

Corso di laurea in Giurisprudenza

Cattedra Diritto della Previdenza Sociale

Flessibilità nell'attuale mercato del lavoro e diritto a pensione unica

Prof. Antonio Dimitri Zumbo

RELATORE

Prof. Raffaele Fabozzi

CORRELATORE

Matteo Cozza
Matr. 151573

CANDIDATO

Anno Accademico 2021/2022

INDICE

Introduzione	p. 3
---------------------------	------

Capitolo I

ALLE ORIGINI DELL'ISTITUTO DELLA TOTALIZZAZIONE

1. Il pluralismo previdenziale.....	p. 7
1.1 <i>Ratio</i> e funzione della totalizzazione.....	p. 13
2. Prima e dopo l'introduzione della disciplina della totalizzazione: l'evoluzione legislativa dell'istituto nel nostro ordinamento.....	p. 17
2.1 Dalla ricongiunzione dei periodi assicurativi alla prima disciplina organica in materia di totalizzazione.....	p. 20
2.2 Dall'art. 71 della Legge n. 388 del 2000 alla disciplina attuale.....	p. 25

Capitolo II

IL PRINCIPIO DELLA TOTALIZZAZIONE IN AMBITO COMUNITARIO

1. La totalizzazione come presidio alla libera circolazione dei lavoratori nell'UE.....	p. 32
2. La legislazione comunitaria in materia di totalizzazione.....	p. 38
2.1 Il Regolamento CE n. 1408/71.....	p. 42
2.2 Il Regolamento CE n. 883/2004.....	p. 46

Capitolo III

ANALISI DELLA DISCIPLINA IN MATERIA DI TOTALIZZAZIONE

1. Ambito soggettivo d'applicazione e requisiti d'accesso.....	p. 58
1.1. Esercizio del diritto e liquidazione del trattamento.....	p. 67

2. Caratteristiche delle pensioni in totalizzazione.....	p. 72
<i>a)</i> Pensione di vecchiaia.....	p. 75
<i>b)</i> Pensione di anzianità.....	p. 78
<i>c)</i> Pensione di inabilità.....	p. 80
<i>d)</i> Pensione ai superstiti.....	p. 82
Conclusioni	p. 85
Bibliografia	p. 91

INTRODUZIONE

Il presente lavoro aspira a cogliere le caratteristiche principali dell'istituto della totalizzazione, che consente al lavoratore di utilizzare, sommandola, la contribuzione versata in due o più gestioni pensionistiche al fine di perfezionare i requisiti richiesti per il conseguimento della pensione.

La scelta di trattare tale tematica trae spunto dalla circostanza che, al giorno d'oggi, è sempre più frequente cambiare lavoro nel corso della propria vita, passando così da una tipologia di impiego ad un'altra oppure avere un percorso lavorativo discontinuo, alternando tra periodi di attività e periodi di inattività.

In alcuni casi, chi cambia lavoro lo fa perché attratto da prospettive di retribuzione o di reddito più alte; in altri casi, invece, non dipende da una scelta volontaria del lavoratore ma, piuttosto, dal mercato del lavoro e dal contesto socio-economico e produttivo che, complice anche la crisi economica degli ultimi decenni, è in continua trasformazione.

Di conseguenza, diventa ormai sempre più difficile immaginare l'incondizionata stabilità professionale (e anche territoriale) dei lavoratori.

Si pensi, ad esempio, all'ipotesi in cui un lavoratore dipendente perda il posto di lavoro e, non riuscendo a spendere le proprie competenze professionali per un altro datore, sia costretto ad avviare un'attività di lavoro autonomo; ovvero ad un libero professionista che dopo anni attività, non trovando più uno spazio soddisfacente nel mercato, decida di sottoporsi alle dipendenze altrui oppure di prestare la propria attività lavorativa presso una pubblica amministrazione, a seguito di superamento di un concorso pubblico.

In tutti questi casi, il passaggio da una tipologia di impiego all'altra, comporta non poche conseguenze sul piano della tutela pensionistica riconosciuta al lavoratore dal nostro ordinamento.

Il rischio, infatti, è che si finisca per negare al lavoratore il diritto a che ottenga – laddove ve ne siano i requisiti – i mezzi adeguati alle esigenze di vita in caso di determinate situazioni di bisogno (infortunio, malattia, vecchiaia, ecc.), così come garantito dall'art. 38, comma 2, della Costituzione.

Difatti, la discontinuità, la breve durata o l'intermittenza della prestazione lavorativa, spesso accompagnata anche da basse retribuzioni, determinano una contribuzione previdenziale ridotta (e anch'essa intermittente), influenzando inevitabilmente sulla effettività della tutela pensionistica.

Allo stesso modo, anche la continua alternanza e diversità dei rapporti di lavoro può determinare una dispersione di contributi e, quindi, la loro sterilizzazione o la loro utilizzazione soltanto parziale, ai fini del conseguimento e della misura del diritto a pensione. La mobilità del lavoratore, quindi, può incontrare un serio ostacolo o un efficace disincentivo nel sistema pensionistico, nel caso in cui non si possano utilizzare integralmente le posizioni contributive maturate presso le diverse gestioni.

Ciò, soprattutto, in ragione della struttura del nostro ordinamento previdenziale che, nonostante la tendenza alla omogeneizzazione delle tutele, continua ad essere caratterizzato da una molteplicità di regimi previdenziali diversi per organizzazioni amministrative e discipline.

Da qui nasce l'esigenza, avvertita dal nostro legislatore, di prevedere degli strumenti in grado di garantire la continuità della copertura pensionistica del lavoratore, rispetto ai multiformi percorsi di mobilità professionale cui lo stesso può risultare esposto nel corso della sua vita lavorativa, fra i quali rientra, appunto, l'istituto della totalizzazione.

Al fine di analizzare le caratteristiche principali di tale istituto, ci si soffermerà inizialmente sulle sue origini, precisandone la *ratio* e la funzione all'interno dell'ordinamento.

La disciplina della totalizzazione, difatti, trova il suo presupposto normativo e logico nel carattere pluralista del nostro sistema previdenziale - costituito, come vedremo, da una pluralità di distinte gestioni pensionistiche - che sarà oggetto di una breve disamina, unitamente alle disposizioni costituzionali poste a suo fondamento.

In ragione della sua funzione di strumento di collegamento fra gestioni, la totalizzazione riveste il ruolo fondamentale di garantire la continuità della copertura pensionistica del lavoratore, diventando imprescindibile presidio a garanzia dell'effettività della tutela costituzionale di cui all'art. 38.

A tal proposito, dopo aver tracciato i contorni del carattere diversificato e plurale del nostro sistema previdenziale, si ripercorrerà la lunga evoluzione legislativa che ha portato all'introduzione di una disciplina organica e generale di tale istituto.

Il passaggio da una tipologia di impiego all'altra, in effetti, adesso è molto più agevole, ma non lo è stato per molto tempo a causa dell'autonomia e dell'impermeabilità delle plurime gestioni previdenziali che hanno rappresentato un grave limite alla mobilità lavorativa.

Così, la regolamentazione della totalizzazione è avvenuta per gradi: prima mediante interventi prettamente settoriali attraverso i quali il legislatore ha riconosciuto, solo per talune categorie di lavoratori, la facoltà di ricorrere a particolari rimedi che consentissero loro di preservare la

contribuzione versata in differenti ordinamenti previdenziali; successivamente, per opera di provvedimenti che hanno ampliato sempre di più l'ambito di applicazione della disciplina *de qua*, sino ad arrivare alla previsione attuale.

Nel corso degli anni, infatti, il legislatore è intervenuto numerose volte (nel 1997, nel 2000, nel 2006 e nel 2007) per disciplinare (più o meno organicamente) l'istituto della totalizzazione dei periodi di contribuzione presso i diversi regimi previdenziali.

La molteplicità di interventi, di fatto, è andata di pari passo, o ha seguito di poco, le riforme del mercato del lavoro che, nel tempo, hanno introdotto nuovi e più flessibili modelli di collaborazione nell'impresa, o hanno dettato una nuova disciplina per quelli già esistenti.

In conseguenza di tali evoluzioni, pertanto, si è reso necessario prevedere anche specifici adattamenti della disciplina del regime pensionistico, proprio per consentire ai lavoratori, nonostante percorsi lavorativi discontinui e spesso anche disomogenei, una tutela previdenziale adeguata ed efficace.

Nella seconda parte della trattazione, invece, si cercherà di offrire uno sguardo di insieme al principio della totalizzazione oltre i confini nazionali, esaminando le principali fonti di derivazione comunitaria.

Nello specifico, l'ordinamento comunitario ha avvertito, molto prima del nostro legislatore, il problema della tutela dei lavoratori cd. mobili ponendo l'accento, fin dal Trattato istitutivo della Comunità Economica europea, sulla necessità di attuare un sistema che garantisse il cumulo dei periodi contributivi presi in considerazione nelle varie legislazioni nazionali.

In particolare, in ambito comunitario l'istituto della totalizzazione ha assunto la caratteristica di un vero e proprio principio di generale applicazione, in quanto presidio alla libera circolazione dei lavoratori nell'ambito dei Paesi dell'Unione europea.

Il coordinamento tra le legislazioni nazionali che risulta dall'applicazione di tale principio, trova coerente sviluppo e concreta attuazione nelle fonti di diritto derivato dello stesso ordinamento comunitario, che saranno oggetto di specifica disamina, a partire dal Regolamento CE n. 1408/71 del 14 giugno 1971, relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità, sino ad arrivare al Regolamento CE n. 883/2004 del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, che risponde all'esigenza di semplificazione e di modernizzazione della disciplina in vigore, dettando il nuovo quadro regolativo della materia e ridisegnando il sistema, al fine di ottenere una cooperazione più efficace e più stretta tra le istituzioni di sicurezza sociale degli Stati membri.

Infine, l'ultima parte del presente lavoro sarà dedicata all'analisi analitica della disciplina interna della totalizzazione, precisando le condizioni necessarie per l'utilizzo di tale strumento, l'ambito soggettivo di applicazione ed i requisiti di accesso, nonché le caratteristiche principali dei trattamenti pensionistici in regime di totalizzazione.

CAPITOLO I

ALLE ORIGINI DELL'ISTITUTO DELLA TOTALIZZAZIONE

1. IL PLURALISMO PREVIDENZIALE

Al fine di comprendere la *ratio* e la funzione dell'istituto della totalizzazione, nonché la sua evoluzione legislativa nell'ordinamento, sarà necessario soffermarsi preliminarmente sulle caratteristiche del nostro sistema previdenziale, all'interno del quale trova il suo presupposto logico e normativo la disciplina della totalizzazione.

Con il termine previdenza sociale si fa riferimento generalmente a *«Le diverse forme di tutela dei lavoratori - predisposte a fronte di situazioni di bisogno in cui i lavoratori stessi o i loro familiari possono venire a trovarsi in seguito al verificarsi di determinati eventi, connessi o meno con l'attività lavorativa - che si realizzano mediante l'erogazione di somme di denaro o di altre utilità»*¹.

Essa è espressione della più ampia idea di sicurezza sociale, che si propone l'obiettivo di garantire a tutti i cittadini quella condizione di liberazione dallo stato di bisogno e che si esplica in una serie di interventi volti a *«rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese»*, in ossequio all'art. 3, comma 2 della Costituzione.

La materia trova il suo immediato e diretto fondamento nell'art. 38 della Costituzione² e rappresenta un elemento costitutivo del nostro ordinamento sociale, in quanto espressione di una solidarietà estesa a tutti i cittadini, la cui realizzazione corrisponde alla soddisfazione di un interesse di tutta la collettività.

In particolare, l'art. 38 comma 2 della Costituzione sancisce che *«I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria»*.

Tale disposizione, ispirata a criteri di solidarietà sociale, assume il valore di un principio fondamentale, attribuendo ai lavoratori il diritto a che siano loro garantiti i mezzi adeguati alle

¹ L. FASSARI, *Previdenza sociale* in *Enciclopedia del diritto*, F. DEL GIUDICE (a cura di), Vol. XXXV, Varese, 1986, p. 396.

² Per un'analisi dell'art. 38 Cost., si veda: O. SEPE, *Il «diritto» all'assistenza nella Costituzione*, in *Riv. It. Prev. Soc.*, 1959, p. 361 e ss..

esigenze di vita in caso di stato di bisogno, ovvero al verificarsi di taluni eventi³ che incidono sfavorevolmente sulla capacità lavorativa.

Ancora, il quarto comma dell'art. 38 Cost. prevede che gli organi e gli istituti deputati a provvedere a tali compiti siano posti in essere dallo Stato, oppure integrati da quest'ultimo, fondando così un modello di Stato sociale in cui la previdenza assume rilevanza pubblicistica e rappresenta una delle funzioni primarie che lo Stato deve espletare, nonché uno dei servizi che lo stesso è tenuto ad offrire.

La necessità di un simile intervento pubblico si ricollega, chiaramente, sia al riconoscimento esplicito del lavoro quale valore fondativo della Repubblica italiana (*ex art. 1 comma 1 Cost.*), sia alla conseguente precisazione che quest'ultima si debba occupare di tutte le condizioni che rendano effettivo l'esercizio stesso del diritto-dovere al lavoro (*ex art. 4 comma 1 Cost.*), oltre alla fissazione del più generale compito che lo Stato deve assolvere in virtù del richiamato art. 3 comma 2 Cost..

In ragione della richiamata disposizione, non si va delineando un modello necessario di protezione sociale, ma si sancisce la discrezionalità del legislatore ordinario nella predisposizione delle tutele e degli strumenti necessari al perseguimento dell'obiettivo prefissato; in sostanza, fermo restando il *quid* (garantire i mezzi adeguati alle esigenze di vita), i modi, le forme e le strutture organizzative sono lasciati alla discrezionalità del legislatore ordinario⁴.

Tale sistema, pertanto, consente la creazione di un modello organizzativo basato su strutture differenziate, per tipi di tutela e soggetti protetti e che permette la distinzione tradizionale tra la previdenza pubblica obbligatoria e la previdenza complementare, contraddistinta da forme previdenziali a costituzione ed adesione volontaria che si affiancano a quelle obbligatorie, implementando l'importo delle prestazioni erogate dallo Stato.

Inoltre, come espressamente previsto dall'ultimo comma dell'art. 38, «*l'assistenza privata è libera*», cosicché nulla esclude che tali attività vengano svolte anche da enti privati.

E' stato riconosciuta, infatti, la legittimità dell'articolazione del sistema previdenziale su base pluralistica, anche attraverso l'affidamento della tutela a regimi di categoria gestiti mediante strutture private non integrate nello Stato.

Il principio della libertà della previdenza privata rappresenta la manifestazione di quella specifica solidarietà, che si esprime anche nelle formazioni sociali (*ex art. 2 Cost.*) e che,

³ La cui elencazione è da considerarsi non tassativa, almeno secondo l'opinione maggioritaria. In tal senso: M. PERSIANI e M. D'ONGHIA, *Fondamenti di diritto della previdenza sociale*, Torino, 2019, p. 11.

⁴ In tal senso, Corte Cost. sent. del 6.06.1974, n. 160 in *Foro It.*, Vol. XCVII, p. 1962.

come tale, non può che essere libera in quanto volontaria e, soprattutto, destinata esclusivamente alla soddisfazione di interessi privati⁵.

Ne deriva che, nel disegno costituzionale, il sistema destinato a realizzare la liberazione dallo stato di bisogno si articola in più sottosistemi, da ritenere, non senza contrasti, diversi quanto a funzioni e a regime.

Nel delineare tale sistema, infatti, il legislatore ha tenuto conto nella regolamentazione previdenziale, e in specie in quella pensionistica, delle particolari tipologie e caratteristiche dell'attività lavorativa svolta, della diversa natura e qualificazione giuridica del rapporto di lavoro, nonché delle diverse condizioni economiche e sociali.

Tale diversificazione della disciplina previdenziale, ha trovato storicamente la sua giustificazione ed il suo fondamento giuridico nelle valutazioni operate dal legislatore in merito all'obiettiva diversità delle singole articolazioni della realtà sociale e, sostanzialmente, nelle stesse peculiarità e specificità dei rapporti di lavoro con riguardo ai diversi settori professionali o merceologici, nonché ai contenuti e alle modalità di svolgimento delle prestazioni lavorative⁶.

Ciò è accaduto proprio alle origini della previdenza sociale, prima dell'intervento del legislatore, quando già le società di mutuo soccorso⁷ operavano in una logica di solidarietà di gruppo, ripartendo all'interno della collettività degli associati alcuni rischi comuni.

Fin dall'inizio, quindi, la tutela previdenziale nel nostro ordinamento si è caratterizzata per istituti, modi, forme organizzative e strutture diverse, senza mai trovare una realizzazione unitaria e sviluppandosi nella direzione della particolarità e dell'autonomia dei singoli regimi previdenziali.

Negli anni, infatti, nel nostro ordinamento si è consolidato il cd. pluralismo previdenziale⁸, ovvero un sistema articolato e complesso che è stato appropriatamente definito «*a mosaico*»⁹

⁵ Il fondamento della previdenza privata è rinvenibile sia nell'art. 2 Cost., in quanto la solidarietà va garantita anche nel contesto delle formazioni sociali e sia nell'art. 47 Cost., in ragione del fatto che la stessa rappresenta una forma di risparmio e, come tale, è da tutelare ed incoraggiare, così: M. PERSIANI e M. D'ONGHIA, *Op. cit.*, p. 12. In merito alla combinazione di pubblico e privato all'interno del sistema nazionale di protezione sociale: M. CINELLI, *Pubblico, privato e Costituzione nelle attuali dinamiche della previdenza* in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, Fasc. 3, 2017, p. 401 e ss.

⁶ Su tale ragione di fondo del pluralismo del sistema previdenziale, vedi anche R. PESSI, *Giurisprudenza di cassazione e rapporti tra i regimi speciali sostitutivi ed il regime generale della previdenza sociale*, in *Riv. inf. mal. prof.*, I, 1982, pp. 423 e 424, nonché R. SCOGNAMIGLIO, *Il pluralismo dei regimi previdenziali*, in *Dir. lav.*, 1993, p. 89 e ss.

⁷ Nate come associazioni volontarie di lavoratori e riconosciute a livello statale con la Legge n. del 15 aprile 1886 n. 3818, sono identificate come associazioni totalmente private a carico e a beneficio esclusivo degli iscritti. Sulle origini della previdenza sociale, invece, si veda: M. GAMBACCIANI, *Riflessioni sul pluralismo previdenziale* in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, Fasc. 1, 2019, p. 201 e ss.

⁸ Sul pluralismo previdenziale v. *ex pluribus*: V. SIMI, *Il pluralismo previdenziale secondo Costituzione*, Milano, 1986; R. SCOGNAMIGLIO, *op.cit.*; M. PERSIANI, *Previdenza pubblica e previdenza privata*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2002, p. 86 e più recentemente M. GAMBACCIANI, *op.cit.*.

e dal carattere «*multiforme*» e «*policentrico*»¹⁰ e che ha dato vita alla conseguente coesistenza, all'interno del sistema di protezione sociale, di una componente “*pubblica*” ed una “*privata*”, la cui contaminazione reciproca è «*situazione ricca, sì, di innegabili suggestioni, ma anche di non agevole decifrazione*»¹¹.

La dottrina, in effetti, fin dall'approvazione della Costituzione, si era divisa sulla efficacia di un sistema previdenziale diversificato e plurale, mettendone anche in dubbio la sua legittimità costituzionale¹².

Una parte della dottrina dell'epoca, infatti, alimentata proprio dalla considerazione dei principi costituzionali, riteneva che l'attribuzione di discipline e trattamenti diversificati a favore di talune categorie di lavoratori, mal si conciliava con l'obbligo della tutela previdenziale per tutti i lavoratori, con la gestione affidata allo Stato e con il principio della solidarietà sociale.

In realtà, come ha confermato poi anche la stessa Corte Costituzionale¹³, l'esistenza o la sopravvivenza di regimi distinti e speciali per determinate categorie o gruppi di lavoratori al verificarsi di particolari eventi, non pone fondate questioni di legittimità costituzionale, né con riferimento al principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., trattandosi di posizioni diverse o comunque non omogenee che giustificano, ed anzi impongono, trattamenti previdenziali differenziati, né con riferimento ai principi di solidarietà ed adeguatezza di cui agli artt. 2, 3 c. 2, e 38 della Costituzione.

In altre parole, la Consulta ha riconosciuto la piena legittimità del pluralismo previdenziale e della conseguente differenziazione di trattamenti tra i diversi regimi, ogniquale volta la diversità di disciplina sia riferibile ad un diverso status professionale, ad un percorso lavorativo difforme, alla specificità della gestione previdenziale ovvero ad una caratteristica delle modalità di svolgimento dell'attività lavorativa.

In ragione del tenore della disposizione di cui all'art. 38 Cost., l'impressione è che quando si fa riferimento alle esigenze di vita dei lavoratori come parametro a cui agganciare il requisito

⁹ Già negli anni sessanta del secolo scorso si definiva il sistema giuridico della previdenza sociale «*un mosaico legislativo spesso indecifrabile*», così: M. PERSIANI, *Il sistema giuridico della previdenza sociale*, Padova, 1960, p. 22. Cfr. anche R. PESSI, *Lezioni di diritto della previdenza sociale*, Padova, 2016, p. 65.

¹⁰ Cfr. R. SCOGNAMIGLIO, *op.cit.*, pp. 89 e 95.

¹¹ M. CINELLI, *op. cit.*, p. 402.

¹² Da tempo, il pluralismo previdenziale suscita contrasti e accese polemiche tra chi lo ritiene un valore da preservare (R. SCOGNAMIGLIO, *op.cit.*, p. 102; V. SIMI, *op. cit.* p. 89) e chi invece ne auspica il definitivo superamento (in tal senso, soprattutto M. PERSIANI, *Il sistema giuridico, cit.*, pp. 14 ss. e 113 ss.).

¹³ Tra le tante ed in tempi diversi: Corte Cost. sent. del 22.12.1969, n. 155, in *Foro It.*, vol. XCIII, 1970, p. 394; Corte Cost. sent. del 7.07.1986, n. 173 in *Foro It.*, 1986, p. 2088; Corte Cost. sent. del 23.06.2017, n. 148 in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 3/2018, p. 575 e ss., con nota di S. CASSAR.

dell'adeguatezza delle prestazioni, non si sia voluto imporre sempre e necessariamente l'adozione di tutele e trattamenti uniformi, ma, al contrario, si sia voluto riconoscere che quelle esigenze possono essere diverse, e quindi anche regolate e soddisfatte diversamente.

Come confermato espressamente anche dalla Corte Costituzionale, infatti, l'art. 38, comma 2, Cost. «non vincola il legislatore a considerare le esigenze di vita dei lavoratori come indiscriminatamente uniformi», cosicché «le prestazioni previdenziali adeguate alle esigenze dei lavoratori ben possono essere differenziate tra le diverse categorie dei medesimi»¹⁴.

Non senza tralasciare di rilevare che l'organizzazione articolata e differenziata della funzione previdenziale, sembra trovare ulteriori fondamenti giuridici anche in altre norme e principi costituzionali, in particolare: negli artt. 2 e 39 Cost., con il richiamo e la valorizzazione del ruolo delle formazioni sociali; nello stesso art. 38, c. 4, Cost., quando ci si riferisce al plurale agli «organi ed istituti» che lo Stato deve direttamente predisporre o integrare per realizzare la necessaria tutela previdenziale.

Vi è, poi, l'art. 118 Cost., secondo cui «Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà».

Una previsione, quest'ultima, che rafforza la libertà dei privati di operare nei campi dell'assistenza e della previdenza, posto che queste rispondono ad interessi di carattere generale.

Soltanto per comprendere il contesto generale del nostro ordinamento ed a mero titolo esemplificativo, negli anni sono stati istituiti, accanto al regime generale gestito dall'INPS¹⁵ per i lavoratori dipendenti del settore privato, anche dei regimi speciali per il personale di volo, per i lavoratori delle miniere, per gli autoferrotranvieri, per gli addetti ai pubblici servizi di trasporto, per gli addetti ai pubblici servizi di telefonia in concessione, per il personale dipendente delle aziende del gas e di aziende elettriche private, e molti altri ancora¹⁶.

Tutti regimi, questi, gestiti sempre dall'INPS, ma caratterizzati da requisiti e criteri di calcolo tendenzialmente più favorevoli per la maturazione del diritto ai trattamenti pensionistici.

¹⁴ Corte Cost. sent. del 5.02.1986, n. 31, in *Foro It.*, 1986, p. 1771, con nota di M. CINELLI.

¹⁵ Istituto Nazionale della Previdenza Sociale, è un ente di diritto pubblico che nasce come associazione volontaria mediante l'istituzione della Cassa nazionale di previdenza per l'invalidità e la vecchiaia degli operai (L. del 17 luglio 1898 n. 350). Grazie alla nascita di quest'ultima, vennero poste le premesse di una più ampia solidarietà tra i lavoratori. La stessa poi diverrà obbligatoria, sia pure in un primo tempo limitatamente ai lavoratori dipendenti privati che percepivano retribuzioni di livello modesto ed al suo finanziamento presto vennero chiamati a partecipare anche i datori di lavoro (D. Lgs. n. 603/1919), assumendo la denominazione di Cassa nazionale per le assicurazioni sociali.

¹⁶ Sulla nascita dei diversi regimi: M. GAMBACCIANI, *op.cit.*, p. 203 e ss..

Sempre presso l'INPS, poi, è stata istituita una gestione apposita (con regole proprie per tenere conto della diversa natura giuridica dei rapporti di lavoro) prima per i coltivatori diretti, i mezzadri e i coloni, poi per gli artigiani e per i commercianti (i cd. «piccoli imprenditori»)¹⁷ e, infine, per gli altri lavoratori autonomi e per i lavoratori parasubordinati (con l'istituzione nel 1995 della cd. «gestione separata» o «quarta gestione»)¹⁸.

E ancora, sono stati istituiti enti e/o istituti previdenziali autonomi (cd. «regimi sostitutivi») per gestire la previdenza di alcune particolari categorie di lavoratori¹⁹, consentendo anche a determinati enti, di regola enti pubblici economici (ferrovie, poste, banche, assicurazioni) di gestire autonomamente, il rapporto previdenziale dei propri dipendenti con la costituzione di appositi fondi aziendali (cd. «fondi esonerati») o anche direttamente (cd. «fondi esclusivi»), quindi sempre con regole proprie e con la garanzia di una tutela almeno equivalente a quella del regime generale²⁰.

Il sistema, pertanto, è da sempre articolato in una molteplicità di regimi di tutela, riconducibili a enti previdenziali distinti e autonomi dall'INPS o a fondi e gestioni interni a quest'ultimo.

Solo in tempi più recenti, ed in particolare almeno dagli inizi degli anni Novanta del secolo scorso, la tendenza del legislatore, anche incalzato dalle esigenze sempre più pressanti della finanza pubblica per il contenimento delle spese, è stata quella di armonizzare gradualmente le discipline dei diversi regimi applicabili alle varie categorie, eliminando in particolare le situazioni di privilegio, specie tra settore pubblico e settore privato.

Si è assistito, infatti, ad un processo di riordino che ha portato ad una serie di soppressioni di enti cui è seguita la sostanziale attribuzione di competenza all'INPS della tutela pensionistica dei lavoratori dipendenti.

Il legislatore, nello specifico, ha provveduto ad equiparare le tutele tra il regime generale gestito dall'INPS ed i diversi regimi speciali (esclusivi, sostitutivi ed anche integrativi), soprattutto per quanto riguarda i livelli delle prestazioni ed i requisiti e le condizioni per il sorgere del diritto a pensione²¹.

¹⁷ Sul tema, P. SANDULLI, *Sulle linee di sviluppo del sistema di previdenza per i lavoratori autonomi*, in *Riv. inf. mal. prof.*, I, 1973, p. 583 e ss.

¹⁸ Sul tema, M. CINELLI, *Positività e incongruenze della «quarta gestione» dell'INPS*, in *Riv. Dir. sic. soc.*, 2014, Fasc. 3, p. 309 e ss.

¹⁹ Ad esempio, la Cassa nazionale per la previdenza marinara per i lavoratori del settore marittimo, l'ENPALS per i lavoratori dello spettacolo, l'INPGI per i giornalisti, l'INPDAI per i dirigenti di aziende industriali, l'INPDAP, e prima di esso l'ENPAS, l'INADEL e l'ENPDEP, per i dipendenti delle amministrazioni pubbliche, l'ENPAIA per dirigenti e impiegati dell'agricoltura. Sul punto: M. GAMBACCIANI, *op. cit.*, p. 202 e ss.

²⁰ In materia, E. GHERA, *Forme speciali e integrative di previdenza sociale*, in *Dir. lav.*, I, 1988, p. 115 e ss..

²¹ Sul punto M. GAMBACCIANI, *op. cit.*, p. 205 e ss.

Inoltre, sono stati aboliti alcuni regimi sostitutivi, quali erano quelli già richiamati dei dirigenti di aziende industriali, dei dipendenti dell'amministrazione pubblica e dei lavoratori dello spettacolo, con la conseguente soppressione degli enti previdenziali che li gestivano (rispettivamente INPDAI, INPDAP, ENPALS) e l'attribuzione delle relative funzioni all'INPS (conservando all'interno di esso corrispondenti gestioni e fondi autonomi)²².

Alla luce delle caratteristiche generali del nostro sistema previdenziale, dunque, emerge chiaramente come la molteplicità di regimi previdenziali, diversi per organizzazioni amministrative e discipline, comporti non poche conseguenze sotto il profilo della effettiva tutela pensionistica del lavoratore che, nel corso della propria vita lavorativa, abbia versato i contributi presso due o più gestioni diverse, rendendo necessaria l'introduzione di appositi strumenti di garanzia per evitare che la frammentazione contributiva determini l'improduttività della contribuzione, con innegabili ripercussioni sul piano della effettiva tutela del lavoratore.

1.1 *RATIO* E FUNZIONE DELLA TOTALIZZAZIONE

Nel nostro ordinamento il pluralismo previdenziale, nonostante le richiamate esigenze di uniformità e di armonizzazione dei regimi pensionistici e taluni interventi del legislatore volti ad agevolare un processo di riordino della sua disciplina, non ha comunque perso la sua centralità, facendo emergere al contempo, anche in relazione al contesto socio-economico e produttivo in continua e rapida evoluzione, numerose criticità su cui è necessario porre l'accento al fine di comprendere la funzione svolta dall'istituto della totalizzazione.

