



Università degli Studi di Siena
Dipartimento di Scienze Sociali, Politiche e Cognitive

Corso di Dottorato in Apprendimento e innovazione nei contesti sociali e di
lavoro

XXXVII CICLO

**Proporzionalità, adeguatezza e sostenibilità pensionistica:
il caso dei lavoratori che non rientrano nell'idealtipo di lavoratore
subordinato**

Settore scientifico disciplinare: IUS-07

Tutor

Prof. Michele Tiraboschi

Candidata

Dott.ssa Cecilia Catalano

A.A. 2023-2024

Sommario

Capitolo I. Posizione del problema e metodologia	1
1.1. Il principio di adeguatezza della prestazione previdenziale: il comma 2 dell'articolo 38 della Costituzione.....	1
1.1.1. Le ragioni di un sistema di previdenza sociale	5
1.1.2. Le questioni interpretative legate alla formulazione dell'articolo 38, comma 2, della Costituzione.....	9
1.1.3. Le recenti proposte di revisione del dettato costituzionale	12
1.2. Il ruolo della giurisprudenza costituzionale nell'attuazione del principio di adeguatezza.....	13
1.2.1. Articolo 38 e articolo 32 della Costituzione: il diritto alla salute quale parametro di riferimento del principio di adeguatezza	22
1.3. Il ruolo della dottrina nella definizione del principio di adeguatezza	28
1.3.1. Articolo 38 e articolo 36 della Costituzione: verso un necessario incremento delle prestazioni monetarie.....	28
1.3.2. <i>Benefits in cash e benefits in kind</i> : la rilettura del concetto di adeguatezza in chiave sistemica	32
1.4. Un'ulteriore questione aperta: quale sostenibilità per i diritti sociali e previdenziali?	35
1.4.1. Le implicazioni derivanti dalla riforma pensionistica del 1995.....	36
1.4.2. Il principio di automaticità e il principio di solidarietà sociale.....	38
1.4.3. L'istituto della perequazione quale strumento di garanzia del principio di adeguatezza nel tempo	46
1.5. Il problema dell'adeguatezza della prestazione pensionistica oltre i confini dell'idealtipo di lavoratore subordinato	51
1.5.1. La progressiva destrutturazione dell'idealtipo di lavoratore subordinato.....	51
1.5.2. Disallineamento evolutivo tra diritto del lavoro e sistema di sicurezza sociale	56
<i>Segue</i> : Una ricostruzione statistica della diffusione del lavoro non standard	61
1.6. Metodologia della ricerca	66
Capitolo II. Analisi del sistema pensionistico: metodologie di calcolo e regimi speciali	71
2.1. Il rapporto giuridico previdenziale	71
2.2. I riferimenti normativi per la determinazione della contribuzione di un lavoratore idealtipico	74
2.2.1. Il profilo tipologico dei contributi previdenziali.....	85
2.3. I sistemi di calcolo del trattamento pensionistico.....	89
2.4. Eccezioni al regime contributivo ordinario	94

2.4.1.	Il regime contributivo speciale degli apprendisti	94
2.4.2.	Agevolazioni e incentivi strutturali rivolti a soggetti svantaggiati	100
2.5.	Lavoratori accomunati dal carattere di discontinuità della prestazione	106
2.5.1.	Lavoratori intermittenti o a chiamata.....	106
2.5.2.	Lavoratori a tempo parziale	111
2.5.3.	Lavoratori somministrati.....	116
2.5.4.	Lavoratori impiegati negli appalti ed esposti a periodi di discontinuità lavorativa ...	121
2.6.	Lavoratori senza contratto	126
2.6.1.	Tirocinio.....	126
2.7.	Oltre i confini del lavoro subordinato	127
2.7.1.	Lavoratori su piattaforma.....	128
2.7.2.	Le collaborazioni coordinate e continuative	133
Capitolo III. Per un sistema pensionistico adeguato: possibili soluzioni alla precarietà contributiva.....		141
3.1.	Misure <i>de iure condito</i>	141
3.1.1.	Istituti che superano gli effetti della frammentarietà della posizione contributiva....	142
3.1.2.	Istituti che colmano i vuoti contributivi.....	146
3.1.3.	Deduzioni fiscali e crediti d'imposta	151
3.1.4.	La previdenza complementare	153
3.1.5.	Quali misure per i lavoratori esposti al rischio di precarietà contributiva?	160
	<i>Segue:</i> I lavoratori beneficiari di un regime contributivo speciale.....	161
	<i>Segue:</i> Il contratto di lavoro intermittente.....	162
	<i>Segue:</i> Il contratto di lavoro a tempo parziale.....	164
	<i>Segue:</i> Il contratto di somministrazione di lavoro.....	166
	<i>Segue:</i> Il contratto di appalto.....	168
	<i>Segue:</i> Il tirocinio	168
	<i>Segue:</i> I lavoratori iscritti alla Gestione separata Inps	169
3.2.	Misure <i>de iure condendo</i>	173
3.2.1.	La centralità dell'educazione finanziaria, assicurativa e previdenziale.....	173
3.2.2.	Riforme normative	177
3.2.3.	Uno sguardo al contesto comunitario.....	184

Capitolo IV. Conclusioni	189
4.1. Il necessario cambio di paradigma del modello di previdenza sociale	190
4.2. La compatibilità finanziaria quale parametro di riferimento per ogni possibile riforma	195
Bibliografia	199

Capitolo I. Posizione del problema e metodologia

Sommario – **1.1.** Il principio di adeguatezza della prestazione previdenziale: il comma 2 dell'articolo 38 della Costituzione – **1.1.1** Le ragioni di un sistema di previdenza sociale – **1.1.2.** Le questioni interpretative legate alla formulazione dell'articolo 38, comma 2, della Costituzione – **1.1.3.** Le recenti proposte di revisione del dettato costituzionale – **1.2.** Il ruolo della giurisprudenza costituzionale nell'attuazione del principio di adeguatezza – **1.2.1.** Articolo 38 e articolo 32 della Costituzione: il diritto alla salute quale parametro di riferimento del principio di adeguatezza – **1.3.** Il ruolo della dottrina nella definizione del principio di adeguatezza – **1.3.1.** Articolo 38 e articolo 36 della Costituzione: verso un necessario incremento delle prestazioni monetarie – **1.3.2.** *Benefits in cash e benefits in kind*: la rilettura del concetto di adeguatezza in chiave sistemica – **1.4.** Un'ulteriore questione aperta: quale sostenibilità per i diritti sociali e previdenziali? – **1.4.1.** Le implicazioni derivanti dalla riforma pensionistica del 1995 – **1.4.2.** Il principio di automaticità e il principio di solidarietà sociale – **1.4.3.** L'istituto della perequazione quale strumento di garanzia del principio di adeguatezza nel tempo – **1.5.** Il problema dell'adeguatezza della prestazione pensionistica oltre i confini dell'idealtipo di lavoratore subordinato – **1.5.1.** La progressiva destrutturazione dell'idealtipo di lavoratore subordinato – **1.5.2.** Disallineamento evolutivo tra diritto del lavoro e sistema di sicurezza sociale – **Segue:** Una ricostruzione statistica della diffusione del lavoro non standard – **1.6.** Metodologia della ricerca

1.1. Il principio di adeguatezza della prestazione previdenziale: il comma 2 dell'articolo 38 della Costituzione

Il tema dell'indagine ha ad oggetto l'interpretazione del concetto di adeguatezza espresso dall'art. 38, co 2 Cost., il quale recita: *“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”*. La giurisprudenza e la dottrina a lungo si sono confrontate sul tema, non sempre giungendo ad una lettura condivisa e consolidata.

La disposizione non cessa, infatti, di sollevare alcune criticità e dubbi in merito alla sua corretta interpretazione, non solo per una tendenziale indeterminatezza delle clausole generali ed astratte presenti ma anche per l'incessante mutamento del

mercato del lavoro al quale non sempre corrisponde un adeguato sistema previdenziale¹.

Questo ha così determinato quella che ad oggi è definita “*una crisi del modello assicurativo che risulta essere ravvisabile nella discrepanza esistente tra la struttura del mercato del lavoro, caratterizzato dalla precarietà dei rapporti di lavoro e dalla diffusione di relazioni lavorative atipiche, e quella rigidità dell'architettura previdenziale che prevede un inasprimento dei requisiti assicurativi minimi per l'accesso alla prestazione pensionistica, nonché la dilatazione dei tempi utili al loro raggiungimento*”².

Il principio mutualistico, su cui si ergeva il sistema previdenziale nell'immediato dopoguerra, si è andato, infatti, ad attenuare finendo per essere sostituito dal principio solidaristico, che ha trovato piena concretizzazione all'interno degli artt. 2 e 3 della nostra Carta costituzionale.

A seguire, gli interventi compiuti dal legislatore di revisione della disciplina dell'impianto pensionistico sono stati perlopiù ispirati ad un contenimento progressivo della spesa pubblica ed hanno così dato vita ad una sempre maggiore rigidità delle regole del trattamento di vecchiaia verso un riequilibrio economico dell'ordinamento.

Tra le misure promosse dal legislatore si ricorda certamente il ritorno al metodo di calcolo contributivo, l'inasprimento dei requisiti richiesti per l'accesso alle prestazioni, la riduzione dei meccanismi di perequazione e la predisposizione di criteri di calcolo, sempre meno favorevoli, per la determinazione dell'ammontare dei trattamenti, che di fatto si sono tradotti in una sensibile diminuzione dei livelli di protezione.

In particolare, si fa riferimento all'introduzione del metodo di calcolo contributivo ad opera della legge n. 335/1995, che è stata dettata dalla particolare necessità di apportare una soluzione ai problemi di sostenibilità finanziaria che connotavano il sistema pensionistico e che però richiedevano come *conditio sine qua non* per il perseguimento di tale scopo il verificarsi di una serie di variabili, che invece sono progressivamente venute meno: la condizione di stabilità del mercato e

¹ Sul punto si vedano le riflessioni di: P. BOZZAO, *La tutela previdenziale del lavoro discontinuo*, Giappichelli Editore, Torino, 2005; P. PROSPERETTI, *Ripensiamo lo stato sociale*, Wolters Kluwer, CEDAM, Milano, 2019; M. C. DEGOLI, *L'adeguatezza pensionistica e la crisi del modello assicurativo*, Giappichelli Editore, Torino, 2023. Gli AA. se pur con prospettive differenti, anche determinate dal periodo storico di appartenenza, convergono sull'urgenza di un intervento riformatore del sistema di previdenza italiano che lo renda aderente al mutato contesto sociale, economico e normativo.

² M. C. DEGOLI, *L'adeguatezza pensionistica e la crisi del modello assicurativo* cit., p. 196.

dell'economia, l'incremento demografico ed il mantenimento di quelle condizioni economiche e di mercato presenti al momento della definizione di tale sistema³.

A questo ha poi fatto seguito la riforma del 2011 apportata con l. n. 214/2011 che ha consolidato uno stretto legame tra contributi previdenziali e prestazioni pensionistiche, incidendo in maniera significativa sull'ammontare futuro delle pensioni, in modo particolare per quei lavoratori esposti a interruzioni contributive, con una conseguente crisi dell'adeguatezza dei redditi pensionistici.

A tali riforme si sono affiancati i principali mutamenti che invece hanno interessato il mercato del lavoro, in primo luogo il consolidarsi di tipologie di rapporto di lavoro che si sono sensibilmente discostate dal modello di riferimento del lavoratore subordinato a tempo pieno e indeterminato, una crisi demografica unitamente alla generale crisi economica e le grandi trasformazioni alimentate dalla globalizzazione dei mercati.

L'interdipendenza di queste dinamiche ha poi spinto le imprese verso mutamenti significativi del sistema di organizzazione del lavoro e verso una sempre maggiore flessibilità in risposta alle esigenze del mercato. Da questo ha fatto seguito un adeguamento giuridico che si è concretizzato nella positivizzazione normativa di forme di lavoro c.d. flessibili, connotando tale impianto di una sempre maggiore tutela garantista, che ad oggi vede il proliferare di carriere lavorative brevi, miste o discontinue⁴.

Alle crescenti riforme del mercato del lavoro volte a conferire una maggiore dinamicità e flessibilità ai rapporti di lavoro, come si avrà modo di approfondire nella trattazione che segue, non sono corrisposte altrettante modifiche allo schema previdenziale, che rimanendo immutato risulta, tutt'oggi, ancorato alle stesse regole che si applicavano nei confronti dei lavoratori a tempo pieno e indeterminato, non soggetti ad interruzioni contributive, e dunque incapace di dialogare con le nuove istanze del tessuto produttivo, economico e sociale.

Potendo così osservare come la portata delle riforme adottate in materia di diritto del lavoro e della previdenza sociale *“non si sono rivelate eque per i loro*

³ Sul punto si rinvia a M. C. DEGOLI, *L'adeguatezza pensionistica e la crisi del modello assicurativo* cit., pp. 179 ss., in cui l'A. sottolinea come l'introduzione del nuovo metodo di calcolo fosse strettamente legata ad una serie di dinamiche, che una volta verificatesi avrebbero garantito al sistema la stabilità auspicata: *“Con tutta probabilità, dunque, in una prospettiva di lungo periodo ed in condizioni di stabilità, o meglio, di incremento demografico ed invarianza economica e di mercato, il regime non sarebbe stato interessato dalle odierne criticità, finendo per centrare le auspiccate previsioni politiche. Il raggiungimento dell'obiettivo della sostenibilità avrebbe così messo in risalto i pregi di questa manovra, ovvero la maggiore trasparenza ed equità attribuiti al sistema pensionistico”*, cit. p. 179.

⁴ Per la comprensione della reale portata del fenomeno si v. *infra* § 1.5. Segue: *Una ricostruzione statistica della diffusione del lavoro non standard*.

protagonisti [arrivando dunque a mostrare come] il mercato del lavoro e il sistema di previdenza sociale hanno viaggiato a velocità diverse⁵”.

Nonostante a partire già dagli anni Novanta del secolo scorso, infatti, l'intervento riformatore del sistema previdenziale si sia mosso con una mira chiara, quella di un universalismo delle tutele, non è riuscito a contrastare quei vuoti di garanzia e di mancata protezione con riferimento a talune categorie di lavoratori.

Le varie misure ad oggi previste quali correttivi alla discontinuità contributiva, imputabile ad una crescente frammentarietà e brevità delle carriere lavorative, risultano non essere sufficienti a colmare i divari esistenti rispetto alla tutela previdenziale assicurata all'idealtipo di lavoratore subordinato a tempo pieno e indeterminato. Non solo, molte di queste misure, come si avrà modo di approfondire nel Capitolo III, corrono il rischio, o già lo fanno, di sconfinare nell'area dell'assistenza sociale rendendo sempre più difficile la demarcazione tra prestazioni previdenziali e assistenziali⁶ anche a fronte del fatto che molte prestazioni che rientrano nell'assistenza sociale tendono a rivolgersi a soggetti in possesso di requisiti già predeterminati di carattere comune, non più quindi differenziabili su questo aspetto rispetto alla previdenza sociale⁷, finendo così per disattendere l'essenza stessa del dettato costituzionale.

⁵ M. C. DEGOLI, *Mind the gap! Sfide contributive nell'era del lavoro digitale*, in *RDSS*, n. 3, 2017, p. 594.

⁶ Questa differenziazione è stata offuscata dall'allora pronuncia della Corte di Giustizia, 22 giugno 1972, C-1/72, Frilli, che accogliendo la posizione sostenuta dal Governo italiano aveva affermato: *“La distinzione fra previdenza sociale e assistenza sociale è andata sempre più attenuandosi; ormai il principale carattere distintivo può essere visto nel grado di consistenza della posizione che l'ordinamento garantisce al beneficiario della prestazione, nel senso che di assistenza sociale sembra potersi parlare quando al beneficiario è attribuita una semplice aspettativa giuridica, restando alla pubblica amministrazione la valutazione discrezionale del se concedere o meno il beneficio, mentre ogni volta che la legge attribuisce un vero e proprio diritto soggettivo al beneficiario, escludendo una valutazione discrezionale della pubblica amministrazione, si deve concludere che si è di fronte a un istituto di previdenza sociale”*.

⁷ La questione in oggetto è alquanto avvertita anche alla luce di recenti orientamenti dottrinali che di fatto propongono il superamento di questa demarcazione a fronte anche delle indubbie influenze e commistioni che si realizzano. Sul punto M. C. DEGOLI, *L'adeguatezza pensionistica e la crisi del modello assicurativo* cit., pp.200-213. L'autrice mediante una riflessione attorno a casistiche particolari, come quella della pensione di cittadinanza, in relazione alle quali le misure assistenziali risultano talvolta invadere l'ambito di quelle previdenziali, riflette attorno all'assottigliamento progressivo che si viene a creare tra assistenza e previdenza sociale; sul punto si richiama anche P. BOZZAO, *Reddito di cittadinanza e laboriosità*, in *DLRI*, n. 4, 2020, pp.1-26, in cui l'A. interviene nel definire un ulteriore punto di commistione tra assistenza e previdenza che si realizza nel caso sopracitato della pensione di cittadinanza, in cui il principio della garanzia del minimo esistenziale (art. 38 co.1 Cost.) si unisce a quello 'dell'adeguatezza dei mezzi' (art. 38 co.2 Cost.) con l'obiettivo di assicurare un'esistenza libera e dignitosa al beneficiario. Questo determina così una irragionevole alterazione del modello di sicurezza sociale delineato dall'art. 38 Cost. e al contempo realizza un accorpamento nella stessa prestazione di due assetti protettivi distinti.

1.1.1. Le ragioni di un sistema di previdenza sociale

L'art. 38 Cost. sancisce in via programmatica il diritto all'assistenza sociale⁸ e il diritto alla previdenza sociale⁹, rivolgendosi rispettivamente a tutti i cittadini e poi ai soli lavoratori, in quest'ultimo caso tipizzando, in modo esemplificativo ma non esaustivo¹⁰, alcuni eventi al cui verificarsi risulta ricollegata la presunzione di una situazione giuridicamente rilevante di bisogno, che legittima, pertanto, l'intervento da parte del sistema di previdenza sociale. La prestazione previdenziale tutela, dunque, l'infortunio, la malattia, l'invalidità, la vecchiaia, la disoccupazione involontaria¹¹ e prescinde dallo stato di bisogno del soggetto poiché presuppone che già al verificarsi di uno di questi sia insorta una condizione di bisogno giuridicamente rilevante. La prestazione previdenziale presenta, inoltre, il carattere dell'automaticità¹² e dalla generalità¹³.

⁸ Art. 38, co. 1 Cost.: *“Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale”*.

⁹ Art. 38, co.2 Cost.: *“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”*.

¹⁰ L'elencazione prevista nel testo costituzionale sembrerebbe, infatti, porre un solo vincolo al legislatore e non possedere carattere tassativo, tale per cui sarebbe possibile arrivare ad estendere la tutela previdenziale, a fronte della legittimazione in capo al legislatore, fino ad individuare un ulteriore evento socialmente rilevante da cui scaturisce una situazione di bisogno, che con il trascorrere del tempo e il mutare delle condizioni sociali potrebbe, in futuro, essere considerato degno di tutela. Sul punto si vedano *ex multis*: M. PERSIANI, *Commento all'articolo 38*, Commentario Branca, Bologna, 1979, 232; di segno contrario A. ANDREONI, *Lavoro, diritti sociali e sviluppo economico*, Giappichelli, Torino, 2006. A conferma del carattere non tassativo di tale elencazione si richiama anche la seguente giurisprudenza: Cass. S.U. 21 maggio 2015, n. 10455; Trib. Firenze 2015, n. 2762, in quest'ultima si legge: *“si tratta di un elenco non tassativo di eventi, tutti peraltro riferibili lato sensu alla categoria degli ostacoli di ordine economico e sociale, che limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana di cui all'art. 3, co.2, Cost”*. A supporto di tale orientamento si richiama anche l'argomentazione secondo la quale la norma costituzionale non menziona espressamente quale evento socialmente rilevante la morte del lavoratore, eppure il legislatore ordinario ha riconosciuto come evento socialmente rilevante e generatore di una situazione di bisogno la condizione dei familiari superstiti, i quali rimangono privi di una fonte di sostentamento. Si pensi anche alla tutela che il legislatore ordinario, in attuazione di precetti posti da fonti comunitarie, ha accordato ai lavoratori dipendenti, per i crediti retributivi, nel caso di insolvenza del datore di lavoro.

¹¹ La Corte cost. sent. n. 31 del 1986 aveva, infatti, evidenziato come l'inabilità al lavoro e l'essere sprovvisti dei mezzi necessari per vivere siano in grado di condizionare il nascere del rapporto giuridico assistenziale mentre l'infortunio, la malattia, l'invalidità, la vecchiaia, la disoccupazione involontaria condizionano l'insorgere del rapporto giuridico previdenziale.

¹² Il principio di automaticità della prestazione prevede che le prestazioni previdenziali spettino al lavoratore anche quando i contributi dovuti non siano stati effettivamente versati. Per una trattazione approfondita si v. *infra* § 1.4.2.

¹³ Sul punto si richiamano *ex multis* le seguenti pronunce del giudice di legittimità delle leggi: Corte cost., sent. n. 76 del 1966 che verteva sulla questione di legittimità costituzionale delle norme che prevedevano, a carico di chi avesse omesso il versamento tempestivo di contributi obbligatori all'Inps, il pagamento di una somma aggiuntiva a titolo di sanzione di natura civile; Corte cost., sent. n. 134 del 1971, che aveva ad oggetto una questione di legittimità costituzionale di alcune norme che prevedevano il diritto di regresso dell'Inail nei confronti del datore di lavoro civilmente

Questa bipartizione, come si diceva, affronta oggi alcune sfumature che rendono non semplice individuare il *proprium* dell'assistenza sociale a fronte della presenza, anche se minoritaria, di prestazioni previdenziali solo parzialmente contributive, dalle quali si originano alcune zone grigie in cui *“è difficile distinguere dalla beneficenza ovvero dalla discrezionalità amministrativa nel riconoscimento della titolarità della prestazione”*¹⁴ e rispetto alle quali si generano inevitabili ripercussioni sull'effettiva operatività del principio di adeguatezza.

Con l'intento, dunque, di avviare questa analisi volta a chiarire il significato prevalente dell'art. 38, co. 2 Cost, così come risulta dal diritto pretorio e dalla dottrina, per poi passare alla valutazione circa l'effettiva tenuta del principio di adeguatezza in relazione alle differenti tipologie di rapporti di lavoro destinatarie, si ritiene necessario partire dalla ricostruzione del dibattito parlamentare svoltasi in seno all'Assemblea costituente.

Dalla lettura dei lavori tenutesi in tale sede emergeva, infatti, la volontà, sul piano soggettivo, di mantenere distinte la figura del cittadino non lavoratore da quella del cittadino lavoratore, e sul piano oggettivo sembrava affermarsi la necessità di attribuire a coloro che lavorano delle prestazioni rispondenti al parametro dell'adeguatezza, mentre per i cittadini generalmente intesi la garanzia di strumenti di protezione volti a far fronte alle minime esigenze di vita.

Tale concezione trova fondamento anche nel presupposto di un'effettiva connessione tra lavoro e solidarietà che in larga parte richiama la figura argomentativa del debito introdotta nel saggio di Bourgeois¹⁵, tale per cui ogni individuo per la formazione della propria identità è debitore di ogni altro e della società nel suo complesso e il lavoro diviene lo strumento cardine di cui dispone per pagare questo debito. Pertanto, solidarietà e lavoro diventano il tramite l'uno dell'altro. Questa ideologia, che si evince dalla stessa lettura dell'art. 38 Cost.,

responsabile; Corte cost., sent. n. 64 del 1973 con la quale era stato prospettato dai ricorrenti il possibile contrasto dell'art. 51 del TU n. 1124/1965, che disciplinava la rendita per infortunio, con l'art. 38 Cost. in quanto sembrava che la norma in questione tendesse a trasferire sul datore il peso economico delle prestazioni automaticamente dovute all'ente assicurato, in contrasto con il principio della obbligatorietà a carico dell'ente mutualistico delle prestazioni stesse, che sarebbe sancito dalla norma costituzionale con esclusione della possibilità di chiamare comunque il datore a rilevare l'ente dalle proprie responsabilità; Corte cost., sent. n. 36 del 2000 con la quale la Corte è stata chiamata a pronunciarsi sulla richiesta di referendum abrogativo di una serie di articoli del testo unico del 30 giugno 1965, n. 1124 contenente la disciplina dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali. Lo scopo del quesito posto è stato quello di procedere all'eliminazione della gestione della già menzionata assicurazione, in regime di sostanziale esclusività da parte dell'Inail, e consentire ai datori l'accesso, in alternativa, alle assicurazioni private; il tutto presupponendo che la liberalizzazione del mercato di quel settore fosse più idonea a garantire la tutela dei lavoratori infortunati.

¹⁴E. ALES, *Il sistema pensionistico a 25 anni dalla riforma*, in *RGL*, v. 71, n. 4/2020, p. 603.

¹⁵L. BOURGEOIS, *L'ordine della solidarietà. Rapporto di Léon Bourgeois al Congresso d'Educazione Sociale del 1900*, in *Scienza & Politica. Per Una Storia Delle Dottrine*, v.20, n.38, 2008, p. 23.

permea molti dei principi ai quali si ispira il nostro sistema di sicurezza sociale e si rintraccia anche nella concezione del debito sociale, secondo la quale gli individui avrebbero dato vita ad istituzioni mutuali, sostenute e aperte a tutti, volte ad *“assicurare a tutti il sostegno più ampio possibile della forza comune, e di tutelarli nel modo più esatto possibile contro i rischi della vita comune”* affinché, dunque, *“tutti i membri della società si assicurino reciprocamente contro i rischi che la natura o la civiltà fanno correre a tutti: malattia, incidenti di ogni sorta, disoccupazione involontaria, anzianità; e, per tutti questi motivi, e per altri ancora che non possiamo qui elencare, il debito di ciascuno verso ciascuno si troverà tanto ridotto e, come si dice in linguaggio giuridico, compensato, poiché ciascuno avrà concesso all’insieme delle istituzioni comuni la sua parte di sacrificio e pagato in anticipo il suo contributo sociale non a qualcuno in particolare ma a tutti”*¹⁶.

Nell’ordinamento costituzionale, dunque, *“il lavoro diviene il terreno di coltura della persona e dei suoi diritti (contro l’azzeramento totalitario della soggettività), mentre al contempo esso introduce quella solidarietà fra eguali estranea tanto al liberalismo “puro” quanto all’assistenzialismo bismarckiano”*¹⁷. Entrambe le prestazioni avrebbero, infatti, come presupposto la liberazione del soggetto da uno stato di bisogno, quale condizione ostativa dell’esercizio dei diritti civili e politici, di cui all’art. 3, co. 2 Cost., con la sola differenza che le prestazioni previdenziali a differenza di quelle assistenziali dovrebbero possedere un *quid pluris* connesso al merito acquisito durante la vita attiva del soggetto, che, come tale, dovrebbe essere protetto e commisurato alla retribuzione percepita e alla contribuzione versata.

Alla luce del differente impianto finalistico riservato alle due prestazioni, già durante il dibattito in Assemblea costituente, nonostante fossero state riconosciute come *“due aspetti di uno stesso fenomeno intesi alla protezione del nostro popolo per garantire ad esso la sicurezza di vita”*¹⁸ si è mobilitata attivamente una riflessione in merito alla necessità di distinguere l’assistenza dalla previdenza, perché il *“diritto nei riguardi della previdenza è di natura diversa da quello che si riferisce all’assistenza”* e *“chi lavora e paga i contributi alla previdenza ha un diritto a questa forma assicurativa”*¹⁹, che poi ha trovato conferma nella definitiva formulazione della disposizione.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ P. COSTA, *Cittadinanza sociale e diritto del lavoro nell’Italia Repubblicana*, in *LD*, n. 1, inverno 2009, p. 43.

¹⁸ Così l’on. TOGNI, vd. *Assemblea Costituente - Commissione per la Costituzione - Terza Sottocommissione*, 4. Resoconto sommario della seduta di mercoledì 11 settembre 1946, 22.

¹⁹ Così l’on. NOCE: vd. *Assemblea Costituente - Commissione per la Costituzione - Terza Sottocommissione*, 4. Resoconto sommario della seduta di mercoledì 11 settembre 1946, 22, *“Il*

L'ulteriore questione che ha animato il dibattito davanti ai 522 membri della Costituente, che ha poi condotto alla creazione di una Commissione per la riforma della previdenza sociale²⁰, è stata quella relativa al ruolo dello Stato nell'erogazione delle prestazioni previdenziali, rispetto alla quale si è presentata la scelta tra il modello di Beveridge e quello Bismarckiano²¹, strettamente connessa con l'urgenza di stabilire il meccanismo di calcolo di tali prestazioni.

All'esito dei lavori riassunti nella relazione presentata dalla suddetta Commissione si evince oltre alla chiara influenza delle idee espresse dal piano Beveridge, anche l'idea di una tutela previdenziale non limitata ai soli lavoratori ma ai cittadini in generale. Per la prima volta, dunque, nel sistema previdenziale italiano si ammetteva la possibilità di non ancorare il riconoscimento delle prestazioni previdenziali all'elemento strutturale della corrispettività. Le idee però nate in seno alla Commissione non ebbero seguito a livello legislativo.

La decisione finale fu poi quella di elaborare un sistema che garantisse a tutti i lavoratori assicurati un minimo previdenziale superiore alla soglia di mantenimento e poi dei criteri ulteriori, di tipo anagrafico o contributivo, sulla base dei quali elaborare prestazioni differenziate che ammettessero dunque un margine di discrezionalità del legislatore.

La formulazione dell'art. 38 Cost. che emerse dai lavori della Costituente è chiaramente espressione di un pensiero maggioritario, qui riassunto: *“Di qui il dovere dello Stato di promuovere con ogni mezzo le condizioni adatte a soddisfare il bisogno di lavoro dei suoi cittadini [...]. Previdenza e assistenza sociali vanno perciò concepiti come uno strumento di politica sociale diretto ad operare una*

diritto nei riguardi della previdenza è di natura diversa da quello che si riferisce all'assistenza. Chi lavora e paga i contributi alla previdenza, ha un diritto a questa forma assicurativa; ma c'è poi una categoria di cittadini che non paga contributi, pur avendo diritto ad una assistenza, della quale devono essere precisati i limiti. [...] Ritiene quindi che i due concetti vadano distinti e precisati, anche per una questione di dignità umana. Diversa è la condizione di chi lavora e ha sempre lavorato; questi, in caso di malattia, di invalidità, di vecchiaia, ha diritto all'assistenza o alla pensione per quello che ha fatto o per quello che ha pagato; non si tratta qui di una pura e semplice assistenza da parte della collettività [...].”

²⁰ Istituita con d.c.p.s. 22 aprile 1947 e nota con il nome del suo presidente, on. D'Aragona, che iniziò i lavori il 4 luglio 1947 e si riunì 108 volte in un anno.

²¹ Il modello bismarckiano tra le proprie origini in Germania, nel 1883 dove fu sperimentato per la prima volta durante il regno di Guglielmo I, per merito del cancelliere del tempo Bismarck. Tale sistema era nato con l'obiettivo di garantire il mantenimento dell'ordine costituito, che di fatto sarebbe stato possibile mediante il legittimo intervento dello Stato. Seppur il modello di protezione sociale scelto in Italia muove da un impianto bismarckiano è innegabile anche la presenza stessa del modello Beveridge, per cui la specifica azione dello Stato non si limita soltanto alla promozione e al sostegno delle assicurazioni sociali ma incentiva iniziative con l'obiettivo di garantire i diritti sociali al cittadino. Per approfondire: M. CINELLI, S. GIUBBONI, *Lineamenti di diritto della previdenza sociale*, CEDAM, 2022, pp. 2 ss.

migliore redistribuzione del reddito, con destinazione ad uno o più obbiettivi specifici, fra quelli che più interessano la collettività, e quindi lo stato, e il singolo: la invalidità, la vecchiaia, la malattia, la salute, la disoccupazione involontaria, per assicurare un minimo tenore di vita e di possibilità di consumo a tutti i cittadini”²².

L’art. 38 Cost. si presenta allora quale “*norma di scopo, e come tale, determinante, del regime costituzionale*”²³, che possiede, pertanto, un’efficacia immediata e determinante nell’interpretazione della legge, idonea a dispiegare la propria effettività nella legislazione già vigente al momento della sua entrata in vigore che verso quella prossima.

1.1.2. Le questioni interpretative legate alla formulazione dell’articolo 38, comma 2, della Costituzione

Una volta ricostruita la *ratio* originaria dei Padri Costituenti, come volta ad introdurre un *quid pluris* proprio delle prestazioni previdenziali rispetto a quelle invece di natura assistenziale²⁴, si procede nel definire le attuali incertezze interpretative che derivano dal dettato letterale del co. 2 dell’art. 38 Cost.

²² Si tratta delle parole utilizzate dall’Onorevole Antonio Pesenti, nella nota di accompagnamento al termine dei lavori della Commissione per lo studio dei problemi del lavoro, istituita in seno al Ministero per la Costituente, indirizzata al relativo Ministro Pietro Nenni, dove venivano esposte le direttive che avrebbero dovuto ispirare la legislazione costituzionale in materia.

²³ M. PERSIANI, *Commento all’articolo 38 cit.*, p. 246.

²⁴ Questa concezione trova ancora riscontro in una parte della dottrina, si v. M. CINELLI, *Dalla sentenza n. 70/2015 alla sentenza n. 7/2017: le pensioni e la Corte costituzionale*, in RDSS, n. 2, giugno 2017, pp. 351-352: “*Allo stesso tempo, però, non può essere contestato che, rispetto al criterio della «sufficienza», il criterio dell’«adeguatezza», adottato dal secondo comma dell’art. 38 Cost. in riferimento alla tutela dei cittadini lavoratori, implichi un quid pluris; e, precisamente, un quid pluris che – stanti l’inequivocabile diversità semantica dei due termini, da un lato, e, da un altro lato, la autorevolezza della fonte che li esprime – non può essere apprezzato, secondo ragione, se non come indicativo dell’emersione, a livello costituzionale, di un ulteriore valore di carattere basilare: valore che non può essere altro che il «merito» acquisito dal soggetto che abbia assolto puntualmente il dovere di svolgere «un’attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società», sancito dall’art. 4, c. 2, Cost.*”. Nella stessa ottica v. anche A. OCCHINO, *I diritti sociali nell’interpretazione costituzionale*, in RDSS, n. 1, 2017, pp.15-16: “*L’adeguatezza supera il necessario per approdare al sufficiente, inteso però come quantum riferito alle esigenze di ciascuno, tenuto conto della sua situazione concreta e quindi sia del tenore di vita contingente, sia delle prospettive di vita non attiva, data l’età raggiunta [...] la retribuzione si inquadra in uno schema corrispettivo «retributivo», in quanto contrattuale e sinallagmatico, che è presupposto dall’art. 36, c. 1, in analogia (ma imperfetta) al meccanismo corrispettivo «previdenziale-assicurativo» (sic: «preveduti e assicurati») evocato nell’art. 38, c. 2, riferito al rapporto previdenziale; cosicché risalta invece che la qualità «sociale» dell’intervento, e quindi del «diritto», sia riservata dall’art. 38, c. 1, all’assistenza, accanto al mantenimento, fuori da ogni logica corrispettiva [...]*”.

Il problema che emerge dalla definizione del concetto di adeguatezza deriva dall'utilizzo di questo termine in forma aggettivale, che di fatto gli conferisce astrattezza e genericità e per questo richiede la necessaria individuazione di un riferimento comparativo che sia a completamento²⁵.

Questa difficoltà conduce a sua volta alla complessità che si riscontra nell'individuare 'le esigenze di vita' che dovrebbero essere assicurate, quale parametro che sembra essere impiegato per conferire dinamicità alla norma affinché possa adattarsi ai cambiamenti continui del mercato del lavoro. Le questioni interpretative animate attorno a tale formulazione sono perlopiù connesse alla difficoltà nel definire le esigenze a propri, a causa della loro estrema eterogeneità, che di fatto poi connota anche il parametro dell'adeguatezza, che può attenersi a profili quantitativi della prestazione, qualitativi e all'autorevolezza delle singole voci²⁶.

Tale complessità è altresì accentuata anche dall'elisione del riferimento "*al lavoro prestato*" nella versione finale della disposizione, al fine di non voler vincolare il *quantum* di detta prestazione alla corrispondenza con i livelli retributivi²⁷.

L'ulteriore elemento che conferisce dinamicità alla norma si rintraccia nella specifica che oltre ad essere 'assicurati' ammette che siano 'preveduti' mezzi adeguati alle esigenze di vita, che di fatto lascia intendere: da una parte un dovere del legislatore di predefinire i livelli di tutela, così che sia garantita loro trasparenza e affidamento, e dall'altro un monito che si rivolge anche ai poteri in generale e alla

²⁵ R. VIANELLO, *L'adeguatezza come unità di misura etico-sociale ed economica della prestazione previdenziale*, in *RGL*, n. 4, 2020, p. 662, sul punto l'A. aggiunge: "*Talché appare evidente che (come dimostrato anche dal dibattito sviluppatosi in altri ambiti in cui quella locuzione è utilizzata) quella difficoltà di definizione è, per così dire, riflessa, esogena: deriva, cioè, dalla difficoltà di individuazione delle «esigenze di vita» che dovrebbero essere assicurate, e dunque, in ultima analisi, dal livello cui dovrebbe collocarsi la tutela previdenziale*".

²⁶ Un tentativo di fornire un riferimento alla corretta declinazione dell'espressione 'esigenze di vita' è stato offerto dalla dottrina che rivolgendosi alla pensione parla di: "*diritto di eguaglianza sostanziale volta a soddisfare esigenze di vita partecipative*", cioè "*richieste in vecchiaia dalla partecipazione conforme a quella che, nella vita attiva, ha consentito la qualità e quantità del lavoro*", e dunque adeguata perché permette di "*recuperare il deficit partecipativo che segue all'inabilità fisiologica al lavoro dovuta all'età, deficit commisurato al merito del lavoro, ma nei limiti di un tetto massimo imposto dal dovere di solidarietà e dal tratto sociale del bisogno tutelato*" G. CANAVESI, *I mezzi adeguati alle esigenze di vita tra idealità e utopia* cit., pag. 776. Sul punto si v. anche R. CASILLO, *La pensione di vecchiaia. Un diritto in trasformazione*, ESI, Napoli, 2016, pp. 166 ss. Da tali orientamenti dottrinali si evince come la determinazione della tutela commisurata al parametro delle esigenze di vita, se pur declinato in relazione alla quantità e qualità del lavoro svolto, continui ad essere affidata ad una valutazione empirica, rimessa al legislatore.

²⁷ La formulazione originaria, infatti, era: "*Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari alla vita ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale. I lavoratori in ragione del lavoro che presentano, hanno diritto che siano loro assicurati i mezzi adeguati per vivere in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria*".

stessa tutela giurisdizionale nell'intervenire tempestivamente per garantire un'effettività delle tutele al mutare del panorama di riferimento.

Il riferimento invece ai livelli essenziali delle prestazioni e dei servizi, LEP, è stato operato per la configurazione dei mezzi adeguati composti da un livello essenziale e da un ulteriore livello non essenziale e dunque disponibile.

Tra le ipotesi interpretative che non possono essere condivise si ricorda sicuramente l'idea secondo la quale l'art. 38, co. 2 Cost. imporrebbe la necessaria definizione di un tetto massimo di questa 'adeguatezza', poiché anche nell'ipotesi in cui il tetto massimo del trattamento previdenziale obbligatorio venisse innalzato verrebbe ridotto lo spazio rimesso alla previdenza privata²⁸.

Al tempo stesso non appare neanche condivisibile la concezione che mira a identificare nella formulazione della medesima norma la possibilità di prevedere mezzi 'ben più che adeguati'²⁹, a fronte del fatto che il presupposto per l'erogazione delle prestazioni previdenziali è la sussistenza di una situazione giuridicamente rilevante nella quale si trova il lavoratore, è chiaro però che la non uniformità del trattamento permette un riconoscimento al merito lavorativo del soggetto, che andrebbe perduto laddove il legislatore dovesse stabilire *ex ante* il valore massimo del trattamento eseguibile³⁰. Per determinare così un tetto massimo bisognerebbe, in primo luogo, rapportarsi al principio di solidarietà che chiaramente risentirebbe di una serie di fattori; senza dimenticare, poi, che lo Stato è uno dei finanziatori del sistema, e pertanto, tale soluzione finirebbe per far venire meno questa distinzione tra previdenza e assistenza.

Si giunge così a dover ammettere il parametro dell'adeguatezza ma non quello della inderogabilità e indisponibilità della prestazione previdenziale³¹ e al tempo stesso a dover riconoscere l'ampio spazio rimesso al legislatore alla luce di questa estrema flessibilità interpretativa dovuta alle locuzioni impiegate all'interno della norma; è proprio questo carattere tipico della disposizione a condurre poi lo stesso legislatore a doversi muovere all'interno di un alveo di incertezza dovuto dell'assenza di criteri certi attorno ai quali determinare questo *quantum* di adeguatezza delle prestazioni, che inevitabilmente si ripercuote anche sulle soluzioni giurisprudenziali³².

²⁸ In tal senso C. A. NICOLINI, *I problemi della contribuzione previdenziale*, EUM, Macerata, 2008, 59.

²⁹ Per approfondire *infra* § 1.2.

³⁰ G. CANAVESI, *I mezzi adeguati alle esigenze di vita tra idealità e utopia*, in *RVTDL*, n. 4, 2021, p. 772.

³¹ *Ibidem*, p. 789.

³² *Ibi*, p. 776.

1.1.3. Le recenti proposte di revisione del dettato costituzionale

A fronte delle criticità ancora attuali imputabili anche alla formulazione indeterminata e ampia dell'art. 38, co. 2 Cost. che apre le porte all'esercizio di un potere discrezionale non indifferente, sono state presentate nel corso del tempo alcune proposte di riforma e revisione del dettato costituzionale, in particolare tra le più recenti e significative si ricordano le proposte di legge costituzionali C. 3478 (Mazziotti di Celso ed altri)³³ e C. 3858 (Preziosi ed altri)³⁴ che intervengono sull'articolo 38 Cost., e che però non sono mai state approvate.

In particolare, la proposta C. 3478, proponeva la sostituzione del quarto comma con la specifica che gli obblighi, per gli organi e gli istituti predisposti (o integrati dallo Stato), derivanti dai compiti di tutela individuati dall'articolo stesso, debbano essere adempiuti secondo principi di equità, ragionevolezza e non discriminazione tra le generazioni.

La proposta C. 3858 proponeva, invece, l'introduzione di un nuovo comma (dopo il secondo comma) all'art. 38 Cost., ai sensi del quale si disponeva che il sistema previdenziale dovesse essere improntato ad assicurare l'adeguatezza dei trattamenti, la solidarietà e l'equità tra le generazioni nonché la sostenibilità finanziaria.

In merito a quest'ultimo punto relativo all'introduzione espressa del principio di equità tra generazioni si riporta alla mente un progetto di legge costituzionale³⁵ approvato nel corso della XVI legislatura dalla Camera finalizzato a promuovere la partecipazione dei giovani alla vita politica, economica e sociale e che introduceva

³³ Proposta di legge costituzionale, *Modifica all'articolo 38 della Costituzione per assicurare l'equità intergenerazionale dei trattamenti previdenziali*, n. 3478, presentata il 4 dicembre 2015. Disponibile qui: <http://documenti.camera.it/dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0050960.pdf>

³⁴ Proposta di legge costituzionale, *Modifica all'articolo 38 della Costituzione per assicurare l'equità e la sostenibilità dei trattamenti previdenziali*, n. 3858, presentata il 25 maggio 2016. Disponibile qui: <http://documenti.camera.it/dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0048830.pdf>

³⁵ In particolare, il disegno di legge prevedeva l'equiparazione dell'età per l'esercizio del diritto di voto passivo e attivo e il conseguente abbassamento dei limiti di età per l'eleggibilità a Camera e Senato. L'equiparazione del diritto di voto passivo e attivo costituisce una prima attuazione dell'articolo 3, co.1, della Costituzione, nella nuova formulazione proposta dal medesimo progetto di legge. Una modifica, infatti, stabiliva che la Repubblica promuove con appositi provvedimenti la partecipazione dei giovani alla vita politica, economica e sociale della Nazione. Inoltre, con l'approvazione di un emendamento da parte dell'Assemblea della Camera, si proponeva di introdurre nella Costituzione il principio della equità fra le generazioni, a cui la Repubblica 'informa le proprie scelte'.

nella Carta costituzionale il principio dell'equità intergenerazionale (A.C. 4358³⁶ – A.S. 2921³⁷).

1.2. Il ruolo della giurisprudenza costituzionale nell'attuazione del principio di adeguatezza

La formulazione del secondo comma dell'articolo 38 della Costituzione, che di fatto delinea la cornice e le peculiarità sulle quali si erge il sistema di previdenza sociale in Italia, pone non poche criticità, imputabili, come già anticipato, alla sua indeterminatezza, dalle quali si originano ripercussioni trasversali non indifferenti. Mentre, infatti, il primo comma afferma con chiarezza il diritto al mantenimento e all'assistenza sociale, circoscrivendo i beneficiari, il secondo comma afferma quello che viene definito un diritto a-tecnicamente imperfetto proprio perché risulta essere assente l'indicazione, anche minima, di quelle che sono le caratteristiche relative al *quomodo* della tutela riconosciuta. In assenza, infatti, di alcuna specificazione, la generica garanzia dei mezzi adeguati ha fatto sì che non siano mancate letture che definissero tale diritto quale legislativo³⁸, perché di fatto è il legislatore il soggetto chiamato a riempire di significato tale previsione.

³⁶ La proposta di legge A.C. 4358, oggetto di discussione nel 2011, prevedeva interventi di modifica sull'art. 56 e sull'art. 58, con l'obiettivo di sancire una piena equiparazione tra elettorato attivo ed elettorato passivo, favorendo contestualmente l'ingresso delle giovani e nuove generazioni nella politica attiva del Paese. La modifica del terzo comma dell'art. 56 della Costituzione era infatti volta ad estendere l'elettorato passivo per la Camera dei deputati a tutti gli elettori, ovvero a tutti i cittadini che abbiano già raggiunto la maggiore età. Una corrispondente modifica era poi prevista all'art. 58, parallelamente, in forza della quale, per essere eletti senatori, occorrerà aver raggiunto il venticinquesimo anno di età e non più, com'è attualmente previsto dalla nostra Carta costituzionale, il quarantesimo. Il testo del disegno di legge costituzionale è disponibile qui: <http://documenti.camera.it/dati/leg16/lavori/stampati/pdf/16PDL0048750.pdf>

³⁷ La proposta di legge A.S. 2921 interveniva con la proposizione di alcune modifiche rispettivamente all'articolo 31 della Costituzione per il quale disponeva l'introduzione di un riferimento esplicito al principio di equità tra generazioni e all'articolo 56 e 58 della Costituzione per i quali auspicava la previsione per la quale tutti gli elettori della Camera e del Senato siano eleggibili rispettivamente a deputati e a senatori. Il testo del disegno di legge è reperibile qui: <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01044875.pdf>

³⁸E. ALES, *Diritti sociali e discrezionalità del legislatore nell'ordinamento multilivello: una prospettiva giuslavoristica*, in *DLRI*, v. 147, n. 3, 2015, pp. 466 ss., l'A. sul punto afferma: “in assenza di simili o altre specificazioni, la generica garanzia dei mezzi adeguati prevista dall'art. 38, c. 2, Cost., già all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione, è sembrata destinata a degradare, consustanzialmente, da diritto costituzionale a diritto legislativo”, e giustifica tale affermazione secondo il seguente ragionamento: “Quello che si vuole qui sostenere, è che, in assenza di specificazioni “modali”, l'ultra-sessantennale riflessione, soprattutto giurisprudenziale, sull'art. 38, c. 2, Cost., ha invertito la sequenza logica tipica del ragionamento giuridico, sovrapponendo la riflessione sul *quomodo* a quella sul *quid* del diritto (i mezzi adeguati), con l'effetto che il (quantum del) *quid* è risultato profondamente influenzabile e influenzato dalle soluzioni tecniche contingenti adottate dal legislatore, rispetto, appunto, al *quomodo*, determinando una sorta di “costituzionalizzazione” di quelle soluzioni”, cit. p.466.

In assenza però di un valore assimilabile all'adeguatezza che limitasse il potere del legislatore ordinario è stata la giurisprudenza a doversi far carico di rendere effettivo il principio di adeguatezza e di individuare un valore ad esso riconducibile.

Il concetto di adeguatezza di cui all'art. 38, co. 2 Cost. è stato più volte sottoposto all'attenzione della Corte costituzionale la quale, sia pure con riferimento a questioni giuridiche non del tutto simili, è stata chiamata a valutare come e in che misura le scelte legislative potessero ritenersi rispettose del dettato costituzionale.

Un primo e risalente orientamento ha privilegiato una lettura ampia del concetto di adeguatezza, andando oltre al parametro del 'minimo vitale' per riconoscere la sua stretta correlazione con il criterio di proporzionalità ex art. 36 Cost.³⁹. Su questa via il principio di adeguatezza era stato interpretato alla luce del parametro fornito dall'art. 36 Cost., ovvero a quella retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro, che andava a costituire così 'le esigenze di vita' al quale si faceva riferimento nel co. 2 dell'art. 38 Cost.⁴⁰. La conseguenza però era quella di identificare le prestazioni pensionistiche in termini di retribuzione differita e applicare alla prestazione previdenziale un criterio, quello dell'art. 36 Cost., pensato per regolare il rapporto contrattuale tra lavoratore e datore di lavoro.

Tra le differenti obiezioni alla possibile commistione tra retribuzione e pensione e dunque al nesso tra gli artt. 36 e 38 Cost. si richiama, in particolare, la posizione assunta dalla Corte cost. nella sent. n. 105 del 1963⁴¹: *"propendendo per la legittimità costituzionale della riduzione proporzionale della prestazione pensionistica in caso di contestuale corresponsione di un trattamento retributivo, in quanto il godimento di quest'ultimo viene infatti, quanto meno, a ridurre*

³⁹ Per approfondire *infra* § 1.3.1.

⁴⁰ Tra le prime in questo senso Corte cost. 22 giugno 1963, n. 105, in Giur. cost., 1963, I, 812; Corte cost. 9 dicembre 1968, n. 124, in Foro it., 1969, I, 7; Corte cost. 16 marzo 1971, n. 48, in Cons. stato, 1971, II, 248.

⁴¹ La sentenza della Corte cost. n. 105/1963 verte sulla questione di legittimità costituzionale - ritenuta rilevante e non manifestamente infondata ai sensi degli artt. 4, 35, 36 e 37 della Costituzione - di alcune disposizioni, le quali non consentono il cumulo di una pensione ordinaria con uno stipendio se non entro il limite massimo di lire 60 mila. La Corte sul punto afferma che: *"l'imposizione di un limite alla cumulabilità di una pensione con uno stipendio, entrambi a carico della finanza pubblica, non importa né una incidenza sul diritto al lavoro - inteso dall'art. 4 della Costituzione nel senso generico di possibilità giuridica di avere accesso, quando se ne posseggano i requisiti legittimamente prefissati, ai posti di lavoro disponibili -, né una compressione delle condizioni che rendano effettivo questo diritto - condizioni consistenti nella determinazione e nel mantenimento ad opera dello Stato di una situazione di fatto tale da aprire concretamente alla generalità dei cittadini la possibilità di procurarsi un posto di lavoro"*.

l'esigenza previdenziale (per natura variabile da situazione a situazione), in funzione della quale la provvidenza pensionistica fu predisposta"⁴².

Intorno agli anni Sessanta dall'orientamento giurisprudenziale emerso⁴³ sembrava possibile una immedesimazione funzionale tra le due disposizioni che ha finito per diventare poi osmosi strutturale, tale per cui la proporzionalità veniva sostituita alla corrispettività e l'adeguatezza alla sufficienza andando poi a subordinare la discrezionalità del legislatore all'interesse dei beneficiari del caso concreto, con conseguente detrimento dell'equilibrio complessivo del sistema.

Dal 1973, invece, è stato possibile ravvisare un diverso orientamento, che assumeva come criterio per la definizione del principio di adeguatezza, il principio di sostenibilità finanziaria del sistema previdenziale. Nelle pronunce dei giudici, infatti, traspare l'idea che al legislatore nell'esercizio della propria discrezionalità spetti *"la determinazione dei tempi, dei modi e della misura delle prestazioni sociali in un razionale bilanciamento con altri diritti costituzionalmente garantiti e nei limiti delle disponibilità finanziarie"*⁴⁴.

Così la Corte costituzionale è giunta più volte a riconoscere come valori paritetici l'effettività e l'adeguatezza delle prestazioni con l'esigenza di contenimento della spesa e di salvaguardia degli equilibri di bilancio, facendo anche ricorso al principio

⁴² E. ALES, *Il sistema pensionistico a 25 anni dalla riforma* cit., p. 608.

⁴³ Si richiama sul punto la sentenza della Corte cost. n. 124/1968, avente ad oggetto la peculiarità della prestazione previdenziale nel sistema del pubblico impiego. La prestazione in oggetto, infatti, veniva ricondotta alla retribuzione differita, a fronte dell'assenza di un meccanismo di finanziamento analogo a quello del settore privato. Oggetto del giudizio era stata la presunta violazione da parte dell'articolo 4, co.1,2,3, della legge regionale n. 2/1962 rispetto all'art. 3, co.1, e 36 Cost., nella misura in cui la legge regionale avrebbe determinato una sperequazione di trattamento tra il personale in attività di servizio e il personale in quiescenza, il che avrebbe originato un contrasto con il carattere retributivo della pensione. Si riporta sul punto il seguente passaggio della Consulta: *"La formula, usata nell'ordinanza, che la pensione è una quota di retribuzione differita non può essere intesa nel senso che essa debba consistere in una quota dell'ultima retribuzione goduta al momento della cessazione del rapporto, né vi è alcun principio costituzionale che induca a dare a quella formula tale significato. Al contrario con essa si vuol dire che la pensione fa parte del complessivo trattamento retributivo del lavoro che si presta durante l'esecuzione del rapporto; trattamento in parte dilazionato, per fini previdenziali, a momenti successivi alla estinzione del rapporto stesso. Proprio dal riconoscere alla pensione il carattere di quota di retribuzione del lavoro prestato in precedenza deriva che la mancanza di una attuale prestazione di lavoro non può influire sulla misura della pensione stessa, nel senso che debba essere necessariamente inferiore, anche dopo un congruo numero di anni di servizio, alla retribuzione del servizio attivo, purché proporzionata alla complessiva entità del lavoro"*.

⁴⁴ G. LUDOVICO, *Il principio di adeguatezza delle prestazioni previdenziali nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *RVDL*, n. 4, 2021, p. 822. Tra le pronunce citate l'A. riporta le seguenti: Corte cost. 16 luglio 1973, n. 128, in *Giur. cost.*, 1973, 1330; Corte cost. 3 febbraio 1986, n. 31, cit.; Corte cost. 7 luglio 1986, n. 173, cit.; Corte cost. 14 luglio 1988, n. 822, in *Giust. civ.*, 1988, I, 2191; Corte cost. 15 marzo 1991, n. 119, cit.; Corte cost. 7 maggio 1993, n. 226, cit.[...].

di gradualità, al fine di giustificare l'intervento del legislatore in chiave di espansione delle tutele previdenziali.

Ragionevolezza e gradualità sono così divenuti i parametri di riferimento dentro i quali garantire la stabilità normativa, ed il 'il contenuto minimo essenziale' dei diritti sociali è divenuto il limite invalicabile nell'esercizio della discrezionalità del legislatore. Si è così assistito alla progressiva assimilazione del concetto di 'adeguatezza previdenziale' con quello di 'minimo assistenziale', che ha costituito il principale criterio utilizzato dal giudice costituzionale per bilanciare i diritti sociali.

Sul finire degli anni Ottanta l'orientamento della Corte costituzionale proseguiva nella valorizzazione del principio del bilanciamento complessivo degli interessi costituzionali soprattutto nell'ottica dell'equilibrio di bilancio. Il legislatore era così chiamato, secondo i giudici, ad operare con razionalità una rimodulazione della spesa pubblica e di conseguenza una riallocazione delle risorse.

Sul punto si richiama la pronuncia della Corte cost. del 3 febbraio 1986, n. 31, nella quale viene riconosciuto come la quantificazione delle prestazioni previdenziali risponda unicamente al principio ispiratore dell'art. 38 Cost. che *"non vincola il legislatore a considerare le esigenze di vita dei lavoratori come indiscriminatamente uniformi"*⁴⁵.

In una successiva sentenza del 7 luglio 1986, n. 173, il giudice ha giustificato il ricorso al principio di proporzionalità, ex art. 36 Cost. solo in virtù del fatto che i mezzi adeguati alle esigenze di vita devono essere individuati in *"quelli che siano idonei a realizzare le esigenze relative al tenore di vita conseguito dallo stesso lavoratore in rapporto al reddito ed alla posizione sociale raggiunta in seno alla categoria di appartenenza per effetto dell'attività lavorativa svolta, con conseguente possibile determinazione di prestazioni previdenziali quantitativamente diversificate"*⁴⁶.

⁴⁵ La pronuncia costituzionale in oggetto nell'analisi condotta attorno ai co. 1 e 2 dell'art. 38 Cost. ha stabilito due livelli di tutela destinati rispettivamente ai cittadini e ai lavoratori. Per i primi viene individuata la garanzia dei 'mezzi necessari per vivere' rapportati al minimo vitale, alimentare, per i secondi, invece, devono essere assicurati 'mezzi adeguati alle esigenze di vita' che invece vengono sistematicamente rapportati a quelle esigenze relative al tenore di vita dei lavoratori.

⁴⁶ Corte cost., sent. n. 173/1986.

Su questa linea di indirizzo anche nelle successive pronunce verrà specificato che tra prestazioni sociali e retribuzione deve sussistere soltanto un “*ragionevole rapporto di corrispondenza*”⁴⁷, mentre laddove si utilizzasse il principio di proporzionalità come parametro di riferimento si finirebbe invece per condurre la prestazione previdenziale ad una eventuale inadeguatezza.

Tra le prime pronunce che hanno ritenuto quale limite al potere discrezionale del legislatore, oltre che il principio di ragionevolezza anche il necessario bilanciamento con altri principi ordinamentali, tra cui quello di sostenibilità finanziaria, si ricorda sul punto la Corte cost., sent. 8 giugno 2001, n. 180. In tale sede la Corte è stata chiamata a pronunciarsi sull’art. 21, c. 6, l. 11 marzo 1988, n. 67, in relazione all’art. 3, c. 11, l. 29 maggio 1982, n. 297, e dunque sul meccanismo delle quote aggiuntive, che aveva disposto l’attribuzione ai pensionati iscritti all’assicurazione generale obbligatoria, a decorrere al 1° gennaio 1988, di un importo addizionale di pensione calcolato sulla base della retribuzione degli ultimi cinque anni, secondo un metodo di rivalutazione che aveva come riferimento il periodo intercorrente tra l’anno solare cui la retribuzione si riferisce e quello precedente la decorrenza della pensione.

Questo aveva sollevato qualche dubbio di legittimità e la Corte, allora, chiamata a pronunciarsi sul punto ha specificato che non si trattava di una riliquidazione della pensione. Come si evince dal ragionamento giuridico seguito, infatti, per arrivare a sindacare la discrezionalità utilizzata dal legislatore, è necessario valutare la ragionevolezza delle scelte compiute. Tale discrezionalità deve essere necessariamente riconosciuta al legislatore a fronte della necessità, imposta dall’art. 38 Cost., di garanzia affinché il trattamento previdenziale sia sufficiente ad assicurare le esigenze di vita del lavoratore pensionato.

⁴⁷ G. LUDOVICO, *Il principio di adeguatezza delle prestazioni previdenziali nella giurisprudenza della Corte Costituzionale* cit., p. 820.

Dello stesso segno sembrano essere anche due pronunce della Corte cost. rispettivamente del 4 dicembre 2002, n. 506⁴⁸ e del 4 luglio 2006, n. 256⁴⁹, nelle quali la Corte chiamata a pronunciarsi su questioni analoghe relative alla pignorabilità o meno della pensione a fronte di crediti vantati verso l'Inps, ammette come il criterio di ragionevolezza delle scelte compiute dal legislatore, unitamente a quello di sostenibilità finanziaria del sistema e di solidarietà sociale siano funzionali a garantire la piena attuazione del principio di adeguatezza, ex art. 38, co. 2 Cost.

⁴⁸ La pronuncia aveva ad oggetto la questione di legittimità costituzionale dell'art. 128 del regio decreto-legge 4 ottobre 1935, n. 1827 (Perfezionamento e coordinamento legislativo della previdenza sociale), convertito, con modificazioni, nella legge 6 aprile 1936, n. 1155, e dell'art. 69, primo comma, della legge 30 aprile 1969, n. 153 (Revisione degli ordinamenti pensionistici e norme in materia di sicurezza sociale), per contrasto con l'art. 3, co. 1, Cost. e con il principio di ragionevolezza, nella parte in cui escludono – a differenza di quanto disposto dall'art. 545, co.4, del c.p.c. con riguardo alle retribuzioni – la pignorabilità, nei limiti di un quinto, della pensione di vecchiaia erogata dall'Inps per crediti diversi da quelli vantati dall'Inps stesso e da quelli di natura alimentare. Nel ragionamento compiuto la Corte si trova a ricostruire la ratio dell'art. 38 Cost. e al contempo ad individuare il limite all'operatività del principio di ragionevolezza ed afferma: *"l'art. 38, secondo comma, Cost. è certamente norma che [...] si ispira a criteri di solidarietà sociale e "di pubblico interesse a che venga garantita la corresponsione di un minimum", il cui ammontare è ovviamente riservato all'apprezzamento del legislatore (sul punto si v. sentenza n. 22 del 1969). È ben vero che il pubblico interesse – in cui si traduce il criterio di solidarietà sociale – a che il pensionato goda di un trattamento "adeguato alle esigenze di vita" può, ed anzi deve, comportare – oltre che un dovere dello Stato (da bilanciarsi, in primis, con le esigenze della finanza pubblica: ordinanza n. 342 del 2002) – anche una compressione del diritto di terzi di soddisfare le proprie ragioni creditorie sul bene-pensione, ma è anche vero che tale compressione non può essere totale ed indiscriminata, bensì deve rispondere a criteri di ragionevolezza che valgano, da un lato, ad assicurare in ogni caso (e, quindi, anche con sacrificio delle ragioni di terzi) al pensionato mezzi adeguati alle sue esigenze di vita e, dall'altro lato, a non imporre ai terzi, oltre il ragionevole limite appena indicato, un sacrificio dei loro crediti, negando all'intera pensione la qualità di bene sul quale possano soddisfarsi. Il presidio costituzionale (art. 38) del diritto dei pensionati a godere di "mezzi adeguati alle loro esigenze di vita" non è tale da comportare, quale suo ineludibile corollario, l'impignorabilità, in linea di principio, della pensione, ma soltanto l'impignorabilità assoluta di quella parte di essa che vale, appunto, ad assicurare al pensionato quei "mezzi adeguati alle esigenze di vita" che la Costituzione impone gli siano garantiti, ispirandosi ad un criterio di solidarietà sociale"*.

⁴⁹ La sentenza Corte Cost. n. 256 del 2006 ha ad oggetto, come per quella appena analizzata (sent. n. 506/2002), il tema dell'esclusione della pignorabilità delle pensioni, nel caso di specie con riferimento alla pensione erogata dall'Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani "Giovanni Amendola". I giudici richiamano il ragionamento compiuto nella sentenza n. 506 del 2002, e ripreso poi nella sent. n. 444/2005 relativa alle pensioni erogate dalla Cassa nazionale del notariato ai notai, dichiarando *"l'illegittimità costituzionale della norma censurata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui esclude del tutto la pignorabilità delle pensioni erogate dall'INPGI ai giornalisti anziché prevedere l'impignorabilità, con le eccezioni previste dalla legge per crediti qualificati, della sola parte della pensione necessaria per assicurare al pensionato mezzi adeguati alle esigenze di vita e la pignorabilità nei limiti del quinto della residua parte"*.

Si richiama, sul punto, anche l'ordinanza 23 maggio 2003, n. 173, resa nell'ambito del giudizio di costituzionalità dell'art. 6 c. 3, d.l. 12 settembre 1983, n. 463, invocato per una presunta illegittimità nella parte in cui nel caso di cumulo tra più pensioni, la norma, prevedeva per la scelta del trattamento da integrare al minimo, criteri differenti a seconda che le pensioni appartenessero alla stessa gestione ovvero a gestioni diverse, comprimendo nella prima ipotesi e nella generalità dei casi il diritto del pensionato a mezzi di sussistenza superiori al limite di povertà.

La Corte in questa sede ha precisato che *“l'integrazione al minimo delle pensioni è già, di per sé, finalizzata ad assicurare mezzi adeguati alle esigenze di vita al lavoratore che, in mancanza di altri redditi di una certa consistenza, abbia maturato, sulla sola base dei contributi accreditati, il diritto ad un trattamento pensionistico di importo troppo esiguo per soddisfare i bisogni minimi di protezione della persona, sicché il riconoscimento dell'integrazione può considerarsi sufficiente per garantire il rispetto del principio costituzionale invocato, mentre in merito all'eventuale attribuzione di ulteriori benefici va riconosciuto al legislatore un margine di discrezionalità, anche in relazione alle risorse disponibili (v., da ultimo, sentenza n. 180 del 2001 e ordinanza n. 342 del 2002)”*.

I giudici, dunque, richiamano il principio di ragionevolezza e lo bilanciano con quello di sostenibilità finanziaria per individuare il margine di discrezionalità del legislatore e potersi così esprimere sulla norma oggetto di analisi.

Infine, nella sent. del 29 febbraio 2012, n. 36 la Corte riconosce come questa valutazione del bilanciamento tra molteplici principi o interessi che rilevano debba essere necessariamente compiuta dal legislatore e non spetti altresì al giudice.

All'attenzione dei giudici, era infatti stata sottoposta la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, co. 1, d.l. n. 463/1983 che nel regolamentare la definizione del numero di contributi settimanali da accreditare al lavoratore dipendente nel corso dell'anno solare non prevede, per il lavoratore a tempo parziale, che la soglia minima di retribuzione utile per l'accredito del singolo contributo venga ricondotta al valore dell'ora lavorativa del lavoratore a tempo pieno o al numero di ore settimanali.

La Corte riconosce come questa procedura renda più difficile per il lavoratore a tempo parziale l'accesso all'indennità di natura previdenziale. Al tempo stesso però i giudici ricordano come la previsione di una disciplina diversa, migliorativa per questa categoria lavorativa, comunque non potrebbe essere attribuita dalla stessa Corte, poiché non sarebbe possibile un intervento additivo da parte giudice e inoltre

non risulta rintracciabile in materia un criterio univocamente imposto dalla Costituzione.

L'orientamento, consolidato, della giurisprudenza che mira a valutare le scelte compiute dal legislatore in attuazione dell'art. 38, co. 2 Cost. secondo il parametro della ragionevolezza nel necessario bilanciamento con altri principi costituzionali, tra i quali quello di contenimento della spesa pubblica⁵⁰, trova conferma anche nella recente pronuncia della Cass., sent. n. 104 del 2018, ove si legge: *“non si ravvisa un pregiudizio al principio di adeguatezza e proporzionalità del trattamento pensionistico che deriverebbero da misure di contenimento della spesa pensionistica, in ragione dei principi espressi dalla Corte Costituzionale”* ed ha aggiunto *“[...] nei rapporti di durata il trattamento differenziato, riservato a una determinata categoria di soggetti in momenti diversi nel tempo, non contrasta con il principio di eguaglianza. Spetta difatti alla discrezionalità del legislatore, nel rispetto del canone di ragionevolezza, delimitare la sfera temporale di applicazione delle norme e, da questa angolazione, il fluire del tempo può rappresentare un apprezzabile criterio distintivo nella disciplina delle situazioni giuridiche [...]”*⁵¹. Tale pronuncia, dunque, riconosce e delimita il potere di autonomia e discrezionalità del legislatore al perimetro della ragionevolezza, che di fatto legittima anche previsioni differenziabili.

