pensione, ora sino al raggiungimento della massima anzianità utile ai fini del computo della pensione (40 anni) e comunque non oltre i 65 anni. Con legge 67/1988 si ha lo sfondamento del "tetto" pensionistico (il limite massimo di retribuzione pensionabile).

In questi anni, in concomitanza con l'allargamento dell'Unione Europea e dei suoi orizzonti, si prende coscienza dell'instabilità finanziaria del sistema. Il problema della spesa previdenziale, oltre all'assenza di trasparenza nel suo formarsi, è dato anche dall'entità crescente del deficit e

²²⁰ Rivalutazione media del 2 per cento per ogni anno di contribuzione, per 40 anni di versamenti.

²²¹ Questa era stata istituita con l. 903/1965 e poi abolita con l. 238/1968.

del debito che si accumula e che emergerà drammaticamente quando le aspettative si tradurranno in diritti perfetti²²².

Così all'inizio degli anni '90 aumentano gli interventi in materia pensionistica finalizzati ad una razionalizzazione dell'esistente e ad un contenimento della spesa.

È la riforma Amato a intraprendere per prima questo percorso. La legge delega n. 421/1992 mira esplicitamente a «stabilizzare al livello attuale il rapporto tra spesa previdenziale e prodotto interno lordo»²²³: viene finalmente individuato un parametro preciso per guidare la successiva azione normativa. Il d.lgs. n. 503/92 innalza l'età pensionabile con gradualità (per raggiungere 65 anni per gli uomini e 60 per le donne) e il requisito assicurativo minimo per la pensione di vecchiaia (da 15 a 20 anni); raffreda il meccanismo di perequazione automatica e inasprisce il regime del cumulo tra pensione e redditi da lavoro. La modalità retributiva di calcolo resta invariata ma si agisce sul parametro di determinazione dell'assegno mensile: si considera la media dei redditi degli ultimi dieci anni di lavoro (contro i cinque anni precedenti), e dell'intera vita professionale per chi sarebbe entrato nel mondo del lavoro a partire dal primo gennaio 1996. Infine, la legge n. 438/1992 è volta a un vero e proprio consolidamento del debito pubblico e dispone il blocco temporaneo delle pensioni di anzianità e la perequazione dei trattamenti pensionistici.

La riforma Dini del 1995 (legge n. 335/1995) segna la svolta, disponendo il passaggio dal sistema retributivo a quello contributivo. La manovra di tre anni prima non garantiva solidità al sistema nel suo complesso e una duratura stabilità dei conti.

La transizione dall'uno all'altro sistema di calcolo avviene gradualmente. I lavoratori vengono distinti in base all'anzianità contributiva: gli iscritti con almeno 18 anni di anzianità contributiva a fine

²²² Cfr. R. PESSI, *op. cit.*, pp. 123 ss.

²²³ All'epoca pari al 14%.

1995 mantengono il sistema retributivo; agli iscritti con un'anzianità contributiva inferiore ai 18 anni, alla stessa data, viene attribuito il sistema misto, cioè retributivo fino al 1995 e contributivo per gli anni successivi; i neoassunti dopo il 1995 saranno soggetti interamente al sistema di calcolo contributivo.

Col metodo di calcolo contributivo l'importo della pensione è correlato alle contribuzioni versate lungo l'arco della intera vita lavorativa. Mentre, da un punto di vista strettamente finanziario, il sistema pensionistico continua a basarsi sul meccanismo della ripartizione, la logica ora operante è quella di una capitalizzazione "virtuale"²²⁴.

L'ammontare dei contributi si ottiene moltiplicando la retribuzione annua dei lavoratori dipendenti oppure il reddito dei lavoratori autonomi per l'aliquota di computo (33% per i lavoratori dipendenti; 20% per i lavoratori autonomi). I contributi sommati determinano un montante individuale oggetto di rivalutazione annuale con un tasso di capitalizzazione pari alla variazione media quinquennale del PIL. Al raggiungimento dell'età pensionabile si converte in rendita tale montante moltiplicandolo per un coefficiente di trasformazione scalettato in base all'età²²⁵.

È previsto un aggiornamento decennale dei coefficienti, concertato dal Governo con le parti sociali, per considerare aspetti demografici (es. l'allungamento speranza di vita) e aspetti legati all'andamento dell'economia.

La riforma apporta cambiamenti anche all'età pensionabile. Essa diventa flessibile entro le soglie dei 57 e 65 anni²²⁶: per accedere al trattamento pensionistico sono sufficienti 57 anni e almeno 35 anni di

²²⁴ C. CESTER, *Il quadro giuridico: principi generali e linee di tendenza*, in C. CESTER (a cura di), *La riforma del sistema pensionistico*, Torino, 1996, pp. 13 e ss. Vedremo più avanti nell'elaborato le conseguenze di questa impostazione del sistema: sez. 2 § 2.1.

²²⁵ M. PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale*, Padova, 2011, pp. 37 ss.

²²⁶ La pensione è piena a 65 anni mentre negli altri casi l'assegno è commisurato all'età e agli anni di contribuzione.

anzianità contributiva; l'ultimo requisito si sarebbe elevato gradualmente fino a raggiungere, a regime, i 40 anni nel 2008.

Altro intervento significativo è quello della generalizzazione dell'obbligo assicurativo a tutti i lavoratori autonomi non rientranti nelle gestioni esistenti: viene istituita presso l'INPS una gestione residuale, nella quale confluisce la controversa categoria dei lavoratori coordinati e continuativi.

La riforma Maroni del 2004 (legge delega 23 agosto 2004, n. 243) mira a realizzare quattro obiettivi. In primis, la liberalizzazione dell'età pensionabile: vengono introdotti incentivi per chi rinvia la pensione di anzianità²²⁷. Trovano poi spazio anche la progressiva eliminazione del divieto di cumulo tra pensioni e redditi da lavoro e una revisione del principio della totalizzazione dei periodi assicurativi²²⁸. Infine, aumenta l'età anagrafica per le pensioni di anzianità e quelle di vecchiaia²²⁹.

Più precisamente, pur restando il requisito contributivo di 35 anni, si modifica l'età minima per l'accesso alla pensione di anzianità: da 57 a 60 anni a partire dal 2008, a 61 dal 2010 e a 62 dal 2014. Per le donne è mantenuta la possibilità di andare in pensione di anzianità a 57 anni di età, ma essa è controbilanciata con forti tagli all'assegno pensionistico, poiché il calcolo della pensione avviene integralmente con il sistema contributivo (cosiddetta opzione donna)²³⁰.

Per accedere al pensionamento indipendentemente dall'età anagrafica rimangono sufficienti 40 anni di contribuzione.

Le soglie vengono ulteriormente modificate dalla legge 247/2007 (riforma Damiano, protocollo Welfare del 2007), tramite il meccanismo delle "quote". Per l'accesso alla pensione di anzianità è necessario

²²⁷ Aumento esentasse in busta paga pari alla contribuzione previdenziale.

²²⁸ La quale sarà attuata con d.lgs. 42/2006.

²²⁹ V. R. PESSI, *op. cit.*, p. 244.

²³⁰ Art. 1, comma 9, legge 23 agosto 2004, n. 243.

raggiungere una certa quota a seconda dell'anno in corso²³¹. Scompare quindi la flessibilità dell'età pensionabile²³² e vengono previste delle “finestre” di accesso al trattamento pensionistico²³³.

La Legge 102 del 2009, infine, stabilisce che dal primo gennaio 2010 l'età di pensionamento prevista per le lavoratrici del pubblico impiego aumenti progressivamente fino a raggiungere i 65 anni.

La manovra “Salva Italia” (d.l. n. 201/2011, l. conv. 214/2011) approvata in piena crisi del debito sovrano reca azioni di riequilibrio della spesa pubblica, che incidono pesantemente sul carico fiscale e soprattutto sulla previdenza. In particolare, l'art. 24 del decreto pone in essere la nuova riforma delle pensioni. Le ragioni di contenimento della spesa hanno dato la scossa decisiva per un cambiamento del sistema che si attendeva da tempo.

La legge di conversione è l'estremo approdo di un legislatore disorientato e senza il coraggio necessario per intraprendere riforme organiche. I precedenti interventi legislativi appaiono accomunati dal solo scopo di risparmiare risorse nel settore delle pensioni²³⁴. Si era agito principalmente su due parametri: l'età pensionabile²³⁵ e gli importi delle pensioni^{236 237}.

²³¹ Nel 2009 la quota da raggiungere è 95 (con almeno 59 anni di età); dal 2011 si sale a quota 96 (con almeno 60 anni di età); dal 2013 a 97 (con almeno 61 anni di età). Si prevede una revisione automatica e triennale dei coefficienti di calcolo della pensione obbligatoria in funzione della vita media.

²³² Art. 1, comma 2, n. 2, L. n. 247/2007.

²³³ Art. 1, commi 4 e 5, L. n. 247/2007.

²³⁴ Cifra presente, esplicitamente o implicitamente, in tutte le principali leggi di sistema dedicate alla riforma pensionistica nel passato, e volta a sottrarre la materia della riforma pensionistica al bersaglio eventuale del referendum abrogativo ex art. 75, c. 2 Cost., proprio per la sua riconducibilità alla nozione di finanza pubblica (cfr. Corte cost. 12 gennaio 1994, n. 2; vedi *supra*, cap. 1, sez. 2, § 2.4.1): v. P. SANDULLI, *Il sistema pensionistico tra una manovra e l'altra. Prime riflessioni sulla legge n. 214/2011*, in *RDSS*, n. 1, 2012, p. 3.

²³⁵ Si pensi alla progressione della disciplina delle “finestre” (l. n. 122 del 2010) e alle leggi che a metà 2011 hanno reiteratamente ridefinito l'età pensionabile delle lavoratrici.

²³⁶ Vengono imposti nuove forme di contribuzione di solidarietà e il blocco della perequazione automatica (d.l. 98/2011); aumentano gli oneri economici per far valere unitariamente periodi assicurativi frazionati in più regimi (l. 122/2010); si riduce l'aliquota percentuale di rendimento delle pensioni a favore dei superstiti in caso di matrimonio tra soggetti con forti differenze di età; aumentano gli oneri e sono inasprite le condizioni per chi intenda rivendicare giudizialmente il diritto a trattamenti pensionistici di invalidità (d.l. 98/2011); viene

Piuttosto che alle leggi più prossime, la vicinanza dell'ultima riforma è con la legge 335/95.

In quell'occasione – dove, ricordiamo, si dispose il passaggio al metodo contributivo – si sottolineò con enfasi come le disposizioni della legge costituissero principi fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica (nonché legislazione “rinforzata”, dal momento che le successive leggi non avrebbero potuto introdurre eccezioni o deroghe se non mediante espresse modificazioni delle sue disposizioni)²³⁸.

Ma soprattutto, al terzo comma dell'art. 1, si dichiarava l'esigenza di «mantenimento dei limiti massimi del saldo netto da finanziarie e del ricorso al mercato finanziario stabiliti dall'articolo 1, commi 1 e 2, della legge 23 dicembre 1994, n. 725 (legge finanziaria 1995)».

Orbene è evidente la rispondenza a questa disposizione del comma 1, art. 24, d.l. 201/2011: «Le disposizioni del presente articolo sono dirette a 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»²³⁹.

Come è noto, d'altronde, la legge n. 214 si colloca nell'ambito degli impegni che l'Italia ha assunto con l'Unione europea e la comunità

programmato il raggiungimento dell'età pensionabile a 67 anni nel 2026, grazie al meccanismo di variazione automatica collegato alla speranza matematica di vita (art. 18, c. 2, d.l. 98/2011); si fissa una tappa intermedia di elevazione dell'età pensionabile nel raggiungimento del sessantasettesimo anno di età, tenuto conto della decorrenza del trattamento stesso e degli incrementi legati all'andamento della speranza matematica (art. 5 legge del 12 novembre 2011, n. 183).

²³⁷ V. M. CINELLI e C.A. NICOLINI, «Riforma-Monti» delle pensioni e dintorni, in *RIDL.*, n. 1 anno 2012, p. 542.

²³⁸ Art. 1, commi 1 e 2, l. 335/95.

²³⁹ Cfr. P. SANDULLI, *op. cit.*, p. 8, che parla di un “riecheggimento” «con ben altra consapevolezza e drammaticità».

internazionale per reagire alla grave situazione di crisi economico-finanziaria²⁴⁰.

1.2 Il decreto legge 201/2011 e la legge 214/2011: la riforma Fornero

Oltre a dichiarare l'obiettivo di «rafforzare la sostenibilità di lungo periodo del sistema pensionistico in termini di incidenza della spesa previdenziale sul prodotto interno lordo», nell'art. 24 comma 1 vengono enunciati i principi ispiratori: l'«equità», la «flessibilità nell'accesso ai trattamenti pensionistici», l'«adeguamento dei requisiti di accesso alle variazioni della speranza di vita», la «armonizzazione ed economicità dei profili di funzionamento delle diverse gestioni previdenziali».

In breve, tali formulazioni vengono tradotte con l'abbandono del metodo di calcolo retributivo, l'innalzamento dell'età pensionabile, l'abolizione della pensione di anzianità e l'introduzione della pensione anticipata, l'archiviazione del meccanismo delle finestre mobili e dell'impianto a “quote”.

Questi elementi, assieme alle enunciazioni di principio succitate, concorrono a far ritenere sussistente il richiamo – se non un vero e proprio tentativo di sviluppo – al modello di sistema pensionistico elaborato dalla legge di riforma del 1995²⁴¹.

Tuttavia, poiché il motivo di fondo della riforma è quello di fronteggiare la situazione di crisi e di ridurre il debito pubblico²⁴², questa

²⁴⁰ Al pari del d.l. 98/2011, convertito dalla legge 183/2011 (v. lettera del Primo Ministro all'UE di fine ottobre 2011). Cfr. P. SANDULLI, *op. cit.*, 2012, p. 4; F. FEDELE, A. MORRONE, *Legislazione sociale del 2011 tra crisi della finanza pubblica e riforma delle pensioni*, in *RDSS*, pp. 105 ss.