Ciascun regime previdenziale, infatti, resta autonomo ed è organizzato secondo una disciplina differenziata in relazione al sistema di finanziamento, alla tipologia delle prestazioni garantite, all'accesso ed ai sistemi di calcolo, nonché alla liquidazione delle prestazioni stesse.

In altre parole, ogni forma previdenziale è pensata come autosufficiente rispetto alle altre, cosicché, con particolare riferimento alle prestazioni pensionistiche - quali fattispecie a formazione progressiva - l'anzianità assicurativa maturata in una di tali gestioni non assume di per sé alcun rilievo nell'ambito delle altre ai fini del perfezionamento del requisito dell'anzianità previdenziale.

²² *Ibidem*. Tra gli enti autonomi soppressi vi è anche l'IPOST, l'istituto postelegrafonico che gestiva il regime previdenziale obbligatorio sostitutivo dei lavoratori di Poste Italiane S.p.A. e società collegate, le cui funzioni sono state trasferite all'INPS.

Tale caratteristica dei regimi previdenziali, in effetti, è stata meno avvertita finché vi è stato il dominio incontrastato del modello contrattuale a tempo pieno ed indeterminato.

Tuttavia, i continui sviluppi del mercato del lavoro, connessi al variare delle dinamiche produttive ed il conseguente aumento del ricorso a tipologie contrattuali flessibili, hanno condotto ad una graduale crisi del modello di protezione sociale, mettendo in risalto gli aspetti meno virtuosi del pluralismo previdenziale.

Al giorno d'oggi, infatti, è sempre più improbabile restare occupati nel medesimo posto fisso, ma anche prestare lo stesso tipo di attività (subordinata, autonoma, libero professionale ecc.) per l'intero arco della vita lavorativa, anche alla luce della crisi economica degli ultimi decenni.

A fronte di un accentuato dinamismo del mercato del lavoro, il pluralismo previdenziale ha posto una nuova questione che riguarda la necessaria previsione di criteri e meccanismi adeguati di raccordo e comunicazione tra gestioni, rendendo possibile l'accesso alla prestazione previdenziale, che invece rimarrebbe precluso in mancanza di meccanismi di collegamento tesi a ricomporre le anzianità contributive in diversi regimi.

Il fenomeno della mobilità professionale, infatti, implica il continuo transito del lavoratore da forme di lavoro autonomo a forme di lavoro subordinato e, nell'ambito di ciascuna di queste, da uno schema negoziale ad un altro.

Si pensi, ad esempio, all'ipotesi in cui un lavoratore, dopo aver prestato attività come dipendente privato, sia risultato vincitore di un concorso pubblico e che, dopo aver svolto per anni attività lavorativa presso la pubblica amministrazione, decida successivamente di dedicarsi ad una libera professione.

Nell'esempio richiamato si pone, dunque, il problema posto dalla disomogeneità dei criteri in base ai quali sono determinati, nei vari regimi, i livelli delle prestazioni e dalle conseguenti disparità delle condizioni e dei requisiti dai quali dipende il sorgere del diritto al trattamento pensionistico.

In tal caso, la richiamata pluralità dei regimi e la reciproca "*impermeabilità*" delle gestioni previdenziali implica a sua volta il frazionamento della posizione assicurativa del lavoratore che, in ragione dell'articolarsi in maniera non uniforme del proprio percorso lavorativo, ha contribuito presso differenti gestioni, con il conseguente rischio di non maturare in nessun fondo il requisito assicurativo minimo per l'accesso ad un trattamento pensionistico.

Il legislatore, di conseguenza, si è reso conto che la creazione o la promozione di tipologie di lavoro flessibile, se pure da un lato poteva determinare un consistente incremento

dell'occupazione regolare, dall'altro aveva tra le sue conseguenze più negative un'attenuazione della tutela previdenziale e pensionistica, soprattutto per i lavoratori più deboli sul mercato del lavoro²³.

Difatti, la discontinuità e la breve durata (o l'intermittenza) della prestazione lavorativa, spesso accompagnata anche da basse retribuzioni, determinano una contribuzione previdenziale ridotta (e anch'essa intermittente), influenzando così inevitabilmente sulla effettività della tutela pensionistica.

Sotto lo stesso profilo, ai fini del conseguimento e della misura del diritto alla pensione, anche la continua alternanza e diversità dei rapporti di lavoro possono determinare una dispersione di contributi e, quindi, la loro “sterilizzazione” oppure la loro utilizzazione soltanto parziale.

Cosicché, nel passaggio da un impiego all'altro, ove ciò comporti anche l'iscrizione ad una diversa gestione, non è scontato che il lavoratore maturi il requisito contributivo minimo utile (e necessario) per l'erogazione del relativo trattamento pensionistico, potendo capitare, invece, che il soggetto permanga nella sfera di competenza di una determinata gestione previdenziale per un periodo di tempo inferiore al requisito di anzianità contributiva minima, ovvero che, a causa della frammentazione contributiva, non raggiunga i requisiti minimi, rimanendo così del tutto escluso dalla tutela pensionistica.

La mobilità del lavoratore, pertanto, può incontrare un serio ostacolo o, in ogni caso, un forte disincentivo nel sistema pensionistico, nel caso in cui non sia possibile – o quantomeno difficoltoso – utilizzare integralmente le posizioni contributive che siano state maturate in gestioni diverse in ragione di prestazioni lavorative parimenti differenti.

Quando poi la mobilità diventa regola del mercato del lavoro, ne consegue, inoltre, un problema di coerenza dello stesso sistema pensionistico con il contesto socio-economico di riferimento.

Per tutte le ragioni sopra enunciate, nasce quindi l'esigenza di prevedere degli strumenti atti a garantire, nonostante percorsi lavorativi discontinui e spesso anche disomogenei, una tutela previdenziale adeguata per il lavoratore²⁴.

In mancanza di tale tutela, d'altronde, si negherebbe la richiamata garanzia costituzionale di adeguatezza della prestazione pensionistica, quantomeno sotto il profilo della proporzionalità

²³ Sul punto, M. PERSIANI, *La tutela previdenziale nella riforma del mercato del lavoro*, in *Riv. Prev. Ass. Pubbl. Priv.*, 2004, I, p. 995 e ss.

²⁴ La necessità di garantire la continuità della copertura pensionistica per i lavoratori “mobili” è evidenziata da diversi anni dalla dottrina, tra gli altri: P. BOZZAO, *Nuovi modelli di lavoro e tutela previdenziale*, in *Riv. Prev. Pubbl. Priv.*, n. 6, 2001, p. 13 e ss.

della prestazione medesima alla quantità di lavoro complessivamente prestata dal lavoratore, così come rilevato dalla giurisprudenza costituzionale²⁵.

Cosicché in risposta a tale esigenza, il legislatore, prima mediante interventi settoriali e, successivamente ampliandone la portata applicativa, ha previsto degli strumenti atti a garantire, nonostante percorsi lavorativi discontinui e spesso anche disomogenei, una tutela previdenziale adeguata per il lavoratore, tra i quali rientra appunto l'istituto della totalizzazione.

Quest'ultimo, introdotto con l'art. 71 della Legge del 23 dicembre 2000 n. 388, consente al lavoratore che nel corso della propria vita lavorativa è stato iscritto a più gestioni previdenziali, di utilizzare i diversi periodi contributivi non sovrapposti ai fini del calcolo di un unico trattamento pensionistico, il cui onere è posto proporzionalmente a carico delle singole gestioni alle quali ha versato la propria contribuzione.

Nel caso della totalizzazione non si dà luogo alla unificazione delle posizioni assicurative ed al conseguente trasferimento di contributi da una gestione all'altra ma, al momento della maturazione del diritto, ogni gestione riconosce in via autonoma all'assicurato una quota di pensione in relazione ai contributi versati.

Nello specifico, in virtù di una *fiction iuris*, si cumulano i periodi di iscrizione presso le diverse gestioni al solo fine di conseguire i requisiti assicurativi e contributivi, previsti dai rispettivi regimi per il diritto al trattamento pensionistico.

In ragione della sua funzione, l'istituto della totalizzazione riveste il ruolo fondamentale di garantire la continuità della copertura pensionistica del lavoratore, rispetto ai multiformi percorsi di mobilità professionale cui lo stesso può risultare esposto nel corso della sua vita lavorativa, diventando imprescindibile presidio a garanzia dell'effettività della tutela costituzionale di cui all'art. 38.

Tale finalità è espressamente riconosciuta anche dal giudice delle leggi, il quale ha evidenziato come, tale principio, risponda ad una «*esigenza di politica sociale legata alla crescente flessibilità dei rapporti di lavoro, consentendo al lavoratore di cumulare, anche ai fini della misura della pensione, i contributi che, in ragione dei percorsi lavorativi intrapresi, siano stati versati a diverse istituzioni previdenziali*»²⁶.

L'impervia funzione del principio della totalizzazione dei periodi contributivi, pertanto, risiede nella necessità di raccordare la discontinuità lavorativa con la continuità previdenziale

²⁵ Corte Cost. sent. del 5.03.1999, n. 61, con nota di E. GHERA, *Sul diritto alla totalizzazione dei periodi assicurativi*, in *Giur. Cost.*, Fasc. 3, 1999, p. 2320 e ss.

²⁶ Corte Cost. sent. del 16.05.2002, n. 198, in *Dir. Lav.*, II, 2002, p. 89.

e, in effetti, come vedremo nel prosieguo della trattazione, la lunga evoluzione normativa che ha portato alla previsione di tale istituto non è da considerarsi casuale, ma al contrario è indice, nonché una stretta conseguenza, di una continua evoluzione del mercato del lavoro e di una precisa scelta di politica legislativa.

2. PRIMA E DOPO L'INTRODUZIONE DELLA DISCIPLINA DELLA TOTALIZZAZIONE: L'EVOLUZIONE LEGISLATIVA DELL'ISTITUTO NEL NOSTRO ORDINAMENTO

La regolamentazione dell'istituto della totalizzazione nel nostro ordinamento è avvenuta per gradi e attraverso il susseguirsi di numerosi interventi del legislatore che si inseriscono in un complesso ed articolato processo di ridefinizione dei confini legislativi della materia previdenziale.

Negli anni, infatti, il legislatore è intervenuto numerose volte per disciplinare (più o meno organicamente) l'istituto della totalizzazione dei periodi di contribuzione, delineando un sempre maggior *favor* per l'utilizzazione dei diversi periodi di contribuzione accreditati in enti differenti.

Come si avrà modo di approfondire nel corso della trattazione, il legislatore, con una certa periodicità, ha provveduto a ridefinire i confini legislativi della materia, innovandone i contenuti, ora attraverso meri assestamenti della normativa previgente, ora attraverso veri e propri interventi riformatori, sino ad arrivare all'odierna disciplina della totalizzazione in grado di assolvere alla funzione di garantire la continuità della copertura pensionistica del lavoratore.

Il lungo percorso di evoluzione legislativa dell'istituto della totalizzazione, in effetti, è significativo della sua stretta connessione con la trasformazione del contesto socio-economico e produttivo nel quale si è sviluppato, nonché dell'influenza derivante dal susseguirsi delle riforme del diritto del lavoro.

Il ricorso a tale meccanismo, infatti, appare direttamente correlato al “grado” di flessibilizzazione del mercato del lavoro, di modo che, tanto maggiore sarà il secondo, tanto più frequente potrà essere l'utilizzo del primo.

L'articolato percorso che ha investito la materia *de qua*, inoltre, riflette quella costante tensione tra la necessità, avvertita dal legislatore, di ampliare le garanzie di effettività della posizione pensionistica del lavoratore e l'esigenza di salvaguardare la finanza pubblica.

Così, in origine, l'avvertita esigenza di garantire un'effettiva tutela previdenziale e pensionistica dei lavoratori cd. mobili, ha trovato risposta mediante interventi prettamente settoriali attraverso i quali il legislatore ha riconosciuto, solo per talune categorie di lavoratori e solo per determinate gestioni, la facoltà di ricorrere a particolari rimedi che consentissero di preservare la contribuzione versata in differenti ordinamenti previdenziali.

Solo in maniera progressiva il legislatore ha adottato una serie di interventi di carattere generale che hanno ampliato sempre di più la portata applicativa dell'istituto della totalizzazione, in modo da garantire uno strumento di collegamento tra le diverse gestioni a tutela del lavoratore che abbia avuto percorsi lavorativi discontinui e spesso anche disomogenei.

Prima di procedere all'esame della normativa vigente, dunque, sarà utile soffermarsi sul graduale percorso normativo che ha caratterizzato l'istituto che ci occupa.

Come anticipato, inizialmente, l'esigenza di prevedere degli strumenti di collegamento fra gestioni previdenziali differenti, ha trovato le prime risposte legislative in una serie di provvedimenti emanati in relazione a campi di applicazione limitati, espressione, quindi, di un diritto previdenziale di categoria.

In particolare, mediante diversi interventi settoriali, che saranno oggetto di una breve disamina²⁷, il legislatore ha riconosciuto solo per talune categorie di lavoratori la facoltà di ricorrere a particolari rimedi che consentissero loro di preservare la contribuzione versata in differenti ordinamenti previdenziali.

La possibilità di collegare la contribuzione previdenziale accreditata presso differenti gestioni, difatti, è stata in origine garantita da alcuni istituti caratterizzati da un ristretto ambito soggettivo di applicazione e da una limitata incidenza quanto alle posizioni previdenziali riunificabili.

Nello specifico, tra i primi a ricevere particolare tutela, vi furono i giornalisti iscritti o ex iscritti all'INPGI (Istituto Nazionale di Previdenza dei Giornalisti italiani).

Difatti, ai sensi dell'art. 3 della Legge 9 novembre 1955, n. 1122 è stata prevista la possibilità di computare unitariamente - ai fini del conseguimento del diritto a pensione e non della

²⁷ Sui diversi interventi settoriali, P. POZZAGLIA, *Ricongiunzione e totalizzazione*, in *Digesto delle Discipline Privatistiche. Sezione Commerciale. Aggiornamento*, Torino, 2008, p. 777 e ss.

misura di questa - la contribuzione accreditata presso l'INPS e presso l'INPGI, in caso di impossibilità di raggiungere in nessuna delle due gestioni i requisiti minimi per l'ottenimento di un autonomo trattamento.

In questo caso, non si attua alcuna materiale trasposizione contributiva da una gestione all'altra, ma si computa unitariamente tutta la retribuzione ed il trattamento previdenziale unico è ripartito tra INPS e INPGI in proporzione alla contribuzione accreditata.

La richiamata disciplina, in effetti, già delineava la futura disciplina della totalizzazione, pur con evidenti limiti applicativi sia dal punto di vista soggettivo, essendo destinata esclusivamente ai giornalisti dipendenti e sia dal punto di vista oggettivo, prevedendo il computo solo dei contributi versati a favore dell'INPS e dell'INPGI.

Meno circoscritto, invece, è l'ambito di operatività della Legge del 2 aprile 1958 n. 322, che si applica ai lavoratori iscritti alle forme sostitutive o esclusive del regime generale e che consente, a coloro che in dette gestioni non hanno raggiunto i requisiti contributivi utili per ottenere il pensionamento, il trasferimento della posizione assicurativa presso l'assicurazione invalidità, vecchiaia e superstiti.

Tale trasferimento, in particolare, avviene al momento della cessazione del rapporto di lavoro in ragione del quale era dovuta tale esclusione dal regime generale.

Tuttavia, diversamente da quanto previsto in base al richiamato art. 3 della Legge n. 1122 del 1955, in questo caso è prevista l'automatica ricostruzione, ora per allora, di una nuova posizione assicurativa presso la gestione generale per i lavoratori dipendenti, come se il lavoratore vi fosse stato iscritto da sempre.

I contributi eventualmente ancora dovuti dall'assicurato vengono detratti, sino a concorrenza del loro ammontare, dal trattamento pensionistico in seguito liquidatogli.

Ancora, un analogo criterio di collegamento fra gestioni è previsto anche fra regime generale INPS e fondi esonerativi, in virtù della Legge del 20 febbraio 1958 n. 55.

Anche in tal caso, la legge pone a carico del Fondo o della Cassa aziendale i costi connessi alla ricostruzione della posizione assicurativa e, pertanto, l'operazione non è onerosa per il lavoratore.

E' bene evidenziare, tuttavia, che le leggi appena richiamate si riferiscono esclusivamente ai lavoratori subordinati, ma non si estendono a coprire i lavoratori autonomi e i liberi professionisti²⁸.

Inoltre, il loro ambito di operatività è in senso unidirezionale (cioè da uno o più fondi esonerativi, sostitutivi o esclusivi, in direzione dell'assicurazione generale obbligatoria), con conseguente impossibilità di valorizzare la contribuzione eventualmente accreditata presso il regime generale in uno dei fondi esonerativi, sostitutivi o esclusivi.

Lo stesso dicasi anche la Legge del 22 novembre 1962 n. 1646, relativa alle norme sulla ricongiunzione del servizio prestato dai dipendenti statali e dal personale iscritto agli istituti postelegrafonici in direzione dell'assicurazione generale obbligatoria.

Agli interventi settoriali appena ricordati, ne seguirono ulteriori nel corso degli anni settanta, come ad esempio la disciplina introdotta dall'art. 5 della Legge del 15 marzo 1973 n. 44, che consente ai dirigenti iscritti all'INPDAI (oggi INPS) la commutabilità in detto istituto della contribuzione maturata presso ordinamenti previdenziali differenti, nonché dall'art. 17 della Legge del 25 novembre 1971 n. 1079, per i dirigenti dell'ENEL e delle aziende elettriche private, nonché la disciplina introdotta dal D.P.R. del 31 dicembre 1971 n. 1420, che consente la valutazione unitaria della contribuzione previdenziale fra INPS ed ENPALS (oggi INPS).

2.1 DALLA RICONGIUNZIONE DEI PERIODI ASSICURATIVI ALLA PRIMA DISCIPLINA ORGANICA IN MATERIA DI TOTALIZZAZIONE

A fronte delle numerose discipline differenziate adottate dal legislatore, nel frattempo, però, sfumava ogni tentativo di individuare un criterio di collegamento suscettibile di una generale applicazione.

Difatti, nell'ambito di un esteso disegno di riforma della previdenza sociale e di miglioramento dei trattamenti pensionistici, avviato con la Legge del 21 luglio 1965 n. 903, non è sfuggita all'attenzione del legislatore la problematica relativa alla necessaria comunicabilità tra i diversi regimi previdenziali.

²⁸ Cfr. Corte Cost., sent. del 17.12.1987, n. 527, in *Giur. Cost.*, I, 1987, p. 3432, che ha escluso l'incostituzionalità della Legge n. 322 del 1958, in riferimento all'art. 38, comma 2, Cost., nella parte in cui non è prevista analoga facoltà per i liberi professionisti iscritti alle rispettive Casse di previdenza.

Il legislatore, infatti, diede al Governo una apposita delega volta ad «attuare il principio della pensione unica determinandone la misura con la totalizzazione di tutti i periodi coperti da contribuzione obbligatoria, volontaria e figurativa» (art. 39, lett. d) L. n. 903/1965).

La delega, di evidente portata generale, venne riproposta negli stessi termini con il successivo art. 35, lett. c) della Legge del 30 aprile 1969, n. 153, in materia di “*Revisione degli ordinamenti pensionistici e norme in materia di sicurezza sociale*”, con la sola ed ulteriore specificazione della necessità di applicare il criterio del *pro-rata*.

Entrambe le deleghe, tuttavia, non vennero attuate, cosicché l’istituto della totalizzazione all’epoca ha continuato a trovare applicazione soltanto nei casi eccezionali per i quali risultava espressamente previsto e, dunque, in termini non sempre omogenei.

Solo nel 1979 il legislatore è intervenuto in materia optando, però, per una soluzione del tutto diversa da quella prospettata in sede di delega e che, solo in parte, ha soddisfatto le esigenze che ne costituivano il fondamento.

Per un primo intervento organico in materia di collegamento fra gestioni, infatti, si è dovuta attendere la Legge del 7 febbraio 1979 n. 29, rubricata «*Ricongiunzione dei periodi assicurativi dei lavoratori ai fini previdenziali*»²⁹.

La ricongiunzione consente l’unificazione della contribuzione presente nelle varie gestioni previdenziali grazie alla concentrazione della stessa in un solo fondo, in modo da permettere la liquidazione, interamente a carico della gestione accentratrice, di un unico trattamento.

La ricongiunzione opera ai fini di una pensione unica, questo significa che non si possono trasferire i contributi solo in modo parziale, ma si trasferiscono tutti i contributi versati in un determinato fondo.

Diversamente dalla disciplina prevista dalla Legge n. 322 del 1958, in base alla quale l’unificazione dei periodi assicurativi è realizzata attraverso la costituzione di una nuova posizione assicurativa – mediante criteri di collegamento fondati su meccanismi di riconoscimento gratuito della contribuzione presente nelle diverse gestioni - la ricongiunzione dei periodi assicurativi presuppone il materiale spostamento della contribuzione versata da un fondo previdenziale ad un altro ed è a titolo oneroso.

In particolare, il trattamento pensionistico unico, conseguito a seguito di ricongiunzione, viene liquidato in ragione dell’intera anzianità assicurativa del lavoratore secondo le regole della sola gestione accentratrice, nonostante l’ammontare della contribuzione *ivi* trasferita

²⁹ Sulla disciplina della ricongiunzione si veda: M. CERRETA, *Note introduttive*, in *L. 7 febbraio 1979 n. 29, ricongiunzione dei periodi assicurativi dei lavoratori ai fini previdenziali. Commentario* a cura di G. PARTESOTTI e M. CERRETA, in *Nuove leggi civili*, Padova, 1979, 987 ss.

dipenda invece dalle regole di computo delle singole gestioni di provenienza, che sono fra loro divergenti quanto ai criteri di determinazione della base imponibile e pensionabile (così ad esempio: differente composizione della base imponibile, differente arco temporale di riferimento, presenza di un massimale).

Dalla materiale concentrazione della contribuzione nella gestione accentratrice, pertanto, può discendere lo sbilanciamento, in seno a quest'ultima, del rapporto tra misura della prestazione ed incremento della contribuzione, con il conseguente insorgere di oneri economici in capo alla gestione che corrisponde il trattamento ed a carico dello stesso lavoratore richiedente che è chiamato a contribuire al costo dell'operazione.

La richiamata disciplina, si applica ai lavoratori dipendenti ed a quelli autonomi iscritti all'INPS, nonché ai liberi professionisti ai sensi della Legge n. 45 del 1990³⁰, la quale colmando il vuoto lasciato dalla Legge n. 29 del 1979, consente anche ai liberi professionisti la ricongiunzione dei periodi contributivi.

Sebbene la portata della disciplina sia più ampia rispetto ai precedenti interventi settoriali, l'assetto normativo in materia di ricongiunzione dei periodi assicurativi, così delineato, ha presentato l'evidente limite degli elevati costi che la gestione accentratrice pone a carico del richiedente - variabili a seconda della sua retribuzione, dell'età anagrafica, dell'anzianità contributiva complessiva e dell'importo del contributo che si intende trasferire da una gestione all'altra - con il conseguente rischio di spingere il lavoratore a desistere dal ricorso a tale istituto.

Negli anni successivi e, in particolare, sul finire degli anni Novanta, diventa sempre più impellente e, oramai non più differibile, l'esigenza di garantire la tutela effettiva del lavoratore mobile, stante l'adozione di interventi sempre più numerosi ed incisivi diretti a rendere più flessibile la disciplina del lavoro³¹.

Così, negli stessi mesi in cui viene approvata la Legge n. 196 del 1997 recante "*Norme in materia di promozione dell'occupazione*"³², il legislatore - in attuazione della delega conferita dall'articolo 1, comma 39, della Legge 8 agosto 1995, n. 335, in materia di contribuzione figurativa, ricongiunzione, riscatto e prosecuzione volontaria ai fini pensionistici - approva l'art. 1 del D. Lgs. n. 184 del 1997 (rubricato "*Cumulo di periodi assicurativi*") che introduce,

³⁰ P. BOER, *La ricongiunzione delle posizioni assicurative per i liberi professionisti*, Riv. Giur. Lav, III, 1991, p. 19 e ss.

³¹ Sull'evoluzione delle riforme, si veda G. PROIA, *Flessibilità e tutela «nel» contratto di lavoro subordinato*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2002, III, p. 411 e ss.

³² Sul tema si veda: E. GHERA, *Promozione dell'occupazione, flessibilità, rapporti atipici (note sulla l. 24 giugno 1997 n. 196)*, in *Mass. Giur. Lav.*, 1998, p. 939 ss.

dopo i precedenti e sporadici interventi di carattere settoriale, una prima disciplina organica in materia di totalizzazione.

Anche questa disciplina, tuttavia, ha un campo di applicazione estremamente limitato e non è in grado di soddisfare l'ambizioso obiettivo di concorrere a rendere effettiva la tutela previdenziale e pensionistica per tutti i lavoratori.

Infatti, la stessa mira a disciplinare la posizione dei soli lavoratori con trattamento pensionistico interamente liquidabile secondo il metodo contributivo introdotto dalla Legge n. 335 del 1995 (e, cioè, dei lavoratori assunti dal 1° gennaio 1996 in poi), consentendo loro l'accesso alla totalizzazione a condizione che la contribuzione versata non fosse idonea a consentire, in nessuna gestione, l'accesso ad un autonomo trattamento pensionistico.

Il circoscritto ambito di operatività delle regole di collegamento fra gestioni, unitamente ai numerosi vincoli all'accesso, quindi, consegnavano inevitabilmente al costoso meccanismo della ricongiunzione le sorti della quasi totalità dei lavoratori con anzianità contributiva "*plurigestione*".

In quel momento, infatti, si era verificata una situazione molto particolare poiché coloro che rientravano nel regime di calcolo contributivo potevano usufruire della disciplina del cumulo gratuito di cui al D. Lgs. n. 184 del 1997, mentre coloro cui ancora si applicava il regime retributivo o misto, invece, potevano solamente fare ricorso al più costoso strumento della ricongiunzione.

Alla fine degli anni Novanta, pertanto, ricongiunzione e totalizzazione erano rimedi solo in parte complementari, sussistendo un'ampia gamma di situazioni per le quali non era possibile invocare alcun criterio di collegamento gratuito in caso di ricongiunzione eccessivamente onerosa.

Su tale assetto normativo, è intervenuta la Corte costituzionale³³, esortando il legislatore ad introdurre nel nostro ordinamento previdenziale una più estesa disciplina della totalizzazione.

L'occasione per tale esortazione è stata la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli articoli 1 e 2 della Legge n. 45 del 1990 che, colmando il vuoto lasciato dalla legge n. 29 del 1979, avevano consentito anche ai liberi professionisti la ricongiunzione dei periodi contributivi.

³³Corte Cost. sent. del 5.03.1999, n. 61, *cit.*. Per un approfondimento sulla pronuncia, si veda: P. BOER, *Il contributo della Corte costituzionale all'unificazione del sistema previdenziale*, in *Riv. Giur. Lav. Prev. Soc.*, Fasc. II, 1999, p. 813 e ss., nonché C. A. NICOLINI, *Tra cumulo e ricongiunzione, la corte costituzionale apre un percorso di "flessibilità previdenziale"*, in *Mass. Giur. Lav.*, 1999, p. 656.

Con la sentenza n. 61 del 1999 le predette disposizioni sono state dichiarate illegittime nella parte in cui non prevedono, per il professionista che non ha maturato il diritto ad un trattamento pensionistico in alcuna delle gestioni previdenziali nelle quali è stato iscritto, la facoltà di avvalersi del cumulo gratuito dei periodi contributivi come alternativa alla ricongiunzione onerosa, ai fini del diritto al conseguimento di una pensione unica al termine della vita lavorativa.

La Consulta, nello specifico, pur ritenendo conforme a Costituzione lo strumento della ricongiunzione onerosa, ha censurato l'assenza di uno strumento a questa alternativo e gratuito, *«il ricorso al quale il legislatore deve rendere sempre possibile fino a quando in una delle gestioni dove è iscritto l'interessato non abbia maturato i requisiti di età e di anzianità contributiva»* ivi previsti, sancendo così la necessità di un criterio di collegamento gratuito alternativo alla ricongiunzione onerosa³⁴.

In tale occasione, inoltre, è stato rilevato che *«la facoltà di operare la ricongiunzione presso l'ente previdenziale di attuale afferenza può rappresentare, talora, un'opportunità per il lavoratore, chiamato a contribuire all'operazione in una misura congrua e proporzionata; talaltra, l'unica via di accesso alla prestazione, subordinata al pagamento di un onere che in qualche caso può risultare non sostenibile, o tale da assorbire per diversi anni la prestazione medesima. In queste ipotesi, l'onere particolarmente gravoso della ricongiunzione può effettivamente provocare la paventata "sterilizzazione" della contribuzione versata presso gestioni diverse e, nella peggiore delle ipotesi, la privazione del diritto al trattamento pensionistico, qualora in nessuna delle predette gestioni sia stato raggiunto il minimo contributivo prescritto»*.

La Corte, quindi, ha individuato nella totalizzazione dei periodi assicurativi il sistema alternativo alla ricongiunzione onerosa.

Tale meccanismo, già risultante nel nostro ordinamento previdenziale ed in quello europeo, fondandosi sul criterio del *pro-rata*, secondo la Corte risulta, sì meno vantaggioso per il lavoratore, ma anche privo di oneri a carico di quest'ultimo.

Si è rinviato, quindi, al legislatore il compito di elaborare una legge sulla tecnica operativa della totalizzazione dei periodi contributivi e assicurativi che disciplinasse le situazioni previdenziali dei lavoratori mobili, *«affinché l'eccessiva onerosità della ricongiunzione non esponga l'assicurato - costretto nel corso della sua esistenza ad una più o meno accentuata*

³⁴ Cfr. M. DE LUCA, *Relazione sulla ricongiunzione e sulla totalizzazione delle posizioni contributive*, *Foro It.*, Tomo I, 2000, p. 22 e ss.

mobilità e pertanto carente dei requisiti per accedere alla prestazione in una singola gestione - al rischio di veder sterilizzata la contribuzione versata per un numero di anni tale da raggiungere, nel complesso, l'anzianità contributiva richiesta, evitando così che il lavoratore abbandoni il mondo produttivo senza alcuna prospettiva di tutela previdenziale».

2.2 DALL'ART. 71 DELLA LEGGE N. 388 DEL 2000 ALLA DISCIPLINA ATTUALE

Le indicazioni contenute nella sentenza della Corte Costituzionale sono state accolte dal legislatore con l'approvazione dell'art. 71 della Legge n. 388 del 2000³⁵, rubricato “*Totalizzazione dei periodi assicurativi*” e le cui modalità di attuazione sono state poi precisate - con due anni di ritardo - attraverso il d.m. del 7 febbraio 2003 n. 57.

