

Ciclo Mefop – Luiss  
Roma 10 novembre 2009

## Previdenza di base e previdenza complementare: sulla essenzialità della loro convergenza in un sistema unitario di protezione sociale

Contrariamente alle mie abitudini, il titolo di questa mia conversazione con voi è piuttosto lungo e discorsivo, e sembra nascondere un disegno troppo ambizioso.

Ciò è parzialmente vero, ma non mancano le ragioni per osare. Ogni termine ha la sua spiegazione.  
Infatti:...

# Un approccio di politica legislativa

- Esso implica il concorso interdisciplinare di materie e cultori, che da tempo dialogano fra loro, ma a volte senza frutti concreti. Il presente ciclo costituisce una ghiotta occasione di riattivare il dialogo, anche se sembra giocare negativamente il clima di attesa se non di indifferenza verso questo ordine di problemi.
- Il dichiarato approccio incide anche sulla qualità del contributo che può dare il giurista, che deve equilibratamente contemperare le due componenti primarie della scienza giuridica, quella positiva che si forma nelle aule giudiziarie e quella apparentemente astratta di conditor legum.
- Non pochi scossoni ha subito la materia, maturati ed evolutisi in scelte politiche, derivanti dall'analisi tecnica e giuridica cui le norme sono state sottoposte. Ritengo utile in questa fase preliminare riepilogare alcuni dei passaggi più significativi.

# Giurisprudenza costituzionale e mutamenti di rotta. 1/2

- Nella indicata prospettiva di interazione fra giuspositivisti e creatori di norme, è determinante il ruolo assolto dalla Corte costituzionale (che registra un'altissima statistica in tema di diritti sociali).
- Qui interessano alcune sentenze paradigmatiche, con valenza a volte positiva ed a volte negativa. Penso, in positivo, alla sentenza n. 61/99, sulla totalizzazione come fattore per così dire connettivo in un sistema pensionistico che si è caratterizzato lungamente per un forte pluralismo, di cui permangono significative tracce; una sentenza che, al di là di taluni discutibili dettagli tecnici, ha avuto il merito di fare, appunto, sistema, immettendo a pieno titolo nel circuito la previdenza degli autonomi ed abbattendo comunque barriere inconcepibili in un impianto costituzionale affidato per la sua realizzazione alla finanza pubblica. Penso ancora, questa volta in negativo, alla mancata occasione della Corte costituzionale che nel 2006 (sent. 121) non ha saputo cogliere l'opportunità di indirizzare il legislatore alla riconsiderazione del ruolo dei lavori atipici nel sistema produttivo ed alla collocazione degli stessi rispetto alle esigenze di conservazione della continuità del reddito.

# Giurisprudenza costituzionale e mutamenti di rotta. 2/2

- Vengo ora più vicino ai nostri temi, e vi ricordo la terna delle sentenze della Corte costituzionale (1990, n. 427; 1995, n. 421; 2000, n. 393) che hanno accompagnato l'evoluzione normativa della previdenza complementare nel contesto del processo riformatore della previdenza di base.
- Ma è giusto anche ricordare il contributo, seppure non condivisibile e forse forzato, della stessa Corte di Giustizia (C/46-07, 13 novembre 2008), in tema di regimi professionali e parità retributiva uomo-donna.

## Problemi risalenti e ritornelli attuali. 1/2

- Nella elaborazione di questa mia relazione sono stato avvantaggiato dalla circostanza che ho scelto di rileggere ai e con i giovani studiosi della materia un saggio che ha oramai più di sessanta anni (1948), di Francesco Santoro Passarelli (*esimio civilista, autorevole componente della Commissione D'Aragona, per la riforma del sistema previdenziale subito dopo la seconda guerra*), intitolato “Rischio e bisogno nella previdenza sociale” (dati di riferimento); lo stesso autore (*questa volta presidente dell'INA*) quattordici anni più tardi, tornava sull'argomento per dimostrare l'identità funzionale delle assicurazioni sociali e delle assicurazioni private.