²⁴¹ M. CINELLI e A. C. NICOLINI, *op. cit.*, p. 543; P. SANDULLI, *op. cit.*, p. 7; M. CINELLI, *La riforma delle pensioni del «governo tecnico». appunti sull'art. 24 della legge n. 214 del 2011 in RIDL.*, I, 2012, p. 386, secondo cui la riforma Monti-Fornero «mostra di volersi richiamare ai “valori” propri del modello di sistema pensionistico a suo tempo elaborato dalle legge di riforma del 1995».

²⁴² A chi potrebbe parlare di «una sorta di “tirannia” del valore dell'equilibrio finanziario» (L. ANTONINI, *Il ridimensionamento del sistema pensionistico, ovvero: fra «fatti ostinati» e argomenti «deboli»*, il principio del montante attuariale dei contributi come possibile controlimite

esplica i suoi effetti anche sul complessivo livello di tutela, in senso negativo²⁴³, come si vedrà nei prossimi paragrafi.

1.2.1 Il passaggio definitivo al metodo di calcolo contributivo

La disposizione saliente dell'intero articolo, e, pertanto, dell'intera manovra di riforma delle pensioni, è il comma 2 dell'art. 24 d.l. 201/2011, con cui si modifica il metodo di calcolo della prestazione pensionistica. Il comma 2 è la base per altre disposizioni come i commi 24 e 28 dello stesso articolo.

Il comma 2 dispone, senza alcuna specifica delimitazione del suo campo di operatività, e dunque assumendo il valore di principio generale, che «a decorrere dal 1° gennaio 2012, con riferimento alle anzianità contributive maturate a decorrere da tale data, la quota di pensione corrispondente a tali anzianità è calcolata secondo il sistema contributivo».

La portata soggettiva della riforma è ampissima: lavoratori e lavoratrici dipendenti del pubblico e del privato, nonché gli autonomi.

Il montante calcolato attraverso il metodo di calcolo contributivo assume come base i contributi versati nell'arco del periodo di carriera lavorativa preso in considerazione. Tale criterio verrà applicato anche a coloro che avevano versato 18 anni di contributi alla data del 31 dicembre 1995, i quali, contrariamente a quanto previsto dalla legge 335/1995, avranno una parte di pensione – la quota dal 2012 in poi – liquidata con metodo contributivo.

(*concorrente*), G. Cost., 1996, p. 3722), risponde chi intravede una necessaria «ricerca di un equilibrato contemperamento fra dimensione sociale e dimensione economica» (P. SANDULLI, *op. cit.*, p. 8).

²⁴³ Parzialmente *contra*, v. M. CINELLI e A. C. NICOLINI, *op. cit.*, p. 537: «Tuttavia, si rilevi sin d'ora che l'entità effettiva dei "peggioramenti" (che pure sono rilevanti) realizzatisi rispetto alle discipline previgenti va valutata con attenzione. In particolare, l'età di pensionamento di vecchiaia, prevista per la maggior parte dei lavoratori dipendenti a 66 anni, è in fondo la stessa realizzata dalla previgente disciplina che, se da un lato formalmente prevedeva un requisito anagrafico di "soli" 65 anni, dall'altro lato imponeva una "finestra" per la decorrenza del trattamento di ulteriori 12 mesi. Per i lavoratori autonomi, poi, la suddetta età di 66 anni è addirittura minore rispetto a quella di effettivo pensionamento imposto dalla precedente disciplina, che aggiungeva ai 65 anni una "finestra" di ulteriori 18 mesi».

Il comma 24 segue un percorso di omologazione fra enti privatizzati ai sensi del d. lgs. n. 509/94 ed enti direttamente privati di cui al d. lgs. n. 103/96, ipotizzando per entrambi i tipi la medesima linea di evoluzione nel senso della imposizione comunque, seppure pro-rata, del sistema di calcolo contributivo (e omette di considerare che tutti gli enti nati secondo le regole del d.lgs. n. 103/96 già operano con quel metodo di calcolo) (v. *infra*, sez. 2, § 2.3.2).

Il comma 28 pone le basi per ulteriori utilizzazioni del metodo contributivo. Si ipotizza infatti una valutazione, ad opera di una Commissione da nominare, di «possibili ed ulteriori forme di gradualità nell'accesso al trattamento pensionistico determinato secondo il metodo contributivo rispetto a quelle previste dal [...] decreto». Forme che siano «funzionali a scelte di vita individuali, anche correlate alle dinamiche del mercato del lavoro, fermo restando il rispetto del principio dell'adeguatezza della prestazione pensionistica».

Nella seconda parte del comma si prescrive una analisi di «eventuali forme di decontribuzione parziale dell'aliquota contributiva obbligatoria verso schemi previdenziali integrativi in particolare a favore delle giovani generazioni» (v. *infra*, sez. 2, § 2.2.3).

Il comma 28, prima parte, è rivelatore della consapevolezza del legislatore della radicalità della scelta operata dal comma 2. Se dal 1996 il sistema pensionistico si è qualificato per il passaggio al calcolo contributivo, l'adozione di un regime transitorio di particolare lunghezza temporale ne ha affievolito gli effetti sul piano finanziario e sul piano dei diritti. Infatti i soggetti totalmente esclusi da questo metodo di calcolo erano, alla data di entrata a regime della riforma, gli iscritti con trentaquattro anni di anzianità contributiva (diciotto ante il primo gennaio 1996, più sedici da detta data). Benché siano disponibili solo dati aggregati,

è intuitivo che la tardività dell'intervento comporti un limitato recupero finanziario²⁴⁴.

1.2.2 I nuovi requisiti di accesso al trattamento pensionistico di vecchiaia

La linea evolutiva degli interventi in materia di pensioni vede un continuo ritorno sui requisiti anagrafici di accesso al trattamento pensionistico (v. *supra*, § 1.1.1). Il progredire su questa linea è oggi assicurato attraverso il periodico adeguamento alle variazioni di speranza matematica dei parametri a valenza anagrafica²⁴⁵.

La nuova disciplina del requisito anagrafico di accesso è immediatamente riferibile alle scelte effettuate dalle manovre coeve, ed in particolare dall'art. 5 della legge 183/2011, che aveva già disposto l'elevazione a 67 anni dell'età minima di accesso al trattamento pensionistico di vecchiaia, con effetto dal 2026.

Al comma 6 vengono ridefiniti i termini per i requisiti anagrafici per l'accesso alla pensione di vecchiaia, a decorrere dal primo gennaio 2012²⁴⁶. Viene gradualmente innalzata l'età anagrafica fino al raggiungimento dei 66 anni a decorrere dal primo gennaio 2018, ferma restando la progressione indotta dal calcolo della speranza matematica. Coerentemente, il comma 8

²⁴⁴ P. SANDULLI, *op. cit.*, p. 14. L'Autore conclude che «l'intervento finisce per proporsi soprattutto come rilevante sul piano dell'impatto psicologico, se non proprio in termini di effetto/appariscenza».

²⁴⁵ Art. 24, commi 10, 11 e 17, d.l. 201/2011.

²⁴⁶ «[...] al fine di conseguire una convergenza verso un requisito uniforme per il conseguimento del diritto al trattamento pensionistico di vecchiaia tra uomini e donne e tra lavoratori dipendenti e lavoratori autonomi, a decorrere dal 1° gennaio 2012 i requisiti anagrafici per l'accesso alla pensione di vecchiaia sono ridefiniti nei termini di seguito indicati:

a. 62 anni per le lavoratrici dipendenti [...] 66 anni a decorrere dal 1° gennaio 2018 [...];
b. 63 anni e 6 mesi per le lavoratrici autonome [...] 66 anni a decorrere dal 1° gennaio 2018 [...];

c. per i lavoratori dipendenti e per le lavoratrici dipendenti di cui all'articolo 22-ter, comma 1, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, e successive modificazioni e integrazioni [...] il requisito anagrafico [...] è determinato in 66 anni;

d. per i lavoratori autonomi [...] il requisito anagrafico [...] è determinato in 66 anni».

eleva di un anno il requisito anagrafico per l'attribuzione dell'assegno sociale e di misure equivalenti.

Il comma 13 stabilisce che i requisiti anagrafici per l'accesso alla pensione di vecchiaia dovranno comunque essere tali da garantire un'età minima di accesso al trattamento pensionistico non inferiore a 67 anni per i soggetti che maturano il diritto alla prima decorrenza utile del pensionamento dall'anno 2021. L'obiettivo dovrebbe essere raggiunto col semplice operare degli adeguamenti dei requisiti agli incrementi della speranza di vita (v. *infra*, § 1.2.5); qualora ciò non bastasse, sarà il decreto²⁴⁷ di ricognizione della speranza di vita, da emanare entro il 31 dicembre 2019, a ridefinire i requisiti.

Il comma 7 combina il requisito anagrafico con requisiti contributivi (20 anni di anzianità) e con importi minimi di trattamento come condizione per l'erogazione del trattamento prima dei settanta anni. Al raggiungimento di tale età viene eliminato il requisito dell'importo minimo e viene abbassata l'anzianità contributiva minima a cinque anni²⁴⁸ (v. *infra*, sez. 2, § 2.4 sulle criticità di questa impostazione).

1.2.3 La pensione anticipata

La legge 214/2011 ridefinisce le prestazioni pensionistiche di vecchiaia in pensione di vecchiaia e pensione anticipata. Coloro che maturano i requisiti dal 2012 in poi hanno un'alternativa tra queste due opzioni: potranno anticipare la pensione di vecchiaia a determinate condizioni e con determinate conseguenze.

²⁴⁷ Decreto di cui all'art. 12, comma 12-bis, d.l. 31 maggio 2010, n. 78, l. conv. 30 luglio 2010, n. 122.

²⁴⁸ «Il diritto alla pensione di vecchiaia di cui al comma 6 è conseguito in presenza di un'anzianità contributiva minima pari a 20 anni, a condizione che l'importo della pensione risulti essere non inferiore [...] a 1,5 volte l'importo dell'assegno sociale [...]. Il predetto importo soglia [...] è annualmente rivalutato [...]. Si prescinde dal predetto requisito di importo minimo se in possesso di un'età anagrafica pari a settanta anni, ferma restando un'anzianità contributiva minima effettiva di cinque anni [...]».

La pensione anticipata, quindi, sostituisce la pensione di anzianità. Il subentro non è esclusivamente nominale, perché è accompagnato da sostanziali modifiche dell'istituto²⁴⁹.

Il riferimento normativo per la pensione anticipata è il comma 10 dell'art. 24 del d.l. 201/2011. I lavoratori hanno accesso alla pensione anticipata solo a condizione di aver maturato determinati requisiti: un'anzianità contributiva di 42 anni e 1 mese per gli uomini e 41 anni e 1 mese per le donne, con riferimento ai soggetti che maturano i requisiti nell'anno 2012; requisiti aumentati di un ulteriore mese per l'anno 2013 e di un ulteriore mese a decorrere dall'anno 2014.

Se si possono vantare gli esatti requisiti contributivi, può essere richiesto il trattamento pensionistico; ma in caso di anticipo nell'accesso al pensionamento rispetto all'età di 62 anni è applicata una riduzione di 2 punti percentuali – per ogni anno di anticipo – sulla quota di trattamento relativa alle anzianità contributive maturate antecedentemente il primo gennaio 2012.

Il comma 11 dell'art. 24 del d.l. 201/2011 detta una disciplina parzialmente differente per i destinatari del trattamento pensionistico secondo il criterio di calcolo “contributivo puro”²⁵⁰. Previa risoluzione del rapporto di lavoro, il pensionamento anticipato può essere conseguito al compimento del requisito anagrafico di sessantatré anni, a condizione che risultino versati e accreditati in favore dell'assicurato almeno venti anni di contribuzione effettiva e che l'ammontare mensile della prima rata di pensione risulti essere non inferiore ad un importo pari per l'anno 2012 a 2,8 volte l'importo mensile dell'assegno sociale (per le criticità di questa disposizione, v. *infra*, sez. 2, § 2.4).

²⁴⁹ Cfr. M. CINELLI e A. C. NICOLINI, *op. cit.*, p. 547.

²⁵⁰ Cioè coloro il cui primo accredito contributivo decorre da data successiva al 1995. Il più favorevole meccanismo di accesso alla pensione anticipata è concesso in ragione dell'integrale applicazione del metodo contributivo (notoriamente meno vantaggioso rispetto al retributivo), il che basta a escludere profili di disparità (P. SANDULLI, *op. cit.*, p. 18)

Infine per gli addetti alle lavorazioni particolarmente faticose e usuranti²⁵¹ è mantenuta la previgente combinazione tra età anagrafica e età di lavoro²⁵².

1.2.4 L'opzione per i 70 anni

La riforma fissa un obiettivo di elevazione dell'età pensionabile fino al settantesimo anno di età, percorribile in via del tutto opzionale. Il comma 4 fissa il limite massimo di flessibilità, quantificandolo pari a quello previsto al comma 7 (necessario per conseguire la pensione di vecchiaia con soli 5 anni di anzianità contributiva).

Il raggiungimento di tale limite in costanza di lavoro è incentivato attraverso la previsione di coefficienti di trasformazione correlati ad età più avanzate, fino al settantesimo anno di età, eliminando una ingiustificata penalizzazione insita nella adozione delle precedenti tabelle, sviluppate fino al sessantacinquesimo anno di età. Viene altresì dilatato il meccanismo di stabilità reale del posto di lavoro anche in favore degli optanti²⁵³.

1.2.5 L'aumento della speranza di vita e l'adeguamento del sistema

Uno dei problemi di crisi del sistema pensionistico deriva dall'allungamento della longevità.

Già negli anni precedenti alla riforma erano stati adottati interventi²⁵⁴ che hanno introdotto una continuità nel processo di elevazione del requisito di accesso. Utilizzando calcoli attuariali come elemento di automatismo del regime pensionistico, si aggancia il requisito di accesso alle variazioni della speranza matematica di vita e in tal modo si impediscono interventi occasionali e più o meno arbitrari.

²⁵¹ Art. 1, legge 183/2010 e art. 21, legge 67/2011.

²⁵² Art. 24, commi 17 e 17-bis, d.l. 201/2011.

²⁵³ Per i profili critici della norma, v. P. SANDULLI, *op. cit.*, p. 20.

²⁵⁴ Art. 22ter d.l. 78/2009 in l. conv. 102/2009; art. 12, commi 12 bis-12 quater, d.l. 78/2010 in l. conv. 122/2010.

La buona operatività di questo meccanismo dipende essenzialmente dall'intervallo temporale ed dal periodo di riferimento per il calcolo della variazione prestabiliti.