Approfondendo il tema, è possibile affermare come la discrezionalità concessa al legislatore sia esercitata mediante il ricorso a due elementi principali: il costo fiscale e il costo previdenziale del lavoro dei quali tale soggetto è chiamato a determinarne la consistenza andando a bilanciare le esigenze della cittadinanza sociale con quelle della competitività dell'impresa e del Paese.

Il legislatore nazionale è chiamato ad intervenire non solo con riferimento agli strumenti che si innestano attorno al rapporto di lavoro, ma anche a quelli che investono il rapporto di lavoro, rispetto ai quali è tenuto ad individuare la latitudine

⁵⁰ Si veda da ultimo: Cass., sez. civ., ord. 10 agosto 2023, n. 24450. La questione affronta il tema della liquidazione dei trattamenti pensionistici, erogati dagli enti previdenziali privatizzati ai sensi del d.lgs. n. 509/1994 (quale la Cassa nazionale di previdenza ed assistenza a favore dei dottori commercialisti), ed in particolare la legittimità o meno della variazione, in senso peggiorativo, delle modalità di calcolo della quota reddituale del trattamento pensionistico, in relazione al principio cd. del *pro-rata*, definite dal nuovo regolamento approvato con Decreto 14 luglio 2004. Attraverso tale intervento, il criterio del *pro-rata* è stato reso flessibile e posto in bilanciamento con i criteri di gradualità e di equità fra generazioni consentendo alla Cassa, solo dalla data di entrata in vigore della norma, di adottare delibere in cui il principio del *pro-rata* venga temperato rispetto ai criteri originali. Tra le questioni avanzate, si richiama quella relativa al presunto pregiudizio arrecato ai principi di adeguatezza e proporzionalità del trattamento pensionistico che deriverebbero da misure di contenimento della spesa pensionistica, ritenuta infondata dalla Corte per le ragioni riportate.

⁵¹ Sul punto: Cass. sent. n. 273 del 2011, punto 4.2. del Considerato in diritto, e Cass. sent. n. 94 del 2009, punto 7.2. del Considerato in diritto.

del principio di solidarietà rispetto a quello di corrispettività, andando così a bilanciare contribuzione e prestazione facendo ricorso al parametro offerto dal principio di solidarietà⁵². Tale esternalizzazione della solidarietà andrà a determinare un costo fiscale che finisce per aggiungersi o sostituirsi a quello previdenziale ma che non grava sulle parti o sul datore di lavoro.

Questo progressivo spostamento dei relativi costi fiscali e previdenziali che dovrebbero gravare su lavoro e impresa, ma che ricadono invece sulla comunità nazionale di riferimento, è da imputare anche all'applicazione diffusa dei principi di *flexicurity* elaborati dalla Commissione Europea⁵³.

Tra i meccanismi attraverso i quali i costi si trasferiscono dal datore verso la solidarietà collettiva e generale si annoverano: la solidarietà sociale, la contribuzione figurativa, le integrazioni al minimo, i meccanismi di perequazioni, gli sgravi, le fiscalizzazioni e le decontribuzioni.

Bisogna però riconoscere come questo spostamento a favore della *flexicurity*, che riporta alla mente il modello Beveridgiano⁵⁴ di ridistribuzione dei costi, presuppone una partecipazione solo esterna dell'impresa attraverso la creazione di opportunità di lavoro che però stenta, ad oggi, a realizzarsi a fronte dell'imposizione implicita di costi eccessivi che ricadono sul bilancio dello Stato. Questa è la ragione del perché molto spesso si assiste ad un riposizionamento del finanziamento pubblico dei diritti sociali⁵⁵ dovuto ad una insostenibilità, in prospettiva anche futura, di questa relativa spesa, che di fatto apre ulteriori scenari dibattuti tra i quali anche il presupposto della legittimazione democratica in merito ad un controllo costituzionale su tali atti di natura politica, in particolare viene messa in discussione l'effettiva tenuta del limite costituzionale a protezione di tali diritti che, invece,

⁵² Cfr. E. ALES, *Diritti sociali e discrezionalità del legislatore nell'ordinamento multilivello: una prospettazione giuslavoristica* cit., pp. 458 ss.

⁵³ Sul punto si v. PROSPERETTI, *Ripensiamo lo stato sociale*, Wolters Kluwer, CEDAM, Milano, 2019, Cap. X. rubricato “*Categorie giuridiche, lavoro, welfare: l'evoluzione degli istituti giuridici*” pp. 173 ss.

⁵⁴ Sulla distinzione tra modello Beveridge e Bismarckiano si v. *supra* §1.1.1.

⁵⁵ L'intervento della c.d. ‘mano invisibile’ che di fatto opera per favorire il riassetto degli equilibri trova legittimazione nell'impossibilità per il nostro sistema ordinamentale di raggiungere un equilibrio in maniera autonoma. Il fondamento di questa asserzione si rintraccia nelle parole, puntuali, del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella in occasione della *lectio magistralis* tenuta in Cina presso l'Università Fudan di Shanghai il 24 febbraio 2017 (disponibile qui: <http://www.quirinale.it>.) dove egli afferma: “*La crescita o la ripresa economica non producono di per sé maggiore eguaglianza e inclusione sociale. Per questo obiettivo bisogna mettere in campo meccanismi correttivi pubblici che garantiscano una diffusione equa e non parziale della ricchezza tra la popolazione di ciascuno stato e, oggi, tra i cittadini degli stati [...] l'obiettivo degli stati «non può che essere quello di una più corretta distribuzione del reddito prodotto, di una conseguente riduzione delle disuguaglianze, di uno stimolo della crescita dei Paesi a più debole economia, che consenta, ad esempio, di riassorbire l'altrimenti crescente e inevitabile fenomeno delle migrazioni di massa*”.

sembrano sempre più spesso ‘sacrificati’ e ‘compressi’ in rapporto alle risorse effettivamente disponibili⁵⁶.

1.2.1. Articolo 38 e articolo 32 della Costituzione: il diritto alla salute quale parametro di riferimento del principio di adeguatezza

Come emerge dalle pronunce richiamate nel paragrafo precedente si assiste ad una tendenza, presente anche in dottrina come vedremo⁵⁷, che mira a ricercare una complementarità tra il principio di adeguatezza e altri principi e valori dell’ordinamento.

Tra questi filoni interpretativi non si può non annoverare la correlazione ipotizzata tra tale principio e il diritto alla salute⁵⁸. Sul punto si richiamano alcune sentenze che mirano ad una lettura del parametro delle ‘esigenze di vita’ non più in senso patrimoniale e in funzione della capacità di guadagno, ma in coerenza con “*il senso di solidarietà sociale che di fatto permea l’intera Costituzione*”⁵⁹.

La prima è la sentenza della Corte cost. n. 350/1997⁶⁰, nella quale viene compiuto un ragionamento che mira a sottolineare la differenza tra tutela previdenziale e assistenziale e la non rispondenza al parametro dell’adeguatezza della previsione contenuta all’interno del Testo Unico.

“In ordine alla non manifesta infondatezza, il giudice a quo, dopo aver richiamato una serie di pronunce di questa Corte sull’art. 38 Cost., rileva che la tutela

⁵⁶ Sul punto si v. E. LONGO, *I diritti sociali nella Costituzione italiana: un percorso di analisi*, in RDSS, n. 2, giugno 2017, p. 206.

⁵⁷ Sul punto si rinvia *infra* § 1.3.

⁵⁸ Art. 32 Cost.: “*La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell’individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti. Nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge. La legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana*”.

⁵⁹ Corte cost. sent. n. 350/1997 e Corte cost. sent. n. 87/1991.

⁶⁰ La questione sottoposta all’analisi della Corte da parte del pretore di Trento verteva sulla presunta violazione dell’art. 38, co.2, Cost. da parte degli artt. 74 co.1 e 78, co.2, del d.p.r. 30 giugno 1965, n. 1124. Nel caso di specie la ricorrente aveva contratto nell’esercizio della propria attività di parrucchiera una forma di dermatite da contatto conseguente all’uso quotidiano di sostanze irritanti. L’art. 74 T.U. veniva interpretato dalla Cassazione nel senso che l’espressione *attitudine al lavoro* dovesse essere intesa quale *capacità di lavoro generica* anziché specifica, pertanto, diveniva irrilevante il rapporto esistente tra il tipo di malattia professionale e l’effettiva attività svolta dal lavoratore o la sua qualificazione professionale. Il secondo aspetto attenzionato nel ricorso atteneva alle percentuali di invalidità previste dalle tabelle allegate che secondo l’orientamento maggioritario erano da ritenersi tassative in base all’art. 78 nel medesimo testo unico, di conseguenza, sarebbe precluso al giudice riconoscere al lavoratore una percentuale di inabilità diversa da quella già prevista dalla legge. In questa rigidità di calcolo delle rendite il *giudice a quo* che aveva presentato ricorso alla Corte aveva ravvisato la violazione dell’articolo 38, co.2, Cost.

previdenziale in favore dei lavoratori deve essere più pregnante di quella prevista, in via assistenziale, a tutti i cittadini inabili al lavoro. Da ciò deriva che il concetto di capacità di lavoro generica - che è ancora riferito solo alla vecchia classificazione del lavoro agricolo o industriale - va considerato ormai superato. Con la conseguenza che, secondo questo concetto di capacità generica di lavoro - tralasciamente seguito dalla stessa Corte di cassazione in tema di assicurazione obbligatoria a carico dell'Inail - le norme impugnate si porrebbero in contrasto con l'art. 38, secondo comma, Cost., che impone di assicurare ai lavoratori forme di previdenza che garantiscano mezzi adeguati alle loro esigenze di vita”⁶¹.

Nel ragionamento seguito dalla Corte dopo aver ripercorso la genesi originaria che ha condotto i Padri Costituenti alla, discussa, formulazione dell'art. 38, co.2, Cost., i giudici si concentrano nel sottolineare la natura non risarcitoria della prestazione previdenziale, si legge: “Com'è noto, infatti, tale tipo di assicurazione non è sorto con intenti propriamente risarcitori, ma piuttosto al fine di liberare rapidamente il lavoratore dallo stato di bisogno conseguente all'infortunio o alla malattia (v. sentenza n. 100 del 1991), sulla base di una logica da più parti definita "transattiva". Questa è confermata dalle rispettive posizioni del trilaterale rapporto assicurativo: da un lato il datore di lavoro - sul quale grava la parte più consistente dei contributi - che, per contropartita, viene di regola esonerato dalla responsabilità civile conseguente all'infortunio (artt. 10 e 11 del d.P.R. cit.); dall'altra l'ente previdenziale, che paga le rendite secondo un ammontare - predeterminabile per gli opportuni calcoli statistici sui costi di gestione - con eventuale diritto di regresso verso il datore o di surroga verso i terzi; in ultimo il lavoratore, il quale, con una ridotta partecipazione agli oneri contributivi, viene ad usufruire delle prestazioni fornite dall'Inail in modo quasi automatico, nel contesto di una esclusione dal completo risarcimento secondo le regole della responsabilità civile. Nel sistema così disegnato dal legislatore anche il riferimento al concetto di capacità lavorativa generica consente - tramite il criterio delle percentuali tabellate - di determinare in anticipo sia gli oneri che l'Inail dovrà sopportare, sia i corrispondenti contributi dei datori di lavoro e le rendite alle quali avranno diritto i lavoratori in modo uguale per tutti, quale effetto delle stesse malattie”.

Come invita a riflettere la stessa Corte se da una parte la struttura sulla quale si erge il sistema previdenziale si presenta come eccessivamente rigida dall'altra parte sono ammessi degli spazi di manovra, si pensi alla possibilità di una progressiva personalizzazione dell'indennizzo circa l'effettivo danno subito dal lavoratore. Sul punto la stessa Corte cost. con sent. n. 179 del 1988 ha riconosciuto al lavoratore la

⁶¹ Corte cost., sentenza n. 350/1997.

possibilità di provare la genesi professionale anche di malattie non ricomprese negli elenchi allegati al Testo Unico, in tal modo assecondando anche precise indicazioni espresse dalla Commissione della Comunità Economica Europea⁶².

Alla luce di queste argomentazioni, nel caso di specie, la Corte cost. ha ritenuto che il problema proposto non si configurasse come autentica questione di illegittimità costituzionale.

“Da un lato, infatti, l'interpretazione assunta in termini di diritto vivente, pur presentando margini di opinabilità, non lede il parametro di cui all'ordinanza di rimessione, ove si consideri che assicurare ai lavoratori i "mezzi adeguati alle loro esigenze di vita" (art. 38, secondo comma, Cost.) non impone necessariamente che agli stessi debba essere riconosciuto l'indennizzo anche quando sia provato che l'infortunio o la malattia professionale si siano tradotti in una lesione della capacità lavorativa specifica maggiore della lesione di quella generica. Dall'altro, per tutte le ragioni esposte in precedenza, questa Corte osserva che l'accoglimento della questione in esame andrebbe ad alterare in maniera assai sensibile il sistema risultante dall'attuale assetto normativo, finendo col tradursi in un vero e proprio intervento riformatore surrettiziamente sostitutivo del compito affidato alle scelte legislative”⁶³.

Da ciò ne consegue il ripensamento della copertura assicurativa del danno biologico in termini non più risarcitori della tutela indennitaria, ma come necessaria conferma di questa tutela quale risultante dal combinato disposto degli artt. 32 e 38 Cost. Così, la garanzia indennitaria non avrebbe, dunque, natura risarcitoria ma natura previdenziale. Perché se assunta in termini risarcitori emergerebbero problemi di costituzionalità nel momento in cui non venisse garantito al danno biologico e alle voci di danno una piena e integrale copertura assicurativa.

Il riferimento al parametro relativo alla riduzione della capacità lavorativa risultava essere oggetto anche di un'altra antecedente pronuncia della Consulta, si tratta della sent. n. 87 del 1991⁶⁴, avente ad oggetto il giudizio di legittimità costituzionale degli

⁶² Raccomandazione n. 66/462/CEE del 20 luglio 1966.

⁶³ Corte cost., sent. n. 350/1997, Considerato in diritto, par. 6.

⁶⁴ La questione in fatto verteva sulla rendita per malattia professionale che era stata negata al ricorrente - infermiere addetto per più di quindici anni alla sala operatoria ed alla sterilizzazione della strumentazione medica con ossido di etilene - nonostante fosse certa l'eziologia professionale (per l'esposizione a questo ed altri gas presenti nella sala operatoria) delle patologie riscontrategli. Di queste, la fotofobia comportava, infatti, un'inabilità del solo 5%, mentre la azoospermia (sterilità) non era classificata quale causa di riduzione della capacità lavorativa. Era stato rilevato, in sede di giudizio, che il pregiudizio conseguente a quest'ultima affezione, se valutato in base alle tabelle

artt. 2, 3 e 74 del d.P.R. 30 giugno 1965 n. 1124 (Testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali) promosso dal pretore di Torino in riferimento agli artt. 3,32, co.1, 35 co.1, e 38 co.2 Cost. *“nella parte in cui non prevede il risarcimento del danno c.d. biologico patito dal lavoratore nello svolgimento e a causa delle proprie mansioni”*.

In particolare, le norme impugnate *“considerano oggetto di copertura assicurativa soltanto le ipotesi in cui il lavoratore, a seguito di infortunio o malattia professionale, abbia subito una riduzione della propria capacità lavorativa, escludendo perciò i casi in cui la menomazione dell'integrità psico-fisica, della quale sia peraltro accertata l'eziologia professionale, non abbia alcuna incidenza sull'attitudine al lavoro. Di qui la violazione dei principi di tutela della salute, del lavoro e dell'effettività delle garanzie assicurative, nonché del principio di eguaglianza e ragionevolezza”*⁶⁵.

La Corte avvia il suo ragionamento, che poi la condurrà alla pronuncia di inammissibilità della questione, dalla *ratio* sottesa alle differenti disposizioni costituzionali che nel caso di specie vengono ritenute violate. In particolare si legge: *“l'esclusione dell'intervento pubblico per la riparazione del danno alla salute patito dal lavoratore in conseguenza di eventi connessi alla propria attività lavorativa non può dirsi in sintonia con la garanzia della salute come diritto fondamentale dell'individuo e interesse della collettività (art. 32 Cost.) e, ad un tempo, con la tutela privilegiata che la Carta costituzionale riconosce al lavoro come valore fondante della nostra forma di Stato (artt. 1, primo comma, 4, 35 e 38 Cost.), nel quadro dei più generali principi di solidarietà (art. 2 Cost.) e di eguaglianza, anche sostanziale (art. 3 Cost.)”*⁶⁶.

Il giudice sottolinea che se da una parte l'ampliamento della tutela sarebbe anche in linea con la tendenza all'espansione della copertura assicurativa dei rischi del lavoratore, dall'altra questo comporterebbe nel caso di specie una innovazione legislativa che di fatto spetta al legislatore.

concernenti il danno alla persona doveva essere quantificato nella misura del 30%, il giudice a quo allora aveva ritenuto che il diniego di tutela assicurativa - conseguente all'assenza di incidenza sulla capacità lavorativa – comportasse una violazione dei principi di tutela della salute, del lavoro e dell'effettività delle garanzie assicurative, nonché del più generale principio di ragionevolezza e di uguaglianza.

⁶⁵ Corte cost., sent. n. 87 del 1991.

⁶⁶ Ibidem.

In successive pronunce della Corte⁶⁷ viene messo in luce come la concreta realizzazione del collegamento tra l'adeguatezza dell'art. 38 Cost. e la tutela della salute, art. 32 Cost., sia affidata, nei limiti della ragionevolezza, alle discrezionali scelte del legislatore, come avviene per qualsiasi altra tutela previdenziale. Pertanto, il significato dell'adeguatezza non viene condizionato soltanto dal bilanciamento con le esigenze di contenimento della spesa ma anche dal necessario collegamento con altri diritti fondamentali in piena coerenza con i complessivi valori costituzionali.

Sul punto si riprende il ragionamento seguito dalla Corte cost. nella sent. del 9 dicembre 2006, n. 426 avente ad oggetto il giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 13, co.6, secondo e terzo periodo, del d.lgs. 23 febbraio 2000, n. 38 in relazione alla presunta violazione degli artt.3, co.2, 38, co.2, e 76 della Costituzione.

La questione verteva sulla mancata previsione da parte del secondo e terzo periodo del co. 6 dell'art. 13, d.lgs. n. 38/2000 di una possibile valutazione complessiva dei postumi conseguenti ad infortuni o malattie professionali disciplinate dal citato decreto legislativo con quelli conseguenti ad infortuni o malattie professionali verificatesi o denunciate prima dell'entrata in vigore del medesimo decreto⁶⁸. Veniva così dedotto, per la parte che qui rileva, la presunta violazione dell'art. 38, co. 2 Cost, a fronte della previsione di una franchigia di indennizzo da parte del legislatore, che si mostrerebbe *“quale ablazione del diritto ad ottenere i mezzi adeguati alle esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria”*⁶⁹.

In merito a questa presunta violazione dell'art. 38 Cost. la Corte, ritenendo la questione di legittimità costituzionale non fondata, si è pronunciata in tal senso: *“Quanto all'art. 38 secondo comma, Cost., si deve osservare che esso rimette alla discrezionalità del legislatore la determinazione dei tempi, dei modi e della misura delle prestazioni sociali sulla base di un razionale temperamento con la soddisfazione di altri diritti, anch'essi costituzionalmente garantiti, e nei limiti delle compatibilità finanziarie. Del resto, l'assicurazione contro gli infortuni e le*

⁶⁷ Si richiama in particolare la sent. Corte cost., 19 dicembre 2006, n. 426.

⁶⁸ Nel caso di specie un lavoratore già titolare di rendita raggugliata al 14% di inabilità lavorativa, in conseguenza di un precedente infortunio sul lavoro verificatosi prima dell'entrata in vigore del d.lgs. 23 febbraio 2000, n. 38 aveva promosso ricorso nei confronti dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali (Inail) per il conseguimento delle prestazioni assicurative dovute per un successivo infortunio sul lavoro subito il 31 maggio 2001, in esito al quale era residua una menomazione della sua integrità fisica pari al 4,5%, come tale inferiore al minimo indennizzabile ai sensi dell'art. 13 del citato d.lgs. n. 38/2000.

⁶⁹ Corte cost., sent. del 9 dicembre 2006, n. 426.

malattie professionali non è ispirata al criterio della piena socializzazione del rischio, giacché il d.P.R. n. 1124 del 1965 circoscrive l'ambito della sua operatività in relazione sia all'aspetto oggettivo, che a quello soggettivo. In tale prospettiva l'adeguatezza della tutela assicurata dal d.lgs. n. 38 del 2000 dev'essere valutata tenendo presente l'innovazione legislativa nel suo complesso. Sotto questo aspetto non può negarsi che la nuova disciplina è migliorativa rispetto al precedente regime, prevedendo essa non solo l'abbassamento del grado minimo indennizzabile dall'11 per cento al 6 per cento, ma anche l'estensione della copertura a tipologie di danni prima non contemplate, oltre ad una maggiore personalizzazione dell'indennizzo [...]. Parimenti non contrastante con il parametro costituzionale in esame, appare la disciplina particolare della valutazione delle inabilità preesistenti all'entrata in vigore del nuovo regime, in occasione di un nuovo infortunio o di una nuova malattia professionale. In caso di evento lesivo posteriore al 25 luglio 2000 preceduto da altra menomazione già indennizzata, il nuovo sistema assicura una prestazione aggiuntiva ove la lesione posteriore sia di grado superiore al 5 per cento. In questa ipotesi, l'assicurato, oltre all'indennizzo in capitale o rendita, spettante ai sensi dell'art. 13 del d.lgs. n. 38 del 2000, continuerà a percepire la rendita corrisposta ai sensi della disciplina precedente; rendita alla quale si applicheranno tutti gli istituti giuridici già previsti dal testo unico del 1965 (revisione, rivalutazione, quote integrative). Se invece, la menomazione precedente non sia stata indennizzata, il danno biologico sopravvenuto sarà rapportato non all'integrità psico-fisica completa, ma a quella ridotta per effetto della preesistente menomazione. Da un simile quadro complessivo risulta dunque che la tutela approntata dal nuovo sistema non configge con il canone costituzionale invocato"

⁷⁰.

⁷⁰ Sul punto *ex multis*: Corte cost. n. 17 del 1995 e Corte cost. n. 310 del 1994.

1.3. Il ruolo della dottrina nella definizione del principio di adeguatezza

Al pari della giurisprudenza costituzionale anche larga parte della dottrina⁷¹ si è interrogata sull'indeterminatezza della formulazione utilizzata al secondo comma dell'art. 38 Cost., sia con riferimento al criterio di misura, quello dell'adeguatezza, quanto al referente, le esigenze di vita, così da imporre la necessità di precisarne i contenuti attraverso il riferimento ad altri parametri, individuati in primo luogo, come già accaduto per la giurisprudenza costituzionale, in altre disposizioni costituzionali⁷², tenendo conto anche dell'evoluzione del sistema previdenziale e delle esigenze delle finanze pubbliche⁷³. Quest'ultime, in particolare, hanno costituito un parametro di riferimento *“insieme all'esigenza di garanzia di una ragionevolezza nella distribuzione intra generazionale e fra gli eventi protetti”*⁷⁴.

L'aspetto legato alla tutela delle generazioni future ha di fatto introdotto ulteriori riflessioni *a latere* come quella relativa alla effettiva capacità di tenuta del sistema in termini di sostenibilità intergenerazionale⁷⁵.

Le molteplici interpretazioni fornite della norma hanno finito, come vedremo, per produrne un'eccessiva elasticità rendendola *“sovraccaricata di contenuti e finalità”*⁷⁶, sempre più ampi.

1.3.1. Articolo 38 e articolo 36 della Costituzione: verso un necessario incremento delle prestazioni monetarie

Il primo orientamento dottrinale che muove da questa esigenza di analisi del parametro dell'adeguatezza previdenziale in relazione ad altri principi costituzionali è quello compiuto con l'art. 36 della Costituzione. Tale disposizione enuncia il diritto di ogni lavoratore ad ottenere una retribuzione rispondente ai principi di proporzionalità e sufficienza: *“Il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa. La*

⁷¹ Si vedano *ex multis*: R. PESSI, *Il principio di adeguatezza della prestazione previdenziale nella giurisprudenza costituzionale*, in RDSS, n. 3, 2016, pp. 513 ss.; G. LUDOVICO, *Il principio di adeguatezza delle prestazioni previdenziali nella giurisprudenza della Corte Costituzionale* cit., pp. 815 ss.; G. CANAVESI, *I mezzi adeguati alle esigenze di vita tra idealità e utopia* cit., pp. 788 ss.

⁷² Per un quadro completo v. *supra* § 1.2. e § 1.2.1.

⁷³ Come vedremo molti dei ragionamenti fatti hanno svelato la concezione stessa del principio di adeguatezza quale ostaggio delle risorse di bilancio disponibili in un determinato momento storico.

⁷⁴ P. SANDULLI, *Nuovi modelli di protezione sociale fra istanze risalenti e pretese recenti: profili di criticità e problemi di finanziamento*, in Mass. giur. lav., n. 3, 2019, p. 638.

⁷⁵ Per approfondire v. *infra* § 1.4.2.

⁷⁶ R. PESSI, *Il principio di adeguatezza della prestazione previdenziale nella giurisprudenza costituzionale*, in RDSS, n. 3, 2016, p. 513.

*durata massima della giornata lavorativa è stabilita dalla legge. Il lavoratore ha diritto al riposo settimanale e a ferie annuali retribuite, e non può rinunziarvi*⁷⁷.

Secondo un primo orientamento non sussisterebbe un vincolo giuridico tra corrispettività della retribuzione e pensione, ma una relazione “concettuale e politica”⁷⁸, per cui: ‘la prestazione previdenziale non può dirsi retribuzione differita’; se così non fosse, infatti, il primo interrogativo sarebbe il seguente: la prestazione minima da garantire dovrebbe essere uguale per tutti i lavoratori? E poi a seguire: sulla base di quali criteri? Dovrebbe poi sussistere una correlazione tra contribuzione e misura delle prestazioni? Secondo tale pensiero, dunque, che non identifica la prestazione previdenziale in termini di retribuzione, in sostanza non è richiesto che la prestazione previdenziale minima debba essere inferiore al ‘salario familiare’ ex art. 36 Cost., anzi, diviene necessario bilanciare tra merito del lavoro e solidarietà. Anche perché quella ‘corrispettività previdenziale’ non troverebbe poi fondamento nella Costituzione, che non solo non ne fa esplicito richiamo ma neanche specifica quel *quomodo* della realizzazione dei mezzi adeguati⁷⁹.

La mancanza di tali riferimenti espliciti ha fatto così supporre che non vi sia un nesso relazionale tra contribuzione e prestazione previdenziale tale per cui a fondamento del sistema di sicurezza sociale oggi troveremmo il principio del bisogno e non quello del rischio. Inoltre, “così, come nel caso della corrispettività lavoristica la prestazione lavorativa è una delle determinanti della retribuzione, essendo il principio di proporzionalità, come detto, corretto da quello di sufficienza, nel caso della corrispettività previdenziale, affermata dal diritto legislativo ma non a livello costituzionale, la contribuzione versata è una delle determinanti, peraltro solo eventuale, della prestazione previdenziale (o di

⁷⁷ Art. 36 Cost.

⁷⁸ Sul punto si v. *ex multis*: P. OLIVELLI, *La costituzione e la sicurezza sociale. Principi fondamentali*, Giuffrè, 1988; M. CINELLI, *Problemi di diritto della previdenza sociale*, Giappichelli, 1989, analogamente E. ALES, *Diritti sociali e discrezionalità del legislatore nell'ordinamento multilivello: una prospettiva giuslavoristica* cit., p. 468. L'A. sottolinea come l'equiparazione funzionale tra retribuzione e prestazione pensionistica sia errata a fronte, *in primis*, della differente logica che soggiace a ciascuna prestazione: la retribuzione, infatti, è primariamente legata al principio di corrispettività lavoristica, la prestazione previdenziale, invece, è legata a quello di corrispettività previdenziale e condizionata dalla determinazione politica dell'equilibrio economico, sociale e demografico del sistema.

⁷⁹ Sul punto si richiama R. CASILLO, *La pensione di vecchiaia, un diritto in trasformazione* cit., p. 185, la quale sostiene che: “Nella prospettiva definita dallo Stato sociale costruito intorno al lavoro e alla partecipazione dei lavoratori (artt. 1-4 Cos.), la proporzionalità e la sufficienza della retribuzione, ‘scopo del diritto’ di cui all’art. 36, sono elementi estranei all’adeguatezza della prestazione di pensione, scopo del diritto di cui all’art. 38 Cost. Questo perché, ab origine, sono diverse le funzioni delle due garanzie costituzionali [...]”.

sicurezza sociale)”⁸⁰. In entrambi i casi però si nota come questo principio di corrispettività, sia esso declinato in termini retributivi che previdenziali, non risulti idoneo a garantire rispettivamente l’esistenza libera e dignitosa piuttosto che i mezzi di vita adeguati senza che vi sia l’intervento da parte del legislatore.

Inoltre, come spiega anche la Corte di Giustizia dell’UE⁸¹ essendo il nostro sistema previdenziale finanziato dai contributi e non dalla fiscalità generale, la corrispettività pura senza, dunque, una solidarietà anche intercategoriale porterebbe a non riconoscere il sistema come previdenziale, ma invece a configurare l’ente gestore come impresa e di conseguenza sarebbe sottoposto alle regole del TFUE in materia di concorrenza e libera prestazione di servizi. Pertanto, il nesso che secondo tale orientamento si rinviene tra art. 36 e art. 38 Cost. si sviluppa solo sul piano tra contributo di lavoro e pensione e non anche tra retribuzione e pensione⁸².

Vi è, invece, un orientamento contrario che nega del tutto il nesso tra le due disposizioni costituzionali, a fronte della indeterminatezza che potrebbe portare a volte ad assumere come riferimento il principio di proporzionalità altre volte quello di sufficienza, finendo comunque per rimettere la scelta al legislatore⁸³.

Sempre dello stesso segno, ma con argomentazioni in parte nuove si pone quella corrente di pensiero che nell’interpretazione del principio di adeguatezza si è soffermata sul tema della correlazione tra pensione contributiva e retributiva, sia per quanto attiene alla loro differenziazione sia per gli effetti che la discontinuità retributiva e contributiva ha rispetto all’effettiva tenuta del principio del parametro costituzionale⁸⁴.

Con riferimento alla pensione contributiva e a quella retributiva, sembrerebbe alquanto complesso ricondurre l’art. 38 Cost. all’art. 36 Cost. soprattutto nelle ipotesi di discontinuità e povertà lavorativa; questo perché le prestazioni previdenziali, tra le quali rientra la pensione contributiva, se dovessero essere

⁸⁰ E. ALES, *Diritti sociali e discrezionalità del legislatore nell’ordinamento multilivello: una prospettiva giuslavoristica* cit., p. 469.

⁸¹ *Sentenze Cisal e Kattner*.

⁸² R. CASILLO, *La pensione di vecchiaia, un diritto in trasformazione* cit., pp. 185 ss.

⁸³ Sul punto si v. *ex multis*: P. SANDULLI, *L’adeguatezza delle prestazioni fra parametro retributivo e compatibilità economica*, in *RDSS*, n. 4, dicembre 2015, pp. 687 ss.; A. AVIO, *Il difficile superamento delle categorie tradizionali: il dialogo tra legislatore e Corte costituzionale sulle pensioni di vecchiaia*, in *LD*, n. 3/2015, p. 445 ss.; D. CASALE, *L’automaticità delle prestazioni previdenziali. Tutele, responsabilità e limiti*, Bononia University Press, Bologna, 2017, pp. 43 ss..

⁸⁴ P. SANDULLI, *L’adeguatezza delle prestazioni fra parametro retributivo e compatibilità economica* cit.; E. ALES, *Il sistema pensionistico a 25 anni dalla riforma* cit.; R. VIANELLO, *L’adeguatezza come unità di misura etico-sociale ed economica della prestazione previdenziale* cit.; S. RENGA, *La tutela sociale dei lavori*, in *Monografie RDSS*, Giappichelli, Torino, 2006, p.78.

riproporzionate in relazione alla quantità e qualità del lavoro svolto andrebbero a postularsi in un trattamento minimo irriducibile che corrisponderebbe ad una prestazione almeno pari a quel minimo vitale che permetterebbe la realizzazione dell'eguaglianza sostanziale. Verrebbe così in rilievo anche il dettato dell'art. 3 Cost., che si scontrerebbe a sua volta con il dettato dell'art. 38, co. 2 Cost. che richiede come requisito per l'*an* della prestazione la qualifica di lavoratore.

Con riferimento, invece, alla pensione contributiva oltre ad invocare il rapporto tra art. 38 e 36 Cost. è necessario comprendere come la differenziazione tra le due pensioni non risulti utile per la comprensione del principio di adeguatezza, perché di fatto sussistono numerosi elementi comuni: requisito contributivo richiesto per entrambe, lo scostamento del requisito anagrafico che è minimo, in sostanza sembra operando tale parallelismo tra le due forme si persegua l'intenzione di favorire il pensionamento delle fasce più abbienti dei lavoratori ma non si accenna in alcun modo ai problemi esposti fino ad ora⁸⁵.

Sempre nell'ottica di negare la possibile correlazione esistente tra artt. 36 e 38 Cost. vi è parte della dottrina che pone a fondamento di tale negazione il metodo di calcolo dei due principi, muovendo altresì dal presupposto che la garanzia previdenziale è per tutti i lavoratori anche quando una delle due disposizioni non sia loro applicabile⁸⁶.

Si ritiene necessario precisare che la riflessione condotta sull'art. 36 Cost. e sul principio di adeguatezza attiene prettamente ai trattamenti pensionistici, a fronte del carattere non temporaneo degli stessi. Mentre le altre prestazioni previdenziali tutelano eventi che sono di principio temporanei, andando a generare un bisogno che solitamente può essere rapportato alla retribuzione persa, per cui andrebbero ad assolvere ad una funzione meramente indennitaria, c.d. sostitutiva della retribuzione, e rispetto alle quali la correlazione tra art. 36 e 38, co.2 Cost. potrebbe avere un possibile fondamento. Volendo fare un esempio di prestazione avente natura temporanea si pensi alla Nuova prestazione di Assicurazione Sociale per l'Impiego ⁸⁷, rispetto alla quale è evidente la propria ispirazione al principio di

⁸⁵ In tale senso si v. S. RENGA, *La tutela sociale dei lavoratori* cit.. Critici verso questa disposizione, anche per i dubbi di costituzionalità che solleva si v. R. CASILLO, *La pensione di vecchiaia, un diritto in trasformazione* cit., p. 166.; G. CANAVESI, *Età pensionabile, prosecuzione del rapporto fino a settant'anni e licenziamento nella riforma pensionistica del 2011*, in *DRI*, n. 3, 2013 p. pp. 678 ss.

⁸⁶ G. GIACOBBE, D. GIACOBBE, *Il lavoro autonomo: contratto d'opera*, Giuffrè, Milano, 2009, pp.30 ss..

⁸⁷ La NASpI (in sostituzione di ASpI e mini-ASpI) è stata introdotta dal d.lgs. 4 marzo 2015, n. 22, come da ultimo modificato dalla Legge di Bilancio 2022 (Legge 30 dicembre 2021, n. 234, art. 1, commi 221-222). È preordinata ad assicurare sostegno al reddito dei lavoratori subordinati che abbiano perduto involontariamente la propria occupazione (art. 1).

adeguatezza, sia per il *décalage*, pari al 3% a partire dal primo giorno del sesto mese di fruizione, sia per la commisurazione alla retribuzione imponibile mensile degli ultimi quattro anni.

1.3.2. *Benefits in cash e benefits in kind*: la rilettura del concetto di adeguatezza in chiave sistemica

Una nuova prassi interpretativa è invece volta all'analisi del tema dell'adeguatezza in chiave sistemica e prende le mosse dallo studio del fenomeno della disoccupazione, quale evento da analizzare non in relazione al solo rapporto di lavoro ma al mercato del lavoro, finendo così per valorizzare lo stesso settore della sicurezza sociale come strumento funzionale alla liberazione dal bisogno dell'individuo e della collettività nel quale è inserito. In questi termini, dunque, laddove l'occupazione venga meno, per differenti motivi, è compito dello Stato garantire all'individuo i mezzi adeguati alle esigenze di vita (art. 38, co. 2 Cost.) in una prospettiva che può apparire come strettamente monetaria, ma che in realtà assume una dimensione legata ai servizi finalizzati alla realizzazione del diritto-dovere al lavoro, che però non si traduce nella eliminazione delle prestazioni di disoccupazione, ma determina *“un circuito virtuoso in forza del quale il lavoro retribuito torni a essere lo strumento principe di Sicurezza Sociale”*⁸⁸.

Questo *in primis* perché il permanere in una situazione continuativa di disoccupazione comporta un costo per il sistema di protezione sociale, che diventerà un domani insostenibile.

Così il legislatore ha inserito tra i beneficiari delle politiche e dei servizi per il lavoro i soggetti titolari di trattamenti di integrazione salariale.

Secondo tale orientamento, dunque, diventa sempre più importante giungere ad un'interpretazione dell'adeguatezza non più in chiave meramente monetaria ma sistemica. Per adeguatezza sistemica si intende la creazione di un nesso, inscindibile e direttamente proporzionale in termini di efficacia *“tra politiche, servizi e prestazioni monetarie, basato sul felice connubio tra diritto al lavoro, diritto a una retribuzione proporzionata e sufficiente, diritto ai mezzi adeguati; un connubio che trova il suo collante nel dovere al lavoro”*⁸⁹.

Per dare seguito a questa adeguatezza sistemica diviene necessario stabilire un nesso tra gli artt. 4 e 38, co. 2 Cost. al fine di evitare che il legislatore

⁸⁸ E. ALES, *La garanzia dei mezzi adeguati alle esigenze di vita dei disoccupati ovvero dell'adeguatezza sistemica*, in *RVTDL*, numero straordinario, 2022, p. 280.

⁸⁹ Ibidem.

nell'individuare il fondamento giuridico della rete di servizi per le politiche del lavoro, anziché richiamare soltanto gli artt. 1, 4, 35, 37 Cost., faccia riferimento anche all'art. 38, co. 2 Cost., e anche all'art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

Nella prospettazione sistemica, mezzi adeguati alle esigenze di vita del soggetto protetto, devono essere intesi, quindi, non solo come risorse (*benefits in cash*) ma anche come strumenti (*benefits in kind*), secondo una distinzione tipica della visione transatlantica della sicurezza sociale⁹⁰.

Questo determina un'estensione dei destinatari delle politiche di sostegno al reddito nei periodi di non lavoro, andando a ricomprendere anche i collaboratori coordinati e continuativi, per cui il richiamo dell'art. 35 Cost. dovrà essere letto in connessione con l'art. 4 e 38, co. 2 Cost., a fronte proprio dell'estensione del concetto di lavoratore alle ipotesi delle collaborazioni.

Nella stessa prospettiva si giustifica la scelta del legislatore del 2017, poi confermata, di prevedere che i centri per l'impiego e gli organismi autorizzati alle attività di intermediazione in materia di lavoro si dotino di uno sportello dedicato al lavoro autonomo. In particolare, è stato prospettato un nuovo servizio da proporre da parte dei centri per l'impiego e rivolto ai lavoratori con disabilità, dal quale si evince nella *ratio* del legislatore, art. 10 co. 4, l. n. 81/2017, il riconoscimento dell'importanza della riqualificazione anche per il lavoratore autonomo, nonostante la particolare condizione di disabilità.

La concezione che coglie il principio di adeguatezza in una dimensione sistemica muove da alcune posizioni di dottrina e giurisprudenza che individuano una nuova prospettiva interpretativa limitatamente al trattamento pensionistico, preso qui in oggetto.

Se con riferimento, infatti, alla dottrina è possibile individuare due correnti di pensiero ben distinte: la prima che rintraccia un'effettiva sovrapposizione tra le prestazioni garantite dall'assistenza sociale e quelle della previdenza sociale, rivolte rispettivamente ai cittadini e a ciascuna lavoratore, a fronte del fatto che entrambe rispondono alla stessa garanzia costituzionale, ovvero "*la liberazione del cittadino*

⁹⁰ Che fa capo ad E. ALES, *La sicurezza sociale nel Diritto Internazionale e nel diritto dell'Unione Europea*, in E. ALES, G. CANAVESI, D. CASALE, R. CASILLO, M. ESPOSITO, G. LUDOVICO, R. VIANELLO, *Diritto della Sicurezza Sociale*, Giuffrè, Milano, 2021, pp. 33 ss.

dal bisogno come condizione per l'effettivo esercizio dei diritti civili e politici”⁹¹. L'altra corrente di pensiero, invece, muove dall'esistenza di un legame tra l'art. 36 e art. 38 Cost., sostenendo che ci deve essere una corrispettività tra il *quantum* della prestazione previdenziale pensionistica e il merito lavorativo, ammettendo soltanto uno scostamento minimo tra le stesse⁹².

Con riferimento, invece, all'orientamento giurisprudenziale è possibile rintracciare una corrente, tendenzialmente unitaria, che di fatto mira a valutare tali prestazioni previdenziali nell'ottica di un bilanciamento con la tenuta finanziaria della spesa pubblica⁹³.

Questi orientamenti, sia dottrinali che giurisprudenziali, pongono l'attenzione sulle prestazioni economiche individualizzate, andando a sbilanciare il concetto di adeguatezza verso una declinazione prettamente di natura economica.

La teoria che, invece, sia possibile definire il principio di adeguatezza in una chiara logica sistemica, porterebbe a ritenere che le misure a sostegno della vecchiaia, siano individuabili non solo in tutele economiche riconosciute al soggetto ma anche in servizi (*benefits in kind*) quali ad esempio i servizi sociali, il servizio sanitario nazionale e gli sgravi fiscali che l'ordinamento prevede con riferimento ad alcuni soggetti tutelati. Non solo, ma rientrerebbero nella nozione di mezzi adeguati ad integrare la *ratio* della disposizione costituzionale anche le previsioni introdotte dal legislatore che consentono ad oggi la cumulabilità del trattamento pensionistico con redditi da lavoro autonomo e dipendente, fatta eccezione per alcuni specifici casi, oppure la possibilità di una integrazione del trattamento pensionistico con quello a carico della previdenza complementare. In entrambi i casi però, è doveroso sottolineare, si tratta di trattamenti, come i redditi da lavoro, cumulabili con la pensione e le prestazioni rese dalla previdenza complementare, che richiedono a monte l'attivazione da parte del soggetto e dunque un suo comportamento attivo ed una sua volontà.

Quello che però viene a più riprese criticato in questa concezione sistemica è la riconduzione di tali trattamenti previdenziali di natura pensionistica a prestazioni

⁹¹ L. FOGLIA, *Solidarietà e adeguatezza nel sistema pensionistico. Contributo ad un dibattito*, in *Il diritto del mercato del lavoro*, 3, Esi, Napoli, 2017. L' A, sul punto, richiama le considerazioni autorevoli di M. PERSIANI, *Ancora sull'esigenza di una solidarietà previdenziale*, in *Arg. dir. lav.*, v. 21, n. 3, 2016.

⁹² M. CINELLI, *L'effettività delle tutele sociali tra utopia e prassi*, in *RDSS*, n.1, 2016, pp. 21 e ss. Aderisce a tale impostazione, R. PESSI, *Il principio di adeguatezza della prestazione previdenziale nella giurisprudenza costituzionale cit.*, pp. 514 e ss., nonché R. PESSI, *Tornando su adeguatezza e solidarietà nel welfare*, in *RDSS*, n. 4, 2016, p. 596 e ss., spec. p. 599.

⁹³ Sul punto si v. *supra* §1.2.

economiche e di servizi che inevitabilmente sconfinano nell'ambito dell'assistenza sociale.

I servizi sociali, così come il servizio sanitario nazionale, per fare un esempio, infatti, erogano prestazioni alla generalità degli individui, nel primo caso laddove siano portatori di requisiti espressamente previsti per legge, nel secondo caso, invece, si rivolgono a chiunque versi in una condizione di necessità e bisogno; dunque, si tratta di prestazioni non esclusivamente indirizzate a lavoratori, e soprattutto non impostate nel pieno rispetto del principio di adeguatezza⁹⁴, pertanto tale teoria, sembra ad oggi non avere seguito, a fronte dell'effettiva commistione che si realizzerebbe tra previdenza e assistenza sociale.

1.4. Un'ulteriore questione aperta: quale sostenibilità per i diritti sociali e previdenziali?

Premessa la ricostruzione compiuta nei paragrafi precedenti finalizzata a mettere in luce in modo analitico alcuni dei nodi principali relativi all'interpretazione e applicazione dell'art. 38 Cost., oltre che a quelle che sono le peculiarità del nostro sistema di sicurezza sociale, risulta chiaro come oggi questo impianto incontri numerosi problemi in merito alla sua effettiva 'tenuta'⁹⁵.

Si introduce, dunque, nelle pagine a seguire la questione relativa alla sostenibilità del sistema previdenziale che è di fatto strettamente legata anche al come garantire il parametro dell'adeguatezza delle prestazioni future davanti al progressivo ridursi delle risorse disponibili; inoltre, come abbiamo avuto già modo di vedere⁹⁶, il riferimento alla sostenibilità finanziaria è stato assunto, più volte, quale parametro funzionale a definire la ragionevolezza delle scelte compiute dal legislatore in materia previdenziale e prevalentemente pensionistica.

⁹⁴ Cfr. G. CANAVESI, E. ALES, *Mezzi adeguati alle esigenze di vita, un concetto ineffabile?* in *Seminari Previdenziali Maceratesi*, 2022, pp. 180 e ss.

⁹⁵ Per approfondire si v.: P. BOZZAO, *L'«adeguatezza retributiva» delle pensioni: meccanismi perequativi e contenimento della spesa nella recente lettura della Corte costituzionale* (intervento al Seminario sulla sentenza della Corte costituzionale n. 70/2015, Roma, 15 maggio 2015), in *Federalismi.it*, n. 10/2015, pp. 11 ss.; M. D'ONGHIA, *Sostenibilità economica versus sostenibilità sociale. La Corte costituzionale, con la sentenza n. 70/2015, passa dalle parole (i moniti) ai fatti* (Relazione al Convegno su «Prospettive della sicurezza sociale nel *Jobs Act*», Roma, 15 aprile 2015), in *RDSS*, n. 2, 2015, pp. 319 ss.

⁹⁶ Si v. *supra* §1.2.

È indubbio, infatti, come l'invecchiamento demografico⁹⁷, la crisi occupazionale, il calo della natalità producano forti tensioni sulla sostenibilità intra e intergenerazionale del sistema di welfare previdenziale.

A questo si aggiunga anche uno degli elementi più sensibili del sistema pensionistico, ovvero le condizioni flessibili di uscita, legate, nella l. n. 335/1995, tale per cui ad un meccanismo di incentivo alla permanenza nel mercato del lavoro, che se da una parte consente al lavoratore di effettuare una scelta consapevole del *trade-off* tra accesso al sistema e ammontare ridotto della prestazione, dall'altra tale meccanismo, in una dimensione collettiva, costituisce un ostacolo al raggiungimento di un equilibrio sistematico tra popolazione lavorativa attiva e popolazione in pensione.

In aggiunta a queste nuove dinamiche, si segnalano anche gli ingenti investimenti che hanno caratterizzato la spesa pubblica di qualche decennio fa, e che di fatto mostrano una scarsa preoccupazione per le conseguenze future contribuendo notevolmente alla determinazione dell'attuale affanno del debito pubblico italiano.

1.4.1. Le implicazioni derivanti dalla riforma pensionistica del 1995

La scelta operata con la l. n. 335/1995 ha inevitabilmente concorso alla creazione di un sistema fondato su un meccanismo di gestione a ripartizione nel quale il *“contributo degli attivi viene immediatamente utilizzato per soddisfare i titolari delle prestazioni in essere, coprendo, peraltro, soltanto una parte relativa dei costi delle stesse”*⁹⁸. Un sistema così strutturato non può contare su avanzi di gestione e al tempo stesso non essendo ammessi investimenti sui mercati finanziari non può neanche generarli autonomamente; non solo, il metodo di calcolo contributivo, infatti, *“ha un costo pesante perché l'onere del riaggiustamento necessario a mantenere l'equilibrio del conto previdenziale è a carico degli assicurati, anziché*

⁹⁷ Con riferimento ai condizionamenti operati dal fattore demografico si rinvia a M. CINELLI, *La problematica riforma del sistema nazionale di sicurezza sociale. Il nodo delle pensioni e degli ammortizzatori sociali*, in G. FERRARO (a cura di), *Redditi e occupazione nelle crisi d'impresa*, Giappichelli Editore, 2014, p.3. L'Autore affronta il ruolo del fattore demografico quale causa di alcune problematiche del sistema di previdenza italiano, con l'intento di riflettere su alcuni falsi miti che si annidano attorno al tema. In particolare, l'A. ritiene che l'invecchiamento demografico (quale fenomeno in parte ricollegabile anche alla disoccupazione giovanile) sia sì dipendente dall'andamento dell'economia, ma debba essere necessariamente riconducibile anche a quella stretta su condizioni e entità dei trattamenti pensionistici che di fatto incide in maniera ulteriormente negativa. Aggiunge anche che se da una parte tale inasprimento dei requisiti anagrafici per il pensionamento o la restrizione del livello di tali trattamenti sia funzionale a favorire un equilibrio del sistema, dall'altro finisce per incrementare il rischio di un progressivo abbassamento del livello di copertura pensionistica lasciando scoperte cospicue aree di bisogno socialmente rilevante, sul punto v. pp. 4-6.

⁹⁸ E. ALES, *Il sistema pensionistico a 25 anni dalla riforma* cit., p. 594.

della fiscalità generale, rischiando così di mettere fortemente in pericolo la sua sostenibilità sociale”⁹⁹.

Quindi, se da una parte la scelta del modello a capitalizzazione, introdotto con l’art. 1 co. della l. n. 335/1995 ha sicuramente inciso verso un progressivo adeguamento delle pensioni dei lavoratori tra passato e futuro, dall’altro ha comunque conservato un margine di discrezionalità in capo al legislatore e di riflesso alla stessa Corte costituzionale.

L’altro aspetto da attenzionare nel nostro sistema pensionistico si ricollega proprio a questa scelta compiuta dal legislatore del 1995, che muovendo dall’aspirazione che il soggetto una volta conseguito il diritto alla pensione debba poi mantenere il tenore di vita raggiunto a spese della collettività, allora è evidente come la scelta compiuta sia stata a favore di una politica redistributiva che privilegia il mantenimento del benessere nella fase discendente della parabola esistenziale, sottraendo *“risorse alla fascia di popolazione nella fase ascendente di quella parabola, in una sorta di circolo vizioso che porta quest’ultima a non osare nella costruzione di nuovi nuclei familiari, e quindi ad innescare un crollo demografico con irrimediabili effetti sul mercato del lavoro e, dunque, sulla sostenibilità del sistema pensionistico”*¹⁰⁰. A questo poi va ad aggiungersi il caso, altresì, di quei giovani che non trovano sbocchi sul mercato del lavoro, che genera così ancora una volta una condizione di dipendenza economica che rischia ulteriormente di compromettere l’esercizio dell’autonoma creazione di famiglie.

L’emergenza che si sta andando a creare dovuta ai diversi squilibri che animano lo stesso mercato del lavoro e che inevitabilmente incidono sul sistema pensionistico richiede l’intervento incisivo della mano pubblica per evitare che il fermo delle attività economiche possa portare una condizione economica insostenibile, *“ciò può avvenire sostituendo, temporaneamente, risorse pubbliche a quelle private, con uno sforzo collettivo”*¹⁰¹. Questo è ciò che sta accadendo in Paesi che non dispongono di un *surplus* di risorse prodotte in precedenza. In modo analogo è ciò che accade per il nostro Paese che ha concesso per lungo tempo dopo il 1995 politiche di adattamento nel passaggio al metodo contributivo in modo *“disinvolto”*¹⁰², ammettendo ad esempio la possibilità di usufruire dapprima di un sistema a capitalizzazione virtuale, e successivamente di un modello a

⁹⁹ M. ANTICHI, *La riforma Dini vent’anni dopo*, disponibile al sito www.lavoceinfo.it 2015, cit. D. BUBBICO, *Le diseguaglianze di accesso alla protezione sociale nel mondo del lavoro: innovazioni e persistenze nel sistema di welfare italiano*, in Soc. lav., n. 144/2016, p. 164.

¹⁰⁰ E. ALES, *Il sistema pensionistico a 25 anni dalla riforma* cit., p. 598.

¹⁰¹ Ibidem, p. 599.

¹⁰² In tal senso E. ALES, *Il sistema pensionistico a 25 anni dalla riforma* cit., p. 595.

ripartizione¹⁰³ originando così un sistema che per tale lasso temporale è risultato incapace nel generare avanzi.

1.4.2. Il principio di automaticità e il principio di solidarietà sociale

Premesso quanto sopra ricostruito, diviene legittimo domandarsi se il diritto alle prestazioni previdenziali non incontri proprio un limite in questa dose di solidarietà generale che si traduce nella necessità di garantire i diritti a favore delle generazioni future.

Il primo limite sembra essere rintracciabile nella ontologica struttura del sistema previdenziale, che di fatto si fonda su due principi: il principio di automaticità delle prestazioni e il principio di solidarietà inter e intragenerazionale.

Si tratta di due principi strettamente connessi, in quanto il principio costituzionale di solidarietà sociale nell'interazione tra inadempimento dell'obbligazione contributiva e diritto del lavoratore alle prestazioni previdenziali ha come regola cardine la c.d. automaticità delle prestazioni, ovvero la loro spettanza anche quando i contributi non sono stati versati¹⁰⁴. Essa viene ricostruita nella sua eziologia, culminata con la promozione al rango di principio codicistico (art. 2116 c.c.¹⁰⁵) e nel suo consolidamento nel contesto post costituzionale nonché europeo, ove assume le sembianze della tutela contributiva contro l'insolvenza datoriale.

Tale principio, letto in combinato disposto con l'art. 38 Cost., comporta il superamento della teoria del rapporto previdenziale trilaterale, regolato da una logica di corresponsabilità mutualistico assicurativa, e l'affermazione dell'autonomia del rapporto giuridico previdenziale, che intercorre tra lavoratore assicurato ed ente previdenziale, e dal quale resta estraneo il datore di lavoro, quale soggetto passivo del diverso rapporto contributivo¹⁰⁶.

¹⁰³ Il carattere solo parzialmente contributivo ha però inciso limitatamente a due aspetti: il tasso annuo di rivalutazione e il coefficiente di trasformazione del montante contributivo individuale.

¹⁰⁴ Originariamente tale principio era stato introdotto nell'assicurazione contro gli infortuni e le malattie professionali (art. 1 d.lgs. n. 1450/1917) e poi è stato progressivamente esteso alle altre forme di tutela previdenziale progressivamente istituite per poi giungere ad una generalizzazione quando la sua operatività è stata riconosciuta anche nell'assicurazione generale per l'invalidità, la vecchiaia e la morte gestita dall'Inps.

¹⁰⁵ Art. 2116 c.c. *“Le prestazioni indicate nell'articolo 2114 sono dovute al prestatore di lavoro, anche quando l'imprenditore non ha versato regolarmente i contributi dovuti alle istituzioni di previdenza e di assistenza, salvo diverse disposizioni delle leggi speciali o delle norme corporative. Nei casi in cui, secondo tali disposizioni, le istituzioni di previdenza e di assistenza, per mancata o irregolare contribuzione, non sono tenute a corrispondere in tutto o in parte le prestazioni dovute, l'imprenditore è responsabile del danno che ne deriva al prestatore di lavoro”*.

¹⁰⁶ P. CENDON, *Commentario al codice civile, Artt. 2060-2134, Lavoro subordinato*, Giuffrè Editore, 2011, p. 1115 ss.

La peculiare essenza di detto principio risiede proprio nella automaticità tra tutela ed esito delle procedure coattive a carico del datore. Da ciò si genera una riflessione attorno alle responsabilità correlate a tali diritti, in particolare quelle del datore e dell'ente previdenziale, che vengono assunte dalla legge quale strumento attuativo della solidarietà sociale rispetto al rischio d'inadempienza contributiva¹⁰⁷. Pertanto, l'automaticità della prestazione implica non solo la copertura previdenziale suppletiva delle lacune contributive, ma anche un anticipo della copertura relativa ai contributi riscossi tardivamente.

Il principio codicistico in questione risulta, inoltre, essere oggetto di una differente declinazione per le diverse tutele previdenziali, tale da potersi parlare di una pluralità di regole attuative: le automaticità delle prestazioni.

A titolo esemplificativo, e non esaustivo, si pensi alle fattispecie ricomprese nel diritto della sicurezza sociale, che essendo a formazione progressiva nel tempo pongono le seguenti questioni: la certezza del diritto pubblico relativa all'imposizione contributiva; la certezza dei diritti nel corso dell'attività di impresa; la certezza delle prospettive di vita delle persone che hanno comunque contribuito al comune benessere con il loro lavoro.

In particolare, per la tutela pensionistica rispetto alla vecchiaia vige un regime binario che differenzia la protezione in base al decorso del tempo, tale per cui esiste una tutela principale a carico della collettività, cioè l'automaticità delle prestazioni, e una residuale che passa attraverso l'iniziativa giudiziaria dell'interessato nei confronti del responsabile dell'omissione. Interessante, così, è vedere anche l'importanza che riveste l'iniziativa del lavoratore, il quale nonostante il valere di questo principio è comunque tenuto a presentare istanza per l'eventuale omissione degli accrediti contributivi. In materia, infatti, è vigente il principio di irricevibilità dei contributi prescritti¹⁰⁸, tale per cui non è consentito all'istituto avvantaggiarsi

¹⁰⁷ Per approfondire M. CINELLI, *Sull'azionabilità dell'interesse del lavoratore alla regolarità della posizione contributiva. Una vexata quaestio sulla quale appare necessario confrontarsi ancora* (Corte di cassazione, sezione lavoro, 9 gennaio 2024, n. 701; Corte di cassazione, sezione lavoro, 11 settembre 2023, n. 26248; Corte di cassazione, sezione lavoro, 6 settembre 2023, n. 26002), in *RDSS*, n. 1, 2024, pp. 162 ss. L'A. commenta le tre recenti pronunce della Cassazione partendo dai seguenti interrogativi: "Il lavoratore è legittimato a chiedere all'Inps di procedere al recupero di contributi relativi alla propria posizione assicurativa, che gli risultino non venir regolarmente versati dal datore di lavoro? Detto Istituto è tenuto a dar seguito alla suddetta richiesta (che sia debitamente documentata) di regolarizzazione, e, se non lo fa (o non lo fa tempestivamente), quali sono le conseguenze nel caso in cui, nel frattempo, il relativo credito si prescriva oppure divenga inesigibile? Il lavoratore può in tal caso chiedere comunque l'accredito dei contributi che, nelle more, si siano prescritti o divenuti inesigibili, o, in alternativa, pretendere che l'Inps, che non si sia tempestivamente attivato, provveda al ristoro dei danni subiti?", cit. p. 179.

¹⁰⁸ Art. 55 R.D.L. n. 1827/1955; art. 3 l. n. 335/1995.

della eventuale disponibilità del soggetto debitore di rinunciare a far valere la prescrizione.

Questo limite al principio di automaticità non ha motivo di essere avvertito per tutte quelle ipotesi di omissione contributiva che coinvolgono prestazioni previdenziali per le quali il diritto non è subordinato al raggiungimento di una determinata anzianità assicurativa o contributiva, quale ad esempio le prestazioni previdenziali temporanee c.d. minori¹⁰⁹.

Strettamente connessa all'automaticità delle prestazioni è l'automatica costituzione del rapporto previdenziale stesso, ossia la regola per la quale il semplice svolgimento materiale di lavoro crea il complesso di relazioni giuridiche dell'ente previdenziale con il lavoratore da un lato e con il datore di lavoro dall'altro. L'automatica costituzione del rapporto previdenziale non è il presupposto logico di ogni automatismo delle prestazioni, ma è la premessa alla sua piena valenza. È utile poi ricordare come detto principio copra le omissioni contributive nelle sole ipotesi di difficoltà economiche dell'impresa o di lavoro non dichiarato¹¹⁰.

Questi principi se correlati all'effettivo finanziamento del nostro sistema di previdenza sociale mettono ulteriormente in risalto le implicazioni dovute dal c.d. principio di responsabilità inter e intragenerazionale, che opera in materia di pensioni, e connesso al quale si pone il problema della sostenibilità economica dei diritti sociali, ed in particolare dei diritti previdenziali. L'invecchiamento demografico della società, infatti, determinato dall'aumento della speranza di vita e dal contestuale calo della natalità produce inevitabilmente forti tensioni sulla sostenibilità intra ed intergenerazionale del sistema di welfare previdenziale fondato sul criterio di ripartizione, in base al quale le prestazioni previdenziali sono finanziate dalla popolazione lavorativa attiva.

In merito, però, a quest'ultimo principio occorre fare una precisazione: nella Costituzione italiana non è presente una norma che esplicitamente garantisca il principio di 'equità tra generazioni'. Anche se non sono mancate proposte di riforma che presupponessero, ad esempio, l'introduzione di riferimenti mirati alla solidarietà ed equità tra generazioni. Nonostante tali proposte non siano mai state accolte, questo non deve lasciar intendere che non vi sia interesse per la solidarietà intergenerazionale nella Costituzione. In primo luogo, perché ogni Carta costituzionale già per sua natura si propone come obiettivo quello di durare per sempre, per cui già si presuppone che la Costituzione intenda farsi carico di tutelare

¹⁰⁹ A titolo meramente esemplificativo e non esaustivo si richiamano: Assegno sociale; Assegni familiari; Indennità di disoccupazione; Indennità di malattia; Assegno di natalità; Contributi per l'assistenza domiciliare integrata.

¹¹⁰ Per gli ulteriori aspetti che connotano il rapporto giuridico previdenziale si v. *infra* § 2.1.

quanti in futuro si troveranno a comporre la società di cui quella fonte ordinatoria continuerà ad essere norma fondante. A conferma di ciò è ricorrente la concezione secondo la quale: *“la tensione verso il futuro caratterizza in modo naturale e inevitabile ogni ordinamento giuridico”*¹¹¹.

In merito poi alla stretta correlazione tra il principio di solidarietà appena citato e la sua sostenibilità nel tempo si ritiene opportuno richiamare quanto detto nel 1996 da Serio Galeotti, che riprendendo le parole di Giuseppe Guarino, affermava: *“il metodo di realizzare la solidarietà economico-sociale attraverso l’indebitamento sociale e attraverso l’indebitamento pubblico, che sarebbe poi cresciuto in progressione impressionante, è stato per i nostri governanti degli ultimi lustri il metodo più indolore, rispetto a quello della leva tributaria, e tuttavia quello più raggirante e malsano per risolvere temporaneamente i problemi della solidarietà poiché in effetti con esso lo Stato faceva gravare il conto della solidarietà sulle generazioni venienti e future”*¹¹².

È doveroso poi specificare che nonostante non vi sia una esplicita positivizzazione del principio di solidarietà inter e intra generazionale all’interno della Costituzione, questo non significa che non ci siano riferimenti in merito allo stesso. Sul punto si richiamano: l’art. 119 co. 6 Cost. che prevede che Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni *“possono ricorrere all’indebitamento solo per finanziare spese di investimento”*; l’art. 97 Cost.: *“Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l’ordinamento dell’Unione europea, assicurano l’equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico”*; l’art. 5, co. 1, lett. e), della legge costituzionale n. 1 del 2012, ha stabilito che la legge di attuazione dell’art. 81 Cost. avrebbe dovuto introdurre *“regole sulla spesa che consentano di salvaguardare gli equilibri di bilancio e la riduzione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo nel lungo periodo”*.

Queste norme, come si evince dal loro dettato, implicitamente, richiamano il principio di solidarietà generazionale attraverso l’esplicito riferimento al principio di pareggio del bilancio, con lo scopo che esso venga perseguito e ottenuto, e soprattutto venga conservato nel tempo.

L’effettiva tenuta di questo principio si è di fatto riproposta anche e soprattutto con riferimento al controllo delle scelte di finanzia pubblica.

¹¹¹ G. ARCONZO, *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale. Al crocevia tra gli art. 38, 81 e 97 Cost.*, in Oss. cost., Fasc. n. 3/2018, p. 632.

¹¹² Ibidem.

Sul punto in giurisprudenza è possibile intercettare due filoni: il primo è quello che ha imposto significative restrizioni alle prestazioni previdenziali e che abbiamo avuto modo di analizzare *supra* §1.2.; il secondo è quello che vede una copiosa giurisprudenza relativa al contenzioso Stato e Regioni avente ad oggetto norme effettivamente contrastanti con le novità introdotte dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, e con la ripartizione delle competenze legislative in tema di coordinamento della finanza pubblica.

Con riferimento a questo secondo punto si richiama la sent. n. 88 del 2014 nella quale la Corte costituzionale ha riconosciuto come il principio di sostenibilità del debito pubblico faccia leva su altri principi come quello di solidarietà e uguaglianza, che non sono solo in capo alle istituzioni ma anche a ciascun cittadino, si legge, sul punto: *“Il principio della sostenibilità del debito pubblico implica una responsabilità che, in attuazione di quelli «fondanti» di solidarietà e di uguaglianza, non è solo delle istituzioni ma anche di ciascun cittadino nei confronti degli altri, ivi compresi quelli delle generazioni future. Si tratta di un passaggio chiave per l’analisi del tema in argomento, che mai prima di allora era stato affermato con tanta nitidezza”*¹¹³.

La stessa Corte, infatti, in una precedente sentenza, la n. 264 del 2012, con riferimento al sistema previdenziale aveva riconosciuto a quest’ultimo il compito di garantire la corrispondenza tra le risorse disponibili e le prestazioni erogate, impedendo alterazioni e garantendo così il principio di uguaglianza e di solidarietà.

Nella sentenza n. 88 del 2014, i giudici costituzionali precisano in particolare come la necessità di garantire il rigore finanziario non possa essere disgiunta da quella di tutelare i livelli essenziali delle prestazioni e l’esercizio delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali¹¹⁴.

Questo tema si ricollega indubbiamente anche a quello del c.d. disavanzo tecnico generato da residui passivi e attivi accertati, rispetto al quale la Corte nelle sent. n. 107 del 2016 e n. 6 del 2017, ha affermato come il principio di equilibrio di bilancio debba necessariamente trovare una stabilità con il compito di garantire alcuni servizi e diritti.

Da ultimo si richiama la sent. n. 49 del 2018 che ha condotto alla pronuncia di incostituzionalità della legge della Regione Abruzzo, n. 16 del 2017, in quanto nel rendiconto e nella nota illustrativa dell’esercizio 2013 venivano riportati dati

¹¹³ G. ARCONZO, (2018), *op. cit.*, p.637.

¹¹⁴ In merito al necessario bilanciamento delle prestazioni previdenziali con le risorse finanziarie disponibili nelle pronunce della Corte cost. si v. *supra* §1.2.

numerici non rispondenti ai principi di credibilità, sicurezza, non arbitrarietà e razionalità. La pronuncia di incostituzionalità trovava, dunque, fondamento nel fatto che le leggi di approvazione del rendiconto devono fornire in modo chiaro una descrizione dello stato dell'indebitamento e di eventuali passività dell'ente applicate agli esercizi futuri. Questo è fondamentale non solo per prospettare il futuro operare del principio di solidarietà intergenerazionale, ma soprattutto per avvicinare *“in senso democratico i cittadini all'attività dell'Amministrazione”*¹¹⁵, al fine di permettere una valutazione obiettiva e trasparente del mandato elettorale e una responsabilizzazione degli amministratori.