# Problemi risalenti e ritornelli attuali. 2/2

- Orbene è di questi mesi, se non di questi giorni, l'avvenuta celebrazione del Festival del Diritto (curato da Stefano Rodotà) dedicato a pubblico e privato nell'ordine giuridico, in cui ha trovato pieno spazio il tema delle implicazioni del binomio nel sistema di sicurezza sociale, secondo una linea di approfondimento scientifico diffusa a livello di ordinamenti stranieri, comparati ed internazionali.
- Ritengo poi che non sarà sfuggito a molti di noi la circostanza che nella commemorazione di Onorato Castellino (ricordate "Il labirinto delle pensioni", che faceva eco alla "Giungla retributiva" di Gorrieri), **il Governatore Draghi abbia sentito la necessità di approfondire il tema de "I motivi delle assicurazioni sociali"** [Lezione Onorato Castellino, Moncalieri 13 ottobre 2008, Collegio Carlo Alberto – CeRP]

## Pubblico e privato nella sicurezza sociale: il binomio assicurazioni sociali – assicurazioni private 1/2

- Emergeva allora, e permane il problema dell'alternativa o della convergenza fra le due aree, della linea di confine funzionale, delle compatibilità e delle integrazioni nello svolgimento delle linee di politica legislativa in tema di “protezione sociale”, ovvero di “previdenza sociale” come significativamente ma problematicamente, viene tuttora denominata la materia nel contesto normativo dell'art. 117, comma 2, lett. o) Cost, in contrapposizione (ma il termine non deve assumere valenza negativa) con la materia oramai ufficiale della “previdenza integrativa e complementare” ex c. 3.
- Si tratta ora di capire quali siano gli ambiti e le articolazioni di livello cui dedicare la nostra ricerca, che certo non si esaurisce qui e spero sia proseguita dai tanti giovani presenti.

## Pubblico e privato nella sicurezza sociale: il binomio assicurazioni sociali – assicurazioni private 2/2

- Ma prima di passare a questa parte specifica dell'incontro, devo ricordare che da qualche tempo il fattore “assicurativo” sta diventando una componente interessante degli studi giuslavoristici, in termini di rischio insito nel contratto di lavoro, con riferimento all'equilibrio premiale “retribuzione-stabilità del posto di lavoro”.
- Al di là delle implicazioni di questa teoria sulla ricostruzione dello schema contrattuale indicato, si conferma – se mai ve ne fosse ancora necessità – il bisogno primario dell'uomo in termini di occupazione e di reddito

# Tipologia e gradazione dei bisogni nel sistema di protezione sociale

- L'ipotesi ora illustrata della variante assicurativa" del rapporto di lavoro mi consente di dare un supporto ulteriore alla linea che tende a recuperare nella scala dei bisogni da sovvenire sul piano della sicurezza sociale quello della garanzia del reddito (altrove, flexicurity). Si spiega così l'attenzione – datata, ancora disorganica e per vari aspetti lacunosa ed insufficiente - del nostro legislatore al sistema degli ammortizzatori sociali.
- Una prospettiva dunque di riallineamento degli interventi (in termini di spesa, di affinamento degli strumenti, di tendenziale universalizzazione) sulla quale il sistema di protezione sociale sta già cimentandosi ed ulteriormente deve cimentarsi.

# Tipologia e gradazione ... segue

## Le implicazioni sul secondo livello

- Occorre ora interrogarsi sul se e sul come possa realizzarsi il percorso ipotizzato con riferimento al primo livello di protezione, riferendo il ragionamento alle tecniche di intervento volte a proteggere dal bisogno della insufficienza (o, per altro verso, adeguatezza) del reddito, nelle varie fasi attraverso cui passa la condizione professionale della persona, si tratti della fase attiva e di produzione, o si tratti della fase di ritenuta (sopravvenuta) incapacità produttiva: altrimenti, nella dimensione occupazionale o in quella pensionabile.
- Con ciò immediatamente preciso che non potrò occuparmi della protezione infortunistica, che pure costituisce storicamente un punto di forza della affermazione delle teorie di protezione sociale, non casualmente cresciute nel privato e transitate nel pubblico (registrandosi incerti, ma pur possibili, tentativi di recuperare spazi all'iniziativa privata in forma collettiva, né potrò occuparmi della protezione sanitaria, sebbene di recente si registrino (a livello di normativa primaria e secondaria, di linee guida comportamentali e di adozione di modelli di assicurazioni collettive, di incentivi fiscali) prospettive di sviluppo di assistenza sanitaria privata integrativa.
- Voglio sottolineare che questa impostazione è quella accolta nel recente saggio di Draghi, prima citato, in memoria di Castellino.

## Tutela del reddito e protezione di secondo livello

- Impianto di base = cantiere aperto. La ricerca di soluzioni condivise sulla estensione degli ammortizzatori sociali
- La scelta originaria del legislatore della previdenza complementare (Dlgs n. 124/93) fu nella direzione di centrare l'attenzione esclusivamente sul bisogno pensionistico, frutto di una scelta volta ad enfatizzare la logica contributiva in combinazione con il criterio della più rigorosa tecnica finanziaria di capitalizzazione individuale, con il coinvolgimento del TFR.