L'introduzione di tale norma, tuttavia, non ha abrogato le precedenti disposizioni di cui all'art. 1 del decreto legislativo n. 184 del 1997.

Pertanto, a seguito dell'adozione della richiamata disposizione, da una parte la totalizzazione dei periodi contributivi viene estesa anche ai lavoratori le cui pensioni sono liquidate con il sistema retributivo o misto (e, cioè, a tutti i lavoratori assunti prima del 1° gennaio 1996), che, fino a quel momento, erano rimasti esclusi dalla tutela; dall'altra, per i lavoratori le cui pensioni sono liquidate esclusivamente con il sistema di calcolo contributivo, continua a trovare applicazione la specifica disciplina dettata, appositamente per essi, dall'articolo 1 del decreto legislativo n. 184 del 1997.

Anche tale istituto, però, come già quello regolato dal legislatore del 1997, pur avendo determinato una ridefinizione della disciplina in materia, è stato ancorato a garantire un'uguaglianza in senso formale e non anche sostanziale, includendo molteplici aspetti che, di fatto, ne hanno limitato l'applicazione.

Le ragioni dell'ineffettività devono indiziarsi, innanzitutto, nella delimitazione dell'applicazione del cumulo ad un'ipotesi ben determinata, cioè il non aver maturato alcun requisito minimo per la fruizione del diritto a pensione nel regime generale, nei regimi speciali sostitutivi, esclusivi o esonerativi di quello generale, ed anche nei regimi “*privatizzati*” di cui al decreto legislativo n. 509 del 1994 e n. 103 del 1996, nei quali il lavoratore sia, o sia stato, iscritto.

³⁵ Sulla relativa disciplina, P. BOZZAO, *La totalizzazione dei periodi assicurativi*, in *Riv. Prev. Pubbl.Priv.*, 2001, Fasc. 1, p. 53 e ss.

Il sancire la non utilizzabilità dei contributi previdenziali qualora il lavoratore abbia già raggiunto i requisiti minimi in una delle gestioni presso le quali è stato iscritto, in effetti, è subito apparso in contrasto con la finalità stessa del principio in esame, il quale – una volta accertata, attraverso la unificazione ideale di tutti i periodi assicurativi, l'esistenza del diritto a pensione – è volto a consentire a ciascun ente previdenziale l'erogazione pro quota della pensione al proprio assicurato, *«in proporzione dell'anzianità assicurativa e contributiva maturata presso la gestione medesima, sulla base dei requisiti e secondo i criteri stabiliti dal proprio ordinamento»* (art. 71, comma 2, Legge n. 388/2000).

In altre parole, si sono lasciati senza tutela un gran numero di lavoratori che, avendo maturato i presupposti contributivi in un solo ente assicurativo, non avrebbero potuto ottenere un trattamento pensionistico proporzionato ed adeguato alle complessive anzianità maturate.

Ancora, in base a tale disciplina, la totalizzazione è consentita esclusivamente per il conseguimento dei requisiti pensionistici (ma non per la determinazione della misura del trattamento) ed a condizione che il cumulo interessi l'intera contribuzione accreditata.

Il meccanismo della totalizzazione, inoltre, non è previsto per il conseguimento della pensione di anzianità³⁶, ma soltanto per il conseguimento delle pensioni di vecchiaia, di inabilità ed ai superstiti.

Per quanto riguarda la misura della prestazione unica, invece, era previsto che ciascuna gestione liquidasse elusivamente la quota di spettanza, secondo le regole previste dal proprio ordinamento interno, vigente al momento della presentazione della domanda.

Nel 2002, è di nuovo la Corte Costituzionale che, analizzando i rapporti tra la richiamata sentenza n. 61 del 1999 e l'art. 71 della Legge n. 388 del 2000, fornisce indicazioni importanti per ricostruire la natura e il fondamento della disciplina della totalizzazione.

In particolare, nella sentenza n. 198 del 2002³⁷ la Corte esclude che nel nostro ordinamento la totalizzazione dei periodi di contribuzione sia un istituto di carattere generale, rilevando altresì che la sentenza n. 61 del 1999 ha *«chiaramente delimitato l'operatività»* del principio della totalizzazione soltanto al caso specifico *«del lavoratore che non abbia maturato il diritto ad un trattamento pensionistico in alcuna delle gestioni alle quali è stato iscritto»*.

Inoltre, in merito al fondamento dell'istituto in esame, la Corte riconosce che la totalizzazione, *«consentendo al lavoratore di cumulare, anche ai fini della misura della pensione, i contributi che, in ragione dei percorsi lavoratori intrapresi, siano stati versati a*

³⁶ Sul punto, P. BOZZAO, *Pensione di anzianità e principio di totalizzazione*, in *Riv. Prev. Pub. Priv.*, 2002, Fasc. 1, p. 57 e ss..

³⁷ Corte Cost. sent. del 16.5.2002, n. 198, *cit.*

diverse istituzioni previdenziali», risponde soprattutto «*ad un'esigenza di politica sociale legata alla crescente flessibilità dei rapporti di lavoro*».

Ed è proprio in risposta a tale esigenza connessa al contesto socio-economico e produttivo, nonché in ragione della rilevata non configurabilità di un diritto alla totalizzazione contributiva in senso pieno e generale per tutte le categorie lavorative professionali, che il legislatore interviene nuovamente in materia adottando la Legge n. 243 del 2004³⁸, volta a disciplinare nuovamente lo strumento della totalizzazione con l'intento di ampliarne il più possibile l'ambito di applicazione.

Quest'ultimo intervento normativo, oltretutto, segue di pochi mesi importanti riforme del mercato del lavoro (Legge n. 30 del 2003 e il successivo Decreto legislativo n. 276 del 2003 di attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro), che hanno determinato nel nostro ordinamento un ulteriore incremento di tipologie di lavoro flessibile.

Così, l'esigenza di fornire un'effettiva protezione sociale sul versante della tutela previdenziale della generalità dei lavoratori, si è tradotta nel conferimento di un'apposita delega al Governo contenuta nell' articolo 1, comma 1 lettera *d*), e comma 2 lettera *o*) della Legge n. 243 del 2004.

In virtù delle richiamate disposizioni, il legislatore delegato avrebbe dovuto adottare uno o più strumenti per “*rivedere*” e “*ridefinire*” la disciplina della totalizzazione, estendendone ulteriormente l'operatività e colmando le lacune insite nel disposto normativo di cui all'art. 71 della Legge n. 388/2000.

In particolare, tale disposizione esorta il Governo a «*rivedere il principio della totalizzazione dei periodi assicurativi estendendone l'operatività anche alle ipotesi in cui si raggiungano i requisiti minimi per il diritto alla pensione in uno dei fondi presso cui sono accreditati i contributi*» ed a ridefinirne la disciplina in modo da consentire l'accesso «*sia al lavoratore che abbia compiuto il sessantacinquesimo anno di età sia al lavoratore che abbia complessivamente maturato almeno quaranta anni di anzianità contributiva, indipendentemente dall'età anagrafica, e che abbia versato presso ogni cassa, gestione o fondo previdenziale, interessati dalla domanda di totalizzazione, almeno cinque anni di contributi*».

Stabilendo, peraltro, che lo stesso meccanismo dovesse esplicitare la propria efficacia anche nei confronti dei superstiti dell'assicurato, anche se deceduto prima dell'età pensionabile.

³⁸ In generale sulla Legge n. 243/2004, si veda: M. CINELLI, P. SANDULLI, *Prime note sulla riforma pensionistica 2004*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2004, Fasc. 2, p. 587 e ss.

Le richiamate deleghe contenute nella Legge n. 243/2004 sono state attuate dal legislatore due anni dopo, attraverso il D. Lgs. n. 42 del 2 febbraio 2006³⁹, che segna un indubbio progresso nei livelli di tutela dei lavoratori con carriere discontinue, ma che comunque rappresenta una parziale applicazione dei principi prefigurati dalla delega.

In base all'art. 7 del citato Decreto legislativo, la disciplina contenuta nell'art. 71 della Legge 388/2000 ed il relativo regolamento di attuazione emanato con il d.m. n. 57/2003, sono espressamente abrogati, facendo però espressamente salve le altre norme vigenti in materia di cumulo dei periodi assicurativi.

La disciplina abrogata rimane comunque in vigore per le domande presentate prima dell'entrata in vigore del D. Lgs. 42/2006, se più favorevole.

Conformemente ai principi contenuti nella delega, il legislatore consente di ricorrere alla totalizzazione anche per il conseguimento - oltre che delle pensioni di vecchiaia, di inabilità ed ai superstiti - della pensione di anzianità e prevede l'estensione dell'operatività della totalizzazione anche alle ipotesi (fin'ora escluse) in cui il lavoratore raggiunga i requisiti minimi per il diritto a pensione in uno dei fondi presso cui sono accreditati i contributi, con l'unica preclusione nei confronti dell'interessato che risulti già titolare di un autonomo trattamento pensionistico.

Inoltre, viene ulteriormente estesa la platea dei beneficiari della totalizzazione, prevedendo espressamente la cumulabilità anche della contribuzione accreditata nella gestione separata, istituita presso l'Inps, per le collaborazioni coordinate e continuative o a progetto e nelle gestioni previdenziali per il clero ed i ministri delle religioni diverse dalla cattolica, prevedendo che sia l'INPS, non più separatamente le singole gestioni, ad erogare le quote di pensione che esse stesse liquidano, previa stipulazione di *«apposite convenzioni con gli enti interessati»*.

Ancora, è previsto che il diritto a pensione sorga soltanto a condizione che: il lavoratore abbia maturato almeno 20 anni di contribuzione complessivi e abbia raggiunto un'età di 65 anni ovvero abbia maturato un'anzianità contributiva di almeno 40 anni, indipendentemente dall'età; sussistano gli ulteriori, eventuali, requisiti (diversi dall'età anagrafica e dall'anzianità contributiva) previsti *«dai rispettivi ordinamenti per l'accesso alla pensione di vecchiaia»*; i periodi di contribuzione siano considerati *«tutti e per intero»* (con esclusione, quindi, della possibilità di totalizzazione parziale, sia per quanto riguarda le gestioni, sia per quanto

³⁹ Sul punto, L. CARBONE, *La «nuova» totalizzazione nel d.leg. 2 febbraio 2006 n. 42* in *Foro It.*, Tomo I, 2006, p. 1143 e ss.

riguarda i periodi contributivi di una singola gestione)⁴⁰; i periodi di contribuzione da cumulare non siano coincidenti e di durata non inferiore a 6 anni.

Con riferimento alle modalità di liquidazione del trattamento pensionistico individuate dal legislatore, invece, l'art. 4 del d.lgs. n. 42 del 2006, una volta stabilito che «*le gestioni interessate, ciascuna per la parte di propria competenza, determinano un trattamento pro quota in rapporto ai rispettivi periodi di iscrizione maturati*» (comma 1), prevede a tal fine l'applicazione del metodo di calcolo contributivo di cui al D. Lgs. 30 aprile 1997, n. 180⁴¹, individuando poi una disciplina differenziata in ragione della circostanza per cui la misura del trattamento risulti a carico degli Enti previdenziali pubblici (comma 2), ovvero degli Enti previdenziali privatizzati di cui al D. Lgs. n. 509 del 1994; per questi ultimi, infatti, tale sistema è applicato con alcune correzioni, in relazione al tasso di capitalizzazione dei contributi ed all'applicazione di una maggiorazione in funzione dell'anzianità contributiva maturata presso l'ente.

Inoltre, la totalizzazione è preclusa da eventuale domanda di ricongiunzione dei periodi assicurativi già perfezionata.

Infatti, è previsto espressamente che la domanda di ricongiunzione dei periodi assicurativi, perfezionata mediante accettazione da parte dell'interessato, preclude il conseguimento dei trattamenti pensionistici da totalizzare.

Tale preclusione, però, è attenuata dal comma 3 dell'art. 3 che prevede, per i casi di esercizio della facoltà di ricongiunzione da parte del lavoratore - che sia titolare di più periodi assicurativi che consentono l'accesso alla totalizzazione - la cui domanda sia stata presentata anteriormente alla data di entrata in vigore della disciplina che ci occupa (quindi prima del 3 marzo 2006) ed il cui procedimento sia ancora pendente, la possibilità di recesso e la restituzione degli importi eventualmente versati a titolo di ricongiunzione, maggiorati degli interessi legali, previo pagamento integrale delle rate.

Ad ogni modo, i limiti e le condizioni richiamate sono apparsi stringenti; ad esempio, si pensi al richiesto raggiungimento di un'anzianità contributiva minima notevole (almeno 6 anni) presso ciascun regime previdenziale di iscrizione, che, nei fatti, limita sensibilmente la possibilità di maturare il diritto alla pensione cd. totalizzata, oltre a determinare la perdita dei periodi di contribuzione che non superano la durata di 6 anni.

⁴⁰ Sul punto: Circ. Inps del 9 maggio 2006, n. 69, in <https://www.inps.it/circolari/Circolare%20numero%2069%20del%209-5-2006.htm>.

⁴¹ Decreto di attuazione della delega conferita dall'articolo 1, comma 24, della Legge 8 agosto 1995, n. 335, in materia di opzione per la liquidazione del trattamento pensionistico esclusivamente con le regole del sistema contributivo.

In ragione di ciò, già nell'anno successivo, il legislatore ha modificato anche la disciplina dettata dal Decreto legislativo n. 42 del 2006, introducendo un ulteriore tassello in materia, nel tentativo di agevolare ulteriormente il ricorso al sistema della totalizzazione.

Così, con la Legge del 24 dicembre 2007 n. 247 recante: *«Norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività per favorire l'equità e la crescita sostenibili, nonché ulteriori norme in materia di lavoro e previdenza sociale»*, il legislatore, *«in attesa di una complessiva riforma dell'istituto della totalizzazione dei contributi assicurativi che riassorba e superi la ricongiunzione dei medesimi»* (art. 1 comma 76), ha introdotto - a decorrere dal 1° gennaio 2008 - una disciplina più favorevole per il lavoratore.

In particolare, modificando l'articolo 1, comma 1, del D. Lgs. n. 42 del 2006, al fine di poter maturare il diritto a pensione totalizzata è stato ridotto da 6 a 3 anni il periodo minimo di contribuzione che il lavoratore deve raggiungere presso ciascun regime previdenziale nel quale è, oppure è stato, iscritto.

Con l'importante precisazione, prontamente fornita dall'INPS, che, *«ai fini dell'accertamento dell'anzianità contributiva minima di tre anni, l'Assicurazione Generale Obbligatoria deve essere considerata come una forma pensionistica unitaria sebbene strutturata in più gestioni»*⁴².

La seconda innovazione introdotta dalla nuova disciplina incide, invece, sull'impianto normativo delineato per i lavoratori il cui trattamento pensionistico (di vecchiaia o per inabilità) è liquidato esclusivamente con il sistema di calcolo contributivo.

Per agevolare ulteriormente l'esercizio del diritto alla totalizzazione anche dei lavoratori soggetti al sistema contributivo, infatti, la Legge n. 247 del 2007 modifica il comma 1 dell'articolo 1 del Decreto legislativo n. 184 del 1997, abrogando le parole *«che non abbiano maturato in alcuna delle predette forme il diritto al trattamento previdenziale»*.

Comportando così che, anche i lavoratori i cui trattamenti pensionistici sono liquidati con il sistema contributivo, possono certamente cumulare i periodi di contribuzione maturati nelle singole gestioni, anche quando essi abbiano già eventualmente maturato il diritto a pensione presso una di quelle gestioni, in modo da raggiungere i requisiti contributivi richiesti per conseguire il diritto a pensione.

Ma non solo.

⁴² Cfr. Circ. Inps del 17 gennaio 2008, n. 9, in <https://www.inps.it/circolari/Circolare%20numero%209%20del%2017-1-2008.htm>.

La nuova formulazione del comma 1 dell'articolo 1 del D. Lgs. n. 184 del 1997 sembrerebbe anche implicare - nel silenzio del legislatore sul punto - che tali lavoratori possano ricorrere alla totalizzazione pure nell'ipotesi in cui siano già titolari di un autonomo trattamento pensionistico presso uno dei regimi previdenziali di iscrizione, al fine di raggiungere livelli di pensione più elevati.

La disciplina della totalizzazione, in ogni caso, ha subito ulteriori modifiche fino ad arrivare alla formulazione attuale, come ad esempio quelle introdotte dalla Legge del 22 dicembre 2011 n. 214⁴³, che ha soppresso il requisito del periodo minimo (tre anni) di contribuzione che il lavoratore deve raggiungere presso ciascun regime, determinando così la possibilità, a partire dall'1.01.2012, di utilizzare tutti i periodi contributivi, anche se inferiori a tre anni, nonché dalla legge di stabilità 2013 che ha modificato ulteriormente la disciplina *de qua* per ampliarne il campo di applicazione.

Negli anni, pertanto, si è andato a consolidare sempre di più il *favor* del legislatore all'estensione dell'applicabilità dell'istituto della totalizzazione e, in generale, alla previsione di strumenti finalizzati a permettere l'utilizzo dei diversi periodi di contribuzione accreditati in enti differenti⁴⁴.

Ad ogni modo, nella misura in cui si consente il ricorso alla totalizzazione di tutti i periodi assicurativi frammentati, l'attuale disciplina può dirsi aderente, *in parte qua*, all'esigenza universalistica dell'istituto propria della richiamata legge delega del 2004.

La generale applicabilità della totalizzazione, come rilevato, è avvenuta per gradi e, in maniera completa, solo a seguito delle modifiche apportate dalle leggi del 2007 e del 2011, le quali hanno ulteriormente ampliato la sua efficacia, sino ad arrivare alla formulazione attuale della disciplina che sarà oggetto di specifica analisi nel prosieguo della trattazione.

⁴³ Sul punto, L. FOGLIA, *Totalizzazione dei periodi assicurativi e sistema di calcolo contributivo per le casse previdenziali privatizzate: i primi effetti della legge n. 214/2011*, in *Riv. Giur. Lav. e Prev. Soc.*, 2/2012, p. 390 e ss.

⁴⁴ Intento, questo, che si è ulteriormente consolidato a seguito dell'introduzione delle disposizioni inerenti all'istituto del cd. "nuovo cumulo" di cui all'art. 1 c. 239 della Legge n. 228/2012, poi modificato dalla Legge n. 232/2016.

CAPITOLO II

IL PRINCIPIO DELLA TOTALIZZAZIONE IN AMBITO COMUNITARIO

1. LA TOTALIZZAZIONE COME PRESIDIO ALLA LIBERA CIRCOLAZIONE DEI LAVORATORI NELL'UE

In ambito comunitario, il principio della totalizzazione, ovvero lo strumento volto a tutelare il lavoratore migrante che abbia versato i contributi previdenziali in due o più Stati membri dell'Unione europea, è stato accolto molto prima che ciò avvenisse nell'ordinamento interno.

In seno a tale ordinamento, infatti, l'istituto della totalizzazione assume la caratteristica di un vero e proprio principio di generale applicazione⁴⁵, quale presidio alla libera circolazione dei lavoratori nell'ambito dei Paesi dell'Unione europea.

Lo stesso, infatti, riveste un'importanza cruciale nell'ottica della libera circolazione delle persone, garantendo ai lavoratori che si spostano da un paese ad un altro la possibilità di accesso a prestazioni che verrebbero, invece, negate sulla base dei soli periodi compiuti in ogni singolo Stato membro.

Ma non soltanto; la necessità di garantire la posizione contributiva di tali lavoratori, in effetti, nel diritto dell'Unione comporta sul piano teorico anche la considerazione congiunta di ulteriori interessi.

In particolare, il contributo europeo sulle questioni previdenziali e sociali è stato da sempre considerato funzionale, oltre alla prioritaria esigenza di assicurare una piena libertà di circolazione dei lavoratori, anche ad un ulteriore interesse di natura prettamente economica, consistente nella creazione di un mercato unico comune.

Si tratta, cioè, della previsione di uno spazio senza frontiere interne, in cui è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali, nell'ambito del quale, quindi, la possibilità di prestare attività lavorativa senza limiti determinati dalla nazionalità è una condizione essenziale per l'organizzazione produttiva ed economica delle imprese.

Come correttamente rilevato dalla dottrina, difatti, *«quantomeno nell'originaria impostazione accolta dai Trattati istitutivi, la libertà di circolazione è incondizionatamente riconosciuta a tutti i lavoratori subordinati (ed autonomi) in quanto agenti economici, attori del processo produttivo e d'integrazione mercantile europea. In questo senso, le regole in materia di libera*

⁴⁵ In tal senso Corte Cost., sent. del 16.05.2002, n. 198, *cit.*

circolazione (...) perseguono un classico modello di cittadinanza mercantile transnazionale, nel quale il lavoratore subordinato, non diversamente dal titolare del diritto di stabilimento o della libertà di prestazione dei servizi, è giuridicamente costruito come (...) market citizen»⁴⁶.

Proprio tali obiettivi non potrebbero essere pienamente realizzati se i lavoratori migranti dovessero essere privati dei diritti e dei vantaggi previdenziali, garantiti, invece, ai loro colleghi che rinunciano alla possibilità di trasferirsi in un altro Stato membro per ragioni lavorative; la garanzia di libera circolazione dei lavoratori, pertanto, risponde anche all'ulteriore esigenza di garantire la parità di trattamento tra i cittadini europei.

La disciplina in materia, infatti, si regge sul binomio tra libertà di accesso al mercato del lavoro e la completa parità di trattamento del lavoratore nello Stato membro ospitante, parità, questa, che deve realizzarsi in tutte le sfere di vita sociale della persona.

Si va ad affermare la necessità di un'unione sempre più stretta fra i popoli europei, perseguibile attraverso la riduzione delle differenze sociali e lo sviluppo armonico della persona, nonché mediante il miglioramento delle condizioni lavorative e di vita.

Lo spirito, dunque, è quello di coordinare lo sviluppo economico e sociale degli Stati membri, in modo tale da eliminare gli squilibri interni alla Comunità e di armonizzare i diversi sistemi sociali, attraverso l'abbattimento degli ostacoli per la circolazione dei lavoratori, garantendo ai medesimi la tutela contro i rischi sociali in tutto il territorio della Comunità, rimuovendo così le discriminazioni fra le imprese in base all'incidenza dei costi sociali su quelli di produzione⁴⁷.

La normativa europea, perciò, pone una particolare attenzione alle garanzie previdenziali di quei lavoratori che, per scelta o per necessità, hanno esercitato il proprio diritto di circolazione e di soggiorno nell'ambito del territorio comunitario e che, tuttavia, in base ai periodi di lavoro o di contribuzione, non raggiungono il periodo minimo richiesto dalla legislazione nazionale per ottenere il diritto a pensione, rischiando così di perdere la possibilità di beneficiare di una prestazione alla quale, invece, avrebbero avuto diritto se gli stessi avessero sempre risieduto e lavorato in un unico Paese membro dell'UE.

Sotto questo profilo, quindi, garantire al lavoratore mobile la continuità contributiva previdenziale mediante appositi strumenti atti a scongiurare le conseguenze negative sui diritti alle prestazioni previdenziali, contribuisce a rendere effettivo e a realizzare quel principio di libera circolazione delle persone che è alla base della disciplina europea.

⁴⁶ Così, S. GIUBBONI, *Libera circolazione delle persone e solidarietà europea*, in *Lav. Dir.*, 2006, Fasc. 4, pp. 611 ss. e, in particolare, p. 616.

⁴⁷ Sul punto, si veda P. OLIVETTI, *Europa e armonizzazione previdenziale*, in *Jus*, Fasc. 3, 2010, p. 463 e ss.

Al fine di evidenziare la stretta connessione della disciplina in materia di totalizzazione con i principi generali di sicurezza sociale vigenti nel diritto comunitario, appare opportuna una breve disamina di questi ultimi.

L'art. 3 lett. c) del Trattato istitutivo della Comunità economica europea⁴⁸, in particolare, ha sancito, fin dall'origine, l'eliminazione degli ostacoli alla libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali.

Tale principio è stato poi sancito dall'Accordo di Schengen e dalla successiva Convenzione di applicazione⁴⁹, che, mediante il progressivo abbattimento delle frontiere interne tra gli Stati partecipanti e la costituzione di un sistema comune di controllo alle frontiere esterne dell'UE, hanno introdotto la libertà di circolazione per tutti i cittadini e creato uno spazio di libera circolazione, che rappresenta una delle libertà fondamentali su cui è fondato il mercato interno.

Poi, come anticipato, nell'ordinamento comunitario tale libertà trova specifica applicazione nei confronti dei lavoratori.

Già prefigurato, seppure in forme parziali ed embrionali, dal Trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio⁵⁰ del 18 aprile 1951, il diritto alla libera circolazione dei lavoratori subordinati, fece il suo ingresso tra le libertà fondamentali del mercato comune con l'art. 48 del Trattato istitutivo della Comunità economica europea; quest'ultimo, inserito nel Titolo III rubricato "*Libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali*", sancisce, appunto, la libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione, stabilendo che *«Fatte salve le limitazioni giustificate da motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica, essa importa il diritto: a) di rispondere a offerte di lavoro effettive; b) di spostarsi liberamente a tal fine nel territorio degli Stati membri; e) di prendere dimora in uno degli Stati membri al fine di svolgervi un'attività di lavoro, conformemente alle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative che disciplinano l'occupazione dei lavoratori nazionali; d) di rimanere, a condizioni che costituiranno l'oggetto di regolamenti di applicazione stabiliti dalla Commissione, sul territorio di uno Stato membro, dopo aver occupato un impiego»*.

⁴⁸ In G.U.U.E. del 24.12.2002, 325/C. Il Trattato, firmato a Roma il 25 marzo del 1957, è stato integralmente sostituito con il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

⁴⁹ Firmati, rispettivamente, il 14 giugno 1985 e il 19 giugno 1990.

⁵⁰ Disponibile in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:11951K/TXT>.

Diritto dei lavoratori, questo, che viene poi ripreso dall'attuale art. 45 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)⁵¹.

In virtù di tale principio, quindi, il lavoratore europeo ha il diritto di recarsi in un altro Stato membro e di lavorarvi e/o di cercarvi lavoro.

Nel disegno comunitario originario la disciplina della libera circolazione dei lavoratori⁵², contenuta nelle norme di cui agli artt. 48-51 (gli odierni artt. 45-48 del TFUE) del Trattato istitutivo CEE, è strettamente connessa con la libertà di stabilimento e con la libera circolazione dei servizi; in particolare, nella disciplina si include qualsiasi movimento dei lavoratori, non solo per rispondere a offerte provenienti da datori di un altro Stato membro, ma anche quello conseguente allo spostamento da un Paese ad un altro della sede dell'impresa da cui dipendono oppure all'istituzione di sedi secondarie o di società affiliate nel territorio di un altro Stato membro, nonché all'ipotesi di temporanea prestazione di servizi da parte di un imprenditore insediato nel territorio di un altro Stato membro.

La libertà di circolazione in ambito europeo, inoltre, è garantita come diritto fondamentale dell'individuo dall'articolo 15, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'UE⁵³ in base al quale «*Ogni cittadino dell'Unione ha la libertà di cercare un lavoro, di lavorare, di stabilirsi o di prestare servizi in qualunque Stato membro*»; tale diritto, continua la disposizione, è riconosciuto anche ai cittadini di paesi terzi ed è esercitato a condizioni di lavoro equivalenti a quelle di cui godono i cittadini dell'Unione.

Oltre a ciò, essa rappresenta il corollario del principio comunitario della parità di trattamento dei lavoratori, che implica «*l'abolizione di qualsiasi discriminazione, fondata sulla nazionalità, tra i lavoratori degli Stati membri, per quanto riguarda l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro*» (art. 48, par. 2, Trattato CEE).

Anche l'art. 45, par. 2, del TFUE stabilisce, in favore dei lavoratori migranti, un incondizionato principio di parità di trattamento nelle condizioni di lavoro assicurate dallo Stato ospitante ai propri cittadini, specificando ulteriormente il divieto generale di discriminazione in base alla nazionalità, già contenuto nell'art. 18 dello stesso TFUE e nell'art. 21, par. 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

⁵¹ In G.U.U.E. del 09.05.2008, 115/C. Il TFUE è in vigore dal 1° dicembre 2009, a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. È stato sviluppato a partire dal Trattato che istituisce la Comunità europea (TCE), come attuato dal trattato di Maastricht del 1992.

⁵² In generale sul punto, L. MENGONI, *La libera circolazione dei lavoratori nella CEE*, in *Libertà di movimento delle persone nell'ambito delle Comunità europee*, L'Aquila, 1972, p. 121 e ss.

⁵³ Proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000, in G.U.U.E. del 18.12.2000, C 364/1.

Si attua, pertanto, la piena assimilazione della condizione giuridica del lavoratore nazionale sotto ogni profilo della disciplina del rapporto di lavoro: dall'accesso, all'impiego, al trattamento economico e normativo, sino alla normativa in materia di licenziamenti ed alle tutele in materia di sicurezza sociale.

Sotto quest'ultimo profilo, infatti, la piena applicazione del principio della parità di trattamento richiede necessariamente che siano eliminati gli ostacoli derivanti dalla presenza di regimi distinti di sicurezza sociale nei vari Stati membri.

In altre parole, al fine di consentire la piena tutela previdenziale del lavoratore che passa da un paese all'altro, è necessario tener conto dei vari periodi di soggiorno, come se il lavoratore migrante avesse risieduto in un solo paese, prevedendo specifiche competenze delle istituzioni dello Stato in cui risiede.

Difatti, la libertà di circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione Europea non potrebbe essere realizzata appieno se gli stessi dovessero essere privati dei vantaggi previdenziali garantiti loro dalla legge di uno Stato membro.

Per tale ragione, il coordinamento della sicurezza sociale nei vari Stati membri permette ai lavoratori di spostarsi liberamente all'interno dei confini europei senza perdere, a causa del trasferimento, alcun diritto acquisito in termini previdenziali e conservando, così, i periodi di contribuzione presso un regime diverso da quello in cui hanno svolto successivamente la loro attività lavorativa.

La stessa Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, all'art. 34 rubricato "*Sicurezza sociale e assistenza sociale*", espressamente dispone che *«l'Unione riconosce e rispetta il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sociali che assicurano protezione in casi quali la maternità, la malattia, gli infortuni sul lavoro, la dipendenza o la vecchiaia, oltre che in caso di perdita del posto di lavoro, secondo le modalità stabilite dal diritto comunitario e le legislazioni e prassi nazionali»*.