È imprescindibile, dunque, che il legislatore si muova sempre verso una prospettiva di garanzia della solidarietà intergenerazionale, onde evitare l'ipoteca sui diritti delle generazioni future. Qualora non seguisse questa prospettiva di intervento, ovvero quella che si muove con consapevolezza delle conseguenze sul medio-lungo periodo, finirebbe nel limitare in modo irreversibile lo spazio di scelta politica del futuro decisore, andando così ad eludere il principio democratico, proprio perché le ricadute di alcune scelte politiche fatte in un dato momento potrebbero non essere più rivedibili in futuro a fronte del venir meno di risorse finanziarie.

Con particolare riferimento poi al principio di solidarietà intergenerazionale si ricorda la sent. n. 70 del 2015 che ha disposto l'incostituzionalità dell'art. 24 del d.l. n. 201/2011, recante *“Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici”*.

Come si legge anche nel primo comma di detta disposizione, la *ratio* della norma era quella di garantire il rispetto degli impegni internazionali ed europei, dei vincoli di bilancio, della stabilità economico-finanziaria, in un'ottica di rafforzamento della stabilità di lungo periodo del sistema delle pensioni e della equità e convergenza intragenerazionale e intergenerazionale.

Nonostante questa premessa, la Corte è giunta a dichiarare l'incostituzionalità del co. 25 dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011 che prevedeva per gli anni 2012 e 2013 la rivalutazione automatica nella misura del 100% dei soli trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo Inps.

I giudici costituzionali censurarono la mancanza di indicazioni esplicite rispetto alle maggiori entrate; l'incidenza della norma su pensioni di livello anche non elevato; la conseguenza prodotta da tale previsione, quale il verificarsi di eccessive entrate rispetto al bilancio complessivo dello Stato. La Corte in particolare nella pronuncia intende ricordare che quando il legislatore decide di ridurre il livello di tutela anche

¹¹⁵ Ibidem, p. 638.

a favore di altri interessi di natura costituzionale, è comunque tenuto a salvaguardarne il nucleo essenziale.

Non sono però mancate alcune critiche a questa sentenza a fronte del fatto che la Corte nel suo ragionamento è giunta a considerare la pensione come una retribuzione differita ed ha altresì operato una sostanziale equiparazione tra le pensioni dei privati e quelle dei dipendenti pubblici.

Nella sent. n. 173 del 2016¹¹⁶, la Corte esprimendosi sul contributo di solidarietà delle pensioni introdotto dall'art. 1 co. 486 l. n. 147 del 2013 ha ricordato la funzione di questi contributi, quale misura di solidarietà forte, volta ad intervenire sul sistema pensionistico e a garantire il sostegno previdenziale ai più deboli, anche nell'ottica di una mutualità intergenerazionale.

Nella sent. n. 250 del 2017 la Corte cost. ha rigettato le questioni di presunta incostituzionalità sollevate su alcune disposizioni del d.l. n. 65/2015, in particolare sulle modifiche apportate all'art. 25 del d.l. n. 201/2011 che introducendo l'articolo 25-bis si poneva quale obiettivo quello di *“assicurare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, anche in funzione della salvaguardia della solidarietà intergenerazionale”*. L'intervento operato prevedeva che la rivalutazione automatica dovesse essere modulata per i trattamenti compresi tra quattro e sei volte il minimo, mentre risultava esclusa per coloro che percepivano trattamenti sei volte superiori al minimo.

A fronte dei numerosi dubbi esposti su tale previsione la Corte ha ricordato come le disposizioni impugnate fossero state adottate al fine di dare attuazione a principi fondanti il nostro ordinamento: quello dell'equilibrio di bilancio e della solidarietà intergenerazionale, oltre che ad obiettivi di finanza pubblica.

¹¹⁶ Nella sent. Corte cost. n. 173 del 2016 il contributo di solidarietà sulle prestazioni di importo più elevato è stato ritenuto legittimo come *“misura di solidarietà forte”* anche *“nell'ottica di una solidarietà intergenerazionale”*, mentre nell'anno successivo la sentenza n. 250/2017 ha fatto esplicito riferimento alla *“salvaguardia della solidarietà intergenerazionale”* per giustificare la legittimità del meccanismo di perequazione attuativo. Queste pronunce si sono, infatti, avvalse del principio dell'equilibrio intergenerazionale solo al fine di condurre una valutazione della ragionevolezza delle scelte legislative e non come criterio decisorio. Volendo fare un esempio ci basti pensare a come tale criterio sia stato utilizzato dal giudice costituzionale per intervenire su alcune disposizioni di finanza pubblica regionale che dilazionavano la copertura del disavanzo su durate temporali molto estese, che per la Corte sono risultate incompatibili con questo principio a fronte del fatto che trasferivano nelle generazioni future i disavanzi delle precedenti gestioni finanziarie.

In un'ottica di ragionevolezza, però, puntualizza la Corte, il legislatore ha comunque tenuto conto anche delle esigenze finanziarie dello Stato.

Da questa breve disamina si coglie come il principio del pareggio di bilancio non sia riducibile soltanto ad uno strumento dettato per ragioni di carattere esclusivamente finanziarie, ma deve essere letto in combinato disposto con il principio costituzionale di solidarietà nei confronti delle generazioni future, assurgendosi così quale strumento volto a garantire anche in futuro i diritti sociali fondamentali.

Il principio di pareggio del bilancio, inoltre, non prevale in modo assoluto sull'attuazione dei diritti sociali, ma nel rispetto di altri principi costituzionali, tra i quali quelli sanciti dagli artt. 81 e 97 Cost., risultano fondamentali anche la salvaguardia degli interessi dei mercati e delle relazioni finanziarie.

La Corte cost., in particolare, nella sent. n. 275/2016 ha ricordato che: *“Non tutti i diritti debbano essere sempre e comunque assoggettati ad un vaglio di sostenibilità nel quadro complessivo delle risorse disponibili”* poiché, invece, *“è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione”*¹¹⁷.

Dunque, il principio dell'equilibrio di bilancio non è in grado di prevalere sempre e comunque sui diritti sociali e sui diritti delle prestazioni previdenziali, ma dovrà essere attentamente bilanciato laddove vi sia l'esigenza da una parte dell'affermazione di un diritto sociale e dall'altra di salvaguardia della scarsità delle risorse.

Infine, alla luce anche delle sentenze analizzate fino a qui, è possibile concludere come la Corte costituzionale, mediante riferimenti anche impliciti ai principi di solidarietà, equità e mutualità intergenerazionale, abbia mostrato la necessità di fare attenzione al rischio che politiche di spesa non ponderate possano tradursi in un pregiudizio per le future generazioni, avvalendosi anche del principio di responsabilità intergenerazionale per definire i vincoli all'azione legislativa.

Questo perché quando la Corte si ritrova a compiere tali valutazioni ha di fronte interessi che non sono di immediata e semplice quantificazione, e soprattutto trattandosi di previsioni volte a soddisfare bisogni futuri, si ammette già che potrebbero subire variazioni e modulazioni. Allora il giudice di legittimità nelle sue

¹¹⁷ G. ARCONZO, *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale. Al crocevia tra gli art. 38, 81 e 97 Cost. cit.*, p. 643.

pronunce avrà dei margini di intervento ancora più ridotti qualora il legislatore decidesse di intervenire, ad esempio, ampliando la sfera di beneficiari di una prestazione sociale, facendo ricorso a politiche di indebitamento che possano poi comportare il venir meno di condizioni indispensabili al godimento dei diritti previdenziali da parte delle future generazioni¹¹⁸. Senza poi considerare che raramente questa tipologia di questione verrà posta all'attenzione della Corte, a fronte di un mancato interesse nel sollevarla.

1.4.3. L'istituto della perequazione quale strumento di garanzia del principio di adeguatezza nel tempo

L'ulteriore aspetto da trattare, ovvero quello relativo all'istituto della perequazione, è sicuramente legato all'effettiva garanzia del principio di adeguatezza a fronte dei mutamenti del sistema previdenziale e all'effettiva garanzia della sostenibilità del sistema che dunque richiama il necessario contemperamento con le risorse disponibili, nell'ottica di una necessaria proiezione lungo l'intera durata di godimento della prestazione.

Più volte, come vedremo di seguito, il giudice è intervenuto sul tema della sospensione del meccanismo perequativo, ritenendola legittima perché giustificata all'interno della manovra di bilancio; in altre pronunce, attraverso una più ampia lettura della ragionevolezza della misura sospensiva, ne ha escluso la possibile lesione del principio di uguaglianza, a fronte del fatto che tale differenziazione risultava fondata su una effettiva obiettività. La Corte si è poi concentrata sulla finalità solidaristica della misura sospensiva, rintracciabile nell'intenzione di salvaguardare l'aspettativa dei lavoratori più vicini all'età pensionabile. È necessario fare attenzione però a come *“la sospensione a tempo indeterminato del meccanismo perequativo, ovvero la frequente reiterazione di misure intese a paralizzarlo, esporrebbero il sistema ad evidenti tensioni con gli invalicabili principi di ragionevolezza e proporzionalità”*¹¹⁹. Per cui la reiterata sospensione

¹¹⁸ Sul punto si rinvia al recente intervento del Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, tenutosi il 28 novembre 2018 con i Magistrati di nuova nomina della Corte dei Conti disponibile qui: <https://www.ansa.it/sito/notizie/politica/2018/11/28/mattarella-bilancio-stato-e-bene-pubblico-e2a7433d-a934-4aa5-aad9-c1a9c53bfd07.html>, nel quale ha affermato che: *“Se è vero che le generazioni future non possono essere gravate oltre misura facendo vivere quella attuale a loro spese”*, allora si comprende che *“la logica dell'equilibrio di bilancio non è quella di un astratto rigore: ci deve sempre guidare uno sguardo più lungo sullo sviluppo, la sua equità e la sua sostenibilità”*, poiché è *“evidente come, senza finanze pubbliche solide e stabili, non risulti possibile tutelare i diritti sociali in modo efficace e duraturo, assicurando l'indispensabile criterio dell'equità intergenerazionale”*.

¹¹⁹ Corte cost., sent. 11 novembre 2010, n. 316.

della perequazione potrebbe non essere sufficientemente difesa in relazione ai mutamenti del potere d'acquisto della moneta.

Di questo avviso è la sent. n. 70/2015¹²⁰, con cui la Corte cost. ha dichiarato illegittimo l'art. 24 co. 25 del d.l. n. 201/2011, nella parte in cui ha disposto per gli anni 2012 e 2014 il blocco della rivalutazione automatica delle pensioni di importo superiore a tre volte il trattamento minimo. Le censure della Corte si sono appuntate sul meccanismo sospensivo che di fatto incide sulla prestazione complessivamente intesa anziché su fasce progressive di importo e sulla presunta violazione dei limiti di ragionevolezza e proporzionalità dovuta al generico riferimento della norma censurata alla 'contingente situazione finanziaria' senza alcuna documentazione tecnica circa le maggiori entrate attese da una misura così incisiva.

Tale pronuncia non è stata però esente da dubbi e criticità che sono emersi soprattutto in relazione al mancato riferimento, nel ragionamento giuridico seguito, ad un impedimento degli effetti retroattivi della declaratoria di illegittimità, in aggiunta all'assente ricorso all'art. 81 Cost., e alla mancata considerazione della funzione redistributiva del sistema pensionistico. Infine, ne è stata più volte criticata anche la concezione assunta con riferimento alla retribuzione differita dalla quale la Corte ha fatto discendere la connessione tra il criterio di adeguatezza dell'art. 38 co. 2 Cost. e quello di proporzionalità alla quantità e qualità del lavoro prestato dell'art. 36 della Costituzione.

A questa pronuncia ne sono succedute altre di segno opposto. Si ricorda, in particolare, la sent. n. 173/2016, nella quale la Corte cost. ha ritenuto non fondata la questione di legittimità sollevata nei confronti dell'art. 1, commi 483 e 486, della l. n. 147/2013, che aveva previsto per il triennio 2014-2016 una progressiva riduzione della rivalutazione sulle pensioni di importo superiore da tre a sei volte il trattamento minimo e l'imposizione di un 'contributo di solidarietà' a carico dei titolari di prestazioni pensionistiche di importo superiore da 14 a 30 volte il trattamento minimo.

La Corte ha ritenuto legittima la disposizione perché non prevedeva un blocco integrale della rivalutazione monetaria ma una rimodulazione della percentuale di perequazione sull'intero importo del trattamento pensionistico, ispirandosi così a criteri di progressività, parametrati su valori costituzionali della proporzionalità e della adeguatezza dei trattamenti di quiescenza. Con riferimento al contributo di solidarietà, i giudici lo hanno ritenuto ragionevole a fronte del fatto che non presentava un carattere di imprevedibilità e considerata la sostenibilità del suo

¹²⁰ Per approfondire *supra* § 1.2.

ammontare. Ovviamente, affinché tale misura fosse qualificabile come legittima hanno richiesto che la compressione dell'affidamento dell'assicurato al mantenimento della prestazione già riconosciuta dovesse essere *“improntata effettivamente alla solidarietà previdenziale (artt. 2 e 38 Cost.)”*¹²¹, nel senso che il contributo di solidarietà deve avere una destinazione endo-previdenziale, e trovare giustificazione in una crisi contingente e grave del sistema previdenziale; incidere sulle pensioni più elevate; costituire un prelievo sostenibile; rispettare il principio di proporzionalità; essere utilizzato *una tantum*.

A tale intervento ne sono seguiti altri¹²², tra tutti si richiama la sent. del 9 novembre 2020, con la quale la Corte ha ritenuto legittimo l'art. 1 co. 269 della l. n. 145/2018, che per il periodo 2019-2020 ha disposto la perequazione integrale per le prestazioni di importo pari o inferiore a tre volte il trattamento minimo, prevedendo una rivalutazione decrescente per le prestazioni di importo superiore. È stata, invece, definita illegittima la previsione relativa alla riduzione dei trattamenti di importo più elevato, che il comma 261 della stessa norma aveva previsto per la durata di cinque anni, avendo la Corte ritenuto esorbitante un periodo così ampio.

Da queste pronunce emerge, dunque, una lettura del concetto di adeguatezza che necessariamente deve confrontarsi con le logiche di sostenibilità della spesa pubblica, nel rispetto delle uniche condizioni rappresentate dalla necessaria razionalità, temporaneità e destinazione previdenziale dei sacrifici imposti alla rivalutazione delle prestazioni.

Il meccanismo della perequazione automatica ha come finalità quella di garantire nel tempo l'adeguatezza dei trattamenti di quiescenza, che vanno letti alla luce del principio di sufficienza della retribuzione ex art. 36 Cost., considerato che devono essere intesi quale retribuzione differita.

Per completare e ricostruire l'orientamento giurisprudenziale in materia di perequazione, che intercetta sia il tema dell'adeguatezza della prestazione

¹²¹ Corte costituzionale, sentenza n. 173/2016.

¹²² Si richiama sul punto la sent. Corte cost. del 22 ottobre 2020, n. 234, che in materia di perequazione automatica affermava che: *“Il carattere parziale, per alcuni trattamenti pensionistici, della rivalutazione al costo della vita non costituisce, di per sé, una violazione del principio di adeguatezza dei trattamenti previdenziali [...] sono fondamentali in tal senso i trattamenti di quiescenza e la sussistenza di motivazione sostenuta da valutazioni della situazione finanziaria basate su dati oggettivi”*, a conferma del fatto che una differente disciplina con riferimento all'operatività dell'istituto della perequazione automatica trova piena legittimità, se vogliamo, anche nel principio dell'art. 3 Cost., tale per cui trattamenti uguali trovano giustificazione in situazioni giuridiche uguali e trattamenti diversi in situazioni giuridiche differenti.

previdenziale sia quello della sostenibilità finanziaria del sistema, si ritiene funzionale ripercorrere le ulteriori decisioni della Corte sul punto.

L'ordinanza 17 luglio 2001, n. 256 ha visto la Corte pronunciarsi sulla questione di legittimità costituzionale relativa alla sospensione del meccanismo perequativo disposta dall'art. 59, c. 13, l. 27 dicembre 1997, n. 449, nella parte in cui per l'anno 1998, aveva escluso dalla perequazione automatica i trattamenti pensionistici superiori a cinque volte il minimo Inps. In questa occasione la Corte riconferma che è nella discrezionalità del legislatore la possibilità di stabilire la misura dei trattamenti di quiescenza e le variazioni dell'ammontare delle prestazioni, anche in base alle concrete disponibilità finanziarie e alle esigenze di bilancio, dovendo infatti rispettare soltanto il limite fornito dal principio di ragionevolezza. La misura disposta nel caso di specie troverebbe giustificazione proprio nella manovra correttiva avviata dal Parlamento nel quadro degli equilibri di bilancio.

Sempre in tema di perequazione, è stato oggetto di giudizio di legittimità l'art. 1, c. 19, l. 24 dicembre 2007, n. 47 nella parte in cui ha stabilito la perequazione automatica per le pensioni superiori a otto volte il trattamento minimo Inps per l'anno 2008. Nel giudizio la Corte con sentenza dell'11 novembre 2010, n. 316 ha affermato che la mancata perequazione per un solo anno della pensione non tocca il problema dell'adeguatezza proprio perché non si può rintracciare nell'art. 38 Cost. un obbligo di adeguamento con cadenza annuale dei trattamenti pensionistici agli stipendi.

Inoltre, con riferimento alle pensioni di importo piuttosto elevato il giudice afferma che spetta *“al legislatore, sulla base di un ragionevole bilanciamento dei valori costituzionali, dettare la disciplina di un adeguato trattamento pensionistico, alla stregua delle risorse finanziarie attingibili e fatta salva la garanzia irrinunciabile delle esigenze minime di protezione della persona”*¹²³. Questo talvolta potrebbe tradursi anche in un riassetto progressivo delle pensioni di anzianità al fine di riequilibrare il sistema a costo invariato.

Il cambio di rotta, da parte della Corte, lo si ha, invece come si è accennato prima, nella sentenza n. 70/2015 quando ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 24, co. 25, del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, c. 1, l. 22 dicembre 2011, n. 214, nella parte in cui aveva previsto che la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici fosse riconosciuta, per gli

¹²³ R. PESSI, *Il principio di adeguatezza della prestazione previdenziale nella giurisprudenza costituzionale cit.*, p. 522.

anni 2012 e 2013, esclusivamente ai trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo Inps.

Il giudice, infatti, pone a fondamento della pronuncia il presupposto che la tecnica della perequazione debba essere imposta senza predefinirne le modalità delle scelte discrezionali del legislatore, il quale sarà chiamato a determinare nel caso concreto il *quantum* di tutela necessario (si tratta di una posizione che sembra contraddire quanto sostenuto fino a quel momento).

Il secondo passaggio che qui interessa si concentra sul criterio di ragionevolezza che in sostanza opera sulla discrezionalità del legislatore andando a vincolare le sue scelte verso l'adozione di soluzioni che siano coerenti con i parametri costituzionali. Secondo la Corte, nel caso di specie questi limiti non sono stati rispettati, in quanto la norma esaminata risulta aver vanificato le aspettative *“legittimamente nutrite dal lavoratore per il tempo successivo alla cessazione della propria attività”*¹²⁴. Sul punto in particolare la Corte ritiene che il legislatore non abbia fatto emergere con riferimento alla ‘contingente situazione finanziaria’ quella necessaria prevalenza delle esigenze finanziarie sui diritti oggetto di bilanciamento¹²⁵, per cui tale previsione normativa non sembra giustificabile sotto il profilo della ragionevolezza.

Da tale disamina è possibile mettere in evidenza come sia cambiato il ragionamento effettuato dalla giurisprudenza. Nel 2001, infatti, la Corte aveva ritenuto sufficiente l’inserimento nella norma di un più ampio provvedimento di stabilizzazione della finanza pubblica, qual è certamente anche il d.l. n. 201/2011, ai fini della contestualizzazione delle esigenze in virtù delle quali il legislatore era chiamato a intervenire. È chiaro che il mancato riferimento concreto alle esigenze finanziarie costituisca un’argomentazione *ad abundantiam* della Corte; che di fatto testimonia l’atteggiamento di rigidità assunto dai giudici sul tema.

Quello che in particolar modo si rileva dalle argomentazioni dei giudici è proprio una rilettura del trattamento pensionistico in termini di un vero e proprio diritto ad un *“corrispettivo guadagnato negli anni di lavoro”*¹²⁶.

La sentenza del 2015 e in generale il complessivo impianto che oggi definisce l’articolazione e la struttura del nostro sistema di sicurezza sociale ci pone di fronte

¹²⁴ Ibidem, p. 524.

¹²⁵ Per approfondire si v. *supra* §1.4.

¹²⁶ Ibidem.

ad una vera e propria crisi di ineffettività del sistema oltre che all'incremento delle diseguaglianze che da esso traggono origine.

Allora, come riportato da autorevoli esponenti della dottrina¹²⁷, diviene necessario procedere ad un complessivo ripensamento del sistema, integrando nel ragionamento anche il ruolo rivestito dal welfare stesso, affinché sia rivolto all'autosufficienza, in continuità con il disegno costituzionale.

1.5. Il problema dell'adeguatezza della prestazione pensionistica oltre i confini dell'idealtipo di lavoratore subordinato

L'analisi che è stata condotta attorno al principio di adeguatezza dalla dottrina e dalla giurisprudenza e che è stata illustrata fino a qui è indubbiamente improntata alla figura dell'idealtipo di lavoratore subordinato a tempo pieno e indeterminato¹²⁸. A conferma di ciò si pensi alle caratteristiche proprie del modello su cui si fonda il sistema di previdenza sociale, quello dell'assicurazione sociale, che di fatto risulta essere centrato su *“un preciso modello di rapporto di lavoro quale è quello che si instaura sulla base di un contratto di lavoro subordinato a tempo pieno e indeterminato, caratterizzato da tendenziale stabilità”*¹²⁹.

1.5.1. La progressiva destrutturazione dell'idealtipo di lavoratore subordinato

La riconoscibilità sociale di tale figura di lavoratore trova fondamento in numerose fonti dell'ordinamento nazionale e sovranazionale, che di fatto hanno consacrato la concezione del lavoratore subordinato a tempo pieno e indeterminato quale forma comune di rapporto di lavoro, si pensi ad esempio all'art. 1 del d.lgs. n. 81/2015 che recupera alla lettera l'art. 1, co. 1, dell'abrogato d.lgs. 6 settembre 2001, n. 368, che sancisce: *“Il contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato costituisce*

¹²⁷ N. C. SALERNO, *Le risorse per il welfare del futuro. Insufficienza del pay-as-you-go e disegno multipilastro*, in *DRI*, n. 3, 2015, pp.743-744; M. TIRABOSCHI, *Le nuove frontiere dei sistemi di welfare: occupabilità, lavoro e tutele delle persone con malattie croniche*, in *RDSS*, n. 3, 2015, pp. 681 ss.; M. PERSIANI, *Crisi economica e crisi del welfare state* (Relazione al convegno «La crisi economica e i fondamenti del diritto del lavoro», Bologna, 16-17 maggio 2013), in *DRI*, v.140, n. 4/2013, pp. 641 ss.

¹²⁸ S. L. GENTILE, *La nuova frontiera della previdenza sociale*, in D. GAROFALO, *La nuova frontiera del lavoro autonomo occasionale*, ADAPT University press, 2018. L'A. scrive: *“Il nostro sistema previdenziale, infatti, è stato modellato nel corso del tempo essenzialmente sul prototipo del lavoratore subordinato a tempo indeterminato (di sesso maschile) esposto a minime transizioni lavorative nell'arco della propria carriera lavorativa”*, p. 28.

¹²⁹ M. CINELLI, (a cura di) G. FERRARO, (2014) *op. cit.*, p.6. Sul punto l'Autore concorda nel ritenere come ad oggi molte delle istanze di riforma del sistema previdenziale si confrontino con le caratteristiche del modello, anche alla luce della sua difficoltà *“nel fronteggiare le nuove realtà, sempre più caratterizzate da forme di lavoro connotate diversamente da quella suddetta (o “atipiche”, come comunemente denominate)”*.

la forma comune di rapporto di lavoro”. Ma trova anche supporto e conferma nella stessa natura congenita del nostro diritto del lavoro¹³⁰.

Quest’ultimo, infatti, nato con l’obiettivo di offrire una tutela giuridica e sociale nei confronti della parte debole del rapporto di lavoro¹³¹, fin dalle sue origini concepisce il rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato quale originaria forma di rapporto di lavoro¹³².

È doveroso ricordare, però, che l’economia ha sempre conosciuto accanto alla figura del lavoratore subordinato dell’industria occupato a tempo pieno anche prestazioni di natura occasionale (si pensi ad esempio agli addetti al trasporto e alla consegna, agli operatori di facchinaggio) che venivano assolte spesso in maniera contestuale. Con l’avvento della rivoluzione industriale queste prestazioni di natura occasionale sono state quasi totalmente sostituite dal nuovo modo di organizzazione della produzione, che di fatto non lasciava del tempo necessario allo svolgimento di altre attività lavorative minori a fronte dell’elevato impiego all’interno dei complessi industriali nativi. Su questa realtà allora si costruisce la stessa impostazione del Codice civile che nel 1942 la colloca “*al centro della sua ricostruzione normativa, presupponendo l’abitudine della prestazione lavorativa subordinata*”¹³³. Si evince ciò anche dalla lettura di disposizioni come gli artt.

¹³⁰ G. GIUGNI, *Il diritto del lavoro negli anni '80*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 15, anno IV, 1982, pp. 373-409, l’A. scrive: “La concezione del rapporto di lavoro si è evoluta nel senso di intendere tale rapporto come tendenzialmente a tempo indeterminato, stabile e di lunga durata, esclusivo e a tempo pieno, capace di contenere nel suo involucro una carriera, e posto in quanto tale al riparo da interruzioni e rotture mediante l’adozione di vincoli diretti a garantirne la continuità in varie evenienze, e a limitarne la facoltà di risoluzione da parte dell’imprenditore” p. 385. Infine, specifica come: “il diritto del lavoro, in origine *droit ouvrier* o comunque diritto delle classi subalterne o del contraente più debole, ha esteso i suoi confini a tutto il lavoro dipendente, quasi senza alcuna distinzione o esclusione”, p. 387.

¹³¹ R. VOZA, *Statuto, poteri dell’imprenditore e tutela della persona del lavoratore*, in *RGL*, n.1, 2020, pp. 65 ss. L’A. sul punto: “Se l’impresa non vive senza il suo capo, la relazione contrattuale tra essa e il lavoro manifesta un’insopprimibile peculiarità, ossia quella di fondare e legittimare la supremazia di un contraente sull’altro e, quindi, una posizione di autorità o, se si preferisce, di potere privato”, p. 67.

¹³² G. GIUGNI, *Il diritto del lavoro negli anni '80 cit.*, pp. 386 ss. L’A. sul punto: “Con lo statuto dei lavoratori la dottrina sottostante a quest’ultimo mirava intenzionalmente a porre limiti al potere dell’imprenditore mediante la formazione di un contropotere da opporre al potere dell’imprenditore [...] che erano due: uno fu quello del sindacato e l’altro quello del giudice” p. 381; “Il modello italiano è poi caratterizzato da un elevatissimo grado di protezione sociale. In pratica, esso copre tutta la materia tipica del diritto del lavoro: nel senso che, specie a raffronto con le legislazioni di altri paesi o con le normative internazionali, si può affermare che ben pochi problemi non vi hanno una soluzione o un tentativo di soluzione”, cit. p. 386.

¹³³ V. FERRANTE, *Il cumulo dei “lavoretti”: quale tutela per le attività discontinue o saltuarie?*, in *LD*, n. 4, autunno 2018, p. 614

2104¹³⁴ e 2105¹³⁵ c.c. che di fatto tra le righe lasciano trasparire la concezione di un lavoratore che *“ritrae dalla propria attività quanto necessario per vivere, di modo che non abbia alcuna necessità per intrattenere rapporti di lavoro con altri soggetti”*¹³⁶.

È, dunque, possibile affermare comparando il quadro così ricostruito con quello che si è stabilizzato negli ultimi vent'anni, come si sia assistito ad una profonda trasformazione del mercato del lavoro. Già a partire dalla seconda metà degli anni Sessanta con la rivoluzione tecnologica, infatti, si sono dipartiti profondi cambiamenti all'interno del sistema industriale, che di fatto hanno portato ad una crescente terziarizzazione dell'economia, per poi arrivare al fenomeno della globalizzazione dei mercati negli anni Novanta, connotata da una fluttuazione dei servizi strettamente legata alle oscillazioni dei gusti dei consumatori.

In un contesto neocostituito e improntato ad una effettiva dinamicità, le esigenze stesse di competitività hanno spinto le imprese verso radicali mutamenti del sistema di organizzazione del lavoro e verso una crescente flessibilità coerente con le oscillazioni di mercato. Da ciò ne è scaturito un adeguamento giuridico che di fatto si è spinto verso la definizione di una struttura normativa che promuovesse forme di lavoro flessibili nel solco però della tutela garantista assicurata ai lavoratori occupati nell'impresa. Si è così iniziato ad assistere ad una graduale perdita di centralità del lavoro propria del modello fordista, tale per cui l'idealtipo di lavoratore subordinato a tempo pieno e indeterminato si è trasformato da *“stella polare del diritto del lavoro”* in una *“figura iuris malinconicamente avviata a diventare una foto ingiallita dell'album di famiglia”*¹³⁷.

Negli anni Novanta è stata proprio nella rigidità delle regole poste a tutela del soggetto debole della relazione lavorativa che sono state individuate le principali cause *“del rallentamento della crescita economica e della piena occupazione”*¹³⁸. In questo contesto, e alla luce delle *policy* europee focalizzate a favorire la strutturazione di politiche del lavoro rispondenti alle trasformazioni contemporanee, che la parola flessibilità ha iniziato ad essere utilizzata per

¹³⁴ Art. 2104 c.c. *“Il prestatore di lavoro deve usare la diligenza richiesta dalla natura della prestazione dovuta, dall'interesse dell'impresa e da quello superiore della produzione nazionale. Deve inoltre osservare le disposizioni per l'esecuzione e per la disciplina del lavoro impartite dall'imprenditore e dai collaboratori di questo dai quali gerarchicamente dipende”*.

¹³⁵ Art. 2105 c.c. *“Il prestatore di lavoro non deve trattare affari, per conto proprio o di terzi, in concorrenza con l'imprenditore, né divulgare notizie attinenti all'organizzazione e ai metodi di produzione dell'impresa, o farne uso in modo da poter recare ad essa pregiudizio”*.

¹³⁶ V. FERRANTE, *op. cit.*, p. 614.

¹³⁷ U. ROMAGNOLI, *Un diritto da ripensare*, in *LD*, 1995, 3, 472.

¹³⁸ M. C. DEGOLI, *L'adeguatezza pensionistica e la crisi del modello assicurativo* cit., p. 104.

connotare gli interventi normativi volti ad attenuare queste rigidità nell'obiettivo di concorrere alla realizzazione di una nuova politica del lavoro.

In concreto, dunque, la flessibilità viene pensata come soluzione alla stagnazione economica, come modello ispiratore di nuove forme di regolamentazione del lavoro rispondente ai nuovi bisogni¹³⁹.

In questo scenario, dunque, il modello post-fordista entra effettivamente in crisi e con esso, la concezione del sistema rigido di produzione verso, invece, un processo flessibile e continuo dello sviluppo organizzativo.

Le principali trasformazioni iscrivibili nelle tre direttrici: risorse umane, mercati e tecnologia¹⁴⁰ hanno portato così a ridiscutere le tradizionali dinamiche del lavoro e delle relazioni industriali fino ad arrivare ad un cambiamento di paradigma all'interno delle aziende, che diventano “aziende flessibili”¹⁴¹ e sede di proliferazione di forme di lavoratori non standard in grado di rispondere alle nuove esigenze organizzative e produttive, non più connotate da una continuità della prestazione e del rapporto di lavoro, volte a migliorare la competitività e l'occupazione all'interno di un mercato in continua evoluzione¹⁴².

Dal punto di vista sociologico l'emergere e il consolidarsi di queste nuove forme di organizzazione del lavoro e la contestuale destrutturazione del modello di lavoro a tempo pieno e indeterminato ha portato alla c.d. “società dei lavori”¹⁴³ che risulta essere caratterizzata da elementi di instabilità occupazionale, che espongono i lavoratori verso rischi nuovi, e al contempo offre loro nuove opportunità soprattutto in termini di potenziamento della loro formazione e qualificazione professionale.

Attorno al consolidarsi di questo nuovo panorama di riferimento del diritto del lavoro non sono mancate alcune riflessioni circa la sua compatibilità con il disegno

¹³⁹ L. MARIUCCI, (a cura di) G. G. BALANDI, A. R. TINTI, *Scritti di diritto del lavoro*, Bologna, Il Mulino, 2021, pp. 57 ss. L'A. sul punto: “La flessibilità è stata proposta come corrispondente ad «una esigenza obiettiva di adeguamento della gestione delle imprese ai caratteri della produzione e della concorrenza», connessa quindi «alla particolare variabilità dei mercati e della competizione internazionale, alla specifica flessibilità del modo stesso di produzione, derivata dal superamento del modello fordista”, cit. p. 57.

¹⁴⁰ Libro Verde, Partenariato per una nuova organizzazione del lavoro.

¹⁴¹ Commissione europea, *Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI Secolo*, Libro Verde, COM (2006).

¹⁴² Sul punto M. D'ANTONA, *Diritto del lavoro di fine secolo: una crisi di identità?*, in *RGL*, n. 2, 1998, p. 311, l'A. scrive: “si può dire che l'identità del diritto del lavoro che conosciamo oggi poggia su quattro pilastri, tutti architettonicamente pertinenti a quel periodo storico (ultimi anni 20 dell'800) e a quel contesto, e tutti in via di profonda ristrutturazione, se non addirittura demolizione [...] il secondo pilastro è quello della organizzazione del lavoro industriale, un luogo che ha influenzato in materia determinante la costruzione degli ordinamenti giuridici” pp. 313-314; Sul punto si v. G. GIUGNI, *Il diritto del lavoro negli anni '80* cit., pp. 373-409.

¹⁴³ ACCORNERO A., *Società “dei lavori”*, non dell'attività, in *Spazio Impresa*, n. 21, 1992, p. 44.

costituzionale tratteggiato in materia di previdenza sociale. Sul punto si dipartivano due orientamenti: da un lato chi riteneva che questo progressivo allontanamento dal socialtipo di lavoratore subordinato a tempo pieno e indeterminato avrebbe condotto ad un disconoscimento della più ampia nozione di lavoro presente nella Costituzione nei suoi principi fondamentali (artt. 1,2,3,4,35 Cost.), che costituisce il fondamento stesso del diritto di cittadinanza; dall'altro chi sosteneva che quello che emergeva dalla lettura dei principi costituzionali fosse soltanto un 'concetto immagine di lavoro'¹⁴⁴ libero di essere plasmato alla luce delle differenti esigenze e forme che può assumere all'interno della realtà concreta.

La realtà fenomenica così descritta, che vede l'affermarsi sul mercato della flessibilità, declinata nelle sue molteplici forme, è stata poi positivizzata all'interno del d.lgs. n. 276/2003 e resa attuativa con il documento ministeriale noto a tutti come 'Libro bianco sul mercato del lavoro'; la prima si è poi contraddistinta quale fonte normativa incentrata sull'esigenza di individuare un giusto equilibrio tra flessibilità e sicurezza.

Con la progressiva rivisitazione del contorno di regolazione ordinario del rapporto di lavoro subordinato a tempo pieno e indeterminato, dovuta in parte anche all'affermazione delle forme di lavoro non standard, diventavano, dunque, necessarie misure compensatorie a protezione del reddito nei periodi di inattività. Tale necessità andava di pari passo con quella di strutturare un sistema formativo pensato per facilitare l'acquisizione di competenze e attitudini dei lavoratori al fine di attribuire loro sicurezza di lungo periodo nel mercato.

Le prospettive che si dipartono da questo mercato del lavoro caratterizzato da una flessibilità dell'organizzazione del lavoro, con conseguente perdita di centralità del contratto subordinato a tempo pieno e indeterminato, sono sostanzialmente due: la prima vede il ricorso sempre più crescente a rapporti di lavoro segnati da un aumento della richiesta di flessibilità di tipo quantitativo, cioè declinata in termini di durata del contratto di lavoro (a termine) oppure di collocazione temporale della prestazione (a tempo parziale) oppure ancora al tipo di prestazione (come, ad esempio, il contratto di formazione e lavoro); la seconda vede il concetto di flessibilità declinato in termini di flessibilità organizzativa che di fatto viene a costituirsi quale affidamento da parte di un'azienda della lavorazione di un suo prodotto o fornitura di un servizio proprio. Questa pratica ha poi portato nel corso del tempo all'incremento di figure professionalmente qualificate, con indipendenza organizzativa, ma prive di mezzi di produzione, con una conseguente dipendenza economica che andava a consolidarsi tra lavoratori e committente.

¹⁴⁴ Sul punto G. U. RESCIGNO, *Costituzione italiana e Stato borghese*, Roma, 1975, p. 127.

In un periodo di grandi trasformazioni sociali, dunque, dettate dalla mobilità dei percorsi lavorativi, incoraggiate dalla flessibilità organizzativa del lavoro, inizia ad affermarsi l'idea che attraverso il soddisfacimento della domanda di sicurezza attiva, promossa dai lavoratori, sarebbe stato possibile affiancare le misure tradizionali di protezione passiva con l'obiettivo di predisporre strumenti in grado di prevenire situazioni di bisogno sociale.

1.5.2. Disallineamento evolutivo tra diritto del lavoro e sistema di sicurezza sociale

Se da una parte si è assistito ad un diritto del lavoro che ha fatto della flessibilità il fulcro dei propri interventi¹⁴⁵, dall'altro, sul versante della sicurezza sociale il tema della flessibilità è rimasto sullo sfondo, ed è stato maggiormente impiegato sotto le vesti dello sgravio contributivo al fine di incentivarne l'utilizzo nelle differenti forme contrattuali, oppure per favorire il raccordo di alcuni strumenti quali gli ammortizzatori sociali per rapporti di lavoro 'nuovi e flessibili' e per concepire misure in grado di attenuare gli effetti della discontinuità lavorativa o della frammentazione contributiva¹⁴⁶. Davanti, infatti, alla flessibilità dell'attività lavorativa sono emersi limiti di efficienza protettiva del tradizionale sistema previdenziale. Da questo si è, dunque, consolidata la necessità di individuare risposte specifiche che hanno così condotto a due strategie seguite dal legislatore nazionale: un progressivo adeguamento delle tutele ordinarie già presenti ai nuovi modelli di rapporto di lavoro e in alternativa l'individuazione di nuovi e specifici istituti¹⁴⁷.

È chiaro però che accanto a tali interventi l'emergere e il consolidarsi di forme di lavoratori atipici stava prospettando nuovi e ulteriori problemi: in primo luogo l'esigenza di una ridefinizione delle aree di tutela; il bisogno di un adattamento delle dinamiche occupazionali e produttive oltreché un ingente investimento di capitali che si affiancasse a quello che già era destinato alle politiche del mercato

¹⁴⁵ A titolo meramente esemplificativo con riferimento alla flessibilità in uscita si pensi alla l. n. 92/2012 che ha riformulato la previsione dell'art. 18 l. n. 300/1970, superando il principio rimediale e prevedendo che in caso di illegittimità del licenziamento la tutela applicata sia definita in relazione all'intensità relativa alla gravità dell'illecito riscontrato, limitando le ipotesi di reintegrazione e risarcimento in misura piena ai soli casi di licenziamento nullo, discriminatorio o comminato in costanza di matrimonio o in violazione delle tutele in materia di maternità o paternità. In concreto, dunque, la sanzione più pesante per il datore di lavoro viene eliminata per i licenziamenti economici, per i quali si prevede soltanto una misura ridotta a tutela di tipo indennitario in base a criteri definiti dalla legge.

¹⁴⁶ In seguito, si analizzeranno i differenti istituti previdenziali pensati e progettati al fine di attenuare le implicazioni negative di questa discontinuità contributiva. In particolare, *infra* Cap. III.

¹⁴⁷ Si veda sul punto P. BOZZAO, *La tutela previdenziale del lavoro discontinuo* cit., p. XV.

del lavoro. A questo si aggiunga anche l'istanza di rafforzamento della rete di protezione sociale, soprattutto in termini di politiche attive, con l'obiettivo di supportare e valorizzare le transizioni interne ed esterne al mercato del lavoro. Il sistema italiano sul punto si è dotato dell'assegno di ricollocazione che, progettato per attenuare la discontinuità lavorativa, presenta ancora numerose lacune e disfunzioni¹⁴⁸. Non solo, il tema stesso relativo alla tutela dei lavoratori atipici costituisce un banco di prova rispetto a quelle istanze di bilanciamento che oscillano tra l'esigenza di garantire un'effettività delle tutele che siano rispondenti a quel principio di adeguatezza del dettato costituzionale e dall'altra alla necessità di alcuni settori produttivi di ridurre gli oneri economici che incidono sul costo del lavoro delle imprese oltre alla incompatibilità delle tutele tradizionali del sistema di protezione sociale con i modelli contrattuali di impiego flessibile.

A fronte di queste trasformazioni non solo del mercato del lavoro, ma dello stesso diritto del lavoro, si è finito spesso per parlare di 'pluralismo previdenziale': un pluralismo delle misure di protezione dei lavoratori, che prevedono dunque differenti forme di tutela alla luce delle peculiarità tipologiche e caratteristiche specifiche dell'attività lavorativa prestata oppure anche in virtù della diversa natura e qualificazione giuridica del rapporto di lavoro. Il concetto stesso di pluralismo viene altresì impiegato con riferimento ai molteplici destinatari delle misure previdenziali, non solo dunque lavoratori dipendenti ma anche autonomi, sia attraverso, per alcuni di loro l'iscrizione alla Gestione Separata Inps, sia per altri attraverso le casse di previdenza dei liberi professionisti.

Il pluralismo si declina, infine, nel quadro previdenziale multipilastro che connota il nostro sistema a fronte dell'esistenza di una pluralità di regimi ed enti gestori, anche legati ad una componente volontaria, e con la presenza di enti previdenziali privati.

¹⁴⁸ Nato come erede del contratto di ricollocazione e introdotto dall'art. 23 d.lgs. n. 150/2015 era stato pensato solo ed esclusivamente a favore dei disoccupati percettori di NASpI da più di quattro mesi. Successivamente con l'art. 9, co. 7 d.l. n. 4/2019 era stato sospeso fino al 31 dicembre 2021 individuando quali unici beneficiari coloro che si trovassero in stato di povertà ed esclusione sociale, poi con la l. n. 178/2020 è stato riattivato limitandone l'erogazione del beneficio a favore dei percettori di NASpI e anche ai percettori di DIS-COLL da almeno quattro mesi nonché a coloro che ricevono un'indennità salariale da cassa integrazione. Tra i principali elementi di debolezza della misura sicuramente vi è la necessaria attesa di un arco temporale, pari a quattro mesi, che di fatto finisce per ridurre le occasioni del lavoratore di rientrare immediatamente nel mercato del lavoro; a questo si aggiunga il fatto che sarebbe auspicabile l'estensione di tale misura anche a coloro che siano in costanza di trattamento straordinario di integrazione salariale per i quali però l'attività di lavoro non sia stata sospesa; oltre ad una possibile fruizione di tale misura anche ai lavoratori autonomi, così da poter essere coadiuvati nella ricerca di un nuovo impiego. Per approfondire P. BOZZAO, *La tutela previdenziale del lavoro discontinuo* cit., p. XV e ss..

Di fronte ad un panorama di riferimento così mutato¹⁴⁹, sicuramente frutto di una serie di trasformazioni e cambiamenti che hanno interessato lo scenario economico, sociale, politico e giuridico di riferimento si scorge, dunque, una *“lenta e incompleta traduzione in diritto positivo degli attuali dinamismi del mercato, che continua a compromettere l’equità e la giustizia sociale di un sistema previdenziale impostato sul pluralismo e sulla diversità”*¹⁵⁰. Ad oggi, infatti, è possibile osservare che i lavoratori che hanno avuto e che avranno una vita professionale caratterizzata da forme professionali diverse sono più esposti ad una inutilizzabilità dell’anzianità contributiva utile per il perseguimento e definizione della misura della futura prestazione pensionistica, a fronte di un frazionamento dell’anzianità assicurativa. Il mercato del lavoro, infatti, pur avendo raggiunto un sufficiente grado di flessibilità ed elasticità non è riuscito a fare lo stesso con riferimento al regime di protezione sociale dei lavoratori non standard.

Di fronte, infatti, ad un quadro normativo che ha portato al consolidarsi di nuove forme di lavoro, non sembra essersi affiancato un regolare e parallelo mutamento del sistema previdenziale e assistenziale, che avrebbe dovuto proseguire verso un incremento delle misure a tutela dell’occupazione e protezione sociale. Per cui, nonostante la flessibilità di forme di lavoro che favoriscono la strutturazione di carriere discontinue attraverso un adeguato sistema di sicurezza sociale è necessaria anche una rete di protezione che sostenga ad esempio il lavoratore verso il nuovo impiego, evitando una qualsiasi forma di compromissione contributiva.

Ad oggi, invece, assistiamo ad una perdurante difficoltà degli enti previdenziali nel rispondere ai bisogni della nuova realtà lavorativa, finendo così per disattendere quanto promesso da quelle politiche riformatrici che di fatto, invece, sembravano propendere verso l’universalizzazione delle tutele. È stata, infatti, questa stessa logica a portare il legislatore verso una modulazione razionale delle tutele raccordata alla storia contributiva del lavoratore.

Gli interventi che hanno connotato il sistema previdenziale, infatti, a partire dagli anni Novanta hanno coinvolto perlopiù la materia pensionistica e quella delle misure di sostegno al reddito nelle ipotesi di disoccupazione involontaria.

Sotto il primo profilo, quello pensionistico, le riforme che si sono dipartite hanno condotto progressivamente ad un sistema a ripartizione che indubbiamente inficia

¹⁴⁹ Per un riferimento concreto della reale diffusione di queste forme di lavoro che non rientrano nell’idealtipo di lavoratore subordinato a tempo pieno e indeterminato si rinvia ai dati statistici analizzati *infra* §Segue: *Una ricostruzione statistica della diffusione del lavoro non standard*.

¹⁵⁰ M. D. DEGOLI, *L’adeguatezza pensionistica e la crisi del modello assicurativo* cit., p. 129.

negativamente nei casi di disoccupazione su forme di lavoro flessibili e incontra un primo ostacolo nella realizzazione di forme di contribuzione adeguate.

Le logiche che hanno ispirato le riforme operate in materia pensionistica sembrano essere state orientate verso una finalità sempre più distributiva di sacrifici anziché acquisitiva di benefici; si pensi in primo luogo alle novità introdotte nel dicembre 2011 con il d. l. n. 201/2011, dove di fatto si è assistito ad un nuovo rigore al quale però non è corrisposto un coordinamento tra l'ordinamento previdenziale e la nuova disciplina dei rapporti di lavoro flessibile, tale per cui la qualità e quantità della contribuzione versata è stata legata alla futura prestazione pensionistica del medesimo lavoratore, facendo sì che qualsiasi cambiamento seppur piccolo nella sfera lavorativa risulta essere in grado di incidere in modo anche decisivo sul versante contributivo. Diversamente, infatti, dal metodo di calcolo contributivo il computo delle prestazioni pensionistiche oggi è legato all'importo dei contributi versati da ciascun lavoratore.

Questa riforma sembra allora essere ispirata ad una logica anche di sostenibilità finanziaria del sistema previdenziale che però di fatto deve confrontarsi con l'attuale necessità di assicurare la tenuta del principio di adeguatezza anche a quei lavoratori che vivono storie contributive frammentarie e discontinue.

Diventa necessario allora investire in primo luogo in misure previdenziali in grado di proteggere quei lavoratori che a fronte di una loro discontinuità o frammentarietà dell'occupazione si ritrovano montanti contributivi bassi.

Per concludere, infine, si segnala che non sono mancate anche posizioni di dottrina che richiedevano una reattività da parte di norme, già esistenti, a questo cambiamento. In primo luogo, da parte dello Statuto dei Lavoratori, l. n. 300/1970, che secondo alcuni dimostra un'effettività capacità di disciplinare la realtà circostante che va ben oltre la sua originaria funzione e istanza di protezione della parte debole del rapporto di lavoro, non trattandosi di uno statuto a protezione del solo operaio di massa della grande industria, e per questo in grado di adattarsi alle trasformazioni del mercato¹⁵¹. Se pur in presenza, infatti, di lavoratori sussumibili in categorie giuridiche differenti e non perfettamente riconducibili al modello di lavoratore subordinato a tempo pieno e indeterminato le necessità che si avvertono sono le medesime.

¹⁵¹ G. CENTAMORE, *Lo Statuto intermittente dei lavoratori*, in *LD*, n. 4, autunno 2020, p. 590.

In particolar modo, si riportano alla memoria le finalità che anni addietro avevano condotto alla redazione dello Statuto dei Lavoratori¹⁵²: la necessità di un equilibrio tra parti contrattuali aventi un differente potere negoziale: lavoratore e datore di lavoro, a fronte anche di un presunto squilibrio contrattuale; la necessità di positivizzare alcuni diritti di natura sindacale che possano favorire l'esercizio dell'attività sindacale nelle unità produttive. Tali istanze, sono ancora attuali e presenti, nonostante le differenziazioni che il diritto del lavoro ha affrontato nel corso del tempo, alla luce del mutamento del contesto economico, sociale e politico di cui si accennava prima.

Pertanto, soprattutto se si pensa al caso di quelle tipologie di rapporti di lavoro che sono oggi segnati dalla crescente flessibilizzazione dell'attività produttiva, le istanze che decenni fa avevano condotto ad uno Statuto dei lavoratori possono dirsi ancora attuali.

Al tempo stesso, invece, quei criteri che da sempre hanno ispirato il vigente sistema di previdenza sociale si propongono come non più adeguati alle trasformazioni del mercato attuale, si pensi ad esempio ai criteri ai quali si subordina l'accesso alla prestazione pensionistica, che di fatto vedono una forte correlazione tra la durata e la continuità della prestazione lavorativa con le retribuzioni percepite. Si assiste così ad una crescente difficoltà, soprattutto con riferimento alle carriere discontinue, nel raggiungimento del montante individuale richiesto, oltre che al perseguimento della congruità e adeguatezza della successiva prestazione, *“in altri termini, una condizione professionale concretantesi in una serie di rapporti lavorativi ‘poveri’ è destinata a dare origine a una condizione previdenziale anche essa ‘povera’”*.¹⁵³ In particolare è possibile, dunque, sintetizzare che *“dalla struttura del vigente sistema previdenziale che, nei suoi tratti generali e nonostante le sensibili trasformazioni intervenute nel tempo, nella sostanza resta strutturato*

¹⁵² Sulla centralità che lo Statuto dei Lavoratori riveste ancora oggi si rinvia a M. V. BALLESTRERO, *Uno statuto lungo cinquant'anni*, in RGL, v. 71, n. 1, 2020, p. 20, l'A. scrive: *“la legge n. 300/1970, che a cinquant'anni dalla sua emanazione costituisce ancora uno snodo della vicenda del diritto del lavoro del nostro paese; uno snodo dal quale non è consentito prescindere, pure nel susseguirsi di stagioni nelle quali è diventato sempre più difficile parlare il linguaggio della protezione dei lavoratori, dei diritti non negoziabili, delle norme inderogabili, che era appunto il linguaggio dello Statuto”* p. 20; A conferma dell'innegabile centralità dello Statuto dei Lavoratori si v.: G. CENTAMORE, *Lo Statuto intermittente dei lavoratori* cit., l'A. scrive: *“A cinquant'anni dalla sua emanazione, lo Statuto dei lavoratori interseca tuttora, direttamente o indirettamente, alcuni tra i principali assi tematici della disciplina lavoristica, dalla limitazione ai poteri datoriali al contrasto alle discriminazioni, dalla questione del campo di applicazione della disciplina protettiva individuale a quelle, non meno controverse, dell'accesso ai diritti sindacali e della loro giustiziabilità”* p. 589.

¹⁵³ M. D'ONGHIA, *Tensioni tra tecniche e valori nella disciplina delle tutele sociali dei lavoratori flessibili*, in R. DEL PUNTA (a cura di), *Valori e tecniche nel diritto del lavoro*, Firenze University Press, 2022, p. 287.

sul modello tradizionale del lavoratore subordinato, a tempo pieno e indeterminato. Continua ad avvalersi di criteri – quali il requisito di anzianità contributiva condizionato sia alla durata e continuità dell’attività lavorativa prestata, sia al livello di retribuzioni assoggettate alla contribuzione – rispondenti per lo più a logiche di stretta corrispettività”¹⁵⁴.

Diventa, dunque, necessario che le scelte legislative di promozione della flessibilità nell’ottica di favorire l’incremento occupazionale, non siano disgiunte invece dall’impegno di garantire *“una rete di protezione che valga a compensare, e comunque proteggere, chi venga a trovarsi nell’impossibilità di accedere alle forme tradizionali di lavoro o nell’impossibilità di conservare la relativa e più intensa tutela”¹⁵⁵.*

Segue: Una ricostruzione statistica della diffusione del lavoro non standard

A conferma del fatto che la diffusione di carriere miste, brevi, discontinue e frammentate sia oramai una condizione né contingente né temporanea, ma consolidata e in progressivo aumento nel tempo, si richiamano alcuni dati statistici che registrano le dinamiche dell’attuale mercato del lavoro e che confermano quella perdita di centralità del rapporto di lavoro subordinato a tempo pieno e indeterminato.

Ricostruire la portata del fenomeno sarà anche funzionale per comprendere quanti lavoratori ad oggi siano esposti all’ ‘inadeguatezza del sistema previdenziale’ e alla c.d. ‘precarietà contributiva’.

I dati del Rapporto INAPP 2023 – Lavoro e Formazione¹⁵⁶ riportano che il 68,1% dei rapporti di lavoro attivati nel 2022 sono stati a tempo determinato e soltanto il 15,0% risulta essere a tempo indeterminato, in ascesa rispetto al quadriennio precedente è l’attivazione di contratti di apprendistato (3,3%). Le posizioni lavorative atipiche (variamente categorizzate nell’alveo della flessibilità dentro schemi contrattuali diversi da quello subordinato a tempo indeterminato full time) coprono l’81,7% delle nuove assunzioni, con un aumento del 34% negli ultimi 12 anni.

¹⁵⁴ Ibidem, p. 286.

¹⁵⁵ Ibi, p. 299.

¹⁵⁶ Si tratta di dati elaborati partendo da quelli messi a disposizione dall’archivio dei dati amministrativi rilevati dal Sistema informativo statistico delle Comunicazioni obbligatorie (SISCO-COB) forniti dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Il Rapporto INAPP 2023. *Lavoro, formazione, welfare. Un percorso di crescita accidentato*, disponibile qui: <https://oa.inapp.gov.it/server/api/core/bitstreams/7e173422-a6dc-4f74-a85c-26b7f2f09e5d/content>

Tra le cessazioni, il 64,8% riguarda i contratti a tempo determinato e il 18,9% quelli a tempo indeterminato.

Questi dati sembrano già confermare la prevalenza delle forme atipiche e discontinue dei contratti di lavoro nelle misure dei flussi nel nostro Paese.

Analizzando più a fondo le risultanze statistiche possedute con riferimento alla distribuzione territoriale per aree geografiche di queste tipologie contrattuali, si segnala che nell'area del Mezzogiorno (Sud e Isole) la quota di attivazioni con contratti temporanei raggiunge circa il 70% contro il 61% del Nord. L'area settentrionale è, inoltre, quella con la maggior percentuale di attivazioni a tempo indeterminato (19,6% vs 16% del Centro e Sud/Isole)¹⁵⁷. I contratti parasubordinati, ovvero i contratti di collaborazione coordinata e continuativa sembrano essere maggiormente adottati nelle regioni del Centro piuttosto che nelle altre aree geografiche (10,2% vs 7,6%).

Accanto a questo dato si segnala, inoltre, come la durata dei contratti a tempo indeterminato si sia progressivamente ridotta, con un incremento progressivo delle cessazioni di rapporti a tempo indeterminato nell'ultimo triennio¹⁵⁸. Questa flessione dimostra che *“i rapporti di lavoro, anche quando sono stipulati a tempo indeterminato, non corrispondono più all'immagine dell'impiego stabile di un recente passato”*¹⁵⁹.

Per una panoramica puntuale sulla diffusione di alcune delle principali tipologie contrattuali che non rientrano nell'idealtipo citato e che saranno poi oggetto di analisi del Capitolo II, si procede di seguito alla sistematizzazione di ulteriori dati statistici che contribuiscono alla ricostruzione di questa rassegna sulla diffusione del lavoro non standard in Italia.

La diffusione dei contratti di lavoro intermittente – I dati ISTAT

Per comprendere la portata e la diffusione che il contratto di lavoro intermittente, o a chiamata, ha avuto negli anni è utile e funzionale avviare tale analisi dalle statistiche ISTAT riferite a *“La domanda di lavoro intermittente: diffusione,*

¹⁵⁷ *Rapporto INAPP 2023*, cit., Figura 1.29 Distribuzione attivazioni rapporti di lavoro per tipo contratto e macroarea geografica¹⁹. Anni 2009-2022, p. 57.

¹⁵⁸ Secondo i dati dell'Osservatorio sul mercato del lavoro, diffusi dall'Inps, le cessazioni registrate di contratti a tempo indeterminato nel 2021 sono state 1.669.172, nel 2023 il valore raggiunto è di 1.814. 408. Per approfondire si v. <https://servizi2.inps.it/servizi/osservatoristatistici/14>

¹⁵⁹ I. VITALE, *Previdenza complementare e portabilità: la sfida della flessibilità (Corte di cassazione, Sezioni unite, 14 aprile 2022, n. 12209)*, in *RDSS*, n. 4, 2022, p. 796.

caratteristiche e dinamica”, rese pubbliche con il comunicato stampa del 27 novembre 2023¹⁶⁰.

Il documento presentato dall’Istituto riporta i dati inerenti all’andamento della domanda di lavoro intermittente, alle ore pro capite retribuite e alle retribuzioni orarie delle posizioni lavorative intermittenenti dal primo trimestre del 2010 al secondo trimestre del 2023. In particolare, la base d’indagine è costituita dalle prestazioni lavorative – distinte per qualifica (operai/impiegati) e durata contrattuale (tempo determinato/tempo indeterminato) – retribuite per almeno un’ora nel mese (sono incluse anche le posizioni con la sola indennità di disponibilità), indicate nella ricerca come ‘posizioni intermittenenti’. La base d’indagine restituisce, così, un quadro chiaro sia sulla durata media dei contratti stipulati sia sulla qualifica maggiormente ricorrente dei lavoratori assunti con contratto di lavoro a chiamata.

I dati ISTAT, inoltre, vengono analizzati per sezioni Ateco 2007, con particolare riferimento ai settori dell’industria; del commercio, dei trasporti, delle comunicazioni, dei servizi finanziari e immobiliari; degli alberghi e ristoranti; delle attività professionali e a supporto delle imprese; dei servizi sociali e personali, evidenziando l’impatto che questa tipologia contrattuale ha a seconda dei diversi settori in cui è adoperata e la variabilità della domanda di lavoro in relazione alla stagionalità.

Procedendo con la lettura di tali analisi si evince che nel 2010 le posizioni intermittenenti sono state poco più di 150.000¹⁶¹, ricoprendo circa l’1,4% dell’occupazione dipendente complessiva. L’ISTAT registra negli anni successivi un andamento incostante in cui una rapida crescita si è alternata a dei momenti di contrazione come è avvenuto nel periodo che va dal 2013 al 2016, anno in cui si registrano 131.000 posizioni intermittenenti¹⁶².

Nel 2017 si assiste ad un aumento di lavoratori a chiamata, si attesta infatti un incremento del +60% rispetto al 2016¹⁶³, la crescita si arresta poi nel 2020 a causa dell’emergenza da Covid-19, arrivando a poco meno di 200.000 unità, nel 2021 l’utilizzo di questa tipologia lavorativa ha subito un aumento del +13,3% rispetto

¹⁶⁰ La ricerca e la nota metodologica del rapporto ISTAT, “*La domanda di lavoro intermittente: diffusione, caratteristiche e dinamiche*” è disponibile qui: <https://www.istat.it/wp-content/uploads/2023/11/Focus-La-domanda-di-lavoro-intermittente.pdf>

¹⁶¹ ISTAT, Dossier *La domanda di lavoro intermittente: diffusione, caratteristiche e dinamiche* cit., Figura 1 - Posizioni lavorative intermittenenti nell’industria e nei servizi, pagina 3.

¹⁶² ISTAT, cit., p. 3

¹⁶³ Tale incremento trova una giustificazione, come si introduceva *supra* §2.4.1., nella soppressione del lavoro a progetto, a seguito del quale il contratto intermittente si è mostrato quale valido sostituto dello stesso, in grado di soddisfare le medesime esigenze di flessibilità.

all'anno precedente, per poi arrivare al 2022, anno in cui la crescita appare notevole, con quasi 300.000 posizioni di lavoro intermittenti, il 2,1% dell'occupazione totale¹⁶⁴.

Il settore dove il lavoro intermittente si mostra particolarmente diffuso è quello dell'alloggio e della ristorazione, contando nel 2022 un totale di 138.000 posizioni intermittenti, ovvero il 48,2% del totale dei lavoratori a chiamata. Il settore dei servizi sociali e personali insieme a quello del commercio nel 2022 ricopre il 21,9% dei lavoratori intermittenti totali, con 60.000 unità. Altro settore particolarmente interessato è quello delle attività professionali e a supporto delle imprese, con circa 53.000 lavoratori (il 18,7% del totale). Si rilevano invece valori più bassi per il settore dei trasporti, del magazzinaggio, delle comunicazioni, dei servizi finanziari ed immobiliari, che insieme coprono il 6% del totale delle posizioni lavorative intermittenti, con poco più di 17.000 unità. Altro settore in cui si registra uno scarso numero di lavoratori a chiamata è quello dell'industria, che con 14.000 unità copre il 5,1% del totale delle posizioni intermittenti per il 2022 ¹⁶⁵.

Guardando alle posizioni lavorative intermittenti per settore di attività economica con riferimento agli anni 2022 e 2023, è possibile osservare che il commercio ha registrato nei primi due trimestri del 2022 un decremento, raggiungendo un numero pari a poco meno di 200.000 posizioni lavorative intermittenti, seguito da un aumento nella seconda parte del 2022, arrivando a più di 200.000 lavoratori a chiamata nelle seconde due trimestralità dell'anno. Nell'analogo periodo di riferimento, se si guarda ai settori quali quello alberghiero e della ristorazione, delle attività professionali e servizio delle imprese e dei servizi sociali e personali è possibile osservare un aumento delle posizioni lavorative intermittenti ricompreso nei primi tre trimestri del 2022, registrando a seguire un calo progressivo per il quarto trimestre del 2022 e il primo trimestre del 2023. Il valore minimo segnala, tra i settori sopraelencati in quelli relativi alle attività professionali e a supporto delle imprese, con poco più di 150.000 lavoratori a chiamata.

Dai dati però emerge un aumento dei lavoratori intermittenti a partire dal secondo trimestre del 2023 in tutti i settori sopracitati (dal commercio ai servizi), ma anche

¹⁶⁴ ISTAT, cit., p. 3.

¹⁶⁵ ISTAT, Dossier *La domanda di lavoro intermittente: diffusione, caratteristiche e dinamica* cit., Figura 2 - Posizioni lavorative dipendenti intermittenti per settore di attività economica, pagina 4; Prospetto 1 - Incidenza del numero di posizioni intermittenti per settore di attività economica, pagina 5.

per i settori dei trasporti, delle comunicazioni, dei servizi finanziari ed immobiliari, dell'industria e del commercio ¹⁶⁶.

In tema, invece, di durata dei contratti di lavoro intermittente, l'ISTAT ha censito negli anni che vanno dal 2010 al 2012 un picco nel ricorso al contratto a tempo indeterminato con 150.000 lavoratori assunti, arrivando però nel 2022 a neanche 50.000 lavoratori con un contratto a tempo indeterminato. Inversa è la tendenza rilevata per i contratti a termine, per i quali è possibile rintracciare un notevole incremento a partire dal 2017, anno in cui si contano 150.000 posizioni di lavoro intermittenti con un contratto a tempo determinato, per poi arrivare al 2022, anno in cui si registra un numero pari a quasi 250.000 lavoratori intermittenti con un contratto a termine ¹⁶⁷.

I dati riportati dall'ISTAT consentono di affermare che i lavoratori a chiamata rappresentano, a livello nazionale, una categoria particolarmente rilevante all'interno della forza lavoro complessiva, in particolare in settori quali quello dell'alloggio e della ristorazione o quello dell'industria e del commercio. Nonostante l'elemento della stagionalità contraddistingua questa tipologia contrattuale, è possibile notare che negli ultimi anni si ricorra a lavoratori a chiamata anche al di fuori del terzo e quarto trimestre dell'anno, come dimostrano i dati per quel che riguarda il 2022 ed i primi due trimestri del 2023.

La diffusione dei contratti di lavoro in somministrazione - I dati Inps

Il contratto di somministrazione di lavoro occupa nel nostro mercato del lavoro un ruolo centrale in termini di occupazione e impiego della forza lavoro esistente. In particolare, dai dati diffusi dall'Osservatorio sul mercato del lavoro INPS¹⁶⁸ si rileva come il numero di rapporti di lavoro in somministrazione complessivi, dunque sia a tempo determinato che a tempo indeterminato, per l'anno 2023 abbia registrato un totale di 997.911 nuove assunzioni, che hanno raggiunto nel primo quadrimestre del 2024 già una quota di 318.964 di nuovi somministrati.

¹⁶⁶ ISTAT, Dossier *La domanda di lavoro intermittente: diffusione, caratteristiche e dinamica* cit., Figura 15 - Posizioni lavorative intermittenti per settore di attività economica, pagina 10.

¹⁶⁷ ISTAT, Dossier *La domanda di lavoro intermittente: diffusione, caratteristiche e dinamica* cit., Figura 5 - Posizioni lavorative intermittenti per durata contrattuale nell'industria e nei servizi, pagina 6.

¹⁶⁸ INPS – Osservatorio sul mercato del lavoro, disponibile qui: <https://www.inps.it/it/it/dati-e-bilanci/osservatori-statistici-e-altre-statistiche/report-cartaceo.html> elaborazione al 10 Luglio 2024, Campo di osservazione: archivi UNIMENS dei lavoratori dipendenti privati esclusi lavoratori domestici e operai agricoli. Sono compresi i lavoratori degli enti pubblici.

La diffusione dei contratti di lavoro a termine – I dati ISTAT

Rispetto però ai dati sopraesposti, è il contratto di lavoro a tempo determinato a possedere un ruolo dominante nel nostro mercato del lavoro, in termini di nuove attivazioni. Nel 2023, infatti, si registrano un numero complessivo di attivazioni di contratti a termine pari a 3.717.034, e nel solo primo quadrimestre del 2024 la quota aveva già raggiunto 1.818.031 nuovi contratti¹⁶⁹.

Questi dati lasciano emergere un'importante diffusione di questa tipologia contrattuale, soprattutto se comparati, invece, con le nuove attivazioni dei contratti a tempo indeterminato, che nel 2023 hanno toccato quota 1.362.505 e nel primo quadrimestre del 2024, una quota pari a 497. 404¹⁷⁰.

1.6. Metodologia della ricerca

La scelta di trattare il tema dell'adeguatezza pensionistica con riferimento alla categoria dei lavoratori che non rientrano nell'idealtipo di lavoratore subordinato muove dalla presa d'atto della *“progressiva destrutturazione del modello lavorativo c.d. standard, ossia a tempo pieno e indeterminato. Pertanto, il mondo del lavoro è andato via via componendosi di una gamma, sempre più variegata di forme contrattuali intermittenti, o a tempo parziale, ovvero la cui prestazione si riduce ad un arco temporale determinato. Queste ultime, in combinazione con l'incremento del numero di soggetti coinvolti in rapporto di lavoro atipico¹⁷¹, stanno evidenziando, giorno dopo giorno, l'inadeguatezza di un sistema previdenziale ed assistenziale ispirato al ritmo regolare delle lavorazioni industriali [...]”*¹⁷².