## Tutela del reddito etc.: segue la chiusura del d. 124/93

- Nel Dlgs n. 124/93 non si rinviene alcuno spazio alternativo per altra finalità, salvi bisogni sanitari e abitativi. Prevalle il criterio della permanenza nel sistema pensionistico complementare (art. 10 d. 124/93).
- Si chiudono gli spazi, pur presenti in qualche peculiare esperienza (fondi interni Casse di Risparmio, per il caso di riduzione formale dell'organico), per fronteggiare il bisogno occupazionale e la tutela del reddito da non occupazione.

Tutela del reddito etc.: segue  
le aperture del Dlgs n. 125/05 – 1/2

- Il dlgs 252/05 si apre a questa prospettiva introducendo il riscatto parziale o totale per inoccupazione (variamente) protratta e correlandolo a mobilità e cig o cigs.
- Lo fa confusamente, aprendo tante vie d'uscita dal sistema non propriamente meritevoli e così finendo per perdere l'effetto positivo della apertura.
- L'iniziativa parte senza apparenti coordinamenti con gli interventi di sostegno del reddito affidati agli enti bilaterali per la formazione, di cui al Dlgs n. 276/03 (legge Biagi)

## Tutela del reddito etc.: segue le aperture del Dlgs n. 125/05 – 2/2

- Questa invece merita di essere ampliata: a) in via di interpretazione applicativa, riferendosi secondo il canone costituzionale della parità a tutte le ipotesi di ammortizzatori sociali. In questa prospettiva, la norma di collegamento fra la formula del riscatto da inoccupazione del d. 252 ed il sistema dei fondi di solidarietà attivi in diversi settori, tra i quali quelli del credito e delle assicurazioni, è costituita dall'art. 2, c. 28 della l. n. 662 ; b) razionalizzata attraverso congrue revisioni normative, che depurino il sistema delle prestazioni da quelle che – non meritevoli di apprezzamento sociale – espongano l'impianto della previdenza complementare ad un inauspicato effetto di svalorizzazione del ruolo

# La protezione pensionistica tra primo e secondo livello – 1/3

- Il primo livello di protezione pensionistica: anche qui un cantiere aperto.
- Il problema dell'età pensionabile e la formula (differita al 2015) di automatica variazione in ragione della variazione della speranza matematica.
- Le politiche di prepensionamento nel lavoro privato come strumento misto. Le nuove esperienze del lavoro pubblico (esoneri e trattenimenti in servizio: l'esonero dal servizio entro il quinquennio dall'anzianità di 40 anni: inalterato il trattamento pensionistico: d.l. 112/08 sub I. 133/08, art. 72, cc. 1-6). La recedibilità dal rapporto per riorganizzazione dei servizi al 40° anno di anzianità contributiva, con preavviso di sei mesi e fermo il trattamento conseguito (art. 72 cit., c. 11, modificato da d.l. 79/09).

# La protezione pensionistica tra primo e secondo livello – 2/3

- La correlazione funzionale fra i due livelli e le dichiarate scelte legislative della legge 421/92 e della legge 243/2004; le conferme della Corte costituzionale.
- I momenti critici della correlazione: a) la pedissequità rispetto all'impianto del sistema pensionistico di base (il problema della parità uomo-donna come frutto della impostazione della direttiva europea in termini di parità retributiva: le conseguenze); b) la libertà di adesione.
- L'equivoco dottrinale sulla libertà di adesione. La pretesa esclusione dal comma 2 implicherebbe un sistema di livelli assolutamente netto: livelli minimi, uniformi e universali. Così non è, perciò la funzione complementare di sistema passa solo attraverso la libertà di adesione, tanto più in presenza di coinvolgimento del TFR.

# La protezione pensionistica tra primo e secondo livello – 3/3

- Ancora sulla libertà di adesione e sulla valorizzazione dell'efficacia del contratto collettivo. Le criticità in un sistema di relazioni industriali a rischio di sconnessione e disunità.
- L'esigenza di effettività in termini di stimoli alla partecipazione e le scelte di rafforzamento della effettiva alimentazione: l'omissione contributiva. Analogie e differenze con il sistema di base.
- La riconsiderazione della rigidità del sistema a capitalizzazione individuale e la ricerca di formule flessibili (life cycle) e stabilizzanti (volano di rendimenti e riserve).
- ***Riflessioni finali.***

# ***Riflessioni finali e interrogativi.***

- Sintonia europea? Sì su circolazione delle posizioni. Problemi e ritardi su parità e regimi professionali.
- Prospettive concrete in sede legislativa? Poche. Cfr. Relazione 2008 Covip.
- Attività delle regioni? Intensa, ma solo delle solite tre regioni attive sul fronte: Trentino Alto-Adige; Veneto. Le altre tacciono
- Pubblico impiego? Perché non parte il sistema?