Il successivo par. 2, poi, stabilisce che *«ogni individuo che risieda o si sposti legalmente all'interno dell'Unione ha diritto alle prestazioni di sicurezza sociale e ai benefici sociali conformemente al diritto comunitario e alle legislazioni e prassi nazionali»*.

Alla luce di quanto detto fin qui, lo stretto rapporto tra previdenza sociale e libera circolazione dei lavoratori appare manifesto, tanto che ciò è emerso ripetutamente anche in diverse sentenze della Corte di Giustizia dell'UE⁵⁴.

In particolare, la Corte di Giustizia, nella sentenza “*Spruyt*” in materia di prestazioni previdenziali, aveva evidenziato che «*lo scopo degli artt. da 48 a 51 [TCEE] non sarebbe raggiunto se i lavoratori, come conseguenza dell'esercizio del diritto di libera circolazione, dovessero essere privati dei vantaggi previdenziali garantiti loro dalla legge di uno Stato Membro*»⁵⁵.

Sempre secondo i giudici della Corte di Giustizia, una simile conseguenza «*potrebbe dissuadere i lavoratori comunitari dall'esercitare il diritto alla libera circolazione e costituirebbe, pertanto, un ostacolo a tale libertà*»⁵⁶.

La restrizione della libertà di circolazione dei cittadini comunitari, peraltro, sarebbe chiaramente in contrasto con il raggiungimento delle finalità proprie del Trattato stesso.

In tema di strumenti di collegamento fra le diverse gestioni previdenziali nazionali, già l'art. 51 del Trattato CEE - richiamato poi nell'art. 48 del TFUE - prevedeva che venissero adottate in materia di sicurezza sociale le misure necessarie per l'instaurazione della libera circolazione dei lavoratori, mediante la predisposizione di un sistema che assicurasse ai lavoratori migranti e ai loro aventi diritto «*il cumulo di tutti i periodi presi in considerazione dalle varie legislazioni nazionali, sia per il sorgere e la conservazione del diritto alle prestazioni sia per il calcolo di queste*» e che garantisca «*il pagamento delle prestazioni alle persone residenti nei territori degli Stati membri*».

Fin dall'origine l'intento comunitario era quello di prevedere un sistema che contemplasse il coordinamento delle diverse legislazioni nazionali, lasciando sussistere le differenze tra i regimi di sicurezza sociale degli Stati membri, i quali continuavano ad esercitare il potere di determinare liberamente le condizioni e i contenuti delle prestazioni di sicurezza sociale, riconosciute da ciascuna legislazione nazionale.

⁵⁴ Sul ruolo svolto dalla Corte di Giustizia dell'UE in materia di totalizzazione: M. MARASCA, *Il «non» diritto e la magnanimitas della Corte di giustizia europea in materia di totalizzazione dei periodi contributivi*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, Fasc. 1, 2014, p. 137 e ss.

⁵⁵ Corte Giust. UE, sent. del 25 febbraio 1986, C-284/84, *L.A. Spruyt v. Sociale Verzekeringsbank*, in *Racc.*, 1986, par. 19, p. 699.

⁵⁶ Corte Giust. UE, sent. del 9 dicembre 1993, cause riunite C-45/92 e C-46/92, *Lepore-Scamuffa v. Office National des Pensions*, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61992CJ0045&qid=1672854078699>, par. 21. In senso conforme anche: Corte Giust. UE, sent. del 4 ottobre 1991, C-349/87, *Paraschi v. Landesversicherungsanstalt Württemberg*, in *Racc.*, 1991, par. 22, p. 4501.

In realtà, ancor prima della richiamata disposizione di cui all'art. 51 del Trattato istitutivo, già l'art. 69 del Trattato CECA impegnava gli Stati membri a ricercare tra loro ogni "accomodamento" necessario affinché le discipline dei singoli Stati concernenti le assicurazioni sociali non fossero di ostacolo agli spostamenti di mano d'opera; in particolare, nel richiamato Trattato si prescriveva agli Stati membri di proibire «qualsiasi discriminazione nella remunerazione e nelle condizioni di lavoro fra lavoratori nazionali e lavoratori immigrati, senza pregiudizio delle misure speciali riguardanti i lavoratori delle zone di frontiera», raccomandando di studiare «tutte le misure che siano necessarie affinché le disposizioni relative alla sicurezza sociale non siano di ostacolo ai movimenti della mano d'opera».

Il principio di parità di trattamento tra lavoratori comunitari in materia di accesso all'impiego e di rapporto di lavoro, come anche di tutela previdenziale, con la collegata tendenziale "de-territorializzazione" dei sistemi di sicurezza sociale assicurata dalle regole sopranazionali di coordinamento, ha così contribuito a costruire una dimensione autenticamente europea della solidarietà sociale⁵⁷.

Dal punto di vista evolutivo, tuttavia, alla realizzazione di un sistema di coordinamento tra le varie legislazioni nazionali e alla piena attuazione dello strumento della totalizzazione dei contributi si giunse, come vedremo, solo per tappe successive e gradual⁵⁸.

2. LA LEGISLAZIONE COMUNITARIA IN MATERIA DI TOTALIZZAZIONE

L'obiettivo di realizzare un sistema di coordinamento in materia di sicurezza sociale è stato raggiunto in ambito comunitario con l'adozione di una serie di Regolamenti, aventi la funzione principale di garantire la libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione attraverso la garanzia dell'esportabilità delle prestazioni di sicurezza sociale per i lavoratori migranti ed i loro familiari, che hanno avuto un certo impatto, sia sul concetto di sicurezza sociale e sia sulla politica sociale comunitaria in generale.

⁵⁷In tal senso, D. MARTINSEN, *Social Security Regulation in the EU: The De-Territorialization of Welfare?*, in G. DE BURCA (a cura di), *EU Law and the Welfare State. In Search of Solidarity*, Oxford, 2005, p. 89.

⁵⁸Sulle diverse tappe della normativa comunitaria in materia di totalizzazione, si veda: C. CIRIELLO, *L'istituto della totalizzazione dei contributi assicurativi alla luce della recente evoluzione legislativa e giurisprudenziale nella disciplina Comunitaria*, in *Inf. Prev.*, 2012, n. 1, p. 26 e ss.

Si è trattato, in altre parole, di coordinare i diversi regimi nazionali mettendoli in comunicazione tra di loro attraverso la sottrazione delle norme al principio di territorialità e mediante l'applicazione di quattro principi fondamentali: la parità di trattamento tra cittadini comunitari, la totalizzazione dei periodi assicurativi, l'esportabilità delle prestazioni di sicurezza sociale e l'unicità della legislazione applicabile.

Il primo passo per la realizzazione di tale obiettivo è stata l'adozione del Regolamento europeo n. 3 per la sicurezza sociale dei lavoratori migranti⁵⁹ del 25 settembre 1958, che applicava quanto statuito dall'art. 51 del Trattato CEE in merito alla predisposizione di un sistema di tutela *ad hoc*, volto a disciplinare il coordinamento dei diversi regimi nazionali di sicurezza sociale dei lavoratori che si spostano all'interno della Comunità.

Il richiamato regolamento, oltre a ribadire il principio di non discriminazione verso i lavoratori provenienti da altri Stati membri in materia di previdenza sociale, stabiliva il cumulo dei periodi assicurativi ai fini della maturazione del diritto alle prestazioni, determinando la legge applicabile a detti periodi ed istituendo una cooperazione sul piano amministrativo fra i diversi enti nazionali competenti.

Si andava a delineare, pertanto, un primo organico sistema di coordinamento dei regimi nazionali di sicurezza sociale, ponendo in essere quella che si può considerare una sorta di precondizione strutturale per l'effettiva libertà di circolazione dei lavoratori nel mercato comune.

Il coordinamento, in altre parole, consisteva nella «*predisposizione di meccanismi che permettano di rendere rilevanti in un ordinamento situazioni prodottesi sotto l'applicabilità dell'altro*»⁶⁰; attraverso la comunicazione tra sistemi diversi, pertanto, si permetteva ai lavoratori migranti il riconoscimento e la conservazione dei diritti e delle prestazioni previdenziali progressivamente maturate nei rispettivi ambiti nazionali.

Il percorso legislativo veniva poi completato, conformemente all'impostazione gradualistica prefigurata dallo stesso Trattato istitutivo, soltanto con l'adozione del Regolamento CEE n. 1612/68⁶¹ del 15 ottobre 1968, che disciplinava la libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità, e della coeva Direttiva 68/360/CEE⁶², relativa alla soppressione delle

⁵⁹In G.U.U.E. del 16.12.1958, p. 561 e ss.

⁶⁰ Cfr. M. CINELLI, *Diritto del lavoro comunitario e italiano: armonizzazione o conflitto? Il ruolo delle misure di sicurezza sociale*, in *Riv. giur. lav.*, 1997, p. 111.

⁶¹In G.U.U.E. del 19.10.1968, n. L 257/2.

⁶²In G.U.U.E. del 19.10.1968, n. L 257/13.

restrizioni al trasferimento e al soggiorno dei lavoratori degli Stati membri e delle loro famiglie all'interno della Comunità.

La particolare estensione dell'obbligo di parità di trattamento nello Stato ospitante era assicurata soprattutto dalla previsione dell'art. 7, par. 2, del Regolamento n. 1612/1968, che garantiva al lavoratore migrante la non discriminazione per quanto atteneva alle condizioni d'impiego e di lavoro e al pieno accesso ai «*vantaggi sociali*», oltre che fiscali, previsti dall'ordinamento del paese di accoglienza.

Specificamente alla disciplina della totalizzazione, invece, si è visto come quest'ultima sia stata prevista, fin dall'origine, nella forma di «*cumulo di tutti i periodi presi in considerazione dalle varie legislazioni nazionali, sia per il sorgere e la conservazione del diritto alle prestazioni sia per il calcolo di queste*», quale misura “*necessaria*” che il Consiglio doveva adottare in materia di sicurezza sociale, per l'instaurazione della libera circolazione dei lavoratori migranti, ex art. 51, lett. a) del Trattato istitutivo della Comunità economica europea.

Lo scopo primario perseguito dal legislatore comunitario era la costruzione di un sistema di coordinamento tra i diversi sistemi nazionali di sicurezza sociale, in ragione della creazione di un mercato unico.

Tale coordinamento, però, non riguardava alcun obbligo di armonizzazione delle singole legislazioni nazionali e lasciava liberi gli Stati membri di decidere come finanziare il proprio sistema di sicurezza sociale o quali tutele garantire ai lavoratori, nazionali e non.

Si trattava, in altri termini, di rendere maggiormente efficiente il coordinamento tra gli Stati membri, prevedendo tra i vari sistemi di sicurezza sociale il “*mutuo riconoscimento*” di ogni periodo assicurato presso un altro regime.

Peraltro, l'unificazione, od anche soltanto l'armonizzazione, di tali legislazioni esorbitava dalle limitate competenze conferite in proposito dai Trattati alle istituzioni dell'Unione, oltre a rivelarsi un'ipotesi di rilevante complessità, considerato che la disciplina in materia di sicurezza sociale rifletteva - e riflette tutt'ora - le caratteristiche proprie della struttura sociale, politica ed economica di ciascuno Stato membro⁶³.

Sulla base di tali premesse ed in applicazione dei richiamati principi di libera circolazione dei lavoratori e parità di trattamento, l'Europa ha emanato una serie di regolamenti e di direttive contenenti regole e principi per coordinare i sistemi nazionali di sicurezza sociale e per

⁶³ In realtà, la necessità dell'adozione di regole vincolanti atte a realizzare un effettivo coordinamento tra le legislazioni dei singoli Stati membri in materia di sicurezza sociale è concordemente sottolineata in dottrina, si veda ad esempio: M. ROCCELLA, T. TREU, *Diritto del lavoro dell'Unione Europea*, Padova, 2016, p. 144 e ss.

tutelare i diritti di quei lavoratori che, per scelta o per necessità, hanno esercitato il diritto di circolazione e di soggiorno nel territorio comunitario, garantendo loro - anche attraverso lo strumento della totalizzazione - la parità di trattamento rispetto a quei lavoratori che, invece, hanno sempre risieduto e lavorato in un unico paese membro.

Di fondamentale importanza per il raggiungimento di tale scopo è stato l'apporto della Corte di Giustizia dell'UE che, spesso uscendo da una funzione meramente interpretativa, ha contribuito ad anticipare anche l'intervento delle norme regolamentari.

In linea generale, quindi, dall'applicazione di tale meccanismo comunitario di cumulo, che non prevede oneri a carico dell'assicurato, discende che:

- il lavoratore conserva, in ciascun paese dell'UE nel quale è stato assicurato in ragione del lavoro svolto, la propria anzianità contributiva fino al raggiungimento del diritto a pensione;
- i contributi così versati non vengono ricongiunti o trasferiti da un paese ad un altro, né restituiti al lavoratore nel momento in cui cesserà l'assicurazione nel paese comunitario, ma rimangono acquisiti nel paese nel quale sono stati versati;
- ciascun paese dove il lavoratore è stato assicurato per almeno un anno, è tenuto a corrispondere allo stesso la pensione, ove siano maturati i requisiti di contribuzione ed età richiesti, cosicché l'interessato riceverà pensioni distinte a carico di ciascuno Stato;
- il diritto a pensione in ciascun paese viene accertato, qualora manchi il requisito autonomo, sommando tutti i periodi contributivi tramite lo strumento della totalizzazione. Nel caso in cui la contribuzione italiana sia sufficiente da sola a dar luogo alla pensione, il lavoratore può ottenere quest'ultima senza ricorrere alla totalizzazione dei periodi di lavoro svolti all'estero.
- la misura della pensione è determinata da ogni paese in proporzione ai soli contributi in esso versati, secondo il sistema del *pro-rata* e in base alla propria normativa.

Anche in ambito comunitario, tuttavia, come è accaduto per la normativa interna, la richiamata disciplina della totalizzazione si è affermata tramite un percorso lungo ed articolato, che sarà oggetto di una breve disamina sino ad arrivare alla disciplina attualmente in vigore.

2.1 IL REGOLAMENTO CE N. 1408/71

Passando, ora, all'analisi delle fonti di diritto derivato dell'ordinamento comunitario, si è già avuto modo di constatare che il primo dato normativo sovranazionale posto a tutela del lavoratore che sia stato soggetto, successivamente o alternativamente, alle leggi di due o più Stati membri, è stato rappresentato dall'art. 51 lett. a) del Trattato istitutivo della Comunità economica europea.

Questo principio rinveniva la propria attuazione in termini certamente più articolati nel successivo Regolamento CE n. 1408/71⁶⁴ del 14 giugno 1971, relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità e, più precisamente, nella disciplina prevista agli artt. 45 e ss. del Regolamento.

Con il successivo Regolamento CE n. 574⁶⁵ del 21 marzo 1972, invece, si stabilivano le modalità di applicazione del Regolamento CE n. 1408/71, fissando nello specifico i parametri legislativi affinché nei confronti dei lavoratori migranti si potesse attuare il meccanismo della totalizzazione.

In particolare, l'art. 15 statuiva che *«ai periodi di assicurazione o di residenza compiuti sotto la legislazione di uno Stato membro si aggiungono i periodi di assicurazione o di residenza compiuti sotto la legislazione di ogni altro Stato membro, nella misura in cui è necessario ricorrervi per completare i periodi di assicurazione o di residenza compiuti sotto la legislazione del primo Stato membro ai fini dell'acquisizione, del mantenimento o del recupero del diritto alle prestazioni, a condizione che tali periodi di assicurazione o di residenza non si sovrappongano»*.

Quanto all'ambito di applicazione soggettivo⁶⁶, in origine il Regolamento CE n. 1408/71 riguardava soltanto i lavoratori subordinati.

Ai sensi dell'art. 1, infatti, veniva definito lavoratore *«qualsiasi persona coperta da assicurazione obbligatoria o facoltativa continuata contro uno o più eventi corrispondenti ai rami di un regime di sicurezza sociale applicabile ai lavoratori subordinati»*.

Dal dato letterale si percepiva la volontà del legislatore di far rientrare nel campo di applicazione del nuovo Regolamento solo i lavoratori dipendenti, sollevando non poche

⁶⁴ In G.U.U.E. del 05.07.1971, n. L 149.

⁶⁵ In G.U.U.E. del 27.03.1972, n. L 74.

⁶⁶ Per un'analisi dell'ambito di applicazione *ratione personae* della disciplina di coordinamento, S. GIUBBONI, G. ORLANDINI, *La libera circolazione dei lavoratori nell'Unione europea. Principi e tendenze*, Bologna, 2007, p. 174 e ss.

perplexità dovute all'avvertita esigenza di «*estendere progressivamente la protezione sociale, in particolare nell'ambito dei regimi di sicurezza sociale, alle categorie di persone non coperte o insufficientemente protette dai regimi esistenti*»⁶⁷, così come rilevato dal Consiglio delle Comunità Europee nella Risoluzione relativa ad un programma di azione sociale del 21 gennaio 1974.

Sulla scorta di tali esigenze, difatti, la Commissione aveva presentato una prima modifica al Regolamento n. 1408/71, dedicata proprio all'estensione dell'ambito di applicazione di quest'ultimo anche ai lavoratori non salariati e ai propri familiari; proposta, questa, che poi si era tramutata nel Regolamento n. 1390/81⁶⁸ del 12 maggio 1981, che estendeva la tutela prevista anche ai lavoratori autonomi ed ai loro familiari.

Pertanto, a seguito di tale intervento affinché si potesse applicare il Regolamento *de quo* erano necessarie tre condizioni ovvero: la qualità di lavoratore subordinato o autonomo, l'assoggettamento in atto o pregresso alla legislazione quanto meno di uno Stato membro e la cittadinanza in uno degli Stati membri.

Ad ogni modo, di fondamentale importanza per il progressivo ampliamento dell'ambito di applicazione soggettivo del Regolamento del 1971, è stata anche l'opera della giurisprudenza creativa della Corte di Giustizia dell'UE.

Quest'ultima, difatti, adottando una nozione comunitaria di lavoratore⁶⁹, ne aveva ampliato progressivamente la portata, ricomprendendovi anche i disoccupati o coloro che svolgevano uno stage nell'ambito di un corso di formazione lavoro⁷⁰ e, più in generale, qualunque persona che svolgeva un'attività lavorativa in cambio di una controprestazione economica⁷¹, fino ad arrivare ad includere nella tutela anche gli studenti, valicando i confini del lavoro.

Quanto all'ambito di applicazione materiale, invece, il Regolamento - *ex art. 4* - copriva tutte le legislazioni relative ai settori di sicurezza sociale riguardanti: le prestazioni di malattia e di maternità, di invalidità, di vecchiaia, le prestazioni ai superstiti, le prestazioni per infortunio sul lavoro e malattie professionali, le prestazioni di disoccupazione, nonché le prestazioni familiari e gli assegni in caso di morte.

⁶⁷ Risoluzione del Consiglio del 21 gennaio 1974, in G.U.U.E. del 12.02.1974, n. C 13/1.

⁶⁸ In G.U.U.E del 29.05.1981 n. L 143.

⁶⁹ Corte Giust. UE, sent. del 19.03.1964, C. 75/63, *Unger*, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A61963CJ0075&qid=1672834203641>.

⁷⁰ Corte Giust. UE, sent. del 3.07.1986, C. 66/85, *Lawrie-Blum*, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A61985CJ0066&qid=1672834321062>.

⁷¹ Corte Giust. UE, sent. del 21.11.1991, C. 27/91, *Le Manoir*, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A61991CJ0027&qid=1672834366732>.

Si applicava, inoltre, ai regimi di sicurezza sociale generali e speciali, contributivi e non contributivi, nonché ai regimi relativi agli obblighi del datore di lavoro o dell'armatore.

Con l'adozione di questo Regolamento la Comunità europea si spingeva verso una «denazionalizzazione della legge regolatrice del rapporto previdenziale»⁷², garantendo la continuità delle prestazioni e dei rischi sociali protetti, indipendentemente dallo Stato membro.

Inoltre, venivano cristallizzati per la prima volta quei principi fondamentali per la disciplina previdenziale comunitaria che, successivamente, saranno poi ampliati e rafforzati anche dal Regolamento CE n. 883/2004.

Ci si riferisce, in particolare, ai principi di:

- parità di trattamento tra lavoratore migrante e lavoratore nazionale per gli obblighi contributivi e le prestazioni previdenziali (*ex art. 3*, Reg. n. 1408/71);
- *lex loci laboris* o principio dell'unicità della legislazione applicabile: l'art. 13 del Regolamento CE n. 1408/71 stabiliva che il lavoratore «è soggetto alla legislazione di un solo Stato membro» che, generalmente, era individuata in quella del luogo di occupazione del lavoratore, indipendentemente dal luogo di residenza e dalla sede del datore di lavoro. Tale principio, in linea con le precedenti normative in materia, teneva conto della volontà dei Paesi membri di poter decidere all'interno dei propri confini sui lavoratori economicamente attivi, sia come autonomi che come dipendenti. Inoltre, tale principio era finalizzato ad evitare conflitti positivi o negativi tra le legislazioni nazionali, in quanto, altrimenti, si sarebbe corso il rischio di avere una doppia copertura contributiva ovvero la scoperta copertura contributiva del lavoratore, nonché il cumulo di periodi assicurativi sincronici;
- totalizzazione dei periodi assicurativi non contemporanei, svolti quindi in tempi diversi presso due o più Stati membri, con liquidazione della relativa prestazione a carico dell'organismo di ciascuno Stato secondo il sistema del *pro-rata*, cioè con riferimento al periodo di effettivo di lavoro svolto nello Stato interessato (artt. 18, 38, 45, 64, 67, 72 Reg. CE n. 1408/71);
- esportabilità delle prestazioni di sicurezza sociale, nel senso che il pagamento di queste ultime doveva avvenire nel luogo di residenza del lavoratore, indipendentemente dallo Stato ove siano stati versati i contributi (art. 10, 19, lett. b), 75 Reg. CE n. 1408/71).

Nel Regolamento n. 1408/71, quindi, la totalizzazione dei periodi assicurativi assumeva le vesti di un principio fondamentale per la tutela del lavoratore migrante, garantendo a

⁷² Così, M. ROCCELLA, T. TREU, *op. cit.*, p. 154.

quest'ultimo, mediante la previsione di una specifica disciplina a seconda della prestazione richiesta, la possibilità di cumulare gratuitamente le anzianità contributive maturate presso ciascuno degli Stati membri della Comunità europea⁷³.

Così, ad esempio: l'art. 18 era il primo articolo del Titolo III recante disposizioni specifiche sulla possibilità di cumulo in ambito di prestazioni per malattia e maternità; l'art. 64 ammetteva questa possibilità rispetto alla fattispecie degli assegni in caso di morte, mentre l'art. 67 conteneva la disciplina per la situazione di disoccupazione; l'art. 72, invece, regolamentava la possibilità di cumulo per le prestazioni ai familiari.

Ancora, l'art. 45 statuiva che *«l'istituzione di uno Stato membro la cui legislazione subordina l'acquisizione, il mantenimento o il recupero del diritto alle prestazioni, al compimento dei periodi di assicurazione, tiene conto, nella misura necessaria, dei periodi di assicurazione compiuti sotto la legislazione di ogni altro Stato membro come se si trattasse di periodi compiuti sotto la legislazione che esso applica»*; tali disposizioni, però, operavano a condizione che tali periodi di assicurazione non si sovrapponevano.

Per periodi di assicurazione, in base all'art. 1 lett. r), si intendevano *«i periodi di contribuzione o di occupazione, quali sono definiti o riconosciuti come periodi di assicurazione dalla legislazione sotto la quale sono stati compiuti o sono considerati compiuti, nonché tutti i periodi assimilati nella misura in cui sono riconosciuti da tale legislazione come equivalenti ai periodi di assicurazione»*.

Quanto alla liquidazione della prestazione, in base al successivo art. 46, la totalizzazione comunitaria operava secondo il criterio del *pro-rata temporis*, cosicché l'istituzione competente ad erogare la prestazione unica calcolava *«l'importo teorico della prestazione cui l'interessato avrebbe diritto se tutti i periodi di assicurazione compiuti sotto le legislazioni degli Stati membri alle quali egli è stato soggetto fossero stati compiuti nello Stato in questione e sotto la legislazione che essa applica alla data della liquidazione della prestazione. Se, secondo questa legislazione, l'importo della prestazione è indipendente dalla durata dei periodi di assicurazione, tale importo è considerato come l'importo teorico di cui alla presente lettera»*.

L'interessato, quindi, aveva diritto ad una prestazione finale pari alla somma delle singole prestazioni che ciascuno Stato membro era tenuto a corrispondere *«proporzionalmente alla durata dei periodi di assicurazione [...] compiuti [...] sotto la legislazione che essa applica, in*

⁷³ Sul punto, P. SANDULLI, *Tecnica della totalizzazione e prestazioni di sicurezza sociale nella prospettiva di revisione del regolamento n. 1408/1971*, in *Dir. Lav.*, 1999, Fasc. 1, p. 131.

rapporto alla durata totale dei periodi di assicurazione [...] compiuti, prima dell'avverarsi del rischio, sotto le legislazioni di tutti gli stati membri interessati».

Dal 1971 in poi, il Regolamento CE n. 1408/71 è stato modificato ed aggiornato numerose volte⁷⁴, rendendo così ancora più intricata la materia del coordinamento dei vari sistemi di sicurezza sociale in Europa, già di per sé complessa.

2.2 IL REGOLAMENTO CE N. 883/2004

La definitiva sostituzione del Regolamento del 1971 è avvenuta a seguito dell'adozione del Regolamento CE n. 883/2004⁷⁵ (di seguito "*Regolamento di base*") del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, nonché del Regolamento CE n. 987/2009⁷⁶ (di seguito "*Regolamento di applicazione*"), che ne ha stabilito le modalità applicative.

L'intervento del legislatore comunitario del 2004, in effetti, si inserisce in una disciplina ormai caratterizzata da una «*situazione di marasma normativo*»⁷⁷, come rilevato dal Comitato economico e sociale europeo, causata dalle continue modifiche e dai molteplici aggiornamenti succedutisi durante la vigenza del Regolamento del 1971, dovuti, da una parte, alla necessità di adattare la disciplina rispetto alle trasformazioni delle legislazioni nazionali e, dall'altra, all'esigenza di adottare i miglioramenti derivanti dalle sentenze della Corte di Giustizia dell'UE.

Il Regolamento n. 883/2004, applicabile dall'1.05.2010, quindi, risponde all'esigenza di semplificazione e di modernizzazione della disciplina previgente, dettando un nuovo quadro regolativo della materia e ridisegnando il sistema, al fine di ottenere una cooperazione più efficace e più stretta tra le istituzioni di sicurezza sociale degli Stati membri.

⁷⁴ Si veda, ad esempio, il Regolamento (CE) n. 118/97 del 2 dicembre 1996, in G.U.U.E del 30.01.1997, L 28.

⁷⁵ In G.U.U.E. del 7.06.2004, L 200, p. 1 e ss. Il Regolamento è stato successivamente modificato ed integrato dal Regolamento (CE) n. 988/2009 del 16 settembre 2009.

⁷⁶ In G.U.U.E. del 30.10.2009, L 284, p. 1 e ss.. Sui regolamenti, in generale, si veda: M. CICCÌÙ, A. COSTA, *Regolamento n. 883/2004 Ce di coordinamento dei sistemi nazionali di sicurezza sociale: disposizioni applicative e questioni interpretative*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2011, Fasc. 1, p. 171 e ss., nonché F. MARONGIU BUONAIUTI, *La legge applicabile alle prestazioni di sicurezza sociale nel regolamento Ce n. 883/2004*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, Fasc. 3, 2010, p. 537 e ss.

⁷⁷ Così, il Comitato economico e sociale europeo nel parere «*in merito alla Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CEE) n. 1408/71 del Consiglio relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati, ai lavoratori autonomi e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità*», punto 4.4, in G.U.U.E. del 16.02.2008, C. 44.

Il Regolamento riprende, confermandola e rafforzandola, la sostanza dei principi generali che avevano ispirato la disciplina previgente, i quali erano a loro volta desunti dagli obiettivi previsti dall'art. 51 del Trattato CE, che ne costituiva la base giuridica.

Con l'adozione di tale disciplina, inoltre, l'ordinamento comunitario eleva la totalizzazione a principio di carattere generale, ribadendo il meccanismo di computo dei vari periodi lavorativi svolti nei Paesi membri già predisposto in precedenza.

Quanto ai profili innovativi della nuova disciplina, invece, occorre far riferimento alla previsione di specifiche disposizioni in merito al principio di buona amministrazione, che va a consolidare l'obbligo reciproco di informazione e di cooperazione tra le diverse istituzioni coinvolte, quale fattore essenziale per consentire alle persone di poter esercitare i propri diritti nei tempi più brevi e nelle migliori condizioni possibili.

In particolare, in base all'art. 76, par. 2, del Regolamento di base le autorità e le istituzioni di ciascun Stato membro devono prestarsi assistenza come se si trattasse dell'applicazione della propria legislazione e, ai sensi dell'art. 2, par. 1, del Regolamento di applicazione *«gli scambi tra le autorità e le istituzioni degli Stati membri e le persone cui si applica il regolamento di base si fondano sui principi del servizio pubblico, dell'efficienza, dell'assistenza attiva, della rapidità e dell'accessibilità, anche elettronica, in particolare per i disabili e gli anziani»*.

Inoltre, tra gli obiettivi fondamentali perseguiti dal Regolamento vi è, non soltanto la tutela del lavoratore migrante, ma anche, a monte, la promozione della mobilità attraverso misure e procedure volte a promuovere la mobilità dei lavoratori dipendenti e dei disoccupati, prevedendo la possibilità, per questi ultimi, di essere messi a disposizione dell'ufficio del lavoro, sia nello Stato di residenza e sia nello Stato in cui hanno da ultimo lavorato.

Con specifico riguardo all'ambito di applicazione soggettivo ed oggettivo, le nuove disposizioni prevedono una disciplina migliorativa e più ampia rispetto alla precedente.

Il Regolamento, infatti, ha fatto propria la costante estensione disposta dalle diverse discipline susseguite nel tempo in materia di sicurezza sociale e ha seguito la tendenza, diffusasi nei vari Paesi membri, di sviluppare *«regimi di sicurezza sociale a stampo universalistico, i cui destinatari si identificano con la totalità della popolazione attiva e residente»*⁷⁸.