È necessario, dunque, partire dalla consapevolezza che le trasformazioni del mercato del lavoro intervenute nella seconda metà del Novecento hanno determinato un sostanziale cambiamento del lavoro e della società e dunque della stessa prospettiva nella quale si colloca il modello dello Stato sociale.

¹⁶⁹ INPS – Osservatorio sul mercato del lavoro cit., TAB. 1 – Nuovi rapporti di lavoro attivati per mese - anni 2023 e 2024.

¹⁷⁰ Ibidem.

¹⁷¹ A conferma di tale asserzione si rinvia ai dati v. *supra* § Segue: Una ricostruzione statistica della diffusione del lavoro non standard, che fotografano il numero di lavoratori interessati da questa crescente frammentarietà dei rapporti di lavoro.

¹⁷² M. C. DEGOLI, *L'adeguatezza pensionistica e la crisi del modello assicurativo* cit., p. 131.

Questo modello non può più essere il riferimento esclusivo della sola figura socialtipica del lavoratore subordinato a tempo pieno e indeterminato quale beneficiario, ordinario, di un sistema previdenziale costruito su una sostanziale stabilità dell'occupazione e del reddito.

Tale per cui ad oggi si assiste ad una precarietà occupazionale in crescita¹⁷³ e, dunque, ad un aumento della discontinuità contributiva che, però, non è controbilanciata dalla limitata contribuzione figurativa che viene accreditata ad esempio nei periodi di fruizione di strumenti di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro.

Non solo, ma negli stessi interventi del legislatore si scorge la tendenza a dare maggior rilievo alla flessibilità, sia in entrata che in uscita del rapporto di lavoro, anziché invece alla predisposizione di strumenti che creino una rete sociale idonea a garantire a tali lavoratori una vera e propria sicurezza nel mercato.

Lo schema assicurativo che ad oggi costituisce “l'ossatura del vigente sistema previdenziale”¹⁷⁴ tradizionalmente regolato sulla figura del rapporto di lavoro subordinato, a tempo pieno, continuativo e di lunga durata, oggi mostra i segni di una inevitabile crisi a causa della sua declinazione in un mercato del lavoro in continua evoluzione, dove i contorni del rapporto di lavoro subordinato sembrano sempre di più sgretolarsi a vantaggio di uno spostamento dell'interesse economico verso relazioni lavorative precarie, instabili, caratterizzate da una discontinuità reddituale e da una frammentazione contributiva.

Su queste premesse, allora, si muove la riconsiderazione nel loro insieme dei fenomeni del lavoro discontinuo e della occupazione parziale oltre che del loro trattamento previdenziale.

La discontinuità dell'occupazione può essere, dunque, considerata una nuova categoria giuridica perfettamente in grado di riassumere i bisogni di protezione sociale dei nuovi soggetti del mercato del lavoro, arrivando così alla necessaria reinterpretazione delle norme che nell'attuale ordinamento mirano ad assicurare la

¹⁷³ Per precarietà occupazionale si intende il ricorso a forme di lavoro che non assicurano una continuità salariale, dalla quale ne consegue anche una discontinuità contributiva. A supporto di tale asserzione si richiamano i dati dell'Osservatorio sul precariato Inps, aggiornati a gennaio 2024, che di fatto mostrano una variazione tendenziale annua rispetto al 2023, in positivo con riferimento alle seguenti tipologie contrattuali: +69.000 rapporti di lavoro a tempo determinato, +32.000 rapporti di lavoro intermittente, + 2.000 lavoratori stagionali, +11.845 assunzioni a termine di lavoratori somministrati (I dati completi sono consultabili nella home page del sito istituzionale dell'Inps (www.inps.it) nella sezione Dati e analisi/Osservatori statistici, report dal titolo “Osservatori sul precariato”). Per ulteriori approfondimenti si v. *supra* § Segue: Una ricostruzione statistica della diffusione del lavoro non standard.

¹⁷⁴ M. CINELLI, S. GIUBBONI, *Lineamenti di diritto della previdenza sociale* cit., p. 13.

tutela previdenziale ai lavoratori discontinui. Non è più in dubbio l'inarrestabile crisi del sistema assicurativo e dell'architettura sulla quale poggia il sistema previdenziale, strutturati entrambi sul lavoro standard continuativo e di lunga durata. In particolare, risulta tangibile come la sostenibilità del rapporto di corresponsività, che caratterizza il metodo di calcolo contributivo, ovvero la stretta correlazione tra il montante contributivo accumulato nel corso della vita attiva e l'entità della prestazione erogata dal sistema, ad oggi metta in crisi l'adeguatezza dei mezzi predisposti dall'ordinamento per far fronte ai bisogni sanciti dall'art. 38, co.2. Cost.

Nonostante, infatti, l'introduzione di misure pensate per garantire pensioni adeguate ai lavoratori con carriere discontinue o brevi, si pensi alla totalizzazione e al cumulo¹⁷⁵, si avrà modo di vedere come tali strumenti non siano stati in grado di garantire una piena attuazione del principio sancito dal co. 2 dell'art. 38 Cost. finendo, invece, per spostare molti di questi interventi verso il lato dell'assistenza¹⁷⁶. A fronte del fatto, *in primis*, che la predisposizione degli stessi è da sempre contesa da due sponde: la discrezionalità del legislatore e la compatibilità finanziaria.

Il presente lavoro di ricerca, dunque, nasce con l'obiettivo di analizzare l'effettiva tenuta del principio di adeguatezza con riferimento a tutte quelle categorie di lavoratori che non sono inquadrabili nell'idealtipo di riferimento.

Per farlo sarà necessario avviare tale indagine dall'individuazione del significato proprio del parametro dell'adeguatezza, che è quanto si è cercato di fare nel Cap. I, all'interno del quale è stato possibile poi impostare la posizione del problema, lasciando far emergere come la consolidata interpretazione dell'art. 38 Cost., che tradizionalmente assolutizza il collegamento tra lavoro subordinato e previdenza sociale, ad oggi mostri la propria inadeguatezza nei confronti di lavoratori non inquadrabili in questo modello di riferimento.

Una volta definita la posizione del problema, nei termini sopraesposti, si procederà nel Capitolo II ad un'analisi del sistema pensionistico italiano, soffermandoci inizialmente sul regime contributivo riservato ai lavoratori c.d. idealtipici per poi, invece, passare al particolare regime di cui risultano essere destinatari specifiche categorie di lavoratori.

Tra questi, le tipologie che verranno prese in esame sono state selezionate alla luce di una serie di criteri di riferimento che permettono, a fronte delle peculiarità non

¹⁷⁵ Sull'inadeguatezza di tali strumenti si v. *infra* § 3.1.1.

¹⁷⁶ Sul possibile ibridismo tra assistenza e previdenza si v. *supra* § 1.1.

solo afferenti al rapporto di lavoro ma al regime contributivo applicabile, di analizzare come si declini nei confronti di tali lavoratori il principio di adeguatezza della prestazione previdenziale e quale sia, dunque, la sua effettiva attuazione.

Il primo criterio seguito conduce ad un'analisi di quei lavoratori che fruiscono di un regime contributivo speciale alla luce della peculiarità del rapporto di lavoro del quale risultano essere titolari. Verrà così esaminato il regime contributivo speciale con riferimento ai titolari di un contratto di apprendistato per i quali opera un versamento contributivo ridotto rispetto al regime ordinario.

A questa categoria, quella dei regimi contributivi speciali, sarà possibile riconnettere anche quella dei soggetti svantaggiati, che di fatto si articolano al loro interno in una pluralità di sotto classificazioni, che vedremo, e per le quali vengono previsti regimi contributi differenziati che variano da un esonero contributivo per taluni periodi dell'anno, ad una contrazione del versamento contributivo dovuto¹⁷⁷.

Si proseguirà poi in tale ragionamento passando ad esaminare la disciplina contributiva che trova applicazione con riferimento ai lavoratori c.d. discontinui, dove la non continuità salariale corrisponde ad una non continuità contributiva. In riferimento a tale categoria verrà compiuta una ricognizione normativa del regime previdenziale applicato ai beneficiari di contratti di lavoro a chiamata, a tempo parziale, in somministrazione di lavoro, e in appalto. La cifra che accomuna tali tipologie, come si avrà modo di vedere, è sicuramente data dalla condivisa istanza di tutela e protezione sociale sul versante previdenziale imputabile ad una frammentarietà contributiva congenita alla natura del rapporto di lavoro stesso.

Si concluderà tale disamina passando per le forme di lavoro senza contratto, come il tirocinio, per giungere poi all'analisi di due tipologie di lavoro che si pongono all'interno della zona grigia che differenzia lavoro autonomo e subordinato: i lavoratori su piattaforma e le collaborazioni coordinate e continuative, rispetto ai quali si riscontrano istanze analoghe a quelle viste prima ma riproposte in chiave differente, quella della para-subordinazione.

Il terzo capitolo sarà così dedicato all'analisi delle ricadute della disciplina prevista per ciascuna di queste categorie oggetto di analisi rispetto all'effettiva tenuta del principio di adeguatezza, ex. art. 38, co. 2 Cost.; si avrà così modo di vedere quali correttivi siano stati messi in atto da parte del legislatore e quali, invece, i vuoti normativi e di tutela ancora esistenti. In particolare, il ragionamento sarà condotto operando una differenziazione tra *misure de iure condito*, rispetto alle quali verranno esaminati gli strumenti attualmente messi a disposizione dei lavoratori con

¹⁷⁷ La differenza tra i due regimi sarà poi approfondita nel Cap. III.

carriere brevi, miste o discontinue, al fianco delle *misure de iure condendo* che invece verranno esaminate in chiave di possibili interventi che potrebbero tradursi in correttivi funzionali ad attenuare la c.d. precarietà contributiva.

Il ragionamento che verrà sviluppato nel terzo capitolo permetterà di fissare le fondamenta costitutive utili per condurre il ragionamento conclusivo che troverà la propria forma all'interno dell'ultimo Capitolo (Cap. IV) dove si ricostruiranno i punti cardine delle varie disamine condotte per comprendere quanto ci si trovi ad oggi lontani dall'effettiva tenuta e attuazione del principio di adeguatezza dell'art. 38, co. 2, Cost. e al contempo quali siano le vie percorribili di fuoriuscita da questa 'povertà previdenziale' che connota le categorie di lavoratori oggetto di esame.

Capitolo II. Analisi del sistema pensionistico: metodologie di calcolo e regimi speciali

Sommario – **2.1.** Il rapporto giuridico previdenziale – **2.2.** I riferimenti normativi per la determinazione della contribuzione di un lavoratore idealtipico – **2.2.1.** Il profilo tipologico dei contributi previdenziali – **2.3.** I sistemi di calcolo del trattamento pensionistico – **2.4.** Eccezioni al regime contributivo ordinario – **2.4.1** Il regime contributivo speciale degli apprendisti – **2.4.2** Agevolazioni e incentivi strutturali rivolti a soggetti svantaggiati – **2.5.** Lavoratori accomunati dal carattere di discontinuità della prestazione – **2.5.1.** Lavoratori intermittenti o a chiamata – **2.5.2.** Lavoratori a tempo parziale – **2.5.3.** Lavoratori somministrati – **2.5.4.** Lavoratori impiegati negli appalti ed esposti a periodi di discontinuità lavorativa – **2.6.** Lavoratori senza contratto – **2.6.1.** Tirocinio – **2.7.** Oltre i confini del lavoro subordinato – **2.7.1.** Lavoratori su piattaforma – **2.7.2.** Le collaborazioni coordinate e continuative

2.1. Il rapporto giuridico previdenziale

Dopo aver compiuto una disamina dei profili più a lungo dibattuti, da dottrina e giurisprudenza, attinenti all'interpretazione ed attuazione del principio di adeguatezza sancito nell'art. 38, co.2 Cost., anche in rapporto al consolidarsi di nuove forme di rapporto di lavoro, appare ora necessario entrare nel merito della disciplina dell'imposizione contributiva generale e successivamente procedere nell'analisi dei differenti regimi che da essa si discostano e che connotano i lavoratori che non rientrano nell'idealtipo di riferimento, al fine di valutare, con riferimento alla loro posizione contributiva, l'effettiva tenuta di tale principio costituzionale.

Il rapporto previdenziale e le relazioni che lo compongono (contributiva ed erogatoria) presentano i caratteri di interdipendenza, automaticità e generalità¹⁷⁸. L'elemento chiave che rileva ai fini dell'introduzione dei differenti regimi di calcolo pensionistico è altresì l'assenza di un vero e proprio rapporto sinallagmatico tra obbligo contributivo e diritto alle prestazioni¹⁷⁹, che però non significa anche assenza di qualsiasi relazione tra disciplina della contribuzione e disciplina delle prestazioni. Il fatto che la gestione finanziaria del sistema previdenziale vigente si basi sul criterio della ripartizione, cioè sulla distribuzione tra i lavoratori attivi degli oneri contributivi necessari ad affrontare la spesa pensionistica corrente, va ad

¹⁷⁸ Questi principi sono già stati introdotti *supra* §1.1., §1.4.2.

¹⁷⁹ Sul punto si rinvia all'analisi condotta sul principio di automaticità delle prestazioni ex art. 2116 c.c., *supra* §1.4.2.

avvalorare il contrario a fronte del fatto che tale criterio di gestione finanziaria non implica, a differenza di quello a capitalizzazione, accantonamenti di somme ed investimenti dal cui rendimento ricavare le risorse necessarie al pagamento delle pensioni. Sebbene in virtù del suddetto criterio a ripartizione la spesa pensionistica corrente viene affrontata con gli introiti della contribuzione attuale, quella stessa contribuzione rileva tanto ai fini della maturazione del diritto alla pensione quanto per la determinazione dell'importo della pensione stessa¹⁸⁰.

Questa relazione di interdipendenza è particolarmente evidente con riferimento al calcolo contributivo delle pensioni adottato dalla legge di riforma pensionistica n. 335/1995 e generalizzato dalla l. n. 214/2011 o 'Riforma Monti Fornero', ma lo è anche nel calcolo retributivo, perché anche in questo caso quanto viene assoggettato a contribuzione influisce sulla determinazione del *quantum* del trattamento pensionistico¹⁸¹. Infatti, il sistema di calcolo contributivo si fonda su un predeterminato rapporto tra il totale della contribuzione versata nell'arco dell'intera vita lavorativa (montante contributivo individuale) e l'importo totale della pensione da erogare.

In rapporto al suddetto montante contributivo e con riferimento al dato rappresentato dalla speranza di vita media residua calcolata sulla base di criteri statistico attuariali, viene determinato l'importo complessivo della pensione individuale¹⁸². Questa determinazione avviene mediante l'applicazione di un coefficiente di trasformazione che tiene conto dell'età anagrafica del singolo pensionando e dunque del periodo temporale durante il quale lo stesso, secondo la previsione statistica, usufruirà della pensione. È necessario sottolineare però come il montante contributivo individuale abbia solo una pura funzione contabile e non corrisponda all'effettivo ammontare di fondi specificatamente riservati all'assicurato.

L'analogia situazione da questo punto di vista si produce anche per il previgente sistema di calcolo retributivo. Tale criterio si basava sulla media delle retribuzioni percepite in un determinato e limitato periodo di riferimento assunto come

¹⁸⁰ M. CINELLI, S. GIUBBONI, *Lineamenti di diritto della previdenza sociale* cit., pp. 82 ss.; R. PESSI, *Lezioni di diritto della previdenza sociale* cit., pp. 243 ss.

¹⁸¹ Per approfondire in merito al passaggio dal sistema di calcolo retributivo a quello contributivo si rinvia a R. CASILLO, *La pensione di vecchiaia, un diritto in trasformazione* cit., pp. 201 ss. L'A. sottolinea come la *ratio* sottesa alla scelta dei diversi sistemi di calcolo delle prestazioni previdenziali, non trovando alcun fondamento all'interno del dettato costituzionale, che di fatto non fornisce "modi obbligati per la commisurazione della pensione", è stata rimessa alla libera scelta del legislatore e sia per la l. n. 153/1965 (che ha stabilito il sistema di calcolo retributivo) che per la l. n. 335/1995, è stata fortemente determinata dalle esigenze di compatibilità del bilancio, pubblico e delle singole gestioni, nell'ottica, dunque di quell'istanza di contemperamento di principi e valori costituzionali già analizzata in modo approfondito v. *supra* § 1.2.e ss.

¹⁸² Con riferimento alle modalità di calcolo del trattamento pensionistico si v. *infra* § 2.3.

parametro, alla quale si applicava un tasso di rendimento per ogni anno fino ad un massimo di quarant'anni. Tale per cui l'importo massimo della pensione poteva essere in base a questo calcolo pari all'80% della retribuzione pensionabile nel caso in cui, come di norma, il tasso annuo di rendimento fosse pari al 2%. È evidente come anche in quest'ultimo caso la quantificazione del trattamento pensionistico dipendesse dal *quantum* di contribuzione versata nonostante l'ammontare venisse apprezzato non come valore ma come durata e non rappresentasse comunque la risorsa posta a sostentamento della specifica pensione del soggetto cui quella contribuzione era riferibile.

A seguito di una serie di fattori, quali l'abbandono del modello a capitalizzazione, la scelta di un modello a ripartizione, l'esigenza di recuperare il potere d'acquisto delle pensioni, l'espansione dell'ambito della tutela della garanzia dell'adequatezza, il sistema previdenziale ha assunto un assetto 'misto' in quanto lo Stato interviene ad alimentare non solo la spesa assistenziale, ma anche parte della spesa previdenziale¹⁸³. Tale assetto prevede, dunque, un finanziamento parzialmente a carico dell'erario e parzialmente a carico delle categorie interessate. L'intervento della finanza statale a favore degli enti previdenziali si realizza in via ordinaria attraverso trasferimenti di bilancio e in via straordinaria attraverso anticipazioni di tesoreria.

Nei confronti dell'Inps l'intervento della finanza erariale si realizza in via ordinaria attraverso il finanziamento della gestione degli interventi assistenziali di sostegno delle gestioni previdenziali (GIAS) istituita dall'art. 37 l. n. 88/1989, che di fatto ha sostituito il preesistente fondo sociale, deliberato dalla l. n. 903/1965.

La seconda quota dell'intervento finanziario erariale è destinata a supporto del mercato del lavoro e del sistema delle imprese in una logica di perseguimento di concorrenti finalità di politica economica. Si tratta della quota di spesa che, sia pur con il concorso dei lavoratori, è destinata al finanziamento dei trattamenti di integrazione salariale straordinaria, dei trattamenti di disoccupazione e dell'indennità di mobilità, dei prepensionamenti, nonché del controvalore delle agevolazioni contributive di settore, ivi compresi la fiscalizzazione e gli sgravi degli oneri sociali.

Una particolare forma di partecipazione finanziaria dello Stato al sistema di sicurezza sociale è poi rappresentata dalla contribuzione figurativa, che definisce la modalità con la quale in determinati casi di sospensione o interruzione del rapporto di lavoro il finanziamento pubblico si sostituisce alla contribuzione dei datori di

¹⁸³ R. PESSI, *Lezioni di diritto della previdenza sociale* cit., pp. 236 ss.

lavoro e dei prestatori di lavoro. In altri casi detta contribuzione grava sulla gestione pensionistica e dunque sulla categoria di soggetti ad essa iscritti¹⁸⁴.

L'intervento della solidarietà generale o di categoria che si manifesta attraverso questi meccanismi persegue l'obiettivo di evitare che gli interessati subiscano un pregiudizio per quanto attiene al futuro godimento delle prestazioni previdenziali a fronte del verificarsi di eventi che incidono sull'attuale realtà lavorativa e che sono imputabili a cause qualificate e socialmente meritevoli.

Oltre però al contributo della finanza statale, concorrono ad alimentare finanziariamente il sistema gli apporti dei diretti interessati: i datori di lavoro e i prestatori di lavoro. Questo tributo finanziario al sistema previdenziale da parte delle categorie direttamente interessate si attua mediante un prelievo di quota della ricchezza prodotta sotto forma di contributi obbligatori. I contributi sono calcolati sulle retribuzioni o sul reddito da lavoro autonomo che di fatto determinano il c.d. imponibile contributivo.

2.2. I riferimenti normativi per la determinazione della contribuzione di un lavoratore idealtipico

Gli elementi della retribuzione sui quali vengono calcolati i contributi Inps e Inail posti a carico del lavoratore e del datore di lavoro costituiscono il c.d. imponibile contributivo. Il calcolo viene effettuato applicando determinate aliquote alla retribuzione imponibile, nel rispetto di minimali e massimali previsti dalla legge, e in base all'inquadramento aziendale viene definito il regime contributivo applicabile, così come l'aliquota complessivamente dovuta¹⁸⁵.

In materia di retribuzione imponibile, stante le possibili soluzioni interpretative alle quali le norme si prestano, la giurisprudenza ha fornito da anni diversi orientamenti che sembrano però procedere verso un allargamento della base di calcolo dei contributi, suscitando così non poche perplessità sia per la loro coerenza con il dato normativo che per le conseguenze che ne derivano.

Per i rapporti di lavoro subordinato, la definizione della retribuzione da assoggettare a contribuzione rinvia alla nozione di reddito da lavoro dipendente valida ai fini fiscali (art. 6 d.lgs. n.314/1997); in essa rientrano dunque *“tutte le somme i valori in genere a qualunque titolo percepiti nel periodo d'imposta, anche sotto forma di erogazioni liberali, in relazione al rapporto di lavoro”* al lordo di qualsiasi contributo o trattenuta. Vengono, quindi, assunti a base impositiva per la

¹⁸⁴ Per un quadro completo sulla contribuzione figurativa si v. *infra* § 3.1.2.

¹⁸⁵ M. CINELLI, S. GIUBBONI, *Lineamenti di diritto della previdenza sociale* cit., p.107.

determinazione dei contributi da versare non gli emolumenti erogati ‘a causa’ del rapporto di lavoro, ma genericamente ‘in relazione al rapporto di lavoro’.

Alla determinazione degli elementi della retribuzione da considerare ai fini previdenziali concorre, inoltre, la contrattazione collettiva nazionale ed aziendale, secondo quanto stabilito dalla l. n. 402/1998. Pertanto, è l’accordo collettivo (sia esso nazionale o aziendale) a regolare l’efficacia sugli istituti indiretti delle voci contrattuali aggiuntive rispetto a quelle legislativamente disciplinate.

Premessa la cornice giuridica di riferimento all’interno del quale ci si muove nella individuazione della retribuzione da assoggettare a contribuzione, la norma sicuramente che ne costituisce il brocardo per il riconoscimento del c.d. minimale contributivo è l’art. 1, co.1, d.l. 9 ottobre 1989, n. 338, conv. in l. n. 389/1989 il quale prevede che: *“la retribuzione da assumere come base per il calcolo dei contributi non può essere inferiore all’importo delle retribuzioni stabilito da leggi, regolamenti, contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale, ovvero da accordi collettivi anche aziendali o da contratti individuali, qualora ne derivi una retribuzione di importo superiore a quello previsto dal contratto collettivo”*.

Dal dettato normativo si evince che anche i datori di lavoro quindi non aderenti, neppure di fatto, alla disciplina collettiva posta in essere dalle citate organizzazioni sindacali, sono obbligati, agli effetti del versamento delle contribuzioni previdenziali ed assistenziali, al rispetto dei trattamenti retributivi stabiliti dalla citata disciplina collettiva. Per trattamenti retributivi si devono intendere quelli scaturenti dai vari istituti contrattuali incidenti sulla misura della retribuzione.

Secondo un’interpretazione, che sembra essere consolidata, si configura un obbligo contributivo anche in tutte le fattispecie di assenza del dipendente o di sospensione del rapporto, tipizzate dalla legge ma anche definite dall’autonomia negoziale. Questo perché il datore di lavoro dovrebbe corrispondere i contributi su una retribuzione ‘virtuale’ che coincide con quella che sarebbe spettata al lavoratore, laddove la prestazione fosse stata resa a tempo pieno¹⁸⁶.

Lo stesso ragionamento viene esteso anche alle ipotesi in cui il soggetto non abbia reso la prestazione perché si trovava nell’impossibilità di farlo, nonostante l’insussistenza dell’obbligo retributivo¹⁸⁷.

¹⁸⁶ In tal senso si v. *ex multis*: Cass. 21 maggio 2019, n. 13650; 3 giugno 2019, n. 15120; 19 giugno 2020, n. 12037; 6 ottobre 2020, nn. 21475 e 21479; 14 ottobre 2020, n. 22222; 24 aprile 2021, n. 23360.

¹⁸⁷ In tal senso si v. Cass. 22 febbraio 2021, n. 4676

Pertanto, il dettato dell'art. 1 l. n. 389/1989 dispone che qualora la retribuzione dovuta in base ai contratti collettivi applicabili (e a quelli individuali) sia inferiore rispetto a quella prevista dai *contratti leader*, sia quest'ultima, se pur non 'dovuta', a determinare l'importo della contribuzione previdenziale.

A tale interpretazione non sono però mancate ricostruzioni confliggenti, volte a metterne in luce la difficile tenuta con riferimento, ad esempio, all'applicazione del principio di equità retributiva, riconoscendo che laddove il lavoratore percepisca una retribuzione inferiore al livello minimo ex art. 36 Cost., sarebbe comunque tenuto a versare una quota di contribuzione a proprio carico proporzionalmente maggiore di quella dovuta da un altro lavoratore che invece possa vantare l'applicazione del contratto rispondente al requisito previsto dalla norma¹⁸⁸.

Sul tema è intervenuta anche la Cass. n. 801/2012 che ha precisato: *“colui al quale viene legittimamente erogata una retribuzione inferiore a quella prevista dal contratto leader, viene costretto, per la quota di contribuzione a proprio carico, ad un esborso che non trova corrispondenza con quanto percepito ed è proporzionalmente maggiore all'onere posto a carico di altro dipendente cui viene invece applicato il contratto leader, senza peraltro direttamente incidere sulla prestazione pensionistica da conseguire”*. Da ciò ne consegue, affermano i giudici, la necessità di applicare *“il criterio del minimale [...] con il debito rigore, ai fini di una interpretazione costituzionalmente coerente con il principio di ragionevolezza, stante l'indubbio onere che ne consegue a carico non solo del datore di lavoro, ma anche del lavoratore”*.

Le altre criticità sollevate attengono perlopiù alla possibile limitazione del principio di parità concorrenziale tra le imprese, che sembra essere compreso dal dettato letterale della norma, insieme ad anche libertà fondamentali. Questo perché la premessa è che nell'ordinamento è possibile rintracciare fenomeni di differenziazione del costo del lavoro riconducibili all'esercizio della libertà sindacale e di contrattazione collettiva, che di fatto si declina anche quale libertà negativa, ovvero della non applicazione di alcun contratto, che sembra altresì in questa sede subire una limitazione.

Ad oggi tale aspetto sembra invece essere pacifico e trova riscontro nella giurisprudenza di legittimità, ma anche di merito, e fa leva sulla *ratio* stessa della norma che risiede nella volontà di arginare il *“vasto fenomeno di evasione contributiva legata all'inosservanza dei minimi retributivi previsti dai contratti*

¹⁸⁸ A. TURSI, *Retribuzione, previdenza, welfare: nuove variazioni sul tema*, in Atti del XIX Congresso nazionale di diritto del lavoro, Palermo 17-19 maggio 2018, Milano, Giuffrè, 2019, disponibile qui: https://www.pietroichino.it/wp-content/uploads/2018/05/Relazione-Tursi-AIDLASS_def-003.pdf

collettivi di lavoro da parte dei datori di lavoro non iscritti alle associazioni stipulanti”¹⁸⁹, e “*quindi al mai risolto problema della limitata efficacia soggettiva di detti contratti*”¹⁹⁰.

L'intento del legislatore, qui riassunto, si è dovuto comunque confrontare con un problema applicativo complesso, quale appunto quello del criterio selettivo del contratto collettivo da assumere quale parametro di riferimento, che a sua volta ha cercato di risolvere con un'interpretazione autentica della norma, mediante la previsione dell'art. 2, co. 25, della l. n. 549/1995: “*la retribuzione da assumere come base per il calcolo dei contributi previdenziali e assistenziali è quella stabilita dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative nella categoria*”.

Il dubbio scaturente dalla suddetta disposizione atteneva perlopiù alla nozione di ‘categoria’, che si presuppone non coincida con quella propria del linguaggio giuridico-sindacale, cioè quale concettualizzazione a posteriori della collettività dei destinatari del contratto collettivo, ma si configuri altresì quale concetto eteronomo¹⁹¹.

Sul punto è intervenuto anche l'accordo interconfederale del 28 febbraio 2018 che richiama il CNEL a “*una precisa ricognizione dei parametri della contrattazione collettiva di categoria*” al “*fine di garantire più stretta correlazione tra CCNL applicato e reale attività di impresa*”.

Sulla questione si veda anche la Circ. INL n. 3/ 2018 che illustra la rilevanza e l'ampiezza degli effetti che l'ordinamento ricollega all'applicazione di contratti collettivi stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi.

Come si accennava inizialmente, però, la questione della corretta determinazione della base imponibile ai fini contributivi ha assunto particolare rilevanza sotto anche ulteriori aspetti, in particolare nel rapporto con l'art. 36 Cost., tale per cui era necessario chiarire se la retribuzione imponibile fosse quella prevista dalla contrattazione collettiva o quella effettivamente percepita e al contempo quali voci della retribuzione concorressero alla sua determinazione; in secondo luogo era necessario definire gli effetti che sul minimale venivano prodotti da eventi idonei a determinare un'efficacia sospensiva temporanea del rapporto di lavoro. Le varie questioni qui enunciate rilevano ai fini della presente trattazione in quanto la

¹⁸⁹ Relazione al d.d.l. di conversione del decreto n. 338, in Atti parlamentari, Camera dei deputati, Atto n. 4251 del 10 ottobre 1989, disponibile qui:

<http://legislature.camera.it/dati/leg10/lavori/schedela/trovaschedacamera.asp?pdI=4251>

¹⁹⁰ C. A. NICOLINI, *La rilettura giurisprudenziale della disciplina del c.d. minimale contributivo*, in *RDSS*, n. 4, 2022, p. 732.

¹⁹¹ Per approfondire si rinvia a V. FILÌ, *Il reddito imponibile ai fini contributivi*, Giappichelli Editore, 2010, pp. 130 e ss.

corretta individuazione delle voci della retribuzione che concorrono alla determinazione del *quantum* di retribuzione da assoggettare a contribuzione condiziona *in primis* l'effettività del principio di adeguatezza.

Si richiama in primo luogo la Cass. che nella sent. n. 1898/1997 ha affermato che il minimale contributivo doveva essere ricavato dal trattamento retributivo dovuto ai sensi dell'art. 36 Cost., senza che rilevassero gli elementi accessori presenti nel contratto collettivo¹⁹².

La lettura 'creativa' della norma sul cd. minimo imponibile contributivo - che quella sentenza proponeva - , si basava sul rilievo che *"il riferimento, quale limite minimo, all'importo della retribuzione pattuita in sede collettiva [...] deve intendersi posto [...] quale criterio parametrico per individuare il minimo retributivo costituzionale, vale a dire il minimo, rispondente ai principi di proporzionalità e sufficienza sanciti dall'art. 36 della Costituzione, che, stante la diretta precettività di questa norma costituzionale, è in ogni caso dovuto e sul quale va comunque corrisposta la contribuzione"*.

La Suprema Corte nel ragionamento giuridico seguito ha, dunque, posto l'attenzione sul principio costituzionale della retribuzione sufficiente, ex art. 36 Cost. e non sulla specifica norma oggetto di analisi, arrivando così a ritenere assoggettabile *"a contribuzione [...] i soli elementi corrispondenti al cosiddetto minimo costituzionale"*¹⁹³.

L'orientamento formatosi con la Cass. sent. n. 1898/1997 è stato poi completamente smentito dalle Sezioni Unite con la Cass., sent. n. 11199/2002, secondo cui: *"L'importo della retribuzione da assumere come base di calcolo dei contributi previdenziali non può essere inferiore all'importo di quella che ai lavoratori di un determinato settore sarebbe dovuta in applicazione dei contratti collettivi stipulati dalle associazioni sindacali più rappresentative su base nazionale, secondo il riferimento ad essi fatto - con esclusiva incidenza sul rapporto previdenziale - dall'art. 1 DL n. 338 del 1989, senza le limitazioni derivanti dall'applicazione dei criteri di cui all'art. 36 Cost., che sarebbero giustificate solo ove a detti contratti si dovesse ricorrere - con incidenza sul distinto rapporto di lavoro - ai fini della*

¹⁹² Sul punto si rinvia a A. TURSI, *Retribuzione, previdenza, welfare: nuove variazioni sul tema cit.*, p. 17.

¹⁹³ Cass. sent. n. 1898/1997, sul punto la Corte specifica che: *"in caso contrario - qualora cioè si prendessero a riferimento tutti gli elementi retributivi previsti dalla contrattazione collettiva intervenuta tra le associazioni sindacali più rappresentative [...] o da più favorevoli accordi collettivi, e quindi anche gli elementi eccedenti la soglia del minimo costituzionale" - non verrebbero [...] ad essere stabiliti limiti "minimi" di retribuzione imponibile [...], ma piuttosto la retribuzione imponibile verrebbe a coincidere con una sorta di "massimo" retributivo, cioè appunto [...] con tutte le voci retributive previste dalla anzidetta contrattazione collettiva, anche se ulteriori ed eccedenti rispetto agli elementi corrispondenti al cosiddetto minimo costituzionale"*.

determinazione della giusta retribuzione. Si terrà quindi conto, nel calcolo della base contributiva, dell'indennità "una tantum" e della quattordicesima mensilità, contemplate nei contratti collettivi nazionali di cui all'art. 1 citato, mentre si escluderà, nel medesimo, il "terzo elemento", siccome previsto dal contratto integrativo provinciale.

Con questa pronuncia è stata confermata per la prima volta la concezione secondo la quale la norma in commento assume ai fini della determinazione dell'imposizione contributiva la nozione di retribuzione virtuale, nella misura in cui il contratto collettivo nazionale di riferimento non risulta applicabile a quel rapporto di lavoro.

La determinazione della base imponibile si ricava prendendo, dunque, quale riferimento le regole poste dalla legge e dal contratto collettivo, come se fossero applicabili a quel rapporto di lavoro.

È evidente, in questa interpretazione, *“la rilevanza del sinallagma funzionale, dal quale discende la regola, espressa anche dall'art. 36 Cost., per la quale la retribuzione è dovuta in proporzione alla quantità (oltre che alla qualità) del lavoro prestato”*¹⁹⁴.

Tale per cui verrà meno la possibilità di determinazione della c.d. retribuzione virtuale solo nei casi in cui venga meno l'obbligo retributivo e laddove si sia verificata una sospensione della prestazione imputabile al lavoratore¹⁹⁵. Mentre la contribuzione sarà dovuta anche nei casi di illegittima interruzione o di unilaterale sospensione del rapporto, nei quali l'obbligo retributivo è riconducibile agli effetti risarcitori della condotta inadempiente del datore di lavoro¹⁹⁶.

Con riferimento invece alla incomprimibilità del limite posto dall'art. 1, co.1, d.l. 338/1989 si rinvia alla pronuncia della Cass., sent. n. 801/2012¹⁹⁷ nella quale la

¹⁹⁴ C. A. NICOLINI, *La rilettura giurisprudenziale della disciplina del c.d. minimale contributivo* cit., p. 735.

¹⁹⁵ V. Cass. 14 maggio 2012, n. 7473, tale orientamento trova poi conferma anche in pronunce più recenti, *ex multis*: Cass. 3 ottobre 2018, n. 24109; Cass. 29 luglio 2020, n. 16227.

¹⁹⁶ Cass. 29 luglio 2020, n. 16227.

¹⁹⁷ Nel caso concreto l'Inps intendeva considerare come ore di lavoro straordinario le ore prestate oltre la 38esima, in applicazione del contratto collettivo leader (CCNL Igiene Urbane) e quindi pretendeva che fossero calcolati i contributi previdenziali sulle somme relative alle maggiorazioni previste da detto contratto collettivo. A differenza di quanto compiuto dall'impresa, che invece aveva applicato il CCNL Impresa e edilizia, che fissava come orario normale quello di 40 ore, e quindi, le ore di lavoro straordinario sarebbero state quelle eccedenti detto limite. In questo caso, però, come spiega la Corte, a sostegno della sua decisione di rigetto del motivo dedotto dall'Inps, è che secondo i giudici si finirebbe ad applicare ai fini del minimale contributivo non la sola parte retributiva ma anche la parte normativa della contrattazione applicabile, cioè la parte del contratto

Corte ha ribadito che: *“La legge determina un imponente “minimo” da sottoporre a contribuzione, al di sotto del quale non è possibile scendere, ancorché la retribuzione dovuta ed erogata al lavoratore sia inferiore; è pertanto la fonte collettiva che funge da parametro per la determinazione dell’obbligo contributivo minimo, e per la scelta legislativa. Questo parametro viene ritenuto il più idoneo ad adempiere alla funzione di tutela assicurativa, nonché a garantire l’equilibrio finanziario della gestione. La retribuzione contributiva è stata, quindi, ancorata ad una nozione di retribuzione virtuale, poiché la retribuzione stabilita dal contratto collettivo non è sempre e necessariamente quella dovuta al dipendente, la quale può essere legittimamente inferiore nel caso in cui non sia obbligatoria l’applicazione della contrattazione collettiva di diritto comune”*.

Secondo questo ragionamento, dunque, con la l. n. 389/1998 si è posto un limite incompressibile di retribuzione valevole esclusivamente a fini previdenziali, al di sotto del quale non si può scendere, con la precisazione che resta ferma la piena operatività degli accordi collettivi diversi da quelli stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative su base nazionale (ad es. gli accordi aziendali) ovvero gli accordi individuali, quando determinino una retribuzione superiore al minimale.

“Si tratta, né più né meno, di rendere la contribuzione alla previdenza obbligatoria, proporzionale rispetto alla “retribuzione sufficiente ad assicurare ... un’esistenza libera e dignitosa”, sicché essa possa assolvere al compito di finanziare la provvista dei “mezzi adeguati alle esigenze di vita”; si tratta, insomma, di finanziare prestazioni previdenziali costituzionalmente “adeguate” attraverso la retribuzione costituzionalmente equa”¹⁹⁸.

Infine, sembra opportuno citare anche il recente orientamento avviato dalla Cass.¹⁹⁹, che rileggendo la nozione di retribuzione ‘virtuale’ in modo ancor più ampio, assume quale ulteriore parametro in aggiunta a quello retributivo espressamente menzionato all’interno della norma del 1989, anche *“l’orario di lavoro normale stabilito dalla contrattazione collettiva o dal contratto individuale se superiore”*²⁰⁰.

collettivo leader, che regolando l’orario in 37,50/38 ore settimanali, configura – diversamente da quanto previsto dalla legge – come lavoro straordinario quello eccedente le 40 ore.

¹⁹⁸ A. TURSI, *Retribuzione, previdenza, welfare: nuove variazioni sul tema cit.*, p. 18.

¹⁹⁹ Cass. 3 giugno 2019, n. 15120; Cass. 14 ottobre 2020, n. 22222.

²⁰⁰ Per approfondire la recente interpretazione della Corte di Cassazione che assume quale ulteriore parametro di riferimento nella determinazione della retribuzione imponente l’orario normale di lavoro si rinvia a C. A. NICOLINI, *La rilettura giurisprudenziale della disciplina del c.d. minimale contributivo cit.*, p. 735. L’A. in particolare esamina i profili problematici di questa interpretazione ‘estensiva’ della norma, operando un esame sistematico delle norme in materia di contribuzione e al contempo assumendo come riferimento alcune fattispecie eccezionali, quali la contribuzione

L'ultimo aspetto da trattare con riferimento alla determinazione del minimale contributivo è la corretta individuazione delle voci che concorrono alla determinazione della base imponibile.

Per finalità esclusive di chiarezza espositiva si procede nel sistematizzare di seguito l'analisi delle singole voci, individuando rispettivamente la misura con la quale concorrono alla determinazione della base imponibile e la fonte di riferimento che ne regola l'imposizione contributiva.

Nella prima colonna, partendo da sinistra, si riporta la classificazione retributiva di appartenenza, che muove dal presupposto che all'interno della struttura della retribuzione sia possibile scorgere tre segmenti che si classificano in: retribuzione diretta, indiretta e differita.

La prima rappresenta la retribuzione percepita dal lavoratore e corrispondente all'effettiva prestazione resa.

Il secondo segmento, invece, è costituito da una pluralità di voci che concorrono alla identificazione della c.d. retribuzione indiretta, costituita da quelle somme che il lavoratore percepisce pur non effettuando la prestazione in determinati periodi.

La retribuzione differita racchiude le quote di retribuzione periodicamente accantonate dal datore di lavoro e percepite dal lavoratore in un momento successivo rispetto alla prestazione.

nell'edilizia e il caso dei lavoratori part time che di fatto pongono in risalto la difficile tenuta dell'orientamento fornito.

Tabella 1. *Voci che concorrono alla determinazione della base imponibile*

Classificazione retributiva di appartenenza	Le voci retributive che concorrono alla determinazione della base imponibile	La misura con la quale concorrono alla determinazione della base imponibile	Fonte
Retribuzione diretta	Paga base	Minimo tabellare	Contrattuale
Retribuzione differita	Tredicesima mensilità	L'importo lordo della tredicesima mensilità costituisce imponibile contributivo e deve essere assoggettato alle normali aliquote in vigore nel mese di erogazione. Parimenti, lo stesso imponibile va assoggettato al calcolo del premio assicurativo Inail. Sull'importo, al netto delle ritenute previdenziali a carico del dipendente, va applicata anche la normale tassazione ai fini dell'Irpef in base alle aliquote in vigore nel mese di erogazione, utilizzando gli scaglioni mensili senza tuttavia cumulare l'imponibile della tredicesima con quello della retribuzione del periodo di paga nel corso del quale la gratifica viene erogata.	Legale d.P.R. n. 1070/60;
	Quattordicesima mensilità	La quattordicesima mensilità al pari della tredicesima concorre a formare il reddito imponibile ai fini contributivi. Dal punto di vista fiscale concorre a formare il reddito imponibile ai fini fiscali ma, come per la tredicesima, non viene cumulata con l'imponibile del periodo di paga in cui viene erogata e l'imposta va determinata applicando le aliquote in vigore nel mese di erogazione. Le mensilità supplementari concorrono a formare la retribuzione utile per il calcolo del TFR.	Contrattuale

	Contribuzione al fondo di previdenza complementare	Dal punto di vista previdenziale le quote di contribuzione a carico del datore di lavoro sono soggette al contributo di solidarietà, mentre, dal punto di vista fiscale i contributi versati sia dal lavoratore che dal datore di lavoro non concorrono alla formazione del reddito di lavoro dipendente nel limite di 5.164,57 euro.	Contrattuale
	Contribuzione al fondo di assistenza sanitaria integrativa		Legale (d.lgs. n. 299/1999) e contrattuale
Retribuzione indiretta	Scatti di anzianità	L'aumento erogato a tale titolo concorre alla formazione della base imponibile per il calcolo dei contributi di assistenza e previdenza sociale e contribuisce alla formazione del reddito da lavoro dipendente.	Contrattuale
	<i>Flexible benefit</i>	Non rappresentando una retribuzione vera e propria, questi benefit sono privi di carichi impositivi e contributivi e dunque aiutano a ridurre il cosiddetto cuneo fiscale, ossia quell'insieme di imposte e contributi che riguardano sia l'azienda che il dipendente stesso, riducendo così l'impegno economico da parte del datore di lavoro. Sono imponibili solo se superano l'importo di 258, 23 euro, ex art. 51 TUIR.	Contrattuale
	Indennità varie	Indicazioni puntuali relative alla loro assoggettabilità a contribuzione sono fornite dall'art. 51 del TUIR, in alcuni casi come per l'indennità di trasferta si prevede che tale indennità corrisposta concorra a formare reddito imponibile nella misura del 50% del proprio ammontare.	Contrattuale
	Ferie	Sono da considerare imponibili secondo le regole ordinarie (cioè vengono soggette ai contributi Inps, in quanto rientrano nell'imponibile previdenziale).	Legale (art. 36 co. 3 Cost; art. 2109 c.c.; art. 10

			d.lgs. n. 66/2003)
	Permessi ex festività	Soggetti a contribuzione al pari delle ferie	Contrattuale
	Formazione	La legge n. 845/1978 ha istituito il <i>mutuo soccorso per sussidio di disoccupazione</i> . Questa legge prevede che lo 0,30% versato per la contribuzione dei propri dipendenti sia destinato alla loro formazione.	Legale l. n. 845/1978
	Trattamento economico di malattia/infortunio	Il lavoratore infortunato ha diritto all'intera retribuzione per la prima giornata nella quale abbandona il lavoro. Inoltre, le aziende corrisponderanno al lavoratore assente per un'integrazione di quanto egli percepisce, in forza di disposizioni legislative e/o di altre norme, fino al raggiungimento del normale trattamento economico complessivo netto che il lavoratore avrebbe percepito se avesse lavorato.	Legale e contrattuale

FONTE: *Rielaborazione dei dati tratti da AA. VV., Guida pratica per una corretta contribuzione*, Agenda ANIV 2024, Editrice ANIV, Venezia, 2024.

Il massimale contributivo

Oltre al minimale contributivo, in alcune condizioni che vedremo, trova applicazione anche il massimale contributivo, il quale comporta che tutta la retribuzione percepita oltre il limite annualmente indicato non sia assoggettabile a contribuzione previdenziale, e dunque non concorra ad incrementare la futura pensione. Oltre tale tetto il datore di lavoro pagherà soltanto la contribuzione minore (malattia, disoccupazione, ecc.).

L'articolo 2 co. 18 della l. n. 335/1995 ha previsto che per tutti i lavoratori privi di anzianità contributiva al 31 gennaio 1995 o che esercitano l'opzione per il sistema di calcolo contributivo troverà applicazione un massimale contributivo pari a 132 milioni di vecchie lire. Questa misura massima è rivalutata annualmente sulla base dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati, così come determinato dall'ISTAT²⁰¹.

²⁰¹ L'ISTAT ha stabilito per l'anno 2023 un massimale contributivo pari a 113.520,00 euro.

Il massimale contributivo è, pertanto, applicabile in due ipotesi:

- nei confronti dei lavoratori che hanno iniziato l'attività dopo il 1° gennaio 1996;
- nei confronti di coloro che risultavano già iscritti in tale data ad una gestione pensionistica ma che hanno deciso di esercitare l'opzione per il sistema contributivo.

Il massimale interessa la generalità dei lavoratori iscritti presso le forme di previdenza pubblica obbligatorie (AGO, gestioni speciali dei lavoratori autonomi, gestione separata, fondi esclusivi, sostitutivi ed esonerativi dell'AGO). Le casse di previdenza dei liberi professionisti, invece, godono di una loro autonomia nell'applicazione dello stesso, che pertanto varia in funzione dei rispettivi regolamenti interni. Uno specifico massimale sussiste anche con riferimento ai lavoratori autonomi iscritti presso le gestioni speciali (commercianti, artigiani) in possesso di contribuzione antecedente al 31 dicembre 1995.

2.2.1. Il profilo tipologico dei contributi previdenziali

I contributi rappresentano le quote della retribuzione (nel caso di rapporti di lavoro subordinato) o del reddito di lavoro (nel caso del lavoro autonomo, in collaborazione o associato) destinate al finanziamento delle prestazioni previdenziali e assistenziali previste dalla legge. Sussistono però nel nostro ordinamento una molteplicità di obbligazioni contributive, che si differenziano in relazione alla funzione e all'obiettivo.

Esistono, infatti, contributi che rilevano ai fini della determinazione dell'importo della prestazione previdenziale, come nel caso della pensione di vecchiaia; contributi che non incidono sull'importo di questa prestazione come nel caso della rendita da infortunio; contributi che possono essere imposti a carico dei soggetti in godimento di prestazioni pensionistiche particolarmente favorevoli, come ad esempio i contributi di solidarietà.

A fronte di questa varietà tipologica non è così semplice definire la natura dei contributi previdenziali. Individuare però quelli che assumono un rilievo nella determinazione della prestazione previdenziale è fondamentale per la presente trattazione, al fine di mettere in luce cosa effettivamente denoti per l'attuazione del principio di adeguatezza.

Notoriamente vengono ricondotti a tre tipologie: i contributi come premi di assicurazione, come quota di salario o come tributi²⁰².

Indipendentemente dalla definizione che si può attribuire agli stessi possiamo con certezza distinguere le seguenti diversità tipologiche:

- i contributi per l'assistenza di malattia non condizionano né l'*an*, né il *quantum* della prestazione;
- i contributi per la pensione di vecchiaia condizionano l'entità della prestazione;
- i contributi figurativi gravano sulla gestione o sulla finanza pubblica²⁰³;
- i contributi aggiuntivi o addizionali sono posti a esclusivo carico dell'impresa che in concreto si avvalga di determinati istituti, a titolo esemplificativo si richiamano i contributi per la cassa integrazione, per i trattamenti speciali di disoccupazione.

Oltre a queste differenze anche lo stesso criterio di finanziamento segue logiche in gran parte proprie. L'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, infatti, viene finanziata attraverso il pagamento di quei contributi ad esclusivo carico dei datori di lavoro denominati premi che sono rapportati al rischio, secondo criteri rigorosamente statistico-attuariali, ed aggiornati poi in relazione al numero di infortuni e malattie professionali verificatesi in concreto nel periodo di riferimento all'interno dell'impresa interessata. Mentre il finanziamento del trattamento pensionistico, ad esempio, come abbiamo già avuto modo di accennare prevede una contribuzione direttamente a carico delle parti del rapporto di lavoro, oppure del lavoratore stesso in caso di lavoro autonomo, con una partecipazione anche dell'erario.

L'obbligazione contributiva sorge automaticamente all'atto stesso in cui si dà avvio all'attività lavorativa e con essa si instaura il rapporto contributivo; questo automatismo si accompagna alla intrapresa di qualsiasi attività lavorativa, tuttavia si riscontrano alcune eccezioni. In particolare, non sono soggetti ad obblighi di contribuzione previdenziale: il rapporto di lavoro gratuito svolto nell'ambito di iniziative di volontariato; l'attività lavorativa svolta per proprio diletto o quella prestata per fini di addestramento di istruzione; l'attività lavorativa che sia espressione di una misura di sostegno sociale come nel caso dei lavori socialmente utili.

²⁰² M. CINELLI, S. GIUBBONI, *Lineamenti di diritto della previdenza sociale* cit., pp. 99 ss.; R. PESSI, *Lineamenti di diritto della previdenza sociale* cit., pp. 243 ss.

²⁰³ Per un quadro completo sulla contribuzione figurativa si v. *infra* § 3.1.2.

Si può dunque affermare che l'automatica insorgenza del rapporto contributivo riguarda soltanto le attività lavorative produttive di reddito e destinate al mercato²⁰⁴.

Quanto detto deve essere posto in relazione con i precetti di cui agli artt. 35, co. 1, e 38 co. 2, Cost., per cui la garanzia costituzionale di protezione sociale è in funzione della tutela del lavoro e del reddito che da questo si ricava. Una garanzia, dunque, che ha motivo di operare a favore di quei soggetti che esercitando o avendo comunque assolto il dovere e diritto posto dall'art. 4 Cost. meritino di essere assistiti in presenza di una sopravvenuta menomazione della propria capacità lavorativa o meglio della propria capacità reddituale.

È necessario però precisare come la legislazione, specie quella più recente, tenda sempre di più ad imporre un prelievo contributivo a prescindere dalla qualificazione giuridica dell'attività lavorativa svolta, tale per cui questa viene presa in considerazione non solo quando sia produttiva di reddito diretto ma anche nelle ipotesi in cui nella sua componente materiale, pur non essendo destinata al mercato o a fini di lucro, di fatto costituisca una fonte di ricchezza indiretta per il prestatore, per il nucleo familiare o per la collettività in genere. Per questo in alcune particolari situazioni, in deroga al principio di automaticità, la legge lascia agli interessati la facoltà di dar corso o meno al rapporto e quindi di assoggettarsi o meno alla connessa tutela previdenziale. L'esempio tipico è il caso di coloro che svolgono lavoro non retribuito derivante da responsabilità familiari per i quali la costituzione del rapporto diretto alla tutela contro gli infortuni sul lavoro è obbligatoria e automatica (l. n. 493/1999) mentre non lo è quella del rapporto avente ad oggetto la tutela pensionistica (d.lgs. n. 565/1996).

Una volta individuati i soggetti tenuti all'adempimento dell'obbligazione contributiva è possibile riconoscere anche i beneficiari di quella che sarà la futura prestazione previdenziale, laddove il medesimo soggetto abbia maturato i requisiti previsti per legge per la sua fruizione.

Nell'ordinamento previdenziale italiano la tutela pensionistica rappresenta un sottoinsieme che, ben più di quanto avvenga per altri segmenti di quell'ordinamento, realizza una protezione sociale che idealmente si collega prima ancora che all'art. 38 ai principi di cui agli artt. 4 e 35 Cost.: cioè alla garanzia di tutela di ogni attività o funzione svolta in adempimento del generale diritto - dovere che ciascuno ha di contribuire con la propria opera *“al progresso materiale o spirituale della società”* come recita l'articolo 4, co.2, Cost.

Deve ritenersi che sia proprio per questa ragione che la protezione sociale che il lavoratore ha motivo di attendersi nel momento della perdita, per senescenza, della

²⁰⁴ Sulla costituzione del rapporto giuridico previdenziale si v. in modo approfondito *supra* §1.4.2. e §2.1.

propria capacità di produrre reddito non può essere che a misura delle modalità con le quali quel diritto-dovere è stato da lui assolto.

In altre parole, la tutela è parametrata al merito: sia che questo debba essere apprezzato in termini di quantità e qualità del lavoro prestato, sia che debba essere valutato indirettamente attraverso il *quantum* di contribuzione versata.

In effetti l'ordinamento vigente subordina l'acquisizione del diritto alla pensione al versamento da parte dell'interessato della contribuzione per un numero di anni non inferiore ad un minimo di particolare consistenza. Il rilievo poi del tenore di vita raggiunto e del merito, se da una parte può essere considerato il parametro naturale, dall'altra però non è un riferimento intangibile unico e sufficiente per la definizione del livello della prestazione pensionistica.

Per questo la rilevanza del merito non implica che il trattamento previdenziale debba essere anche strettamente proporzionato al livello retributivo raggiunto secondo invece un'ottica del precetto di cui all'art. 38, co.2, Cost., che possa ritenersi speculare rispetto al disposto dell'art. 36 Cost.²⁰⁵.

La questione che però emerge, alla luce di quanto premesso, è se questa impalcatura così come esposta, possa dirsi pienamente operativa anche nei confronti di alcune particolari categorie di lavoratori, i c.d. lavori non standard²⁰⁶, non sussumibili nella categoria del lavoratore subordinato a tempo pieno e indeterminato, per il quale il ragionamento dinnanzi costruito sembra essere saldo e attuato²⁰⁷.

Il calcolo dei contributi dovuti

Per determinare l'importo che il datore di lavoro è tenuto versare all'Inps ogni mese, a titolo di contributi per il dipendente, è necessario conoscere:

- le aliquote contributive da applicare all'imponibile previdenziale;
- l'ammontare della retribuzione lorda del dipendente (imponibile previdenziale);
- gli eventuali benefici contributivi (riduzioni ed esoneri) spettanti;
- l'importo delle prestazioni anticipate al lavoratore per conto dell'Inps.

²⁰⁵ In merito alla correlazione tra artt. 38 e 36 Cost. si rinvia *supra* §1.3.1.

²⁰⁶ M. C. DEGOLI, *L'adeguatezza pensionistica e la crisi del modello assicurativo* cit., pp. 105 ss. Sul punto l'A. specifica che per 'lavoratori non standard' si debbano intendere quelle "forme di occupazione realizzate con contratti di lavoro non a tempo pieno e indeterminato, o con tipologie contrattuali parasubordinate che non rientrano nell'architettura protettiva realizzata sulla base dello status del lavoratore subordinato", cit. p. 105.

²⁰⁷ Per approfondire si rinvia all'analisi compiuta *supra* §1.5. e §1.6.

Per la determinazione delle aliquote contributive l'Inps dal 2019 ha messo a disposizione il nuovo applicativo "*Calcolo delle aliquote contributive*" per le aziende dei lavoratori dipendenti²⁰⁸. L'applicazione consente, sulla base delle caratteristiche contributive dell'azienda e del profilo contributivo del lavoratore, di simulare il calcolo dell'aliquota contributiva per i lavoratori del settore privato. È possibile visualizzare l'aliquota contributiva associata ad un lavoratore sulla base del periodo di competenza, la tipologia dell'azienda e le caratteristiche del dipendente espresse secondo i costrutti UniEMens. È inoltre visibile il dettaglio delle voci contributive che concorrono alla formazione dell'aliquota contributiva complessiva, con la relativa quota a carico del lavoratore²⁰⁹.

Il premio Inail medio in funzione dell'attività svolta viene determinato a partire dall'aliquota media di tariffa secondo quanto stabilito dal D.M. 27 febbraio 2019.

Il calcolo del premio Inail avviene mediante la procedura di autoliquidazione Inail, che consente il calcolo del premio assicurativo ovvero del calcolo effettuato dal datore di lavoro sulla base delle norme di legge e delle istruzioni operative fornite dall'Istituto.

Il premio di assicurazione deve essere versato all'Inail anticipatamente rispetto al periodo di assicurazione, calcolato sulle retribuzioni imponibili presunte, decorso il quale deve essere effettuato il conguaglio sulla base delle retribuzioni imponibili effettive. Il termine per il pagamento del premio di autoliquidazione è fissato al 16 febbraio di ciascun anno, ma è prorogato al primo giorno feriale successivo se cade di sabato o in un giorno festivo²¹⁰.

Il soggetto assicurante deve versare la sommatoria algebrica del premio per regolazione e la rata anticipata. Può essere versato in unica soluzione entro il 16 febbraio di ogni anno, oppure rateizzato in quattro rate trimestrali di pari importo applicando gli interessi determinati in base alle indicazioni fornite dall'Istituto.

2.3. I sistemi di calcolo del trattamento pensionistico

Per concludere l'analisi volta a ricostruire le modalità di determinazione dei contributi, così da valutarne concretamente la rispondenza all'effettiva tenuta del principio di adeguatezza, si passeranno in rassegna i differenti sistemi di calcolo del

²⁰⁸ Mess. Inps del 25 gennaio 2019, n. 356.

²⁰⁹ Per i lavoratori dipendenti, la denuncia dei contributi è effettuata mensilmente per mezzo della procedura UniEMens Individuale, entro l'ultimo giorno del mese successivo a quello di riferimento. Le somme dovute dalle aziende e risultanti dal saldo dell'UniEMens individuale devono essere versate, tramite modello F24, presso le banche, i concessionari, gli uffici postali, entro il giorno 16 del mese di scadenza, ossia, di norma, il mese successivo a quello in cui è scaduto l'ultimo periodo di paga cui si riferisce la denuncia UniEMens individuale.

²¹⁰ Art. 18, co. 1, d.lgs. n. 241/1997.

trattamento pensionistico, che prima della riforma Fornero si distinguevano in: sistema di calcolo delle pensioni retributivo puro, contributivo puro e misto.

Dal 1° gennaio 2012²¹¹, invece, si riconoscono due diverse tipologie di calcolo della pensione in relazione alla consistenza della posizione assicurativa: il sistema di calcolo misto e il sistema contributivo puro.

Il sistema di calcolo contributivo puro trova applicazione nei confronti di coloro che sono stati assunti a partire dall'1.1.1996, e che dunque sono privi di contributi riferiti al periodo precedente il 1.1.1996.

Il sistema misto si applica: a) a favore di quei lavoratori che al 31.12. 1995 possono far valere un'anzianità contributiva inferiore a 18 anni; per questi contributi si ha la liquidazione della quota di pensione con il sistema retributivo cioè secondo la normativa in vigore anteriormente al 31.12. 1995, mentre per i contributi successivi al 31.12. 1995 il calcolo sarà contributivo (la pensione sarà composta dalle seguenti quote: Quota A – Quota B entrambe retributive – Quota C contributiva); b) per i lavoratori con un'anzianità contributiva pari o superiore a 18 anni alla data del 31.12.1995 la pensione sarà calcolata con il sistema retributivo per le anzianità maturate fino al 31.12. 2011 e con il sistema contributivo per le anzianità maturate dall'1.1.2012, (art. 24 co. 2, L. n. 214/2011) la pensione sarà composta dalle seguenti quote: Quota A – Quota B entrambe retributive – Quota C, la quota contributiva²¹².

Il sistema di calcolo retributivo

Il sistema di calcolo retributivo per effetto della riforma Fornero continua ad essere applicato per determinare una parte dell'importo della pensione per i lavoratori in possesso di anzianità contributiva antecedente al 1996.

La pensione diventa il prodotto di tre elementi di calcolo:

- 1) l'anzianità contributiva, cioè il numero degli anni e delle settimane di contribuzione in possesso dell'assicurato;
- 2) la retribuzione annua pensionabile;
- 3) l'aliquota di rendimento.

Per determinare dunque l'importo della pensione mensile è necessario conoscere due elementi necessari: il numero delle settimane di assicurazione accreditate presso l'Inps (la cosiddetta anzianità contributiva), e la retribuzione lorda percepita

²¹¹ Per opera della l. 22 dicembre 2011, n. 214 di conversione, con modificazioni, del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201.

²¹² Per approfondire AA.VV., *Il manuale della previdenza per Consulenti del Lavoro*, Teleconsul, 2019.

negli ultimi anni di lavoro, che è indispensabile per stabilire la ‘retribuzione pensionabile’ (media degli ultimi cinque e dieci anni di retribuzione, rivalutata).

1) Anzianità contributiva

Concorrono ad ottenere il totale dell'anzianità contributiva:

- contributi volontari;
- contributi versati dalle aziende;
- contributi figurativi (periodi di malattia, maternità, disoccupazione o mobilità o cassa integrazione, servizio militare ecc);
- contributi riconosciuti per riscatti pagati dal lavoratore (per la laurea, per il lavoro prestato all'estero, per omissioni contributive, ecc.)

Il limite è del 2% per ogni anno fino al tetto pensionabile e poi sono previste percentuali inferiori in relazione agli scaglioni di reddito pensionabile con il limite massimo dell'80% con 40 anni di contributi secondo l'ordinamento previdenziale dell'Inps. Per calcolare la pensione non è però sufficiente conoscere il totale dei contributi accreditati, occorre infatti sapere quanti di essi vengono versati fino al 31 dicembre 1992, quanti quelli accreditati dal 1° gennaio 1993 e quanti, infine, dal 1° gennaio 1996 fino al momento della pensione.

2) Retribuzione annua pensionabile

La retribuzione pensionabile è calcolata oggi tenendo conto della seguente suddivisione in quote:

Tabella 2. *Suddivisione in quote della retribuzione pensionabile*

Lavoratore con almeno 18 anni di contributi al 31.12. 1995	
Quota A	Sistema retributivo per contributi al 31.12. 1992 su media 5 anni.
Quota B	Sistema retributivo per contributi dal 01.01.1993 al 31.12. 2011 su media 10 anni.
Quota C	Sistema contributivo per contributi dal 01.01.2012, in poi.

Fonte: AA.VV., *Il manuale della previdenza per Consulenti del Lavoro*, Teleconsul, 2019.

3) Aliquote di rendimento

Le aliquote di rendimento sono parametri utilizzati per il calcolo delle quote A e B di pensione con il sistema retributivo che traducono la busta paga degli ultimi anni di lavoro in pensione. Come detto per ogni anno di lavoro soggetto a contribuzione la regola generale riconosce il 2% della retribuzione pensionabile entro un tetto di 40 anni di contributi. Al di sopra di un determinato limite di retribuzione, che cambia annualmente secondo i parametri stabiliti dall'INPS, il rendimento annuo diminuisce fino a dimezzarsi per le retribuzioni superiori a circa 75.000 euro annui. La riduzione delle aliquote di rendimento fa sì che il sistema retributivo in realtà sia fondato su un principio di progressività molto equo. Al crescere del reddito, infatti, diminuisce l'aliquota di rendimento e il calcolo delle quote di pensione.

Il sistema di calcolo contributivo

Il sistema contributivo di calcolo della pensione è il perno su cui ruota la riforma Dini²¹³ del 1995. In questo regime, l'importo del trattamento pensionistico è strettamente collegato alla contribuzione versata nell'arco dell'intera vita lavorativa e non agli stipendi dell'ultimo periodo, come avveniva con il sistema retributivo. Dato che gli ultimi stipendi sono in genere i più elevati è facile intuire come il criterio contributivo risulti meno conveniente per le carriere lavorative discontinue o con salari bassi. Scopo del nuovo meccanismo di calcolo sin dal momento della sua introduzione è stato il riequilibrio della spesa previdenziale. Si può, infatti, dire che il sistema contributivo funziona come un libretto di risparmio; il lavoratore provvede con il concorso dell'azienda ad accantonare annualmente il 33% del proprio stipendio; il capitale versato produce una sorta di interesse composto che risulta legato alla dinamica quinquennale del PIL e all'inflazione. Alla data del pensionamento, al montante contributivo, ossia la somma rivalutata dei versamenti effettuati, si applica un coefficiente di conversione che cresce con l'aumentare dell'età.

I destinatari del sistema di calcolo contributivo della pensione sono²¹⁴:

- i soggetti assunti dal 1° gennaio 1996, sprovvisti di contributi riferiti a periodi precedenti (calcolo esclusivamente contributivo);
- i soggetti in possesso al 31 dicembre 1995 di meno di 18 anni di contributi (sistema di calcolo misto: una quota di pensione liquidata con il calcolo retributivo relativamente ai contributi maturati fino al 31 dicembre 1995 e

²¹³ L. 8 agosto 1995, n. 335.

²¹⁴ L. n. 335/1995; Circ. Inps n.180/1996.

- un'altra liquidata con il calcolo contributivo per i contributi acquisiti dal 1° gennaio 1996);
- i soggetti con un'anzianità contributiva inferiore a 18 anni al 31 dicembre 1995 che esercitano l'opzione per il sistema di calcolo contributivo;
 - coloro che erano in possesso al 31.12.1995 di almeno 18 anni di anzianità contributiva e coloro che vantano un'anzianità contributiva a partire dal 1.1.2012.

La pensione nel sistema contributivo si calcola attraverso i seguenti elementi:

- 1) Montante (somma dei contributi versati in tutta la vita lavorativa rivalutata, ovvero somma delle retribuzioni x33%)
- 2) Coefficiente di trasformazione (legato all'età anagrafica)
- 3) Divisore di riferimento che è 13, che rappresenta il numero di mensilità nell'anno

Calcolo:

Montante X coefficiente di trasformazione: 13 = pensione mensile
--

1) Il montante contributivo

Al 31 dicembre di ciascun anno viene effettuata la rivalutazione della contribuzione con esclusione della contribuzione dello stesso anno. La rivalutazione viene compiuta in base al tasso di capitalizzazione previsto che è basato sulla media degli ultimi cinque anni del PIL. In ogni caso il coefficiente di rivalutazione del montante contributivo come determinato adottando il tasso annuo di capitalizzazione non può essere inferiore ad uno, salvo il recupero da effettuare sulle rivalutazioni successive²¹⁵.

2) Coefficienti di trasformazione

I coefficienti di trasformazione permettono di determinare l'importo del trattamento pensionistico tenendo conto dell'aspettativa di vita del soggetto al momento del pensionamento.