La riforma Dini correlò il coefficiente di trasformazione nel calcolo rendita-montante alla variazione della speranza matematica di vita, con l'impegno di aggiornamento dei coefficienti tabellati alla scadenza dei dieci anni. Fu il legislatore, con l. 247/2007, a proseguire l'iter di aggiornamento, contrariamente a quanto previsto dalla legge 335/95 che disponeva una procedura amministrativa. In quell'occasione si abbassò il periodo di aggiornamento dei coefficienti da dieci a tre anni.

Il d.l. 201/2011 rileva il predetto meccanismo di indicizzazione. Al comma 12 dell'art. 24 esso dispone l'applicazione degli adeguamenti alla speranza di vita²⁵⁵ «a tutti i requisiti anagrafici previsti dal [...] decreto per l'accesso [...] al pensionamento, nonché al requisito contributivo di cui al comma 10».

Gli adeguamenti agli incrementi della speranza di vita successivi a quello effettuato con decorrenza proprio gennaio 2019 saranno aggiornati con cadenza biennale, e non più triennale²⁵⁶.

Nel corso del 2012, in correlazione con la rielaborazione ed ampliamento dei coefficienti di trasformazione di cui alla tabella A allegata alla legge 335/1995, si è ritenuto di estendere detta indicizzazione anche al limite di flessibilità di 70 anni²⁵⁷ (v. *supra*, § 1.2.4). La vicenda è frutto di una lettura volta a forzare le norme, sia il comma 12 (dove si dice che l'adeguamento è applicato sì ai requisiti anagrafici, ma quelli di accesso), sia il comma 4 («fatti salvi gli adeguamenti alla speranza di vita» è espressione che si riferisce al soggetto logico della frase precedente, dunque a «i coefficienti di trasformazione », e non anche all'età di 70 anni). Il

²⁵⁵ A norma dell'articolo 12 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni e integrazioni, comprese quelle dettate proprio dal d.l. 201/2011.

²⁵⁶ Art. 24, comma 13, d.l. 201/2011.

²⁵⁷ Ex art. 24, comma 4, d.l. 201/2011.

risultato è il tramutamento della qualificazione della soglia dei 70 anni, che da limite di flessibilità diventa vero e proprio requisito di accesso²⁵⁸.

Inoltre la disposizione in questione, per il suo carattere generale, appare destinata ad incidere anche su quella particolare prestazione pensionistica che è l'assegno sociale per i cittadini sprovvisti di reddito, per la quale la riforma già eleva il requisito anagrafico a 66 anni a decorrere dal 2018²⁵⁹. Anche qui, l'aumento dell'età di accesso si applicherebbe anche a detta prestazione nonostante la sua natura indubitabilmente assistenziale, generando dubbi di razionalità (alimentati anche dal fatto che dall'applicazione non sono dispensati gli addetti alle lavorazioni particolarmente faticose e usuranti)²⁶⁰.

1.2.6 Contributi, modifiche

Per quanto attiene al finanziamento contributivo, nella legge di stabilità viene innalzato il carico gravante sui rapporti di collaborazione continuativa e coordinata e sugli altri assoggettati alla relativa Gestione separata Inps: l'aumento di un punto percentuale porta così l'aliquota complessiva al 27,72% (o al 18%, se il lavoratore è iscritto anche ad altra gestione); analogo aumento subisce l'aliquota di computo del montante per il calcolo della pensione.

L'art. 24, comma 22, d.l. 201/2011 eleva le aliquote afferenti alle Gestioni artigiani e commercianti (per le quali è previsto il raggiungimento, a regime, della misura del 24%) e a quella dei lavoratori autonomi agricoli (per la quale il comma 23 rinvia ad apposita Tabella). Per le prime, le aliquote contributive sono incrementate di 1,3 punti percentuali dall'anno 2012 e successivamente di 0,45 punti percentuali ogni anno fino a raggiungere il livello del 24 per cento.

²⁵⁸ P. SANDULLI, *Staticità della previdenza complementare, attenzioni istituzionali e dinamismo della normativa circostante*, in *Osservatorio Giuridico Mefop* n. 30/2012, p. 4.

²⁵⁹ Art. 24, comma 8, d.l. 201/2011.

²⁶⁰ M. CINELLI e A. C. NICOLINI, *op. cit.*, p. 549.

1.3 Il regime transitorio

Il provvedimento ha avuto effetti dirompenti sull'attuale sistema previdenziale, non tanto per l'introduzione di nuove modalità di calcolo della prestazione e per lo spostamento in avanti dell'età pensionabile, ma soprattutto per l'immediata e precipitosa entrata a regime del nuovo sistema con poca attenzione per le posizioni e i diritti dei singoli lavoratori prossimi al pensionamento.

Il punto critico è rappresentato dal regime transitorio, lo strumento tipico col quale rispondere al legittimo affidamento degli iscritti sul vecchio sistema, e quindi alle loro aspettative di pensione.

Nella riforma Maroni il periodo transitorio aveva una durata superiore ai tre anni (il lavoratore che maturava entro il 31 dicembre 2007 i requisiti di età e di anzianità contributiva previsti dalla normativa vigente prima della data di entrata in vigore della legge 243/2004, conseguiva il diritto alla prestazione pensionistica secondo la predetta normativa). Inoltre, sia pure entro un contingente numerico di 10.000 unità, la vecchia disciplina continuava ad applicarsi a favore dei lavoratori collocati in mobilità anteriormente al primo marzo 2004 che maturassero i requisiti per il pensionamento di anzianità entro il periodo di fruizione dell'indennità di mobilità²⁶¹.

La riforma Monti ha invece sostituito al doppio sistema di salvaguardia (periodo transitorio di carattere generale e regime specifico per gli esuberanti) un meccanismo unico di salvaguardia, riservato a determinate categorie di lavoratori, anche formalmente non dichiarati in esubero, nel limite delle risorse finanziarie messe a disposizione²⁶².

L'individuazione di tre diverse categorie di assicurati (coloro ai quali la riforma non si applica; coloro ai quali la riforma si applica solo in parte;

²⁶¹ Art. 1, comma 18, l. 243/2004, poi modificato dalla l. 247/2007 che ha elevato il contingente numerico.

²⁶² D. GAROFALO, "Esodati", "salvaguardati", "esclusi" nella riforma pensionistica Monti-Fornero, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali* n. 139, 2013, 3, p. 344.

coloro ai quali si applica in via esclusiva) è stata imprecisa, tanto che sono stati effettuati interventi correttivi che introducessero deroghe per altre categorie meritevoli di tutela. Infatti la platea inizialmente selezionata con la c.d. “salvaguardia 65.000”²⁶³ ha subito ulteriori ampliamenti²⁶⁴.

1.3.1 Il tema dei diritti quesiti

La teoria dei diritti quesiti torna in auge per risolvere questioni di diritto transitorio o di successione delle leggi nel tempo, in particolar modo quando il legislatore non le ha affrontate ed è necessario smussare la soluzione di continuità tra la nuova legge e la vecchia²⁶⁵.

Benché presente anche in altri ambiti, la categoria trova il suo naturale spazio in materia previdenziale, in cui si registra la presenza di fattispecie complesse a prolungata formazione temporale e di prestazioni destinate a durare per un ampio arco temporale²⁶⁶. La questione consiste nella configurabilità di un diritto del lavoratore di conservare il regime previdenziale in vigore al sorgere dell’anzianità assicurativa, ovvero vigente prima dell’emanazione di importanti riforme di sistema²⁶⁷.

È interessante, a tal proposito, citare un autorevole orientamento che, partendo dall’assenza di disposizioni costituzionali in grado di tutelare in modo esplicito i diritti quesiti (se non in materia penale), contesta l’esistenza di un diritto acquisito e intangibile del lavoratore al regime

²⁶³ Denominazione convenzionale che deriva dal numero di soggetti ammessi al beneficio della salvaguardia, utilizzata dall’Inps e dal Ministero del lavoro per distinguerla dalle denominazioni introdotte da provvedimenti normativi successivi finalizzati ad aumentare la quota di beneficiari rimasti esclusi dalla prima salvaguardia.

²⁶⁴ A cominciare dall’inserimento, con la legge di conversione, di un comma 15-bis. Altri sono intervenuti con l’art. 6, c. 2-ter, d.l. 216/2011 (c.d. “milleproproghe”), convertito in l. 24 febbraio 2012, n. 14; con l’art. 22, c. 1, d.l. 95/2012 (c.d. salvaguardia 55.000); con l’art. 1, cc. 231 e ss., l. 228/2012 (c.d. legge di stabilità per il 2013) (c.d. salvaguardia 10.130). Da ultimo v. circ. Inps 8.5.2013, n. 76.

²⁶⁵ G. FERRARO, *I diritti quesiti tra giurisdizione e legiferazione*, in *RIDL*, I, 1995, pp. 277 ss.

²⁶⁶ M. PERSIANI, *Crisi economica e crisi del welfare state*, testo disponibile all’indirizzo internet www.aid.l.ass.it/documenti-1/Persiani_Aid.l.ass_2013.doc, § 3.

²⁶⁷ D. GAROFALO, “Esodati”, “salvaguardati”, “esclusi” nella riforma pensionistica Monti-Fornero, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali* n. 139, 2013, 3, p. 370.

previdenziale vigente dei lavoratori in servizio²⁶⁸. Viene ricordato che, «al contrario di quanto avveniva vigente l'ordinamento corporativo, i contributi previdenziali non costituiscono più il corrispettivo, in senso tecnico, delle prestazioni previdenziali né queste il corrispettivo dei contributi. E ciò perché anche le pensioni sono, ormai quasi sempre, solo indirettamente ragguagliate ai contributi effettivamente versati». La posizione è parimenti rinvenibile nel più generale dibattito sulla valenza dei contributi nella attuale configurazione del sistema (v. *infra*, sez. 2, § 2.1), e porta a sostenere «la piena legittimità costituzionale [...] di una legge che modifichi il regime previdenziale vigente dei lavoratori in servizio».

Secondo il citato orientamento, il contemperamento tra diritti sociali e equilibrio finanziario, che è il motivo di fondo della presente trattazione, è risolto nel senso che il legislatore dovrebbe «dare sicurezza ai pensionati attuali e futuri sulla tenuta finanziaria del sistema stesso», nello stabilire «obiettivi della politica previdenziale nell'esercizio della sua discrezionalità e secondo valutazioni di congruità sociale»²⁶⁹. In quest'ottica la previdenza assume un ruolo più ampio: «l'erogazione delle prestazioni previdenziali non soddisfa soltanto l'interesse del lavoratore, ma anche e soprattutto l'interesse di tutta la collettività a che, come già si è avuto modo di notare, ogni cittadino abbia garantite quelle condizioni economiche e sociali che consentano l'effettivo esercizio dei suoi diritti civili e politici»²⁷⁰.

La legge che ha aperto la stagione di riforme in ambito pensionistico negli anni '90 così recitava²⁷¹: «Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare [...] decreti legislativi per il riordino del sistema previdenziale dei lavoratori dipendenti privati e pubblici, *salvaguardando i diritti quesiti*, con lo scopo di stabilizzare al livello attuale il rapporto tra spesa previdenziale e

²⁶⁸ M. PERSIANI, *Sul preteso diritto di mantenimento del trattamento pensionistico nella prospettiva di una razionalizzazione del sistema previdenziale*, in *RGL*, III, 1977, pp. 246 ss.

²⁶⁹ Cfr. M. PERSIANI, *Aspettative e diritti nella previdenza pubblica e privata*, in *AD.L.*, 1998, pp. 327 ss.

²⁷⁰ M. PERSIANI, *op. cit.* 1977, pp. 246-247.

²⁷¹ Art. 3, comma 1, l. 421/1992.

prodotto interno lordo e di garantire [...] trattamenti pensionistici obbligatori omogenei [...]» (corsivo di chi scrive).

In presenza di una simile clausola di salvaguardia, le conclusioni precedenti sembrerebbero frustrate. Nell'ultima riforma, invece, a rigor di logica esse dovrebbero trovare cittadinanza. Eppure, paradossalmente, proprio la mancanza della clausola di salvaguardia, generando il fenomeno dei c.d. esodati (v. *infra*, § 1.3.3), ha determinato l'impossibilità di questa categoria di cittadini a veder garantite quelle condizioni economiche e sociali che consentano l'effettivo esercizio dei diritti civili e politici e ha alimentato una situazione di bisogno con evidenti rischi per la sicurezza sociale degli individui coinvolti²⁷².

In definitiva, mentre le riforme degli anni '90 e anche la riforma Maroni (v. *supra*, § 1.3) avevano compensato l'inasprimento dei requisiti di assicurazione e contribuzione con la gradualità delle innovazioni normative, la legislazione previdenziale successiva ha rifiutato l'applicazione della teoria dei diritti quesiti optando per il ricorso a clausole di salvaguardia numericamente contingentate.

La corrispondenza tra la riforma del '95 e quella del 2011, evidenziata da più di un autore (v. *supra*, § 1.2, e in particolare nota n. 27), è smentita almeno in questo punto: il d.l. 201/2011 rompe un tabù, quello dei diritti quesiti, posto in modo assolutamente discrezionale (di discrezionalità si tratta, e non di ottemperanza a principi costituzionali, almeno fino a una pronuncia in tale ultimo senso della Corte) dalla legge 335/95²⁷³.

1.3.2 Le deroghe alla nuova disciplina

Hanno potuto usufruire del vecchio sistema i soggetti che avevano maturato i requisiti per la pensione in base alle vecchie regole entro il 31

²⁷² D. GAROFALO, "Esodati", "salvaguardati", "esclusi" nella riforma pensionistica Monti-Fornero, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali* n. 139, 2013, 3, p. 371.

²⁷³ Cfr. P. SANDULLI, *Il sistema pensionistico tra una manovra e l'altra – Prime riflessioni sulla l. n. 214/2011*, in *RDSS*, p. 14; M. CINELLI, *op. cit.* 2012, p. 389.

dicembre 2011. Costoro sono potuti andare in pensione già nel 2012 sulla base delle regole in vigore al 31 dicembre del 2011²⁷⁴.