L'estensione dell'ambito applicativo della disciplina *de qua*, d'altra parte, discende direttamente dall'applicazione del principio della parità di trattamento, anch'esso desunto da

⁷⁸ Così, E. GHERA, *Sicurezza Sociale e libera circolazione dei lavoratori: principi fondamentali e soggetti*, in *Dir. Lav.*, 1999, Fasc. 2, p. 121 e ss., in particolare, p. 125.

fonti comunitarie primarie, nonché dalle importanti differenze esistenti fra le legislazioni nazionali riguardo al loro ambito d'applicazione soggettivo.

In particolare, relativamente all'ambito di applicazione *ratione personae*, le nuove norme, in base all'art. 2, si applicano a tutti i cittadini degli Stati membri, come pure agli apolidi e ai rifugiati residenti in uno di essi, che siano soggetti alla legislazione di uno o più Stati membri, nonché ai loro familiari e superstiti.

Si applica, inoltre, ai superstiti delle persone soggette alla legislazione di uno Stato membro, indipendentemente dalla cittadinanza di tali persone, quando i superstiti sono a propria volta cittadini di uno Stato membro o apolidi o rifugiati residenti in uno di essi.

Nel solco della disciplina previgente, pertanto, si abbandona il requisito soggettivo legato prettamente al lavoro, per arrivare ad accogliere uno *status* più ampio (che include, ad esempio, anche gli studenti e le persone inattive), ancorato alla duplice condizione che la persona sia cittadina di uno Stato membro (ovvero apolide o rifugiato) e sia, o sia stata, soggetta alla legislazione di sicurezza sociale di un paese comunitario.

Il principio della parità di trattamento, inoltre, è completato, nell'ottica di una sua piena realizzazione tra i soggetti a diverso titolo rientranti nell'ambito di applicazione soggettivo del Regolamento, dall'abolizione delle clausole di residenza in base a quanto disposto dall'art. 7.

In base a quest'ultima disposizione, infatti, *«le prestazioni in denaro dovute a titolo della legislazione di uno o più Stati membri o del presente regolamento non sono soggette ad alcuna riduzione, modifica, sospensione, soppressione o confisca per il fatto che il beneficiario o i familiari risiedono in uno Stato membro diverso da quello in cui si trova l'istituzione debitrice»*.

L'abolizione di tali clausole comporta l'esclusione di qualsiasi limitazione delle prestazioni di sicurezza sociale basata sulla circostanza che il beneficiario risieda in un paese diverso da quello nel quale è situata l'istituzione tenuta ad erogare la prestazione.

La nuova disciplina, poi, provvede ad ampliare anche l'ambito di applicazione *ratione materiae*, ricomprendendovi *ex art. 3*, oltre ai settori già disciplinati dal Reg. CE n. 1408/1971, anche le legislazioni nazionali in materia di prestazioni di maternità e di paternità assimilate, nonché le legislazioni in materia di pensionamento anticipato.

Sul punto, sotto il profilo nazionale, la circolare INPS n. 82/2010⁷⁹ dell'1.07.2010 ha chiarito che il Regolamento di base trova applicazione alle forme di assicurazione gestite dall'INPS, ai regimi gestiti dall'INPDAP, INPGI, ENPALS e dalle Casse professionali.

Nello specifico, limitatamente alle forme assicurative gestite dall'INPS, l'Istituto ha illustrato come il nuovo Regolamento si applichi «a tutte le norme di legge e di regolamenti che disciplinano le seguenti forme di assicurazione (...): 1. assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti e relative gestioni speciali dei lavoratori autonomi; 2. la gestione separata di cui all'art. 2, comma 26, della legge n. 335/1995; 3. regimi speciali di assicurazione per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti; 4. assicurazione obbligatoria per la tubercolosi; 5. assicurazione obbligatoria per la disoccupazione involontaria, ivi compresi i sussidi straordinari e l'indennità di mobilità, nonché per la CIG; 6. prestazioni familiari; 7. assicurazioni obbligatorie per la malattia e la maternità. Il nuovo regolamento coordina, altresì, le norme nazionali relative alle prestazioni di prepensionamento che, in taluni Stati membri, hanno prevalentemente natura pensionistica, mentre, in altri, sono assimilabili alle prestazioni per disoccupazione».

Sotto quest'ultimo profilo, dal punto di vista dell'ambito di applicazione *ratione materiae*, la più significativa novità rispetto alla previgente disciplina riguarda l'inserimento della fattispecie dei pensionamenti anticipati nell'elenco dei rischi e delle corrispondenti prestazioni di sicurezza sociale di cui all'art. 3.

Tuttavia, si precisa che le prestazioni di pensionamento anticipato attratte al regime di coordinamento sono solo quelle di fonte legale e che, come viene espressamente riconosciuto nel considerando n. 33 del Regolamento, «i regimi legali di prepensionamento vigono solo in un numero assai limitato di Stati membri».

In considerazione delle differenziazioni in materia esistenti tra i vari regimi nazionali, in base all'art. 66 del Regolamento, la totalizzazione dei periodi assicurativi non è estesa ai prepensionamenti e di conseguenza non si applica l'art. 6⁸⁰.

Peraltro, si rileva che l'attuale testo dell'art. 3 del Regolamento non ha accolto l'originaria proposta della Commissione europea volta a trasformare tale articolo in una disposizione aperta alle evoluzioni degli ordinamenti nazionali; nello specifico, la proposta riguardava una

⁷⁹<https://www.inps.it/bussola/VisualizzaDoc.aspx?sVirtualURL=/Circolari/Circolare%20numero%2082%20del%2001-07-2010.htm>.

⁸⁰ Non sono mancate alcune considerazioni critiche sul punto espresse in S. GIUBBONI, *La sicurezza sociale dei lavoratori che si spostano all'interno dell'Unione europea*, in S. SCIARRA e B. CARUSO (a cura di), *Il lavoro subordinato, Vol. V del Trattato di diritto privato dell'Unione europea*, diretto da G. AJANI e G. A. BENACCHIO, Torino, 2009, p. 585 ss. e specialmente p. 621.

elencazione a carattere esemplificativo dei settori di sicurezza sociale coperti *ratione materiae* dal sistema di coordinamento comunitario⁸¹.

Tale disposizione, infatti, pur prevedendo un elenco appena più esteso di quello contenuto nel vecchio testo dell'art. 4, Reg. n. 1408/71, continua ancora ad avere valenza esaustiva di lista chiusa dei settori da ascrivere al campo della sicurezza sociale ai fini del coordinamento.

Ad ogni modo, come la disciplina previgente, anche i Regolamenti CE nn. 883/2004 e 987/2009 non sostituiscono le diverse legislazioni nazionali, ma riguardano esclusivamente il coordinamento dei vari sistemi di sicurezza sociale, affinché una persona che eserciti il proprio diritto di libera circolazione e dimora all'interno dell'UE non sia penalizzata rispetto ad un'altra che, invece, è sempre stata residente e ha sempre lavorato nello stesso Stato.

In linea generale, i principi essenziali di coordinamento alla base del Regolamento CE n. 883/2004 sono:

- il rafforzamento del principio dell'unicità della legislazione applicabile in materia di sicurezza sociale. Così il par. 1 dell'art. 11 del Regolamento di base, riprendendo l'art. 13 del previgente Regolamento del 1971, dispone che «*Le persone alle quali si applica il presente regolamento sono soggette alla legislazione di un singolo Stato membro*», da individuarsi sulla base dell'attività svolta dalla persona interessata;
- la totalizzazione obbligatoria dei periodi di assicurazione nei vari Stati membri riguardo a prestazioni familiari, prestazioni sociali in caso di malattia, di invalidità, di vecchiaia e di decesso;
- il rafforzamento dell'esportabilità delle prestazioni di sicurezza sociale, cosicché le prestazioni sono erogabili al lavoratore che si trova in uno qualsiasi degli Stati membri, anche diverso da quello dove ha sede l'istituto responsabile del pagamento. In questo modo il requisito della residenza, quando il diritto sia già maturato, non condiziona l'erogazione della prestazione, né incide sull'ammontare della stessa;
- il coordinamento delle modalità di calcolo delle prestazioni di sicurezza sociale.

Tra l'altro, con la successiva entrata in vigore del Regolamento di applicazione, si introduce l'ulteriore e nuovo criterio dell'affiliazione ad una legislazione provvisoria in base all'art. 6, che consente anche l'erogazione provvisoria della prestazione al fine di tutelare al massimo l'assicurato, sul quale non dovranno gravare i ritardi delle amministrazioni degli Stati membri, né eventuali contrasti in ordine alla legislazione applicabile.

⁸¹ Sul punto, *Id.*, *Coordinamento europeo della sicurezza sociale e regimi di previdenza complementare*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, Fasc. 2, 2010, p. 193 e ss.

Passando, nello specifico, alla regola della totalizzazione, nel considerando n. 14 del Regolamento si legge che gli obiettivi perseguiti dalla normativa devono essere raggiunti attraverso lo strumento del cumulo dei periodi presi in considerazione dalle diverse legislazioni nazionali ai fini dell'apertura, del mantenimento del diritto alle prestazioni e per il calcolo di queste, nonché mediante l'erogazione delle prestazioni alle diverse categorie di persone coperte dal Regolamento.

Sul punto, appaiono significative alcune norme contenute sia nel Regolamento di base e sia nel Regolamento di applicazione, che saranno oggetto di una breve disamina.

In particolare, partendo dal primo, diretta attuazione dell'obiettivo contemplato dall'art. 51 del Trattato CE, lett. a), è quanto enunciato nell'art. 6 del Regolamento n. 883/2004, in base al quale per l'acquisizione, il mantenimento, la durata, il recupero o l'accesso a prestazioni, le istituzioni competenti di ciascuno Stato membro dovranno tenere conto dei periodi, che siano a seconda dei casi di attività lavorativa subordinata o autonoma ovvero meramente di residenza, maturati in base alla legislazione di un altro Stato membro, alla stessa stregua dei periodi maturati in base alla propria legislazione, applicando la totalizzazione dei periodi assicurativi.

Sul principio di totalizzazione il Regolamento torna, poi, con disposizioni di dettaglio di volta in volta riferite alle diverse categorie di prestazioni.

Nella medesima ottica, l'art. 5 del Regolamento di base prevede una piena assimilazione dei benefici, acquisiti in base alla legislazione di un altro paese membro, ai benefici equivalenti che avrebbero potuto essere acquisiti in base alla legislazione del proprio Stato membro.

La stessa regola si applica con riferimento a fatti o avvenimenti verificatisi in un altro paese membro, che, in base alla legge dello Stato membro cui appartiene l'istituzione competente, incidano sul diritto alle prestazioni medesime.

A tale meccanismo appare conseguire l'operatività del principio in base al quale è inammissibile il cumulo di periodi sincronici di assicurazione, essendo escluso che il Regolamento conferisca o mantenga «*il diritto a fruire di varie prestazioni di uguale natura relative ad uno stesso periodo di assicurazione obbligatoria*», così come stabilito in base all'art. 10.

Difatti, l'attuazione di un effettivo coordinamento tra le legislazioni previdenziali dei diversi Stati membri presuppone che, l'eventuale attività svolta parallelamente in un altro paese membro, non possa far sorgere il diritto a prestazioni ulteriori rispetto a quelle alle quali il

soggetto abbia già diritto in virtù dell'attività svolta, nello stesso periodo oggetto di considerazione, nello Stato membro cui appartiene l'istituzione competente.

Quanto alla liquidazione delle prestazioni, in base all'art. 52, la stessa deve essere finanziata tramite il criterio del *pro-rata*, cosicché ogni Stato membro dovrà concorrere alla determinazione della prestazione finale in funzione della durata del periodo assicurato presso di sé e secondo le proprie regole.

In particolar modo, ciascuno Stato interessato, pur considerando i periodi compiuti negli altri paesi ai fini del diritto alle prestazioni, dal punto di vista dell'erogazione della prestazione si fa carico solo di quella parte che corrisponde alla carriera assicurativa compiuta nel paese medesimo.

Il Regolamento di base, dunque, per determinare la prestazione effettivamente dovuta da ciascuno Stato, riprende quanto già previsto dalla disciplina previgente circa la tecnica della prorattizzazione, prescrivendo, in particolare, tre calcoli differenti per stabilire la prestazione autonoma, l'importo teorico o virtuale e la prestazione *pro-rata*.

Nello specifico, inizialmente lo Stato competente procede al calcolo della misura della prestazione autonoma, ovvero dell'importo cui l'interessato avrebbe avuto diritto se tutti i periodi di assicurazione fossero stati compiuti nello Stato membro in questione.

Tale calcolo viene effettuato a norma della legislazione che applica lo Stato competente, verificando altresì se sono state soddisfatte le condizioni richieste dal diritto nazionale per avere diritto alle prestazioni; in questo calcolo iniziale i periodi di assicurazione maturati in altri Stati membri non sono presi in considerazione dallo Stato competente.

Successivamente, si determina la pensione teorica o virtuale, ovvero l'importo cui il lavoratore avrebbe diritto se avesse sommato (o cumulato) tutti i periodi di assicurazione effettivamente maturati negli altri Stati membri.

In questo caso, quindi, l'importo che ne risulta si ottiene attraverso una *factio iuris*, considerando tutti i periodi totalizzati come se fossero stati compiuti nello Stato in cui viene chiesta la prestazione e applicando il sistema di calcolo di quest'ultimo; tale importo, tuttavia, è solo virtuale in quanto costituisce semplicemente una tappa intermedia nel calcolo della prestazione proporzionale (o *pro-rata*).

Quest'ultima, infatti, si ottiene moltiplicando l'importo teorico della pensione per un numero frazionario: il numeratore della frazione corrisponde alla durata del periodo passato nello Stato membro competente; il denominatore, invece, corrisponde alla durata totale di tutti i

periodi passati nell'insieme degli Stati membri e presi in considerazione al momento del calcolo dell'importo teorico.

Ove, però, la prestazione nazionale risulti più favorevole per il lavoratore rispetto a quella maturata con il calcolo della prestazione *pro-rata*, verrà messo in pagamento solo l'importo della prima.

L'interessato, infatti, ha diritto a percepire dall'istituzione competente di ciascuno Stato membro l'importo più favorevole tra quello derivante dal calcolo effettuato sulla base della sola legislazione nazionale e quello risultante dal calcolo effettuato secondo le regole del *pro-rata*⁸².

Sotto il profilo della disciplina interna, l'INPS ha chiarito con la Circolare n. 88/2010⁸³ del 2.07.2010, che *«per l'accertamento del diritto e il calcolo delle prestazioni italiane a carico dell'assicurazione generale obbligatoria del Fondo Pensioni Lavoratori Dipendenti deve essere presa in considerazione tutta la contribuzione estera accreditata nei regimi generali per i lavoratori dipendenti»*, confermando poi le modalità operative della tecnica del *pro-rata* illustrate nel Regolamento di base.

Relativamente, invece, al sistema di calcolo, retributivo o contributivo, da applicare per la misura della prestazione pensionistica italiana, la stessa circolare ribadisce la rilevanza dei periodi esteri, precisando che *«l'anzianità contributiva maturata al dicembre 1992 e al dicembre 1995, per determinare il sistema di calcolo (retributivo, misto o contributivo), deve essere accertata tenendo conto anche dei periodi di assicurazione compiuti negli altri Stati membri»*.

Ancora, l'art. 57 del Regolamento di base stabilisce che la totalizzazione trova applicazione quando in ciascun paese risulta versato un periodo minimo di contribuzione, quantificato dalla disposizione in un anno.

Per perfezionare tale requisito minimo è utile tutta la contribuzione accreditata, indipendentemente dalla natura; la norma, infatti, precisa che per *“periodi”* si intendono tutti i periodi di assicurazione, lavoro subordinato, lavoro autonomo o residenza che ammettono a beneficiare della prestazione interessata o la accrescono direttamente.

I periodi inferiori ai 12 mesi non consentono l'erogazione da parte dell'istituzione competente di alcuna prestazione, ma gli stessi vengono presi in considerazione, sia per la verifica del requisito a pensione, sia per la misura della prestazione medesima, da parte delle istituzioni

⁸² Sul punto, Cass. civ., sez. lav., sent. del 13.05.2008 n. 11932, in *Gius. Civ. Mass.*, 2008, 5, p. 717.

⁸³ <https://www.inps.it/bussola/VisualizzaDoc.aspx?sVirtualURL=/Circolari/Circolare%20numero%2088%20del%2002-07-2010.htm>.

degli altri Stati membri presso le quali la persona interessata può far valere periodi di assicurazione di almeno un anno.

Passando alle disposizioni più rilevanti contenute nel Regolamento di applicazione, si segnala l'art. 10, rubricato "*Clausole anti-cumulo*", che introduce un nuovo criterio di operatività delle clausole anticumulo stabilendo che, quando prestazioni dovute a norma della legislazione di due o più Stati membri sono ridotte, sospese, o soppresse su base reciproca, gli importi che non sarebbero pagati in caso di applicazione rigorosa delle clausole di riduzione, di sospensione o di soppressione previste dalla legislazione degli Stati membri interessati, sono divisi per il numero di prestazioni oggetto di riduzione, sospensione o soppressione.

L'art. 11, invece, nell'ipotesi in cui vi siano divergenze tra le istituzioni di due o più Stati membri, indica i nuovi elementi per la determinazione della residenza, in applicazione del richiamato principio della unicità della legge regolatrice del diritto alle prestazioni di sicurezza sociale, adottato dal legislatore comunitario.

Tale principio appare riflettere l'esigenza di attuare il necessario coordinamento tra le legislazioni dei diversi Stati membri, escludendo l'ipotesi di una loro applicazione congiunta, che sarebbe foriera di rilevanti difficoltà pratiche con particolare riferimento al rischio di duplicazioni o, all'opposto, di inapplicabilità di qualsiasi trattamento previdenziale, a causa della inevitabile disomogeneità delle diverse legislazioni nazionali in materia.

Secondo la disciplina *de qua* i lavoratori subordinati ed autonomi sono soggetti alla legislazione del paese in cui svolgono l'attività lavorativa (principio della *lex loci laboris*).

Tale regola, già prevista dalla previgente disciplina, nel testo dell'art. 11 del Regolamento di applicazione subisce alcune specificazioni.

Così, ad esempio: il pubblico dipendente è soggetto alla legislazione dello Stato membro al quale appartiene l'amministrazione da cui dipende; alla persona che presta servizio militare o civile si applica la legislazione dello Stato membro ove tale servizio è prestato; in tutte le altre ipotesi, invece, quando i diritti sono riconosciuti al soggetto indipendentemente dallo svolgimento di un'attività lavorativa, come nel caso di coloro che ricevono un'indennità di disoccupazione, si adotta la diversa soluzione di far riferimento alla legislazione del paese di residenza del soggetto beneficiario dei diritti di sicurezza sociale.

L'art. 12, invece, disciplina nello specifico la totalizzazione dei periodi assicurativi, ai fini dell'applicazione dell'art. 6 del Regolamento di base ed il successivo art. 13 prevede talune regole per la conversione di tali periodi nel caso in cui gli stessi siano espressi nelle varie legislazioni nazionali secondo unità diverse.

Così, i rispettivi periodi di assicurazione, di attività subordinata, di attività autonoma o di residenza maturati sotto la legislazione di uno Stato membro, si aggiungono a quelli maturati sotto la legislazione di un altro Stato membro, nella misura necessaria ai fini dell'applicazione dell'art. 6 del Regolamento di base, a condizione però che tali periodi non si sovrappongano.

Quest'ultimo limite, tuttavia, trova un'attenuazione laddove all'ultimo comma dell'art. 12 si prevede che «*Nel caso in cui non sia possibile determinare in modo preciso l'epoca alla quale taluni periodi di assicurazione o di residenza sono stati maturati sotto la legislazione di uno Stato membro, si presume che tali periodi non si sovrappongano a periodi di assicurazione o di residenza maturati sotto la legislazione di un altro Stato membro e di essi si tiene conto, se vantaggioso per l'interessato, nella misura in cui possono utilmente essere presi in considerazione*».

Infine, l'art. 43 contiene delle disposizioni aggiuntive per il calcolo della prestazione nell'ipotesi di contribuzione volontaria o facoltativa continuata.

Alla luce della disciplina appena esaminata, per come disciplinata dalle richiamate norme e dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'UE, si potrebbe affermare che la totalizzazione comunitaria parrebbe riservare al lavoratore mobile degli indubbi vantaggi rispetto – come si vedrà nel prosieguo della trattazione – all'omologo istituto previsto dalla normativa interna⁸⁴.

Così, ad esempio, la totalizzazione europea è operante ed accessibile anche nel caso in cui il richiedente abbia già maturato il diritto ad un autonomo trattamento pensionistico nello Stato di origine e la relativa prestazione sia già stata liquidata; inoltre, il cumulo della contribuzione è utile non solo alla maturazione del requisito pensionistico minimo, ma anche ai fini della misura della prestazione previdenziale ed è previsto che, nel calcolo del *pro-rata*, alla quota di pensione possa applicarsi la disciplina più favorevole di uno Stato membro.

Da ultimo, per completezza, si precisa che lo strumento della totalizzazione dei periodi contributivi trova applicazione, con riferimento alla contribuzione versata negli Stati non facenti parte dell'Unione europea, solo ove sussistano appositi accordi bilaterali tra gli Stati coinvolti⁸⁵.

⁸⁴ Sul punto, in particolare, P. POZZAGLIA, *op. cit.*, p. 18.

⁸⁵ Così, le Convenzioni bilaterali sottoscritte dall'Italia con: Argentina, Australia, Brasile, Canada, Repubblica di Capoverde, Israele, Jersey-Isole del Canale, Stati Uniti, Uruguay, Venezuela. Su tali Convenzioni, in generale: P. POZZAGLIA, *op. cit.*, p. 19, nonché A. SGROI, *Tutela della posizione previdenziale del lavoratore migrante e ambito di applicazione dell'istituto della totalizzazione*, in *Riv. Giur. Lav. Prev. Soc.*, 2003, II, p. 627 e ss.

In dette convenzioni generalmente è statuito che, al momento del raggiungimento dei limiti minimi per il conseguimento del diritto a pensione presso uno degli Stati firmatari, il lavoratore ha il diritto di percepire un trattamento pensionistico secondo il principio del *prorata temporis*.

Da ciò discende il limite per cui, essendo accordi bilaterali, non è di norma prevista la possibilità di cumulare la contribuzione versata presso più Stati in assenza di un apposito accordo stipulato in tal senso fra tutti gli Stati interessati.

Per trovare una soluzione a tale ipotesi, si ritiene ammissibile la totalizzazione cd. multipla⁸⁶.

Difatti, nelle varie convenzioni può essere prevista la possibilità di totalizzazione cd. semplice o cd. multipla:

- la totalizzazione semplice consente di prendere in considerazione solo i periodi assicurativi compiuti nei due Stati contraenti;
- la totalizzazione multipla, invece, consente di prendere in considerazione anche i periodi compiuti in un paese terzo che, pur diverso dai paesi contraenti, sia legato a entrambi⁸⁷ oppure solo ad uno di essi⁸⁸ da un separato accordo di sicurezza sociale che, a sua volta, consente il cumulo dei periodi assicurativi.

Grazie a quest'ultimo strumento, pertanto, si consente al cittadino di un paese membro non sottoscrittore di una convenzione bilaterale con uno Stato terzo, che abbia accantonato contributi presso un altro Stato che, invece, tale convenzione abbia sottoscritto, di richiedere il cumulo dell'intera contribuzione versata nei tre Stati coinvolti.

Tale soluzione, peraltro, secondo l'indirizzo della Corte di Giustizia⁸⁹, trova il proprio fondamento nella normativa comunitaria secondo cui i cittadini comunitari residenti in uno degli Stati membri sono soggetti agli obblighi e sono ammessi ai benefici della legislazione dello Stato in cui risiedono, cosicché qualunque cittadino comunitario deve poter beneficiare dello stesso regime di totalizzazione della contribuzione che, in base ad una convenzione bilaterale di sicurezza sociale tra uno Stato membro ed uno Stato terzo, viene concesso ai cittadini di tale Stato membro.

⁸⁶ Sul tema, tra le altre pronunce, si veda: Corte Giust. UE, sent. del 15 gennaio 2002, C. 55/00, *Gottardo*, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A62000CJ0055&qid=1672834798891>.

⁸⁷ Come previsto, ad esempio, dalla Convenzione che l'Italia ha sottoscritto con il Canada e che prevede la totalizzazione multipla per i periodi accreditabili maturati in Stati diversi da Italia e Canada, ma legati ad entrambi (come l'Australia ed il Brasile) da distinti accordi bilaterali di sicurezza sociale.

⁸⁸ Come previsto, ad esempio, dalla Convenzione che l'Italia ha sottoscritto con l'Argentina che permette di prendere in considerazione i periodi compiuti in un terzo Stato, purché sia legato da accordi o con l'Italia o con l'Argentina (come Cile e Perù) e non necessariamente ad entrambi.

⁸⁹ Corte Giust. UE, sent. del 15 gennaio 2002, C. 55/00, *Gottardo*, *cit.*

La totalizzazione multipla, a bene vedere, rappresenta l'applicazione più estesa, *ratione personae*, dello strumento della totalizzazione, nonché il massimo riconoscimento al principio dell'effettiva libertà di circolazione dei lavoratori e di non discriminazione del lavoratore migrante.

CAPITOLO III

ANALISI DELLA DISCIPLINA IN MATERIA DI TOTALIZZAZIONE

1. AMBITO SOGGETTIVO D'APPLICAZIONE E REQUISITI D'ACCESSO

Dopo aver illustrato l'evoluzione legislativa dell'istituto della totalizzazione dei contributi, sia sotto il profilo interno che sovranazionale, nonché dopo averne colto il ruolo e la funzione primaria svolta nel nostro sistema previdenziale, è possibile soffermarsi sull'analisi analitica della disciplina vigente.

Come già evidenziato, lo strumento della totalizzazione garantisce la continuità della posizione previdenziale del lavoratore rispetto ai multiformi percorsi di mobilità professionale cui lo stesso può risultare esposto nel corso della sua vita lavorativa.

Agevolando il collegamento e la mobilità tra i vari regimi previdenziali, tale istituto permette a tutti i lavoratori dipendenti, autonomi e liberi professionisti, i quali sono, o sono stati, iscritti a due o più gestioni pensionistiche diverse, di utilizzare gratuitamente, sommandola, tutta e per intero la contribuzione versata, al fine di perfezionare i requisiti richiesti per il conseguimento di un'unica pensione di vecchiaia, anzianità, di inabilità ed ai superstiti.

Nel Capitolo I, par. 2, dedicato all'analisi della lunga evoluzione legislativa che ha interessato la normativa in materia di totalizzazione, si è avuto modo di rilevare come la sua disciplina sia nata inizialmente con un ambito di applicazione piuttosto limitato e come le sue caratteristiche siano state poi modificate, di volta in volta, per rispondere adeguatamente all'esigenza di prevedere degli strumenti in grado di collegare le plurime gestioni previdenziali esistenti nel nostro ordinamento.

La disciplina attuale, contenuta nel D. Lgs. n. 42 del 2006, quindi, è frutto di numerosi interventi del legislatore che, nel corso degli anni, prima mediante contributi prettamente settoriali e, successivamente, attraverso numerose modifiche della normativa già esistente, si è interessato dell'ampliamento progressivo dell'ambito di applicazione dello strumento della totalizzazione, sia sotto il profilo soggettivo che materiale.

In particolare, il percorso legislativo che ha portato alla formulazione attuale della disciplina, rinviene la sua genesi principalmente nell'intervento della Corte Costituzionale che, con la

nota sentenza n. 61/1999⁹⁰, ha aperto la strada all'adozione di una prima regolamentazione organica in materia di totalizzazione.

Prima di allora, oltre all'istituto della ricongiunzione, introdotto dalla Legge n. 29 del 1979 per i lavoratori iscritti all'INPS e alla Legge n. 45 del 1990 per i professionisti, non vi erano mezzi in grado di superare l'impermeabilità delle diverse gestioni assicurative e di valorizzare gli spezzoni contributivi *ivi* versati.

Le successive iniziative adottate dal legislatore in materia di totalizzazione, poi, hanno dato vita ad un sistema alquanto complesso che ha trovato un punto di arrivo solo a seguito delle ultime modifiche, apportate al D. Lgs. n. 42/2006, dalla Legge n. 247 del 2007 e della Legge n. 214 del 2011.

La molteplicità di interventi che ha interessato la disciplina *de qua*, in effetti, ha rappresentato una precisa scelta di politica legislativa tesa a garantire l'effettività di una tutela pensionistica dei lavoratori c.d. mobili, a fronte dei continui cambiamenti del contesto economico e produttivo della nostra società⁹¹.

Allo stesso tempo, il lungo e tortuoso percorso della totalizzazione discende direttamente dalle richiamate caratteristiche del nostro sistema previdenziale che, seppur fortemente segnato dal rilievo costituzionale della necessità di fornire un'efficace protezione ai lavoratori, ha scontato le basi pluralistiche e la incomunicabilità reciproca delle diverse gestioni previdenziali.

La progressiva estensione dell'ambito di applicazione della disciplina, inoltre, è apparsa in linea con il disegno contenuto nel "Protocollo su previdenza, lavoro e competitività per l'equità e la crescita sostenibili" del 23 luglio 2007⁹², laddove si è affermato che «*per i giovani che sono nel sistema contributivo*» l'obiettivo da perseguire era quello di predisporre «*un meccanismo di utilizzazione dei contributi versati in qualsiasi fondo, per un'unica pensione, rimuovendo le previsioni che limitano la possibilità di cumulare i versamenti contributivi sia per il conseguimento del requisito di accesso al pensionamento sia per l'ammontare della pensione*».

In tale contesto, quindi, l'istituto della totalizzazione diviene un punto focale per la costruzione di un nuovo equilibrio del nostro ordinamento previdenziale, rientrando

⁹⁰ Corte Cost., sent. del 5.03.1999, n. 61, con nota di E. GHERA, *cit.*

⁹¹ Cfr. Cap. I, par. 2. Sul punto, in particolare, G. PROIA, M. GAMBACCIANI, *Flessibilità del mercato del lavoro, tutele previdenziali, nuovi ammortizzatori sociali. Totalizzazione e flessibilità*, in *Dir. relaz. ind.*, Fasc. 4, 2009, p. 869 e ss.

⁹² Sul tema, P. BOZZAO, *La "lunga marcia" della totalizzazione: innovazioni normative e questioni irrisolte*, in *Lav. Dir.*, Fasc. 4, 2008, p. 633 e ss.

certamente, come correttamente rilevato dal richiamato Protocollo, tra le misure previdenziali introdotte al fine di migliorare «*in futuro la prestazione pensionistica, modificando alcune situazioni connesse alle evoluzioni del mercato del lavoro che penalizzano soprattutto i giovani*».