L'importo della pensione annua si ottiene applicando al montante contributivo del lavoratore il coefficiente di trasformazione legato all'età anagrafica alla data di decorrenza della pensione. A partire dal 2019 le revisioni di tali coefficienti avranno cadenza biennale e non più triennale. I nuovi parametri, corretti verso il basso per l'aumento della durata della vita media, saranno applicati sull'importo complessivo

²¹⁵ Art. 5, d.l. n. 65/2015, convertito con l. n. 83/2015.

del montante e determineranno un importo pensionistico inferiore per chi andrà in pensione prossimamente.

2.4. Eccezioni al regime contributivo ordinario

La determinazione del *quantum* di contribuzione che il datore di lavoro è tenuto a versare all'Inps può subire delle variazioni laddove trovino applicazione eventuali benefici contributivi, quali riduzioni o esoneri.

La prima categoria che si procede ad analizzare è quella relativa al regime contributivo speciale riservato ai titolari di un contratto di apprendistato, per poi proseguire invece con la rassegna dei regimi contributivi speciali destinati a particolari tipologie di lavoratori.

2.4.1. Il regime contributivo speciale degli apprendisti

Il contratto di apprendistato è stato nel tempo disciplinato da una copiosa e stratificata normativa, ad oggi individuabile principalmente negli artt. da 41 a 47 del d.lgs. n. 81/2015 in attuazione dell'art. 1, co. 7, lett. d, della legge delega n. 183/2014 (c.d. *Jobs Act*) e del decreto interministeriale del 12 ottobre 2015, per la definizione degli standard formativi dell'apprendistato e i criteri generali per la realizzazione dei percorsi di apprendistato.

A norma dell'art. 41, co.1, del d.lgs. n. 81/2015 l'apprendistato è un contratto di lavoro a tempo indeterminato finalizzato alla formazione e all'occupazione dei giovani. Questa finalità conferma la causa mista del contratto di apprendistato che si rintraccia nel fatto che il datore di lavoro si obbliga non soltanto a retribuire l'apprendista ma anche a fargli conseguire il titolo di studio o la qualifica professionale impartendo allo stesso una formazione esterna e interna all'azienda secondo quanto definito nel piano formativo, o gli insegnamenti necessari a ottenere un diploma, una specifica professionalità o un titolo di studio universitario o di alta formazione²¹⁶.

Il contratto di apprendistato si articola in tre differenti tipologie individuate dall'art. 41, co.2, del d.lgs. n. 276/2003: l'apprendistato per la qualifica il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore e il certificato di specializzazione tecnica superiore, che coniuga un'esperienza di lavoro con un percorso di studi per il conseguimento di un diploma o di una qualifica

²¹⁶ Per approfondire il tema della natura del contratto di apprendistato si v F. MARINELLI, *Ancora una pronuncia della Cassazione sulla natura del contratto di apprendistato*, in LG, 7, 2021, pp. 174-182; D. GAROFALO, *La Cassazione ribadisce (per l'ultima volta?) la natura a tempo indeterminato del contratto di apprendistato*, in LG, n. 7, 2016, pp. 911-914.

professionale; l'apprendistato professionalizzante finalizzato ad assicurare una qualificazione professionale (non un titolo di studio) ai fini contrattuali; l'apprendistato di alta formazione e ricerca finalizzato al conseguimento di un titolo di studio universitario (laurea, dottorato di ricerca, master) o di un titolo di studio rilasciato da istituti tecnici superiori (ITS) o al completamento di un'attività di ricerca.

La prima e la terza tipologia contrattuale a seguito delle modifiche apportate dal *Jobs Act* configurano il 'sistema duale italiano' con la finalità di incidere sugli alti tassi di disoccupazione giovanile secondo un modello formativo mutuato dall'esperienza dei paesi germanici, che integra organicamente formazione e lavoro. L'obiettivo già della stessa legge delega del 2014 era quello di consentire ai giovani di ridurre il c.d. *mismatch* tra le competenze richieste dal mercato del lavoro e i programmi formativi dei sistemi di istruzione e formazione favorendo la conclusione di un autentico contratto di lavoro subordinato. In questo sistema il contratto di apprendistato diviene la forma privilegiata di ingresso dei giovani nel mercato del lavoro perché consente, da un lato il conseguimento del titolo di studio o la qualifica ai fini contrattuali e dall'altro un'esperienza formativa diretta attraverso forme di lavoro subordinato ancorché non stabili.

Per incoraggiare tale modello il *Jobs Act* ha rafforzato i vantaggi economici di tipo retributivo, contributivo e fiscale per il datore di lavoro che intenda assumere apprendisti.

Sotto il primo profilo la legge consente che l'apprendista sia retribuito in misura ridotta. La determinazione di tale riduzione è affidata ai contratti collettivi che possono stabilire la facoltà per il datore di lavoro di scegliere tra: il sotto inquadramento contrattuale, fino a due livelli inferiori, rispetto a quello spettante in applicazione del contratto collettivo nazionale di lavoro ai lavoratori addetti a mansioni che richiedono qualifiche corrispondenti a quelle al cui conseguimento è finalizzato il contratto, o in alternativa, il datore può decidere di stabilire la retribuzione dell'apprendista in misura percentuale e proporzionata all'anzianità di servizio, sia in relazione all'attività formativa esterna, sia a quella svolta nell'ambito della sede aziendale. È comunque rimessa alla libera iniziativa dei contratti collettivi la possibilità di prevedere condizioni retributive di miglior favore.

Ulteriori incentivi sono previsti per il contratto di apprendistato di primo e terzo tipo nell'ambito del sistema duale. Il legislatore, infatti, stabilisce che per le ore di formazione presso l'istituzione formativa il datore di lavoro sia totalmente esonerato dall'obbligo retributivo, mentre per le ore di formazione a carico del datore di lavoro, ovvero la formazione svolta in azienda, al lavoratore viene riconosciuta una retribuzione pari al 10% di quella che gli sarebbe dovuta, salvo le diverse previsioni collettive.

Oltre ad incentivi di natura economica la legge prevede anche degli incentivi di tipo normativo. A norma dell'art. 47, co.3 d.lgs. n. 81/2015, infatti, i lavoratori assunti con contratto di apprendistato sono esclusi dal computo dei limiti numerici previsti da leggi e contratti collettivi per l'applicazione di particolari normative e istituti, come ad esempio per l'applicazione delle tutele contro il licenziamento illegittimo anche ai fini dell'assolvimento degli obblighi di cui all'art. 4 della l. n. 69/1999.

Sotto il profilo previdenziale è previsto che la contribuzione dovuta dai datori di lavoro per gli apprendisti artigiani e non artigiani sia pari al 10% della retribuzione imponibile ai fini previdenziali. A decorrere dal 1° gennaio 2013 è dovuta anche la contribuzione aggiuntiva dell'1,31% per la NASpI, a cui va sommato il contributo dello 0,30% destinato alla formazione. Dal 1° gennaio 2017 inoltre sono ammesse riduzioni della contribuzione nei primi tre anni per i datori di lavoro che hanno alle proprie dipendenze un numero di addetti pari o inferiore a 9, e per le assunzioni compiute a partire dal 2020 lo sgravio integrale per i contratti di apprendistato di primo livello per la qualifica e il diploma professionale²¹⁷.

I benefici contributivi in materia di previdenza e assistenza sono mantenuti per un anno dalla prosecuzione del rapporto di lavoro dopo il termine del periodo di apprendistato²¹⁸.

In materia di previdenza e assistenza sociale obbligatoria per gli apprendisti si estendono le seguenti forme assicurative²¹⁹:

- assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali;
- assicurazione contro le malattie;
- assicurazione contro l'invalidità e vecchiaia;
- maternità;
- assegno familiare;
- NASpI in relazione alla quale non opera lo sgravio del 100% previsto per i contratti di apprendistato stipulati dal 1° gennaio 2012 ed entro il 31 dicembre 2016, a favore dei lavoratori che occupano alle proprie dipendenze un numero di addetti pari o inferiore a 9, per i periodi contributivi maturati nei primi tre anni di contratto²²⁰.

Dal periodo di paga di settembre 2015 ai lavoratori con contratto di apprendistato professionalizzante è estesa anche la tutela della cassa integrazione, sia ordinaria

²¹⁷ Ad opera della l. n. 160/2019 e dal d.l. n. 137/2020. Per le indicazioni operative si v. Circ. Inps 18 giugno 2021, n. 87.

²¹⁸ Art. 47, co.7 d.lgs. n. 81/2015.

²¹⁹ Art. 1, co. 773, l. 27 dicembre 2006, n. 296.

²²⁰ Art. 22 co.1, l. n. 183/2011 e art. 42 co. 6 d.lgs. n. 81/2015.

che straordinaria, in funzione però del settore e della soglia dimensionale dell'impresa da cui dipendono²²¹. Nello specifico gli apprendisti alle dipendenze delle imprese per le quali trovano applicazione le sole integrazioni salariali straordinarie sono destinatari dei relativi trattamenti straordinari limitatamente alla causale di intervento 'crisi aziendale'. Nei casi in cui l'impresa rientri nel campo di applicazione sia delle integrazioni salariali ordinarie che di quelle straordinarie oppure delle sole integrazioni ordinarie, gli apprendisti sono destinatari esclusivamente dei trattamenti ordinari²²².

Infine, per i datori di lavoro che assumono lavoratori beneficiari di indennità di mobilità con contratto di apprendistato professionalizzante trovano applicazione il regime contributivo agevolato²²³ e l'incentivo economico²²⁴ previsti per i lavoratori assunti dalla mobilità. Con decorrenza dal periodo di paga settembre 2015 la misura di contribuzione comprensiva di CIGO e CIGS riguarda anche i lavoratori che ai fini della loro qualificazione o riqualificazione professionale sono assunti in apprendistato in qualità di beneficiari di indennità di mobilità²²⁵.

Le aliquote di riferimento per il contratto di apprendistato

Al fine di definire concretamente la consistenza dei vantaggi contributivi previsti dal particolare regime del contratto di apprendistato, che di fatto poi incidono sull'effettiva tenuta del principio di adeguatezza nei confronti di tali lavoratori, si procede di seguito con una ricognizione delle aliquote loro applicabili²²⁶.

In primo luogo, si sottolinea che nel caso di datori di lavoro con un numero di addetti pari o inferiore a 9, la complessiva aliquota del 10% a carico dell'azienda è ridotta di 8,5 punti percentuali per i periodi contributivi maturati nel primo anno di contratto e di 7 punti percentuali per i periodi contributivi maturati nel secondo anno di contratto, e a partire dal 25° mese è ridotta al 5%²²⁷.

L'aliquota contributiva a carico dell'apprendista è pari al 5,84% della retribuzione imponibile per tutta la durata del periodo di formazione e per un anno dalla prosecuzione del rapporto di lavoro al termine del periodo di apprendistato.

Infine, l'Inps recepisce la mancata proroga per il 2023 dello sgravio contributivo previsto per i contratti di apprendistato per la qualifica e il diploma professionale,

²²¹ Mess. Inps n. 24 del 2016.

²²² Art. 2, co. 2 del d.lgs. n. 148/2015.

²²³ Art. 25, co. 9, l. n. 223/1991.

²²⁴ Art. 47, co. 4, d.lgs. n. 81/2015.

²²⁵ Mess. Inps n. 24/2016.

²²⁶ Mess. Inps n. 2499/2017.

²²⁷ A. BATTAGLIA, M. COLOMBO, *La contribuzione per gli apprendisti nelle aziende fino a 9 dipendenti*, in Bollettino ADAPT, 15 aprile 2019, n. 15.

il diploma di istruzione secondaria superiore e il certificato di specializzazione tecnica superiore (c.d. apprendistato di primo livello)²²⁸.

Pertanto, per i lavoratori assunti con contratto di apprendistato di primo livello a decorrere dal 1° gennaio 2023, i datori di lavoro interessati sono tenuti agli adempimenti informativi e contributivi.

Di seguito una sistematizzazione del regime applicabile ai lavoratori apprendisti.

Tabella 3. *Contribuzione apprendisti*

Contribuzione apprendisti dal 1° settembre 2015 (eccetto lavoratori iscritti nelle liste della mobilità)				
	1° anno di contratto	2° anno di contratto	3° anno di contratto	Anni successivi di contratto
Apprendisti (aziende fino a 9 dipendenti)	Dipendente: 5,84% 6,14% (aziende destinarie solo CIGS) Azienda: 3,11% 3,71%(aziende destinarie solo CIGS) Totale: 8,95% 9,85%	Dipendente: 5,84% 6,14% (aziende destinarie solo CIGS) Azienda: 4,61% 5,21%(aziende destinarie solo CIGS) Totale: 10,45% 11,35%	Dipendente: 5,84% 6,14% (aziende destinarie solo CIGS) Azienda: 11,61% 12,21%(aziende destinarie solo CIGS) Totale: 17,45% 18,35%	Dipendente: 5,84% 6,14% (aziende destinarie solo CIGS) Azienda: 11,61% 12,21%(aziende destinarie solo CIGS) Totale: 17,45% 18,35%
Apprendisti (aziende sup. 9 dip.)	Dipendente: 5,84% 6,14%(aziende destinarie solo CIGS)	Dipendente: 5,84% 6,14%(aziende destinarie solo CIGS)	Dipendente: 5,84% 6,14%(aziende destinarie solo CIGS)	Dipendente: 5,84% 6,14%(aziende destinarie solo CIGS)

²²⁸ Mess. Inps 17 ottobre 2023, n. 3618.

	Azienda:	Azienda:	Azienda:	Azienda:
	11,61%	11,61%	11,61%	11,61%
	12,21% (aziende destinatari solo CIGS)	12,21% (aziende destinatari solo CIGS)	12,21% (aziende destinatari solo CIGS)	12,21% (aziende destinatari solo CIGS)
	Totale	Totale	Totale	Totale
	17,45%	17,45%	17,45%	17,45%
	18,35%	18,35%	18,35%	18,35%

Fonte: *Rielaborazione dei dati tratti da AA. VV, Guida pratica per una corretta contribuzione*, Agenda ANIV 2024, Editrice ANIV, 2024.

Si segnala, inoltre, che con la Legge di Bilancio 2020 è stato previsto un nuovo incentivo per le assunzioni in apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore e il certificato di specializzazione tecnica superiore (c.d. apprendistato di primo livello) avvenute entro il 30 dicembre 2020²²⁹. Tale incentivo si rivolge ai datori di lavoro che abbiano alle dipendenze un massimo di 9 dipendenti, e comporta l’azzeramento delle aliquote contributive previste (10%): dal quarto anno la contribuzione torna all’11,26% (10% +1,61% a finanziamento della Naspi). Si tratta di un’agevolazione che è stata poi confermata anche nella Legge di Bilancio 2022 estendendone l’operatività, a fronte di uno stanziamento di fondi, fino al 2027.

Segue: Le criticità sotto il profilo dell’adeguatezza previdenziale

Il contratto di apprendistato, tra le peculiarità che presenta sotto il profilo strettamente previdenziale e contributivo, si distingue per la previsione di un’aliquota stabilita in forma ridotta. Questa particolare previsione, se pur funzionale ad incentivare il ricorso a tale tipologia contrattuale, solleva l’interrogativo circa l’effettiva tenuta del principio di adeguatezza ed in particolare spinge ad interrogarsi su quanto tale regime possa incidere sulla posizione contributiva del lavoratore, se dunque ne rallenti la maturazione dei requisiti contributivi richiesti per l’accesso alla pensione oppure lo esponga ad un vero e proprio rischio di precarietà contributiva, a fronte di un minore prelievo contributivo.

²²⁹ Art. 1, co. 8, l. n. 160/2019.

2.4.2. Agevolazioni e incentivi strutturali rivolti a soggetti svantaggiati

Le agevolazioni contributive e gli sgravi possono essere riservati a categorie specifiche di lavoratori e risultano essere subordinati al rispetto di alcuni vincoli di legge.

Una prima definizione di soggetti svantaggiati è presente all'interno del D.M. del 17 ottobre 2017, con cui ai sensi dell'art. 31, co. 2 del d.lgs. n. 81/2015 sono individuati i lavoratori svantaggiati e molto svantaggiati, in conformità al Regolamento UE n. 651/2014 che specifica alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli artt. 107 e 108 del Trattato.

Il decreto individua le condizioni che i soggetti devono avere per essere definiti lavoratori svantaggiati e lavoratori molto svantaggiati.

Richiamando, infatti, l'art. 2, n. 4, lettere da a) a g) e n. 99, lettere a) e b), del Regolamento UE n. 615/2014 e ai fini di quanto previsto dall'art. 31, co. 2 del d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81, si definiscono:

- 1) Lavoratori svantaggiati coloro che soddisfano una delle seguenti condizioni:
 - a) *non avere un impegno regolarmente retribuito da almeno sei mesi* ovvero coloro che negli ultimi sei mesi non hanno prestato attività lavorativa riconducibile ad un rapporto di lavoro subordinato della durata di almeno sei mesi nonché coloro che negli ultimi sei mesi hanno svolto attività lavorativa in forma autonoma o parasubordinata dalla quale derivi un reddito che corrisponde ad un'imposta lorda pari o inferiore alle detrazioni spettanti ai sensi dell'articolo 13 del TUIR;
 - b) *avere un'età compresa tra i 15 e i 24 anni;*
 - c) *non possedere un diploma di scuola media superiore o professionale o aver completato la formazione a tempo pieno da non più di due anni e non avere ancora ottenuto il primo impiego regolarmente retribuito* ovvero coloro che non hanno conseguito un diploma di istruzione secondaria superiore o una qualifica o un diploma di istruzione e formazione professionale rientranti nel terzo livello della classificazione internazionale sui livelli di istruzione, nonché coloro che hanno conseguito una delle suddette qualificazioni da non più di due anni e non hanno avuto un impiego regolarmente retribuito come definito alla lettera a);
 - d) *aver superato i 50 anni di età;*
 - e) *essere un adulto che vive solo con una o più persone a carico* ovvero coloro che hanno compiuto 25 anni di età e che sostengono da soli il nucleo familiare in quanto hanno una o più persone a carico ai sensi dell'art. 12 TUIR;

- f) *essere occupato in professioni e o settori caratterizzati da un tasso di disparità uomo donna che supera almeno il 25% la disparità media uomo donna in tutti i settori economici se il lavoratore interessato appartiene al genere sottorappresentato*” ovvero coloro che sono occupati nei settori nelle professioni caratterizzati da un tasso di disparità uomo donna che supera almeno il 25% la disparità media uomo donna annualmente individuati dal decreto emanato ai sensi dell'articolo 1 del decreto 16 Aprile 2013, attuativo dell'articolo 1, co. 11, l. 28 giugno 2012, n. 92 e che appartengono al genere sottorappresentato;
 - g) *appartenere a una minoranza etnica di uno Stato membro e avere la necessità di migliorare la propria formazione linguistica e professionale o la propria esperienza lavorativa per aumentare le prospettive di accesso ad un'occupazione stabile* ovvero coloro che appartengono alle minoranze linguistiche storicamente insediate sul territorio italiano ai sensi della l. n. 482/1992 e a quelle minoranze che risultano ufficialmente riconosciute in Italia sulla base di specifici provvedimenti e che dimostrano la necessità di migliorare le proprie competenze linguistiche e professionali o la propria esperienza lavorativa per aumentare le prospettive di accesso a un'occupazione stabile.
- 2) Lavoratori molto svantaggiati: qualunque lavoratore che rientra in una delle seguenti categorie:
- a) è privo da almeno 24 mesi di impiego regolarmente retribuito come definito al numero 1 lettera a);
 - b) è privo da almeno 12 mesi di impiego regolarmente retribuito come definito al n. 1 lett. a), e appartiene a una delle categorie di cui al n. 1), lett. da b) a g).

L'elenco ivi riportato assume una funzione meramente esemplificativa, in quanto ai fini della presente trattazione si procederà nell'analisi delle sole agevolazioni avente carattere strutturale, e non temporaneo, che l'ordinamento riserva ai soggetti svantaggiati o molto svantaggiati.

Agevolazioni strutturali per donne e uomini

La l. n. 92/2012 ha previsto all'art. 4, co. da 8 a 15, un'agevolazione contributiva per le aziende che assumono lavoratori ultracinquantenni disoccupati da più di 12 mesi²³⁰. Si tratta di un'agevolazione che si estende anche alle agenzie di

²³⁰ Si veda anche: Circ. Inps 12 dicembre 2012, n. 137; Circ. Inps 24 luglio 2013, n. 111; Circ. Min Lav. 27 luglio 2012, n. 34; Art. 1 co. 298 l. n. 197/2022; Circ. Inps 23 giugno 2023, n. 58.

somministrazione in virtù dell'attivazione di rapporti a tempo indeterminato, a termine ovvero a seguito della trasformazione a tempo indeterminato di un precedente contratto a tempo determinato²³¹. Mentre risultano essere esclusi dal campo dell'incentivo i rapporti di lavoro intermittente, a chiamata, e i rapporti di lavoro domestico. In relazione a questa categoria di lavoratori si prescinde dalla residenza, dalla professione esercitata e dal settore economico di impiego; l'età deve essere considerata al momento di decorrenza dell'originaria assunzione; il possesso dello stato di disoccupazione è disciplinato dal d.lgs. 21 aprile 2000, n. 181 e successive modifiche integrazioni.

L'agevolazione consiste nella riduzione del 50% dei contributi Inps dovuti dall'azienda e dei premi assicurativi Inail²³².

L'accesso a tale agevolazione è subordinato ad una richiesta inoltrata dal datore di lavoro all'Inps mediante apposito modulo di istanza online, e richiede poi un accertamento in sede di verifica amministrativa da parte dell'ente dei presupposti per la fruizione di tale incentivo. In applicazione dei limiti di cumulo, spetta solo l'incentivo residuo per l'assunzione effettuata da un datore di lavoro che presenti assetti proprietari sostanzialmente coincidenti con quelli di chi, a titolo di lavoro subordinato o somministrato, abbia già goduto dell'incentivo; la stessa limitazione si applica nei casi in cui intercorra un rapporto di collegamento o controllo tra il datore che assume e il precedente datore di lavoro ovvero il precedente utilizzatore.

L'incentivo deve essere riconosciuto senza riduzioni connesse a precedenti rapporti agevolati se, nel frattempo, in applicazione della disciplina di cui al d.lgs. n. 81/2001, il lavoratore abbia cessato di essere disoccupato e poi sia tornato ad esserlo, maturando da zero un nuovo periodo di disoccupazione superiore a 12 mesi.

La Legge di Bilancio del 2021²³³ è poi intervenuta introducendo una nuova agevolazione che consisteva in un esonero contributivo del 100% dei contributi a carico dell'azienda, ma comunque fino a 6.000 euro rivolto unicamente a quanti assumessero donne over 50 nel biennio 2021/2022. Tale previsione è stata poi rivista con l. n. 197/2022 che ha ammesso l'esonero totale anche per le assunzioni avvenute nel 2023 nel limite massimo di 8.000 euro.

Rimane in vigore la misura disciplinata dalla l. n. 92/2012, art. 4 co. da 8 a 10 che prevede con riferimento ai datori di lavoro che assumono lavoratori over 50 disoccupati da oltre 12 mesi un'agevolazione contributiva al 50% valida per 12

²³¹ Dunque, spetta alle seguenti categorie di lavoratori: a tempo indeterminato; a tempo determinato; part time; a scopo di somministrazione; per le trasformazioni a tempo indeterminato di un precedente rapporto agevolato; per il rapporto di lavoro subordinato instaurati in attuazione del vincolo associativo stretto con una cooperativa di lavoro, ai sensi della legge numero 142 del 2001.

²³² Circ. Inail 23 maggio 2014, n. 28.

²³³ l. n. 178/2020 art. 1 cc. 16-19.

mesi in caso di assunzione a tempo determinato oppure per 18 mesi in caso di assunzione a tempo indeterminato. Si tratta di una agevolazione cumulabile anche con altri esoneri purché non prevedano un divieto di cumulo con altri benefici.

Parallelamente a questa misura ammessa stabilmente e in modo continuativo nel nostro ordinamento, si richiama anche quanto sancito dalla l. n. 92/2012 co. 11, che regola il caso di assunzioni di donne prive di impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi residenti nelle regioni ammissibili ai finanziamenti nell'ambito dei fondi strutturali dell'Unione Europea oppure prive di un impiego regolarmente retribuito da almeno 24 mesi, ovunque residenti. Tale incentivo prevede la decurtazione pari al 50% dei contributi a carico del datore di lavoro per la durata di 12 mesi in caso di assunzione con contratto di lavoro dipendente, a tempo determinato o anche in somministrazione, mentre verrà esteso tale periodo fino a 18 mesi in caso di trasformazione di un contratto in un rapporto a tempo indeterminato.

A fronte della persistente situazione di svantaggio delle donne in ambito lavorativo è stato previsto anche un ulteriore incentivo all'assunzione di natura strutturale dall'art. 4, co. da 8 a 11 della l. n. 92/2012, che di fatto si rivolge alle lavoratrici che siano impiegate in settori economici o che esercitino una professione²³⁴ caratterizzata da un'accentuata disparità occupazionale di genere superiore al 25%, ovvero prive di un impiego regolarmente retribuito da almeno 24 mesi, ovunque residenti ovvero disoccupate da oltre 12 mesi con almeno 50 anni di età, indipendentemente dal luogo di residenza. A seconda del contratto in essere con tali beneficiarie il datore di lavoro ha diritto ad una riduzione dell'aliquota contributiva a suo carico nella misura del 50% per un periodo variabile. Il requisito aggiuntivo, infatti, oltre all'appartenenza alle categorie sopraindicate, attiene alla tipologia di contratto richiesto, deve trattarsi di un contratto di lavoro a tempo determinato, a tempo indeterminato, un contratto di lavoro a tempo determinato trasformato in contratto a tempo indeterminato. Sono invece esclusi i rapporti di lavoro domestico e intermittente.

L'agevolazione è altresì subordinata alla verifica che tale assunzione abbia realizzato un incremento netto del numero dei lavoratori dipendenti rispetto alla media di 12 mesi precedenti e alla verifica di una serie di requisiti che devono necessariamente essere accertati: regolarità negli adempimenti contributivi; osservanza delle norme poste a tutela delle condizioni di lavoro; rispetto degli accordi e contratti collettivi nazionali, regionali e aziendali stipulati con le organizzazioni sindacali più rappresentative sul piano nazionale; l'assunzione non deve riguardare l'attuazione di un obbligo preesistente e non deve violare il diritto

²³⁴ I settori e le professioni in oggetto sono stati specificati dal Decreto Min. Lav. 20 novembre 2023, n. 365.

di precedenza alla riassunzione di un altro lavoratore. Il datore di lavoro infine non deve avere in atto sospensioni dal lavoro per crisi o riorganizzazione aziendale salvo il caso che l'assunzione sia finalizzata all'acquisizione di professionalità sostanzialmente diverse da quelle dei lavoratori sospesi.

Infine, un'ulteriore agevolazione stabile prevista nel nostro ordinamento è rivolta a tutti i datori di lavoro privati, comprese le agenzie di somministrazione ed esclusi i datori di lavoro domestici, che abbiano assunto donne prive di impiego regolarmente retribuito da almeno 24 mesi ovunque residenti.

Tale agevolazione consiste in una riduzione del 50% dei contributi Inps a carico del datore di lavoro e dei premi Inail. In caso di assunzione a tempo indeterminato l'agevolazione spetta per 18 mesi, se a tempo determinato, invece, la durata dell'agevolazione è pari a 12 mesi. L'incentivo non è subordinato all'osservanza del regime *de minimis*, ma è richiesto che il datore di lavoro abbia ottenuto con le assunzioni effettuate un incremento netto del numero dei lavoratori dipendenti dell'impresa rispetto alla media dei 12 mesi precedenti.

È interessante osservare nel caso dell'agevolazione per l'assunzione di donne²³⁵ quali siano stati gli effetti prodotti sul piano occupazionale verso tale categoria di beneficiarie. Dai dati a disposizione, infatti, emerge come nel triennio 2021-2023 si sia registrato un incremento di lavoratrici assunte con tale incentivo per il biennio 2022/2021 pari a +8,3%, per il biennio successivo 2023/2022 pari allo + 0,9%²³⁶.

Esonero giovani

Si sono susseguite nel corso di alcune Leggi di Bilancio, per gli anni 2018, 2021 e 2022 misure di esonero contributivo, parziale o totale, che hanno assunto come categoria di beneficiari i giovani, con differenziati target di età anagrafica²³⁷. Quello che accomuna tali misure è il requisito richiesto per l'accesso alle stesse, che risiede nell'assenza di un precedente contratto di lavoro a tempo indeterminato.

²³⁵ I dati riguardano gli esoneri previsti dalla l. n. 92/2012, l. n. 178/2020 e l. n. 197/2022.

²³⁶ Report Inps *Focus sulle agevolazioni contributive per le assunzioni e le variazioni contrattuali*, disponibile qui:

<https://servizi2.inps.it/servizi/osservatoristatistici/api/getAllegato/?idAllegato=1109>

²³⁷ La legge n. 205/2017 all'art. 1 cc. 100/108 e 113/114 prevedeva un particolare esonero contributivo con riferimento ai datori di lavoro che effettuassero a partire dal 1° gennaio 2018 assunzioni o trasformazioni di contratti a tempo indeterminato verso giovani di età inferiore a 35 anni (prima 30 anni) che nel corso dell'intera vita lavorativa non siano mai stati titolari di un rapporto a tempo indeterminato. La misura operava per un massimo di 36 mesi ed era pari al 50% dei contributi dovuti nel limite massimo di 3.000 euro l'anno. La legge n. 178/2020 art. 1 cc. 10-15 aveva innalzato l'età a 36 anni e incrementato l'esonero che diveniva pari al 100% dei contributi dovuti nel limite massimo di 6.000 euro l'anno. Tale esonero è stato esteso poi con l. n. 197/2022 anche per il 2023 e nel limite massimo di 8.000 euro.

Una forma molto simile di esonero è quella prevista per le assunzioni effettuate dal 1° settembre 2024 al 31 dicembre 2025, per opera dell'art. 22 del d.l. n. 60/24. Si tratta di una misura che si rivolge alle assunzioni di giovani under 35 che non abbiano mai avuto un precedente rapporto a tempo indeterminato. La misura dell'esonero è pari al 100% dei contributi previdenziali a carico del datore di lavoro con esclusione dei premi e contributi Inail, nel limite massimo di 500 euro per ciascun lavoratore. Tale limite massimo si innalza fino a 650 euro su base mensile laddove l'assunzione avvenga nelle zone che appartengono alla c.d. ZES Sud.

L'applicazione di tale incentivo ha registrato nel biennio 2022/2021 un aumento delle assunzioni di questo target di riferimento pari al +8,3% e per il 2023/2022 pari al 26,4%²³⁸.

Nell'ambito di misure così temporanee si annovera anche l'incentivo previsto per i NEET e introdotto dal d.l. n. 48/2023, art. 27, rivolto alle assunzioni effettuate tra il 1° giugno e 31 dicembre 2023, pari al 60% della retribuzione mensile imponibile e subordinato all'assunzione a tempo indeterminato di giovani privi di un impiego non regolarmente retributivo e non inseriti in alcun percorso di formazione.

Decontribuzione sud

Nel panorama delle misure volte a favorire l'occupazione all'interno di aree con gravi situazioni di disagio economico si annovera la misura della Decontribuzione sud²³⁹, che consiste in un esonero pari al 30% della contribuzione previdenziale a carico del datore di lavoro che abbia sede in: Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia. Si tratta di una misura che risulta essere subordinata ad un'autorizzazione da parte della Commissione europea in quanto configurabile come aiuto di stato. Viene riconosciuta con riferimento ai rapporti di lavoro dipendente già presenti o da sottoscrivere, ed è esclusa per il settore agricolo e per i contratti di lavoro domestico.

L'impatto della Decontribuzione sud sulle assunzioni e variazioni contrattuali è rilevato in un valore del + 12,5% nel biennio 2022/2021 e del + 5,5% per gli anni 2023/2022²⁴⁰.

²³⁸ Report Inps, *Focus sulle agevolazioni contributive per le assunzioni e le variazioni contrattati*, cit., p. 4.

²³⁹ Le norme di riferimento sono: PNRR; d.l. n. 104/2022 art. 27; Legge di Bilancio 30 dicembre 2020, n. 178; Circ. Inps 22 ottobre 2020, n. 122; Circ. Inps 22 febbraio 2021, n. 22; Mess. Inps 31 marzo 2021, n. 1361; Mess. Inps 26 gennaio 2022, n. 403.

²⁴⁰ Report Inps, *Focus sulle agevolazioni contributive per le assunzioni e le variazioni contrattati*, cit., p. 4.

Segue: Le criticità sotto il profilo dell'adeguatezza previdenziale

La questione che viene in rilievo sotto il profilo contributivo per tali tipologie di lavoratori e quella ad essa correlata relativa all'effettiva tenuta del principio di adeguatezza previdenziale è strettamente analoga a quella esposta con riferimento ai lavoratori titolari di un contratto di apprendistato²⁴¹. I lavoratori c.d. svantaggiati, infatti, al pari degli apprendisti sono soggetti ad un minore prelievo contributivo. L'interrogativo che sorge è dunque se tale ridotto onere contributivo possa incidere anche sulla posizione contributiva di tali lavoratori, esponendoli così ad una ridotta contribuzione priva di un'integrazione effettiva, con conseguenti ripercussioni sulla futura prestazione pensionistica loro riservata.

2.5. Lavoratori accomunati dal carattere di discontinuità della prestazione

In questo paragrafo si procederà ad analizzare le categorie di lavoratori che, per peculiarità congenite e strutturali del rapporto di lavoro presentano una discontinuità nella propria prestazione lavorativa, che si ripercuote sulla propria posizione contributiva e che, dunque, intercetta il tema dell'adeguatezza pensionistica.

2.5.1. Lavoratori intermittenti o a chiamata

All'interno della categoria dei lavoratori accomunati dal carattere di discontinuità della prestazione rientra sicuramente la fattispecie giuridica del lavoro a chiamata o intermittente (*job on call*), disciplinato dagli artt. 13 e ss. del d.lgs. n. 81/2015. La scelta di concentrarsi su tale tipologia di rapporto di lavoro trova fondamento proprio nella sua particolarità che attiene all'espletamento di prestazioni di carattere 'discontinuo o intermittente'. Laddove per discontinuità debba intendersi anche una prestazione resa per periodi di durata significativa, purché intervallati da una o più interruzioni, in modo tale che non vi sia una esatta coincidenza tra 'la durata del contratto' e la 'durata della prestazione'.

Oltre alle peculiarità che ne connotano intrinsecamente la sua natura, la decisione di prendere in esame il lavoratore intermittente deriva anche dall'ampia diffusione che tale tipologia contrattuale ha avuto, soprattutto a seguito dell'abolizione del lavoro accessorio (art. 1, co.1, d.l. n. 25/2017)²⁴².

²⁴¹ La questione è stata approfondita *supra* §2.4.1.

²⁴² Per un'analisi approfondita sulla diffusione di tale tipologia contrattuale si v. *supra* §.1.5.1. *Segue: Una ricostruzione statistica della diffusione del lavoro non standard.*

Per cui, ad oggi, diviene possibile affermare che *“Il lavoro intermittente è diventato nel giro di alcuni anni una delle principali valvole di sfogo delle esigenze di più spinta flessibilità da parte delle imprese italiane, specialmente in settori quali turismo, pubblici esercizi, cultura e altri”*²⁴³.

La disciplina, contenuta nel d.lgs. n. 81/2015, è stata di recente riformata con l'intervento del Decreto Trasparenza, n. 104/2022, che di fatto ha introdotto alcune novità prevalentemente riconducibili alla forma e comunicazione del contratto, all'obbligo del preavviso e all'indennità di disponibilità²⁴⁴.

Una novità meritevole di una particolare attenzione è quella relativa all'eliminazione della previsione che obbligava il datore di lavoro ad un preavviso di chiamata non inferiore a un giorno lavorativo. Tale previsione lascia, dunque, libere le parti di concordare anche un preavviso di chiamata minimo così come di conservare valido e legittimo il preavviso dato in giornata festiva o comunque non lavorativa. Tuttavia, si ritiene che occorra considerare quanto stabilito dall'art. 9, co. 4, del d.lgs. n. 104/2022, il quale con riferimento ai rapporti di cui al co. 1, tra i quali rientra anche il lavoro intermittente, prevede che laddove il datore di lavoro revochi un incarico o una prestazione di lavoro precedentemente programmata, senza un ragionevole preavviso, sia tenuto a riconoscere al lavoratore la retribuzione prevista per la prestazione pattuita dal contratto collettivo ove applicabile, o compensarlo con una somma non inferiore al 50% della somma inizialmente stabilita per la prestazione annullata. Si ricorda, infine, che per programmazione di lavoro si intende quella che determina in quali giorni e ore inizia e termina la prestazione di lavoro e che nel caso del lavoro intermittente, seppur variabile, viene comunque stabilita dal datore di lavoro.

Un'altra novità riguarda l'obbligo di indicare nel contratto le eventuali fasce orarie e i giorni predeterminati in cui il lavoratore è tenuto a svolgere la prestazione lavorativa. Questa previsione ha lo scopo di contemperare la possibilità per il

²⁴³ G. CENTAMORE, *Lo statuto intermittente dei lavoratori*, in *LD*, n. 4, autunno 2020, p. 595.

²⁴⁴ Oltre ad aver confermato la forma scritta ai fini della prova del contratto di lavoro intermittente il Decreto Trasparenza ha previsto alcuni elementi necessari come la natura variabile della programmazione del lavoro, durata e ipotesi oggettive o soggettive che consentono la stipulazione del contratto; il luogo e le modalità della disponibilità eventualmente garantita dal lavoratore; il trattamento economico e normativo spettante al lavoratore per la prestazione eseguita con l'indicazione dell'ammontare delle eventuali ore retribuite garantite e della retribuzione dovuta per il lavoro prestato in aggiunta alle ore garantite nonché la relativa indennità di disponibilità, ove prevista; le forme e le modalità con cui il datore di lavoro è legittimato a richiedere l'esecuzione della prestazione di lavoro e del relativo preavviso di chiamata del lavoratore, nonché le modalità di rilevazione della prestazione; i tempi e le modalità di pagamento della retribuzione e dell'indennità di disponibilità; le misure di sicurezza necessarie in relazione al tipo di attività dedotta in contratto; le eventuali fasce orarie e i giorni predeterminati in cui il lavoratore è tenuto a svolgere la prestazione lavorativa.

lavoratore di cumulare altri impieghi, in caso di variabilità organizzativa del datore di lavoro quale creditore della prestazione di lavoro pattuita.

Si specifica, infatti, che non è previsto alcun divieto per quanto riguarda la stipulazione di più contratti di lavoro intermittente con datori di lavoro differenti.

Nulla vieta inoltre l'ammissibilità di attuare un contratto intermittente e altre differenti tipologie contrattuali posto che siano tra loro compatibili e che non risultino di ostacolo con i vari impegni negoziali assunti dalle parti. Inoltre, nel caso di assunzione a termine non opera la disciplina di cui al d. lgs. n. 368/2001, come stabilito dalla Circ. Min. Lav. 3 febbraio 2005, n. 4.

L'art. 16, d.lgs. n. 81/2015, prevede che qualora il lavoratore si vincoli a rispondere alla chiamata deve essere stabilita la misura dell'indennità mensile di disponibilità, da dividere in quote orarie e da corrispondere al lavoratore durante i periodi di inattività, nei quali lo stesso assicura la disponibilità al datore di lavoro in attesa di utilizzo.

L'indennità è corrisposta alla fine del mese e spetta solo qualora il lavoratore sia obbligato contrattualmente a rispondere alla chiamata del datore di lavoro. L'eventuale rifiuto ingiustificato di rispondere alla chiamata può determinare la risoluzione del contratto o la restituzione della quota di indennità di disponibilità riferita al periodo successivo al rifiuto. La misura dell'indennità è stabilita dai contratti collettivi nazionali di lavoro e comunque non è inferiore al 20% della retribuzione prevista dal CCNL applicato, costituita da: minimo tabellare, indennità di contingenza, E.D.R., ratei di mensilità aggiuntive.

Per tutto il periodo in cui il lavoratore intermittente è in disponibilità, in virtù di un'espressa pattuizione contenuta nel contratto di lavoro, in carenza di una prestazione di lavoro non è titolare di alcun diritto tra quelli riconosciuti ai lavoratori subordinati e non matura alcun trattamento economico e normativo, fatta salva l'indennità di disponibilità. Le somme corrisposte a titolo di indennità di disponibilità sono soggette a contribuzione obbligatoria sia ai fini IVS che ai fini delle prestazioni di malattia e maternità, per cui è da ritenere che tali eventi debbano essere assicurati anche in tali periodi²⁴⁵.

Al di fuori di tale previsione, l'indennità è espressamente esclusa dal computo di ogni istituto di legge o di contratto collettivo. In caso di malattia o qualora si verificano degli eventi che impediscano temporaneamente di rispondere alla chiamata, il lavoratore è tenuto ad informare con tempestività il datore di lavoro, specificando la durata dell'impedimento. Durante tale periodo, in cui il lavoratore è

²⁴⁵ Circ. Inps, n. 17/2006.

temporaneamente indisponibile, non matura il diritto all'indennità di disponibilità. Qualora non ottemperi all'obbligo della già menzionata comunicazione perde il diritto all'indennità stessa per un periodo pari a 15 giorni, a meno che il contratto individuale non preveda diversamente²⁴⁶.

L'indennità ha natura di reddito da lavoro dipendente (art. 51 TUIR), in quanto somma dovuta in relazione ad un rapporto di lavoro subordinato; pertanto, è soggetta a contribuzione sia ai fini pensionistici, sia per malattia e maternità, sia ai fini del premio Inail²⁴⁷.

L'eventuale percezione dell'indennità di disoccupazione per periodi non lavorati, non è compatibile con la fruizione dell'indennità di disponibilità²⁴⁸.

Ogni ipotesi agevolativa, rivestendo carattere di eccezionalità e derogando alla normale disciplina sugli obblighi di carattere contributivo, in linea di massima, sembra applicabile nei soli casi in cui sia espressamente richiamata.

Con riferimento a tale tipologia contrattuale, dunque, il ruolo riservato alla contrattazione collettiva è delimitato all'interno dei rinvii che la norma compie verso lo stesso, legittimandone in particolare un intervento in chiave integrativa e gestionale che sia a completamento e definizione della disciplina normativa.

Proprio con riferimento al limite discrezionale di intervento ammesso da parte della contrattazione collettiva emerge dalla giurisprudenza²⁴⁹, che si è pronunciata su una clausola del CCNL Trasporti che di fatto impediva il ricorso al lavoro intermittente ritenendola illegittima, che il rinvio operato alla contrattazione collettiva non debba eccedere i confini tratteggiati dalla norma. Nel caso di specie invece il contratto, privo di tale autorizzazione, aveva interdetto del tutto il ricorso a questa tipologia contrattuale²⁵⁰.

Riepilogando, in breve, i rinvii presenti all'interno del d.lgs. n. 81/2015 alla contrattazione collettiva è possibile compiere la seguente classificazione:

Rinvio derogatorio *in melius*, art. 15, co.2, d.lgs. n. 81/2015 “*Fatte salve le previsioni più favorevoli dei contratti collettivi, il datore di lavoro è tenuto a informare con cadenza annuale le rappresentanze sindacali aziendali o la*

²⁴⁶ Art. 16 d.lgs. n. 81/2015.

²⁴⁷ Circ. Inps, n. 17/2006 e art. 16, co. 3 d.lgs. n. 81/2015.

²⁴⁸ Int. Min. Lav. 22 dicembre 2005, n. 3147.

²⁴⁹ Sul punto si veda Cass., sent. n. 29423/2019.

²⁵⁰ In merito, la Corte specifica che la clausola interdittiva in oggetto sarebbe nulla poiché in contrasto con l'art. 34, c. 1, d.lgs. n. 276/2003 (oggi, con modifiche, art. 13, c. 1, d.lgs. n. 81/2015), che non assegnerebbe ai contratti collettivi un potere di veto del ricorso al lavoro a chiamata, ma si limiterebbe a rinviarvi per l'individuazione delle esigenze oggettive.

rappresentanza sindacale unitaria sull'andamento del ricorso al contratto di lavoro intermittente”.

Rinvio integrativo-gestionale, art. 13, co.1, d.lgs. n. 81/2015 *“Il contratto di lavoro intermittente è il contratto, anche a tempo determinato, mediante il quale un lavoratore si pone a disposizione di un datore di lavoro che ne può utilizzare la prestazione lavorativa in modo discontinuo o intermittente secondo le esigenze individuate dai contratti collettivi, anche con riferimento alla possibilità di svolgere le prestazioni in periodi predeterminati nell'arco della settimana, del mese o dell'anno. In mancanza di contratto collettivo, i casi di utilizzo del lavoro intermittente sono individuati con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali”.*

Rinvio integrativo-gestionale, art. 16, co.1, d.lgs. n. 81/2015 *“La misura dell'indennità mensile di disponibilità, divisibile in quote orarie, è determinata dai contratti collettivi e non è comunque inferiore all'importo fissato con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentite le associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale”.*

Aldilà di specifiche norme progettate con riferimento alla tipologia del lavoratore intermittente, quest'ultimi risultano titolari di situazioni giuridiche di protezione previste dalla legge in modo intermittente, così come definito dall'art. 13, co.4. Questo dovrebbe in sostanza celare una parità di trattamento rispetto alle altre categorie giuridiche di lavoro, ma al tempo stesso il dubbio che così non sia sorge a fronte della scarsità di contenzioso giurisprudenziale in materia nonostante, invece, l'ampio utilizzo che ne fanno da anni le imprese, che di fatto fa presupporre una situazione di debolezza dei lavoratori intermittenti rispetto ai propri datori di lavoro²⁵¹.

Segue: Le criticità sotto il profilo dell'adeguatezza previdenziale

Con riferimento agli aspetti previdenziali, si segnala che al contratto di lavoro intermittente si applica la disciplina prevista per il rapporto di lavoro subordinato, limitatamente ai periodi in cui il lavoratore svolga effettivamente la prestazione di lavoro oggetto del contratto.

Nel caso in cui la durata dell'attività svolta sia inferiore a quella contrattualmente prevista per la generalità dei lavoratori della stessa qualifica, dipendenti dell'azienda, il trattamento previdenziale verrà riproporzionato in relazione alla durata della prestazione lavorativa effettivamente eseguita²⁵².

²⁵¹ Per approfondire si rinvia a G. CENTAMORE, *op. cit.*, p. 596.

²⁵² Sul punto si rinvia a Circ. Inps 8 febbraio 2006, n. 17.

La questione che emerge sotto il profilo dell'adeguatezza della futura prestazione pensionistica rileva laddove si verifichi tale riproporzionamento, rispetto al quale si pone l'interrogativo circa l'esistenza di istituti *ad hoc*, esperibili da tali lavoratori che siano atti a colmare questi vuoti contributivi.

La seconda questione affiora laddove il lavoratore sia interessato dall'evento di disoccupazione involontaria, rispetto al quale il dubbio che si pone è se possa avere accesso all'indennità mensile di disoccupazione prevista per i lavoratori subordinati.

2.5.2. Lavoratori a tempo parziale

Il concetto di discontinuità della prestazione lavorativa può essere colto anche in forme di rapporto di lavoro che sono caratterizzate da periodi di inattività della prestazione imputabili ad un orario ridotto rispetto a quello normale, c.d. part time orizzontale, o concentrato in determinati periodi dell'anno, il c.d. part time verticale.

Rispetto a tale forma di rapporto di lavoro, ovvero il contratto di lavoro a tempo parziale²⁵³, gli strumenti previdenziali operano seguendo differenti strade: la predisposizione di misure di agevolazione all'accesso al lavoro (mediante una flessibilità della disciplina contributiva oltre che delle condizioni di accesso alle prestazioni pensionistiche); tecniche di modulazione dell'obbligazione contributiva previdenziale (per il tramite di sgravi degli oneri sociali); oppure ancora mediante il ricorso a misure di agevolazione o sollecitazione dell'uscita dal lavoro (consistenti in un collegamento con l'istituto del prepensionamento)²⁵⁴.

Sotto il profilo della disciplina contributiva fin da subito si è posta la necessità di una riduzione, o adeguamento del relativo costo del lavoro, con l'obiettivo di incentivare la creazione di nuova occupazione o reinserimento di soggetti disoccupati.

La prima questione si è presentata con riferimento alla retribuzione minima oraria da assumere come parametro per il calcolo dei contributi previdenziali. Prima del 1984 la commisurazione dell'importo dovuto veniva individuata a partire da un minimale retributivo giornaliero non frazionabile che di fatto faceva innalzare il costo del lavoro a carico del lavoratore, non incentivando così il ricorso a forme di lavoro part time.

²⁵³ Disciplinato dagli artt. da 4 a 12 del d.lgs. n. 81/2015.

²⁵⁴ V. FERRANTE, *Il cumulo dei "lavoretti": quale tutela per le attività discontinue o saltuarie?*, in *LD*, n. 4, autunno 2018, p. 615.

Si è così assistito dapprima all'applicazione del principio di proporzionalità allo stesso minimale contributivo giornaliero e poi alla sua frazionabilità in misura fissa fino ad un sesto²⁵⁵. In questo caso la retribuzione minima è passata da avere come riferimento originario la giornata, arrivando invece ad assumere quale parametro l'orario di lavoro, con una conseguente contrazione del costo del lavoro. Il problema si continuava però a rappresentare con riferimento a quelle prestazioni effettuate con tempi superiori alle sei ore giornaliere ma non per tutte le giornate lavorative, che si trovavano di fatto ad essere assoggettate a contributi proporzionalmente maggiori rispetto a quelli previsti in generale per il contratto di lavoro a tempo pieno.

Nel 1989 il legislatore è intervenuto prevedendo un frazionamento del minimo giornaliero in misura fissa oppure in misura variabile²⁵⁶; a distanza di qualche anno, invece, ha predisposto che la retribuzione minima oraria da assumere quale base di calcolo per i contributi previdenziali dovuti per i lavoratori a tempo parziale dovesse essere determinata rapportando alle giornate di lavoro settimanale ad orario normale il minimale giornaliero e dividendo poi l'importo per il numero delle ore di orario normale settimanale previsto dal CCNL per i lavoratori a tempo pieno²⁵⁷. Questo determinava un versamento contributivo correlato al numero effettivo delle ore di lavoro espletate dal lavoratore impiegato a tempo parziale.

Il problema però che rimaneva da affrontare atteneva all'esatta definizione di retribuzione tabellare rispetto alla quale l'interrogativo da risolvere era se dovessero

²⁵⁵ Art. 5, co.5, d.l. n. 863/ 1984 *“La retribuzione minima oraria da assumere quale base di calcolo dei contributi previdenziali dovuti per i lavoratori a tempo parziale è pari ad un sesto del minimale giornaliero di cui all'articolo 7 del decreto-legge 12 settembre 1983, n. 463, convertito, con modificazioni, nella legge 11 novembre 1983, n. 638”*.

²⁵⁶ L'art. 5.co. 5 d.l. n. 863/1984 è stato modificato dall'art. 1, co.4, d.l. n. 339/1989 così: *“La retribuzione minima oraria da assumere quale base per il calcolo dei contributi previdenziali dovuti per i lavoratori a tempo parziale, si determina rapportando alle giornate di lavoro settimanale ad orario normale il minimale giornaliero di cui all'articolo 7 del decreto-legge 12 settembre 1983, n. 463, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 1983, n. 638, e dividendo l'importo così ottenuto per il numero delle ore di orario normale settimanale previsto dal contratto collettivo nazionale di categoria per i lavoratori a tempo pieno”* ed infine abrogato dal d.lgs. n. 61/2000.

²⁵⁷ Art.9, co.3, d.lgs. n. 61/2000 *“La retribuzione da valere ai fini dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali dei lavoratori a tempo parziale è uguale alla retribuzione tabellare prevista dalla contrattazione collettiva per il corrispondente rapporto di lavoro a tempo pieno. La retribuzione tabellare è determinata su base oraria in relazione alla durata normale annua della prestazione di lavoro espressa in ore. La retribuzione minima oraria da assumere quale base di calcolo dei premi per l'assicurazione di cui al presente comma è stabilita con le modalità di cui al comma 1”*.

essere ricomprese anche le mensilità aggiuntive e gli eventuali ulteriori istituti economici di natura contrattuale²⁵⁸.

La risposta a tale interrogativo è stata fornita dall'art. 9 del d.lgs. n. 61/2000²⁵⁹, che di fatto ha contribuito ad unificare la nozione di retribuzione minima giornaliera.

L'ulteriore questione atteneva a quali dovessero essere gli strumenti da utilizzare per preservare e assicurare la tenuta del principio di adeguatezza con riferimento alla prestazione pensionistica riconosciuta nei confronti dei lavoratori a tempo parziale.

Sul punto si richiama l'art. 11, co.4 del d.lgs. n. 81/2015²⁶⁰ che di fatto prevede, con riferimento ai periodi di lavoro prestato a tempo parziale, che questi siano calcolati in misura piena dovendo essere il requisito contributivo da accertare secondo i principi generali dell'assicurazione obbligatoria IVS. Si ha, dunque, una contrazione dell'anzianità ai fini della determinazione dell'importo della pensione,

²⁵⁸ La questione risulta alquanto dibattuta anche in giurisprudenza, dove è possibile distinguere tra due orientamenti, quello maggioritario che fa rientrare nel minimo costituzionale solo la paga base, l'ex indennità di contingenza e la tredicesima mensilità e quello, invece, minoritario che richiama il trattamento economico complessivo previsto dal contratto collettivo applicato. Con riferimento alla quattordicesima mensilità si richiamano le seguenti pronunce: Cass. 20 gennaio 2021, n. 944: *“Correttamente, poi, nello effettuare tale valutazione, la Corte territoriale non ha compiuto una applicazione integrale e minuziosa di tutte le clausole contrattuali, ma ha considerato solo quelli che costituiscono il cd. minimo costituzionale, con esclusione degli istituti retributivi legati all'autonomia contrattuale”* (Cass. n. 15148 del 2008) [...] *devono essere escluse le voci tipicamente contrattuali quali i compensi aggiuntivi, gli scatti di anzianità o la quattordicesima mensilità [...]. In particolare, i giudici di seconde cure, dopo avere analizzato la quantità e la qualità del lavoro svolto, hanno considerato solo il minimo retributivo previsto dal CCNL Studi Professionali, ritenuto idoneo come parametro di riferimento, senza considerare le voci retributive di fonte tipicamente contrattuale, come per esempio i compensi aggiuntivi, gli scatti di anzianità* (Cass. n. 17274/2004 e Cass. n. 26953/2016) e la quattordicesima mensilità (Cass. n. 12520 del 2004)”. Dello stesso segno risulta essere la pronuncia della Cass. 21 febbraio 2020 n. 4620: *“A tale riguardo, merita senz'altro di essere ribadito il principio per cui, in tema di adeguamento della retribuzione ai sensi dell'art. 36 Cost., il giudice del merito, il quale assuma come criterio orientativo un contratto collettivo non vincolante per le parti, non può fare riferimento a tutti gli elementi e gli istituti retributivi che concorrono a formare il complessivo trattamento economico ma deve prendere in considerazione solo quelli che costituiscono il cosiddetto minimo costituzionale con esclusione, in linea di principio, degli istituti retributivi legati all'autonomia contrattuale”*. Di segno opposto, invece, e di supporto all'orientamento minoritario si richiamano quelle pronunce che oltre alla retribuzione base, indennità di contingenza, tredicesima mensilità ricomprendono nel minimo costituzionale anche la quattordicesima mensilità (Cass. n. 15148/2008; Cass. n. 2144/2004), indennità accessorie (Cass. n. 13093/1999; Cass. n. 10029/1994), maggiorazioni (Cass. n. 5934/2004), scatti di anzianità (Cass. n. 18584/2008; Cass. n. 11293/2000; Cass. n. 7379/1996), ferie, permessi ecc.

²⁵⁹ La disposizione in oggetto è stata poi abrogata e sostituita con l'art. 11 del d.lgs. n. 81/2015.

²⁶⁰ Art.11, co. 4, d.lgs. n. 81/2015: *“Nel caso di trasformazione del rapporto di lavoro a tempo pieno in rapporto di lavoro a tempo parziale e viceversa, ai fini della determinazione dell'ammontare del trattamento di pensione si computa per intero l'anzianità relativa ai periodi di lavoro a tempo pieno e, in proporzione all'orario effettivamente svolto, l'anzianità inerente ai periodi di lavoro a tempo parziale”*.

riferita al rapporto di lavoro a tempo parziale, essendo necessario riproporzionare la contribuzione in relazione all'orario effettivamente lavorato.

La disposizione, dunque, ammette il computo per intero dell'anzianità relativa ai periodi di lavoro a tempo pieno ed invece prevede il riproporzionamento dell'anzianità in base all'orario effettivamente svolto per quanto riguarda i periodi di lavoro a tempo parziale.

Il contratto di lavoro a tempo parziale è stato altresì interessato da una vera e propria politica di sgravi contributivi destinati ad incentivare il ricorso a questa forma di rapporto di lavoro, che ha avuto inizio con il decreto interministeriale 12 aprile 2000 *"Incentivi per i nuovi contratti a tempo parziale e indeterminato"*. Il decreto in oggetto prevedeva il riconoscimento di uno sgravio contributivo che si concretizzava nella riduzione dell'aliquota contributiva a carico dei datori di lavoro, in misura percentuale in proporzione alle ore lavorate, e che però era riservato ai contributi dovuti all'assicurazione generale obbligatoria per invalidità, vecchiaia e superstiti ma a condizione che i contratti fossero stati stipulati con soggetti privi di occupazione e nell'ottica di incrementare l'organico esistente (art.2). Era altresì individuata una soglia massima di contratti a tempo parziale che potevano avere accesso a tale agevolazione (art. 3).

Una differente tipologia di agevolazione, invece, è quella prevista con riferimento al part time in uscita, nell'ottica, dunque, di favorire il graduale accompagnamento dei lavoratori anziani verso l'uscita dal mercato del lavoro.

Aldilà delle diverse misure che si sono succedute nel corso del tempo emerge come in questo senso la normativa previdenziale sia stata impiegata in funzione strumentale rispetto agli obiettivi occupazionali generali²⁶¹.

A fronte della rigidità della norma è stato compito della giurisprudenza rivedere, per quanto possibile, l'interpretazione tradizionale che veniva riservata ad alcune disposizioni al fine di renderla aderente ad un panorama di riferimento sensibilmente differente.

Con riferimento, in particolare, al lavoro a tempo parziale i giudici sono intervenuti in merito alle modalità di calcolo dell'anzianità contributiva all'interno del part time

²⁶¹ Questa *ratio* risultava evidente all'art. 45, l. 17 maggio 1999, n. 144, che di fatto delegava il Governo all'attuazione di una sostanziale revisione del sistema degli ammortizzatori sociali e che non è stata poi di fatto colta nel provvedimento di riordino della materia pensionistica, l. n. 243/2004; nel quale, invece, si rintraccia un rinvio generale al ricorso a forme di incentivo di contratti a tempo parziale da parte di lavoratori che abbiano maturato i requisiti per l'accesso al pensionamento di anzianità, non ammettendo più alcun riferimento al contestuale incremento dei livelli di occupazione.

verticale per la maturazione dei requisiti contributivi previsti per l'accesso alla pensione. Il problema principale verteva sulla definizione di quali dovessero essere i periodi utili ai fini del calcolo dell'anzianità contributiva; dunque, se i soli periodi nei quali il soggetto avesse effettivamente svolto la prestazione oppure se si dovesse assumere come riferimento l'intero anno durante il quale la prestazione era stata svolta. Con molteplici pronunce i giudici hanno chiarito, alla luce dei principi presenti nel nostro ordinamento, che durante i periodi di non lavoro il rapporto lavorativo è comunque in essere e dunque, ai fini del diritto alla pensione, tali periodi sono validi al pari di quelli resi nel part time orizzontale²⁶².

Se così non fosse si andrebbe a creare una palese violazione del principio di parità di trattamento e divieto di discriminazione rispetto al lavoratore a tempo pieno, poiché i periodi di interruzione lavorativa, se da un lato non danno diritto ad alcuna prestazione previdenziale, dall'altro non rilevano neanche ai fini dell'anzianità contributiva.

Con la Legge di Bilancio 2021, art. 1, co. 350, l. n. 178/2020²⁶³ è stato positivizzato il diritto al riconoscimento dell'anzianità contributiva ai fini della pensione per i lavoratori in part time verticale ciclico del settore privato.

Relativamente poi ai requisiti richiesti per l'accesso al diritto alla pensione si applicano i requisiti anagrafici e contributivi previsti per la generalità dei lavoratori dipendenti secondo i principi dell'assicurazione generale IVS.

Il requisito contributivo è quello ordinariamente previsto dal regime di assicurazione e per soddisfarlo si sommano tutte le settimane retribuite coperte da contribuzione, di regola 52 in un anno. È comunque necessario che sia adempiuto il limite minimo di retribuzione settimanale per l'accredito dei contributi obbligatori e figurativi, fissato nella misura del 40% del trattamento minimo INPS in vigore dal 1° gennaio.

²⁶² Sul punto *ex multis*: Cass. 23 ottobre 2018, n. 26824; Cass. 6 luglio 2017, n. 16677, Cass. 24 novembre 2015, n. 23948.

²⁶³ Art.1, co. 350, l. n. 178/2020: *“Il periodo di durata del contratto di lavoro a tempo parziale che prevede che la prestazione lavorativa sia concentrata in determinati periodi è riconosciuto per intero utile ai fini del raggiungimento dei requisiti di anzianità lavorativa per l'accesso al diritto alla pensione. A tal fine, il numero delle settimane da assumere ai fini pensionistici si determina rapportando il totale della contribuzione annuale al minimale contributivo settimanale determinato ai sensi dell'articolo 7, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 1983, n. 463, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 1983, n. 638. Con riferimento ai contratti di lavoro a tempo parziale esauriti prima della data di entrata in vigore della presente legge, il riconoscimento dei periodi non interamente lavorati è subordinato alla presentazione di apposita domanda dell'interessato corredata da idonea documentazione. I trattamenti pensionistici liquidati in applicazione della presente disposizione non possono avere decorrenza anteriore alla data di entrata in vigore della stessa”*.

A seguito poi della Legge di Bilancio 2021, sopracitata, con riferimento al part time verticale viene previsto che siano valutate per intero tutte le settimane nell'ambito della durata del rapporto di lavoro a tempo parziale, anche se la prestazione lavorativa è concentrata in determinati periodi dell'anno, parificando così tutte le tipologie di part time²⁶⁴.

Segue: Le criticità sotto il profilo dell'adequatezza previdenziale

Dalla disamina appena condotta i principali interrogativi che emergono con riferimento al contratto di lavoro part time sotto il profilo contributivo e previdenziale attengono perlopiù ai criteri da seguire per la determinazione del c.d. minimale contributivo ed alla rilevanza che assumono ai fini contributivi i periodi di inattività, laddove ad esempio lo svolgimento della prestazione lavorativa si concentri in determinati periodi dell'anno, come accade nel part time verticale. Questi interrogativi conducono dunque all'urgenza di valutare le implicazioni che ne conseguono con riferimento all'effettiva attuazione del parametro dell'adequatezza, sia con riferimento alla maturazione dei requisiti per l'accesso alla futura prestazione pensionistica, sia in merito alla sua effettiva quantificazione. In aggiunta a questo l'ulteriore questione è se il lavoratore con contratto a tempo parziale possa accedere, al verificarsi delle condizioni richieste, alla Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego (NASpI).

2.5.3. Lavoratori somministrati

Il contratto di somministrazione presenta anch'esso caratteristiche proprie della discontinuità con la peculiarità, però, che la prestazione lavorativa risulta essere resa dal lavoratore a vantaggio di un soggetto terzo, l'impresa utilizzatrice, e alle dipendenze di un differente datore di lavoro, l'agenzia di somministrazione, rispetto alla quale sussiste un rapporto di subordinazione.

La disciplina previdenziale del contratto di somministrazione è rintracciabile all'interno dell'art. 37 del d.lgs. n. 81/2015 che di fatto ha abrogato la precedente previsione contenuta all'art. 25 del d.lgs. n. 276/2003. L'attuale disposizione prevede che il soggetto obbligato all'adempimento degli oneri contributivi, previdenziali, assicurativi e assistenziali sia il somministratore, che risulta essere

²⁶⁴ Questa novità opera in via automatica per tutti i contratti di lavoro a tempo parziale in corso dal 1° gennaio 2021 o decorrenti da tale data, mentre per quelli cessati prima il riconoscimento dei periodi non interamente lavorati è subordinato alla presentazione di apposita domanda dell'interessato corredata da idonea documentazione.

obbligato in solido con il soggetto utilizzatore. Viene altresì previsto che anche l'indennità di disponibilità sia soggetta a contribuzione previdenziale per il suo effettivo ammontare, in deroga alla normativa in materia di minimale contributivo. Quest'ultima previsione, dunque, è volta effettivamente a garantire una copertura contributiva anche durante quelli che sono i periodi di inattività del lavoratore, si tratta così di una ipotesi che permette di superare l'assenza di contribuzione conseguente alla mancata retribuzione corrispettiva all'attività lavorativa.

Risulta meritevole di particolare attenzione la previsione contenuta all'interno dell'art. 9, co. 3 della l. 24 giugno 1997, n. 196²⁶⁵, abrogato con d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276 e non riproposta. La norma prevedeva la possibilità, con riferimento ai soli lavoratori somministrati assunti con contratto a tempo determinato, di poter coprire gli eventuali periodi di non lavoro intercorrenti tra un contratto e l'altro con un adempimento contributivo a carico del lavoratore, così da poter concorrere alla misura integrale alla quale avrebbero avuto diritto se il lavoratore fosse stato invece assunto con contratto a tempo indeterminato.

Tale previsione è stata mantenuta e prevista solo con riferimento ai lavoratori assunti con contratto di lavoro intermittente²⁶⁶, rispetto ai quali, infatti, risulta ancora possibile versare quel differenziale contributivo fino a concorrenza della contribuzione prevista per il lavoratore idealtipico, così da poter accedere in futuro ad un più favorevole trattamento pensionistico.

Un ulteriore aspetto da considerare, che è stato poi oggetto di una recente pronuncia della Cassazione²⁶⁷, attiene al riconoscimento degli assegni per il nucleo familiare con riferimento ai lavoratori somministrati a tempo indeterminato, durante i periodi di disponibilità²⁶⁸. Nel giudizio, l'Inps sosteneva che tale diritto alla corresponsione non fosse fondato a fronte dell'interpretazione letterale degli artt. 1, 12 e 59 d.P.R.

²⁶⁵ Art. 9, co. 3, l. n. 196/1997 “*Al fine di garantire la copertura assicurativa per i lavoratori impegnati in iniziative formative di cui all'articolo 5, comma 2, nonché per i periodi intercorrenti fra i contratti per prestazioni di lavoro temporaneo stipulati a tempo determinato, con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro del tesoro, viene stabilita, nei limiti delle risorse derivanti dal contributo di cui all'articolo 5, comma 1, la possibilità di concorso agli oneri contributivi a carico del lavoratore previsti dagli articoli 6 e 7 del decreto legislativo 16 settembre 1996, n. 564. Con il medesimo decreto viene stabilita la misura di retribuzione convenzionale in riferimento alla quale i lavoratori assunti ai sensi dell'articolo 3, comma 1, possono versare la differenza contributiva per i periodi in cui abbiano percepito una retribuzione inferiore rispetto a quella convenzionale ovvero abbiano usufruito della indennità di disponibilità di cui all'articolo 4, comma 3, e fino a concorrenza della medesima misura*”.

²⁶⁶ Art. 16, co. 6, d.lgs. n. 81/2015, che di fatto riprende in modo pedissequo quanto sancito dall'art. 36, co. 7, d.lgs. n. 276/2003, che ha abrogato.

²⁶⁷ Cass. sent. 8 marzo 2019, n. 6870.