Dispensate dalle nuove modifiche sono le lavoratrici di cui all'art. 1, comma 9, l. 23 agosto 2004, n. 243, le quali potranno ancora conseguire la pensione di anzianità con almeno 35 anni di versamenti e 57 anni di età, se dipendenti, 58 se autonome, purché optino per un calcolo integralmente contributivo della pensione (v. *infra*, § 1.3.4).

Con la legge di conversione è stata introdotta un'attenuazione per fronteggiare le situazioni in corso di prossima maturazione nel corso del 2012: si tratta di una deroga che ha consentito di andare in pensione a 64 anni, senza attendere i 66 previsti dalla riforma, a due categorie di lavoratori²⁷⁵. Da una parte vi erano i dipendenti del settore privato che entro il 31 dicembre 2012 maturavano i requisiti per la pensione di anzianità secondo le vecchie regole (un minimo di 35 anni di contributi con 60 anni di età), con almeno 64 anni di età. Dall'altra vi erano i dipendenti di sesso femminile del settore privato che maturavano entro il 31 dicembre 2012 un'anzianità contributiva di almeno 20 anni ed un'età anagrafica di almeno 60. Anche per tali soggetti è stato possibile conseguire la pensione di vecchiaia al compimento dei 64 anni di età.

La deroga non si applicava ai dipendenti pubblici, destando forti sospetti di discriminazione ingiustificata²⁷⁶.

Il trattamento derogatorio è riservato, altresì, ai lavoratori il cui rapporto di lavoro si sia risolto entro il 31 dicembre 2011 in ragione di particolari accordi individuali²⁷⁷ di incentivo all'esodo²⁷⁸; ai lavoratori

²⁷⁴ Art. 24, comma 3, d.l. 201/2011; peraltro tali soggetti potevano avvalersi di una certificazione del loro diritto da parte dell'ente di appartenenza, secondo una esperienza risalente all'art. 1, c. 3, della legge 243/2004, con un effetto meramente dichiarativo e non certo costitutivo.

²⁷⁵ Art. 24, comma 15 bis, d.l. 201/2011.

²⁷⁶ O. MANZI, *Riforma delle pensioni: il regime transitorio tra vecchie e nuove regole*, in *Il lavoro nella giurisprudenza* 6/2012, IPSOA, Milano, p. 553.

²⁷⁷ Accordi sottoscritti ai sensi degli artt. 410 (tentativo di conciliazione), 411 (processo verbale di conciliazione) e 412 ter (altre modalità di conciliazione e arbitrato previste dalla contrattazione collettiva) del codice di procedura civile.

²⁷⁸ Art. 6, comma 2-ter, d.l. 216/2011, l. conv. 14/2012.

collocati in mobilità o in mobilità lunga²⁷⁹, quando ciò sia avvenuto per effetto di accordi collettivi stipulati entro il 4 dicembre 2011²⁸⁰; ai lavoratori che maturino i vecchi requisiti (anagrafico e contributivo) per l'accesso al pensionamento successivamente al 31.12.2011 e che prima della data del 4.12.2011, siano stati autorizzati alla prosecuzione volontaria della contribuzione²⁸¹; ai lavoratori che alla data del 31 ottobre 2011 risultano essere in congedo per assistere figli con disabilità grave, i quali maturino, entro ventiquattro mesi dalla data di inizio del predetto congedo, il requisito contributivo per l'accesso al pensionamento²⁸²; nonché ai lavoratori destinatari delle prestazioni dei fondi di solidarietà di settore²⁸³, purché, anche in tal caso, ciò si sia verificato per effetto di accordi collettivi stipulati anch'essi entro il 4 dicembre 2011²⁸⁴; e, infine, ai dipendenti pubblici esonerati dal servizio entro quella stessa data²⁸⁵.

1.3.3 Gli "esodati"

Il problema è che le dispense, come continuamente rimodulate, valevano ogni volta nei limiti delle risorse messe a disposizione dal legislatore ed erano numericamente contingentate²⁸⁶.

Cosicché, all'interno delle stesse categorie, espressamente individuate come meritevoli di essere beneficiarie della ultrattività della precedente disciplina, si sono inclusi alcuni soggetti ed esclusi gli altri; e si sono selezionati i primi sulla base di un criterio che nulla ha a che vedere con le circostanze giustificative di quella stessa "salvaguardia", per fondarsi su

²⁷⁹ Rispettivamente, artt. 4 e 24, legge n. 223 del 1991 e art. 7 della stessa legge.

²⁸⁰ Art. 24, comma 14, lett. a) e b), d.l. 201/2011.

²⁸¹ Art. 24, comma 14, lett. d), d.l. 201/2011.

²⁸² Art. 24, comma 14, lett. e-bis), d.l. 201/2011.

²⁸³ Art. 2, comma 28, legge 662/1996.

²⁸⁴ Art. 24, comma 14, lett. c), d.l. 201/2011.

²⁸⁵ Art. 24, comma 14, lett. e), d.l. 201/2011.

²⁸⁶ Ad esempio, v. art. 24, comma 15, d.l. 201/2011.

dati, viceversa, esteriori e casuali, con probabile violazione del principio di ragionevolezza²⁸⁷.

I plurimi interventi legislativi a tutela delle categorie di lavoratori salvaguardabili hanno sì ampliato l'area della salvaguardia²⁸⁸, ma non sono stati in grado di eliminare il fenomeno dei c.d. esodati.

I più interessanti profili della tematica sono, da un lato, la legittimità della normativa sugli esodati rispetto ai parametri costituzionali e comunitari; dall'altro lato, come protezione sostitutiva rispetto a quella loro negata dalla legge dello Stato, l'utilizzabilità delle tutele di diritto privato comune (come la presupposizione) per invalidare l'accordo con il quale in cambio di incentivi, gli esodati abbiano posto fine al rapporto di lavoro nella prospettiva di godere della pensione²⁸⁹.

Dal 23 giugno è previsto che vada all'esame della Camera dei deputati una proposta di legge che punta a risolvere definitivamente il problema.

La proposta normativa, dal punto di vista finanziario, avrà strada difficile: le stime Inps degli oneri di questo nuovo intervento prevedono un costo aggiuntivo di 47,145 miliardi di euro tra il 2014 e il 2025, e la Ragioneria generale dello Stato ha già espresso parere negativo sulla copertura prevista per l'intervento, basata sull'aumento delle entrate legate a giochi pubblici online e lotterie istantanee.

Oltre alle categorie di lavoratori già interessate dai precedenti interventi, per cui si allentano ulteriormente i requisiti, vengono previste due nuove categorie di salvaguardati: i soggetti con contratto a tempo determinato che hanno smesso di lavorare tra il 2007 e il 2011, non rioccupati a tempo indeterminato e che raggiungono la decorrenza della pensione entro 36 mesi dall'entrata in vigore della legge 214/2011; i

²⁸⁷ M. CINELLI, "Esodati", "salvaguardati", "esclusi" nella riforma pensionistica Monti-Fornero, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali* n. 139, 2013, 3, p. 377.

²⁸⁸ V. nota n. 50.

²⁸⁹ D. GAROFALO, "Esodati", "salvaguardati", "esclusi" nella riforma pensionistica Monti-Fornero, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali* n. 139, 2013, 3, p. 343.

soggetti con 15 anni di contribuzione al 31 dicembre 1992 e chi prima di tale data era stato ammesso alla prosecuzione volontaria dei contributi²⁹⁰.

1.3.4 L'opzione donna e la riforma

La riforma delle pensioni consente espressamente ad alcune tipologie di lavoratrici di non essere investite dalle novità normative: l'art. 24 comma 14 della legge 214/2011 fa infatti salva la situazione dei "soggetti di cui all'articolo 1, comma 9 della legge 23 agosto 2004, n. 243, e successive modificazioni e integrazioni".

L'art. 1, comma 9, della legge 243/2004 prevede, in via sperimentale e fino al 31 dicembre 2015, la possibilità di conseguire il diritto all'accesso al trattamento pensionistico di anzianità in presenza di un'anzianità contributiva pari o superiore a 35 anni e di un'età non inferiore a 57 anni per le lavoratrici dipendenti e a 58 anni per le lavoratrici autonome, a condizione che optino per un trattamento calcolato con le regole del sistema contributivo. I requisiti anagrafici, dal 2013, devono essere incrementati di 3 mesi a causa degli aumenti legati alla speranza di vita. L'importo del taglio dell'assegno pensionistico oscilla fra il 30% e il 50% di quello ordinariamente spettante se la lavoratrice avesse perfezionato un ordinario diritto a pensione.

La legge 243/2004 dispone che entro il 31 dicembre 2015 il Governo verifichi i risultati della sperimentazione, al fine di una sua eventuale prosecuzione. Il problema è che il legislatore non ha approfittato dell'ultima riforma non solo per verificare i risultati della sperimentazione, ma nemmeno per intervenire su un aspetto poco chiari della norma in questione.

Dal momento che la legge 214/2011 ha abolito le finestre mobili, il dubbio si pone se questo valga anche per le iscritte che potrebbero essere

²⁹⁰ M. PRIOSCHI, *La Camera riapre la lista infinita degli esodati*, in *Il Sole 24 ore*, 4 giugno 2014.

interessate dalla norma del 2004, e si pone in questi mesi con particolare dirompenza²⁹¹.

L'Inps, con le circolari 53/2011, 35 e 37/2012, ha precisato che anche nei confronti di queste lavoratrici deve trovare applicazione la finestra mobile, di dodici mesi nel caso delle dipendenti e di diciotto per le autonome. Questa posizione costituisce un *revirement* rispetto a una precedente circolare²⁹²: in quell'occasione l'Istituto aveva esonerato le lavoratrici dal differimento al fine di preservare la previgente disciplina di accesso alla pensione, discostandosi dalla circolare Inpdap 18/2010. Il conflitto tra i due istituti di previdenza si è quindi definitivamente risolto nel senso indicato dal parere ministeriale del 22 febbraio 2011.

La rettifica dell'orientamento ha causato un inasprimento, poiché la data dal 31 dicembre 2015 deve essere intesa come data ultima di accesso al pensionamento e non il giorno di perfezionamento dei requisiti anagrafici e contributivi.

Tuttavia a gennaio le commissioni Lavoro di Camera e Senato hanno ritenuto che l'Inps abbia interpretato “in modo restrittivo e nell'ottica della minor spesa le norme vigenti”. Le commissioni hanno quindi chiesto una revisione della posizione, chiedendo al Governo²⁹³ di sollecitare l'Inps a che alle lavoratrici non siano applicate né la finestra mobile, né le aspettative legate all'aumento della speranza di vita, restando valida la semplice maturazione dei requisiti anagrafici e contributivi entro il 2015. Secondo le Commissioni, il d.l. 201/2011 non novella il regime

²⁹¹ Poiché nell'Inps le pensioni di anzianità hanno decorrenza dal 1° giorno del mese successivo a quello di maturazione dei requisiti (e di finestra mobile), per le lavoratrici autonome i requisiti avrebbero dovuto essere perfezionati entro la fine del mese di maggio 2014. A tale data le interessate dovranno aver perfezionato 35 anni di contributi e 58 anni e 3 mesi di età. Pertanto rimarranno escluse le donne, che avranno 35 anni di contributi, ma nate dopo il 28 febbraio 1956. Da maggio 2014 la finestra mobile si completerà a fine novembre 2015 e quindi la decorrenza della pensione potrà essere il 1° dicembre 2015. Più tempo per le lavoratrici dipendenti poiché avranno requisiti anagrafici e di finestra più favorevoli. La data di nascita limite è rappresentata dal 31 agosto 1957, perché perfezioneranno il requisito anagrafico richiesto entro il 30 novembre 2014 e se risulterà perfezionato anche quello contributivo, l'accesso alla pensione potrà avvenire a decorrere dal 1° dicembre 2015.

²⁹² La numero 126/2010, emanata a ridosso del d.l. 78/2010 che ridefiniva le finestre mobili.

²⁹³ Commissioni Lavoro Camera e Senato, risoluzione 21/11/2013.

sperimentale e pertanto le disposizioni in esso contenute rimangono valide e non costituiscono una deroga al nuovo regime pensionistico.

Sezione 2. La situazione finanziaria del sistema pensionistico italiano

2.1 Riforma o razionalizzazione? Parte 1: la scelta per il contributivo

L'art. 24, comma 2, del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla l. 22 dicembre 2011, n. 214, estende il criterio di calcolo contributivo (introdotto con la legge 8 agosto 1995, n. 335 e applicato con gradualità) a tutte le pensioni maturate a partire dal primo gennaio 2012 limitatamente ai periodi assicurativi successivi a tale data.

La dottrina si è interrogata sul valore sistematico di tale scelta. Il punto consiste, in definitiva, nel ruolo da assegnare al criterio di computo

contributivo nell'impianto complessivo, ed è ancora oggetto di discussioni²⁹⁴.

Il nuovo meccanismo, già nel 1995, è stato interpretato da parte della dottrina come un segnale di ritorno a «quel valore di corresponsività, cui era rigorosamente ispirato il modello corporativo»²⁹⁵. Se così fosse, perderebbe terreno la prevalente tesi che riconduce l'intero sistema previdenziale alla funzione solidaristica di liberazione dell'individuo da uno stato di bisogno²⁹⁶.

Tuttavia, la perdurante presenza della solidarietà a scapito della corresponsività appoggerebbe le sue basi sulla seguente constatazione: l'introduzione del metodo contributivo non è stata accompagnata, né oggi come allora, dalla modifica del meccanismo di finanziamento della tutela, che è rimasto a ripartizione.

Così, a chi parlava e parla di vera e propria "riforma", in modo del tutto legittimo si opponeva e si oppone chi ritiene più appropriato il termine "razionalizzazione"²⁹⁷. Per questi ultimi i criteri di calcolo retributivo e contributivo sono sostanzialmente omogenei: entrambi esprimono una semplice correlazione tra prestazione dovuta e contribuzione accreditata.

Il dibattito sull'importanza e il ruolo del metodo di calcolo contributivo è stato a lungo condizionato dalla scelta effettuata dalla legge 421/92, che qualificò come "diritto quesito" il parametro della anzianità contributiva di 15 anni al primo gennaio 1993 – e quindi 18 anni dal primo gennaio 1996 – cristallizzando l'utilizzazione dello stesso esclusivamente

²⁹⁴ V. il riassunto che propone G. LUDOVICO in *Sostenibilità e adeguatezza della tutela pensionistica: gli effetti della crisi economica sul sistema contributivo*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2013, 4-5, di seguito riportato riadattato alla trattazione.