Passando nello specifico all'analisi della disciplina vigente, occorre rilevare che, quanto al suo ambito di applicazione soggettivo, la possibilità di ricorrere al cumulo dei periodi di contribuzione maturati presso due o più regimi previdenziali diversi, in un primo momento era accessibile solo ai soggetti con pensione liquidata esclusivamente in base al sistema contributivo⁹³, introdotto dalla Legge n. 335 dell'8 agosto 1995 e, cioè, ai lavoratori assunti a partire dal 1° gennaio 1996.

Inoltre, in passato tale facoltà di cumulo era riservata solo ai lavoratori che non raggiungevano il diritto a pensione in nessuno dei regimi previdenziali nei quali erano iscritti ed era prevista dalla normativa previgente soltanto per conseguire il diritto a pensione di vecchiaia, di inabilità ed ai superstiti.

Solo successivamente, per ovvie ragioni di coerenza sistemica, l'ambito di applicazione soggettivo della disciplina è stato esteso anche ai lavoratori beneficiari di trattamenti pensionistici liquidati con le regole del sistema di calcolo retributivo o misto.

Inoltre, il D. Lgs. n. 42 del 2006 ha prospettato l'ampliamento dell'ambito di operatività del principio di totalizzazione prevedendo la sua applicabilità anche alle ipotesi in cui il lavoratore abbia raggiunto i requisiti minimi per il diritto alla pensione in una delle gestioni presso cui sono accreditati i contributi.

Ancora, a seguito delle modifiche introdotte alla disciplina del 2006 con l'adozione del D. Lgs. n. 247/2007, si è inciso sull'impianto normativo delineato dal D. Lgs. n. 184 del 1997 rubricato "*Cumulo dei periodi assicurativi*", relativamente ai lavoratori il cui trattamento pensionistico (di vecchiaia o per inabilità) era liquidato esclusivamente con il sistema di calcolo contributivo.

⁹³ In particolare, nel modello retributivo la pensione è commisurata alle retribuzioni percepite dal lavoratore negli ultimi anni di attività; tale sistema di calcolo delle prestazioni perviene a regime con la Legge del 30 aprile 1969, n. 153, per poi essere sostituito dal sistema di calcolo contributivo. Quest'ultimo, introdotto con la Legge dell'8 agosto 1995 n. 335 di "*Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare*" (c.d. riforma Dini) che ne ha disposto la totale applicazione nei confronti di tutti gli assicurati a decorrere dal 1° gennaio 1996, assume come base di calcolo i contributi versati dal lavoratore; i contributi accantonati (c.d. montante) vengono convertiti in rendita attraverso coefficienti di trasformazione calcolati in ragione dell'età di pensionamento e della conseguente attesa di vita. In generale, sulla differenza tra criterio retributivo e criterio contributivo di calcolo delle pensioni, si veda: M. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, Torino, 2022, p. 609 e ss.

Infatti, attraverso l'abrogazione dell'art. 1, comma 1, del decreto del 1997, contenente l'inciso «che non abbiano maturato in alcuna delle predette forme il diritto al trattamento previdenziale», è stato ampliato ulteriormente il campo di applicazione del ricorso all'istituto della totalizzazione, andando oltre quello che era il sistema già delineato, in senso certamente riformatore, dallo stesso D. Lgs. n. 42 del 2006.

E difatti, a fronte della più ampia formulazione del nuovo testo del D. Lgs. n. 184/97, nella disciplina vigente la totalizzazione può essere utilizzata non solo dai lavoratori che abbiano già maturato presso una delle gestioni previdenziali il diritto al trattamento pensionistico, ma altresì – nel silenzio del legislatore sul punto – da coloro che siano già titolari di un autonomo trattamento pensionistico presso uno dei predetti regimi di iscrizione, al fine di raggiungere livelli di pensione più elevati.

Di conseguenza, mentre in passato la possibilità di totalizzare i periodi assicurativi era limitata ai soggetti che non raggiungevano il diritto a pensione se non attraverso tale strumento di cumulo, ora i vari spezzoni assicurativi presenti in diverse gestioni, purché non coincidenti temporalmente, possono essere oggetto di totalizzazione anche se singolarmente sufficienti a raggiungere il requisito a pensione autonoma nella gestione di appartenenza, sia nel regime retributivo che nel regime contributivo.

Sintetizzando, quindi, secondo la disciplina vigente al fine di ottenere un'unica pensione possono esercitare la facoltà di totalizzare i periodi assicurativi i lavoratori iscritti a:

- due o più forme di assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti presso l'INPS (AGO);
- forme sostitutive, esclusive ed esonerative dell'AGO;
- forme pensionistiche obbligatorie gestite dagli enti previdenziali privatizzati, disciplinati dal D. Lgs. del 30 giugno 1994, n. 509⁹⁴;
- appositi albi o elenchi professionali gestiti dagli enti previdenziali privatizzati di cui al D. Lgs. del 10 febbraio 1996, n. 103⁹⁵;
- gestione separata dei lavoratori parasubordinati, istituita presso l'INPS ai sensi dell'articolo 2, comma 26, della Legge n. 335/1995⁹⁶;

⁹⁴ Come le casse previdenziali dei liberi professionisti, ad esempio: la Cassa nazionale di previdenza ed assistenza forense e la Cassa nazionale di previdenza ed assistenza per gli ingegneri ed architetti liberi professionisti (INARCASSA).

⁹⁵ Come, ad esempio, l'Ente nazionale di previdenza ed assistenza a favore dei biologi (ENPAB) e l'Ente nazionale di previdenza ed assistenza per gli psicologi (ENPAP).

⁹⁶ Sul punto, in particolare, si veda: Circ. Inps del 18 novembre 2015 n. 184, in <https://www.inps.it/CircolariZIP/Circolare%20numero%20184%20del%2018-11-2015.pdf>.

- fondo di previdenza per il clero e per i ministri di culto delle confessioni religiose diverse dalla cattolica.

La totalizzazione, pertanto, può operare nei confronti di lavoratori dipendenti ed autonomi, lavoratori iscritti alla gestione separata INPS, liberi professionisti iscritti alla relativa Cassa previdenziale e lavoratori iscritti agli enti previdenziali privatizzati, nonché in favore degli iscritti agli enti categoriali.

Inizialmente, poi, la totalizzazione non era applicabile per ottenere il cumulo dei periodi assicurativi posseduti nel soppresso Fondo previdenziale ed assistenziale degli spedizionieri doganali⁹⁷.

Tuttavia, l'art. 2, comma 2, del D.P.R. 28 ottobre 2013, n. 157⁹⁸ ha disposto l'inserimento, anche degli iscritti a tale fondo, tra i soggetti a cui è data la facoltà di cumulare i periodi assicurativi non coincidenti al fine del conseguimento di un'unica pensione.

Tale inclusione, a ben vedere, discende dal fatto che la Legge n. 230 del 16 luglio 1997⁹⁹, che ha soppresso il Fondo previdenziale ed assistenziale degli spedizionieri doganali, non ha previsto l'annullamento delle relative posizioni contributive, né la restituzione dei contributi versati, di guisa che la persistenza delle posizioni contributive acquisite consente l'utilizzo dei contributi medesimi nei termini consenti dalla legge¹⁰⁰.

L'espressa previsione degli iscritti al Fondo *de quo* nelle ipotesi previste per la facoltà di cumulo, fa sì che il ricorso allo strumento della totalizzazione sia consentito anche in presenza di domande avanzate prima dell'entrata in vigore del suddetto D.P.R. n. 157/2013¹⁰¹.

Ancora, per quanto riguarda i titolari di posizioni assicurative presso l'INPS e presso l'INPGI, è previsto che gli stessi possono utilizzare la totalizzazione per conseguire il diritto alla pensione, però a condizione che con i soli contributi versati presso l'una o l'altra delle richiamate gestioni il lavoratore non maturi i requisiti per una pensione autonoma.

È esclusa, invece, l'applicabilità della totalizzazione dei contributi versati al regime di previdenza gestito dall'ENASARCO¹⁰².

⁹⁷ Istituito dalla Legge del 22 dicembre 1960 n. 1612, in G.U. n. 4 del 05.01.1961.

⁹⁸ In G. U. del 16.01.2014, n. 12.

⁹⁹ In G. U. del 21.07.1997, n. 168.

¹⁰⁰ Sul punto, F. OLIVELLI, *La totalizzazione quale strumento di massimizzazione dei benefici pensionistici*, in G. CANAVESI, *Frammentazione contributiva e diritto a pensione unica dei liberi professionisti: ricongiunzione, totalizzazione, cumulo*, Napoli, 2020, p. 49 e ss.

¹⁰¹ In tal senso, Cass. civ., sez. lav., sent. del 14 ottobre 2015 n. 20734, in <https://dejure.it/#/home>.

¹⁰² Sul punto si veda: Cass. civ., sez. lav., sent. del 27 settembre 2018 n. 23349, in <https://sentenze.laleggepertutti.it/sentenza/cassazione-civile-n-23349-del-27-09-2018>.

Quest'ultimo, nello specifico, è un regime introdotto originariamente con caratteri di esclusività ed autonomia e che, successivamente - in forza della Legge del 22 luglio 1966, n. 613, dell'art. 29 del D.P.R. 30 aprile 1968, n. 758, e della Legge del 2 febbraio 1973, n. 12 - è divenuto integrativo nei confronti della pensione INPS.

Si tratta, pertanto, di un regime che non si sostituisce al regime generale, ma si limita a gestire una forma integrativa e non sostitutiva di tutela, con la conseguente obbligatorietà di contemporanea iscrizione presso l'INPS, oltre alla contestuale contribuzione da parte dell'assicurato presso entrambe le gestioni previdenziali.

A fronte della coincidenza dei periodi assicurativi presso l'INPS e presso la Fondazione ENASARCO, quindi, non si può applicare il regime di cumulo previsto dal D. Lgs. n. 42/2006, in quanto l'art. 1 espressamente consente la totalizzazione soltanto a condizione che i periodi assicurativi non siano coincidenti.

Quanto al rapporto tra la disciplina introdotta dal D. Lgs. n. 42/2006 e le discipline previgenti, si rileva che la prima ha abrogato l'art. 71 della Legge 23 dicembre 2000, n. 388 ed il relativo regolamento di attuazione del 7 febbraio 2003, n. 57, adottato con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

Tuttavia, come precisato dall'art. 7, comma 3, del D. Lgs. n. 42/2006, la disciplina abrogata *«rimane in vigore per le domande presentate prima della data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, se più favorevole»*.

Di conseguenza, rispetto alle domande presentate prima della data di entrata in vigore della nuova normativa (cioè il 1° gennaio 2006), ma definite successivamente a tale data, la norma consente l'applicazione della disciplina abrogata soltanto se più favorevole; in ipotesi contraria, anche a tali domande occorre applicare la nuova disciplina di legge in vigore al momento della loro definizione.

Inoltre, in base al successivo comma 4, la normativa in materia di totalizzazione fa salve tutte le altre normative in materia di cumulo dei periodi assicurativi¹⁰³, cosicché le stesse resteranno applicabili per determinate tipologie di soggetti, quali, ad esempio:

- i lavoratori autonomi, che possono ottenere la pensione nella gestione lavoratori autonomi sommando i contributi versati nelle diverse gestioni speciali con quelli versati all'INPS nel Fondo Pensioni Lavoratori Dipendenti per attività lavorativa subordinata;
- coloro che hanno svolto attività all'estero;

¹⁰³ In generale, sui criteri di raccordo tra la disciplina della totalizzazione e quella del cumulo, si veda: D. CALAFIORE, *Il valore della contribuzione nell'esperienza giurisprudenziale a più livelli*, in *Problematiche attuali della previdenza sociale*, collana diretta da M. CINELLI, G. FERRARO, R. PESSI, Torino, 2020, p. 395 e ss.

- i titolari di posizione assicurativa all'INPGI, all'ex ENPALS o all'INPS per altra attività lavorativa subordinata;
- coloro che sono stati assunti dopo il 31 dicembre 1995, ovvero i soggetti con pensione liquidata esclusivamente in base al sistema contributivo, che possono sommare i versamenti effettuati all'INPS in due o più gestioni.

È fatta salva, quindi, la facoltà dell'assicurato, ove ricorrano le rispettive condizioni di legge, di richiedere la liquidazione del trattamento pensionistico con l'applicazione delle predette disposizioni concernenti il cumulo dei periodi contributivi, ovvero con l'applicazione delle disposizioni normative riguardanti la totalizzazione dei periodi assicurativi ai sensi del D. Lgs. n. 42/2006.

Con particolare riguardo al raccordo tra la normativa in materia di totalizzazione e quella previgente prevista in materia di ricongiunzione di cui al D. Lgs. n. 184/97, si precisa che quest'ultima, come già rilevato, è riferita solo ai lavoratori i cui trattamenti pensionistici sono liquidati esclusivamente con il sistema contributivo.

Di conseguenza la stessa è applicabile, in alternativa alle altre norme in materia di cumulo dei periodi contributivi, a quei soggetti che possiedono contributi negli enti previdenziali pubblici a partire dal 1° gennaio 1996 e possiedono contributi nelle Casse privatizzate, non anteriori alla data di adozione del sistema contributivo fissata dalle delibere adottate dalle Casse medesime.

Passando ora all'analisi delle condizioni richieste dalla normativa per poter accedere allo strumento della totalizzazione, è necessario distinguere tra taluni requisiti generali e le ulteriori condizioni specifiche che si differenziano in base alla tipologia di prestazione richiesta in regime di totalizzazione e che saranno oggetto di specifica trattazione nel prosieguo del presente Capitolo al par. 2.

Partendo dalle prime, a norma dell'art. 1 del D. Lgs. n. 42/2006, la totalizzazione si può ottenere solo a condizione che il richiedente non sia già titolare di un trattamento pensionistico diretto erogato da una delle gestioni interessate.

Difatti, la normativa vigente, rispettando quanto previsto dall'art. 1, comma 1, lett. *d*), della Legge delega n. 243 del 2004 che richiedeva di «*rivedere il principio della totalizzazione dei periodi assicurativi estendendone l'operatività anche alle ipotesi in cui si raggiungano i requisiti minimi per il diritto alla pensione in uno dei fondi presso cui sono accreditati i contributi*», consente di presentare la domanda di totalizzazione anche a coloro che abbiano

già maturato il diritto a pensione in una delle gestioni in cui sono, o sono stati, iscritti, purché il relativo trattamento non sia ancora in liquidazione.

La titolarità di un trattamento pensionistico diretto in una delle gestioni interessate, infatti, determina per il lavoratore l'impossibilità di ottenere una prestazione in regime di totalizzazione, anche nell'ipotesi in cui si debbano cumulare i periodi contributivi maturati in gestioni diverse da quella in cui sia stata già liquidata la prestazione a favore dell'assicurato¹⁰⁴.

Tuttavia, non è preclusiva alla domanda di totalizzazione la titolarità di una pensione ai superstiti ai fini dell'ottenimento di una pensione diretta ed è anche ammessa la possibilità di ottenere la pensione indiretta da totalizzazione per un familiare superstite che sia già titolare di un altro trattamento pensionistico diretto.

Allo stesso modo, la titolarità della sola pensione estera non preclude la possibilità di richiedere la totalizzazione dei periodi assicurativi nel nostro ordinamento¹⁰⁵.

Difatti, la disciplina interna non fa alcun riferimento alla titolarità di prestazioni estere quale ragione ostativa all'ottenimento della pensione in regime di totalizzazione.

Pertanto, pur in assenza di una puntuale disposizione legislativa sul punto, conformemente a quanto sancito dall'orientamento comunitario che, nell'applicazione delle disposizioni comunitarie fa salve le norme più favorevoli della legislazione interna, si ritiene che si possa procedere alla totalizzazione dei contributi anche in favore dei titolari di una prestazione estera.

In base alla normativa previgente, poi, per poter accedere alle pensioni di vecchiaia e di anzianità in regime di totalizzazione era richiesto il raggiungimento di un'anzianità contributiva minima di almeno sei anni presso ciascun regime di iscrizione.

Tale limite, tuttavia, rappresentava un grave *vulnus* all'effettiva universalizzazione di questo istituto ed impediva la totalizzazione di tutti i contributi accreditati nelle varie gestioni, comportando la perdita degli spezzoni assicurativi di durata inferiore a quella prescritta dalla normativa.

Così, a seguito delle modifiche apportate all'attuale disciplina dalla Legge n. 247/2007, il richiamato limite fu prima ridotto a tre anni, per poi essere definitivamente abolito, a partire

¹⁰⁴ In dottrina, invero, è stato rilevato che l'impossibilità di ricorrere alla totalizzazione da parte di chi che già fruisce di un trattamento pensionistico erogato da una sola gestione genererebbe una grave discriminazione. In tal senso, L. FOGLIA, *op.cit.*, p. 402.

¹⁰⁵ Sul punto, si veda la Circ. Inps del 2 luglio 2010, n. 88, *cit.*

dal 1° gennaio 2012, grazie all'art. 24, comma 19, del D.L. n. 201/2011, convertito in Legge n. 214/2011.

Secondo la disciplina vigente, pertanto, è possibile totalizzare i periodi assicurativi di qualsiasi durata, a prescindere dalla loro consistenza.

Il cumulo dei periodi contributivi, quindi, deve riguardare tutte le gestioni nelle quali il lavoratore è, o è stato, iscritto e tutti per intero i periodi contributivi versati nella singola gestione.

La normativa, infatti, non ammette la totalizzazione parziale, sia per ciò che riguarda le diverse gestioni e sia per i periodi contributivi versati in ogni singolo regime.

Un'ulteriore condizione prevista dalla disciplina per poter accedere al regime della totalizzazione è che il lavoratore non abbia già richiesto ed accettato la ricongiunzione dei periodi assicurativi in data successiva al 3 marzo 2006, essendo la totalizzazione uno strumento alternativo alla ricongiunzione¹⁰⁶.

Nello specifico, per le domande di ricongiunzione presentate successivamente alla suddetta data, la preclusione ad esercitare il diritto alla totalizzazione si determina al momento dell'accettazione della ricongiunzione da parte del lavoratore, cioè quando quest'ultimo effettua il primo pagamento della rata oppure quando effettua il pagamento dell'intero onere della ricongiunzione.

La ricongiunzione conclusa in data anteriore al 3 marzo 2006, invece, non preclude l'esercizio della facoltà di totalizzazione.

Difatti, in base all'art. 3, comma 3, del D. Lgs. n. 42/2006, per tali domande è prevista la possibilità per il lavoratore, nel caso in cui il procedimento per ottenere la ricongiunzione sia ancora pendente, di recedere e di restituire gli importi eventualmente versati a titolo di ricongiunzione, maggiorati degli interessi legali e previo pagamento integrale delle relative rate.

Tale facoltà di recesso, tuttavia, è circoscritta temporalmente ai due anni successivi all'entrata in vigore della disciplina *de qua*.

¹⁰⁶ In merito alle differenze tra ricongiunzione e totalizzazione si veda: P. POZZAGLIA, *op. cit.*, nonché G. GIGLIO, *Ricongiunzione e totalizzazione dei contributi previdenziali*, in G. CANAVESI, *La previdenza dei liberi professionisti dalla privatizzazione alla riforma Fornero*, Torino, 2017, p. 139 e ss.

1.1 ESERCIZIO DEL DIRITTO E LIQUIDAZIONE DEL TRATTAMENTO

Prima di passare all'analisi delle disposizioni vigenti in merito all'esercizio del diritto alla pensione in regime in totalizzazione e alle modalità di liquidazione del relativo trattamento, è necessario appurare quali sono i contributi di cui è possibile usufruire ricorrendo a tale istituto.

La normativa, all'art. 4, comma 3, lett. a), del D. Lgs. n. 42/2006 fa esplicito riferimento ai contributi soggettivi ed a quelli da riscatto; tuttavia, si deve ritenere che si possano totalizzare anche i contributi c.d. volontari poiché in tale ipotesi, facendosi carico l'interessato dei costi dell'operazione, non si verificherebbe alcun periodo di vuoto finanziario nella storia previdenziale del lavoratore medesimo¹⁰⁷.

Invece, restano escluse dal computo le contribuzioni versate a titolo integrativo e di solidarietà.

Quanto al procedimento previsto per ottenere la prestazione, in base all'art. 3 del D. Lgs. n. 42/2006 la totalizzazione dei periodi assicurativi è conseguibile a domanda del lavoratore o del suo avente causa, da presentarsi all'ultimo ente pensionistico di iscrizione, cioè l'ente a cui risulta accreditata l'ultima contribuzione a favore del lavoratore richiedente.

Qualora al momento della domanda il lavoratore dovesse risultare iscritto a più gestioni, lo stesso ha la facoltà di scegliere la gestione presso cui presentare la domanda.

Come vedremo nel prosieguo della trattazione, la domanda di pensione di reversibilità in totalizzazione va comunque presentata all'INPS, che attiva l'istruttoria, mentre la domanda di pensione indiretta in totalizzazione va presentata all'ente di ultima iscrizione dell'assicurato.

Nella domanda di totalizzazione devono essere indicati tutti gli enti presso i quali il lavoratore ha versato i contributi, cosicché, l'ente che riceve l'istanza - definito "*Ente di istruttoria*" - possa avviare il procedimento e promuoverlo con gli altri enti interessati - distinti in "*Enti di competenza*".

¹⁰⁷ Con la prosecuzione volontaria il soggetto che abbia cessato l'attività lavorativa è autorizzato, a determinate condizioni, a versare contributi per raggiungere l'anzianità assicurativa minima oppure per incrementarla. Con il riscatto, invece, si fanno confluire nella propria posizione assicurativa i contributi aggiuntivi relativi a periodi di attività che non hanno dato luogo a contribuzione. Sul punto, da ultimo, si veda: Circ. Inps del 22 gennaio 2020 n. 6, in <https://www.inps.it/bussola/VisualizzaDoc.aspx?sVirtualURL=%2FCircolari%2FCircolare%20numero%206%20del%2022-01-2020.htm>. In generale, sui contributi di cui è possibile usufruire ricorrendo all'istituto della totalizzazione si veda: F. OLIVELLI, *op. cit.*, p. 70 e ss.

Ciò serve ad individuare tutta la contribuzione accreditabile, anche se poi questa rimane materialmente nei fondi in cui è stata originariamente versata e non viene trasferita all'ente previdenziale erogante il trattamento.

Come già rilevato nel corso della trattazione, infatti, a differenza della ricongiunzione mediante la quale la ricomposizione della posizione contributiva avviene attraverso il trasferimento dei contributi versati dal soggetto da un ente ad un altro, nella totalizzazione non avviene alcun trasferimento materiale tra gestioni, ma si assiste ad una mera finzione giuridica grazie alla quale i vari spezzoni contributivi, presenti nelle diverse gestioni, vengono considerati in maniera unitaria.

E' previsto, poi, che l'Ente di istruttoria, una volta ricevuta la comunicazione relativa all'anzianità contributiva del lavoratore utile per il diritto, nonché relativa ai periodi cui si riferiscono tali contributi, dovrà verificare la sussistenza del diritto alla prestazione richiesta, sommando tutti i periodi non coincidenti temporalmente.

Quanto al pagamento dei relativi trattamenti, in base all'art. 5 del D. Lgs. n. 42/2006 l'onere è posto a carico delle singole gestioni, ciascuna in relazione alla propria quota.

Il pagamento degli importi liquidati dalle singole gestioni, però, è effettuato dall'INPS che stipula con gli enti interessati delle apposite convenzioni.

In altre parole, le gestioni interessate stabiliscono, ciascuna per la parte di competenza, il trattamento *pro quota* di pensione in relazione ai periodi di contribuzione maturati, ma il rateo della pensione conseguita mediante totalizzazione viene erogata materialmente dall'INPS, previo accredito delle quote di rispettiva competenza da parte degli enti interessati, secondo le modalità concordate con apposita convenzione stipulata *ex art.* 5 del D. Lgs. n. 42/2006.

L'INPS, tra l'altro, provvede al pagamento delle pensioni anche nei casi in cui non vi siano quote a proprio carico.

Ai fini del raggiungimento del diritto alla prestazione richiesta, vengono sommati tutti i contributi non coincidenti versati nelle varie gestioni, mentre ai fini della misura della stessa vengono considerati tutti i contributi versati, anche quelli coincidenti; a tal fine sono utili anche i periodi contributivi versati dal lavoratore all'estero nei paesi dell'UE oppure nei paesi extra UE, con i quali l'Italia abbia stipulato apposite convenzioni bilaterali in materia di sicurezza sociale¹⁰⁸.

¹⁰⁸ Cfr. Cap. II, par. 2.

Nel determinare l'anzianità contributiva posseduta dall'assicurato, ciascuna gestione tiene conto delle regole del proprio ordinamento vigenti alla data di presentazione della domanda di pensione in regime di totalizzazione.

Pertanto, il riconoscimento di accrediti figurativi o contrazioni della contribuzione utili per il diritto a pensione e le eventuali maggiorazioni contributive previste dalle specifiche disposizioni legislative devono essere attribuite, senza alcun riguardo al tipo di trattamento previsto per analoghe fattispecie negli ordinamenti delle altre gestioni in cui il soggetto possiede contribuzioni da cumulare.

Inoltre, devono risultare contratti i periodi di attività lavorativa per i quali la retribuzione percepita è inferiore al minimale retributivo di accredito previsto dall'art. 7 del D.L. del 12 settembre 1983, n. 463¹⁰⁹, convertito con modificazioni della Legge dell'11 novembre 1983, n. 638.

Con riferimento alla liquidazione del trattamento pensionistico, invece, la normativa vigente all'art. 4 del D. Lgs. n. 42/2006 ne disciplina la modalità ed il relativo calcolo prevedendo un'operazione molto complessa e che segue regole differenti a seconda di quale sia l'ente previdenziale che vi provvede¹¹⁰.

L'art. 4, comma 1, in particolare, stabilisce che le gestioni pensionistiche interessate, ciascuna per la parte di propria competenza, determinano un importo secondo il sistema del *pro quota* in rapporto ai rispettivi periodi di iscrizione maturati.

La pensione in totalizzazione è calcolata secondo il sistema contributivo, che si basa sulla contribuzione accantonata, rivalutata in base al PIL e trasformata in assegno da appositi coefficienti che aumentano al crescere dell'età del lavoratore.

Ciascuna gestione interessata, quindi, calcola separatamente la propria quota di pensione, conteggiando per intero tutti i periodi contributivi ad essa relativi.

La normativa, poi, in base alla natura dell'ente tenuto al calcolo della prestazione, prosegue distinguendo tra enti previdenziali pubblici (comma 2), enti previdenziali privatizzati di cui al D. Lgs. del 30 giugno 1994, n. 509 (comma 3) ed enti previdenziali costituiti ai sensi del D. Lgs. del 10 febbraio 1996, n. 103 (comma 6)¹¹¹.

¹⁰⁹ In G.U. del 12.09.1983, n. 250.

¹¹⁰ Sul punto, in particolare, si veda F. OLIVELLI, *op. cit.*, pag. 68 e ss, nonché R. CASILLO, *Pensione in regime di totalizzazione e criteri di calcolo dei pro rata* (Corte di cassazione, sezione lavoro, ordinanza 30 giugno 2021, n. 18616), in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, Fasc. 1, 2022, p. 165 e ss.

¹¹¹ Sulle modalità di calcolo della prestazione si veda la Direttiva del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del 2 marzo 2006, avente ad oggetto il «Decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 42. Nuova disciplina in materia di totalizzazione dei periodi contributivi», in <https://www.agens.it/uncategorized/ministero-del-lavoro-direttiva-2-marzo->

Perciò, la misura del trattamento a carico degli enti previdenziali pubblici è determinata sulla base del metodo di calcolo contributivo di cui al D. Lgs. 30 aprile 1997, n. 180, stabilendo poi per tale calcolo degli specifici parametri da applicare.

Il rinvio a tale disciplina, tuttavia, riguarda esclusivamente le modalità di calcolo del trattamento, non rilevando, ai fini della liquidazione della prestazione da totalizzare, la ricorrenza delle condizioni di legge per l'esercizio dell'opzione.

Pertanto, per i periodi contributivi maturati fino al 31 dicembre 1995, ciascuna gestione determina il montante secondo quanto previsto ai commi da 2 a 6 dell'art. 2 del predetto D. Lgs. n. 180 del 1997, mentre per i periodi nei quali l'assicurato risulta essere stato iscritto a far data dal 1° gennaio 1996, per la determinazione del montante si applicano le regole del sistema contributivo di cui all'art. 1 della Legge 8 agosto 1995, n. 335.

L'importo del trattamento pensionistico, quindi, è ottenuto moltiplicando il montante individuale dei contributi (costituito dalla somma, rivalutata, di tutti i contributi versati nella relativa gestione) per il coefficiente di trasformazione relativo all'età dell'assicurato alla data di decorrenza della pensione, ai sensi dell'articolo 1, comma 6, della Legge 8 agosto 1995, n. 335.

Tuttavia, se in una delle gestioni a carico degli enti previdenziali pubblici il lavoratore ha già raggiunto i requisiti minimi richiesti per il conseguimento del diritto ad un'autonoma pensione, il *pro quota* è calcolato con il sistema di computo previsto dall'ordinamento della predetta gestione (retributivo o misto), dando origine, pertanto, ad un calcolo dell'assegno più favorevole rispetto a quello totalmente contributivo.

Una volta effettuata la totalizzazione, dunque, nel caso in cui esista il diritto autonomo a pensione in una o più delle casse coinvolte, ai fini del calcolo di pensione l'interessato ha il diritto di scegliere la formula di calcolo a lui più favorevole.

Ancora, il comma 3 dell'art. 4 prevede, per gli enti previdenziali privatizzati ai sensi del D. Lgs. del 30 giugno 1994, n. 509, l'applicazione del sistema di liquidazione appena richiamato, ma stabilisce alcune correzioni in relazione al tasso di capitalizzazione dei contributi ed all'applicazione di una maggiorazione in funzione dell'anzianità contributiva maturata presso l'ente.