²⁶⁸ Per approfondire si veda M. D'ONGHIA, *Tensioni tra tecniche e valori nella disciplina delle tutele sociali dei lavoratori flessibili* cit., pp. 292 ss.

n. 797/1995, che con riferimento all'esistenza di tale pretesa richiedono *“la prestazione di lavoro retribuito”*, e dell'art. 22, co. 3, d.lgs. n. 276/2003, che esclude la corresponsione dell'indennità di disponibilità dal computo di ogni istituto di legge o di contratto collettivo, ricomprendendo così anche l'assegno al nucleo familiare.

La Corte ha compiuto un ragionamento che fa leva sulle caratteristiche intrinseche dello stesso contratto di somministrazione, che si sono dunque rilevate chiare e necessarie per mettere in dubbio la ricostruzione dell'Ente.

In particolare, la Corte ha precisato che durante i periodi di disponibilità del lavoratore *“[...] si materializza quindi la permanenza del legame funzionale tra somministratore e lavoratore, anche nei periodi tra una missione ed un'altra; sicché il lavoratore ha diritto di percepire un compenso che trova la sua giustificazione causale soltanto nella messa a disposizione delle sue attitudini lavorative in attesa di future utilizzazioni [...]”. Il periodo in disponibilità non è indennizzabile con prestazioni di disoccupazione, ma viene considerato utile ai fini della maturazione di requisiti contributivi per misure di sostegno al reddito in caso di cessazione del rapporto di somministrazione; la predetta indennità, in quanto assoggettata a contribuzione, concorre poi alla formazione dell'anzianità contributiva utile ai fini del diritto e della misura della pensione, nonché della retribuzione imponibile ai fini previdenziali per il calcolo della prestazione pensionistica*”.²⁶⁹ Inoltre, sempre a conferma di questa persistenza del vincolo giuridico che rimane in essere anche durante il periodo di disponibilità la Corte aggiunge: *“La persistenza del vincolo si manifesta in concreto nel diritto del lavoratore somministrato a percepire dall'agenzia di somministrazione l'indennità di disponibilità pur in mancanza di prestazione lavorativa, fino alla successiva assegnazione, senza limiti di durata, con conseguente obbligo contributivo per il somministrante. Ma non solo”* e aggiunge nel Paragrafo 3 *“In tale periodo di vacatio il lavoratore continua ad essere soggetto ad obblighi di fedeltà e non concorrenza; inoltre assicura reperibilità e disponibilità ai fini dell'inizio tempestivo di una nuova missione”*²⁷⁰. Su tali premesse il giudice ha argomentato come il mancato riconoscimento dell'assegno per il nucleo familiare a tale tipologia di lavoratori andrebbe a prospettare una manifesta violazione di principi che regolano il nostro ordinamento giuridico e come tale andrebbe anche ad integrare una condotta discriminatoria e lesiva del principio di uguaglianza e parità di

²⁶⁹ Cass. sent. 8 marzo 2019, n. 6870.

²⁷⁰ Ibidem.

trattamento²⁷¹: *“Tale principio di parità di trattamento con i lavoratori a tempo indeterminato vale anche per l’indennità di disponibilità, la quale, in quanto avente natura retributiva, dev’essere necessariamente conforme ai criteri di proporzionalità e sufficienza di cui all’art. 36 Cost., «anche in relazione alla dimensione familiare del lavoratore». Da qui il riconoscimento degli assegni per il carico familiare”*²⁷².

La stessa argomentazione si potrebbe estendere anche ad altre tipologie di lavori flessibili caratterizzati dall’alternanza di periodi di lavoro e di non lavoro laddove sussista un vincolo effettivo tra tali periodi.

Come si evince, però, se da una parte la giurisprudenza è concorde nel riconoscere valenza a questi periodi di non lavoro ai fini dell’accredito contributivo, dall’altra non è possibile dire lo stesso con riferimento al riconoscimento dell’effettiva prestazione previdenziale durante tali periodi, che di fatto ancora non trova fondamento in alcuna norma.

Sono stati altresì previsti incentivi all'assunzione a scopo di somministrazione quali misure per incoraggiare le agenzie per il lavoro (agenzie di somministrazione) e le imprese a utilizzare contratti di lavoro interinale (somministrazione) per l'assunzione di lavoratori. Tali incentivi possono assumere diverse forme, tra cui sgravi contributivi, bonus, e altre agevolazioni fiscali e finanziarie.

Tra le agevolazioni contributive in favore di datori di lavoro che assumono lavoratori, uomini e donne, con almeno cinquanta anni di età e disoccupati da oltre dodici mesi, i destinatari di tale incentivo risultano essere anche le agenzie di somministrazione sia in caso di assunzione a tempo indeterminato o trasformazione a tempo indeterminato di un rapporto a termine agevolato, sia per la

²⁷¹ “[...]Nel caso del lavoro somministrato non si tratterebbe di riconoscere l'ANF anche in assenza di rapporto, di prestazione e di retribuzione, ma di adattare i criteri di riconoscimento del diritto ad un modello contrattuale istituito successivamente all'entrata in vigore della legge regolativa, che prevede funzionalmente, pur perdurando il rapporto, la possibile alternanza tra prestazione lavorativa a favore di terzi utilizzatori, di cui non si è dipendenti, ed eventuali fasi di disponibilità, entrambe compensate dal somministratore, in misura e con criteri diversi ma comunque predeterminati. Par.11.- Da un punto di vista sistematico, non si può omettere di rilevare che costituirebbe una distorsione rispetto ai principi che regolano le assicurazioni sociali, desumibili dall'art. 38 della Costituzione e dagli artt. 2114, 2115 e 2116 c.c., sottoporre l'indennità di disponibilità ad obblighi contributivi e negare rispetto alla stessa le prestazioni assistenziali alimentate da tale contribuzione. L'attribuzione degli ANF anche durante la disponibilità del lavoratore somministrato risulta inoltre coerente con l'analogo riconoscimento ai marittimi in CRL durante la fase inattiva e di disponibilità retributiva; in entrambi i casi si è in presenza di fattispecie particolari, il cui profilo causale si caratterizza per la necessaria presenza di una fase di attesa in cui manca la prestazione lavorativa effettiva ma permane il sinallagma funzionale e l'obbligo di disponibilità”.

²⁷² Cass. sent. 8 marzo 2019, n. 6870.

somministrazione a tempo indeterminato che per periodi di somministrazione a tempo determinato; spetta anche mentre il lavoratore è in attesa di assegnazione.

L'incentivo consiste in una riduzione contributiva, e nel caso in cui il lavoratore sia in attesa di assegnazione tale misura verrà riconosciuta in relazione ai contributi dovuti sull'indennità di disponibilità. In caso di assunzione a tempo indeterminato l'agenzia potrà fruire del beneficio per un periodo continuativo di 18 mesi eventualmente diminuito per evitare che il singolo utilizzatore ne fruisca per un periodo complessivo superiore a 18 mesi in conseguenza di precedenti godimenti dell'incentivo.

Il periodo agevolato non è diminuito se, tra il precedente e l'attuale godimento da parte dell'utilizzatore, il lavoratore abbia cessato di essere disoccupato e sia poi tornato ad esserlo, iniziando a maturare da zero un nuovo periodo di disoccupazione superiore a 12 mesi. In caso di assunzione a tempo determinato, in conformità al principio del cumulo, il limite massimo di durata dell'incentivo, 12 mesi, non deve essere riferito all'agenzia ma al singolo utilizzatore. La stessa agenzia può dunque superare i limiti di 12 mesi complessivi previsti per l'assunzione a tempo determinato dello stesso lavoratore a condizione che al momento di ogni assunzione il lavoratore possieda lo stato di disoccupazione da oltre 12 mesi e la somministrazione sia effettuata in favore di utilizzatori diversi e non collegati tra loro.

Al fine di poter usufruire dell'incentivo previsto è richiesta la regolarità dell'art. 1, co.1175 e 1176, l. n. 296/2006 inerente: l'adempimento degli obblighi contributivi; l'osservanza delle norme poste a tutela delle condizioni di lavoro; il rispetto degli accordi e contratti collettivi nazionali nonché di quelli regionali, territoriali o aziendali, laddove sottoscritti, stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale; l'applicazione dei principi generali per le assunzioni agevolate; le condizioni generali di compatibilità con il mercato interno (Regolamento UE n. 651/2014); l'incremento netto dell'occupazione.

Nelle ipotesi di somministrazione la condizione di regolarità contributiva riguarda l'agenzia di somministrazione, in quanto è la stessa che riveste la qualità formale di datore di lavoro. Invece, la condizione di osservanza delle norme poste a tutela delle condizioni di lavoro riguarda sia l'agenzia di somministrazione che l'utilizzatore, in quanto su entrambi incombono obblighi di sicurezza nei confronti del lavoratore somministrato. La condizione relativa all'incremento occupazionale deve essere verificata in concreto, in relazione alle singole assunzioni agevolate. L'incentivo, infatti, spetta se l'assunzione, la proroga e la trasformazione realizzino un incremento netto del numero di dipendenti del datore di lavoro interessato rispetto

alla media dei 12 mesi precedenti. L'incentivo è comunque applicabile, qualora l'incremento non avvenga per:

- dimissioni volontarie del lavoratore;
- invalidità sopravvenuta o decesso del lavoratore;
- pensionamento per raggiunti limiti di età;
- riduzione volontaria dell'orario di lavoro;
- licenziamento per giusta causa o giustificato motivo soggettivo.

Segue: le criticità sotto il profilo dell'adeguatezza previdenziale

Con riferimento al contratto di somministrazione, in aggiunta a quanto già detto, si sottolineano le seguenti criticità: laddove il lavoratore sia in attesa di assegnazione presso un'altra impresa utilizzatrice e venga dunque a lui corrisposta l'indennità di disponibilità quest'ultima è sottoposta a contribuzione, oppure non è prevista tale possibilità con conseguenti ricadute sulla sua posizione contributiva? Inoltre, laddove egli sia assunto con contratto a tempo parziale è prevista una integrazione sia retributiva che contributiva ovvero si assiste ad una riparametrazione di quanto dovuto?.

2.5.4. Lavoratori impiegati negli appalti ed esposti a periodi di discontinuità lavorativa

Il contratto di appalto definito in primo luogo dall'art. 1655 c.c. consente ad una parte di assumere l'organizzazione dei mezzi necessari e la gestione a proprio rischio della stessa per il compimento di un'opera o di un servizio verso un corrispettivo in denaro.

Tale tipologia contrattuale si differenzia dalla somministrazione per l'organizzazione dei mezzi necessari da parte dell'appaltatore, che può anche risultare dall'esercizio del potere organizzativo e direttivo nei confronti dei lavoratori impiegati all'interno dell'appalto, nonché per l'assunzione da parte del medesimo appaltatore del rischio d'impresa.

L'art. 29 d.lgs. n. 276/2003 oltre ad identificare gli elementi essenziali che denotano il contratto di appalto²⁷³ sancisce al terzo comma il principio di responsabilità

²⁷³ Art. 29 co.1, d.lgs. n. 276/2003 “ [...] il contratto di appalto si distingue dalla somministrazione per l'organizzazione dei mezzi necessari da parte dell'appaltatore, che può anche risultare, in

solidale²⁷⁴ che opera tra il committente del contratto di appalto e l'appaltatore, nonché gli eventuali subappaltatori. Tale per cui detti soggetti sono tenuti a corrispondere ai lavoratori, entro il limite di due anni dalla cessazione dell'appalto, i trattamenti retributivi, comprese le quote di trattamento di fine rapporto, nonché i contributi previdenziali e i premi assicurativi dovuti in relazione al periodo di esecuzione del contratto di appalto, restando escluso qualsiasi obbligo per le sanzioni civili di cui risponde solo il responsabile dell'inadempimento²⁷⁵.

La peculiarità di tale contratto risiede nella propria temporaneità, l'appalto è, infatti, solitamente, un contratto avente natura temporanea, spesso soggetto a rinnovi.

Ai fini del presente lavoro di ricerca tale tipologia contrattuale presenta caratteristiche di interesse nell'analisi di quanto avviene sul piano previdenziale a quei lavoratori interessati nell'appalto quando società cedente, presso la quale sono impiegati, lascia il posto a un'altra azienda che si è aggiudicata il lavoro, subentrando nella gestione del servizio o della fornitura, fino al momento in cui la società presso la quale risultano essere dipendenti troverà una nuova commessa da assumere presso la quale riallocare i lavoratori impiegati²⁷⁶.

La norma di riferimento per gli aspetti di natura previdenziale nell'ambito dell'appalto è l'art. 29, co.2, d.lgs. n. 276/2003, secondo cui in caso di appalto di opere o servizi l'imprenditore o il datore di lavoro è obbligato in solido con l'appaltatore, nonché con ciascuno degli eventuali subappaltatori entro il limite di due anni dalla cessazione dell'appalto, a corrispondere ai lavoratori i trattamenti retributivi,

relazione alle esigenze dell'opera o del servizio dedotti in contratto, dall'esercizio del potere organizzativo e direttivo nei confronti dei lavoratori utilizzati nell'appalto, nonché per la assunzione, da parte del medesimo appaltatore, del rischio d'impresa” oltre a questo dalla lettura dei successivi commi si evince anche l'obbligo di rispettare il trattamento economico e normativo per tali lavoratori previsto dal CCNL stipulato dalle oo.ss. comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

²⁷⁴ A seguito dell'adozione del d.l. n. 19/2024 convertito con modificazioni nella l. n. 56/2024 è ad oggi operativo un nuovo obbligo di trattamento economico complessivo a favore del personale impiegato negli appalti: l'estensione della responsabilità solidale anche alle forme di interposizione illecita di manodopera e l'obbligo di verifica di congruità di manodopera negli appalti edili.

²⁷⁵ Per approfondire il tema della responsabilità solidale nell'appalto si rinvia al Mess. Inps n.428 del 27 gennaio 2022, Allegato n.1.

²⁷⁶ Ad eccezione del caso in cui invece risulti operativa la c.d. “clausola sociale” che obbliga chi subentra a riassumere la totalità, o gran parte, del personale precedentemente impiegato nel medesimo appalto, laddove ricorrano i requisiti stabiliti dall'art. 29 co. 3 del d. lgs. n. 276/2003: *“L'acquisizione del personale già impiegato nell'appalto a seguito di subentro di nuovo appaltatore dotato di propria struttura organizzativa e operativa, in forza di legge, di contratto collettivo nazionale di lavoro o di clausola del contratto d'appalto, ove siano presenti elementi di discontinuità che determinano una specifica identità di impresa, non costituisce trasferimento d'azienda o di parte d'azienda”*.

comprese le quote del TFR e i premi assicurativi dovuti in relazione al periodo di esecuzione dell'appalto.

Con riferimento alle ritenute applicabili in relazione al contratto di appalto si segnala l'obbligo di versare le ritenute sui redditi dal lavoro dipendente e assimilati per i lavoratori impiegati nell'esecuzione dell'opera o del servizio; i relativi contributi previdenziali e premi Inail, senza possibilità di un'eventuale compensazione con le proprie posizioni creditorie, alla luce di quanto stabilito dall'art. 17-bis del d.lgs. n. 241/1997; l'applicazione della ritenuta d'acconto sui corrispettivi dovuti dal condominio all'appaltatore, secondo quanto sancito dall'art. 25-ter del d.P.R. n. 600/1973; la ritenuta d'acconto sui bonifici per interventi di recupero edilizio e di riqualificazione energetica, art. 25 d.l. n. 71/2010.

L'art. 29, co.3 del d.lgs. n. 276/2003 risulta essere la norma di riferimento in caso di passaggio da un soggetto all'altro nella gestione dell'appalto. Tale disposizione definisce la c.d. clausola sociale, tale per cui l'acquisizione del personale già impiegato nell'appalto a seguito di subentro di nuovo appaltatore dotato di propria struttura organizzativa e operativa, in forza di legge, di Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro o di clausola di contratto di appalto, ove siano presenti elementi di discontinuità che determinano una specifica identità di impresa, non costituisce trasferimento d'azienda o di parte d'azienda. Questo aspetto risulta di particolare rilevanza con riferimento all'applicazione o meno della disciplina prevista in caso di trasferimento d'azienda, tale per cui in caso di successione di imprenditori in un appalto di servizi non vi è un diritto in capo ai lavoratori licenziati dall'appaltatore cessato al trasferimento automatico all'impresa subentrante, ma occorre accertare in concreto che vi sia stato un trasferimento d'azienda.

Nel caso di cambio di appalto, non qualificabile come trasferimento d'azienda, le tutele dei lavoratori sono individuate in primo luogo dalla contrattazione collettiva applicata. Il primo obbligo si configura in quello di informativa con le organizzazioni sindacali in merito al cambio appalto che può riguardare sia l'azienda uscente che subentrante. L'altro obbligo risulta quello di riassunzione dei lavoratori impiegati in appalto a parità di condizioni rispetto a quelle della precedente assunzione, di norma tale previsione risulta essere contenuta nella c.d. clausola sociale.

Volendo operare una breve disamina, senza pretese di esaustività, delle principali tutele previste dalla contrattazione collettiva con riferimento a tali tipologie di lavoratori interessati da un cambio di appalto senza soluzioni di continuità si possono isolare le seguenti ipotesi ammesse:

-Riassunzione con mantenimento del livello retributivo nel caso in cui siano rimaste invariate le prestazioni richieste e risultanti nel capitolato d'appalto o convenzione o accreditamento²⁷⁷, anche senza periodo di prova degli addetti esistenti nell'organico dell'appalto, almeno quattro mesi prima della cessazione stessa, salvo casi particolari come dimissioni, pensionamenti o decessi²⁷⁸; è altresì previsto che a condizioni invariate l'impresa subentrante si impegni a garantire l'assunzione degli addetti esistenti in organico sul nuovo appalto risultanti dalla documentazione provante, che lo determini almeno otto mesi prima della cessazione²⁷⁹; non manca però anche la previsione di un periodo sensibilmente più breve pari a tre mesi (oppure sei mesi²⁸⁰) per coloro iscritti sui libri paga-matricola della gestione uscente con alcune eccezioni limitatamente a taluni profili professionali svolgenti determinate funzioni²⁸¹.

-Riassunzione con passaggio diretto ed immediato, senza periodo di prova del personale precedentemente impiegato nel servizio dal primo giorno successivo alla scadenza dell'appalto²⁸².

-Ricorso a strumenti quali percorsi di mobilità da un posto di lavoro all'altro nell'ambito dell'attività di impresa, a strumenti quali il part time, la riduzione dell'orario di lavoro, la flessibilità delle giornate lavorative nelle ipotesi di cessazione di appalto con modificazioni di termini, modalità e prestazioni contrattuali nell'ottica del mantenimento dei livelli occupazionali²⁸³.

Trattandosi però, come in questo caso, di clausole contenute all'interno della contrattazione collettiva non sono mancate attente riflessioni in merito alla loro

²⁷⁷ Art. 37 CCNL Cooperative sociali, sottoscritto da: AGCI, Federsolidarietà, Legacoopsoaciali e FP-Cgil, FP-Cisl, Uil-Fpl, UILTuCS, CNEL T151; artt. 24-27 CCNL Vigilanza privata, sottoscritto da Anivp, Assvigilanza, Univ, Legacoop - Servizi, Confcooperative, Agci-Servizi E Fisascat-Cisl, Filcams-Cgil, Uiltucs-Uil, CNEL HV17, gli articoli in commento prevedono un'assunzione con passaggio diretto, senza periodo di prova, dal primo giorno successivo alla scadenza dell'appalto.

²⁷⁸ Art. 4 CCNL Pulizia e servizi integrati/ multiservizi, sottoscritto da: Anip, Legacoop, Confcooperative Lavoro e Servizi, Agci, Unionservizi-Confapi e Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl, Ultrasporti-Uil, CNEL K511; la stessa previsione è contenuta all'art. 7 del CCNL Servizi postali appaltati, sottoscritto da: FISE e Slc-Cgil, Slp-Cisl, Uilpost, CNEL K721.

²⁷⁹ Art. 53-ter CCNL Distribuzione delle merci, della logistica e dei servizi privati, sottoscritto da: Conflavoro PMI, FESICA-CONFSAL, CNEL I170.

²⁸⁰ Artt. 223-231 CCNL Pubblici esercizi, sottoscritto da: Fipe, Legacoop, Confcooperative, Agci e Filcams - Cgil, Fisascat-Cisl, Uiltucs-Uil, CNEL H05Y.

²⁸¹ Artt. 333-340 CCNL Turismo – Confcommercio, sottoscritto da: Federalberghi, Faita, Fipe, Fiavet e Filcams - Cgil, Fisascat-Cisl, Uiltucs-Uil, CNEL H052.

²⁸² Artt. 24-27 CCNL Vigilanza privata, sottoscritto da Anivp, Assvigilanza, Univ, Legacoop - Servizi, Confcooperative, Agci-Servizi e Fisascat-Cisl, Filcams-Cgil, Uiltucs-Uil, CNEL HV17.

²⁸³ Art. 53-ter CCNL Distribuzione delle merci, della logistica e dei servizi privati, sottoscritto da: Conflavoro PMI, FESICA-CONFSAL, CNEL I170, la stessa previsione è contenuta all'art. 4 CCNL Pulizia e servizi integrati/ multiservizi, sottoscritto da: Anip, Legacoop, Confcooperative Lavoro e Servizi, Agci, Unionservizi-Confapi e Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl, Ultrasporti-Uil, CNEL K511.

efficacia vincolante²⁸⁴, così come pronunce giurisprudenziali che intercettano all'interno di queste clausole sociali una elasticità di “*garanzia della riassunzione, essendo condizionata alla possibilità di utilizzare diversamente il personale, [...] in quanto il lavoratore licenziato non è titolare di un diritto soggettivo perfetto all'assunzione a tempo pieno nei confronti del subentrante*”²⁸⁵. Un altro filone giurisprudenziale²⁸⁶, invece, ha dato lettura di tale clausola quale strumento volto a garantire la continuità occupazionale; come tale, dunque, a tale obbligo giuridico in capo al nuovo appaltatore corrisponderebbe un diritto soggettivo in capo al lavoratore, che risulterebbe, legittimato anche ad agire contro l'imprenditore laddove non rispetti la previsione di fonte collettiva.

L'elasticità di tali clausole, come si accennava prima, consente però una valutazione da parte del datore di lavoro subentrante in termini di reimpiego del personale, al persistere di alcune condizioni previste dalla stessa clausola contrattuale o dalla legge²⁸⁷.

Segue: Le criticità sotto il profilo dell'adequatezza previdenziale

Il contratto di appalto presenta talune peculiarità sul piano giuridico che indubbiamente pongono non poche incertezze sotto il profilo della tutela previdenziale di questi lavoratori.

Trattandosi, infatti, di un contratto che intercorre tra una pluralità di soggetti, lavoratore, committente e appaltatore, è necessario chiarire su chi gravi, lato datore di lavoro, l'onere contributivo, e quali misure siano previste in caso di eventuale omissione contributiva.

In aggiunta a questo l'interrogativo ulteriore deriva dalla controversa questione che si prospetta nell'ipotesi in cui cessato l'appalto, il lavoratore non sia stato riassunto dall'appaltante e l'appaltatore non abbia nuove commesse, in questa circostanza è chiaro che il lavoratore potrebbe subire un pregiudizio non solo a livello retributivo ma anche contributivo.

²⁸⁴ Per approfondire si rinvia a BRINO V., *Successione di appalti e tutela della continuità e dell'occupazione*, in AA. VV. *Esternalizzazioni e tutela dei lavoratori*, UTET Giuridica, 2014, p. 133 e ss.

²⁸⁵ Si v. *ex multis*: Trib. Marsala, 18 novembre 2014, in *Giur. di Merito* 2005, 531; Cass. 12 aprile 2006, n. 8531.

²⁸⁶ Si v. *ex pluris*: Cass. 3 ottobre 2011, n. 20192; Cass. n. 18277/2010, Cass. n. 28460/2008, Cass. n. 6429/2008, Cass. n. 2781/2008,

²⁸⁷ Si veda sul punto Cass. 14 luglio 2022, n. 22212 che in materia di cambio d'appalto riconosce come l'operatività della clausola di salvaguardia non sia assoluta ma si inserisce nel pieno rispetto dei principi generali del sistema, la Corte in particolare afferma al punto 4.1.: “*l'essere il diritto all'assunzione scaturente dalla clausola di salvaguardia [...] non assoluto ma condizionato dai principi generali del sistema che consentivano comunque al datore di lavoro di procedere alla verifica dell'attitudine professionale del dipendente [...]*”.

2.6. Lavoratori senza contratto

La massima espressione di quella precarietà alla quale si accennava in precedenza è riscontrabile con riferimento ai lavoratori che risultano essere privi di un contratto di lavoro, tale per cui non si configura nei loro confronti alcun diritto-dovere alla contribuzione, e rispetto ai quali, come nel caso del tirocinio preso in esame, sorge l'interrogativo se sia previsto nell'ordinamento un istituto che possa colmare il vuoto contributivo riferito a quei periodi che comunque sono assimilabili a periodi di lavoro prestato.

2.6.1. Tirocinio

Il tirocinio formativo non è un contratto di lavoro, ma si prefigura quale strumento volto a favorire l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro²⁸⁸. La l. n. 92/2012 ha demandato alle Regioni e alle Province autonome la definizione di linee guida finalizzate a stabilire degli standard minimi uniformi in tutta Italia e ad evitare un utilizzo illegittimo di tale istituto.

Nel 2017 sono state adottate tali linee guida da parte della Conferenza Unificata Stato, Regioni e Province autonome, sostituendo quelle precedenti del 2013. L'obiettivo di tale intervento si configurava quale quello di colmare le prime criticità emerse vigilando sulla qualità e genuinità dei tirocini. Ogni regione poi con tempistiche differenti ha dato seguito a tali linee generali di indirizzo.

Se da una parte si è soliti ricondurre il tirocinio ad uno strumento volto a favorire l'ingresso nel mercato da parte dei giovani è altrettanto vero che non ha alcuna rilevanza l'età anagrafica del candidato, anche se si tratta di rapporti perlopiù instaurati a favore di coloro che hanno appena concluso percorsi di formazione scolastica o universitaria.

Durante il periodo di tirocinio gli interessati non maturano alcuna contribuzione Inps, ma vengono assicurati all'Inail. Viene loro corrisposta una indennità, il cui importo viene rimesso alle linee di indirizzo regionali, che può essere corrisposta anche in via forfettaria, e viene assimilata al reddito da lavoro dipendente²⁸⁹.

²⁸⁸ La raccomandazione del Consiglio dell'Unione Europea del 10 marzo 2014 definisce a livello europeo il tirocinio come *“un periodo di pratica lavorativa di durata limitata, retribuita o no, con una componente di apprendimento e formazione, il cui obiettivo è l'acquisizione di un'esperienza pratica e professionale finalizzata a migliorare l'occupabilità e facilitare la transizione verso un'occupazione regolare”*.

²⁸⁹ Per approfondire si rinvia alla Circ. INL, 18 aprile 2018, n. 8.

La mancata corresponsione della suddetta indennità comporta a carico del trasgressore una sanzione amministrativa pecuniaria il cui ammontare è proporzionato alla gravità dell'illecito commesso, in misura variabile da un minimo di 1.000 euro a un massimo di 6.000 euro²⁹⁰.

Si segnala, inoltre, che con la Legge di Bilancio 2022²⁹¹, l. n. 234/2021 co. da 720 a 760, viene prevista una nuova regolamentazione per i tirocini, che ha disposto un riassetto della disciplina sul tirocinio extra curriculare²⁹².

Segue: Le criticità sotto il profilo dell'adeguatezza previdenziale

Nel caso atipico del tirocinio, quale lavoro senza contratto, non essendo previsto alcun onere contributivo l'interrogativo spontaneo che ne consegue è se tale periodo di lavoro possa comunque rilevare ai fini dell'anzianità contributiva.

2.7. Oltre i confini del lavoro subordinato

*“La tendenza alla crescente fuga dalle tutele vincolistiche proprie del lavoro subordinato si riflette – sotto il profilo previdenziale – nell'estensione soggettiva della tutela al di là del rapporto di lavoro subordinato, secondo un disegno di estensione universalistica della tutela, in specie pensionistica, verso tutti i soggetti a vario titolo appartenenti al mercato del lavoro”*²⁹³, seppure in misura più contenuta, come è avvenuto nei confronti dei collaboratori coordinati e continuativi e dei lavoratori su piattaforma.

La scelta di trattare a margine del presente lavoro di ricerca la fattispecie giuridica delle collaborazioni coordinate e continuative e di quelle etero-organizzate ed etero-dirette trova fondamento nella necessità di analizzare quelle forme di lavoro parasubordinato che, attraverso molteplici interventi di riforma, oggi vedono una progressiva equiparazione con la disciplina del lavoro subordinato, per quanto

²⁹⁰ Art. 1, co. 35, l. n. 92/2012.

²⁹¹ Non sono mancate sul punto riflessioni critiche in merito alla previsione della Legge di Bilancio, in relazione alla sua intercessione in una materia che oggi è fortemente condizionata da distorsioni e utilizzi impropri che ne vengono fatti. Si v.: M. TIRABOSCHI, *Come mettere il carro davanti ai buoi. Brevi note sui tirocini dopo la legge di bilancio per il 2022*, in Bollettino ADAPT, 31 gennaio 2022, n. 4, all'interno del quale l'A. ricostruisce l'iter normativo della disciplina del tirocinio, ribadisce la competenza regionale in materia e segnala le possibili derive che potrebbero scaturire dalla previsione contenuta all'interno della Legge di Bilancio 2022.

²⁹² Si precisa, sul punto, che rimangono in vigore le attuali regolamentazioni regionali, si attende però un aggiornamento delle stesse alla luce di quanto disposto dalla nuova legge.

²⁹³ P. BOZZAO, *La tutela previdenziale del lavoro discontinuo* cit., p. 63.

attiene in particolare al regime previdenziale. In particolare, verranno richiamate le co.co.co. ex art. 409 c.p.c. che vantano ad oggi un regime di contribuzione piena pari al 34% e quelle ex art. 2 del d.lgs. n. 81 del 2015, per le quali invece trova applicazione la disciplina previdenziale del lavoro subordinato.

2.7.1. Lavoratori su piattaforma

La categoria dei lavoratori che prestano la propria attività lavorativa tramite piattaforme digitali, in particolare dei c.d. rider, che tramite tali piattaforme sono addetti alla consegna di beni, è stata oggetto di diversi interventi da parte della giurisprudenza²⁹⁴, al fine di individuare la disciplina applicabile partendo dalla cornice giuridica e normativa già esistente.

Il d.l. n. 101/2019, conv. in l. n. 128/2019 ha, infatti, modificato il d.lgs. n. 81/2015, ed ha così distinto i rider in due tipologie a seconda che la loro attività lavorativa sia riconducibile alla nozione generale di etero-organizzazione di cui all'art. 2 d.lgs. n. 81/2015 ovvero a quella dettata dall'art. 47-bis dello stesso decreto che fa specifico riferimento ai ciclo-fattorini autonomi; fatta salva, l'applicabilità della fattispecie di cui all'art. 2094 c.c.

²⁹⁴ Tra le principali pronunce si richiamano: Trib. Torino n. 778/2018 e Trib. Milano n. 1853/2018 che hanno riconosciuto il carattere subordinato di tali lavoratori, inquadrandoli come lavoratori etero-organizzati ai sensi dell'art 2, co. 1, d.lgs. n. 81/2015; di segno parzialmente opposto la Corte d'App. di Torino n. 26/2019 che li ha classificati come terzo *genus*, al confine tra lavoratori subordinati e collaboratori coordinati e continuativi di cui all'art. 409 c.p.c. Tale interpretazione è stata in parte confermata anche dalla Cass., sent. n. 1663/2020, che ha però chiarito che non si trattava di una nuova fattispecie ma che al verificarsi delle condizioni indicate dall'art. 2, co.1, d.lgs. n. 81/2015 a tali lavoratori sarebbe stato possibile estendere la disciplina del lavoro subordinato. La questione è poi tornata all'attenzione dei giudici di recente, in particolare del Trib. Milano che in data 28 settembre 2023 ha pronunciato il decreto iscritto al R.G. n. 6979/2023. Sul punto il Trib. chiamato a pronunciarsi in materia di presunti licenziamenti illegittimi intimati da una nota piattaforma digitale a circa quattromila fattorini, ha riconosciuto tali lavoratori come subordinati, a fronte del fatto che: *“le concrete modalità con le quali risulta essersi svolta l'attività lavorativa dei corrieri” integrano “i presupposti per il riconoscimento di rapporto di lavoro subordinato tra la società e i riders, e non solo una ipotesi di collaborazione organizzata dal committente ai sensi dell'art. 2 D.L.vo 81/2015”*. Secondo il Giudice del Lavoro di Milano, ciò che distingue le due fattispecie, cioè l'art. 2094 c.c. e il richiamato art. 2 d.l. n. 81/2015 non è l'etero-direzione contrapposta alla etero-organizzazione, ma la ‘dipendenza’ intesa come messa a disposizione del proprio tempo e delle proprie energie da parte del lavoratore a favore dell'impresa. Inoltre, il giudice riconosce come lo sviluppo delle tecnologie abbiano reso sempre più limitato il campo dell'autonomia di tali lavoratori, soprattutto in merito alla scelta del se e quando lavorare, che di fatto ad oggi si dimostra sempre più fittizia e apparente. Infine, per fugare ogni dubbio in ordine alla disciplina applicabile al caso concreto, il Tribunale ha precisato che la questione non cambia anche se si opta per una qualificazione dei rider come ‘collaboratori etero-organizzati’, in quanto ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. 81/2015 *“si applica la disciplina del rapporto di lavoro subordinato anche ai rapporti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro prevalentemente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione della prestazione siano organizzate mediante piattaforme anche digitali”*.

Sul punto è necessario precisare che le definizioni di ciclo-fattorino e di piattaforma digitale sono contenute nell'art. 47-bis del d.lgs. n. 81/2015, ed entrambe possiedono una valenza generale; pertanto, si applicano sia nell'ipotesi in cui l'attività lavorativa risulti inquadrabile nella previsione dell'art. 2, sia a quella in cui la stessa sia riconducibile al dettato dell'art. 47-bis.

In sintesi, le due fattispecie sono così differenziabili: nel caso in cui il lavoratore per le concrete modalità operative svolga la propria attività in via continuativa e prevalentemente personale secondo modalità esecutive definite dal committente attraverso la piattaforma sarà applicabile la previsione dell'art. 2 del d.lgs. n. 81/2015, come modificato dall'art. 1, co. 1 lett. a) del d.l. n. 101/2019, a prescindere dal fatto che l'etero-organizzazione si eserciti anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro, come invece prevedeva la vecchia formulazione ora soppressa. Laddove, dunque, ricorrano gli estremi costruttivi della fattispecie, si ricade nell'ipotesi della collaborazione coordinata e continuativa organizzata dal committente, c.d. etero-organizzata con applicazione della disciplina del rapporto di lavoro subordinato²⁹⁵. Tale previsione trova poi conferma nella sentenza della Cass. n. 1663 del 2020, salvo che esistano accordi collettivi nazionali stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale che prevedano discipline specifiche riguardanti il trattamento economico e normativo, in ragione delle particolari esigenze produttive ed organizzative del relativo settore.

Nelle ipotesi in cui invece, i rider lavorino in mancanza delle condizioni di subordinazione e dei requisiti previsti dall'art. 2, si applicherà il Capo V-bis del d.lgs. n. 81/2015. Ciò accade in particolare qualora essi svolgano una prestazione di carattere occasionale ossia priva del carattere di continuità richiesto dall'art. 2 come necessario requisito per integrare la fattispecie dei rapporti di collaborazione organizzati dal committente²⁹⁶. Si tratta, in particolare, dei lavoratori definiti dal

²⁹⁵ Sul tema si rinvia a M. FALSONE, *Lavorare tramite piattaforme digitali: durata senza continuità*, in *DLRI*, n. 174, 2022, 2, p. 247 ss. L'A. si propone in questo contributo di affrontare il tema della qualificazione dei rapporti di lavoro tramite piattaforma, partendo però dalle fattispecie concrete per analizzare in che modo possano essere ricondotte a quelle astratte e generali offerte dalle norme in essere. Sul punto si v. anche A. PERULLI, *Il diritto del lavoro "oltre la subordinazione": le collaborazioni etero-organizzate e le tutele minime per i riders autonomi*, *Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona"* – IT, 2020, n. 410; A. TURSI, *La disciplina del lavoro etero-organizzato: tra qualificazione normativa del lavoro subordinato, tecnica rimediale, e nuovo paradigma di protezione sociale*, in *LDE*, 2020, n. 1, i quali riconoscono la possibilità, nel ragionamento così ricostruito che conduce ad ammettere la natura autonoma del rapporto di collaborazione, di configurare una sottocategoria di lavoratori autonomi nell'ambito di una più ampia fattispecie alla quale riconoscere poi le tutele proprie del lavoro subordinato.

²⁹⁶ Il rapporto di lavoro tramite piattaforma non può essere concepito come una serie frammentata di contratti di lavoro o come un'unica collaborazione coordinata e continuativa, ex art. 409 c.p.c., in

nuovo art. 47-bis del d.lgs. n. 81/2015 i quali svolgono attività di consegna di beni per conto altrui in modo autonomo e occasionale; non sono soggetti alle regole del lavoro subordinato, ma alle tutele minime di cui al nuovo Capo V-bis.

Per ciò che attiene al compenso l'art. 47-quater, co.1, rimanda ai contratti collettivi, da intendersi quali quelli stipulati dalle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, la facoltà di definire criteri di determinazione del compenso complessivo che tengano conto delle modalità di svolgimento della prestazione e dell'organizzazione del committente. Il secondo comma stabilisce che in mancanza della stipula di tali contratti i rider non possono essere retribuiti in base alle consegne effettuate e ai medesimi lavoratori deve essere garantito un compenso minimo orario parametrato ai minimi tabellari stabiliti dai CCNL di settori affini o equivalenti sottoscritti dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale²⁹⁷.

Si prevede inoltre al terzo comma che in ogni caso ai medesimi lavoratori deve essere garantita un'indennità integrativa non inferiore al 10% per il lavoro svolto di notte durante le festività o in condizioni meteorologiche sfavorevoli, determinata dai contratti di cui al co.1 o in mancanza con decreto del Ministero del Lavoro.

L'art. 47-quinques prevede che a tali lavoratori *“si applicano la disciplina antidiscriminatoria e quella a tutela della libertà e dignità del lavoratore previste per i lavoratori subordinati, ivi compreso l'accesso alla piattaforma”*, mentre vieta l'erogazione di conseguenze quali l'esclusione dalla piattaforma e le riduzioni delle occasioni di lavoro nei casi di mancata accettazione della prestazione.

quanto la *“durevolezza giuridica del rapporto e quindi la sua unitarietà, ne escludono l'autonoma organizzazione dell'attività lavorativa e la negoziazione del coordinamento, posto che l'imprenditore, grazie all'algoritmo di cui è proprietario, rimane indiscusso dominus dell'organizzazione aziendale e dello svolgimento del rapporto”* M. FALSONE, *Lavorare tramite piattaforme digitali: durata senza continuità* cit., p. 269. Inoltre, sull'aspetto durevole, e non discontinuo, del rapporto di lavoro su piattaforma si rinvia a F. FERRARO, *Continuità e lavoro autonomo*, in *Labor, il lavoro nel diritto*, Fasc. n. 5/2020, p. 608, l'A. afferma *“la nozione di occasionalità non identifica, né nella legge né nella giurisprudenza, un assetto obbligatorio necessariamente opposto al rapporto di durata e anzi viene utilizzata per descrivere sia schemi contrattuali di durata, sia contratti ad adempimento istantaneo, sia specifiche modalità di svolgimento del rapporto”*. Si richiama anche V. BAVARO, *Questioni in diritto sul lavoro digitale, tempo e libertà*, in *RGL*, ed. n. 1/2018, che concentrandosi sulla materia della prestazione di lavoro e il problema del tempo-lavoro affronta il tema della discontinuità del rapporto affermando come questa possa conciliarsi invece con la continuità della prestazione, *“come è vero il contrario, e cioè che la continuità del rapporto non esclude che vi possa essere discontinuità nella prestazione”* p. 54.

²⁹⁷ Sul tema: G. LUDOVICO, A. TURSI, *La tutela previdenziale dei rider*, in *RDSS*, n.1, 2024, p. 48: *“La scelta di svincolare l'imposizione contributiva dai compensi effettivamente percepiti – come invece previsto per i collaboratori dall'art. 5, d.lgs. n. 38/2000 – ha la chiara funzione di indurre le piattaforme a privilegiare i lavoratori che offrono la disponibilità per un maggior numero di consegne giornaliere”*.

Infine, l'art. 47-septies prevede la copertura assicurativa obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali. Pertanto, la piattaforma ²⁹⁸ è tenuta a tutti gli adempimenti del datore di lavoro previsti dal d.P.R. n. 1124/1965 e dal d.lgs. n. 81/2008²⁹⁹. Ed inoltre è chiamata ad assicurare il rispetto delle norme in materia di prevenzione e sicurezza sul lavoro di cui al d.lgs. n. 81/2008, sempre a proprie spese. Con riferimento al regime previdenziale loro applicabile si procederà all'iscrizione alla gestione separata Inps ex art. 2, co. 26, l. n. 335/1995.

Accanto alla corretta qualificazione giuridica del rapporto di lavoro in essere dei ciclo-fattorini si pone, altresì, quello relativo all'inquadramento previdenziale di tali lavoratori³⁰⁰. Rispetto ai quali, anche alla luce della differente disciplina giuridica applicabile, tale questione si è posta in termini di alternativa tra l'iscrizione dei rider all'Assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità la vecchiaia e i superstiti dell'Inps, ovvero alla Gestione separata Inps. La prima giurisprudenza che ha affrontato il tema³⁰¹ ha ritenuto che essendo la prestazione resa dai rider inquadrabile quale collaborazione etero-organizzata, e dunque soggetta a tutte le regole del lavoro subordinato, sarebbe stata destinataria anche della disciplina previdenziale ad esso riservata. Il problema principale che però permane nell'ipotetica estensione della disciplina previdenziale prevista per il lavoro subordinato ai rider attiene all'applicazione di tutti i restanti istituti

²⁹⁸ Il secondo comma dell'art. 47-septies, infatti, individua il soggetto *“tenuto a tutti gli adempimenti del datore di lavoro”* nel *“committente che utilizza la piattaforma anche digitale”*.

²⁹⁹ In particolare, il premio è determinato in base al tasso previsto per l'attività esercitata (ex art. 41 d.P.R. n. 1124/1965); la retribuzione imponibile è quella convenzionale giornaliera (art. 30 d.P.R. n. 1124/1965).

³⁰⁰ Il tema relativo alla corretta qualificazione giuridica di tale tipologia di lavoratori pone in risalto, infatti, la prassi seguita dal nostro diritto del lavoro che oramai *“seguita a costituire, il lavoratore subordinato, quale figura centrale dell'ordinamento giuridico del lavoro mentre i modelli emergenti di rapporti di lavoro che si vanno delineando a suo fianco, senza poterlo soverchiare, prospettano ad onta dell'autonoma gestione dell'attività lavorativa, situazioni di dipendenza economica tali da sollecitare misure, anche di genesi previdenziale e assistenziale, derivate in parte dalla disciplina del lavoro subordinato. Sicché l'accoglimento dell'una piuttosto che dell'altra posizione si riflette anche sul piano del diritto previdenziale”* M. SQUEGLIA, *Sulla tutela previdenziale dei collaboratori etero-organizzati e dei riders autonomi. A proposito delle due sentenze del Tribunale di Milano*, in *DRI*, n. 1, 2024, cit. p. 122.

³⁰¹ Trib. Milano 19 ottobre 2023, n. 3237; Trib. Milano 20 ottobre 2023, n. 3239. Per un'analisi puntuale delle pronunce del Tribunale di Milano (la n. 3237 del 19 ottobre 2023 e la n. 3239 del 20 ottobre 2023) si rinvia a M. SQUEGLIA, *Sulla tutela previdenziale dei collaboratori etero-organizzati e dei riders autonomi. A proposito delle due sentenze del Tribunale di Milano*, op. cit., pp. 111-141; il quale riconosce loro il merito *“nell'aver affrontato, attraverso una puntuale valorizzazione delle concrete ed effettive modalità di svolgimento del lavoro mediante piattaforma digitale, il problema del vuoto di tutela previdenziale, almeno sul piano giurisprudenziale, dei collaboratori etero-organizzati”*, p. 112. In particolare, in entrambe le pronunce viene in risalto il parallelismo e automatismo della disciplina lavoristica e previdenziale, tale per cui a seguito della qualificazione del rapporto di lavoro, e conseguente individuazione della disciplina giuridica applicabile, è possibile procedere alla definizione di quella previdenziale (si v. Trib. Milano, sent. n. 3239/2023, p. 17 e ss.).

previdenziali (si pensi alla tutela pensionistica IVS, di malattia, maternità, paternità e genitorialità, disoccupazione involontaria, ecc.).

Diventa, allora, necessario riconfermare quella bipartizione già introdotta in precedenza: *“Le «collaborazioni coordinate e continuative» si biforcavano, da un lato confluendo nelle collaborazioni «etero-organizzate», costruite non come nuova fattispecie tipologica ma come nuova fattispecie di imputazione di tutele giuslavoristiche; e dall'altro restando ancorate al lavoro personale, continuativo e coordinato – ossia, alla «vecchia» fattispecie di cui all'art. 409 c.p.c., come autenticamente interpretata dall'art. 16, l. n. 81/2018”*³⁰².

Ne consegue, dunque, che i rider che risultano essere destinatari della disciplina dettata dal Capo V-bis appartengono *ab origine* alla Gestione Separata Inps³⁰³. Si giunge a riconoscere come *“la Gestione Separata sembra così affermarsi, anche in questo campo, come baricentrica assurgendo a polo di attrazione nei confronti del vario ed eterogeneo mondo del lavoro non etero-diretto”*³⁰⁴.

Nei loro confronti, inoltre, in forza dell'art. 47-septies è prevista una copertura dell'assicurazione Inail, rispetto alla quale il premio è determinato in base al tasso previsto per l'attività esercitata (ex art. 41 del d.P.R. 1124/1965)³⁰⁵; la retribuzione imponibile è quella convenzionale giornaliera (ex art. 30 d.P.R. 1124/1965); il committente è tenuto agli adempimenti del datore di lavoro previsti dal d.P.R. n. 1124/1965 e al rispetto del d.lgs. n. 81/2008.

Qualora, invece, la prestazione resa dai ciclo-fattorini sia riconducibile ad una forma di collaborazione etero-organizzata, dunque, troverà applicazione ogni

³⁰² G. LUDOVICO, A. TURSI, *La tutela previdenziale dei rider* cit., p. 26.

³⁰³ Per approfondire le ragioni di tale attrazione si rinvia a G. LUDOVICO, A. TURSI, *La tutela previdenziale dei rider* cit. Gli AA. adducono a fondamento di tale riconduzione sia argomentazioni di natura sistematica, in primo luogo la previsione dell'iscrizione dei rider presso la Gestione Separata Inps risponde alla *“crescente valorizzazione della suddetta gestione [...] quale pilastro strategico della protezione sociale del lavoro non subordinato”* (p.31) e argomentazioni di natura esegetica, come quella letterale, mediante la quale viene ricordato come l'applicazione della disciplina del lavoro subordinato non equivalga all'applicazione della disciplina previdenziale, a conferma di ciò viene altresì rimarcata la scissione tra rapporti previdenziali e rapporti di lavoro, tale per cui si tratta di rapporti che trovano la loro fonte di regolazione in fondamenti giuridici differenti. Gli Autori riprendo, infatti, il tema della differenziazione tra ordinamento previdenziale e regole che disciplinano il rapporto contrattuale di lavoro, ricordando che il primo *“ha natura pubblicistica ed è costituzionalmente orientato al perseguimento dell'obiettivo solidaristico della sollevazione del lavoratore dalla condizione di bisogno”* p. 54.

³⁰⁴ G. LUDOVICO, A. TURSI, *op. cit.*, pp. 34-35

³⁰⁵ In particolare, ai fini della determinazione del premio si assume come retribuzione imponibile la retribuzione convenzionale giornaliera corrispondente alla misura del limite minimo di retribuzione giornaliera in vigore per tutte le contribuzioni dovute in materia di previdenza e assistenza sociale, rapportata ai giorni di effettiva attività (si considera giorno di effettiva attività quello nel quale è stata effettuata dal rider almeno una consegna nell'arco delle 24 ore giornaliere). Questa retribuzione convenzionale giornaliera non è frazionabile in relazione al numero delle ore lavorate giornalmente dal lavoratore assicurato. Si veda Circ. Inail n. 21/2023, par. 1.5.5.

istituto legale o contrattuale, compreso anche l'inquadramento previdenziale, normalmente applicabile in forza di un rapporto di lavoro subordinato³⁰⁶. In particolare, nei loro confronti la base imponibile verrà calcolata secondo il criterio generale dei minimi contrattuali previsti dall'art. 1, co.1 del d.l. n. 338/1998 applicando le aliquote definite per i lavoratori subordinati del Fondo Pensione Lavoratori Dipendenti. Qualora il committente versi i contributi presso un'altra gestione previdenziale dovranno essere scomputati dall'ammontare dei contributi complessivamente dovuti³⁰⁷.

Nei loro confronti è dunque applicata la copertura, come per i lavoratori dipendenti, dell'assicurazione Inail contro gli infortuni sul lavoro e malattie professionali³⁰⁸. Non trova applicazione il principio di carattere eccezionale, ex art. 5, co. 3 del d.lgs. n. 38/2000, secondo cui il premio è ripartito in misura di un terzo a carico del lavoratore e di un terzo a carico del committente³⁰⁹.

2.7.2. Le collaborazioni coordinate e continuative

Il contratto di collaborazione coordinata e continuativa trova collocazione nell'art. 409, c. 3 c.p.c., che identifica come coordinata quell'attività di collaborazione caratterizzata da autonomia organizzativa, *“nel rispetto delle modalità di coordinamento stabilite di comune accordo tra le parti”*, stabilendo la necessaria prevalenza della personalità della prestazione d'opera coordinata e continuativa, *“anche se non a carattere subordinato”*. La prestazione lavorativa dei collaboratori coordinati e continuativi, detti anche lavoratori parasubordinati, rimane dunque nell'alveo del lavoro autonomo laddove sia caratterizzata da una piena autonomia operativa, con esclusione di ogni vincolo di subordinazione, ma nel quadro di un rapporto unitario e continuativo con il committente di lavoro.

I requisiti tipici risiedono, dunque, nell'autonomia, riferita ai tempi e modalità di esecuzione della commessa; nel coordinamento con le esigenze dell'organizzazione aziendale esercitato dal committente, tale però da non pregiudicare l'autonomia operativa e di scelta del collaboratore nell'esecuzione della prestazione; nella prevalente personalità della prestazione e nel requisito della continuità che si rintraccia nella permanenza nel tempo del vincolo che lega le parti contraenti³¹⁰.

³⁰⁶ Circ. Inail n. 21/2023.

³⁰⁷ Circ. Inps n. 7/2020.

³⁰⁸ d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124.

³⁰⁹ Sul punto si rinvia alla Circ. INL n. 7/2000.

³¹⁰ Sui requisiti tipici della collaborazione coordinata e continuativa si rinvia a: Cass. n. 7526/2017; Cass. n. 17833/2011 e Cass. n. 326/1996.

Tali caratteristiche sono state in particolare inquadrate con l. n. 81/2017, che modificando l'art. 409, co. 3 del c.p.c. ha definito puntualmente questi requisiti³¹¹.

Si assisterà, invece, all'applicazione della disciplina prevista per il lavoro subordinato ai rapporti di collaborazione c.d. etero-organizzati dell'art. 2 d.lgs. n. 81/2015³¹².

I segnali di adeguamento, se pur lenti e non sempre risolutivi delle problematiche esistenti, da parte del nostro sistema di protezione sociale verso i nuovi assetti del mercato del lavoro sono tangibili, come si vede, anche nelle riforme che hanno interessato le collaborazioni coordinate e continuative. Analizzando, per quanto rileva a questi fini, la disciplina previdenziale riservata a tali categorie di lavoratori, si sottolinea come quel riconoscimento e quel tentativo di assimilazione al lavoratore subordinato in termini di equiparazione delle tutele si sia oggettivamente concretizzato con la positivizzazione³¹³ dell'obbligo di iscrizione alla Gestione separata Inps. A differenza, però, di quanto previsto per il datore di lavoro nel rapporto di lavoro subordinato, per il committente non sussiste l'obbligo di iscrizione del collaboratore all'Inps, ma egli si limiterà all'accertamento che il collaboratore abbia provveduto a tale adempimento. Il reddito percepito in funzione di una collaborazione coordinata e continuativa è assimilato a quello di lavoro dipendente; il committente pertanto assume il ruolo di sostituto di imposta e applica all'atto del pagamento del compenso una ritenuta a titolo d'acconto dell'imposta sul reddito delle persone fisiche calcolata sulla base delle aliquote progressive per scaglioni di reddito. Le ritenute calcolate e trattenute dal cedolino paga del collaboratore vengono versate a cura del committente, entro il giorno 16 del mese successivo a quello di erogazione del compenso, applicando il cosiddetto principio di cassa.

Con riferimento all'aliquota a carico di coloro che sono iscritti alla Gestione separata si rileva come dal 1° gennaio 1998 il legislatore³¹⁴ abbia provveduto ad operare una differenziazione degli oneri contributivi, distinguendo tra soggetti privi di altra tutela previdenziale obbligatoria, rispetto a quelli già pensionati e coloro già iscritti ad altra gestione previdenziale obbligatoria.

Con Circ. 29 gennaio 2024, n. 24 l'Inps ha definito le nuove aliquote previste per le co.co.co.: l'aliquota contributiva e di computo è pari al 34%, ai fini dell'invalidità, la vecchiaia e i superstiti (IVS), così come disciplinato dal co. 7 dell'art. 35 del d.lgs. n. 36/2021. La contribuzione si applica al superamento

³¹¹ Art. 15 l. n. 81/2017.

³¹² Per approfondire *supra* § 2.6.1.

³¹³ Ex art. 2, co. 26, l. n. 335/1995.

³¹⁴ Art. 59, co.16, l. n. 449/1997.

dell'importo di compenso pari a 5.000,00 euro annui (erogati secondo il regime di cassa e, nel caso di più committenti, dalla totalità dei compensi percepiti da tutti i committenti). Inoltre, ai sensi del comma 8-ter dell'art. 35 del citato decreto legislativo, fino al 31 dicembre 2027 la contribuzione dovuta ai fini IVS deve essere calcolata sul 50% dell'imponibile contributivo.

Si tratta di un'aliquota che, come abbia visto³¹⁵, è quasi corrispondente a quella prevista per i lavoratori subordinati.

I collaboratori coordinati e continuativi, così come la generalità degli iscritti alla Gestione Separata, ex l. n. 335/1995, privi di altra copertura previdenziale e non titolari di pensione che versano alla gestione l'aliquota in misura piena, possono beneficiare di alcuni trattamenti pensionistici al pari dei lavoratori subordinati, con alcune peculiarità afferenti alle modalità e alle tempistiche. Si tratta della malattia, del ricovero ospedaliero, dell'infortunio, dell'assegno per il nucleo familiare e assegno unico e universale, dei congedi di maternità (obbligatorio e facoltativo) e del congedo parentale³¹⁶.

Successivamente, l'art. 7 della l. 22 maggio 2017, n. 81³¹⁷ ha disposto, attraverso la modifica ed integrazione dell'art. 15 del d.lgs. n. 22 del 2015, la stabilizzazione ed estensione dell'indennità di disoccupazione per i lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa DIS-COLL³¹⁸.

In questo processo di generalizzazione delle tutele è stata estesa ai collaboratori anche la tutela antinfortunistica³¹⁹ ed in particolare per coloro che svolgono attività protette ai sensi dell'art. 1 del d.P.R. n. 1124/1965 vi è un obbligo di assicurazione all'Inail.

³¹⁵ Si v. *supra* §2.2. e §2.2.1.

³¹⁶ Per approfondire si rinvia all'art. 59, co.16, l. n. 449/1997 che ha esteso ai collaboratori non iscritti ad altre gestioni la tutela relativa alla maternità, agli assegni al nucleo familiare e alla malattia in caso di degenza ospedaliera, e specificatamente: per indennità di malattia si v. art. 1, co. 788 l. n. 296/2006 e Circ. Inps n. 141/2019; per indennità di degenza ospedaliera si v. art. 51 l. n. 488/1999 e Circ. Inps n. 141/2019; per assegno per il nucleo familiare e assegno unico e universale si v. art. 4 d.m. 27 maggio 1998 e art. 5 d.m. 4 aprile 2002, Circ. Inps 28 febbraio 2022, n. 34 a seguito delle novità introdotte dal d.lgs. n. 230/2021; per congedo di maternità si v. d.m. 4 aprile 2002; per congedo parentale si v. art. 8, co.4 l. n. 81/2017 e Circ. Inps 16 novembre 2018, n. 109.

³¹⁷ Recante *“Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato”*.

³¹⁸ Per i requisiti e le istruzioni operative per la fruizione di tale ammortizzatore sociale si rinvia alla Circ. Inps del 19 luglio 2017, n. 115.

³¹⁹ Per opera dell'art. 5 d.lgs. n. 38/2000.

L'applicazione del principio di automaticità delle prestazioni alle co.co.co.

In quella dimensione che procede verso una possibile universalizzazione delle tutele sociali alla generalità dei lavoratori, il tema ha intercettato, con riferimento alle co.co.co., l'applicabilità nei loro confronti del principio di automaticità delle prestazioni. Si tratta di una questione che per molto tempo ha interessato, e in parte continua a farlo, anche un noto filone giurisprudenziale³²⁰. Come si evince, infatti, dalla lettura della più recente pronuncia, Cass. n. 11430/ 2021³²¹, gli iscritti alla Gestione separata restano personalmente obbligati al pagamento del contributo, quanto meno per un terzo della sua misura complessiva, e la l. n. 335/1995, art. 2, co. 26 ss. configura *“un accollo privativo ex lege limitatamente a quella parte di contributo posta a carico del committente, rispetto alla quale non è dato all'ente previdenziale di agire se non nei confronti di quest'ultimo”*³²². Tale norma se pur prevede che sia il committente ad eseguire la prestazione, anche per la parte a carico del collaboratore, non intende riconoscere, a differenza di come accade per il lavoro subordinato³²³, che il rapporto intercorra tra il solo committente ed ente previdenziale, in quanto è comunque il collaboratore che, insieme al committente, è tenuto al versamento dell'obbligazione personalmente, ammettendo soltanto la possibilità di una delega del versamento al committente. In questa ipotesi, dunque, troverebbe applicazione l'art. 1236 c.c. nella parte in cui riconosce al debitore, il collaboratore che non intenda approfittare della remissione del debito, la possibilità di operare il versamento della contribuzione dovuta producendo così l'effetto di impedire l'estensione dell'obbligazione, previa comunicazione in un congruo

³²⁰ Cass. nn. 3051 del 1968, 2079 del 1971, 4083 del 1976, 4603 del 1993, 3273 del 1998, 4603 del 1993; Cass. n. 11430 del 2021.

³²¹ Il caso oggetto di analisi da parte della Corte può essere così ricostruito: la ricorrente aveva presentato denuncia di omissione contributiva nei confronti della ditta committente a fronte del mancato accredito di alcuni periodi ai fini contributivi. L'Inps, da parte sua, aveva omesso di comunicare al collaboratore le iniziative assunte per il recupero della contribuzione dovuta. Il giudice di primo grado aveva riconosciuto al collaboratore il diritto alla prestazione pur in assenza della contribuzione dovuta, differenziando i soggetti con contratto d'opera dai soggetti titolari di partita IVA, e riconoscendo infatti nei soli confronti dei primi la titolarità dell'obbligo contributivo in capo al prestatore d'opera. La Corte d'appello ha così confermato il diritto alla prestazione in capo alla collaboratrice rimarcando nuovamente come l'obbligo contributivo si configuri in capo al committente. La Cassazione non ha condiviso le affermazioni delle Corti nel merito ed ha così cassato la sentenza.

³²² A. ANDREONI, *Collaboratori coordinati e continuativi e (negata) automaticità delle prestazioni previdenziali* (Corte di cassazione, sezione lavoro, 30 aprile 2021, n. 11430), in *RDSS*, n.1, marzo 2022, p. 173.

³²³ Sul punto si riporta un passaggio della suddetta pronuncia: *“Come questa Corte ha da tempo precisato, nell'ambito del rapporto di lavoro subordinato il lavoratore è affatto estraneo al rapporto contributivo, che si costituisce esclusivamente tra il datore di lavoro e l'ente previdenziale: lo si desume dall'art. 2115, co. 2, c.c. il quale stabilisce che l'imprenditore è responsabile del versamento del contributo, anche per la parte a carico del prestatore di lavoro [...] affatto diversa è la disciplina dettata dall'art. 2, co. 26 e ss. L. n. 335/1995 per i lavoratori autonomi titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa [...]”* Cass., sent. n. 11430/2021.

termine al creditore, salvo la possibilità del collaboratore di rivalersi nei confronti del committente per i danni.

Pertanto, nei confronti dei collaboratori così come per gli altri lavoratori autonomi iscritti alla Gestione separata non troverà applicazione il principio di automaticità della prestazione, proprio perché nel rapporto tra lavoratore autonomo ed ente previdenziale l'obbligazione contributiva grava sullo stesso lavoratore al quale compete il diritto alle prestazioni, il quale, coerentemente, non può che subire le conseguenze pregiudizievoli del proprio inadempimento³²⁴.

Si tratta di un aspetto che rimarca ulteriormente la differenziazione della disciplina applicata rispetto al lavoratore subordinato e che di fatto propone rilevanti conseguenze sulla posizione contributiva degli stessi collaboratori.

L'unica eccezione opera con riferimento alle indennità spettanti per congedo di maternità, astensione obbligatoria e di paternità, rispetto alle quali viene ammessa la fruibilità anche in caso di mancato versamento dei contributi da parte del soggetto obbligato all'adempimento. Tale previsione, però, opera solo laddove tali lavoratori e lavoratrici non siano iscritti ad altre forme pensionistiche obbligatorie.

Come precisato dalla Circ. Inps 26 febbraio 2016, n. 42, infatti, trova attuazione per i soli lavoratori parasubordinati (co.co.co. e associati in partecipazione) i quali non sono responsabili del versamento della contribuzione, che è, invece, in capo al committente o associante, mentre sono esclusi i lavoratori liberi professionisti. Inoltre, troverà applicazione per i periodi di congedo di maternità e paternità iniziati in data successiva al 25 giugno 2015 ovvero in corso di fruizione a tale data, anche per la parte di congedo anteriore (c.d. periodi a cavaliere).

Di segno opposto, che però merita un'attenta riflessione per il ragionamento giuridico ricostruito, risulta essere la pronuncia del Trib. Bergamo³²⁵, sezione lavoro, 12 dicembre 2013, n. 941³²⁶. Nel giudizio in oggetto il Tribunale ha riconosciuto l'applicabilità del principio di automaticità delle prestazioni, ex art.

³²⁴ Così *ex multis*: Cass. nn. 18830 del 2004, 6340 del 2005, 23164 del 2007.

³²⁵ La questione di fatto posta all'attenzione del Tribunale di Bergamo verteva su un ricorso esperito da parte di una lavoratrice, collaboratrice a progetto, che aveva convenuto in giudizio l'Inps al fine di vedersi riconosciuti i contributi dovuti e non versati dal datore di lavoro nel periodo dal 1° gennaio 2004 al 31 marzo 2012.

³²⁶ Per approfondire: C. A. NICOLINI, *Ma davvero i collaboratori continuativi e coordinati possono invocare il principio di automaticità delle prestazioni?* (Tribunale di Bergamo, sezione lavoro, 12 dicembre 2013, n. 941). Con nota, in RDSS, n. 2, giugno 2014, pp. 284 ss.

2116 c.c., anche ai rapporti di collaborazione coordinata e continuativa per coloro che risultano iscritti alla Gestione separata Inps.

Il primo punto oggetto di analisi verte sull'affermazione ad opera del Tribunale secondo cui il principio di automaticità delle prestazioni risulta essere un "*principio di ordine generale nell'ambito del sistema di previdenza sociale*"³²⁷. Tale assunto sembra essere smentito oltre che dal dettato normativo della disposizione, che di fatto si rivolge direttamente ai soli rapporti di lavoro subordinato, anche dalla pronuncia della Corte Cost., 5 dicembre 1997, n. 374, la quale ha puntualizzato come tale principio trovi attuazione nel solo settore del lavoro dipendente³²⁸. Questo significa che, invece, il principio debba essere interpretato nel senso che "*laddove non vi sia una norma che – come praticato per i rapporti di lavoro dipendente dall'art. 2116, c. 1, c.c. – tale principio impone, l'accesso alla prestazione rimane condizionato dall'effettivo adempimento dell'obbligazione contributiva*"³²⁹.

In aggiunta a questo, è doveroso precisare come anche con riferimento al rapporto di lavoro subordinato non sia possibile riconoscere una valenza assoluta della c.d. automaticità delle prestazioni³³⁰, a fronte dell'operatività anche in questo ambito dell'istituto della prescrizione, che di fatto qualora sopraggiunga rende irricevibili tali contributi. Infine, nella pronuncia del Trib. Bergamo, al fine di presupporre un'equiparabile applicazione del principio in esame alle differenti tipologie di rapporto di lavoro, viene richiamata la Cass., sent. 26 agosto 2003 n. 12517, che con riferimento al caso di omessa o irregolare contribuzione, indipendentemente dalla qualificazione giuridica del rapporto in essere, configurava un diritto al risarcimento del danno³³¹. Il Trib. Bergamo da tale pronuncia allora aveva

³²⁷ Trib. Bergamo, sezione lavoro, 12 dicembre 2013, n. 941.

³²⁸ In tal senso si veda anche Cass. 16 febbraio 2004 n. 2905; Trib. Bari 26 marzo 2007, in entrambe le pronunce il principio in questione viene ricondotto al solo lavoro subordinato.

³²⁹ C. A. NICOLINI, *Ma davvero i collaboratori continuativi e coordinati possono invocare il principio di automaticità delle prestazioni?* cit., p. 290.

³³⁰ M. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, Torino, 2013, p. 207 ss.

³³¹ Cass., 26 agosto 2003, n. 12517: "*Il diritto al risarcimento del danno per omessa o irregolare contribuzione previdenziale sorge nel momento in cui si verifica il duplice presupposto dell'inadempimento contributivo e della perdita totale o parziale della prestazione previdenziale, con la conseguenza che solo da tale momento decorre la prescrizione ordinaria decennale di cui all'art. 2946 c.c. sia che si tratti di lavoratore subordinato sia che si tratti come nel caso di specie di lavoratore autonomo o parasubordinato (in applicazione di tale principio la Suprema Corte ha confermato la sentenza di merito evidenziando il parallelismo tra la situazione del lavoratore dipendente, il cui datore di lavoro abbia omesso di ottemperare l'obbligo contributivo e il professionista – medico specialista convenzionato presso una USL, rispetto a quale il committente USL aveva l'obbligo di versare i contributi all'ente previdenziale competente)*".

presupposto l'applicabilità di tale principio in termini di generalità a ogni rapporto di lavoro.

In realtà, però, tale sentenza “*sottolinea il parallelismo tra la condizione dei lavoratori subordinati e quelli parasubordinati, con riferimento ai principi di diritto applicabili alle fattispecie nelle quali si realizza un danno pensionistico: e cioè a quelle fattispecie che costituiscono l'esatto contrario dell'applicazione del meccanismo dell'automaticità*”³³². Il principio del risarcimento del danno, posto al co. 2 dell'art. 2116 c.c. di fatto ripete un principio generale che opera già in materia di obbligazioni e responsabilità contrattuale.