²⁹⁵ Così R. PESSI, *Il "sistema" giuridico della previdenza sociale*, in *Arg. Dir. Lav.*, 1997, I, p. 88. L'affermazione è volutamente iperbolica e provocatoria, dato che lo stesso Autore mette in dubbio la corresponsività di quel sistema «dove, giova ricordare, la pensione nasceva come rendita e non come capitale convertito in rendita e quindi non subiva il filtro correttivo in termini di "perfetta" corresponsività del coefficiente di trasformazione», in *Lezioni di diritto della previdenza sociale*, settima edizione, CEDAM, 2011, p. 159.

²⁹⁶ Secondo la nota elaborazione di M. PERSIANI in *Il sistema giuridico della previdenza sociale*, Padova, 1960.

²⁹⁷ M. PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale*, Padova, 2012, pp. 37 ss.

col metodo di calcolo retributivo, fino ad allora operante. Cosicché si andava a formare un vincolo, gravante sul legislatore delegato del 1992, che ha impedito una riconsiderazione del parametro anche nella legislazione successiva in materia.

In realtà, anche se il termine *sistema* è quello usato dal legislatore, la tesi della intoccabilità del diritto quesito è confutabile sottolineando che si tratta non tanto di innovazione di sistema, quanto di diverso metodo di calcolo della prestazione²⁹⁸.

La distonia tra sistema di finanziamento e metodo di calcolo ha delle conseguenze. Infatti, da una parte le prestazioni non sono finanziate dalla contribuzione accumulata dai beneficiari, ma da quella versata dai lavoratori attivi; dall'altra, le prestazioni vengono virtualmente commisurate alla contribuzione accumulata durante la vita lavorativa come se si trattasse di un "rimborso rateale" di quest'ultima.

Talché viene trasferito, in capo all'iscritto, il rischio economico: nei periodi di crisi egli sarà esposto non solo ad una maggiore instabilità d'impiego e ad una possibile carenza di contribuzione, ma anche ad una sicura contrazione del tasso di rendimento dei contributi che si riflette automaticamente in un minor importo della futura prestazione. E ciò quando invece, nei sistemi a ripartizione, le risorse necessarie al finanziamento delle prestazioni provengono dal gettito contributivo alimentato dai lavoratori attivi, sicché in tali regimi non dovrebbe neppure sussistere un rischio di rendimento dei contributi, ma soltanto quello dell'invecchiamento demografico.

Sembra, in ultima analisi, che con la riforma (ovvero razionalizzazione) si sia abbandonata la funzione positiva del sistema a ripartizione²⁹⁹, e si sia distorto il sistema a capitalizzazione, nel momento in cui le prestazioni non vengono collegate in modo "reale" alla contribuzione

²⁹⁸ P. SANDULLI, *ult. op. cit.*, p. 14.

²⁹⁹ Essenzialmente quella di salvaguardare le pensioni dal rischio dei rendimenti finanziari.

accumulata dai beneficiari (veri e propri investimenti a lungo termine), ma in modo “virtuale”³⁰⁰.

Così il tema, di importanza capitale, della combinazione e diversificazione dei rischi tra Pilastro pubblico a ripartizione e Pilastro privato a capitalizzazione – principale oggetto della carriera accademica del min. Elsa Fornero³⁰¹, fautrice della riforma – si è giuridicamente tradotto in una infausta mescolanza dei due sistemi all’interno del Pilastro pubblico e, quindi, in una concentrazione dei rischi.

2.2 Riforma o razionalizzazione? Parte 2: oltre la disciplina delle pensioni

Al di là del significato della scelta di un metodo di calcolo contributivo, bisogna riconoscere che la riforma Fornero non si è limitata a modificare la disciplina delle pensioni, bensì ha rimodellato l’intero sistema pensionistico.

Essa ha disposto persino l’avvio da parte del Ministero di un «programma coordinato di iniziative di informazione e di educazione previdenziale»³⁰² e l’istituzione di «un tavolo di confronto con le parti sociali al fine di riordinare il sistema degli ammortizzatori sociali e degli istituti di sostegno al reddito e della formazione continua»³⁰³, adottando in tal modo un respiro ampio e preconizzando nuove prospettive.

2.2.1 L’armonizzazione

Come già detto – qui nel testo e nella stessa legge – viene posto l’obiettivo dell’armonizzazione dei regimi previdenziali.

³⁰⁰ Cfr. G. LUDOVICO, *op. cit.*

³⁰¹ Tra i più recenti contributi: E. FORNERO, *Crisi finanziaria e riforme previdenziali: quale ripensamento critico?*, in “*Politica economica*” 1/2009, pp. 57-74; E. FORNERO, A. LUSARDI, C. MONTICONE, *Adequacy of Saving for Old Age in Europe*, paper preparato per il progetto *Forward Look «Aging, Health and Pensions in Europe»*, 2009; E. FORNERO, A. LUSARDI, C. MONTICONE, *Maestro di risparmio cercasi*, pubblicato su *www.lavoce.info* del 23 giugno 2008.

³⁰² Art. 24, comma 29, d.l. 201/2011.

³⁰³ Art. 24, comma 30, d.l. 201/2011.

In primo luogo, gli istituti della causa di servizio, dell'equo indennizzo e della pensione privilegiata non saranno più applicabili all'interezza dei dipendenti pubblici ma solo a poche categorie³⁰⁴.

Ben più emblematica, poi, è la soppressione dell'Inpdap e dell'Enpals, con confluenza delle rispettive funzioni nell'Inps³⁰⁵. La scelta interviene appena dopo la legge di stabilità 183/2011, varata dal governo precedente, che pure si premurava di dettare disposizioni per la formazione del bilancio dei suddetti enti soppressi³⁰⁶.

Si coinvolge anche il livello normativo inferiore a quello legislativo: si prevede che vengano adottate con regolamento ministeriale «misure di armonizzazione dei requisiti di accesso al sistema pensionistico» «allo scopo di assicurare un processo di incremento dei requisiti minimi di accesso al pensionamento anche ai regimi pensionistici e alle gestioni pensionistiche per cui siano previsti, alla data di entrata in vigore del presente articolo, requisiti diversi da quelli vigenti nell'assicurazione generale obbligatoria»³⁰⁷.

Viene scorto³⁰⁸ un velato obiettivo di armonizzazione anche nella disposizione³⁰⁹ che impone alle casse di previdenza dei liberi professionisti di adottare misure atte ad assicurare l'equilibrio finanziario delle rispettive gestioni, attraverso bilanci tecnici riferiti ad un arco temporale di cinquanta anni.

2.2.2 *Il super-Inps*

Un intervento a carattere istituzionale è contenuto nell'art. 21, che commina la soppressione di INPDAP ed ENPALS e il loro assorbimento nell'INPS secondo una tecnica di incorporazione comportante la integrale

³⁰⁴ Art. 6 d.l. 201/2011.

³⁰⁵ Art. 21, comma 1, d.l. 201/2011.

³⁰⁶ Art. 2, l. 183/2011.

³⁰⁷ Art. 24, comma 18, d.l. 201/2011.

³⁰⁸ M. CINELLI e A. C. NICOLINI, *op. cit.*, p. 544.

³⁰⁹ Art. 24, comma 24, d.l. 201/2011.

successione universale nel complesso delle situazioni giuridiche attive e passive.

2.2.3 *La previdenza complementare nella riforma*

Il comma 28 dell'art. 24 prevede l'avvio di uno studio sulla possibilità di introdurre forme di «decontribuzione parziale dell'aliquota obbligatoria verso schemi previdenziali integrativi, in particolare a favore delle giovani generazioni». La disposizione è interessante ai fini della presente trattazione – che si occupa del sistema pensionistico obbligatorio (e la previdenza complementare è obbligatoria in Francia ma non in Italia) – perché essa non si limita a prevedere, anche se solo in *nuce*, semplici misure di agevolazione contributiva, ma rivela l'avvio di un vero e proprio progetto di riassetto degli equilibri del sistema previdenziale, finalizzato ad alleggerire quello che attualmente costituisce il “primo Pilastro”, in favore della previdenza privata³¹⁰.

Già la riforma, con la protrazione del momento di fruizione della prestazione pensionistica complementare³¹¹ e col passaggio immediato al metodo di calcolo contributivo può incidere significativamente sull'equilibrio delle forme a prestazione definita che si propongono di garantire, nel complesso dei due livelli pensionistici, una significativa percentuale della retribuzione finale. Difatti, per un verso la protrazione dell'età pensionabile determina un rallentamento nel flusso delle erogazioni; per altro verso la più o meno consistente riduzione del trattamento pensionistico di base incrementa la misura della prestazione a carico della forma³¹².

2.3 **La spesa pensionistica**

³¹⁰ M. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, Giappichelli, 2013.

³¹¹ Per via del collegamento tra i due Pilastri sancito dall'art. 11, comma 2, d.lgs. 252/2005.

³¹² P. SANDULLI, *La manovra «Salva-Italia» e i fondi pensione*, in *Osservatorio Giuridico Mefop* n. 28/2012, p. 4.

Le direttive di principio di cui al comma primo dell'art. 24 sono seguite sia da articolate manovre in tema di requisiti di accesso al trattamento pensionistico, sia da norme riconducibili alle esigenze di contenimento e di funzionalizzazione della spesa pensionistica. Emergono in primo luogo la riduzione degli effetti della perequazione e l'orientamento per le scelte di riassetto degli enti di previdenza per liberi professionisti.

2.3.1 La perequazione

Sintomatica dell'obiettivo ricercato dalla riforma è la "confessione" del legislatore contenuta nell'incipit al comma 25 dell'art. 24, recante il blocco della perequazione automatica: «In considerazione della contingente situazione finanziaria». L'intervento ha poco a che vedere, quindi, con esigenze di perequazione, di giustizia³¹³.

La rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici³¹⁴ per il biennio 2012 e 2013 è riconosciuta esclusivamente ai trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a due volte il trattamento minimo Inps, nella misura del 100 per cento. Per le pensioni di importo superiore a tre volte il trattamento minimo INPS e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante ai sensi del presente comma, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato.

Viene soppresso l'articolo 18, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito con legge 15 luglio 2011, n. 111; anche in questo caso, quindi, la disposizione della manovra invernale sostituisce quella che era stata messa a punto durante la manovra estiva, in senso negativo.

³¹³ La norma trova non sorprendenti assonanze con l'incipit del comma 22 bis dell'art. 18 della legge n. 111/2011, così formulato: «in considerazione della eccezionalità della situazione economica internazionale e tenuto conto delle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica» anch'esso utilizzato, in quell'occasione di poco precedente a quella trattata, per consentire l'introduzione del contributo di perequazione sui trattamenti pensionistici elevati.

³¹⁴ Secondo il meccanismo stabilito dall'articolo 34, comma 1, della legge 448/1998.

La rinnovata scelta di blocco parziale della perequazione nella valorizzazione della finalità di contenimento della spesa trova un sicuro appoggio nella giurisprudenza costituzionale (non c'è da stupirsi, dati i precedenti: v. *supra* cap. 1, sez. 2, § 2.4 e *supra* cap. 3, §). La sentenza della Corte costituzionale n. 316/2010 aveva influenzato la rielaborazione della norma ora soppressa. Poiché quest'ultima è stata comunque sostituita da un'altra di pressappoco identico contenuto, le conclusioni della Corte sono ancora valide³¹⁵.

I criteri forniti sono: la meritevolezza dell'obiettivo perseguito; la marginalità della misura rispetto al profilo della adeguatezza delle prestazioni, specialmente in ragione della elevata consistenza dei trattamenti colpiti (in tal modo escludendo la violazione del principio di uguaglianza); la discrezionalità riconosciuta al legislatore nella determinazione dei trattamenti pensionistici, nella ricerca di un bilanciamento di valori contrapposti, anche in relazione alle disponibilità finanziarie ed alle esigenze di bilancio.

La preoccupazione della Corte per un eccessivo ricorso alla misura³¹⁶ non sembra valutata dall'ultimo legislatore, il quale reitera a breve la manovra di blocco, include trattamenti più modesti, e contemporaneamente dispone un ulteriore prelievo, il "contributo di perequazione" (comma 31 bis).

2.3.2 *Le forme di previdenza dei liberi professionisti*

Il riassetto finanziario delle forme pensionistiche, agli occhi del legislatore, è risolvibile principalmente con l'adozione del metodo di calcolo contributivo. La convinzione è provata dalla disposizione principale

³¹⁵ Cfr. P. SANDULLI, *Il sistema pensionistico tra una manovra e l'altra. Prime riflessioni sulla legge n. 214/2011*, in *RDSS*, n. 1, 2012, p. 24.

³¹⁶ Si legge: «La frequente reiterazione di misure intese a paralizzarlo [l'adeguamento], esporrebbe il sistema ad evidenti tensioni con gli invalicabili principi di ragionevolezza e proporzionalità, perché le pensioni, sia pure di maggiore consistenza, potrebbero non essere sufficientemente difese in relazione ai mutamenti del potere d'acquisto della moneta».

dell'intera manovra, il comma 2, e da una sua riconferma in un ambito diverso, quello degli enti di cui al decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509, e al decreto legislativo 10 febbraio 1996, n. 103. Il fine è sempre quello: l'«esigenza di assicurare l'equilibrio finanziario delle rispettive gestioni».

Questi, nell'esercizio della loro autonomia gestionale, dovevano adottare, entro il 30 settembre 2012, misure volte ad assicurare l'equilibrio tra entrate contributive e spesa per prestazioni pensionistiche secondo bilanci tecnici riferiti ad un arco temporale di cinquanta anni. In caso di inottemperanza, sono state loro applicate proprio le disposizioni di cui al comma 2 dell'art. 24 sull'applicazione del pro-rata agli iscritti alle relative gestioni e un contributo di solidarietà, per gli anni 2012 e 2013, a carico dei pensionati, nella misura dell'1 per cento³¹⁷.