Più precisamente, per tali enti previdenziali privatizzati la misura del trattamento è determinata con le regole del sistema di calcolo contributivo sulla base dei seguenti parametri:

- ai fini della determinazione del montante contributivo si considerano i contributi soggettivi versati dall'iscritto, entro l'eventuale tetto reddituale preso a riferimento per il calcolo delle prestazioni secondo i rispettivi ordinamenti, compresi quelli versati a titolo di riscatto. Sono escluse dal computo le contribuzioni versate a titolo integrativo e di solidarietà;
- il tasso annuo di capitalizzazione dei contributi è pari al 90% della media quinquennale del tasso di rendimento netto del patrimonio investito con riferimento al quinquennio precedente l'anno da rivalutare. Resta comunque garantito un tasso minimo annuo di capitalizzazione pari all'1,5 per cento. Qualora il tasso di capitalizzazione risulti superiore a quello derivante dall'applicazione della variazione media quinquennale del PIL, si applica quest'ultimo. Per le annualità antecedenti la privatizzazione di ciascun ente il tasso di capitalizzazione è pari alla variazione media quinquennale del PIL;
- l'importo della pensione annua è calcolato moltiplicando il montante individuale, come sopra determinato, per il coefficiente di trasformazione relativo all'età del soggetto al momento del pensionamento;
- la quota di pensione annua, così determinata, viene maggiorata in proporzione all'anzianità contributiva maturata presso l'ente categoriale, applicando la relazione matematica contenuta nell'allegato 1 del D. Lgs. n. 42/2006.

Il comma 5, poi, in deroga a quanto previsto per gli enti previdenziali privatizzati, prevede che *«qualora il requisito contributivo maturato nella gestione pensionistica sia uguale o superiore a quello minimo richiesto per il conseguimento del diritto alla pensione di vecchiaia, si applica, per il periodo contributivo relativo a tale gestione, il sistema di calcolo della pensione previsto dall'ordinamento della gestione medesima»*.

In altre parole, la normativa, ribadendo il principio di carattere generale già esposto in relazione agli enti previdenziali pubblici, chiarisce che, qualora l'assicurato abbia raggiunto il requisito contributivo minimo richiesto per il conseguimento della pensione di vecchiaia con i soli contributi versati nella Cassa privatizzata, l'importo del *pro quota* a carico della Cassa medesima sarà determinato con le regole della gestione stessa.

Il comma 6 dell'art. 4, invece, statuisce che la misura del trattamento a carico degli enti previdenziali privati costituiti ai sensi del D. Lgs. 10 febbraio 1996, n. 103, in materia di tutela previdenziale obbligatoria dei soggetti che svolgono attività autonoma di libera professione, è determinata secondo il sistema di calcolo vigente nei rispettivi ordinamenti, applicando, quindi, i coefficienti di trasformazione *ivi* previsti.

Infine, il successivo comma 7 prevede dei parametri per convertire i periodi di iscrizione nelle varie gestioni nell'unità temporale prevista da ciascuna gestione ai fini della totalizzazione.

Tali parametri hanno la funzione di ricondurre ad una stessa unità temporale i diversi periodi di iscrizione nelle varie gestioni previdenziali, ferma restando la loro non incidenza ai fini del diritto e della misura della prestazione medesima; in particolare, la normativa vigente prevede che:

- 6 giorni equivalgono ad una settimana e viceversa;
- 26 giorni equivalgono ad un mese e viceversa;
- 78 giorni equivalgono ad un trimestre e viceversa;
- 312 giorni equivalgono ad un anno e viceversa.

Da ultimo, si precisa che l'art. 12, comma 3, del D. L. del 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla Legge del 30 luglio 2010, n. 122, ha stabilito che *«L'articolo 5, comma 3, del D.lgs. 2 febbraio 2006, n. 42, è sostituito dal seguente: Ai trattamenti pensionistici derivanti dalla totalizzazione si applicano le medesime decorrenze previste per i trattamenti pensionistici dei lavoratori autonomi iscritti all'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti»*.

Di conseguenza, come si vedrà specificamente nel prosieguo della trattazione, per i diritti maturati a far data dal 1° gennaio 2011, ai fini dell'erogazione del trattamento pensionistico di vecchiaia ed anzianità in regime totalizzazione sono previste delle finestre di accesso, cioè un periodo di tempo che l'interessato dovrà attendere per poter riscuotere il primo assegno pensionistico e che si fa decorrere dalla maturazione dei requisiti sino alla liquidazione del trattamento.

2. CARATTERISTICHE DELLE PENSIONI IN TOTALIZZAZIONE

Passando all'analisi delle diverse prestazioni conseguibili in regime di totalizzazione, preliminarmente occorre precisare che la disciplina previgente non permetteva al lavoratore di ricorrere a tale strumento di cumulo dei periodi contributivi per il conseguimento della pensione di anzianità.

Solo successivamente, grazie all'adozione del D. Lgs. n. 42/2006, tale facoltà è stata estesa anche relativamente al conseguimento della pensione di anzianità, cosicché, ad oggi, le prestazioni conseguibili a seguito di domanda di totalizzazione sono:

- a) la pensione di vecchiaia;
- b) la pensione di anzianità;
- c) la pensione di inabilità;
- d) la pensione ai superstiti (indiretta e di reversibilità).

Il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, pronunciandosi sulla nuova disciplina in materia di totalizzazione dei periodi contributivi introdotta a seguito dell'entrata in vigore del D. Lgs. n. 42/2006, ha precisato che *«le predette prestazioni costituiscono un'unica pensione alla quale si applicano tutti gli istituti di carattere generale, in quanto non espressamente derogati dalla disciplina speciale»*¹¹².

L'INPS, inoltre, con la Circolare n. 9 del 17 gennaio 2008¹¹³ avente ad oggetto la *«Legge 24 dicembre 2007, n. 247. Nuove disposizioni in materia di totalizzazione dei periodi contributivi»* ha chiarito alcune caratteristiche delle pensioni in regime di totalizzazione che di seguito saranno oggetto di una breve disamina.

Innanzitutto, ai trattamenti pensionistici liquidati in regime di totalizzazione non si applica l'istituto dell'integrazione al trattamento minimo¹¹⁴, cioè l'integrazione che lo Stato, tramite l'INPS, corrisponde al pensionato quando la sua pensione è di importo inferiore a quello che viene considerato il minimo vitale.

Il Giudice delle leggi, soffermandosi sulla natura di tale istituto, gli ha in più occasioni riconosciuto la *«funzione di integrare la pensione quando dal calcolo in base ai contributi accreditati al lavoratore risulti un importo inferiore a un minimo ritenuto necessario, in mancanza di altri redditi di una certa consistenza, ad assicurargli mezzi adeguati alle esigenze di vita, giusta il precetto dell'art. 38, co. 2, Cost.»*¹¹⁵.

Tuttavia, si è ritenuto che, nel silenzio legislativo, non si possa applicare ai trattamenti pensionistici liquidati in totalizzazione l'istituto dell'integrazione al trattamento minimo.

Ancora, le pensioni in totalizzazione sono integralmente cumulabili con i redditi da lavoro e, quindi, non si applicano le trattenute per redditi da lavoro dipendente o autonomo.

Ai titolari di pensioni in totalizzazione, poi, in presenza delle condizioni reddituali richieste, vengono concesse le maggiorazioni sociali previste dall'articolo 1, della Legge n. 544 del 29 dicembre 1988, nonché le maggiorazioni sociali previste dall'articolo 38, della Legge 28

¹¹² Direttiva del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del 2 marzo 2006, *cit.*

¹¹³ Disponibile in <https://www.inps.it/circolari/Circolare%20numero%209%20del%2017-1-2008.htm>. Sulle caratteristiche generali delle pensioni in regime di totalizzazione si veda anche: D. SEGHERI, *Diritti sociali dalla A alla Z. Manuale enciclopedico dei diritti dei lavoratori*, Lucca, 2021.

¹¹⁴ Sul punto, P. BOZZAO, *La "lunga marcia" della totalizzazione*, *cit.*, p. 641 e ss.

¹¹⁵ Così: Corte Cost., sent. del 10 giugno 1994, n. 240, in *Giur. Cost.*, 1994, p. 1970 e ss.

dicembre 2001, n. 448, come interpretato dall'articolo 39, della Legge 27 dicembre 2002, n. 289, purché tra le quote che compongono la pensione in totalizzazione ve ne sia almeno una per la quale è previsto tale beneficio.

Si applicano gli aumenti a titolo di rivalutazione automatica delle pensioni con riferimento al trattamento unico complessivamente considerato, sulla base delle disposizioni di legge vigenti e con onere a carico delle gestioni interessate.

Inoltre, è prevista la concessione dei trattamenti di famiglia ove sussistano i requisiti previsti dalla normativa vigente.

Sul punto si precisa che, qualora tra le quote che hanno dato luogo alla pensione in regime di totalizzazione ve ne sia almeno una a carico di una forma assicurativa dei lavoratori dipendenti, al pensionato deve essere riconosciuto l'assegno al nucleo familiare; in mancanza di una quota a carico di una delle suddette forme assicurative dei lavoratori dipendenti, troverà applicazione la disciplina dei trattamenti di famiglia prevista per i titolari di pensione a carico delle gestioni speciali dei lavoratori autonomi.

Ancora, si applicano le eventuali trattenute sindacali ed è prevista la normale tassazione IRPEF come per tutti gli altri trattamenti pensionistici derivanti da contributi.

Oltre a ciò, sono concesse le maggiorazioni sociali purché tra le quote che compongono la pensione ve ne sia almeno una a carico delle gestioni per le quali è previsto tale beneficio, oltre alla presenza delle richieste condizioni reddituali.

Ai sensi dell'art. 12 della Legge n. 122/2010, poi, ai trattamenti pensionistici derivanti dalla totalizzazione si applicano, per coloro che abbiano maturato i requisiti di accesso con la totalizzazione del 2011, le medesime decorrenze previste per i trattamenti pensionistici dei lavoratori autonomi (finestra di 18 mesi).

La pensione di vecchiaia in totalizzazione decorre trascorsi 18 mesi dalla data di maturazione dei previsti requisiti, indipendentemente dalla data di presentazione della domanda di pensione¹¹⁶.

Invece, per coloro che maturano i requisiti di età e di contribuzione entro il 31 dicembre 2010, le pensioni di vecchiaia, anzianità e inabilità derivanti dalla totalizzazione decorrono dal primo giorno del mese successivo a quello di presentazione della domanda di pensione in regime di totalizzazione; mentre la pensione ai superstiti in totalizzazione decorre dal primo giorno del mese successivo a quello del decesso del dante causa.

¹¹⁶ In tal senso, Mess. Inps del 23 febbraio 2011 n. 4497, in <https://www.pensioniooggi.it/download/messaggio%20inps%204497-2011.pdf>.

In merito al supplemento di pensione per i periodi successivi alla decorrenza della pensione, ovvero la quota aggiuntiva che si somma all'importo già determinato della pensione, è previsto che il pensionato, che continua a lavorare dopo la decorrenza della pensione totalizzata e a versare contributi in una delle gestioni comprese nel cumulo dei periodi assicurativi, ha diritto ad un supplemento della pensione totalizzata, se si tratta di periodi assicurativi di una gestione già interessata dalla totalizzazione nella quale è previsto l'istituto del supplemento.

Si precisa, invece, che la contribuzione accreditata dopo la liquidazione della pensione in totalizzazione in una gestione non compresa nel cumulo dei periodi assicurativi, non potrà dare luogo alla liquidazione del supplemento di pensione, venendo a mancare qualsiasi collegamento tra la contribuzione accreditata successivamente alla liquidazione della pensione e una gestione compresa nella pensione in totalizzazione.

Dopo aver affrontato il tema delle caratteristiche generali delle prestazioni, è possibile analizzare singolarmente le pensioni conseguibili tramite lo strumento della totalizzazione, con particolare riguardo agli specifici requisiti che, come anticipato, la normativa vigente prevede per poter accedere alle singole prestazioni di vecchiaia, anzianità, inabilità ed ai superstiti e che, di seguito, saranno oggetto di specifica trattazione.

a) PENSIONE DI VECCHIAIA

La tutela per la vecchiaia è il cardine di ogni sistema previdenziale, nonché spesso la sua chiave di lettura¹¹⁷.

Il ruolo centrale di questa prestazione, che insieme alle forme di garanzia contro gli infortuni e per i superstiti è la più risalente nel tempo, deriva in gran parte dal carattere dell'evento cui si trova a far capo.

Come abbiamo già visto nel corso della presente trattazione¹¹⁸, infatti, ogni forma di assicurazione sociale è destinata a fronteggiare un particolare stato di bisogno in cui versa il lavoratore in ragione di taluni eventi, ma mentre alcuni di questi eventi hanno natura del tutto eventuale (quale, ad esempio, l'infortunio), l'invecchiamento del lavoratore non lo è affatto ed ha natura necessaria.

¹¹⁷ In generale, sui caratteri della tutela pensionistica per la vecchiaia: M. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, cit., p. 572 e ss.

¹¹⁸ Cfr. Cap. I, par. 1.

L'importanza delle assicurazioni contro la vecchiaia nel nostro ordinamento previdenziale è testimoniata da una loro precoce affermazione nel panorama storico rispetto alle altre forme di tutela sociale, oltre che dalla stratificazione normativa derivante dalle numerose modifiche (aventi ad oggetto i requisiti anagrafici e contributivi, nonché il sistema di calcolo) apportate nel tempo dal legislatore alla sua disciplina, con conseguente complessità esegetica che caratterizza tutta la materia e che, tuttavia, in tale sede, non potrà essere oggetto di un adeguato approfondimento.

Soffermandoci, invece, sulle caratteristiche proprie della pensione di vecchiaia in regime di totalizzazione, la relativa disciplina è contenuta nell'art. 1 del D. Lgs. n. 42/2006.

La disciplina pensionistica *de qua* ha subito negli anni diverse modifiche, tra cui da ultimo quelle apportate dalla Legge del 22 dicembre 2011, n. 214¹¹⁹.

In particolare, fino al 2011 per poter accedere alla pensione di vecchiaia in regime di totalizzazione era richiesta un'anzianità contributiva minima fissata in tre anni, così ridotti, dai precedenti sei, dall'art. 1, comma 1, della Legge n. 42/2006.

Tale limite, però, considerato troppo stringente, è stato eliminato dalla Legge del 22 dicembre 2011 n. 214, cosicché, ad oggi, ai fini dell'ottenimento della pensione di vecchiaia sono utilizzabili i periodi contributivi di qualsiasi durata.

Permangono, invece, le ulteriori disposizioni riguardanti i requisiti anagrafici, nonché in caso di accesso indipendente dall'età, i requisiti relativi all'anzianità contributiva, oltre alla finestra mobile prevista dall'art. 12, comma, 3 della Legge n. 122/2010.

Nello specifico, i requisiti richiesti dalla normativa per poter accedere a tale prestazione in regime di totalizzazione sono:

- il raggiungimento dell'età anagrafica, fissata dalla disposizione in 65 anni;
- un'anzianità contributiva almeno pari a 20 anni (1.040 contributi settimanali), ottenuta per effetto della sommatoria delle anzianità di contribuzione non coincidenti possedute in due o più forme assicurative di iscrizione.

Inoltre, per i suddetti requisiti trova applicazione il meccanismo di adeguamento all'incremento della speranza di vita di cui dell'art. 12 del Decreto Legge del 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla Legge del 30 luglio 2010, n. 122¹²⁰.

¹¹⁹ Sul punto si veda, M. CINELLI, *La riforma delle pensioni del «Governo tecnico». Appunti sull'art. 24 della Legge n. 214 del 2011*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2012, I, p. 385 e ss.

¹²⁰ In tal senso: Circ. Inps del 14 marzo 2021 n. 37, in <https://www.inps.it/Circolari/Circolare%20numero%2037%20del%2014-03-2012.htm>.

A decorrere dal 1° gennaio 2013 il requisito di età inizialmente richiesto per la pensione di vecchiaia in regime di totalizzazione (65 anni) è stato adeguato all'incremento della speranza di vita accertato dall'ISTAT.

Tale meccanismo di adeguamento dell'età pensionabile alle variazioni della speranza di vita media, tra l'altro, era previsto inizialmente con cadenza triennale, passando poi, a far data dal 2019, alla cadenza biennale.

I primi adeguamenti, nella misura di quattro e cinque mesi, sono stati stabiliti dal Ministero dell'economia e delle finanze, rispettivamente, con D. M. 16 dicembre 2014 e D. M. del 5 dicembre 2017¹²¹.

Per quanto riguarda il biennio 2021-2022, invece, secondo quanto statuito dal D. M. del 5 novembre 2019¹²², non è stato previsto alcun ulteriore incremento.

Ad oggi, dunque, il limite di età richiesto per ottenere la pensione vecchiaia in regime di totalizzazione è fissato in 66 anni.

Ancora, ai fini dell'ottenimento della prestazione *de qua* in regime di totalizzazione la normativa richiede la sussistenza degli ulteriori requisiti, diversi da quelli di età ed anzianità contributiva, eventualmente previsti dai singoli ordinamenti di tutte le gestioni interessate per l'accesso alla pensione di vecchiaia (come, ad esempio, la cancellazione dall'albo professionale), oltre alla cessazione dell'attività lavorativa dipendente.

Inoltre, a far data dal 2011 la pensione di vecchiaia in regime di totalizzazione viene riconosciuta con una decorrenza differita di 18 mesi dalla data di maturazione dei previsti requisiti anagrafici e contributivi.

Al soggetto che presenta la domanda di pensione di vecchiaia in totalizzazione oltre i 18 mesi successivi alla data di maturazione dei prescritti requisiti, quindi, il trattamento pensionistico richiesto è riconosciuto dal primo giorno del 19° mese successivo a quello di raggiungimento dei requisiti.

Invece, per coloro che maturano il diritto alla pensione entro il 2010 la decorrenza della pensione di vecchiaia rimane il 1° giorno del mese successivo a quello di presentazione della domanda di pensione.

Le gestioni interessate nell'iter previsto per il conseguimento di tale prestazione sono quelle nelle quali il richiedente è in possesso di un'anzianità contributiva.

¹²¹ Rispettivamente, in G.U. Serie Generale del 30.12.2014, n. 301 e in G.U. Serie Generale del 12.12.2017, n. 289.

¹²² In G. U. Serie Generale del 14.11.2019, n. 267.

Quanto alla liquidazione del trattamento di vecchiaia in regime di totalizzazione, il calcolo della prestazione deve avvenire *pro quota* in rapporto ai rispettivi periodi di iscrizione maturati, secondo le regole di calcolo previste da ciascun fondo e sulla base delle rispettive retribuzioni di riferimento, secondo quanto statuito dalla Legge di stabilità 2013 e, in particolare, dall'art. 1, commi 239-245, della Legge n. 228/2012¹²³.

b) PENSIONE DI ANZIANITÀ

La pensione di anzianità era una prestazione che permetteva al lavoratore, in presenza di determinati requisiti contributivi, di anticipare il momento del pensionamento rispetto all'età prevista per la pensione di vecchiaia¹²⁴.

Nell'originaria formulazione dell'istituto, introdotto dall'art. 13 della Legge del 21 luglio 1965 n. 903, la pensione di anzianità era attribuibile al perfezionamento di un determinato requisito contributivo, indipendentemente dall'età del soggetto assicurato.

Tale istituto, successivamente, subì alterne vicende che ne videro, prima l'abolizione nel 1968 e, poi, il successivo ripristino per mano della Legge del 30 aprile del 1969 n. 153.

Il sistema, tuttavia, è stato modificato dalla Legge n. 243/2004 la quale, mantenendo la necessità del requisito contributivo, di gran lunga più alto rispetto a quello previsto dalla pensione di vecchiaia, ha introdotto anche ulteriori presupposti per il riconoscimento della pensione di anzianità.

Tale intervento, infatti, stabiliva che per il riconoscimento della pensione di anzianità fosse necessario anche il raggiungimento di una soglia minima di età, oltre alla realizzazione di un determinato coefficiente numerico determinato dalla somma tra età anagrafica ed anzianità contributiva, tramite il sistema delle quote.

Con la riforma Monti-Fornero, a partire dal 1° gennaio 2012, la pensione di anzianità è stata abrogata e sostituita con la pensione anticipata, che consente comunque al lavoratore di andare in pensione prima della soglia anagrafica prevista dalla pensione di vecchiaia, a fronte di un certo numero di contributi e per il cui ottenimento la normativa prevede dei requisiti parzialmente diversi, a seconda del momento nel quale i soggetti interessati abbiano cominciato a versare i contributi (prima o dopo il 1° gennaio 1996).

¹²³ In G.U. Serie Generale del 29.12.2012, n. 302.

¹²⁴ In generale, sulla disciplina della pensione di anzianità si veda, M. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, cit., p. 617 e ss.

Mediante appositi provvedimenti legislativi sono stati in ogni caso salvaguardati alcuni assicurati che hanno potuto, in via eccezionale, conservare l'accesso alla pensione con le regole anteriforma Fornero; nei confronti dei lavoratori c.d. salvaguardati, che mantengono l'ultrattività delle vecchie regole di pensionamento, la disciplina continua, comunque, a trovare applicazione anche ove i requisiti siano maturati dopo il 2011.

Senza entrare nel merito della disciplina generale prevista per tale prestazione previdenziale e soffermandoci invece sulla possibilità di richiedere la totalizzazione dei periodi contributivi ai fini dell'ottenimento della pensione di anzianità (o anticipata), si precisa che anche per tale tipologia di prestazione la relativa disciplina è contenuta nell'art. 1 del D. Lgs. n. 42/2006.

Prima dell'entrata in vigore di quest'ultima disciplina, come anticipato, la facoltà di totalizzare era prevista solo per il conseguimento della pensione di vecchiaia e non anche con riferimento a quella che ci occupa.

Per ottenere la pensione di anzianità le gestioni interessate sono quelle nelle quali il richiedente è in possesso di anzianità contributiva, di modo che ciascuna di esse provvederà alla liquidazione del relativo trattamento secondo il calcolo *pro quota* e, quindi, in rapporto ai rispettivi periodi di iscrizione maturati.

Come per la pensione di vecchiaia, anche per tale prestazione è stato eliminato il requisito della contribuzione minima, cosicché ai fini dell'ottenimento della pensione di anzianità sono utilizzabili i periodi contributivi di qualsiasi durata.

Il requisito richiesto dalla normativa per poter accedere a questa prestazione in regime di totalizzazione è un'anzianità contributiva di almeno 40 anni (2.080 contributi settimanali), indipendentemente dall'età anagrafica.

Anche in questa ipotesi il requisito contributivo richiesto inizialmente dalla normativa (40 anni), a decorrere dal 1° gennaio 2013 viene adeguato alla speranza di vita.

Ad oggi, pertanto, sino al 31 dicembre 2022 per poter accedere alla pensione di anzianità totalizzata sono richiesti almeno 41 anni di contributi.

Al fine di raggiungere il suddetto requisito contributivo dovrà essere considerata la contribuzione utile al diritto, mentre sono esclusi i periodi di contribuzione figurativa per malattia o disoccupazione.

Sul punto, infatti, la giurisprudenza di legittimità ha chiarito che *«In tema di pensione di anzianità per gli iscritti all'assicurazione generale obbligatoria, i contributi figurativi accreditati per il periodo in cui è stata corrisposta l'indennità di disoccupazione non si computano ai fini del perfezionamento del requisito dell'anzianità contributiva non inferiore*

a quaranta anni richiesto per l'accesso al trattamento in regime di totalizzazione, ai sensi dell'art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 42 del 2006, in linea con il principio generale secondo cui i contributi validi ai fini del conseguimento della pensione sono solo quelli relativi all'effettivo rapporto di lavoro e non quelli figurativi, salvo espresse e specifiche eccezioni, fra le quali non rientra l'indennità di disoccupazione»¹²⁵.

Tali periodi saranno, al contrario, utili per la misura della pensione e, quindi, dovranno essere considerati nel calcolo del *pro-rata* a carico delle singole gestioni interessate.

Ai fini del raggiungimento del richiesto requisito di anzianità contributiva, invece, è pienamente utilizzabile anche la contribuzione derivante dal riscatto del corso legale di laurea. Per accedere alla pensione di anzianità in regime di totalizzazione, inoltre, è richiesta la sussistenza degli ulteriori requisiti, diversi da quello di anzianità contributiva, eventualmente previsti dai singoli ordinamenti per l'accesso alla pensione (ad esempio, cessazione del rapporto di lavoro, cancellazione dall'albo professionale, ecc.).

Anche per ottenere la pensione di anzianità in regime di totalizzazione è stabilita, a far data dal 2011, una finestra mobile di accesso e, quindi, è prevista una decorrenza differita rispetto alla data di maturazione dei requisiti previsti dalla normativa.

Per le pensioni di anzianità in totalizzazione che maturano a decorrere dal 1° gennaio 2012 trova applicazione il posticipo della decorrenza previsto dalla Legge del 15 luglio 2011, n. 111.

Pertanto, se il perfezionamento del requisito si realizza:

- nel 2012, la pensione di anzianità in totalizzazione decorrerà trascorsi 19 mesi dalla data del perfezionamento del requisito;
- nel 2013, la pensione di anzianità in totalizzazione decorrerà trascorsi 20 mesi;
- dal 2014 in poi, la pensione di anzianità in totalizzazione decorrerà trascorsi 21 mesi.

c) PENSIONE DI INABILITÀ

La pensione di inabilità è una prestazione economica erogata in favore dei soggetti che, in base all'art. 2 della Legge del 12 giugno 1984, n. 222¹²⁶, sono considerati inabili.

¹²⁵ Così, Cass. civ., sez. lav., sent. del 18.09.2019, n. 23293, in *Giust. civ. Mass.*, 2019.

¹²⁶ In G.U. Serie Generale del 16.06.1984, n. 165.

Si tratta, in particolar modo, dell'assicurato o del titolare di assegno di invalidità che, a causa di infermità o difetto fisico o mentale, si trovi nell'assoluta e permanente impossibilità di svolgere qualsiasi attività lavorativa¹²⁷.

Qualora sussistano i suddetti requisiti sanitari individuati dalla Legge n. 222/1984, la normativa vigente riconosce anche a tali soggetti la facoltà di totalizzare i contributi per ottenere la pensione di inabilità, in base all'art. 2 del D. Lgs. n. 42/2006.

E' esclusa, invece, la possibilità di totalizzare i contributi per il raggiungimento dei presupposti contributivi necessari per conseguire l'assegno ordinario di invalidità che, in base all'art. 1 della Legge n. 222/1984, spetta invece all'invalido la cui capacità di lavoro in occupazioni confacenti alle proprie attitudini è ridotta a meno di un terzo, in modo permanente, a causa di infermità o difetto fisico o mentale.

Tale preclusione, tuttavia, non opera nei casi in cui venga meno la titolarità dell'assegno ordinario di invalidità per mancata conferma, oppure nel caso in cui le condizioni di salute del titolare dell'assegno si aggravino ed il soggetto venga riconosciuto inabile.

Si precisa, però, che la facoltà di ricorrere alla totalizzazione resta preclusa in caso di trasformazione dell'assegno ordinario di invalidità in pensione di vecchiaia.

In generale, per tale prestazione in regime di totalizzazione le gestioni previdenziali interessate per la liquidazione del trattamento sono quelle presso le quali l'interessato è stato iscritto.

Ogni gestione, infatti, provvederà al calcolo della prestazione secondo il sistema del *pro quota* ovvero in rapporto ai rispettivi periodi di iscrizione maturati.

Per l'accertamento dello stato invalidante, invece, è interessata la gestione di ultima iscrizione del richiedente.

Infatti, il requisito preliminare all'ottenimento di tale prestazione è il riconoscimento dello stato di assoluta e permanente impossibilità a svolgere qualsiasi attività lavorativa, da accertarsi all'atto della domanda - se ancora in attività di servizio - ovvero entro due anni dalla cessazione dell'attività lavorativa (con riferimento alla data di cessazione dal lavoro).

Relativamente ai soggetti iscritti a gestioni istituite presso l'INPS dovrà essere verificato lo stato inabilitante ai sensi dell'art. 2 della Legge del 12 giugno 1984, n. 222.

La pensione di inabilità in regime di totalizzazione può essere concessa in favore dell'avente diritto a condizione che sussistano i requisiti di assicurazione e contribuzione richiesti dalla

¹²⁷ Sulla disciplina generale si veda M. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, cit., p. 491 e ss.

forma pensionistica nella quale il lavoratore era iscritto al momento del verificarsi dello stato inabilitante.

Ai fini del perfezionamento dei predetti requisiti rileva la sommatoria dei periodi assicurativi e contributivi non coincidenti risultanti presso le singole gestioni in cui l'interessato sia stato iscritto.

In base all'art. 1, comma 240, della Legge n. 228/2012, ai fini della liquidazione della pensione di inabilità nei confronti di soggetti iscritti a due o più forme di assicurazione obbligatoria IVS dei lavoratori dipendenti, autonomi, degli iscritti alla Gestione separata e alle forme sostitutive ed esclusive della stessa, a partire dall'1.01.2013, è necessario considerare tutta la contribuzione disponibile nelle gestioni interessate, ancorché tali soggetti abbiano maturato i requisiti contributivi per la pensione di inabilità in una di tali gestioni.

Tale disposizione, peraltro, si applica anche nell'eventualità in cui l'interessato, che sia già titolare di assegno ordinario di invalidità, chieda il riconoscimento della pensione di inabilità a decorrere dall'1.01.2013¹²⁸.

Infine, in base all'art. 5 del D. Lgs. n. 42/2006, la pensione di inabilità decorre dal primo giorno del mese successivo a quello di presentazione della domanda di pensione in regime di totalizzazione; per l'ottenimento di tale prestazione, pertanto, non sono previste dalla normativa finestre di sorta.

d) PENSIONE AI SUPERSTITI

In base a quanto statuito dall'art. 13 del Regio Decreto-Legge del 14 aprile 1939, n. 636¹²⁹, la pensione in favore dei superstiti è un trattamento pensionistico il cui diritto sorge in caso di morte del pensionato o dell'assicurato, a condizione che quest'ultimo, al momento del decesso, possa far valere le condizioni di assicurazione e di contribuzione occorrenti per il diritto ai trattamenti di invalidità o le condizioni di anzianità e di contribuzione necessarie per il conseguimento del diritto alla pensione di vecchiaia.

La pensione a favore dei superstiti si distingue in:

- pensione di reversibilità, che viene liquidata in seguito alla morte del pensionato;

¹²⁸Sul punto, si veda la Circ. Inps del 3 ottobre 2013 n. 140 in <https://www.inps.it/bussola/VisualizzaDoc.aspx?sVirtualURL=%2FCircolari%2FCircolare%20numero%20140%20del%2003-10-2013.htm>.

¹²⁹ In G.U. del 07.09.1939, n. 209.

- pensione indiretta, che viene liquidata in seguito alla morte dell'assicurato non ancora titolare di pensione.

Il presupposto del trattamento è la vivenza dei superstiti a carico del lavoratore al momento della morte che, mentre per i figli minori è un requisito presunto, per gli altri soggetti è subordinato alla prova di tale condizione; per il coniuge del lavoratore, invece, non è richiesta nessuna condizione soggettiva¹³⁰.