La pronuncia del Trib. Bergamo risulta particolarmente interessante per aver posto l'attenzione, al di là della concezione non condivisa dell'applicazione generale di tale principio, su un aspetto che di fatto sottolinea le affinità presenti tra i lavoratori dipendenti e i lavoratori parasubordinati iscritti alla Gestione separata, non solo afferenti ai meccanismi giuridici di imputazione dell'obbligo contributivo, ma anche in una assimilabile condizione di tali lavoratori, che si rintraccia in “*una tipica condizione socio-economica di diseguaglianza sostanziale, simile a quella che ha portato alla creazione dell'intero statuto protettivo del lavoro dipendente*”³³³.

Segue: Le criticità sotto il profilo dell'adequatezza previdenziale con riferimento ai lavoratori iscritti alla Gestione Separata Inps

Gli aspetti peculiari afferenti al profilo previdenziale e contributivo che investono le forme di rapporto di lavoro che si pongono oltre i confini del lavoro subordinato, nel caso dei c.d. lavoratori su piattaforma, che esercitano la propria prestazione in maniera autonoma e nel caso dei collaboratori coordinati e continuativi, sono imputabili alla loro iscrizione alla Gestione separata autonomi, ex art. 2, co. 26, l. n. 335/1995 e alle implicazioni che da essa ne conseguono.

In particolare, tra le principali questioni da affrontare vi è il particolare regime contributivo che trova applicazione per gli iscritti a tale gestione, i criteri di determinazione del minimale contributivo, le misure previste a tutela della discontinuità lavorativa dovuta a commesse saltuari e frammentate, ma anche a

³³² C.A. NICOLINI, *Ma davvero i collaboratori continuativi e coordinati possono invocare il principio di automaticità delle prestazioni?* cit., p. 290.

³³³ Ibidem, p. 288.

quelle ammesse laddove il lavoratore vanti più posizioni contributive in differenti gestioni.

Il tema dell'effettiva attuazione del principio di adeguatezza in questo caso, come vedremo³³⁴, tocca incidentalmente anche quelle che sono le caratteristiche ontologicamente proprie di tale gestione.

³³⁴ La questione è approfondita *infra* §3.1.5. Segue: *I lavoratori iscritti alla Gestione Separata Inps.*

Capitolo III. Per un sistema pensionistico adeguato: possibili soluzioni alla precarietà contributiva

Sommario – **3.1.** Misure *de iure condito* – **3.1.1.** Istituti che superano gli effetti della frammentarietà della posizione contributiva – **3.1.2.** Istituti che colmano i vuoti contributivi – **3.1.3.** Deduzioni fiscali e crediti d'imposta – **3.1.4.** La previdenza complementare – **3.1.5.** Quali misure per i lavoratori esposti al rischio di precarietà contributiva? – **Segue:** I lavoratori beneficiari di un regime contributivo speciale – **Segue:** Il contratto di lavoro intermittente – **Segue:** Il contratto di lavoro a tempo parziale – **Segue:** Il contratto di somministrazione di lavoro – **Segue:** Il contratto di appalto – **Segue:** Il tirocinio – **Segue:** I lavoratori iscritti alla Gestione separata Inps – **3.2.** Misure *de iure condendo* – **3.2.1.** La centralità dell'educazione finanziaria, assicurativa e previdenziale – **3.2.2.** Riforme normative – **3.2.3.** Uno sguardo al contesto comunitario

3.1. Misure *de iure condito*

La prima parte del Capitolo III³³⁵ sarà dedicata all'analisi di quelle misure già presenti nell'ordinamento giuridico funzionali a colmare o attenuare, per quanto possibile, gli effetti prodotti sul piano previdenziale e contributivo dalla diffusione di carriere lavorative brevi, discontinue o frammentate.

Oltre a metterne in evidenza le caratteristiche peculiari dei singoli istituti, così come le problematiche ad essi afferenti, verrà dedicato uno spazio all'analisi di specifiche misure progettate, invece, con esclusivo riferimento alle categorie di lavoratori maggiormente esposte al rischio di precarietà contributiva, riprendendo la classificazione già seguita nel Capitolo II.

Una particolare trattazione verrà altresì dedicata alla previdenza complementare rispetto alla quale si procederà ad indagare il ruolo che potrebbe rivestire nell'attuazione del principio di adeguatezza e al contempo, però, attraverso il supporto di alcune ricerche statistiche, analizzare le cause principali della scarsa adesione a questo modello pensato come strumento a completamento del primo pilastro c.d. obbligatorio.

³³⁵ In particolare, si v. *infra* da § 3.1.1. a § 3.1.5.

3.1.1. Istituti che superano gli effetti della frammentarietà della posizione contributiva

Alle trasformazioni che hanno interessato il diritto del lavoro ed in particolare le molteplici tipologie di rapporto di lavoro che ad oggi lo strutturano non è corrisposta una sostanziale revisione della disciplina previdenziale esistente³³⁶.

Non è corretto, però, affermare che ci sia stata una sostanziale assenza di reattività alla luce di questi nuovi bisogni ed esigenze. Infatti, con le principali trasformazioni del mercato del lavoro il legislatore ha dotato l'ordinamento previdenziale di alcuni istituti utili a valorizzare la posizione contributiva del lavoratore, nell'ottica di attenuare, o se possibile neutralizzare, gli effetti della discontinuità e frammentarietà della posizione contributiva di quei lavoratori che presentano periodici contributivi frammentati anche maturati in differenti gestioni, imputabili perlopiù ad una saltuarietà e non continuità dei rapporti di lavoro.

Il primo di questi è quello della ricongiunzione, disciplinato dalla l. n. 29/1979, dalla l. n. 45/1990 e dalla l. n. 122/2010 e successive modifiche e integrazioni. Si tratta di un istituto che consente di procedere all'unificazione irreversibile delle somme contributive accantonate di differente provenienza ed entità³³⁷. Per l'operatività di tale istituto viene richiesto il pagamento di una somma di denaro che consenta, dunque, il trasferimento dei contributi precedentemente accantonati nella gestione di iscrizione³³⁸. Mediante l'istituto della ricongiunzione è possibile favorire il conseguimento del requisito contributivo anche per il raggiungimento di forme anticipate di pensione, come ad esempio l'opzione donna³³⁹, o la c.d. quota 100, questo perché la pensione che deriva dalla ricongiunzione dei diversi periodi assicurativi risulta unica e soggetta ai principi e ai criteri che operano nella gestione

³³⁶ Il tema è già stato approfondito *supra* §1.5.1. e §1.5.2.

³³⁷ La *ratio* di tale istituto che si evince già dalla lettura dell'art. 1, co. 1, l. n. 29/1979 è quella di favorire la realizzazione di una pensione unica nonostante il lavoratore vanti una carriera articolata su più gestioni, si legge, infatti: “*Al lavoratore dipendente, pubblico o privato, [...] ai fini del diritto e della misura di una unica pensione, di chiedere, in qualsiasi momento, la ricongiunzione di tutti i periodi di contribuzione obbligatoria, volontaria e figurativa presso le sopracitate forme previdenziali mediante la iscrizione nell'assicurazione generale obbligatoria e la costituzione in quest'ultima delle corrispondenti posizioni assicurative*”.

³³⁸ Ad opera della l. n. 45/1990 rubricata “*Norme per la ricongiunzione dei periodi assicurativi ai fini previdenziali per i liberi professionisti*” è ammessa la ricongiunzione anche per i contributi versati presso la cassa di previdenza dell'ordine professionale di appartenenza. Sul tema della ricongiunzione con riferimento ai contributi maturati presso la cassa di previdenza dell'ordine professionale (nel caso di specie Cassa forense) si rinvia alla lettura del contributo di G. CANAVESI, *Sulla ricongiunzione nella previdenza forense (Corte di Cassazione, sezione lavoro, 21 settembre 2023, n. 27049, ord.)*, in *RDSS*, n. 4, 2023, pp. 862 ss.

³³⁹ Tale operatività non trova applicazione con riferimento alla totalizzazione e al cumulo, che di fatto non possono essere impiegati per la maturazione dei requisiti previsti per l'opzione donna, ex art. 1, co. 9, l. n. 243/2004, art. 16 d.l. n. 4/2019.

presso la quale si accentra la data posizione assicurativa³⁴⁰. La regola generale prevede che l'istituto della ricongiunzione possa essere utilizzato una sola volta nella vita. Tale regola però ammette due eccezioni: la prima si realizza nel caso in cui il richiedente possa far valere almeno dieci anni di assicurazione ulteriore, di cui almeno cinque di contribuzione derivante dall'effettività di un'attività lavorativa³⁴¹; la seconda invece prevede che al momento del pensionamento sia possibile operare la ricongiunzione degli ulteriori periodi contributivi maturati dopo la data di presentazione della prima domanda³⁴². Nonostante tale istituto consenta di massimizzare i benefici assicurativi il limite della sua fruibilità risiede nel pagamento richiesto per la sua attivazione, che talvolta si attesta anche su somme talvolta ingenti che si prefigurano quale costo insostenibile per numerosi lavoratori³⁴³.

A fronte di tale onerosità³⁴⁴ il legislatore nell'ottica di una universalizzazione delle misure previdenziali ha introdotto un nuovo istituto, quello della totalizzazione, che di fatto consente attraverso una *fictio iuris* la realizzazione di una sommatoria di periodi assicurativi maturati presso gestioni differenti, al fine di favorire il conseguimento dei requisiti assicurativi e contributivi richiesti per l'accesso al diritto alla pensione³⁴⁵. Trattandosi però di una finzione giuridica ciascun segmento di anzianità previdenziale rimane presso il regime originario.

³⁴⁰ Art. 7 l. n. 29/1979: “Le norme per la determinazione del diritto e della misura della pensione unica derivante dalla ricongiunzione dei periodi assicurativi sono quelle in vigore nella gestione presso la quale si accentra la posizione assicurativa”.

³⁴¹ Ex art. 4 d.l. n. 29/1979 “Le facoltà di cui agli articoli 1 e 2 della presente legge possono essere esercitate una sola volta, salvo che il richiedente non possa far valere, successivamente alla data da cui ha effetto la prima ricongiunzione, un periodo di assicurazione di almeno dieci anni, di cui almeno cinque di contribuzione versata in costanza di effettiva attività lavorativa. La facoltà di chiedere la ricongiunzione di ulteriori periodi di contribuzione successivi alla data da cui ha effetto la prima ricongiunzione, e per i quali non sussistano i requisiti di cui al comma precedente, può esercitarsi solo all'atto del pensionamento e solo presso la gestione nella quale era stata precedentemente accentrata la posizione assicurativa”.

³⁴² Art. 3, co. 2, l. n. 45/1990: “La facoltà di chiedere la ricongiunzione di ulteriori periodi di contribuzione successivi alla data da cui ha effetto la prima ricongiunzione e per i quali non sussistano i requisiti di cui al comma 1, può esercitarsi solo all'atto del pensionamento e solo presso la gestione sulla quale sia stata precedentemente accentrata la posizione assicurativa”.

³⁴³ Partendo infatti dal come opera tale istituto appare chiaro che sarà economicamente più sostenibile il suo esercizio laddove si tratti di riunire contributi versati in regimi che applicano le stesse aliquote contributive.

³⁴⁴ Per approfondire la tematica relativa alla concezione della totalizzazione quale istituto alternativo alla ricongiunzione, in quanto eccessivamente oneroso, si veda anche P. BOZZAO, *La tutela previdenziale del lavoro discontinuo* cit., pp. 181-182 e V. FILÌ, *Gli strumenti di salvataggio del diritto a pensione per le carriere discontinue*, in *RGL*, n. 4, 2020, dottrina, p. 689; in tal senso si veda anche M. C. DEGOLI, *L'adeguatezza pensionistica e la crisi del modello assicurativo* cit., pp. 160-161.

³⁴⁵ Le fonti normative che ne dettano una disciplina sono: il d.lgs. n. 184/1997 e il d.lgs. n. 42/2006.

Soltanto a seguito della nota sentenza additiva della Corte cost. n. 61 del 1999³⁴⁶, nell'ottica di una universalizzazione dell'operatività dell'istituto della totalizzazione, ne è stata prevista l'estensione applicativa anche nei casi di contribuzione maturata presso gestioni diverse, apportando dunque una novità rispetto a quanto originariamente previsto dalla norma.

Con la l. n. 388/2000 è stato poi ammesso il ricorso a tale istituto anche per l'accesso alle pensioni di vecchiaia e di inabilità a condizione che il soggetto non avesse maturato i requisiti per il conseguimento della prestazione previdenziale in nessuna delle gestioni presso la quale egli avesse in precedenza versato i contributi. Successivamente, con la l. n. 247/2007 il ricorso alla totalizzazione per periodi contributivi non coincidenti, ai fini del conseguimento sia della pensione di vecchiaia che di anzianità, è stato subordinato alle sole ipotesi nelle quali il lavoratore vanti un'anzianità contributiva non inferiore a 40 anni risultante della sommatoria delle anzianità di contribuzione non coincidenti e possedute in due o più forme assicurative. Veniva, altresì, richiesto che il lavoratore non fosse già titolare di un trattamento pensionistico autonomo e che la contribuzione presente in ciascuna gestione non fosse inferiore a sei anni. Tale nuova limitazione è stata poi abolita con l'art. 24, co. 19 della l. n. 214/2011 con la quale è stato cancellato il requisito dell'anzianità contributiva minima per l'accesso alla totalizzazione.

Attualmente il diritto alla pensione totalizzata risulta subordinato al soddisfacimento di alcuni requisiti: il lavoratore non deve essere già titolare di un trattamento pensionistico autonomo³⁴⁷; l'interessato deve aver compiuto 65 anni di età e possa far valere un'anzianità contributiva almeno pari a 20 anni, oppure indipendentemente dal requisito anagrafico deve aver accumulato un'anzianità contributiva non inferiore a 40 anni ed aver maturato i requisiti richiesti dai rispettivi ordinamenti per l'accesso alla pensione³⁴⁸. Infine, è previsto che il

³⁴⁶ Sul punto si veda anche P. BOZZAO, *La tutela previdenziale del lavoro discontinuo* cit., p. 181-182: *“Di tale evenienza è apparso del tutto consapevole il giudice delle leggi, del quale deve indubbiamente essere apprezzato il notevole sforzo ricostruttivo dell'intera materia, operato con la pronuncia n. 61 del 1999. Con essa la Corte [...] rinviene l'incostituzionalità della disciplina della ricongiunzione nell'assenza di alternative in caso di eccessiva onerosità, quando l'assicurato non abbia maturato il diritto alla pensione in una delle gestioni previdenziali alle quali ha contribuito”*.

³⁴⁷ Il legislatore ha dunque confermato un'interpretazione restrittiva dell'istituto della totalizzazione, c.d. totalizzazione parziale, sancendo dunque l'inutilizzabilità di contributi previdenziali laddove il lavoratore abbia già raggiunto il requisito minimo presso la gestione quale è stato iscritto, il che però contrasta con la finalità stessa di tale istituto, che è ontologicamente volta a consentire a ciascun ente previdenziale l'erogazione pro-quota della pensione al proprio assicurato.

³⁴⁸ Art. 1, co.2 d.lgs. n. 42/2006: *“La facoltà di cui al comma 1 può essere esercitata a condizione che: a) il soggetto interessato abbia compiuto il sessantacinquesimo anno di età e possa far valere un'anzianità contributiva almeno pari a venti anni ovvero, indipendentemente dall'età anagrafica,*

principio di totalizzazione operi solo con riferimento ad anzianità contributive diacroniche e non concomitanti. Con riferimento alle modalità attuative dell'istituto³⁴⁹ viene sancito che sia ciascuna gestione previdenziale a verificare la sussistenza del diritto alla pensione e a determinare la misura del trattamento a proprio carico, in proporzione all'anzianità assicurativa e contributiva maturata presso la medesima gestione. I periodi contributivi vengono, dunque, cumulati virtualmente e poi liquidati dalle singole gestioni andando così a costituire le quote di un'unica pensione, poi soggetta a rivalutazione.

L'ultimo istituto oggetto di analisi è quello del cumulo disciplinato dall'art. 1, co. da 239 a 248, l. n. 228/2012 e art. 1, co. 195, l. n. 232/2016, che al pari della totalizzazione opera una *fictio iuris* che si concretizza in una ricomposizione virtuale dei versamenti contributivi effettuati nelle diverse gestioni, e la definizione della misura pensionistica nella modalità *pro-rata* da parte dei regimi o delle forme previdenziali coinvolte. A differenza però della totalizzazione, nel caso del cumulo, i diversi frammenti contributivi vengono riuniti ciascuno secondo il proprio regime contributivo o retributivo previsto dal fondo dal quale derivano le contribuzioni; non si assiste, pertanto, alla generale applicazione del sistema di calcolo contributivo³⁵⁰. Questo dato rappresenta un elemento positivo di tale istituto, in quanto ammette la possibilità di una liquidazione anche secondo il calcolo retributivo. È comunque richiesto che il beneficiario non abbia già maturato i requisiti per l'accesso al trattamento pensionistico in una delle gestioni interessate dal cumulo e che si tratti di periodi assicurativi non coincidenti ai fini della determinazione dell'anzianità contributiva; in caso di coincidenza di tali periodi, infatti, verranno neutralizzati quelli che sono presenti nella gestione che possiede il maggior numero di contributi³⁵¹.

A seguito della novella del 2016, ad opera dalla l. n. 232/2016, l'istituto del cumulo è stato esteso anche ai liberi professionisti iscritti a forme obbligatorie di previdenza

abbia accumulato un'anzianità contributiva non inferiore a quaranta anni; b) sussistano gli ulteriori requisiti, diversi da quelli di età ed anzianità contributiva, previsti dai rispettivi ordinamenti per l'accesso alla pensione di vecchiaia".

³⁴⁹ Con riferimento alle modalità con le quali viene attuata la liquidazione del trattamento si rinvia alla disciplina di dettaglio prevista dall'art 4 d.lgs. n. 42/2006. In particolare, detta disposizione al comma 3 prevede come criterio per la liquidazione del trattamento pensionistico l'applicazione delle regole del sistema di calcolo contributivo, tranne alcune eccezioni indicate dalla norma.

³⁵⁰ Le istruzioni per la liquidazione sono fornite dalla Circ. Inps n. 140 del 2017.

³⁵¹ Circolare Inps n. 11/2019, par. 1.2. "*Cumulo dei periodi assicurativi*", si legge, infatti: "*I periodi assicurativi coincidenti devono essere considerati una sola volta ai fini del diritto e valorizzati tutti ai fini della misura del trattamento pensionistico. In caso di coincidenza dei periodi contributivi, ai fini del diritto, vanno neutralizzati quelli versati o accreditati presso la gestione nella quale risultino presenti il maggior numero di contributi*".

e anche a coloro che abbiano già maturato il diritto al trattamento pensionistico in una delle gestioni coinvolte purché non siano già titolari del medesimo.

Nonostante, dunque, la finalità condivisibile di tali istituti, di superare le conseguenze che si producono sulle posizioni contributive dei singoli lavoratori che presentano carriere brevi e discontinue, i requisiti richiesti per la loro esperibilità, talvolta, sembrano precluderne il loro effettivo utilizzo, privando, dunque, tali lavoratori di efficaci strumenti risolutivi³⁵².

3.1.2. Istituti che colmano i vuoti contributivi

Accanto agli istituti appena analizzati è possibile altresì individuare quel complesso di strumenti che invece il sistema previdenziale mette a disposizione dei lavoratori per colmare i vuoti contributivi nell'ottica, dunque, di favorire la maturazione dei requisiti richiesti per l'accesso ai trattamenti pensionistici, soprattutto nei casi di discontinuità lavorativa. Ad eccezione della sola contribuzione figurativa questi istituti richiedono però un onere a carico del soggetto interessato, che di fatto costituisce un limite alla loro effettiva fruibilità.

Il primo di questi è la prosecuzione volontaria del versamento contributivo, disciplinato dal d.P.R. 31 dicembre 1971, n. 1432, dalla l. 18 febbraio 1983, n. 47 e dal d. lgs. 30 aprile 1997, n. 184³⁵³. Questo istituto consente al lavoratore di corrispondere dei contributi volontari relativi a periodi nei quali il rapporto di lavoro si è interrotto, è stato sospeso o la retribuzione percepita era inferiore a quella convenzionale, ed egli abbia l'intenzione di integrare i contributi obbligatori che gli erano stati corrisposti. Sarebbe così possibile conservare i diritti derivanti dall'assicurazione obbligatoria oppure perfezionare i requisiti contributivi per conseguire il diritto alla pensione; tuttavia, l'onere è interamente a carico del lavoratore. I contributi versati volontariamente risultano essere parificati a quelli obbligatori ai fini della determinazione del diritto alle prestazioni, dell'anzianità contributiva e della retribuzione annua pensionabile³⁵⁴.

Una seconda misura è il riscatto, quale opportunità riconosciuta ai lavoratori subordinati ed autonomi di riscattare³⁵⁵ i periodi passati di attività rispetto ai quali non era configurabile l'obbligo contributivo, potendo dunque arrivare a valorizzare ai fini pensionistici periodi relativi, per esempio, al proprio corso legale di studi a

³⁵² Come si vedrà anche *infra* §3.1.2.

³⁵³ Si rinvia anche per le ultime istruzioni operative alla Circ. Inps 11 luglio 2022, n. 80.

³⁵⁴ Ex art. 9 d.P.R. 31 dicembre 1971, n. 1432.

³⁵⁵ Per approfondire: M. C. DEGOLI, *L'adeguatezza pensionistica e la crisi del modello assicurativo* cit., pp. 169-170; M. CINELLI, S. GIUBBONI, *Lineamenti di diritto della previdenza sociale* cit., pp. 155 e ss.

seguito dell'avvenuto conseguimento del titolo³⁵⁶. Per l'esercizio del diritto di riscatto sono stati previsti quattro criteri di calcolo utili e differenziati a seconda del tipo di periodo interessato dal riscatto, che risultano essere disciplinati dall'art. 2 d.lgs. 30 aprile 1997, n.184. La regola generale prevede che sia possibile fruire del riscatto del titolo di studio *“a tutti gli iscritti del fondo pensioni lavoratori dipendenti e alle gestioni speciali del fondo stesso per i lavoratori autonomi e agli iscritti ai fondi sostitutivi ed esclusivi dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti”*³⁵⁷. Oltre ai requisiti generali previsti, il costo del periodo di riscatto varia a seconda dell'anzianità contributiva maturata dal richiedente se pari o superiore a 18 anni alla data del 31 dicembre 1995, tale per cui si potrà applicare rispettivamente o il calcolo retributivo oppure il calcolo contributivo, e sarà così possibile riscattare ad esempio la laurea conseguita in epoca retributiva così come valutare i periodi di riscatto applicando il sistema contributivo se maturati oltre tale data. La facoltà di riscattare il periodo di laurea può essere esercitata anche da soggetti non iscritti ad alcuna forma obbligatoria di previdenza inclusa la gestione separata, che non abbiano ancora iniziato l'attività lavorativa, si tratta, in tal caso, della possibilità di riscatto agevolato a favore degli inoccupati introdotta nel 2007³⁵⁸.

Una formula più favorevole per l'esercizio del riscatto degli anni di studio, finalizzata al conseguimento della laurea, è stata introdotta nel nostro ordinamento dall'art. 20 co. 6, d.l. n. 4/2019, che di fatto prevede un nuovo criterio di calcolo del riscatto analogo a quello previsto a favore degli inoccupati. Il beneficio risiede nella determinazione di un costo del riscatto già individuato nell'ammontare di 5.360 euro per ogni anno da riscattare. Tale importo corrisponde al minimo imponibile contributivo relativo alla gestione artigiani e commercianti, nei confronti della quale si applica l'aliquota prevista per i lavoratori dipendenti del settore privato vigente alla data di presentazione della domanda, con possibilità di rateizzazione

³⁵⁶ Ad oggi è possibile esercitare il riscatto con riferimento alle ipotesi elencate dagli artt. 5-8 del d.lgs. n. 564/1996: periodi di interruzione o sospensione del rapporto di lavoro (art. 5, co.1), periodi di formazione professionale, studio e ricerca non coperti da relativa contribuzione e inserimento nel mercato del lavoro tramite tipologie contrattuali non comportanti l'instaurazione di rapporti di lavoro con obbligo di iscrizione all'assicurazione generale obbligatoria (art. 6, co.1), periodi intercorrenti tra un rapporto di lavoro e l'altro nel caso di lavori discontinui, stagionali o temporanei (art. 7), periodi intercorrenti nel lavoro a tempo parziale di tipo verticale, orizzontale o ciclico (art. 8). Il riscatto è ammesso anche per i periodi individuati dall'art. 35, co.2, d.lgs. n. 151/2001, periodi di congedo parentale, e art. 5, co.5 l. n. 53/2000 in caso di congedo per la formazione.

³⁵⁷ Art. 2, co.1, d.lgs. n. 184/1997.

³⁵⁸ Si fa riferimento all'articolo 1, co. 77 l. n. 247/2007 che prevede la possibilità di determinare il costo contributivo del riscatto della laurea con l'onere calcolato sulla base minimale degli artigiani e commercianti vigente nell'anno della presentazione dell'istanza, per ogni anno da riscattare, moltiplicato per l'aliquota di computo dell'assicurazione generale obbligatoria per i lavoratori dipendenti.

dell'onere forfettario in 120 rate mensili e con importo interamente deducibile dal reddito fiscalmente imponibile.

La portata dell'istituto del riscatto è stata, inoltre, ulteriormente ampliata a seguito dell'interpretazione data con l'avvento della Circ. Inps del 22 gennaio 2020, n. 6, la quale ha chiarito che la facoltà del riscatto è riconosciuta anche in capo a quei lavoratori che pur avendo conseguito la laurea prima del 1996 abbiano optato per la liquidazione del trattamento pensionistico secondo le regole del sistema contributivo, in questo caso l'onere del riscatto sarà determinato non con il sistema della riserva matematica ma con il criterio del calcolo a percentuale.

Il legislatore è intervenuto mettendo a disposizione risorse finanziarie che potessero essere utili alla copertura almeno parziale degli oneri individuali in caso di riscatto e di prosecuzione volontaria eventualmente operata da lavoratori discontinui per i periodi nei quali non è stata resa la prestazione lavorativa³⁵⁹. Questo beneficio derivava dall'introduzione dell'art. 69, co.9 della l. n. 388/2000³⁶⁰. A questa previsione ha fatto seguito un'ulteriore misura che consisteva nel prelievo del 2% di un contributo di solidarietà a carico dei pensionati beneficiari di trattamenti pensionistici più elevati che doveva poi confluire all'interno di un fondo pubblico a sostegno dell'onere contributivo alimentato anche dallo Stato, che è poi cessato dal 2017.

Se nel caso del riscatto il soggetto *ex post* ha la possibilità di riscattare, e dunque di far valere ai fini contributivi i periodi passati non coperti da contribuzione, l'istituto della *contribuzione figurativa*³⁶¹, invece, prevede che in particolari eventi tale obbligo contributivo sia assolto direttamente dall'ente previdenziale³⁶². Tale istituto

³⁵⁹ Sul tema si rinvia *infra* § 3.1.5. – Segue: *Il contratto di lavoro intermittente*.

³⁶⁰ Art. 69, co.9, l. n. 388/2000: “Per favorire la continuità della copertura assicurativa previdenziale nel caso dei lavori discontinui e negli altri casi previsti dalle disposizioni del capo II del decreto legislativo 16 settembre 1996, n. 564, e successive modificazioni, nonché dei lavoratori iscritti alla Gestione di cui all'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335, e successive modificazioni, attraverso il concorso agli oneri contributivi previsti in caso di riscatto ovvero prosecuzione volontaria, è istituito, presso l'Istituto nazionale della previdenza sociale (Inps), un apposito Fondo. Il Fondo è alimentato con il contributo di solidarietà di cui all'articolo 37, comma 1, della legge 23 dicembre 1999, n. 488, nonché da un importo pari a lire 70 miliardi per l'anno 2001, lire 50 miliardi per l'anno 2002 e lire 27 miliardi a decorrere dall'anno 2003 a carico del bilancio dello Stato”.

³⁶¹ Si riporta a margine della seguente trattazione la questione relativa alla natura della contribuzione figurativa, che secondo parte della dottrina (si veda sul punto P. SANDULLI, *Le nuove problematiche della previdenza italiana: riflessioni sulle pensioni*, in *RDSS*, n. 2, 2020, pp. 447 e ss.) assumerebbe la natura di prestazione assistenziale, poiché priva di quei requisiti propri e costitutivi delle prestazioni previdenziali.

³⁶² Sulla funzione della contribuzione figurativa in funzione di garanzia del principio di adeguatezza delle prestazioni pensionistiche dei giovani si richiama M. CINELLI, *Positività e incongruenza della*

è disciplinato dal d.lgs. 16 settembre 1996, n. 564³⁶³ e dalla l. 23 aprile 1981, n. 155³⁶⁴ ed opera nei periodi in cui il lavoratore non può svolgere la normale attività lavorativa³⁶⁵. In tali occasioni viene meno, per il datore di lavoro, l'obbligo di versare i relativi contributi previdenziali, ma al fine di garantire comunque ai lavoratori la copertura assicurativa e il diritto alla pensione, la legge prevede che l'Inps accrediti sul conto assicurativo dei lavoratori tali contributi. Tale accredito non comporta alcun costo per il lavoratore e per questo si differenzia dal riscatto. Con riferimento al *quantum* che viene riconosciuto dall'Inps nel periodo di interruzione dell'attività viene stabilito che il numero di contributi deve essere pari al periodo da riconoscere e di un determinato importo a seconda della modalità di calcolo³⁶⁶.

Il valore dei contributi da accreditare al lavoratore, di norma, si ottiene prendendo in considerazione la media delle retribuzioni percepite nello stesso anno solare in cui si collocano i periodi di interruzione o riduzione dell'attività. Sono escluse dal calcolo le retribuzioni percepite in forma ridotta per uno degli eventi che danno diritto all'accredito figurativo o per i periodi di Cassa Integrazione Guadagni.

Se nell'anno solare non risultano retribuzioni, il valore da attribuire ai contributi figurativi è calcolato sulle retribuzioni dell'anno precedente.

Dal 2013 l'accredito viene effettuato direttamente dall'Inps, che risulta già in possesso delle relative informazioni. Diversamente dovrà essere presentata apposita domanda dagli interessati per il riconoscimento degli eventi collocati al di fuori del periodo lavorativo (servizio militare, malattia e maternità fuori rapporto di lavoro), ovvero degli eventi che se pur verificatisi in costanza di rapporto di lavoro, si riferiscono ad anni in cui non era o non è prevista la relativa dichiarazione a carico del datore di lavoro. L'interessato ha comunque facoltà di rinuncia ad eccezione

quarta gestione INPS, in RDSS, n. 3, 2014, p. 331: "la contribuzione figurativa costituisca, in via di principio, «rimedio» che idealmente si fa carico – in maniera più concludente di quanto non avvenga correntemente anche da parte di alcuni tra i fautori delle politiche «giovanilistiche» – dell'adeguatezza della (futura) pensione dei giovani di oggi".

³⁶³ Attuazione della delega conferita dall'art. 1, co. 39, della l. 8 agosto 1995, n. 335, in materia di contribuzione figurativa e di copertura assicurativa per periodi non coperti da contribuzione.

³⁶⁴ Rubricata "Adeguamento delle strutture e delle procedure per la liquidazione urgente delle pensioni e per i trattamenti di disoccupazione, e misure urgenti in materia previdenziale e pensionistica".

³⁶⁵ I periodi coperti da contribuzione figurativa sono: l'aspettativa per mandato elettorale e sindacale; l'assistenza sanitaria per tubercolosi; l'assistenza a persone con handicap grave; l'attività svolta in progetti di lavoro socialmente utili (LSU); attività svolta da lavoratori invalidi; calamità naturale; cassa integrazione guadagni; la chiusura dell'attività per i commercianti; i congedi di maternità e parentali; i contratti di solidarietà; disoccupazione; la donazione del sangue; l'infortunio; la malattia; la mobilità; la persecuzione politica e razziale; il servizio militare

³⁶⁶ Per l'esatta indicazione del metodo di calcolo utilizzato si rinvia alla lettura dell'art. 8 l. n. 155/1981 "Contributi figurativi".

della contribuzione figurativa accreditabile d'ufficio in forza di norme imperative³⁶⁷.

I contributi figurativi sono validi a tutti gli effetti sia per raggiungere il diritto alla pensione che per calcolarne l'importo, tuttavia, in determinate ipotesi tali contributi rilevano meno; ad esempio, per la maturazione del requisito contributivo previsto ai fini dell'accesso alla pensione non si possono considerare i contributi figurativi per la disoccupazione e per la malattia. Questi contributi assumono rilievo una volta raggiunto il diritto alla pensione di anzianità per effetto degli altri contributi (obbligatori, da riscatto e volontari), solo quindi per aumentare l'importo della pensione. La contribuzione figurativa per i lavoratori socialmente utili, i lavoratori di pubblica utilità, i commercianti in crisi e per i titolari di assegno di invalidità (per il periodo in cui non svolgono attività lavorativa), invece rileva solo per il raggiungimento del diritto alla pensione mentre non è considerata utile ai fini del calcolo dell'importo. È necessario ricordare, però, che i contributi figurativi che possono essere presi in considerazione per il diritto alla pensione di anzianità, non devono superare il limite massimo di cinque anni in tutta la vita assicurativa, tale limite però opera limitatamente nei confronti di coloro a favore dei quali non risulta accreditata alcuna retribuzione al 31.12.1992.

I contributi figurativi possono essere di più tipologie: contributi figurativi a copertura, volti a colmare per intero periodi privi di contribuzione; contributi figurativi ad integrazione, ovvero quelli che vengono versati in un dato periodo rispetto al quale è stata corrisposta retribuzione inferiore a quella dovuta, con un conseguente accredito contributivo inferiore; contributi figurativi ad incremento che operano nel caso del settore agricolo.

Un particolare istituto che si aggiunge a quelli sopra elencati e che risponde alla medesima *ratio*, quella di colmare i vuoti contributivi, è la *rendita vitalizia che opera nei casi di omessa e prescritta contribuzione*.

La definizione e la finalità di tale istituto è positivizzata all'interno dell'art. 13 l. n. 1338/1962³⁶⁸, dove viene presentato quale rimedio ripristinatorio e alternativo a quello risarcitorio descritto dall'art. 2116, co.2, c.c. Tale misura prevede che per i

³⁶⁷ Circ. Inps 24 gennaio 2013, n. 11.

³⁶⁸ Art.13, l. n. 1338/1962: "*Ferme restando le disposizioni penali, il datore di lavoro che abbia omesso di versare contributi per l'assicurazione obbligatoria invalidità, vecchiaia e superstiti e che non possa più versarli per sopravvenuta prescrizione ai sensi dell'articolo 55 del regio decreto-legge 4 ottobre 1935, n. 1827, può chiedere all'Istituto nazionale della previdenza sociale di costituire, nei casi previsti dal successivo quarto comma, una rendita vitalizia reversibile pari alla pensione o quota di pensione adeguata dell'assicurazione obbligatoria, che spetterebbe al lavoratore dipendente in relazione ai contributi omessi*".

contributi di cui sia stato omesso il versamento da parte del datore di lavoro e che siano oramai irricevibili per sopravvenuta prescrizione sia possibile, previa richiesta all'Inps, la costituzione di una rendita vitalizia reversibile pari alla pensione o alla quota di pensione che spetterebbe al lavoratore in relazione ai contributi omessi. L'onere che dovrà sostenere il datore di lavoro³⁶⁹ è stabilito dal co. 6 dell'art. 13 sopracitato³⁷⁰. L'Inps con Circ. nn. 31 e 31 del 2002 ha esteso l'operatività di tale istituto anche ai familiari del titolare artigiano abitualmente e prevalentemente impiegati nell'azienda, ai collaboratori di imprese artigiane o commerciali e ai componenti dei nuclei diretto-coltivatori diversi dal titolare, e infine, a tutti coloro che, essendo soggetti al regime di assicurazione obbligatoria nella Gestione separata non siano obbligati al versamento diretto della contribuzione, poiché subiscono una trattenuta della propria quota da parte del committente o associante che provvederanno poi a versarla.

In conclusione, si può affermare come il legislatore negli anni abbia predisposto una serie di strumenti di protezione sociale con l'obiettivo di favorire l'accesso ad una pensione unica, pur lasciando però la libertà di ricorso a tali strumenti all'iniziativa individuale, la difficile fruibilità degli stessi risiede però quasi sempre nella loro evidente onerosità che, molto spesso, porta il soggetto a rinunciare alla protezione promessa.

Si evince, dunque, come *“la concreta flessibilità previdenziale non va di pari passo con obiettive garanzie di protezione sociale”*³⁷¹.

3.1.3. Deduzioni fiscali e crediti d'imposta

Le deduzioni fiscali e i crediti d'imposta sono strumenti utili per incentivare i lavoratori a versare contributi volontari o supplementari, così da arricchire la loro posizione contributiva e ridurre la precarietà contributiva.

Il credito di imposta, in particolare, designa gli abbattimenti dell'imposta netta finalizzati a *“tener conto dell'incidenza di altre imposte sul reddito imponibile in relazione al quale l'imposta è stata liquidata”*³⁷². Tale istituto, dunque, è pensato

³⁶⁹ L'art. 13 prevede al co. 4 la possibilità che tale onere sia invece sostenuto dal lavoratore, che sostituendosi al datore di lavoro, avrà diritto da quest'ultimo di ricevere il risarcimento del danno.

³⁷⁰ Art. 13, co. 5 l. 1338/1962 *“Per la costituzione della rendita il datore di lavoro, ovvero il lavoratore allorché si verifichi l'ipotesi prevista al quarto comma, deve versare all'Istituto nazionale della previdenza sociale la riserva matematica calcolata in base alle tariffe che saranno all'uopo determinate e variate, quando occorra, con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, sentito il Consiglio di amministrazione dell'Istituto nazionale della previdenza sociale”*.

³⁷¹ M.C. DEGOLI, *L'adeguatezza pensionistica e la crisi del modello assicurativo* cit., p. 178.

³⁷² P. RUSSO, G. FRANSONI, L. CASTALDI, *Istituzioni di diritto tributario*, Giuffrè editore, 2016, p. 325.

al fine di impedire una doppia imposizione ed è ispirato a criteri di razionalità e al rispetto del principio della capacità contributiva.

La prima deduzione è quella ammessa dall'art. 10, co. 1, lettera e) del TUIR che prevede: *“Dal reddito complessivo si deducono (...) i contributi previdenziali ed assistenziali versati in ottemperanza a disposizioni di legge, nonché quelli versati facoltativamente alla gestione della forma pensionistica obbligatoria di appartenenza, ivi compresi quelli per la ricongiunzione di periodi assicurativi”*.

La deducibilità di tali importi versati risulta essere assoluta, infatti opera indipendentemente dalla causa del versamento³⁷³ e pertanto conferma che in applicazione del citato art. 10, co. 1, lett. e) del TUIR, sono deducibili dal reddito complessivo i contributi previdenziali versati facoltativamente alla gestione della forma pensionistica obbligatoria di appartenenza qualunque sia la causa che origina il versamento³⁷⁴.

Questa previsione costituisce sicuramente un incentivo sia al versamento dei contributi volontari sia all'esercizio di tutti quegli istituti come il riscatto e la ricongiunzione volti a favorire una copertura dei periodi non coperti da contribuzione o dei periodi contributivi frammentati.

Per incentivare e promuovere l'adesione ai fondi di previdenza complementare, inoltre, viene previsto un particolare regime fiscale ad essi applicabile che consiste nella deducibilità dei contributi versati, nella tassazione dei rendimenti e nella tassazione delle prestazioni. In particolare, i contributi versati alla forma pensionistica complementare sono deducibili fino al limite di 5.164,57 euro all'anno, ad esclusione della quota di TFR versata³⁷⁵.

È altresì prevista una deroga a tale previsione rivolta ai lavoratori di prima occupazione successiva al 5 dicembre 2005 e, limitatamente ai primi cinque anni di partecipazione alle forme pensionistiche complementari, per i quali nei venti anni successivi al quinto anno di partecipazione a tali forme, è ammessa la possibilità di dedurre dal reddito complessivo contributi eccedenti il limite di 5.164,57 euro pari alla differenza positiva tra l'importo di 25.822,85 euro e i contributi effettivamente

³⁷³ Così come precisato con risoluzione AdE 3 marzo 2011, n. 25/E, risoluzione AdE 12 settembre 2002, n. 298, circolare 8 luglio 2020, n.19/E, e da ultimo con Risposta Interpello n. 482/E del 2020, dove si legge che la causa *“può rinvenirsi nei riscatti (ad esempio per il corso di laurea), nella prosecuzione volontaria del versamento dei contributi nonché nella ricongiunzione di periodi assicurativi maturati presso altre gestioni previdenziali obbligatorie”*.

³⁷⁴ Risposta interpello AdE n. 482 del 2020.

³⁷⁵ Art. 8, co.4, d.lgs. n. 252/2005.

versati nei primi cinque anni di partecipazione alle forme pensionistiche e comunque per un importo non superiore a 2.582,29 euro annui³⁷⁶.

La possibilità, dunque, di poter usufruire di tali agevolazioni con riferimento ai contributi versati nelle forme di previdenza complementare favorisce sicuramente il ricorso a tale strumento, anche se risulta necessaria un'adeguata campagna informativa che renda i cittadini edotti di questo regime di favore³⁷⁷.

3.1.4. La previdenza complementare

Come abbiamo avuto modo di ricordare anche all'interno del Capitolo I le modalità di attuazione dei diritti previdenziali e sociali, riconosciuti dall'art. 38 Cost., e i soggetti coinvolti nella loro realizzazione hanno subito negli ultimi anni alcune rilevanti modifiche, soprattutto a seguito della legge costituzionale del 18 ottobre 2001, n. 3, che ha confermato all'art. 117 Cost. la riserva di competenza legislativa dello Stato e delle Regioni in materia di previdenza sociale³⁷⁸ e di assistenza sociale³⁷⁹ ed ha altresì introdotto la competenza legislativa concorrente delle Regioni in materia di previdenza complementare e integrativa.

Da questo intervento si avvalora ulteriormente la *ratio* della previdenza complementare, quale strumento volto ad appagare gli interessi ulteriori rispetto a quelli soddisfatti dalla previdenza sociale, che non richiedono uniformità di disciplina e che, come tali, possono essere regolamentati da leggi regionali³⁸⁰. La previdenza complementare si presenta così quale rimedio possibile alla crisi del sistema previdenziale pubblico e "*strumento di trasformazione del sistema capitalistico [...] verso forme progressive di democrazia economica e di partecipazione diffusa al futuro assetto produttivo*"³⁸¹.

Ancor prima però della legge costituzionale era possibile osservare l'esistenza di esperienze contrattuali già riconducibili all'interno della dimensione della previdenza contrattuale che sono state sistematizzate in una cornice legislativa unitaria con il d. lgs. n. 124/1993, in attuazione della delega fornita con la l. n.

³⁷⁶ Art. 8, co.4, d.lgs. n. 252/2005.

³⁷⁷ Sull'importanza dell'educazione previdenziale si v. *infra* § 3.2.1.

³⁷⁸ Art. 117, co.2, lett. o), Cost.

³⁷⁹ Art. 117, co.4., Cost.

³⁸⁰ M. PERSIANI, *Devolution e diritto del lavoro*, in *ADL*, v. 7, n. 1, 2002, pp. 33 e ss.

³⁸¹ G. ZAMPINI, *La previdenza complementare a trent'anni dalla riforma: luci e ombre*, in *RDSS*, n. 1, 2023, p. 99.

421/1992, che conferiva sicuramente un ruolo centrale alla dimensione sindacale nella regolazione di tale disciplina.

L'altro elemento peculiare contenuto nel d.lgs. n. 124/1993, art. 3, co. 4, risiedeva sicuramente nella piena libertà di adesione individuale alle forme di previdenza complementare³⁸².

In materia pensionistica e nell'ambito della previdenza obbligatoria si segnala successivamente l'intervento del d.lgs. n. 47/2000³⁸³, che di fatto ha rivisto la disciplina fiscale dei contributi e delle prestazioni dei Fondi Pensione, e al quale si riconosce il merito dell'aver ricondotto all'interno del secondo pilastro pensionistico i fondi pensione aperti e le forme di previdenza assicurativa.

Con la riforma del 2005 sono state riviste non solo le previsioni precedenti su più punti ma anche ripensati alcuni capisaldi della materia: in primo luogo viene estesa la legittimazione all'istituzione di forme pensionistiche complementari secondo un elenco che è quello indicato dall'art. 3 del d.lgs. n. 252/2005; si è poi verificato un definitivo consolidamento del versante del sistema multipilastro in materia pensionistica, ad opera dell'art. 12, che di fatto certifica la piena libertà di adesione ai fondi pensione c.d. aperti, non subordinando più tale scelta all'assenza di fondi pensione di espressa previsione contrattuale.

Infine, si è assistito alla piena differenziazione tra 'forme pensionistiche complementari collettive', alle quali è possibile aderire collettivamente o individualmente e con l'apporto di quote del trattamento di fine rapporto, dalle 'forme pensionistiche complementari individuali' alle quali possono essere destinate quote del trattamento di fine rapporto³⁸⁴.

Un altro dato ineludibile è sicuramente dato dalla segmentazione del mercato della previdenza complementare, tale per cui ad oggi si assiste a forme pensionistiche d'origine sindacale, accanto a fondi di diversa origine (aperti oppure piani

³⁸² La medesima previsione risulta essere mantenuta nell'attuale art. 3, co. 3 del d.lgs. n. 252/2005.

³⁸³ Rubricato *Riforma della disciplina fiscale della previdenza complementare, a norma dell'articolo 3 della legge 13 maggio 1999, n. 133*.

³⁸⁴ L'art. 1 co. 3 d.lgs. n. 252/2005 definisce: "a) *"forme pensionistiche complementari collettive"*: le forme di cui agli articoli 3, comma 1, lettere da a) a h), e 12, che hanno ottenuto l'autorizzazione all'esercizio dell'attività da parte della COVIP, e di cui all'articolo 20, iscritte all'apposito albo, alle quali è possibile aderire collettivamente o individualmente e con l'apporto di quote del trattamento di fine rapporto; b) *"forme pensionistiche complementari individuali"*: le forme di cui all'articolo 13, che hanno ottenuto l'approvazione del regolamento da parte della COVIP alle quali è possibile destinare quote del trattamento di fine rapporto", quest'ultime in particolare risultato attuate mediante adesione ai fondi pensione aperti o attraverso la stipula di un contratto di assicurazione sulla vita, rispettivamente artt. 12 e 13 d.lgs. n. 252/2005".

individuali di previdenza). Si segnalano in particolare due recenti modifiche fondamentali che hanno interessato la materia della previdenza complementare nell'ottica di conferirle una maggiore flessibilità: la prima attiene all'introduzione della Rendita Integrativa Temporanea Anticipata che di fatto ne ha costituito anche un incentivo fiscale di rilievo, e l'altra deriva dalla spinta europea operata con la Direttiva IORP e il d.lgs. n. 147/2018 che ha costituito un passo decisivo verso l'organizzazione dell'attività dei Fondi pensione.

Venendo poi al finanziamento delle forme pensionistiche complementari l'art. 8 del d.lgs. n. 252/2005 definisce quali modalità prescelte il versamento dei contributi a carico del lavoratore e del datore di lavoro o del committente e il conferimento del TFR maturando.

In termini di determinazione della contribuzione a carico dei lavoratori vige una sostanziale libertà nella definizione di tale ammontare, ad eccezione di tutti quei fondi pensionistici che vengono istituiti secondo le procedure individuate dall'art. 3, co. 1 lett. da a) a g) e per i fondi pensione aperti, in queste ipotesi saranno gli accordi collettivi, anche aziendali a determinare il *quantum* della contribuzione dovuta. Con riferimento a quest'ultimo punto si assiste ad una sostanziale riconduzione del *quantum* dei contributi dovuti in termini di finanziamento di questi fondi dall'area della contribuzione previdenziale all'area del trattamento economico che accomuna i lavoratori nei confronti dei quali si applica il dato CCNL.

Per quanto attiene ai fini della seguente trattazione, diviene funzionale comprendere se la previdenza complementare possa costituire una valida risposta alla precarietà contributiva di quei lavoratori con carriere brevi o discontinue. Sul punto, si procederà ad analizzare il diverso regime di adesione che opera con riferimento a quei lavoratori titolari di rapporti di lavoro non standard, così da mettere in risalto i vantaggi, se ci sono, derivanti dall'adesione alle forme di previdenza complementare, al fine di valutare se questo secondo pilastro della previdenza possa prefigurarsi nei loro confronti quale valido strumento per favorire la piena attuazione del principio di adeguatezza della prestazione pensionistica di cui saranno i futuri destinatari. Successivamente si avrà invece modo di indagare il ruolo che oggi riveste la previdenza complementare nell'ordinamento, al fine di comprendere se possa essere uno strumento sufficientemente diffuso da essere poi impiegato a completamento del primo pilastro pensionistico.

Con riferimento al primo aspetto si segnala che i lavoratori part time con doppio rapporto possono aderire alla previdenza complementare relativamente ad un solo rapporto di lavoro a tempo parziale, decidendo di lasciare il TFR in azienda

relativamente al secondo rapporto; il TFR può restare in azienda anche se cessa il rapporto per il quale è stata scelta la devoluzione alla previdenza complementare.

I lavoratori con contratto di lavoro intermittente a fronte del carattere occasionale e non programmabile delle prestazioni si trovano nell'impossibilità di poter procedere nella pianificazione previdenziale complementare, con conseguente mancato ricorso a questa forma di previdenza. Lo stesso si può dire anche con riferimento i lavoratori a termine, rispetto ai quali, a causa della durata limitata del rapporto risultano essere maggiormente suscettibili ad un trasferimento frequente del risparmio previdenziale da un fondo all'altro, a meno che non aderiscano ad un Fondo aperto³⁸⁵.

Per i lavoratori con contratto di somministrazione si assisterà alla possibile applicazione di una duplice disciplina: il CCNL Somministrazione di lavoro per il rapporto con l'agenzia di somministrazione e il CCNL applicato dall'utilizzatore per quanto attiene al trattamento economico e normativo (art. 35, co. 1 d.lgs. n. 81/2015).

Da questa disamina sono tangibili i principali fattori che di fatto scoraggiano il ricorso, per tali tipologie di lavoratori, alla previdenza complementare. In primo luogo, a fronte del carattere discontinuo del rapporto di lavoro di cui risultano essere titolari, tali lavoratori non propendono per l'adesione a queste forme di previdenza complementare al fine di scongiurare una frammentarietà del versamento di tali contributi c.d. facoltativi ai differenti fondi di previdenza contrattuale, rispetto ai quali poi sarebbe necessario l'esercizio del diritto di riscatto al fine di conseguire una effettiva unitarietà, senza poi dimenticare che il trasferimento da un fondo di previdenza complementare ad un altro di fatto può avvenire dopo due anni dall'adesione.

A questo si aggiunga, sicuramente, la cifra distintiva di tali fondi che si rintraccia nella libertà di adesione, la quale però, corrispondendo ad un impegno economico a carico del lavoratore o collettivamente condiviso con il datore è pensabile che non sia la scelta primaria soprattutto per quei lavoratori che presentano già carriere discontinue o rapporti di lavoro saltuari³⁸⁶. Quest'ultimi, infatti, a fronte della

³⁸⁵ Il Fondo aperto è destinato a tutti i lavoratori indipendentemente dal settore o dalla categoria di appartenenza. Possono essere istituiti direttamente dai soggetti abilitati alla gestione di un fondo pensione: compagnie di assicurazione, banche, società di intermediazione mobiliare, società di gestione del risparmio. Sono istituiti sotto forma di patrimonio separato e autonomo rispetto a quello del soggetto istitutore (art. 12 d.lgs. n. 252/2005).

³⁸⁶ Sulla scarsa adesione dei lavoratori con carriere frammentate e discontinue al sistema della previdenza complementare si rinvia a EUROPEAN COMMISSION, *Employment and Social*

discontinuità retributiva alla quale sono soggetti non dispongono di “*sufficiente denaro per coprire i loro vuoti contributivi attraverso l'utilizzo di fondi pensione a contribuzione o prestazione definita*”³⁸⁷.

Il fenomeno, però, della scarsa adesione ai fondi di previdenza complementare risulta interessante, in una dimensione macro, non solo i lavoratori titolari di rapporti di lavoro non rientranti nel socialtipo di riferimento, ma anche la più ampia categoria dei lavoratori con contratto c.d. standard, come si evince dalla ricognizione dei dati statistici diffusi da enti e istituzioni.

Il primo elemento che rileva dai dati presi in esame è, infatti, questa scarsa adesione ai fondi di previdenza complementare³⁸⁸. Nel giugno 2024 i dati segnalano un totale di posizioni complementari pari a 10,9 milioni, con una variazione percentuale da dicembre 2023 a giugno 2024 del +2,3%.

Se pur la tendenza delle adesioni risulta lanciare segnali positivi di aumento³⁸⁹ si è ancora oggettivamente lontani da una copertura complessiva di tutti i lavoratori che invece parallelamente risultano essere assicurati all'interno del primo pilastro pensionistico³⁹⁰.

Per analizzare ancora più a fondo le ragioni dell'adesione, e non, alle forme di previdenza complementare si ritiene utile, ai soli fini argomentativi, riprendere i

Developments in Europe, 2015, Lussemburgo, p. 154, in particolare, si evidenzia come dal settembre 2014 in questo studio della Commissione Europea viene riportato che: “*only 6.6 million workers were enrolled in supplementary pension schemes out of an employment population slightly above 22 million*”.

³⁸⁷ M. C. DEGOLI, *Mind the gap! Sfide contributive nell'era del lavoro flessibile*, in *RDSS*, n. 3, 2017, p. 599.

³⁸⁸ Relazione compiuta dalla Commissione di Vigilanza sui Fondi Pensione, COVIP, pubblicata nel giugno 2024: “*La previdenza complementare principali dati statistici*”, disponibile qui: https://www.covip.it/sites/default/files/documentazionestatistica/agg_stat_giu24.pdf

³⁸⁹ Le posizioni sono cresciute di 141.400 unità nei fondi negoziali (+3,5 % rispetto al dicembre 2023), per un totale complessivo di 4,159 milioni. Sono ancora il fondo rivolto al settore edile (+66.000 posizioni), destinatario dell'adesione contrattuale di lavoratori attraverso il versamento di un contributo, ancorché di importo modesto, a carico del solo datore di lavoro, e il fondo del pubblico impiego (+18.700 posizioni) a contribuire di più alla crescita del numero delle posizioni. Nelle forme pensionistiche di mercato, si contano 62.100 posizioni in più nei fondi aperti (+3,2%) e 35.500 in più nei PIP (+0,9 %); alla fine di giugno, il totale delle posizioni in essere in tali forme è pari, rispettivamente, a 2,012 milioni e 3,817 milioni. COVIP, “*La previdenza complementare principali dati statistici*”, pubblicata nel giugno 2024, cit.

³⁹⁰ Attingendo ai dati più recenti messi a disposizione dall'Inps all'interno dell'Osservatorio sui dati dei lavoratori dipendenti e indipendenti riferiti all'anno 2022, pubblicato nel dicembre 2023, si registrano un numero di lavoratori complessivi pari a 26,3 milioni.

risultati pubblicati dal Mefop nell'analisi condotta su un campione di 6.051 soggetti³⁹¹.

Le ragioni principali dell'adesione risultano essere per il 35% degli intervistati la prospettiva di una pensione aggiuntiva, per il 14% *“l’aspettativa che il fondo pensione renda più del TFR”*, *“la possibilità di fruire di un contributo aziendale”* (12%) e poi a parità di percentuale (11%) *“la prospettiva di fruire di maggiori vantaggi fiscali”* e *“la maggiore sicurezza rispetto ad altre forme di investimento”*.

Mentre le ragioni rese da coloro che non hanno aderito ai fondi pensione risultano essere per il 38% degli intervistati l'impossibilità di risparmiare abbastanza, per il 26% l'assenza di fiducia verso gli investimenti finanziari, per il 24% la percezione di una normativa non chiara, il 16% degli intervistati ha, invece, giustificato la mancata adesione ad una percezione troppo lontana del trattamento pensionistico ed il 14% all'assenza di un contratto di lavoro stabile. Quest'ultimo dato, di particolare interesse ai fini della ricerca condotta, merita un ulteriore approfondimento e analisi; prendendo, dunque, come riferimento il dato interno si rileva che: il 24% di coloro che hanno risposto sono i giovani tra i 18-34 anni, il 14% sono coloro tra i 35-44 anni, ma la percentuale è comunque relativamente elevata anche nella fascia di età 45-54 anni e 55-75 anni dove si attesta rispettivamente al 9% e 8%.

A questi dati appare utile affiancare anche quelli prodotti dal comitato Edufin³⁹² che individua come ulteriori causali per la mancata adesione ai fondi di previdenza

³⁹¹ Nello specifico l'indagine campionaria, dal titolo *“Gli italiani e il welfare”*, ha interessato 6.051 intervistati, di cui 3.561 occupati, la metodologia seguita è la c.d. metodologia Cawi, dunque condotta su un campione casuale, e svoltasi tra il 7 e il 18 giugno 2022, è disponibile qui: <https://www.mefop.it/cms/doc/27775/presentazione-indagine-campionaria-mefop-2022.pdf>

³⁹² Comitato Edufin. *Rapporto Edufin*, luglio 2023. *“Educazione finanziaria: iniziamo dalla Scuola”* reperibile qui:

<https://www.quellocheconta.gov.it/export/sites/sitepof/modules/news/159/Rapporto-Comitato-Edufin-2023.pdf>

La metodologia seguita nella conduzione dell'indagine è esposta nel paragrafo rubricato *“Approccio metodologico e campionamento”* p. 5: *“Il presente rapporto illustra la quarta edizione di uno studio condotto per la prima volta nel giugno 2020, quando erano state realizzate 5.011 interviste online ad un campione nazionale rappresentativo di individui di 18 anni ed oltre, responsabili della gestione dell'economia familiare e/o più informati sulle questioni economico/finanziarie della famiglia (di seguito anche capofamiglia, decisore economico/finanziario o intervistato). Per le edizioni successive dello studio (2021, 2022 e 2023) sono state ricontattate le stesse famiglie e, per quanto possibile, reintervistate le stesse persone, allo scopo di conferire un carattere di longitudinalità all'indagine. dati della quarta edizione dello studio sono stati raccolti nel mese di maggio 2023. [...] La numerosità campionaria utilizzata (5000 casi) garantisce un margine d'errore massimo dell'1,9%, ad un livello di confidenza del 95%”*. I dati sono stati raccolti ed elaborati dall'istituto di ricerca BVA Doxa, incaricato dal Comitato dello svolgimento della rilevazione.

complementare: la concezione, ipotetica, di non possedere le risorse finanziarie sufficienti (*“penso di non potermelo permettere”*) che registra il maggior numero di risposte (26,5%) con percentuali particolarmente elevate nella fascia di età 35-44 anni (28,6%) e 45-54 anni (32,3%); di rilievo risulta poi essere la diffidenza rilevata nei confronti degli strumenti di previdenza complementare (16,0%) con un tasso maggiore per coloro di età compresa tra i 35-44 anni (20,9%) e 45-54 anni (19,7%), ma anche l’assenza di una programmazione futura, che interessa l’11,5% degli intervistati tra i quali il 29,8% coloro tra i 18-34 anni e il 18,7% tra i 35 e 44 anni.

Riprendendo, invece, il Report *“Gli Italiani e Welfare”*, del 2023, elaborato da Mefop, la tabella n. 23 che rappresenta quanto i fattori rilevati durante l’indagine, se di per sé considerati, possano contribuire ad aumentare o a diminuire la probabilità di adesione ai fondi pensione, riporta un dato interessante che mostra quale variabile decisiva l’educazione finanziaria, in qualità di fattore in grado di aumentare la probabilità di adesione ai fondi pensione³⁹³.

Rispetto alle altre variabili considerate³⁹⁴, l’educazione finanziaria è il principale mezzo che può essere impiegato dai *policy maker* per invertire la tendenza in atto. In questo senso dunque, l’alfabetizzazione finanziaria, assicurativa e previdenziale sarebbe un efficace strumento per generare una migliore consapevolezza sull’importanza della pianificazione pensionistica e anche sull’adesione, dunque, a forme di previdenza complementare.

Alla luce anche di questi numeri non si tarda ad osservare come la diffusione e l’applicazione delle forme di previdenza complementare sia ancora lontano da quanto auspicato³⁹⁵.

Non manca, infatti, una parte della dottrina che di fatto promuove la positivizzazione di un sistema di previdenza complementare obbligatoria, finalizzato ad attualizzare il sistema multi-pilastro³⁹⁶.

Tale orientamento trova fondamento nella concezione stessa della previdenza complementare quale forma di intervento *ex post*, chiamata ad integrare l’importo del trattamento pensionistico erogato dalla previdenza obbligatoria, e che come tale *“non può costituire una mera opportunità (giacché volontaria) limitata ai*

³⁹³ Sull’importanza dell’educazione previdenziale si v. *infra* § 3.2.1.

³⁹⁴ Tra queste: fiducia verso gli altri, fiducia verso la famiglia, legami familiari, età, reddito, occupazione, fiducia nel sistema pensionistico, iscrizione al sindacato etc.

³⁹⁵ I fondi pensionistici complementari, infatti, sono stati costruiti quale secondo pilastro del sistema pensionistico italiano, chiamati ad affiancare l’assicurazione generale obbligatoria nell’ottica di perseguire una prestazione previdenziale adeguata, ex art. 38, co.2 Cost. Sul punto si v. G. ZAMPINI, *La previdenza complementare a trent’anni dalla riforma: luci e ombre* cit., p. 103.

³⁹⁶ Per un’analisi completa del tema si v. *infra* Cap. IV.

lavoratori con redditi più elevati e (comunque) più «previdenti», che dà luogo al versamento di contributi sul conto individuale dell'assicurato, gestito da intermediari finanziari privati, rivalutato dai proventi degli investimenti sui mercati finanziari, così da generare una provvista da erogare al raggiungimento dell'età pensionabile, a condizione che siano accreditati almeno cinque anni”³⁹⁷.

La scarsa adesione alle forme di previdenza complementare risulta certamente imputabile a livelli salariali sempre più decrescenti³⁹⁸, oltre che ad una eccessiva frammentarietà del dato normativo, che non solo rende di difficile comprensione la sua disciplina, ma in generale non consente una omogeneità fattiva delle discipline ripartite tra primo e secondo pilastro del sistema pensionistico³⁹⁹.

3.1.5. Quali misure per i lavoratori esposti al rischio di precarietà contributiva?

Il fenomeno della discontinuità lavorativa risulta caratterizzare anche i rapporti di lavoro subordinato che di fatto affrontano una crescente scomposizione interna dei tempi di lavoro alla luce di esigenze produttive ed organizzative manifestate dalla controparte datoriale, che hanno condotto a forme di lavoro temporaneo, il contratto di somministrazione di lavoro, il lavoro intermittente e il lavoro a tempo parziale per i quali risulta essere possibile la formula del rapporto a tempo indeterminato ma all'interno poi dei quali si cela una dimensione strutturalmente discontinua.

L'analisi puntuale della disciplina previdenziale applicata alle suddette forme di rapporto di lavoro è stata oggetto di analisi all'interno del Capitolo II, in particolare *supra* §2.4. e ss., pertanto, si procederà nei paragrafi che seguono ad analizzare, mettendone in luce anche le criticità ad esse connesse, quelle che sono le misure attualmente vigenti per ciascuna tipologia contrattuale, che risultano essere rivolte ad assicurare una maggiore tutela previdenziale, così da contrastare la precarietà contributiva alla quale tali lavoratori risultano essere maggiormente esposti. Una particolare attenzione verrà altresì riservata ai lavoratori iscritti alla Gestione Separata Inps.

³⁹⁷ C. D'ALOISIO, *Il sistema di calcolo contributivo garantisce a tutti i lavoratori una pensione minima?*, in *RDSS*, n. 3, 2021, p. 630.

³⁹⁸ A questo si accompagna anche un progressivo incremento del valore dell'aliquota contributiva per i lavoratori parasubordinati e autonomi, oltre che a quelli subordinati rispetto alla quale si stabilizza intorno al 33%, che va ad accompagnarsi al generale abbassamento dei livelli retributivi e alla precarietà lavorativa, non consentendo, così, soprattutto ai giovani lavoratori di avere un'adeguata base economica per finanziare la previdenza complementare.

³⁹⁹ G. ZAMPINI, *La previdenza complementare a trent'anni dalla riforma: luci e ombre* cit., p. 105

Segue: I lavoratori beneficiari di un regime contributivo speciale

Nel Capitolo precedente⁴⁰⁰ con particolare riferimento ai lavoratori destinatari di regimi contributivi eccezionali, quali gli apprendisti e i lavoratori c.d. svantaggiati, si è avuto modo di osservare come nei loro confronti si realizzi un minor prelievo contributivo, temporaneo, imputabile a una caratteristica congenita alla forma contrattuale di assunzione, come nel caso dell'apprendistato, oppure strettamente connessa a logiche di incentivo all'assunzione o alla stabilizzazione del rapporto di lavoro.

Ci si è però domandati se questo differente regime contributivo incida sulla posizione contributiva di tali lavoratori oppure se nell'ordinamento siano presenti eventuali correttivi.

In relazione agli interrogativi emersi⁴⁰¹ relativi soprattutto al particolare regime contributivo di cui gli apprendisti risultano essere destinatari, è doveroso chiarire che l'aliquota dovuta per il contratto di apprendistato non configura una fattispecie contributiva agevolata nonostante l'onere a carico del datore di lavoro sia sensibilmente minore, questo perché si tratta di un modificato onere economico - patrimoniale di natura strutturale e congenito a tale tipologia contrattuale e non di un beneficio contributivo subordinato al possesso del Documento Unico di Regolarità Contributiva (DURC)⁴⁰². Questo determina che, a differenza di altri casi

⁴⁰⁰ Si v. *supra* §2.4.1. e §2.4.2.

⁴⁰¹ Per una ricognizione di tali interrogativi si v. *supra* § 2.4.1.

⁴⁰² Si veda anche Cass., sez. civ., sent. 15 marzo 2018, n. 6428, all'interno della quale si legge Par. 12: *“il trattamento contributivo per qualsiasi forma di apprendistato, quanto alla fonte edittale dell'aliquota contributiva dovuta, si è dunque sempre differenziato – all'interno del sistema generale di regolamentazione del finanziamento della previdenza sociale – da quello stabilito per la generalità dei lavoratori dipendenti con ciò inevitabilmente connotandosi per un indubbio vantaggio economico, strettamente legato alla peculiare tipologia lavorativa”*. A tale obbligazione contributiva nel tempo si sono aggiunti alcuni benefici di natura contributiva, economica e fiscale in un contesto che prescinde dalla tipologia di rapporto di lavoro dell'apprendista al fine di *“attuare scelte specifiche di politica economica tendenti ad incentivare l'occupazione [...] come già confermato anche dalla Corte costituzionale sent. n. 497 del 1990 ha, significativamente, affermato che gli interventi in questione assumono finalità politica-economico-sociale di carattere contingente. Pertanto, non può ricomprendersi in tale ambito la diversa struttura normativa del sistema generale di finanziamento della previdenza sociale anche se all'interno ci sono ragioni di agevolazione economica correlate a specifici tipi di rapporto lavorativo e a presupposti estranei rispetto a quelli contingenti di politica economica”*. All'interno di tale pronuncia viene altresì richiamata la Circ. Min. Lav. n. 5/2008 che individua i benefici contributivi e normativi negati in caso di mancato rilascio del DURC negli sgravi collegati alla costituzione e gestione del rapporto di lavoro che rappresentano una deroga all'ordinario regime contributivo. Tale orientamento è stato di recente ripreso e confermato anche dalla pronuncia della Corte di App. Bari, sez. lav., 6 giugno 2023 n. 1145 la quale sempre in materia di apprendistato ha precisato che la *“contribuzione ridotta che riguarda interi settori o tipologie contrattuali come l'apprendistato non rientra nella definizione di “sgravio contributivo”, a differenza di quanto ritenuto dal primo giudice, in quanto si tratta di “contribuzione propria” dettata da ragioni di carattere politico-economico e, per quanto riguarda*

specifici che abbiamo avuto modo di vedere nei paragrafi precedenti⁴⁰³, non vi sia un'integrazione di questa riduzione percentuale del versamento contributivo a carico di altri soggetti, come nell'ipotesi della contribuzione figurativa, con la conseguenza che per la durata di tale contratto il ridotto versamento contributivo non si affianca ad alcuna integrazione né da parte dell'ente previdenziale, né da parte dell'erario, con conseguenti sensibili ricadute sulla posizione contributiva del lavoratore.