Tra i dubbi sollevati in dottrina, meritano attenzione due questioni di metodo, indicative dell'approccio del legislatore. Da una parte, è ovvio che l'adozione *ex nunc* del metodo contributivo, spontanea o su sanzione, non possa riequilibrare una gestione pensionistica, se non è accompagnata da altre significative misure. Dall'altra, il riferimento ai bilanci tecnici comporta l'applicazione di criteri di calcolo che considerino tutte le componenti, finanziarie ed attuariali, compresi gli investimenti patrimoniali, oggetto della normativa in fieri sui controlli. Orbene, se tale normativa non venisse implementata, si determinerebbe una situazione di squilibrio meramente formale, indotto paradossalmente dallo stesso legislatore³¹⁸.

2.4 Criticità della riforma

³¹⁷ Art. 24, comma 24, d.l. 201/2011.

³¹⁸ P. SANDULLI, *ult. op. cit.*, p. 28.

La collocazione temporale della riforma Fornero consente di delinearne criticità che, nell'esperienza di riforma francese (cap. II), ancora necessitano del tempo per potersi manifestare.

Innanzitutto, si premette che la riforma è stata realizzata in una fase di acuta crisi finanziaria, con procedura d'urgenza e senza confronto con le parti sociali. Già all'indomani del varo si rendevano opportuni interventi ulteriori che, da un lato, assicurassero la compatibilità delle scelte effettuate col contesto macroeconomico e, dall'altro, rendessero coerente il disegno complessivo del sistema pensionistico, nelle sue componenti previdenziali e assistenziali³¹⁹.

Aumentando l'età di pensionamento, a causa del peggioramento dell'indice demografico, il rapporto tra pensionati ed occupati diminuisce. Se in una situazione di crescita ciò è senz'altro un risultato positivo, la modalità repentina con cui ciò è stato ricercato e la fase macroeconomica di profonda recessione potrebbero invece avere effetti negativi sull'occupazione dei più giovani (e in generale dei disoccupati) e la disoccupazione, in assenza di coperture contributive, si traduce per i lavoratori nella mancanza di contribuzione per i periodi di inattività e nella conseguente riduzione della futura pensione³²⁰.

Ancora, la decisione di aumentare l'età di pensionamento non ha tenuto conto del fatto che in Italia il sistema pensionistico contributivo coesiste con pensioni di tipo assistenziale sottoposte alla prova dei mezzi. Questa situazione fa emergere significativi problemi di incentivo, particolarmente per i lavoratori più poveri. Il rischio è quello delle "trappole della povertà"³²¹ nelle quali all'aumentare della pensione contributiva

³¹⁹ A. MARANO, C. MAZZAFERRO, M. MORCIANO, *Le criticità della riforma pensionistica "Monti-Fornero". Una prima valutazione mediante un modello di microsimulazione*, in *"Economia & lavoro"* 3/2012, p. 107.

³²⁰ G. LUDOVICO, *op. cit.*, p. 909.

³²¹ A. MARANO, C. MAZZAFERRO, M. MORCIANO, *The Strengths and Failures of Incentive Mechanisms in Notional Defined Contribution Pension Systems*, in *Giornale degli economisti e Annali di economia*, Vol. 71 - N. 1 October 2012, pp. 33-70.

maturata i lavoratori poveri vedono ridursi le prestazioni assistenziali, dato che la pensione contributiva non è completamente cumulabile con l'assegno sociale. Per questo, il sistema di tipo contributivo rischia di perdere la sua neutralità di base rispetto a scelte individuali quali quelle fra lavoro e tempo libero, fra pensionamento e non pensionamento, fra rimanere e uscire dal mercato del lavoro, fra lavorare nell'economia sommersa o in chiaro³²², e per riacquisire questa neutralità è necessario congegnare un sistema di incentivi adeguato.

Ad esempio, individui che non hanno prospettive di maturare prima dei 70 anni una pensione di almeno 1,5 volte l'assegno sociale potrebbero propendere ad uscire dal mercato del lavoro ufficiale: da una parte, infatti, non possono accedere al pensionamento prima dei 70 anni; dall'altra, continuare una contribuzione regolare non apporterebbe alcun vantaggio, posto che al raggiungimento dei 70 anni avrebbero comunque diritto, indipendentemente dall'accantonamento o meno di contributi, a una prestazione pari a circa 1,5 volte l'assegno sociale di base³²³.

Vi è altresì l'ipotesi in cui un lavoratore con pensione inferiore a 1,5 volte l'assegno sociale, dato che non può andare in pensione prima dei 70 anni, potrebbe benissimo scegliere di abbandonare il lavoro e richiedere l'assegno sociale a 66 anni; potrebbe poi, quattro anni dopo, richiedere la sostituzione dell'assegno sociale con la pensione contributiva. Il vantaggio risiede nell'applicazione di coefficienti più alti (perché corrispondenti all'età di 70 anni) di trasformazione del montante contributivo in rendita pensionistica³²⁴.

³²² La neutralità dei sistemi di tipo contributivo può essere spiegata riflettendo sul fatto che, in questo regime di computo, il prolungamento della permanenza dell'assicurato per un anno nel mercato del lavoro genera un aumento della prestazione pensionistica esattamente uguale ai maggiori contributi sociali versati nel corso dell'anno.

³²³ A. MARANO, C. MAZZAFERRO, M. MORCIANO, *Le criticità della riforma pensionistica "Monti-Fornero". Una prima valutazione mediante un modello di microsimulazione*, in *"Economia & lavoro"* 3/2012, p. 114.

³²⁴ *Id.*, p. 115.

Un altro effetto della crisi che assume diretta rilevanza nel sistema contributivo, comportando una notevole riduzione dei futuri trattamenti pensionistici, è il criterio di calcolo della rivalutazione del montante contributivo. Il legislatore ha assunto come riferimento la “variazione media quinquennale del prodotto interno lordo (PIL) nominale”. Se la scelta era comprensibile nel 1995, in un periodo di crescita, il quadro attuale non la giustifica più³²⁵.

Problemi ulteriori si hanno sul fronte dell’equità.

Uno, ereditato, parte dalla premessa che in un sistema contributivo la prestazione pensionistica si ottiene moltiplicando il valore totale della contribuzione versata e dei relativi rendimenti (montante contributivo) per dei coefficienti di trasformazione, diversi a seconda dell’età di pensionamento e inversamente correlati alla speranza di vita al momento del pensionamento. Orbene, questi coefficienti di trasformazione non possono dar conto delle specificità individuali nelle condizioni lavorative e di accesso ai servizi (in particolare sanitari). Così l’insufficiente previsione di correttori (come invece avviene in Francia col meccanismo della *pénibilité*, v. *supra*, cap. 2) rende il sistema pensionistico meno equo, stante che gli individui più istruiti e con maggior reddito sono statisticamente più longevi degli altri³²⁶.

Un altro problema è invece nuovo (o si ripropone con nuovi lineamenti) e consiste nelle regole di accesso al pensionamento.

Da una parte vi è il fatto che il requisito dell’età anagrafica è da collegare all’ammontare del trattamento pensionistico. I lavoratori più ricchi (con una pensione maturata di almeno 2,8 volte l’assegno sociale) possono andare in pensione dai 63 anni, quelli che arrivano almeno a 1,5 volte possono farlo a 66 anni, mentre i più poveri devono aspettare fino a 70

³²⁵ G. LUDOVICO, *op. cit.*, p. 910.

³²⁶ A. MARANO, C. MAZZAFERRO, M. MORCIANO, *Le criticità della riforma pensionistica "Monti-Fornero". Una prima valutazione mediante un modello di microsimulazione*, in *"Economia & lavoro"* 3/2012, p. 115.

anni; cosicché la differenza nei criteri di accesso al pensionamento «costituisce una formale penalizzazione dei lavoratori più deboli»³²⁷.

Dall'altra, vi è il fatto che anche il requisito contributivo va collegato all'ammontare della pensione. Atteso l'ammontare odierno dell'assegno sociale e l'attuale tasso di sostituzione della pensione rispetto all'ultimo trattamento retributivo, è da ritenere che, affinché il montante contributivo maturato possa sviluppare l'importo predetto, al lavoratore che sia destinatario di retribuzioni di entità non elevata occorreranno ben più dei 20 anni di lavoro e contribuzione previsti³²⁸.

Infine, prevedere un requisito minimo di 20 anni di contribuzione³²⁹ per l'accesso al trattamento pensionistico costituisce uno svantaggio per i lavoratori con rapporti di lavoro non stabili e discontinui, i quali rischiano di perdere i contributi versati. Da questo punto di vista, il regime precedente³³⁰ era forse più in linea con la ratio del sistema contributivo, richiedendo solo 5 anni di contribuzione³³¹.

Vero è che la tutela del lavoratore che abbia rapporti discontinui non è prerogativa di una riforma delle pensioni, ma è da imputare a una riforma del mercato del lavoro che incrementi la versatilità di impiego del lavoratore, riducendo i periodi di disoccupazione³³².

³²⁷ *Ibid.*

³²⁸ M. CINELLI e A. C. NICOLINI, *op. cit.*, p. 549.

³²⁹ Art. 24, comma 7, d.l. 201/2011 per la pensione di vecchiaia; art. 24, comma 10, d.l. 201/2011 per la pensione anticipata.

³³⁰ Art. 1, comma 2, prima parte, l. n. 335 del 1995.

³³¹ F. DI NICOLA, *Una riforma incoerente del sistema pensionistico*, in *nelmerito.com*, 23 dicembre 2011. Contra, M. CINELLI e A. C. NICOLINI, *op. cit.*, p. 546: «il più lungo arco temporale sul quale calcolare oggi il montante contributivo evita le incongruenze, cui, viceversa, conduceva quella più risalente norma nel “promettere” una possibilità di pensionamento con soli 5 anni di assicurazione; condizione di fatto assai difficile da realizzare, salvo che per coloro che avessero goduto di retribuzioni (e, dunque, contribuzioni) di livello particolarmente elevato».

³³² R. ROMEL, *op. cit.*, p. 271. Per quanto riguarda la situazione francese, interessanti considerazioni sono svolte da J.P. CHAUCHARD, *Faut-il couper le cordon entre travail et protection sociale ?*, in *RDT* 2011, pp. 677 ss. L'Autore riconosce che la piega presa dal sistema a partire dal piano del 1945 abbia strettamente legato il lavoro alla protezione sociale, tanto che «aujourd'hui, le lien entre travail salarié et protection sociale semble distendu, au point que l'idée même d'un droit social est contestée». Pertanto, egli si rivolge la domanda che dà il titolo all'articolo.

2.5 Conclusioni: la legge di stabilità 2014

La legge di stabilità 2014 (legge 28 ottobre 2013 n. 124, di conversione del decreto n. 102) contiene disposizioni in materia di ammortizzatori in deroga e accesso al pensionamento dei cosiddetti esodati. Essa costituisce la sede naturale per una revisione della situazione finanziaria del sistema³³³.

Innanzitutto il Parlamento è intervenuto sui conti dell'INPS. In ragione dell'acquisizione del disavanzo strutturale dell'incorporato INPDAP (v. *supra*, § 2.2.2), della diminuzione delle entrate contributive e dell'aumento degli oneri sostenuti per gli ammortizzatori sociali e le relative contribuzioni figurative – a causa della crisi economica e occupazionale – l'Istituto è in pesante deficit. La legge di stabilità ha elevato³³⁴ gli importi dei versamenti con i quali la finanza statale annualmente supporta le varie Gestioni; ciò a fronte di un maggiore controllo³³⁵ esercitato sugli enti gestori delle forme di previdenza e assistenza obbligatoria dalla Commissione parlamentare di vigilanza³³⁶, con una opportuna estensione delle verifiche dell'efficienza delle attività, non più solo con riferimento alle esigenze dei soggetti protetti e all'equilibrio delle gestioni, ma anche alle «finalità di finanziamento e sostegno del settore pubblico e con riferimento all'intero settore previdenziale ed assistenziale».

Le prestazioni costituiscono uno scontato bersaglio in occasione di tagli. In particolare, la misura costantemente praticata è il parziale blocco della perequazione delle pensioni. Per il triennio 2014-2016 la variazione del costo della vita verrà neutralizzata nelle seguenti misure di rivalutazione: a) al 100% per i soli trattamenti pari o inferiori a 3 volte il

³³³ Quanto segue prende spunto dal meticoloso lavoro di riordino dell'attività normativa svolto da M. CINELLI e C.A. NICOLINI con il paper *I debiti del super-Inps e i contenuti previdenziali della legge di stabilità per il 2014, attualità normative*, in *RIDL*. 2014, fasc. 1, pp. 39 ss.

³³⁴ Art. 1, commi 2-5, legge 124/2013.

³³⁵ Art. 1, comma 189, legge 124/2013.

³³⁶ Di cui all'art. 56, l. 88/1989.

trattamento minimo INPS; b) al 90% per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a 3 volte e inferiori a 4 volte detto importo minimo; c) al 75% per i trattamenti superiori a 4 volte e inferiori a 5 volte detto importo minimo; d) al 50% per i trattamenti pensionistici di ammontare superiore; e) per il solo anno 2014, viene, inoltre, totalmente esclusa la rivalutazione con riferimento alle fasce di importo superiori a 6 volte il trattamento minimo. La maggiore novità sta nel fatto che, salva l'ipotesi indicata sub lettera e), le percentuali decrescenti non vengono più applicate, come in passato, sulle singole fasce di importo, bensì sull'intero ammontare dei trattamenti.

Altra misura “sempreverde” è il contributo di solidarietà che, nel triennio 2014-2016, sarà applicato in misura pari al 6% sulle fasce di trattamento di importo compreso tra 14 e 20 volte il trattamento minimo INPS, e nelle misure del 12% e del 18% sulle fasce di importo superiore, rispettivamente, a 20 e 30 volte detto trattamento minimo.

In questa circostanza il beneficio andrà a beneficio non della finanza statale ma delle singole gestioni pensionistiche: cosicché non avrà natura tributaria e non potrà incorrere in una dichiarazione di illegittimità (come avvenuto, invece, per il contributo di solidarietà introdotto dal d.l. 89/2011, sentenza 116/2013).

Dalle ultimissime manovre, dunque, si ha la sensazione che l'Italia abbia deciso di proseguire sulla via del risanamento del bilancio investendo il settore previdenziale con più o meno attenzione alle dinamiche sociali sottostanti. Se questo sforzo sarà ripagato dal miglioramento del quadro economico complessivo, ancora è presto da dire. Se questo sforzo è consistito – in tutto o anche solo in parte – nelle misure richieste dalla Commissione, è quanto vedremo nel capitolo successivo, dedicato alle conclusioni della trattazione.