Nel nostro ordinamento la possibilità di totalizzare i contributi ai fini dell'ottenimento della pensione in favore dei superstiti è stata prevista fin dall'adozione della disciplina di cui alla Legge n. 388 del 2000.

A norma della disciplina vigente, per poter accedere alla facoltà di totalizzare i vari spezzoni contributivi presenti in diverse gestioni, è richiesta, oltre al decesso dell'assicurato e alla sussistenza dei requisiti di assicurazione e di contribuzione, anche la sussistenza delle ulteriori condizioni richieste dalla forma pensionistica nella quale il dante causa era iscritto al momento del decesso.

È richiesto, inoltre, che il decesso dell'assicurato/pensionato sia intervenuto successivamente all'entrata in vigore del D. Lgs. n. 42/2006.

Per la pensione di reversibilità saranno interessate tutte le gestioni tenute *pro-rata* alla liquidazione della pensione diretta e che riconoscono la sussistenza di familiari superstiti aventi diritto alla prestazione in questione.

Pertanto, ai fini del diritto alla pensione di reversibilità di una pensione diretta (pensione di vecchiaia, pensione di anzianità e pensione di inabilità) liquidata con la totalizzazione, occorre avere riguardo alla disciplina prevista da ogni singola gestione per l'individuazione dei familiari superstiti aventi titolo alla prestazione, nonché ai fini della determinazione della quota di pensione spettante a ciascuno di essi.

Quanto al procedimento per l'ottenimento della pensione ai superstiti, la domanda di pensione di reversibilità in totalizzazione va comunque presentata all'INPS, che attiva l'istruttoria, mentre la domanda di pensione indiretta in totalizzazione va presentata all'ente di ultima iscrizione dell'assicurato.

Nella richiamata direttiva del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali del 2006 in merito alla disciplina introdotta dal D. Lgs. 42 del 2006, infatti, è stato precisato che *«la domanda di pensione di reversibilità di pensione diretta già liquidata con la totalizzazione è presentata*

¹³⁰ Sulla disciplina generale si veda M. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, cit., p. 675 e ss.

dai familiari superstiti all'INPS in quanto è quest'ultimo l'Ente che effettua il pagamento di tutte le prestazioni erogate».

Quanto alla pensione indiretta, invece, sono interessate tutte le gestioni presso le quali il dante causa sia stato iscritto, indipendentemente dal fatto che la gestione, diversa da quella competente ad accertare il diritto, riconosca la qualifica di avente diritto al familiare superstite.

Nella domanda i richiedenti devono indicare gli enti intervenuti nella liquidazione della pensione in totalizzazione in favore del dante causa.

L'ente che riceve la domanda dovrà, quindi, attivarsi per avviare il procedimento con gli altri enti interessati.

Ciascuno di essi, tenendo conto della propria disciplina, comunicherà all'ente di istruttoria il familiare o i familiari superstiti aventi titolo alla pensione e le relative quote spettanti, calcolate con riferimento all'importo applicabile secondo il sistema del *pro-rata* a carico della gestione medesima.

Infine, in base all'art. 5 del D. Lgs. n. 42/2006 la pensione ai superstiti in regime di totalizzazione decorre dal primo giorno del mese successivo a quello di decesso dell'assicurato, non essendo previste dalla normativa delle finestre per poter accedere alla prestazione *de qua*.

CONCLUSIONI

Giunti a questo punto della trattazione sembra necessario elaborare delle osservazioni conclusive in merito all'adeguatezza ed all'efficacia della tutela previdenziale offerta al lavoratore dallo strumento della totalizzazione; operazione non certo semplice, posto che, come si è visto nel corso della presente trattazione, il tema della totalizzazione dei contributi assicurativi implica l'analisi di numerose altre questioni ad essa strettamente connesse.

Senza contare che la sua disciplina è stata, fin dall'origine, protagonista di un'oscillazione continua e di una perpetua evoluzione legislativa, anche a fronte dei continui sviluppi del mercato del lavoro connessi al variare delle dinamiche produttive.

Soprattutto negli ultimi decenni, difatti, si è andata a rafforzare sempre di più l'esigenza di tutelare con maggiore attenzione l'unicità della posizione previdenziale del lavoratore, anche per tenere conto della costante e progressiva flessibilizzazione del mercato del lavoro, ormai caratterizzato da rapporti di lavoro sempre più spesso contrassegnati dalla discontinuità e dalla breve durata della prestazione lavorativa.

Al giorno d'oggi, in effetti, è sempre più improbabile restare occupati nel medesimo posto fisso, ma anche prestare lo stesso tipo di attività (subordinata, autonoma, libero professionale ecc.) per l'intero arco della vita lavorativa, anche alla luce della crisi economica che ha colpito la nostra società.

Allo stesso modo, negli ultimi anni si è diffusa la pratica, dettata alcune volte dalla necessità ed altre da una scelta volontaria dell'individuo, di spostarsi all'estero in cerca di un'occupazione più confacente alle proprie esigenze, soprattutto tra i più giovani in cerca di prospettive lavorative migliori.

Nel corso del presente lavoro si è avuto modo di sottolineare come, in tale contesto, lo strumento della totalizzazione svolga il ruolo fondamentale di garantire la continuità della copertura pensionistica del lavoratore, rispetto ai multiformi percorsi di mobilità professionale cui lo stesso può risultare esposto nel corso della sua vita lavorativa, diventando così imprescindibile presidio a garanzia dell'effettività della tutela di cui all'art. 38 della Costituzione, che attribuisce ai lavoratori il diritto a che siano loro garantiti i mezzi adeguati alle esigenze di vita in caso di stato di bisogno, ovvero al verificarsi di taluni eventi che incidono sfavorevolmente sulla capacità lavorativa.

La necessità di garantire al lavoratore una copertura pensionistica adeguata, accentuata dal carattere pluralista del nostro ordinamento previdenziale, ha trovato risposta in diversi interventi del nostro legislatore, i quali, tuttavia, non sempre sono stati calzanti ed appropriati. Diversamente dalle scelte adottate del legislatore in ambito comunitario che, invece, accogliendo lo strumento della totalizzazione molto prima che ciò avvenisse nell'ordinamento interno, ha fatto sì che lo stesso assumesse la caratteristica di un vero e proprio principio di generale applicazione a presidio della libera circolazione dei lavoratori nell'ambito dei Paesi dell'Unione europea, mediante la previsione di una dettagliata disciplina di coordinamento tra le varie legislazioni nazionali.

Eppure, anche sotto il profilo interno, nonostante il lungo e tortuoso percorso legislativo che ha riguardato l'istituto della totalizzazione, si potrebbe ritenere che lo stesso, in virtù della formulazione attuale e seppur con taluni limiti, sia diventato un principio generale immanente del nostro ordinamento previdenziale, la cui applicazione risulta ormai imprescindibile e necessaria.

Certo, tale strumento non è esplicitato in un'unica norma di legge, come peraltro auspicato dalla Legge n. 247 del 2007 che ipotizzava, appunto, «una complessiva riforma dell'istituto della totalizzazione dei contributi assicurativi che riassorba e superi la ricongiunzione», ma, al contrario, è ricavabile da un insieme di disposizioni che però, nel complesso, forniscono una disciplina organica dell'istituto del cumulo dei periodi contributivi, rendendone sempre più universale ed effettivo il diritto.

L'imprescindibile necessità di disciplinare lo strumento della totalizzazione, in effetti, trova riscontro nel diritto positivo sopravvenuto e nelle continue ed univoche opzioni di politica legislativa esercitate dal nostro legislatore al fine di estendere gradualmente l'operatività di questo strumento.

D'altra parte, di recente, il favor del legislatore per l'utilizzazione dei diversi periodi contributivi accreditati in due o più gestioni differenti, si è consolidato ulteriormente a seguito dell'adozione della disciplina relativa al c.d. nuovo cumulo¹³¹, che si va ad affiancare agli istituti della ricongiunzione e della totalizzazione¹³².

¹³¹ Per un primo commento sull'istituto si rinvia a: F. VENANZI, *Le novità in materia di cumulo dopo la legge di stabilità 2017*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2017, Fasc. 2, p. 373 e ss., nonché S. CATINI, *L'ultima frontiera del diritto della previdenza sociale: dal pluralismo dei regimi all'accorpamento delle posizioni contributive*, *ivi*, p. e 333 ss.

¹³² In generale, sulla differenza tra i tre istituti si veda: E. FACCHETTI, *Ricongiunzione, totalizzazione e cumulo: imbarazzo della scelta?*, in *Prev. Forense*, n. 3/2019, p. 203 e ss.

Lo strumento del cumulo, introdotto dalla Legge di stabilità del 2013 e, da ultimo, modificato dalla Legge di bilancio del 2017, attribuisce al lavoratore la facoltà – in via alternativa alla ricongiunzione ed alla totalizzazione – di ricompattare le anzianità contributive accreditate in più gestioni e temporalmente non coincidenti, ai fini del conseguimento delle pensioni di vecchiaia, inabilità, ai superstiti e, a far data dal 1° gennaio 2017, anche della pensione anticipata, consentendo il cumulo gratuito dei periodi contributi in misura molto più conveniente rispetto alla totalizzazione.

Difatti, bisogna rilevare che, prima dell'introduzione del suddetto cumulo, la facoltà di totalizzazione era molto più utilizzata, mentre a seguito dell'entrata in vigore di tale nuovo strumento di collegamento tra gestioni, le domande di totalizzazione sono diminuite.

Il motivo principale di tale riduzione risiede nel fatto che questa nuova possibilità di cumulo introdotta dal nostro legislatore non obbliga al ricalcolo contributivo della prestazione, dando origine ad un calcolo dell'assegno più favorevole rispetto a quello totalmente contributivo.

Nella sua attuale configurazione, infatti, il nuovo cumulo presenta, rispetto alla ricongiunzione il vantaggio di non comportare costi economici diretti per l'assicurato; rispetto alla totalizzazione, invece, non prevede l'applicazione del sistema di calcolo contributivo e consente la liquidazione della prestazione secondo gli ordinari criteri di calcolo della singola gestione interessata, quindi sulla base delle rispettive retribuzioni, oltre a non essere previsto uno specifico contingentamento della prestazione.

Ad ogni modo, le numerose scelte di politica legislativa adottate in materia di cumulo dei periodi assicurativi, seppure non contenute in una disciplina organica, se da un lato rafforzano l'esistenza di un favor generale per la totalizzazione di tutti i contributi versati, dall'altra pongono una questione di fondamentale importanza in relazione al sistema di sicurezza sociale.

In particolare, il continuo evolversi della disciplina della totalizzazione ha in un certo senso modificato la natura e la iniziale funzione dell'istituto.

La *ratio* dell'istituto della totalizzazione, a ben vedere, non può più essere circoscritta a quanto contenuto nella nota sentenza della Corte Costituzionale del 1999 che ha individuato in tale strumento il sistema atto a garantire al professionista, che non ha maturato il diritto ad un trattamento pensionistico in alcuna delle gestioni previdenziali nelle quali è stato iscritto, il diritto al conseguimento di una pensione unica al termine della vita lavorativa.

Infatti, la totalizzazione, in ragione del progressivo ampliamento del suo ambito di applicazione, ad oggi non è più soltanto un rimedio di ultima istanza per conseguire un

trattamento pensionistico per coloro che, altrimenti, ne sarebbero privi; al contrario, grazie alla disciplina vigente, ha assunto altresì le vesti di uno strumento volto ad incrementare la misura del trattamento pensionistico, potendo accedere alle prestazioni in regime di totalizzazione anche coloro che abbiano già maturato il diritto a pensione in una delle gestioni interessate dalla totalizzazione.

Bisogna ritenere, di conseguenza, che ora lo strumento della totalizzazione sia diventato anche un istituto volto alla massimizzazione del beneficio pensionistico, rispetto a tutto il montante contributivo accumulato dall'assicurato.

Peraltro, tale funzione è stata avvalorata anche dal Giudice delle leggi, il quale ha riconosciuto che il ricorso alla totalizzazione consente *«al lavoratore di cumulare, anche ai fini della misura della pensione, i contributi che, in ragione dei percorsi lavorativi intrapresi, siano stati versati a diverse istituzioni previdenziali»*¹³³.

A questo punto, quindi, ci si può domandare se questa (ulteriore) funzione che può assumere lo strumento della totalizzazione sia in linea con il canone dell'adeguatezza della prestazione sancito dal secondo comma dell'art. 38 della Costituzione.

Ebbene, nell'ipotesi in cui l'istituto operi per il raggiungimento di un trattamento pensionistico minimo, altrimenti precluso, non vi è dubbio che la totalizzazione concorra a raggiungere quel livello di sostentamento economico necessario ed adeguato a soddisfare le esigenze di vita del lavoratore durante i periodi di inattività ovvero in caso di stato di bisogno; nel caso, invece, in cui la totalizzazione assuma le vesti di strumento di massimizzazione dei benefici previdenziali, incrementando così il trattamento pensionistico cui il lavoratore avrebbe comunque diritto, la questione non è di facile soluzione.

Innanzitutto, in quanto occorre rilevare che il combinato disposto degli artt. 2 e 3 con l'art. 38, comma 2, della Costituzione impone di trovare un ragionevole equilibrio tra il soddisfacimento dell'interesse pubblico alla garanzia di un trattamento adeguato e l'interesse individuale dei lavoratori a massimizzare la tutela economica nel momento dell'ottenimento della pensione¹³⁴; peraltro, la formula *«mezzi adeguati alle loro esigenze di vita»*, utilizzata dalla disposizione costituzionale contenuta nell'art. 38, è rimasta priva di indicazioni

¹³³ Corte Cost., sent. del 16.05.2002, n. 198, *cit.*

¹³⁴ Cfr. Corte Cost., sent. del 6.03.1980, n. 26, secondo cui proporzionalità e adeguatezza *«non devono sussistere soltanto al momento del collocamento a riposo, ma vanno costantemente assicurate anche nel prosieguo, in relazione ai mutamenti del potere d'acquisto della moneta»*. Sentenza della Corte Costituzionale disponibile in: <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1980&numero=26>.

specifiche da parte della giurisprudenza costituzionale, sia per ciò che riguarda la misura degli stessi mezzi e sia per il tipo di bisogni da dover soddisfare.

Di contro, la dottrina, ha addirittura escluso che sia possibile individuare una nozione a priori dei «*mezzi adeguati*» ritenendo che quel concetto, a ragione della oggettiva relatività del termine “*adeguatezza*”, potrebbe essere risolto nella prassi in modo empirico, in quanto condizionato dal mutevole stato della sostenibilità delle finanze pubbliche e dalle variabili esigenze di redistribuzione dei redditi, nonché nel rispetto dei canoni di ragionevolezza e proporzionalità¹³⁵.

In tale contesto giuridico, pertanto, ci si potrebbe chiedere se la scelta del legislatore di consentire al lavoratore di ricorrere alla totalizzazione per incrementare “*al massimo*” la propria prestazione pensionistica, usufruendo di ulteriori periodi di contribuzione anche quando abbia già maturato il diritto a pensione, sia equa e, soprattutto, se sia rispondente all’originario scopo affidato dall’ordinamento allo strumento della totalizzazione.

Questa scelta, in effetti, troverebbe giustificazione nel principio di corrispettività, principio che, però, al di là del rapporto percentuale retribuzione-contribuzione, è considerato estraneo al nostro sistema di sicurezza sociale¹³⁶, in quanto «*dopo una lunga stagione di forte ancoraggio delle prestazioni al livello di reddito raggiunto (in termini di conservazione del tenore di vita raggiunto), si è passati ad un più mitigato principio di rispondenza del trattamento al percorso lavorativo nella sua integrità*»¹³⁷.

Tra l’altro a supporto di tale prospettiva interpretativa più stringente si è sempre espressa la Corte Costituzionale, la quale più volte ha ribadito che il diritto costituzionalmente protetto è solo quello del conseguimento al minimo del trattamento pensionistico, affermando esplicitamente che, invece, non gode di protezione costituzionale il raggiungimento del trattamento pensionistico nel suo livello massimo¹³⁸.

L’interrogativo iniziale in merito alla conformità della funzione di massimizzazione dei benefici previdenziali della totalizzazione rispetto al canone costituzionale dell’adeguatezza della prestazione, tuttavia, non può trovare risposta univoca e soddisfacente, almeno fintanto

¹³⁵ Sul significato della disposizione costituzionale *de qua*, si veda: M. PERSIANI, *L’evoluzione del sistema pensionistico*, in G. CANAVESI (a cura di), *Previdenza sociale, vincoli di bilancio, andamenti demografici: un diritto in cambiamento?*, Macerata, 2019, p. 27 e ss.

¹³⁶ *Ibidem*, nonché in precedenza, sempre di: M. PERSIANI, *Sulla garanzia costituzionale dei mezzi adeguati alle esigenze di vita*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2017, Fasc. 2, p. 281 e ss.

¹³⁷ R. PESSI, *Il principio di adeguatezza nell’evoluzione della giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 2016, Fasc. 2, p. 801 e ss. ed in particolare p. 806; in senso conforme anche: P. SANDULLI, *L’adeguatezza delle prestazioni fra parametro retributivo e compatibilità economica*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2015, Fasc. 4, p. 687 e ss.

¹³⁸ Tra le molte, Corte Cost. sent. del 9.12.1991, n. 440, in *Giur. Cost.*, 1991, p. 3685; Corte Cost. ord. del 13.06.2000, n. 195, in *Giur. Cost.*, 2000, p. 1652.

che il legislatore non definisca in maniera puntuale quale sia la soglia di adeguatezza cui un soggetto ha diritto per il soddisfacimento delle proprie esigenze di vita.

Non senza tralasciare di rilevare che le scelte operate dal legislatore in materia di totalizzazione e, in generale, in materia di previdenza sociale, non incidono soltanto sulla finanza pubblica, ma vanno ad incidere altresì sulla sostenibilità finanziaria, sulla libertà e sull'autonomia degli enti privati, cosicché il problema andrebbe affrontato in sede politica, prima che sotto il profilo interpretativo.

Quanto all'adeguatezza dell'attuale disciplina della totalizzazione, invece, occorre rilevare che in un mercato del lavoro sempre più caratterizzato dalla discontinuità lavorativa, ancora oggi appare difficile affiancare un sistema di previdenza che resti immutato e che sappia compensare adeguatamente la flessibilità e la varietà dei percorsi lavorativi in continua evoluzione.

In conclusione è facile intuire che anche le recenti modifiche alla disciplina della totalizzazione, introdotte da ultimo dal nostro legislatore, non rappresentano il punto di arrivo della sua lunga evoluzione, restando ancora tutt'altro che trascurabili i limiti e le condizioni stabilite dalla normativa vigente per poter accedere a tale strumento; tali limiti, infatti, pur essendo dettati dalla necessità di contenere la spesa previdenziale e, quindi, dalla oggettiva difficoltà di reperire risorse finanziarie adeguate da destinare alla totalizzazione, di fatto ostacolano, sotto diversi profili, il ricorso a tale strumento di cumulo.

È auspicabile, pertanto, che in futuro il legislatore, intervenga nuovamente in materia mediante una riforma che razionalizzi, uniformi e semplifichi l'accesso all'istituto che ci occupa e che, nella prospettiva di colmare sul piano del mercato del lavoro le minori tutele che il lavoro flessibile comporta sul piano del rapporto, riesca ad attenuare – seppur gradualmente – tali limiti, in modo da affidare all'istituto della totalizzazione un ruolo centrale per la costruzione di un nuovo equilibrio complessivo del nostro ordinamento previdenziale, tale da valorizzare effettivamente tutti i contributi versati dai lavoratori nel corso dell'intera vita lavorativa.

BIBLIOGRAFIA

BOER P., *La ricongiunzione delle posizioni assicurative per i liberi professionisti*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, 1991, Fasc. 3, p. 19 e ss.

Id., *Il contributo della Corte costituzionale all'unificazione del sistema previdenziale*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, 1999, Fasc. 2, p. 813 e ss.

BOZZAO P., *Nuovi modelli di lavoro e tutela previdenziale*, in *Rivista della Previdenza Pubblica e Privata*, 2001, Fasc. 6, p. 13 e ss.

Id., *La totalizzazione dei periodi assicurativi*, in *Rivista della Previdenza Pubblica e Privata*, 2001, Fasc. 1, p. 53 e ss.

Id., *Pensione di anzianità e principio di totalizzazione*, in *Rivista della Previdenza Pubblica e Privata*, 2002, Fasc. 1, p. 57 e ss.

Id., *La "lunga marcia" della totalizzazione: innovazioni normative e questioni irrisolte*, in *Lavoro e diritto*, 2008, Fasc. 4, p. 633 e ss.

CALAFIORE D., *Il valore della contribuzione nell'esperienza giurisprudenziale a più livelli*, in *Problematiche attuali della previdenza sociale*, collana diretta da M. CINELLI, G. FERRARO, R. PESSI, Torino, 2020.

CARBONE L., *La «nuova» totalizzazione nel d.leg. 2 febbraio 2006 n. 42* in *Il Foro Italiano*, 2006, Tomo I, p. 1143 e ss.

CASILLO R., *Pensione in regime di totalizzazione e criteri di calcolo dei pro rata* (Corte di cassazione, sezione lavoro, ordinanza 30 giugno 2021, n. 18616), in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2022, Fasc. 1, p. 165 e ss.

CATINI S., *L'ultima frontiera del diritto della previdenza sociale: dal pluralismo dei regimi all'accorpamento delle posizioni contributive*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2017, Fasc. 2, p. 333 e ss.

CERRETA M., *Note introduttive*, in *L. 7 febbraio 1979 n. 29, ricongiunzione dei periodi assicurativi dei lavoratori ai fini previdenziali. Commentario*, a cura di G. PARTESOTTI e M. CERRETA, in *Nuove leggi civili*, Padova, 1979.

CICCIÙ M., COSTA A., *Regolamento n. 883/2004 Ce di coordinamento dei sistemi nazionali di sicurezza sociale: disposizioni applicative e questioni interpretative*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2011, Fasc.1, p. 171 e ss.

CINELLI M., *Diritto del lavoro comunitario e italiano: armonizzazione o conflitto? Il ruolo delle misure di sicurezza sociale*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza*, 1997, Fasc. 1, p. 111.

Id., SANDULLI P., *Prime note sulla riforma pensionistica 2004*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2004, Fasc. 4, p. 587 e ss.

Id., *La riforma delle pensioni del «Governo tecnico». Appunti sull'art. 24 della Legge n. 214 del 2011*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, 2012, Fasc. 1, p. 385 e ss.

Id., *Positività e incongruenze della «quarta gestione» dell'INPS*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2014, Fasc. 3, p. 309 e ss.

Id., *Pubblico, privato e Costituzione nelle attuali dinamiche della previdenza* in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2017, Fasc. 3, p. 401 e ss.

Id., *Diritto della previdenza sociale*, Torino, 2022.

CIRIELLO C., *L'istituto della totalizzazione dei contributi assicurativi alla luce della recente evoluzione legislativa e giurisprudenziale nella disciplina Comunitaria*, in *Informazione Previdenziale*, 2012, n. 1, p. 26 e ss.

DE LUCA M., *Relazione sulla ricongiunzione e sulla totalizzazione delle posizioni contributive*, *Il Foro Italiano*, 2000, Tomo I, p. 22 e ss.

FACCHETTI E., *Ricongiunzione, totalizzazione e cumulo: imbarazzo della scelta?*, in *La Previdenza Forense*, 2019, Fasc. 3, p. 203 e ss.

FASSARI L., *Previdenza sociale* in *Enciclopedia del diritto*, F. DEL GIUDICE (a cura di), Vol. XXXV, Varese, 1986.

FOGLIA L., *Totalizzazione dei periodi assicurativi e sistema di calcolo contributivo per le casse previdenziali privatizzate: i primi effetti della legge n. 214/2011*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, 2012, Fasc. 2, p. 390 e ss.

GAMBACCIANI M., *Riflessioni sul pluralismo previdenziale* in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2019, Fasc. 1, p. 201 e ss.

GHERA E., *Forme speciali e integrative di previdenza sociale*, in *Diritto del Lavoro*, 1988, Fasc. 1, p. 115 e ss.

Id., *Promozione dell'occupazione, flessibilità, rapporti atipici* (note sulla l. 24 giugno 1997 n. 196), in *Massimario di Giurisprudenza del Lavoro*, 1998, Fasc. 2, p. 939 e ss.

Id., *Sul diritto alla totalizzazione dei periodi assicurativi*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1999, Fasc. 3, p. 2320 e ss.

Id., *Sicurezza Sociale e libera circolazione dei lavoratori: principi fondamentali e soggetti*, in *Diritto del Lavoro*, 1999, Fasc. 2, p. 121 e ss.

GIGLIO G., *Ricongiunzione e totalizzazione dei contributi previdenziali*, in G. CANAVESI, *La previdenza dei liberi professionisti dalla privatizzazione alla riforma Fornero*, Torino, 2017.

GIUBBONI S., *Libera circolazione delle persone e solidarietà europea*, in *Lavoro e diritto*, 2006, Fasc. 4, p. 611 e ss.

Id., **ORLANDINI G.**, *La libera circolazione dei lavoratori nell'Unione europea. Principi e tendenze*, Bologna, 2007.

Id., *La sicurezza sociale dei lavoratori che si spostano all'interno dell'Unione europea*, in S. SCIARRA E B. CARUSO (a cura di), *Il lavoro subordinato*, in *Trattato di diritto privato dell'Unione europea*, diretto da G. AJANI e G.A. BENACCHIO, Torino, 2009, p. 585 e ss.

Id., *Coordinamento europeo della sicurezza sociale e regimi di previdenza complementare*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2010, Fasc. 2, p. 193 e ss.

MARASCA M., *Il «non» diritto e la magnanimitas della Corte di giustizia europea in materia di totalizzazione dei periodi contributivi*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2014, Fasc. 1, p. 137 e ss.

MARONGIU BUONAIUTI F., *La legge applicabile alle prestazioni di sicurezza sociale nel regolamento Ce n. 883/2004*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2010, Fasc. 3, p. 537 e ss.

MARTINSEN D., *Social Security Regulation in the EU: The De-Territorialization of Welfare?*, in G. DE BURCA (a cura di), *EU Law and the Welfare State. In Search of Solidarity*, Oxford, 2005.

MENGGONI L., *La libera circolazione dei lavoratori nella CEE*, in *Libertà di movimento delle persone nell'ambito delle Comunità europee*, L'Aquila, 1972.

NICOLINI C.A., *Tra cumulo e ricongiunzione, la corte costituzionale apre un percorso di "flessibilità previdenziale"*, in *Massimario di Giurisprudenza del Lavoro*, 1999, Vol. I, p. 656 e ss.

OLIVELLI F., *La totalizzazione quale strumento di massimizzazione dei benefici pensionistici*, in G. CANAVESI, *Frammentazione contributiva e diritto a pensione unica dei liberi professionisti: ricongiunzione, totalizzazione, cumulo*, Napoli, 2020.

OLIVETTI P., *Europa e armonizzazione previdenziale*, in *Jus: Rivista di scienze giuridiche*, 2010, Fasc. 3, p. 463 e ss.

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

Id., *Previdenza pubblica e previdenza privata*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali*, 2002, Fasc. 1, p. 86 e ss.

Id., *La tutela previdenziale nella riforma del mercato del lavoro*, in *Previdenza e Assistenza Pubblica e Privata*, 2004, Fasc. 1, p. 995 e ss.

Id., *Sulla garanzia costituzionale dei mezzi adeguati alle esigenze di vita*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali*, 2017, Fasc. 2, p. 281 e ss.

Id., *L'evoluzione del sistema pensionistico*, in G. CANAVESI (a cura di), *Previdenza sociale, vincoli di bilancio, andamenti demografici: un diritto in cambiamento?*, Macerata, 2019.

Id., **D'ONGHIA M.**, *Fondamenti di diritto della previdenza sociale*, Torino, 2019.

PESSI R., *Giurisprudenza di cassazione e rapporti tra i regimi speciali sostitutivi ed il regime generale della previdenza sociale*, in *Rivista degli Infortuni e delle Malattie Professionali*, 1982, Fasc. 1, p. 423 e ss.

Id., *Lezioni di diritto della previdenza sociale*, Padova, 2016.

Id., *Il principio di adeguatezza nell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2016, Fasc. 2, p. 801 e ss.

POZZAGLIA P., *Ricongiunzione e totalizzazione*, in *Digesto delle Discipline Privatistiche. Sezione Commerciale. Aggiornamento*, Torino, 2008.

PROIA G., *Flessibilità e tutela «nel» contratto di lavoro subordinato*, in *Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali*, 2002, Fasc. 3, p. 411 e ss.

Id., **GAMBACCIANI M.**, *Flessibilità del mercato del lavoro, tutele previdenziali, nuovi ammortizzatori sociali. Totalizzazione e flessibilità*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2009, Fasc. 4, p. 869 e ss.

ROCCELLA M., **TREU T.**, *Diritto del lavoro dell'Unione Europea*, Padova, 2016.

SANDULLI P., *Sulle linee di sviluppo del sistema di previdenza per i lavoratori autonomi*, in *Rivista degli Infortuni e delle Malattie Professionali*, 1973, Fasc. 1, p. 583 e ss.

Id., *Tecnica della totalizzazione e prestazioni di sicurezza sociale nella prospettiva di revisione del regolamento n. 1408/1971*, in *Diritto del Lavoro*, 1999, Fasc. 1, p. 131.

Id., *L'adeguatezza delle prestazioni fra parametro retributivo e compatibilità economica*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2015, Fasc. 4, p. 687 e ss.

SCOGNAMIGLIO R., *Il pluralismo dei regimi previdenziali*, in *Diritto del Lavoro*, 1993, Fasc. 1, p. 89 e ss.

SEGHIERI D., *Diritti sociali dalla A alla Z. Manuale enciclopedico dei diritti dei lavoratori*, Lucca, 2021.

SEPE O., *Il «diritto» all'assistenza nella Costituzione*, in *Rivista Italiana di Previdenza Sociale*, 1959, I, p. 361 e ss.

SGROI A., *Tutela della posizione previdenziale del lavoratore migrante e ambito di applicazione dell'istituto della totalizzazione*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, 2003, Fasc. 2, p. 627 e ss.

SIMI V., *Il pluralismo previdenziale secondo Costituzione*, Milano, 1986.

VENANZI F., *Le novità in materia di cumulo dopo la legge di stabilità 2017*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2017, Fasc. 2, p. 373 e ss.