Andrea Core, *La pensione di vecchiaia in Italia e in Francia. Riflessione comparata sulle ultime riforme*,
relatore prof. Giampiero Proia

Capitolo 4. Conclusioni

1.1 Premessa: il senso del confronto tra Italia e Francia rispetto all'Europa

L'Unione Europea contiene una grande varietà di modelli pensionistici, ognuno con la sua specifica tradizione, nella maggior parte dei casi nata nell'800. Alcuni di essi sono scaturiti da esplicite ambizioni universalistiche di lotta alla povertà, mentre altri si sono evoluti da schemi a forti connotazioni assicurative³³⁷. Ancora, in alcuni di questi sistemi si è sviluppato il settore complementare, mentre altri non hanno sperimentato innesti sul mono-pilastro pubblico.

Proprio la crisi odierna, nel momento in cui ha ripercussioni più o meno pesanti su di uno o di un altro sistema pensionistico, ci permette di osservare come le evoluzioni nei singoli Paesi abbiano portato a differenti configurazioni dei modelli, soprattutto tra est e ovest Europa.

³³⁷ R. PESSI, *op. cit.* 2011, pp. 27 ss.

È possibile addivenire ad una classificazione sensata dei vari modelli, basandosi su due aspetti: l'architettura di base e le sfumature della stessa dovute all'evoluzione³³⁸.

Distinguiamo quindi i sistemi di “assicurazione sociale”, in cui lo Stato fornisce la maggior parte dell'ammontare della pensione individuale attraverso un singolo Pilastro pubblico che riduce lo spazio per provvigioni complementari. Il finanziamento è solitamente a ripartizione. Sia economie continentali come Germania e Francia, che Paesi mediterranei come Italia e Spagna, hanno sin dall'inizio connotato la loro politica pensionistica col modello di assicurazione sociale. Svezia e Finlandia vi sono invece pervenute più tardi, dando luogo a sistemi che, seppure con una stessa impostazione di base, annoverano differenti caratteristiche, tali da poter distinguere i due gruppi di Paesi tra sistemi di prima e seconda generazione. Le differenze sono comunque limitate al peso dell'adeguatezza delle prestazioni erogate e alla obbligatorietà delle pensioni complementari³³⁹.

Nei sistemi “multi-pilastro”, invece, lo Stato mira principalmente alla prevenzione della povertà e all'erogazione di una prestazione fissa o correlata al bisogno. Qui i regimi pensionistici privati hanno la funzione di arrivare a percepire un trattamento con un tasso di sostituzione elevato. Cosicché il finanziamento sarà misto: ripartizione per il regime pubblico, capitalizzazione per i regimi complementari.

I primi Paesi ad adottare un tale sistema sono stati la Danimarca, l'Olanda e il Regno Unito. La seconda generazione è composta da economie orientali le quali, nella transizione dal socialismo all'economia di mercato sotto la guida della Banca Mondiale e il FMI, portatori dell'ideologia neo-liberista, hanno costituito sistemi pubblici che fornissero

³³⁸ D. NATALI e F. STAMATI, *op. cit.*, p. 7.

³³⁹ *Ibid.*

prestazioni correlate non solo ai contributi versate ma anche alle retribuzioni³⁴⁰.

Questa distinzione, come già detto, è confermata dalla crisi. I sistemi multi-pilastro di prima generazione hanno sofferto il collasso finanziario, che ha inizialmente attaccato il settore privato; quelli di assicurazione sociale, sempre di prima generazione, sono stati colpiti dalla crisi in seconda battuta, con ripercussioni sul debito sovrano e sull'economia reale.

La seconda generazione dei sistemi di assicurazione sociale ha retto meglio la crisi, mentre quella dei sistemi multi-pilastro è stata la peggiore in virtù della coincidenza col periodo di transizione ed una struttura ancora incompleta³⁴¹.

All'interno di questa distinzione, Francia e Italia sono due esempi dello stesso gruppo, quello dei Paesi con sistema di assicurazione sociale, ed appartengono entrambi alla prima generazione.

1.2 La conferenza del 26 marzo 2014 a Bruxelles “*The future of pensions in Europe*”

Il 26 marzo 2014 a Bruxelles si è tenuta una conferenza sul futuro delle pensioni in Europa, con esplicito richiamo al Libro bianco di due anni prima. In attesa della relazione di ottobre sui progressi compiuti, commissari quali Michel Barnier, Laslo Andor e Olli Rehn hanno espresso la loro posizione sulle prospettive dei sistemi pensionistici europei.

È un dato di fatto che dalla data di pubblicazione del Libro bianco sono intercorse manovre di riforma in molti Paesi dell'Unione.

In un contesto di rapido invecchiamento delle società del continente e di pressioni crescenti sui bilanci nazionali, il Libro offriva il supporto della Commissione alle riforme degli Stati membri, che principalmente vertessero su un aumento del periodo lavorativo.

³⁴⁰ *Id.*, p. 8.

³⁴¹ *Ibid.*

Riassumendo quanto trattato più diffusamente al capitolo 1 del presente elaborato, nel testo si sosteneva che per poter avere un sistema pensionistico sostenibile e con pensioni adeguate, a causa dell'aumento della speranza di vita, quest'ultima doveva essere il parametro con cui quantificare il periodo lavorativo minimo dell'iscritto per l'accesso al trattamento pensionistico.

Nella cornice dei semestri europei degli anni 2012 e 2013, circa metà degli Stati membri avevano ricevuto raccomandazioni specifiche sulle pensioni.

La quasi totalità degli Stati ha disposto l'innalzamento immediato o futuro dell'età pensionabile, e la ha inoltre eguagliata tra i due sessi³⁴².

Per quanto riguarda la sostenibilità, queste riforme avranno sicuramente avuto l'effetto di abbassare ulteriormente la percentuale di PIL spesa per le pensioni; questa è già prevista in ribasso del 1,5% nel periodo 2010-2060 dall'*Ageing Report 2012*³⁴³ e sarà aggiornata con l'*Ageing Report 2015*.

In tutto ciò, Laslo Andor, commissario europeo per l'Occupazione, gli Affari Sociali e l'Integrazione è sicuro nel rilevare un cambiamento di mentalità nelle istituzioni, che garantirà nel futuro un cammino di riforme coordinato tra previdenza e mercato del lavoro³⁴⁴.

Soprattutto, un grande potenziale sarebbe offerto dal maggiore coordinamento attraverso la UE e un maggiore coinvolgimento di quest'ultima. Infatti, le pensioni negli Stati membri sono monitorate e comparate quanto agli effetti sociali, economici e fiscali; annualmente vengono adottate raccomandazioni specifiche per i singoli Paesi; l'*Ageing*

³⁴² Commissione Europea, MEMO/14/217.

³⁴³ European Commission, Economic Policy Committee, *The 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU27 Member States (2010-2060)*, p. 101.

³⁴⁴ Cfr. L. Andor, *Taking stock and looking ahead two years after the White Paper on pensions. Introduction of panel discussion "Towards a better balance between time spent in work and retirement"*, European Commission - SPEECH/14/245, discorso introduttivo alla conferenza del 26 marzo 2014 a Bruxelles *"The future of pensions in Europe"*.

Report e il *Pension Adequacy Report* testano, ogni tre anni, la capacità dei sistemi pubblici di affrontare nel lungo termine i mutamenti demografici.

Viene rimarcato come il Fondo Sociale Europeo, in tutto questo, abbia un ruolo fondamentale: la promozione dell'invecchiamento attivo è infatti una priorità nel bilancio di spesa del Fondo per il periodo 2014-2020.

1.3 L'Europa e le pensioni degli Stati membri

La sostenibilità dei sistemi pensionistici europei – assieme all'adeguatezza delle prestazioni – sarà nuovamente oggetto di esame nei prossimi *Pension Adequacy Report* e *Ageing Report*, che usciranno nel 2015. Come già detto, a verificare la distanza delle riforme nazionali dal Libro bianco 2012 sarà la relazione sui progressi compiuti verso pensioni adeguate, sostenibili e sicure (ottobre 2014).

Prima di allora, alcuni documenti ufficiali possono aiutare a giudicare lo sforzo finora compiuto in materia dagli Stati membri.

1.3.1 Le pensioni nelle IDR della Commissione Europea del 2014

Prima della valutazione dei programmi nazionali di riforma, la Commissione aveva già esaminato gli Stati Membri relativamente ai possibili squilibri macroeconomici, e per diciassette di questi aveva effettuato profonde revisioni.

Le risultanze di queste ultime sono riportate in un documento del marzo 2014 denominato IDR, *in-depth review*. Questo ha origine nel terzo AMR (*Alert Mechanism Report*) della Commissione, emesso ai sensi del Regolamento 1176/2011 sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici, che identifica gli Stati membri che necessitano di un'analisi che circoscriva la gravità dello squilibrio e ne identifichi la natura e l'origine³⁴⁵.

³⁴⁵ Art. 5 del Regolamento 1176/2011 sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici.

L'analisi è stata presentata il 5 marzo 2014 al Consiglio, al quale grava il compito di adottare una raccomandazione specifica.

Il quadro che emerge dall'analisi "*Results of in-depth reviews under Regulation (EU) No 1176/2011 on the prevention and correction of macroeconomic imbalances*" non è positivo né per l'Italia né per la Francia³⁴⁶.

Per la Francia, oltre a sottolineare come il clima fiscale sia ostile a una buona competitività delle imprese, si lamenta l'insufficienza delle misure adottate per ridurre il deficit pubblico, con la previsione di uno sfioramento oltre il periodo assegnato per il rientro del deficit e del debito.

Quanto all'Italia, il messaggio non differisce, tranne che per una maggiore insistenza sugli ostacoli ad un buon sviluppo economico e un riferimento al solo debito pubblico e non al deficit.

Ciò che stupisce è che in questi documenti, al contrario dei precedenti (esposti al capitolo 1), la Commissione non dà rilievo alla spesa per le pensioni, concentrandosi piuttosto, sul versante sociale, sul costo del lavoro. Una prima interpretazione potrebbe dare importanza a quanto ottenuto con le ultime riforme in direzione del contenimento dell'incidenza della spesa pensionistica sul debito pubblico. Eppure, è solo nel documento specificamente relativo all'Italia che si ha un'ammissione in questo senso: a pagina 27 si legge che «L'Italia ha inoltre intrapreso un'ambiziosa riforma delle pensioni che, una volta attuata integralmente, avrà ripercussioni positive sulla sostenibilità a medio-lungo termine delle finanze pubbliche»³⁴⁷. Nella IDR della Francia, invece, non compare alcuna ammissione del genere³⁴⁸; pertanto, il criterio interpretativo dovrebbe essere quello del brocardo *ubi lex noluit tacuit*, spiegabile non tanto con una

³⁴⁶ Il documento è rubricato COM(2014) 150 final, 5.3.2014.

³⁴⁷ European Commission, Occasional Papers 182 | March 2014, Macroeconomic Imbalances, Italy 2014.

³⁴⁸ Cfr. European Commission, Occasional Papers 178 | March 2014, Macroeconomic Imbalances, France 2014.

valutazione negativa dell'ultima riforma quanto piuttosto da una sua mancata considerazione.

1.3.2 Il semestre europeo 2014

Il semestre europeo per il 2014 è in pieno svolgimento. Gli Stati Membri hanno sottoposto i propri programmi nazionali di riforma e di stabilità e la Commissione li ha valutati contemporaneamente onde tener conto delle loro correlazioni.

Le raccomandazioni specifiche per Paese sono un tassello fondamentale del semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche, indicando le azioni da intraprendere nell'anno successivo (v. *supra*, cap. 1, § 1.2.1).

Le raccomandazioni specifiche per Paese saranno discusse a giugno dai leader e dai ministri dell'UE, per poi essere formalmente adottate l'8 luglio dal Consiglio dei ministri delle Finanze dell'Unione. A quel punto diventeranno vincolanti e spetterà agli Stati membri metterle in atto integrandole nell'elaborazione dei bilanci nazionali e delle altre politiche pertinenti per il 2015.

1.3.2.a Italia

Nell'analisi approfondita del 5 marzo 2014 (v. *supra*, § 1.3.1) la Commissione conclude che l'Italia «presenta squilibri macroeconomici eccessivi che richiedono un monitoraggio specifico e un'azione politica decisa. In particolare, il persistere di un debito pubblico elevato, associato a una competitività esterna debole, entrambi ascrivibili al protrarsi di una crescita fiacca della produttività e ulteriormente acuiti dai persistenti pessimi risultati di crescita, richiedono attenzione e un'azione politica risoluta»³⁴⁹.

³⁴⁹ Raccomandazione di *raccomandazione del Consiglio* sul programma nazionale di riforma 2014 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2014 dell'Italia, COM(2014) 413 final, p. 3.

Il 22 aprile 2014 l'Italia ha presentato il suo programma nazionale di riforma 2014 e il suo programma di stabilità 2014.

La Commissione europea ha rivolto all'Italia otto raccomandazioni, rimarcando l'urgenza di riformare il settore bancario, la pubblica amministrazione e il mercato del lavoro; prevedendo volta per volta scadenze precise entro le quali adottare le misure di riforma (è la seconda volta che viene dettata una puntualizzazione temporale: c'è il solo precedente della Slovenia).

A ben vedere, lo sforzo di risanamento intrapreso dall'Italia in questi ultimi anni è valutato positivamente (v. *infra*, § 1.5, le valutazioni dell'Istat, in anticipo sulla Commissione), visto che delle otto raccomandazioni una sola è relativa alle finanze pubbliche mentre le altre riguardano l'economia nel suo insieme (e il sistema scolastico)³⁵⁰.

Se si rileva che sono «necessari sforzi aggiuntivi, in particolare nel 2014, per garantire la conformità ai requisiti del patto di Stabilità e di Crescita», tuttavia non viene esplicitamente comminata una nuova manovra, e non viene bocciata la richiesta del governo di poter rinviare al 2016 il raggiungimento del pareggio di bilancio, a causa della difficile situazione economica e in virtù degli sforzi già compiuti.

Quanto al settore sociale, si distingue tra lavoro e assistenza. Per il primo è necessario valutare gli effetti delle riforme del mercato del lavoro e del quadro di fissazione dei salari sulla creazione di posti di lavoro, sulle procedure di licenziamento, sulla dicotomia del mercato del lavoro e sulla competitività di costo. Per la seconda, viene raccomandato di raggiungere una piena tutela sociale dei disoccupati, limitando tuttavia l'uso della cassa integrazione guadagni per facilitare la riallocazione della manodopera; potenziare il coordinamento e l'efficienza dei servizi pubblici per l'impiego in tutto il paese; intervenire concretamente per aumentare il tasso di

³⁵⁰ Raccomandazione di *raccomandazione del Consiglio* sul programma nazionale di riforma 2014 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2014 dell'Italia, COM(2014) 413 final, pp. 7-9.

occupazione femminile; far fronte al rischio di povertà e di esclusione sociale; migliorare l'efficacia dei regimi di sostegno alla famiglia e la qualità dei servizi a favore dei nuclei familiari a basso reddito con figli³⁵¹.

Riferimenti alle pensioni si trovano solo fuori da queste indicazioni generali; non costituendo quindi oggetto di raccomandazioni, si può già dedurre che la materia pensionistica sia stata riformata con successo negli ultimi anni.

Al di là di questa tanto personale quanto azzardata valutazione, nella sintesi che accompagna la raccomandazione³⁵² c'è spazio per denunciare che il sistema di protezione sociale, a causa del forte orientamento alle pensioni (con il 17% del PIL nel 2012, rappresentava una delle quote più elevate in Europa³⁵³), della frammentazione della spesa non pensionistica e della mancanza di servizi efficaci di attivazione e sostegno, non ha gli strumenti adatti per far fronte alla povertà; dall'inizio della crisi, l'Italia ha registrato uno dei maggiori incrementi della percentuale di persone a rischio di povertà o di esclusione sociale nell'UE³⁵⁴.

Nell'impatto indicato nel programma dalle autorità nazionali, la deindicizzazione delle pensioni più elevate è una misura che è intrapresa sia nel 2014 che nei due anni successivi, comportando risparmi di spesa per il 0,03% del PIL nel 2014, dello 0,12% nel 2015, dello 0,18% nel 2016.

Queste ultime misure contribuiscono a generare indicatori di stabilità particolarmente favorevoli all'Italia, nel lungo termine. Il costo dell'invecchiamento demografico, infatti, sarà dovuto esclusivamente ad "assistenza sanitaria" e ad "assistenza di lungo periodo", mentre le pensioni non incideranno (proprio grazie alle recenti riforme)³⁵⁵.

³⁵¹ *Ibid.*

³⁵² Documento di lavoro dei servizi della Commissione, *Valutazione del programma nazionale di riforma e del programma di stabilità 2014 dell'Italia*, SWD(2014) 413 final.

³⁵³ *Id.*, p. 25.

³⁵⁴ *Id.*, p. 4.

³⁵⁵ Cfr. *id.*, Tabella V – Indicatori di sostenibilità, p. 48.

1.3.2.b Francia

Sul fronte francese, il 5 marzo 2014 la Commissione ha pubblicato i risultati del suo bilancio approfondito riguardanti la Francia, conformemente all'articolo 5 del regolamento n. 1176/2011 (v. *supra*, § 1.3.1).

Ivi si conclude che il Paese continua a essere soggetto a squilibri macroeconomici che richiedono una sorveglianza particolare e l'adozione di incisive misure. In particolare, il deterioramento della bilancia commerciale e della competitività, e le implicazioni del forte indebitamento pubblico, comportano la necessità di una attenzione particolare.

Il 7 maggio 2014 la Francia ha presentato il suo programma nazionale di riforma e il suo programma di stabilità per il 2014.

La Commissione ha spiegato nel documento di valutazione³⁵⁶ che la strategia del nuovo governo «è solo parzialmente conforme alle esigenze del Patto di Stabilità e di Crescita» e che «il livello dei dettagli riguardanti le misure di riassetto del bilancio è insufficiente per garantire in modo credibile la correzione del deficit eccessivo nel 2015»³⁵⁷.

Come per l'Italia, anche per la Francia la lista dei suggerimenti è singolarmente lunga. Si accenna al varo della nuova legge sugli enti locali e all'aumento l'efficienza della pubblica amministrazione, si insiste sulla liberalizzazione delle professioni protette, del mercato dell'elettricità e del settore ferroviario, si consiglia di spostare la tassazione dal lavoro ai consumi, in vista di una riduzione della pressione fiscale sulle imprese. Difatti si rende quanto mai opportuna una ulteriore diminuzione del costo del lavoro e del prelievo contributivo a carico delle imprese, visto che le ultime misure annunciate ridurrebbero di appena la metà il divario tra la Francia e la media della zona euro.

³⁵⁶ Recommandation de *recommandation du Conseil* concernant le programme national de réforme de la France pour 2014 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la France pour 2014, COM(2014) 411 final.

³⁵⁷ *Id.*, p. 4.

Non solo lavoro: il sociale, nel suo complesso, è oggetto di particolari pressioni da parte dell'esecutivo comunitario³⁵⁸. Priorità è data alla riduzione delle spese per la sicurezza sociale, soprattutto per quanto riguarda il sistema sanitario, mediante un contenimento dei costi delle pensioni e una razionalizzazione dei sussidi familiari. Misure supplementari in tempo utile sono richieste per portare il sistema pensionistico in equilibrio duraturo entro il 2020, prestando particolare attenzione ai regimi speciali esistenti.

Proprio al fine del risanamento di bilancio si puntualizza che «importanti risparmi a breve termine non possono essere realizzati senza una riduzione significativa dell'aumento delle spese di sicurezza sociale, che rappresentano quasi la metà delle spese del settore pubblico»; viene quindi specificamente consigliato di gelare provvisoriamente le pensioni (e altre prestazioni sociali)³⁵⁹.

Infine proprio la riforma delle pensioni adottata a gennaio 2014, sebbene si proponesse di garantire la sostenibilità a lungo termine del sistema, «non sarà sufficiente a coprire il deficit del sistema, né quelli in particolare dei regimi dei dipendenti pubblici»³⁶⁰. La Commissione considera troppo ottimistiche le previsioni macroeconomiche effettuate dal Governo, e si mostra cauta nel confermare la tempistica del percorso di riassetto budgetario; tuttavia valuta positivamente l'istituzione del nuovo *Comité de suivi des retraites* ed è fiduciosa nel buon esito della sua missione³⁶¹.

³⁵⁸ In ultimo, per il lavoro, si chiede una maggiore flessibilità del mercato del lavoro, con più ampie possibilità di derogare al salario minimo.

³⁵⁹ Recommandation de *recommandation du Conseil* concernant le programme national de réforme de la France pour 2014 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la France pour 2014, COM(2014) 411 final, p. 4.

³⁶⁰ *Id.*, p. 5.

³⁶¹ Document de travail des services de la Commission, *Évaluation du programme national de réforme et du programme de stabilité de la FRANCE pour 2014*, accompagnant le document: Recommandation de *recommandation du Conseil*, SWD(2014) 411 final, p. 17.

Nonostante i progressi compiuti, pertanto, saranno necessari degli sforzi supplementari: le misure nel complesso non conferiscono alla Francia una posizione impeccabile, quanto agli indicatori di stabilità³⁶².

1.4 Le regole europee e la discrezionalità

Il contesto dell'ordinamento europeo ha sicuramente pesato sulle innovazioni apportate dalle manovre nazionali.

Eppure, alla base delle riforme vi è sempre la volontà dei singoli Stati, e mai un'imposizione dall'alto. Specificamente nel settore pensionistico, prova ne è che la Germania ha voluto e potuto deliberare una legge che prevede una decina di miliardi di euro di spese sociali, quando il resto d'Europa ha provveduto a tagliare risorse al settore (v. *supra*, § 1.4).

Evidentemente, le pressioni economico-finanziarie esercitate dalla Banca centrale europea e da altre Autorità hanno avuto risultati diversi.

Si premette che, dal punto di vista del sistema delle fonti, una lettera della Banca centrale europea – quale quella ricevuta a metà 2011 dall'Italia – non assume il valore di fonte normativa in senso proprio: essa non si inserisce nel sistema normativo dell'ordinamento europeo, non detta norme destinate ad operare negli ordinamenti giuridici, non può essere invocata dinanzi al giudice per la regolazione di rapporti³⁶³. Essa altro non è che una pressione in sede di negoziazione per la realizzazione di determinati investimenti finanziari a livello europeo, a sostegno dell'economia italiana in crisi³⁶⁴.

Orbene, secondo l'Istat l'Italia è stato uno dei pochi Paesi della Uem a non avere attuato politiche espansive, assieme a Svezia, Finlandia e Ungheria. Nel periodo tra il 2008 e il 2012 sono stati registrati in Italia effetti cumulati restrittivi per oltre 5 punti di PIL, mentre le diverse ricette

³⁶² Cfr. *id.*, Tableau V. Indicateurs de viabilité, p. 52.

³⁶³ G. RIVOSECCHI, *Il governo europeo dei conti pubblici tra crisi economico-finanziaria e riflessi sul sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2011, p. 1.

³⁶⁴ P. SANDULLI, *Il nuovo sistema delle fonti nel diritto del lavoro*, in *Mass. giur. lav.*, 2012, III, p. 150.

adottate dagli altri Paesi producevano effetti diametralmente opposti: 6 punti di PIL in Germania e 14 in Francia³⁶⁵.

L'Italia ha registrato nel periodo 2008-2012 un avanzo primario cumulato pari a circa il 5,4 per cento del PIL 2012, contro un disavanzo medio del 7,4 per cento nell'area dell'euro. La Germania ha conseguito un avanzo primario pari a 4,7 punti percentuali di PIL, mentre la Francia ha conseguito un disavanzo primario per 7,4 punti percentuali.

La posizione dell'Italia è definita "virtuosa", poiché tra i paesi ad elevato debito iniziale è stato l'unico che ha conseguito un consistente avanzo primario. Francia e Germania, entrambe con un rapporto debito/PIL iniziale di poco superiore al 60 per cento, hanno adottato politiche fiscali divergenti, con un disavanzo primario prossimo al 3 per cento del PIL la prima, e un avanzo primario superiore all'1 per cento del PIL la seconda, nel periodo considerato. L'Italia si distingue quindi come il paese che ha attuato il maggiore sforzo di consolidamento fiscale: un avanzo primario medio pari a circa 1,3 punti percentuali di PIL, a fronte di una recessione economica tra le più profonde dell'Ue. Per quanto riguarda Francia e Germania, l'azione governativa di contrasto alla crisi ha determinato un aumento del rapporto debito/PIL rispettivamente di circa 11 e 5 punti.

Per valutare la sostenibilità del debito pubblico, la Commissione europea adotta un approccio di medio-lungo termine, che considera le prospettive macroeconomiche future e tiene conto dei costi sanitari e dell'incremento delle prestazioni sociali e pensionistiche derivanti dall'invecchiamento della popolazione.

In tutti i paesi presi ad esame, con l'eccezione della Spagna, l'azione di consolidamento della finanza pubblica ha portato a una riduzione dei rischi di sostenibilità del debito pubblico, in particolare per l'Italia. Tale riduzione è effetto di rilevanti miglioramenti delle posizioni iniziali di bilancio (soprattutto in Italia e Germania) e della riduzione dei costi

³⁶⁵ Istat, *Rapporto Annuale 2014 - La situazione del Paese*, pp. 209 ss.

collegati all'invecchiamento della popolazione per le riforme pensionistiche e sanitarie (soprattutto in Francia e Italia). In Spagna, invece, la forte riduzione dei rischi conseguente alla riforma del sistema pensionistico, risulta più che compensata dal peggioramento della posizione di bilancio e dall'aumento del debito pubblico durante la crisi³⁶⁶.

L'Italia, a detta dell'Istituto Nazionale di Statistica, ha dunque agito in linea con quanto richiesto da Bruxelles. Trova ulteriori conferme il sospetto che le politiche sociali siano state modellate, anche negli altri Paesi membri, più che dal timido metodo aperto di coordinamento (art. 156 TUE), dagli sforzi tesi al riordino del bilancio.

In questo difficile panorama, col Libro Bianco la Commissione ha fatto mostra di una visione positiva per il futuro delle pensioni in Europa. Essa ha infatti spiegato come fosse possibile garantire prestazioni adeguate in un sistema pensionistico sostenibile, anche in un contesto demografico sfavorevole, attraverso le giuste politiche.

Sia consentito affermare, al termine di questo studio, che la questione non è quanto il Libro bianco sia stato determinante nelle riforme adottate dai Paesi membri, o se invece siano state le regole finanziarie europee ad avere avuto un ruolo preponderante.

Una ricerca in tal senso non è correttamente impostata. Come si è suggerito sin dall'inizio della presente trattazione, il Libro bianco è la naturale declinazione, in un settore specifico, quello pensionistico, delle regole finanziarie europee. In altre parole, è la stessa logica che suggerisce che, se si deve raggiungere un certo risultato finanziario entro un certo periodo di tempo, le misure da prendere non possono che andare per tutti verso la stessa direzione.

³⁶⁶ Istat, *Rapporto Annuale 2014 - La situazione del Paese*, p. 215.

L'armonizzazione sociale tra gli Stati europei, così, è ottenuta agendo sui bilanci, tramite misure autonome (nel senso letterale) dei singoli governi, piuttosto che attraverso norme eteronome (direttive, regolamenti).

L'impostazione si riflette sulla qualità del progresso sociale. Quando la finanza – ossia i vari dogmi numerici volti all'assestamento del bilancio – è preordinata al sociale, e il secondo si realizza nei termini imposti dalla prima, il progresso sociale risulta menomato e privo di ambizioni.

Gli obiettivi sanciti dall'art. 151 TUE sono nobili e ricalcano decenni di lotte dei popoli dell'Unione: promozione dell'occupazione, miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro che consenta la loro parificazione nel progresso, protezione sociale adeguata, dialogo sociale, sviluppo delle risorse umane atto a consentire un livello occupazionale elevato e duraturo e lotta contro l'emarginazione. Eppure, al preambolo dell'articolo, in cui si dice di tener presenti i diritti sociali fondamentali, quali quelli definiti nella Carta sociale europea firmata a Torino il 18 ottobre 1961 e nella Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989, sarebbe più coerente aggiungere una clausola di salvezza: “per gli Stati membri aderenti, nei limiti del Fiscal Compact”.