Si tratta, dunque, di un versamento contributivo in forma ridotta, che non prevede una contribuzione figurativa a carico dello Stato, ma che presenta un carattere precario legato alla naturale temporaneità del contratto di apprendistato, a differenza, invece, di quanto accade in caso di agevolazioni e incentivi rivolti a particolari categorie di soggetti c.d. svantaggiati.

Nei confronti dei lavoratori che invece sono destinatari di agevolazioni o incentivi, infatti, ad un ridotto onere contributivo corrisponde una contribuzione figurativa a carico dell'erario, che dunque si fa carico della parte di contribuzione non versata e interviene per colmare quello che, altrimenti, avrebbe determinato un vuoto contributivo.

Segue: Il contratto di lavoro intermittente

Per approfondire quanto già ricostruito *supra* §2.5.1., si procederà ad analizzare le misure, se esistenti, alle quali il lavoratore titolare di un rapporto di lavoro intermittente può fare ricorso al fine di attenuare gli effetti che tale discontinuità lavorativa ha sulla propria posizione contributiva.

In primo luogo, laddove la durata dell'attività svolta sia inferiore a quella contrattualmente prevista per la generalità dei lavoratori della stessa qualifica, dipendenti dell'azienda, e dunque si origini un riproporzionamento del trattamento previdenziale in relazione alla durata della prestazione lavorativa effettivamente eseguita, il lavoratore potrà procedere a colmare tale vuoto contributivo versando la differenza contributiva per i periodi in cui abbia percepito una retribuzione

l'apprendistato, da indirizzi di politica legislativa, finalizzata a favorire l'occupazione giovanile, per cui, sembra di capire che, secondo la società appellante, erroneamente l'Inps avrebbe determinato, nella specie, come conseguenza sanzionatoria l'applicazione dei minimi contributivi, posta in realtà come condizione per fruire degli sgravi".

⁴⁰³ Per approfondire si v. *supra* Cap. II.

inferiore a quella convenzionale⁴⁰⁴. Il ricorso alla contribuzione volontaria⁴⁰⁵ è ammesso per il lavoratore intermittente che percepisca l'indennità di disponibilità, il quale potrà, dunque, versare la differenza contributiva per i periodi in cui abbia percepito una retribuzione inferiore a quella convenzionale, così come per i periodi in cui abbia usufruito dell'indennità di disponibilità fino a concorrenza del medesimo importo⁴⁰⁶. Il contributo è determinato dalla differenza tra la retribuzione convenzionale e il valore degli emolumenti percepiti.

Ai fini di tale versamento non è richiesto alcun requisito contributivo (è necessario ricordare però che tale possibilità è ammessa solo per quei periodi che presentano un imponibile inferiore rispetto a quello della retribuzione convenzionale) e il lavoratore è tenuto a presentare la domanda entro il 31 luglio dell'anno successivo a quello in cui si collocano i periodi per i quali sono consentiti i versamenti delle differenze contributive in esame⁴⁰⁷.

Durante il periodo di disponibilità il lavoratore intermittente non ha diritto all'assegno per il nucleo familiare, che spetta soltanto in caso di effettivo svolgimento della prestazione lavorativa⁴⁰⁸.

Il lavoro intermittente, inoltre, risulta compatibile con l'indennità di disoccupazione NASpI⁴⁰⁹ dovendo però distinguere tra le ipotesi in cui è prevista l'indennità di disponibilità, nelle quali il lavoratore è tenuto a comunicare all'Inps entro 30 giorni dalla domanda il reddito annuo presunto derivante dal rapporto di lavoro intermittente, comprensivo dell'indennità di disponibilità, in tal caso troverà applicazione l'istituto del cumulo della prestazione con tale reddito complessivo, che non deve essere superiore al limite annuo pari a 8.000 euro; rispetto, invece, a quelle in cui non sia prevista l'indennità di disponibilità ed in tal caso si applicherà un regime differenziato a seconda che il contratto di lavoro intermittente abbia durata superiore o inferiore a sei mesi. Nel primo caso è applicabile l'istituto del cumulo, nel secondo caso, invece, si ricorre all'istituto della sospensione della prestazione NASpI per i soli giorni di effettiva chiamata. In alternativa, il lavoratore può cumulare la prestazione con il reddito da lavoro entro il limite annuo di 8.000

⁴⁰⁴ Art. 16 co. 6, d.lgs. 15 giugno 2015 n. 81, che recita: *“Con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, è stabilita la misura della retribuzione convenzionale in riferimento alla quale il lavoratore intermittente può versare la differenza contributiva per i periodi in cui ha percepito una retribuzione inferiore a quella convenzionale ovvero ha usufruito dell'indennità di disponibilità fino a concorrenza del medesimo importo”*. Si veda anche Circ. Inps 20 marzo 2014, n. 33.

⁴⁰⁵ Sulla contribuzione volontaria si v. *supra* § 3.1.2.

⁴⁰⁶ Art. 16, co. 6 d.lgs. n. 81/2015 e Circ. Inps n. 33/2014.

⁴⁰⁷ Circ. Inps n. 33/2014.

⁴⁰⁸ Circ. Inps 13 marzo 2006, n. 41.

⁴⁰⁹ Art. 9 d.lgs. n. 4 marzo 2015, n. 22 e Mess. Inps 16 marzo 2018, n. 1162.

euro, a condizione, che entro 30 giorni dalla data di presentazione della domanda, comunichi il reddito annuo che prevede di trarre dall'attività.

Segue: Il contratto di lavoro a tempo parziale

In aggiunta alla disamina condotta *supra* §2.5.2. si procede all'analisi delle misure ammesse per attenuare, per quanto possibile, la precarietà contributiva dei lavoratori a tempo parziale.

La prima questione, già anticipata, attiene ai criteri da seguire per la determinazione del c.d. minimale contributivo. La risposta a tale interrogativo deriva da quanto previsto dall'art. 11 d.lgs. n. 81/2015 e poi da ultimo ribadito dalla Circ. Inps del 25 gennaio 2024, n. 21⁴¹⁰, che di fatto ammette anche per i rapporti di lavoro a tempo parziale l'applicazione, in materia di minimale ai fini contributivi, dell'art. 1, co. 1, del d.l. n. 338/1989⁴¹¹, operando una sostanziale assimilazione sotto tale profilo con i lavoratori a tempo pieno.

Limitatamente poi al rilievo da attribuire, ai fini contributivi, ai periodi di inattività è possibile precisare che con riferimento al contratto part time in forma verticale ciclico, come già in parte anticipato⁴¹², la Legge di Bilancio 2021 (l. 30 dicembre 2020, n. 178) all'art. 1, co. 350 prevede che il periodo di durata del contratto sia riconosciuto per intero ai fini del raggiungimento dei requisiti di anzianità lavorativa per l'accesso al diritto alla pensione. Questo significa, dunque, che i periodi di inattività devono essere considerati parimenti a quelli di lavoro, determinando così la copertura completa per i lavoratori ai fini del calcolo dell'anzianità contributiva necessaria per il conseguimento del diritto alla pensione. Il numero delle settimane da assumere ai fini pensionistici si determina rapportando il totale della contribuzione annuale al minimale contributivo settimanale⁴¹³. Le limitazioni comunque previste dalla presente Legge di Bilancio, soprattutto con riferimento al parametro della retribuzione accreditata nel periodo annuale di

⁴¹⁰ La Circ. Inps n. 21 del 2024 ha fissato il limite minimo di retribuzione giornaliera in 56,87 euro. Tale per cui se viene considerato un orario normale di 40 ore settimanali il minimale orario part time è: $56,87 \text{ (minimale)} \times 6 \text{ (giornate di lavoro a orario normale)} / 40 \text{ (orario normale settimanale)} = 8,53$. Qualora invece l'orario normale sia di 36 ore settimanali, articolate su 5 giorni, il procedimento del calcolo è: $56,87 \times 5 / 36 = 7,90$.

⁴¹¹ Sul tema del minimale contributivo si v. *supra* § 2.2.

⁴¹² v. *supra* § 2.4.2.

⁴¹³ Legge di Bilancio 2021 (l. 30 dicembre 2020, n. 178) all'art. 1, co. 350, tale minimale è stato poi fissato dalla Circ. Inps n. 21/2024 nel valore di 239,44 euro. La circolare Inps, precisa inoltre che la copertura delle settimane però sarà completa solo laddove la retribuzione accreditata nel periodo annuale di riferimento sia almeno pari all'importo minimale di retribuzione previsto per l'anno considerato. In alternativa, il riconoscimento sarà proporzionale e dipenderà dal rapporto tra l'imponibile retributivo annuo e il minimale settimanale pensionistico vigente nello stesso anno.

riferimento, comportano non poche criticità con riferimento alla completa ed effettiva esperibilità della misura, soprattutto quando si tratti di lavoratori occupati per brevi periodi di tempo.

Si segnala, altresì, ad integrazione delle predette previsioni, la Legge di Bilancio 2022 e, in particolare, il co. 971 dell'art. 1 della l. n. 234/2021, che ha istituito, a sostegno della categoria dei lavoratori con contratto part time ciclico verticale, uno specifico fondo, denominato «*Fondo per il sostegno dei lavoratori con contratto a part time ciclico verticale*», stanziando, nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, a favore della categoria, una dotazione di 30 milioni di euro per gli anni 2022 e 2023⁴¹⁴.

Per coloro ai quali non trova applicazione quanto detto finora, ovvero i lavoratori non titolari di un contratto di lavoro part time verticale, nei periodi di non lavoro non viene riconosciuta una contribuzione figurativa, e dunque l'unico modo che il lavoratore ha per colmare tale vuoto è fare ricorso al riscatto o alla prosecuzione volontaria⁴¹⁵. Con riferimento a quest'ultimo istituto, si segnala, infatti che i lavoratori con contratto di lavoro part time orizzontale o verticale iscritti all'Assicurazione Generale Obbligatoria e alle forme di essa sostitutive ed esclusive possono essere autorizzati alla prosecuzione volontaria del versamento dei contributi nel Fondo pensionistico di appartenenza ex l. n. 47/1983 e art. 8, co. 3 d.lgs. n. 564/1996. Questa possibilità è consentita per i periodi successivi al 31 dicembre 1996 e in alternativa al riscatto.

Per tale autorizzazione è richiesto il possesso di almeno un anno di contribuzione nell'ultimo quinquennio presso uno dei suddetti regimi assicurativi. Ai fini dell'accesso è necessaria apposita domanda; l'importo del contributivo volontario dovuto per l'integrazione di un periodo di lavoro part time deve essere quantificato sul valore medio settimanale della retribuzione imponibile percepita dal richiedente nello stesso periodo, escludendo dal calcolo le eventuali retribuzioni percepite nello stesso anno in costanza di rapporto di lavoro a tempo pieno e/o per altro periodo di lavoro part time⁴¹⁶.

⁴¹⁴ Il Fondo in esame è risultato operativo con riferimento a quanto previsto con il decreto Aiuti (d.l.-17 maggio 2022, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla l. 15 luglio 2022, n. 91) che di fatto ha ammesso il riconoscimento di una indennità *una tantum* di 550 euro, per il 2022, a favore dei lavoratori dipendenti di aziende private titolari di un contratto di lavoro a tempo parziale ciclico verticale. La Circ. Inps 13 ottobre 2022, n. 115 è poi intervenuta nel fornire le istruzioni amministrative, i requisiti previsti e le modalità per presentare la domanda. La misura è riconosciuta a condizione che il lavoratore sia stato titolare nel 2021 di un contratto di lavoro a tempo parziale ciclico verticale caratterizzato da periodi non interamente lavorati di almeno un mese in via continuativa e complessivamente non inferiori a sette settimane e non superiori a venti settimane.

⁴¹⁵ L'argomento è già stato approfondito *supra* § 3.1.2.

⁴¹⁶ Circ. Inps n. 57/2015.

L'ultimo interrogativo posto in precedenza, *supra* §2.5.2., atteneva invece alla possibilità per il lavoratore part time di accedere, al compimento dei requisiti richiesti, all'indennità di disoccupazione.

La questione, della possibilità di fruizione o meno della Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego (NASpI) rileva sotto il profilo delle misure volte ad attenuare la precarietà contributiva in caso di interruzione del rapporto di lavoro. Tale istituto è rivolto a tutti i lavoratori part time sia orizzontale che verticale, nel rispetto dei vari requisiti richiesti dal d.lgs. n. 22/2015.

In particolare, è ammessa loro la possibilità di accedere anche laddove il lavoratore part time abbia un ulteriore rapporto lavorativo, sempre a tempo parziale. In questo caso, a determinate condizioni, è ammessa una cumulabilità parziale⁴¹⁷. Le condizioni richieste sono: il lavoratore titolare di due o più rapporti di lavoro part time interrompe uno di questi per licenziamento, dimissioni per giusta causa o risoluzione consensuale; il reddito percepito dagli altri rapporti di lavoro corrisponda ad un'imposta lorda pari o inferiore alle detrazioni spettanti ai sensi dell'art. 13 TUIR e il lavoratore ha comunicato all'Inps entro trenta giorni dalla domanda di NASpI l'ulteriore reddito annuo previsto⁴¹⁸.

Segue: Il contratto di somministrazione di lavoro

Il contratto di somministrazione di lavoro, in aggiunta a quanto già detto⁴¹⁹, prevede che nelle ipotesi in cui vi sia il mancato utilizzo del lavoratore da parte del sistema produttivo e quindi per esempio qualora egli risulti in attesa di assegnazione presso l'impresa utilizzatrice sia a lui riconosciuta una indennità di disponibilità a carico del datore di lavoro che di fatto compensa il lavoratore per la messa a disposizione delle sue energie lavorative. L'art. 37 del d.lgs. n. 81/2015, prevede in particolare che tale indennità di disponibilità sia assoggettata a contribuzione previdenziale per il suo effettivo ammontare, in deroga alla normativa in materia di minimale contributivo. Pertanto, durante il periodo di disponibilità il lavoratore non subisce

⁴¹⁷ Art. 9 d.lgs. n. 22/2015.

⁴¹⁸ Per approfondire il tema della cumulabilità tra Integrazione salariale e redditi da lavoro si rinvia alla lettura della Circolare di Fondazione Studi Consulenti del Lavoro del 26 aprile 2021, che in particolare ricostruisce il seguente ragionamento: *“la Corte di Cassazione, con la sentenza n. 3116 del 9 febbraio 2021, ribadendo il principio della parziale cumulabilità tra integrazione salariale e altre attività remunerate - con la conseguente riduzione della integrazione salariale in proporzione ai proventi del lavoro svolto - ha confermato che il lavoratore debba rispettare, quale condizione essenziale per il mantenimento del diritto alla fruizione della cassa integrazione, quella che l'INPS sia preventivamente informato dell'avvio dell'attività remunerata presso un altro datore di lavoro, così come previsto dalla norma”* p. 2.

⁴¹⁹ Si v. *supra* § 2.5.3.

una riduzione della contribuzione accantonata a fronte del fatto che i contributi previdenziali, data la deroga alla regola generale del rispetto del minimale contributivo, dovranno essere versati per il loro effettivo ammontare.

La questione controversa emerge nei casi in cui il lavoratore somministrato a tempo indeterminato venga licenziato, in tali occasioni risulta necessario stabilire se ai fini del riconoscimento del trattamento di disoccupazione ordinaria debba considerarsi anche l'indennità di disponibilità e quindi se ai fini della individuazione della retribuzione assunta a riferimento per il calcolo dell'indennità di disoccupazione ordinaria si debba fare ricorso anche all'indennità di disponibilità o anche alla retribuzione percepita in costanza di rapporto di lavoro oppure anche alla retribuzione minima giornaliera.

Il d.lgs. n. 276 del 2003, e la Circ. Inps del 13 marzo 2006, n. 41, avevano di fatto chiarito che l'indennità di disponibilità concorreva alla quantificazione dell'importo effettivo dell'indennità di disoccupazione.

All'interno del contratto di lavoro stipulato tra il somministratore ed il somministrato può realizzarsi la cosiddetta "*indennità di disponibilità*", che è soggetta alla contribuzione generale obbligatoria, ma è esclusa dal computo di ogni istituto di legge o di contratto collettivo (art. 22, co. 3).

La circolare poi chiariva al par. 1.3. che "*Nell'istruttoria delle domande di indennità ordinaria di disoccupazione con requisiti normali il periodo temporale interessato dall'indennità di disponibilità deve essere considerato utile ai fini della ricerca del requisito contributivo.*"

Relativamente poi al caso in cui la retribuzione percepita dal lavoratore somministrato risulti essere inferiore a quella dell'indennità di disponibilità, si pensi all'ipotesi di assunzione dello stesso con un contratto di lavoro a tempo parziale, ad oggi non risulta essere più operativa la garanzia prevista dall'art. 4, co.4, della l. n. 196/1997⁴²⁰ che di fatto assicurava al lavoratore la percezione di un importo pari alla predetta indennità con conseguente onere della differenza economica a carico dell'impresa fornitrice. A fronte dell'assenza di tale previsione, oggi laddove la retribuzione percepita sia inferiore all'indennità di disponibilità, da un punto di vista contributivo verranno applicate le regole della riparametrazione oraria dei relativi oneri, a fronte del fatto che il versamento contributivo risulta essere dovuto per un ammontare rapportato al numero effettivo delle ore di lavoro espletate dal lavoratore impiegato a tempo parziale.

⁴²⁰ Art. 4, co.4, l. n. 196/1997 "*Nel caso in cui la retribuzione percepita dal lavoratore per l'attività prestata presso l'impresa utilizzatrice, nel periodo di riferimento mensile, sia inferiore all'importo della indennità di disponibilità di cui al comma 3, è al medesimo corrisposta la differenza dalla impresa fornitrice fino a concorrenza del predetto importo*", abrogato con art. 85, co.1, lett. f) d.lgs. n. 276/2003.

Segue: Il contratto di appalto

In materia di appalti, a completamento di quanto già visto *supra* §2.5.4., è prevista la responsabilità solidale⁴²¹ del committente con l'appaltatore per i contributi previdenziali dovuti da quest'ultimo entro il limite di due anni dalla cessazione dell'appalto⁴²². Anche laddove si configuri l'ipotesi di distacco⁴²³, pur in assenza di un'esplicita previsione in merito all'obbligazione contributiva, si configura una responsabilità del datore di lavoro distaccante per il riconoscimento al lavoratore distaccato dei trattamenti economici e normativi previsti⁴²⁴ che di fatto per estensione determinerebbe anche la conferma dell'imputazione contributiva⁴²⁵.

La *ratio* del regime di solidarietà è quella di garantire il pagamento del corrispettivo e degli oneri previdenziali dovuti, consentendo al lavoratore e agli istituti previdenziali di esperire azioni dirette nei confronti di un soggetto terzo, ovvero il committente, che di fatto ha beneficiato della prestazione lavorativa nell'ambito della quale tali crediti sono maturati⁴²⁶.

Laddove in caso di cessazione dell'appalto il lavoratore impiegato presso l'appaltatore non sia riassunto dall'appaltante e l'appaltatore non abbia nuovi appalti al momento il lavoratore sarà destinatario dell'integrazione salariale, se ne ricorrano le condizioni, oppure il datore potrà procedere con il licenziamento per giustificato motivo oggettivo. Tale fattispecie, infatti, risulta rientrare nei fatti inerenti *“all'attività produttiva, all'organizzazione del lavoro e al regolare funzionamento di essa”*⁴²⁷.

Segue: Il tirocinio

L'interrogativo emerso in precedenza⁴²⁸ con riferimento ai titolari di un rapporto di tirocinio, quali lavoratori senza contratto rispetto ai quali non si configura alcun obbligo contributivo, verteva sulla possibilità di fare ricorso a misure in grado di rilevare tali periodi, comunque di lavoro, ai fini dell'anzianità contributiva.

Attualmente nel nostro ordinamento l'istituto finalizzato a colmare eventuali periodi di vuoto contributivo risulta essere il riscatto⁴²⁹. Tale istituto, però, non

⁴²¹ Il tema è stato approfondito *supra* § 2.5.4.

⁴²² Art. 29 co.2, primo periodo d.lgs. n. 276/2003.

⁴²³ Art. 30, d.lgs. n. 276/2003.

⁴²⁴ Art. 30, co. 2, d.lgs. n. 276/2003.

⁴²⁵ Per approfondire R. PESSI, *Lezioni di diritto della previdenza sociale* cit., p. 223.

⁴²⁶ Nota INL, 19 novembre 2019, n. 9943.

⁴²⁷ Art. 3 l. n. 604/1966.

⁴²⁸ Si v. *supra* §2.6.1.

⁴²⁹ Per la disciplina generale del riscatto si rinvia *supra* §3.1.2.

trova applicazione con riferimento ai periodi di tirocinio. Questo determina un effettivo vuoto e un'evidente limitazione, in relazione all'esercizio di tale istituto, che conseguentemente impatta sull'effettiva applicazione dell'art. 38, co.2 Cost. nei riguardi di coloro che di fatto non sono titolari di un reale contratto di lavoro ma che al contempo si impegnano nel rendere la propria prestazione lavorativa verso un altro soggetto. Inoltre, se si pensa alle ipotesi di tirocini per persone diversamente abili che possono raggiungere anche la durata massima di 24 mesi, si comprende come la mancata contribuzione e la correlata impossibilità di riscattare tali periodi, comunque di lavoro, incidano in modo tangibile e in negativo sulla posizione contributiva del lavoratore e sulla stessa maturazione del diritto alla pensione.

Diviene allora necessario promuovere misure volte a valorizzare maggiormente ai fini previdenziali tali periodi di lavoro, in particolare *“potrebbero essere previsti meccanismi più coerenti come il riscatto, che consentirebbero così di recuperare periodi della vita produttiva che non hanno dato luogo a contribuzione”*⁴³⁰.

Segue: I lavoratori iscritti alla Gestione separata Inps

In precedenza sono state analizzate le forme di lavoro parasubordinato⁴³¹ con specifico riferimento ai lavoratori su piattaforma (*supra* §2.7.1.) e alle collaborazioni coordinate e continuative (*supra* §2.7.2.).

Come emerso già nella disamina condotta la progressiva assimilazione di queste forme di lavoro etero-diretto o etero-organizzato alla disciplina del rapporto di lavoro subordinato è pressoché completa: le co.co.co. ex art. 409 c.p.c. hanno un regime di contribuzione piena pari al 34% e quelle ex art. 2 del d.lgs. n. 81 del 2015, sono interamente destinatarie della disciplina previdenziale del lavoro subordinato. Le uniche peculiarità permangono nel caso dei lavoratori c.d. su piattaforma che esercitano la propria prestazione in maniera autonoma e che pertanto sono destinatari della disciplina prevista dal Capo V-bis del d.lgs. n. 81/2015 e sono, dunque, iscritti alla Gestione separata autonomi, ex art. 2, co. 26, l. n. 335/1995. L'obbligo di iscrizione alla c.d. Gestione residuale permane anche con riferimento ai collaboratori coordinati e continuativi, rispetto ai quali permangono alcuni profili problematici, quale una ridotta capacità reddituale, imputabile ad una più contenuta remunerazione oltre che ad un frequente ridotto orario di lavoro; una crescente frammentarietà della propria posizione contributiva, a fronte del fatto che tale forma di collaborazione generalmente attiene ad una fase della vita e laddove poi il

⁴³⁰ L. TADINI, *Tirocini e riscatto: un percorso possibile*, in Bollettino ADAPT, 2 dicembre 2013.

⁴³¹ Si v. *supra* § 2.7.

lavoratore in oggetto diventi dipendente subordinato si troverà di fronte alla necessità di riunire i contributi versati presso le differenti gestioni⁴³².

È possibile, altresì, individuare alcune problematiche comuni alle due tipologie di lavoratori autonomi sopracitati (co.co.co. e i lavoratori su piattaforma autonomi entrambi destinatari però della disciplina del lavoro autonomo), che in aggiunta a quelle esposte relative alla saltuarietà delle commesse e alla possibilità di maturare contributi in differenti gestioni previdenziali, derivano dalla loro iscrizione alla Gestione Separata Inps⁴³³.

Il primo aspetto peculiare che distingue la Gestione Separata Inps dalle forme di assicurazione ricomprese nell'AGO⁴³⁴ è l'assenza di una retribuzione minima sulla quale parametrare la contribuzione, oltre ad una stretta correlazione tra contributi e prestazioni. Non opera, infatti, il parametro del minimale contributivo, tale per cui non è presente l'obbligo di accreditare un importo contributivo non inferiore a quello definito dalla legge o dalla contrattazione collettiva nazionale di riferimento (art. 7, co. 1 d.l. n. 463/1983 conv. in l. n. 638/1983)⁴³⁵. Non solo, ma i soggetti che a fine anno abbiano versato alla gestione un importo complessivamente inferiore a

⁴³² R. PESSI, *Lezioni di diritto della previdenza sociale* cit., p. 426.

⁴³³ Sul ruolo della Quarta Gestione Inps si richiama il passaggio della sent. Corte Cost. 28 novembre 2022, n. 238 ripreso anche nella nota a sentenza a cura di M. CINELLI, *Casse di previdenza dei professionisti e quarta gestione Inps: un rapporto (troppo) eccentrico?* (Corte costituzionale, 28 novembre 2022, n. 238; Corte di cassazione, sezione lavoro, 10 febbraio 2023, n. 2987, Corte di cassazione, sezione lavoro, 14 dicembre 2018, n. 32508) in RDSS, n. 1, 2023, p. 23 “la Gestione separata dell’Inps, in quanto istituto volto a colmare i «vuoti» della tutela previdenziale «e a realizzare la finalità dell’estensione soggettiva ed oggettiva della tutela medesima», può ben essere definita come «istituto residuale», la cui funzione e il cui fondamento si radicano nel «principio di universalità delle tutele assicurative obbligatorie, relative a tutti i lavoratori (art. 35 Cost.) rispetto agli eventi indicati nell’art. 38 secondo comma, Cost.”. Sempre sul ruolo della Quarta Gestione Inps si rinvia a M. CINELLI, *Positività e incongruenze della quarta Gestione dell’Inps*, RDSS, n. 4, 2014, che nella parte introduttiva al tema in oggetto si sofferma sulle finalità che hanno ispirato l’istituzione della c.d. Gestione Separata, prima tra tutte la prospettiva universalistica della tutela previdenziale, nell’ottica di arrivare a colmare una grave “smagliatura in quella tutela del lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni, che la Costituzione intende che sia garantita con carattere di assoluta generalità, e non può non comprendere anche l’aspetto previdenziale” p. 310. L’A. poi si dedica all’analisi di alcune incongruenze nel funzionamento di questa gestione Inps, oltre che alle lacune presenti nell’ambito del livello di protezione offerto, p. 311 e ss.

⁴³⁴ Sulle caratteristiche proprie della Gestione Separata si v. M. SQUEGLIA, *Sulla tutela previdenziale dei collaboratori etero-organizzati e dei riders autonomi. A proposito delle due sentenze del Tribunale di Milano*, op. cit., pp. 115 ss.

⁴³⁵ Sul punto si veda C. D’ALOISIO, *Il sistema di calcolo contributivo garantisce a tutti i lavoratori una pensione minima?* cit., p. 627. L’A. ricostruisce questo ragionamento riportando il seguente esempio: “Specificamente, vi è l’accredito di contribuzione per una settimana se la contribuzione è pari al 30% dell’importo del trattamento minimo mensile di pensione a carico del FLPD (art. 7, c. 1, d.l. n. 463/1983, conv. con modificazioni nella l. n. 638/1983). Regola questa che si applica a tutti i lavoratori assicurati presso l’Inps, con esclusione di quelli addetti ai servizi domestici e familiari, agli operai agricoli, agli apprendisti e per il periodo del servizio militare (art. 7, c. 5, d.l. n. 463/1983, conv. con modificazioni nella l. n. 638/1983)”.

quello calcolato sul minimale imponibile che vale per le gestioni degli artigiani e degli esercenti attività commerciali, si vedono accreditato un numero di mesi di anzianità assicurativa ridotto in proporzione della minor somma versata. Questo determina in primo luogo una dilatazione dei tempi per la maturazione del requisito di anzianità assicurativa cui la legge subordina l'accesso al pensionamento⁴³⁶.

È altresì assente il riferimento ad un valore contributivo minimo idoneo a far maturare il periodo temporale di svolgimento dell'attività anche laddove i redditi prodotti durante tale periodo siano di importo limitato⁴³⁷.

Si ricorda, altresì, come fino a due anni fa fosse assente una protezione pensionistica nelle ipotesi di un vuoto contributivo imputabile alla discontinuità lavorativa⁴³⁸.

Un'ulteriore peculiarità attiene alla determinazione della copertura previdenziale per gli iscritti alla Gestione separata, che di fatto è parametrata al reddito effettivamente dichiarato ed è ripartita per 2/3 a carico del committente e per 1/3 a carico del lavoratore⁴³⁹.

Con riferimento all'aliquota applicabile⁴⁴⁰, se da un lato è corretto affermare che ad oggi si assiste ad una armonizzazione tra le diverse categorie professionali, lavoratori dipendenti e iscritti alla Gestione Separata Inps⁴⁴¹, dall'altro questa procedura ha comportato alcune controindicazioni, tra le quali con riferimento ai lavoratori parasubordinati un più basso coefficiente di calcolo delle pensioni rispetto a quello previsto per i lavoratori subordinati che non è stato affiancato da un correttivo alle regole pensionistiche del regime generale, nonostante tali lavoratori siano impiegati in attività discontinue e di limitata redditività⁴⁴². Senza poi considerare che il maggior prelievo contributivo non corrisponde ad un

⁴³⁶ Sul punto si veda M. CINELLI, *Positività e incongruenze della quarta Gestione dell'INPS* cit., p. 314 e ss., che riconduce tale previsione non ad una scelta del legislatore volta a penalizzare la categoria dei lavoratori autonomi, quanto ad una conseguenza imputabile alla struttura stessa dell'ordinamento previdenziale e a titolo esemplificativo ricorre ad un parallelismo con il lavoratore a tempo parziale, rispetto al quale si verifica una contrazione dell'anzianità contributiva assicurativa a fronte di una riduzione delle settimane accreditabili dovuta al minor orario di lavoro.

⁴³⁷ Tale previsione opera, invece, con riferimento agli iscritti ai Fondi Pensione Lavoratori Dipendenti, art. 1, co. 1, l. n. 338/1989; e anche per gli iscritti alle gestioni speciali Inps art. 1, co. 1 l. n. 233/1990.

⁴³⁸ La sola eccezione si ravvisa nell'introduzione della DIS-COLL ad opera della Legge di Bilancio 2022, l. n. 234/2021 art. 1, co. 233, rispetto alla quale però si segnala la sua applicabilità con decorrenza solo dal 1° gennaio 2022.

⁴³⁹ Art. 2, co. 30 l. n. 335/1995.

⁴⁴⁰ Sull'attuale importo delle aliquote applicabili si rinvia a Circ. Inps 29 gennaio 2024, n. 24. In particolare, per i collaboratori e figure assimilate le aliquote per il 2023 sono pari al 35,03% per coloro tenuti alla contribuzione aggiuntiva alla DIS-COLL, per coloro che invece non ne beneficiano è pari al 33,72%.

⁴⁴¹ Su questa progressiva uniformità delle aliquote si pone in maniera critica M. CINELLI, *La protezione sociale dei lavori atipici*, in *DL*, 2000, 4, pp. 273 ss.

⁴⁴² Sul punto M. CINELLI, *Occupazione, protezione sociale, nuovi modelli di welfare: alcune riflessioni*, in *Jus*, 2010, 3, pp. 419 ss.

maggiore accantonamento sulla posizione personale dell'assicurato, ma in una riduzione dello spazio del risparmio personale⁴⁴³.

È evidente come alcuni profili problematici relativi alla posizione previdenziale di tali lavoratori siano imputabili alla regolamentazione interna a tale Gestione, alla quale si cerca in parte di ovviare promuovendo il ricorso alla contribuzione volontaria. Il contributo in oggetto si determina applicando l'importo medio dei compensi percepiti nell'anno di contribuzione precedente alla data della domanda, l'aliquota IVS di finanziamento della Gestione vigente per i soggetti privi di altra tutela previdenziale e non titolari di pensione è per il 2024 per i collaboratori e figure assimilate pari al 33%⁴⁴⁴. Il minimale per l'accredito nello stesso anno è fissato a 18.415 euro e pertanto l'importo minimo dovuto da coloro che decidono di ricorrere alla prosecuzione volontaria non potrà essere inferiore a 6.077,04 euro su base annua e 506,42 euro su base mensile⁴⁴⁵.

Come si evince anche da tali indicazioni è chiaro come tali importi possano costituire un ostacolo all'utilizzo dell'istituto della prosecuzione volontaria soprattutto con riferimento a coloro che risultano essere privi di una continuità nell'impiego.

Tra le possibili soluzioni a queste problematiche strutturali e congenite al funzionamento della Gestione separata Inps vi è una corrente di pensiero che propende per l'estensione della copertura previdenziale a tutti i tipi di attività lavorativa (ad es., nell'ipotesi di lavoro occasionale, anche per la parte di reddito inferiore a 5.000,00 euro) in aggiunta alla previsione generalizzata di una contribuzione minima (quindi, anche per la gestione separata)⁴⁴⁶.

⁴⁴³ Sul punto M. C. DEGOLI, *L'adeguatezza pensionistica e la crisi del modello assicurativo* cit., p. 188.

⁴⁴⁴ Circ. Inps 21 febbraio 2024, n. 36.

⁴⁴⁵ Circ. Inps 21 febbraio 2024, n. 36, par. 7.

⁴⁴⁶ Si veda C. D'ALOISIO, *Il sistema di calcolo contributivo garantisce a tutti i lavoratori una pensione minima?*, cit., p. 629.

3.2. Misure *de iure condendo*

La seconda parte del Capitolo III⁴⁴⁷ sarà dedicata ad una ricognizione degli interventi che potrebbero essere promossi per favorire un cambiamento strutturale del sistema di previdenza sociale verso una piena adesione dello stesso alle trasformazioni che l'ordinamento giuridico e lo stesso mercato del lavoro stanno quotidianamente affrontando.

Verrà, in particolar modo, messa in luce l'importanza di una promozione nei diversi percorsi di formazione e istruzione dell'educazione previdenziale, affinché ciascun lavoratore, e cittadino più in generale, sia consapevole e cosciente del funzionamento del sistema pensionistico, e di sicurezza sociale italiano, così da poter progettare in maniera oculata la propria carriera contributiva.

Sarà poi utile al fine prospettato procedere nell'analisi di alcune delle principali proposte di riforma normativa che sono state avanzate negli anni, rispetto alle quali sarà possibile, e lo si anticipa già in questa sede, individuare un *fil rouge* che muove dalla necessità, sempre più condivisa nel tempo, di un ripensamento del metodo di calcolo delle pensioni, di una maggiore adesione ad una corrispettività all'attività lavorativa prestata durante la vita attiva, oltre che al necessario intervento sussidiario in capo agli istituti di natura assistenziale, il tutto *in primis* rivolto a quei lavoratori che presentano carriere miste, corte o discontinue⁴⁴⁸.

L'ultima parte del Capitolo III sarà invece riservata al contesto sovranazionale, ed in particolare ad una ricognizione di quelle misure promosse nell'Unione Europea, che di fatto si presentano come in grado di incidere, anche solo quale monito di riferimento, per la promozione di un cambiamento significativo del sistema previdenziale italiano, oltre che alla comprensione di quelli che sono i valori e i principi in materia ai quali anche l'Italia è chiamata ad uniformarsi quanto prima.

3.2.1. La centralità dell'educazione finanziaria, assicurativa e previdenziale

Promuovere un'educazione finanziaria, assicurativa e previdenziale significa favorire canali di formazione specifici che possano essere messi in atto a partire dai gradi di istruzione primaria e secondaria fino ai corsi di formazione fruiti dagli adulti, questo perché conoscere il funzionamento del sistema pensionistico italiano,

⁴⁴⁷ In particolare, si v. *infra* da §3.2.1. a §3.2.3.

⁴⁴⁸ M. C. DEGOLI, *Riflessioni sull'adeguatezza pensionistica delle carriere lavorative miste, corte e discontinue*, intervento al XX Congresso Nazionale AIDLaSS 2021, AIDLASS (a cura di), *Il diritto del lavoro per una ripresa sostenibile*, in *Annuario di diritto del lavoro*, n. 57, la Tribuna srl.

nei pilastri che lo compongono, si rivela un'esigenza ineludibile⁴⁴⁹ e funzionale a promuovere investimenti oculati, consapevoli e coscienti sul proprio futuro, ma significa anche promuovere quel libero arbitrio e quella piena libertà di adesione che di fatto l'art. 3, co.3., d.lgs. n. 252/2005 rimette ai singoli individui.

L'alfabetizzazione rispetto a tale materia è ancora ridotta⁴⁵⁰ ed è anche una delle principali cause della mancata adesione ai fondi complementari⁴⁵¹.

Inoltre, come emerge nel Rapporto 2023 sull'Educazione finanziaria elaborato dal Comitato Edufin, l'indagine condotta *“ha confermato che un adeguato livello di conoscenze finanziarie e previdenziali permette di avere una maggiore consapevolezza dell'importanza di programmare l'accumulazione di risparmio ai fini previdenziali”*⁴⁵². Nel nuovo assetto pensionistico, infatti, sono centrali le scelte che ciascun individuo compie nella prospettiva della transizione dalla vita attiva a quella inattiva, al fine di evitare anche quel deficit di risparmio previdenziale che potrebbe andare a prodursi in futuro.

Rispetto alla conoscenza della modalità di calcolo del proprio assegno pensionistico (contributiva, mista, retributiva) permane ancora un'ampia confusione e commistione⁴⁵³. Le lacune sono trasversali ma tendono ad accentuarsi nei lavoratori con minore anzianità contributiva. Tra i lavoratori cui si applicherà integralmente il metodo contributivo ben il 30% ha indicato di non sapere quale sarà il metodo applicato, il 12% ha dichiarato che avrebbe subito l'applicazione di un metodo retributivo e un ulteriore 18% ha dichiarato che la propria pensione sarà calcolata in prevalenza con il metodo retributivo. I lavoratori che hanno indicato l'opzione corretta (interamente con il metodo contributivo) sono stati il 19%⁴⁵⁴.

Questa, molto spesso, erronea percezione del funzionamento del sistema pensionistico pubblico costituisce sicuramente anche il substrato causale della

⁴⁴⁹ Sul punto si riporta anche un passaggio della Relazione *“Una traccia per una Strategia nazionale per l'educazione finanziaria, assicurativa e previdenziale”* disponibile qui: https://www.quellocheconta.gov.it/it/pdf/chi_siamo/Strategia.pdf

Si legge: *“Conoscenze economiche e finanziarie di base sono sempre più necessarie per l'esercizio consapevole della cittadinanza economica. Sempre più spesso e in un numero crescente di paesi, i cittadini sono chiamati a esprimere una valutazione su riforme economiche complesse ed è importante che essi sappiano distinguere tra l'informazione affidabile e quella priva di fondamento”* p.3.

⁴⁵⁰ Nella relazione elaborata da MEFOP, *Gli Italiani e il welfare* cit., luglio 2023, approfondita *supra* § 3.1.4., Tabella n. 15, p. 31, si rileva come quasi la metà degli intervistati (il 45%) sia risultato poco preparato, per nulla preparato (14%) e solo il 5% molto preparato. Se poi si guarda alla preparazione effettiva, p. 31, la percentuale degli intervistati per nulla preparati sale fino al 28% mentre si abbassa quella dei poco preparati (30%).

⁴⁵¹ Sul tema si rinvia *supra* § 3.1.4.

⁴⁵² Comitato Edufin. (2023, luglio). Rapporto Edufin 2023, *Educazione finanziaria: iniziamo dalla Scuola* cit., p. 28.

⁴⁵³ Relazione *Gli Italiani e il welfare* cit., Mefop, luglio 2023, pp. 11-13.

⁴⁵⁴ *Ibidem*, pp. 11-13.

mancata adesione alle forme di previdenza complementare, la non conoscenza del funzionamento delle istituzioni di previdenza pubblica e privata, unitamente anche alle modalità di calcolo impiegate per la liquidazione della pensione sono fattori che certamente non permettono al singolo individuo di poter definire consapevolmente il trattamento pensionistico futuro e al tempo stesso lo lasciano inerte di fronte al proprio avvenire⁴⁵⁵. Il principale comportamento che, stando ai dati analizzati, i lavoratori intendono mettere in atto per garantirsi un reddito pensionistico adeguato continua ad essere rappresentato dall'aumento e dall'attivazione di forme di risparmio alternative al fondo pensione (32% delle risposte). L'adesione alla previdenza complementare o il versamento di maggiori contributi raccolgono invece il 23% delle risposte⁴⁵⁶.

Alcune iniziative di educazione finanziaria, ma anche di taglio previdenziale di fatto sono già presenti, a titolo esemplificativo si pensi ai percorsi di formazione rivolti ai docenti di ogni ordine e grado progettati dalla Banca d'Italia in collaborazione con il Ministero dell'Istruzione.

Nell'offerta formativa di questi percorsi si trova anche, se pur chiaramente in maniera differenziata per i diversi livelli di istruzione e formazione, una particolare attenzione ad un percorso formativo che sia in grado di trasmettere anche nozioni *“per garantirsi una pensione adeguata”* considerate quali *“competenze di base importanti, come saper navigare su internet o guidare un'automobile”*⁴⁵⁷.

Una mobilitazione attiva su questo piano è stata avviata in Italia dal 2017 mediante l'istituzione di una Strategia nazionale di educazione finanziaria, assicurativa e previdenziale⁴⁵⁸ la cui attuazione è demandata ad un apposito *“Comitato per la*

⁴⁵⁵ Per approfondire CENSIS, *Promuovere la previdenza complementare come strumento efficace per una longevità serena*, 2013, disponibile qui:

https://www.covip.it/sites/default/files/notizie/RAPPORTO_CENSIS.pdf. Se pur si tratta di un'analisi non recente, affronta quelli che sono, ancora oggi, temi alquanto attuali afferenti perlopiù all'analisi delle principali cause che determinano una scarsa adesione alla previdenza complementare, si legge, in particolare: *“Quindi la previdenza complementare sconta oggi difficoltà legate sia a fattori di contesto, come i redditi lenti, il basso risparmio possibile e la paura di perdere il lavoro, sia fattori specifici che la rendono meno attraente agli occhi dei lavoratori rispetto a forme alternative di collocazione delle proprie risorse per una vecchiaia serena”* p. 1.

⁴⁵⁶ Ibidem.

⁴⁵⁷ Banca d'Italia, *“Le iniziative di educazione finanziaria” giovani, adulti, per tutti*, disponibile qui: https://economiepertutti.bancaditalia.it/progetti-educativi/Brochure_eventi_iniziative_educazione_finanziaria_2024.pdf

⁴⁵⁸ Adottata in attuazione di quanto disposto dall'art. 24 bis del d.l. 23 dicembre 2016, n. 237, conv.con modif. in l. 17 febbraio 2017, n. 15, recante *“Disposizioni urgenti per la tutela del risparmio nel settore creditizi”*, l'articolo in commento stabilisce *“Disposizioni generali concernenti l'educazione finanziaria, assicurativa e previdenziale”*.

*programmazione e il coordinamento delle attività di educazione finanziaria”*⁴⁵⁹ che di fatto nei pochi anni di operatività ha prodotto indagini, ricerche e ha promosso percorsi e strumenti formativi alla portata di tutti⁴⁶⁰.

Non sono, inoltre, assenti iniziative e proposte di riforma normativa⁴⁶¹ che mirano ad una positivizzazione di quanto detto nell’ottica che queste competenze di base che partono da nozioni di previdenza, finanziarie e di investimento e risparmio possano trovare una collocazione definita all’interno dei cicli di istruzione e formazione già esistenti⁴⁶².

Promuovere un’attenta educazione previdenziale del lavoratore significa, dunque, in primo luogo coinvolgerlo in modo attivo rendendolo edotto di quelli che sono i meccanismi che regolano la tutela previdenziale, affinché non rimanga indifferente ad eventuali vuoti contributivi e sia lui stesso autonomo nel mobilitarsi per l’attivazione di tutti gli strumenti rimediali a sua disposizione, come l’automatismo delle prestazioni e la costituzione di una rendita vitalizia e che al contempo sia in grado di comprendere i vantaggi offerti dalla previdenza complementare, che se letta in prospettiva di lungo termine è funzionale a favorire la costruzione della propria posizione contributiva.

⁴⁵⁹ Per approfondire si veda: il Dossier “*Una traccia per una Strategia nazionale per l’educazione finanziaria, assicurativa e previdenziale – L’educazione finanziaria, assicurativa e previdenziale: una visione per il futuro*”, disponibile qui: www.quellocheconta.gov.it; e la Relazione presentata dal Ministero dell’Economia e delle Finanze, Franco, nel settembre 2022, sullo stato di attuazione della Strategia Nazionale per l’educazione finanziaria, assicurativa e previdenziale, disponibile qui: https://documenti.camera.it/_dati/leg18/lavori/documentiparlamentari/indiceetesti/233/005/INTERO.pdf

⁴⁶⁰ Per un quadro completo si v. il materiale disponibile qui: www.quellocheconta.gov.it

⁴⁶¹ Si richiamano, in particolare, il disegno di legge n. 155, d’iniziativa del senatore Damiani, Rubricato “*Modifiche alla legge 20 agosto 2019, n. 92, concernenti l’introduzione dell’educazione finanziaria nell’ambito dell’insegnamento dell’educazione civica*”, disponibile qui: https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Ddliter/testi/55326_testi.htm e il ddl n. 288 d’iniziativa reperibile qui: <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01368192.pdf>, della senatrice Sbroliini, che presenta la medesima denominazione. Questi due disegni di legge promuovono l’educazione finanziaria nel primo e nel secondo ciclo di istruzione. Di condivisibile finalità risultano essere anche i disegni di legge n. 158 e 421. Il primo d’iniziativa del senatore Damiani detta alcune disposizioni per favorire l’inserimento dell’educazione finanziaria nelle scuole primarie e secondarie, il secondo d’iniziativa dei senatori Paganella – Tosato e altri ripercorre il medesimo tema in modo più articolato e complesso. I disegni di legge risultano attualmente in esame in commissione al 29 marzo 2023 e appartengono tutti alla XIX Legislatura, reperibili qui: <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01363306.pdf> e <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01368123.pdf>

⁴⁶² Per approfondire si rinvia alla lettura dell’audizione presso la VII Commissione Cultura e patrimonio culturale, istruzione pubblica, ricerca scientifica, spettacolo e sport del Senato della Repubblica, avente ad oggetto la discussione dei ddl. nn. 155, 158, 288, 421 del Capo del Dipartimento tutela della clientela ed educazione della Banca d’Italia, disponibile qui: https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-vari/int-var-2023/Bianco_insegnamento_edufin_04042023.pdf, 2023 aprile.

3.2.2. Riforme normative

Accanto al perfezionamento e all'implementazione di tutte quelle misure ed istituti che favoriscono la maturazione dei requisiti richiesti per l'accesso al trattamento pensionistico⁴⁶³, l'altra via perseguibile risulta essere quella dell'adozione di una nuova disciplina che regolamenti *ex novo* l'accesso a tale prestazione scardinandone, per quanto possibile e sempre nel perimetro dei principi costituzionali che ne delimitano struttura e funzioni, le fondamenta esistenti.

Il modello bi-partisan

La prima proposta di riforma che si procede ad analizzare, prediligendo un ordine cronologico di studio delle stesse, è quella presentata alle Camere in data 11 dicembre 2009, a.c. 3035, su iniziativa dei deputati Cazzola -Tre ed altri, rubricata: *“Delega al Governo per l'introduzione della pensione di base e l'unificazione graduale dell'aliquota contributiva in favore dei lavoratori alla prima occupazione, nonché per l'introduzione del pensionamento flessibile e per la revisione dei trattamenti previdenziali vigenti”*.

Già dalla lettura della relazione introduttiva, ancor prima delle disposizioni che costituiscono il suddetto disegno di legge, è possibile ricostruire la *ratio* ispiratrice della proposta.

In primo luogo vengono presentate le principali direttrici del cambiamento in atto nel mercato del lavoro, in grado di influenzare in maniera decisiva l'ordinamento previdenziale: l'invecchiamento della popolazione, l'ampliamento e il mutamento della domanda di beni e di servizi uniti ai nuovi bisogni della società oltre che alla necessaria riallocazione delle risorse stanziare all'interno della rete di protezione sociale, a questi si aggiungono anche l'aumento della discontinuità e precarietà delle condizioni di lavoro, la riduzione delle dinamiche retributive per particolari tipologie di soggetti.

Con riferimento in particolare al sistema pensionistico viene messa in luce la sua debolezza imputabile alla *“diversificazione delle aliquote tra lavoratori dipendenti, parasubordinati e autonomi”*⁴⁶⁴, rispetto alle quali non è mai stata sperimentata una convergenza delle aliquote contributive verso un livello intermedio a fronte del timore di una riduzione del montante contributivo dei lavoratori dipendenti e una

⁴⁶³ Si rinvia a quanto già detto *supra* §3.1.1. e §3.1.2.

⁴⁶⁴ Proposta di legge n. 3035, disponibile qui:

http://documenti.camera.it/_dati/leg16/lavori/stampati/pdf/16PDL0033660.pdf, p. 2

conseguente riduzione dell'importo del loro trattamento pensionistico futuro⁴⁶⁵. I risvolti positivi, messi in luce già all'interno di tale introduzione, invece, sembrano essere quelli di una equità e razionalizzazione del sistema di previdenza obbligatoria, di un alleggerimento del cuneo contributivo, che si presenta quale sbilanciato a carico del lavoro dipendente.

Accanto ad un intervento sulle aliquote contributive la delega è orientata alla costruzione di un sistema pensionistico che favorisca l'introduzione di un istituto rivolto alla solidarietà infra-generazionale, attraverso la costruzione di un sistema pensionistico pubblico fondato su due pilastri obbligatori: una pensione di base a carico della fiscalità generale, universalistica che garantisca a tutti i cittadini, al ricorrere di alcuni requisiti, prestazioni minime adeguate alle esigenze di vita, e dall'altra una pensione di secondo livello calcolata in base all'attuale sistema contributivo che garantisca prestazioni aggiuntive in relazione ai contributi versati dai soggetti⁴⁶⁶.

Questo favorirebbe una piena coerenza con il dettato dell'art. 38 co. 1 e 2 Cost. perché assicurerebbe ai cittadini bisognosi i mezzi necessari al mantenimento e ai lavoratori prestazioni adeguate al parametro delle esigenze di vita.

Oltre a questi interventi di matrice prettamente pensionistica, all'interno della proposta, erano contenute alcune previsioni rivolte ad una revisione dei criteri di perequazione (art. 2, co. 1, lett. a)), il ripristino del pensionamento flessibile (art. 2, co. 1, lett. b)), misure di sostegno per gli attuali lavoratori parasubordinati in via esclusiva (art. 2, co. 1, lett. c)), agevolazioni pensionistiche alle lavoratrici madri (art. 2, co. 1, lett. d)), revisione dei requisiti di reddito per la pensione minima nel sistema retributivo ed infine un piano nazionale per il prolungamento della vita attiva (art. 2, co. 1, lett. e)).

Per quanto attiene alla copertura finanziaria della suddetta riforma viene esplicitata l'impossibilità di definire in tale sede l'onere finanziario richiesto a fronte della

⁴⁶⁵ L'art. 1 dell'a.c. 3035 prevedeva l'introduzione per tutti i lavoratori dipendenti, autonomi e per le collaborazioni in via esclusiva alla prima occupazione, che si iscrivano per la prima volta a una delle gestioni di previdenza obbligatoria: lett. a) *"l'applicazione di un'aliquota unica di contribuzione alla gestione di previdenza obbligatoria di appartenenza, in misura complessiva pari al 26 per cento del reddito lordo da lavoro, per due terzi a carico del datore di lavoro e per un terzo a carico del prestatore [...]"* lett. b) *"la generale assimilazione dell'aliquota di computo a quella di contribuzione, salvo regimi speciali o transitori previsti dalla legge"*.

⁴⁶⁶ Disegno di legge a.c. 3035 prevedeva all'art. 1 lett. c) *"riconoscimento di un trattamento pensionistico obbligatorio articolato secondo le seguenti componenti: 1) una pensione di base finanziata dalla fiscalità generale, di importo pari all'assegno sociale di cui all'articolo 3, comma 6, della legge 8 agosto 1995, n. 335, rivalutabile ai sensi del medesimo articolo 3; 2) una pensione calcolata secondo il sistema contributivo ai sensi dell'articolo 1, commi 6 e seguenti, della legge 8 agosto 1995, n. 335, e successive modificazioni [...]"*.

complessità della materia trattata e pertanto viene rinviata la determinazione degli oneri dovuti a prossimi e futuri provvedimenti legislativi (art. 4)⁴⁶⁷.

La proposta di una pensione unica

Sensibilmente differente dal c.d. modello bi-partisan risulta essere invece la corrente dottrinale⁴⁶⁸ che ha avanzato proposte di riforma finalizzate alla sostituzione del finanziamento tramite contribuzione con quello tramite la fiscalità generale, mediante la c.d. ‘pensione unica’⁴⁶⁹.

Questa previsione comporterebbe in primo luogo lo spostamento della prestazione pensionistica all’interno dell’area assistenziale, trattandosi di una prestazione

⁴⁶⁷ La proposta di riforma Cazzola -Treu ponendo al centro del proprio progetto il ripensamento e la progettazione *ex novo* dell’impalcatura originaria del sistema pensionistico, si coniuga positivamente con tutte quelle proposte di riforma avanzate dalla dottrina che promuovono un ripensamento dell’attuale sistema previdenziale e assistenziale. Sul punto si veda: R. PESSI, *Ripensando il welfare*, in Riv. it. dir. lav. 2013, 3, p. 472 e R. PESSI, *La tutela previdenziale ed assistenziale nella Costituzione. Solidarietà economica e sostenibilità sociale*, in RDSS, n. 1, 2019, pp. 37 ss. In particolare si richiamano gli aspetti già messi in luce da M.C. DEGOLI, *L’adeguatezza pensionistica e la crisi del modello assicurativo* cit., p. 241, che di fatto individua in tale proposta di riforma un meccanismo risolutivo anche della precarietà contributiva riferita, in particolare, a quei lavoratori che non rientrano nel socialtipo di lavoratore subordinato a tempo pieno e indeterminato, perché il sistema così come immaginato assicurerebbe a ciascuno di loro “una pensione di base ex art. 38, co. 1 Cost. accompagnata da una pensione calcolata secondo il sistema contributivo che permette di evitare la penalizzazione dei rapporti di lavoro non standard e la fuga dal lavoro regolare”.

⁴⁶⁸ P. SANDULLI, *Le nuove problematiche della previdenza italiana: riflessioni sulle pensioni*, in RDSS, n. 2, 2020, p. 439 ss. Sul punto l’A. si sofferma sull’attuale crisi del sistema previdenziale, ammettendo come sia necessario da un lato operare un contenimento delle prestazioni previdenziali e dall’altro predisporre misure che favoriscano nuove entrate per il finanziamento del sistema, a fronte della, oramai, comprovata insostenibilità dello stesso. Sul punto, dunque, ritiene che sia utile perseguire un “percorso di c.d. fiscalizzazione della previdenza secondo una linea avviata dalla l. n. 214/1997, sia il potenziamento (per modi e misure) del secondo livello pensionistico”, p.441; G. PROSPERETTI, *Categorie giuridiche, lavoro, welfare: l’evoluzione degli istituti giuridici*, in ADL, n. 2, 2017, pp. 301 ss.; P. BORIA, *Una proposta di riforma della previdenza italiana: abolizione dei contributi obbligatori e finanziamento delle prestazioni sociali attraverso la fiscalità generale*, in Rivista di Diritto finanziario e scienza delle finanze, LXX, 1, I, 2011 pp. 94 ss. . Nella letteratura poi si vedano anche più datate proposte di riforma del modello di finanziamento del sistema di sicurezza sociale e di previdenza ispirate dalla fiscalità generale: F. REVIGLIO, F. FRANCO, *La finanza della sicurezza sociale*, Torino, 1975 e L. R. LEVI SANDRI, *Istituzioni di legislazione sociale*, Padova, 1979, pp. 304 ss.

⁴⁶⁹ Per approfondire si veda P. BORIA, *Una proposta di riforma della previdenza italiana: abolizione dei contributi obbligatori e finanziamento delle prestazioni sociali attraverso la fiscalità generale* cit. L’A. nel suo contributo analizza in modo approfondito e complesso quelli che sono i capisaldi di una riforma della previdenza italiana: il diritto alla pensione come diritto di cittadinanza; l’abolizione dei contributi previdenziali e il passaggio dallo schema assicurativo-mutualistico allo schema solidaristico puro proprio della fiscalità generale; l’innalzamento del minimo vitale; l’abolizione della pensione sociale e per i superstiti, tranne per alcune eccezioni e la pensione per gli invalidi civili; la revisione delle aliquote dell’imposta personale sui redditi etc.. pp. 111 e ss.

sociale che dovrebbe essere erogata e garantita a tutti i soggetti al raggiungimento dei settant'anni di età.

Presupporrebbe, inoltre, l'abbandono dello schema assicurativo-mutualistico fondato sul rapporto tra contributi obbligatori e prestazione previdenziale e di conseguenza il diritto alla pensione si tramuterebbe in un diritto di cittadinanza, e più precisamente un diritto sociale immediato che non richiede alcun requisito contributivo. La prestazione previdenziale dovuta al soggetto sarebbe indipendente dal versamento contributivo e risulterebbe finanziata, invece, dalla fiscalità generale.

Il parametro dell'adeguatezza sarebbe riferito così *“ai bisogni effettivi di sopravvivenza nel contesto economico e sociale al fine di assicurare un'esistenza dignitosa e libera [...] verrebbe determinato in ragione alle esigenze primarie della vita quotidiana secondo l'esperienza comune, come può essere l'affitto di una abitazione, delle utenze domestiche [...]”*⁴⁷⁰.

I requisiti per l'accesso oltre a quello di carattere anagrafico (70 anni di età) sarebbero quello della cittadinanza italiana⁴⁷¹ e della residenza ininterrotta in Italia da almeno dieci anni⁴⁷².

Tra le proposte normative avanzate prevaleva la fissazione dell'ammontare mensile a euro 1.000⁴⁷³, che a seguito delle variazioni dell'indice ISTAT oggi raggiungerebbe la somma di euro 1.254.

L'effetto principale di questa nuova previsione consiste sicuramente nel riconoscere a tutti i cittadini l'accesso alla pensione e notevoli vantaggi in termini di incremento del reddito per i lavoratori e al contempo per l'impresa, che potrebbe tendere verso un incremento del proprio reddito pari al 50% degli oneri previdenziali sostenuti in precedenza per i compensi da lavoro.

Dal lato dei lavoratori l'eliminazione del prelievo contributivo permetterebbe loro di investire questa somma all'interno dei sistemi di previdenza complementare che potranno poi andare ad integrare il trattamento pensionistico previsto, e al contempo l'effetto più immediato sarebbe quello di rendere nella disponibilità immediata di tali lavoratori un reddito da lavoro più alto. Inoltre, con riferimento ai contributi già versati sarebbe possibile prevederne la canalizzazione nei sistemi di previdenza complementare. Tale sistema favorirebbe sicuramente le forme di previdenza

⁴⁷⁰ M. C. DEGOLI, *L'adeguatezza pensionistica e la crisi del modello assicurativo* cit., p. 229.

⁴⁷¹ Il requisito della cittadinanza vale a limitare la platea dei destinatari ai soli *“membri qualificanti della comunità”*, P. BORIA, *op. cit.*, p. 114.

⁴⁷² Il requisito della residenza costituisce *“una regola che vale a rafforzare il collegamento stabile tra il consociato e la comunità, e che è diretta ad evitare che possano trarre beneficio dalle prestazioni sociali soggetti i quali abbiano trascorso parte rilevante della propria vita all'estero e che quindi abbiano concorso al progresso di altre comunità nazionali”* P. BORIA, *op. cit.*, p. 115.

⁴⁷³ Questo era ad esempio l'importo fissato da P. BORIA, *op. cit.*, p. 119.

complementare e finirebbe così per riconoscere piena centralità a questo ‘secondo pilastro’⁴⁷⁴.

Al tempo stesso l’ulteriore vantaggio sarebbe sicuramente una semplificazione del sistema previdenziale, un incremento dei conti pubblici, un incremento dei redditi del lavoratore e dunque un conseguente aumento dei consumi della famiglia e un incremento del tenore di vita.

Infine, anche per quello che qui rileva l’abolizione dei contributi previdenziali determinerebbe un beneficio per la stabilizzazione del posto di lavoro, fino alla possibile eliminazione del precariato⁴⁷⁵. Questo perché gli oneri previdenziali ‘pesano’ in modo significativo sul costo del lavoro e di conseguenza non ci sarebbe più una predilezione del datore di lavoro verso la scelta di rapporti di lavoro temporanei, saltuari anche meno costosi, perché verrebbe meno tale onere.

Il presupposto però per l’attuazione di quanto descritto sarebbe sicuramente un necessario ripensamento e la completa destrutturazione dell’attuale sistema di previdenza sociale, con indubitabili ricadute sui principi costituzionali che ne costituiscono il substrato di riferimento.

La pensione contributiva di garanzia

Opposta alla previsione di una pensione unica a carico della fiscalità generale si pone invece l’ipotesi di una pensione contributiva di garanzia, prevista dall’art. 2 d.d.l. d’iniziativa dei senatori Nannicini e altri, a.c. 1010, XVIII Legislatura⁴⁷⁶.

Si tratta di una riforma che avrebbe come destinatari tutti quei lavoratori che optano per la liquidazione del trattamento pensionistico secondo il metodo di calcolo contributivo.

Con la particolarità però che oltre ad una soglia minima contributiva fissata a 20 anni di contribuzione sarebbe prevista anche la maturazione di una cifra fissa per ogni anno di contribuzione aggiuntiva fino ad un tetto massimo⁴⁷⁷ che attinge dalla fiscalità generale.

L’art. 2 del presente disegno di legge prevedeva però un ulteriore requisito di accesso alla pensione di garanzia, ovvero che *“il beneficiario non avesse redditi propri assoggettabili all’imposta sul reddito delle persone fisiche per un importo*

⁴⁷⁴ Per un’analisi del ruolo della previdenza complementare nel nuovo assetto prospettato si veda: P. BORIA, *op. cit.*, pp. 125 e ss.

⁴⁷⁵ Ibidem, p. 132.

⁴⁷⁶ Il d.d.l. è disponibile qui: <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01098853.pdf>

⁴⁷⁷ L’art. 2 del d.d.l. n. 1010 del 2019 prevedeva una serie di criteri direttivi dettati al Governo per l’esercizio della delega, tra questi era prevista la maggiorazione dell’importo minimo di pensione di garanzia, in misura pari a 15 euro per ciascun anno di anzianità contributiva superiore al ventesimo, entro il limite massimo di 1.000 euro.

superiore a due volte l'ammontare annuo del trattamento minimo del Fondo pensioni lavoratori dipendenti calcolato in misura pari a tredici volte l'importo mensile in vigore al 1° gennaio di ciascun anno. Dal computo dei redditi sono esclusi i trattamenti di fine rapporto comunque denominati, il reddito della casa di abitazione e le competenze arretrate sottoposte a tassazione separata”.

Tale forma pensionistica andrebbe necessariamente a sostituirsi ad ogni altro strumento di contrasto alla povertà e rientrerebbe a tutti gli effetti nella categoria delle prestazioni assistenziali così da essere più facilmente plasmabile nel tempo.

Dunque, laddove il soggetto soddisfi i requisiti contributivi e anagrafici previsti ma l'importo della prestazione risulti inferiore alla pensione contributiva generale allora il pensionato avrebbe diritto ad un'integrazione a carico della fiscalità generale data dalla differenza tra i due importi.

Al fine però di non incentivare i pensionamenti anticipati l'ammontare dell'integrazione verrebbe riparametrata alla luce della minore anzianità anagrafica e lavorativa.

Si tratta, di fatto, di una soluzione possibile in risposta al rischio demografico oggi affrontato e che presenta una nota continuità con il sistema contributivo attraverso un meccanismo premiale verso chi lavora di più e si mantiene per più tempo nel mercato. Nonostante quest'ultimo aspetto, però, la proposta di una pensione di garanzia risulta facilmente riconducibile all'area assistenziale e, dunque, intenta a minare quella bipartizione tra previdenza e assistenza postulata dalla stessa Costituzione. Inoltre, non avendo la storia contributiva un peso determinante ai fini della maturazione del diritto alla pensione si correrebbe il rischio che vengano incentivate forme di lavoro sommerso.

Con riferimento all'impatto sul bilancio pubblico non si registrano effetti negativi, perché non ci sarebbe esborso immediato e gli incrementi di spesa si verificherebbero in modo graduale con il progressivo ritirarsi dei primi pensionati.

La proposta di una fiscalizzazione degli oneri sociali

Un tema che si è ripresentato più volte nel corso del tempo, anche con riferimento alle varie proposte di riforma sopraesposte è sicuramente quello della possibile fiscalizzazione degli oneri sociali.

Il primo elemento da evidenziare, in parte emerso già anche nelle proposte di riforma che accomunano sia il modello della pensione contributiva di garanzia, sia quello della pensione unica, è la concezione che tale strumento possa costituire una valida risposta ad alcuni degli squilibri che oggi caratterizzano il sistema

previdenziale italiano. In primo luogo, l'attuale crisi demografica⁴⁷⁸ e il conseguente squilibrio esistente tra lavoratori attivi, coloro che finanziano il sistema di previdenza sociale, e i pensionati, coloro che hanno diritto alla prestazione pensionistica, che risulta essere sempre più sbilanciato⁴⁷⁹, tale per cui sembra inevitabile che in un futuro prossimo sarà lo Stato a doversi far carico delle prestazioni di sicurezza sociale⁴⁸⁰.

Procedere dunque, verso, la fiscalizzazione degli oneri sociali in particolare in capo alle imprese, significa incentivare l'operatività dell'istituto della contribuzione figurativa, che andrebbe ad affiancarsi ad una differenziazione del carico previdenziale che risulterebbe redistribuito in ragione della maggior redditività delle imprese stesse, così da operare questa fiscalizzazione degli oneri sociali e la conseguente riduzione del cuneo fiscale⁴⁸¹.

Il tema della fiscalizzazione degli oneri sociali trae origine dal principio di solidarietà sul quale si fonda il sistema di sicurezza sociale. Tale principio coinvolge tutta la collettività nel garantire il funzionamento del sistema di sicurezza attraverso la leva tributaria, ai sensi dell'art. 53 Cost.⁴⁸². Da qui si diparte l'idea di

⁴⁷⁸ Si veda Rapporto ISTAT, *Indicatori demografici*, anno 2023, disponibile qui: https://www.istat.it/it/files/2024/03/Indicatori_demografici.pdf. In particolare, si v. *Figura 6. Popolazione residente di 0-9 anni e di 80 anni e più per regione. Al 1° gennaio 2024, stima, valori percentuali*, 29 marzo 2024. Per approfondire il tema delle dinamiche demografiche e gli effetti sul sistema pensionistico si veda G. PROSPERETTI, *Un nuovo welfare per la società post-industriale*, Giappichelli Editore, Torino, 2008, pp. 33 e ss. In particolare, l'Autore conduce una disamina analitica degli effetti della crisi demografica sul bilancio dello Stato, con una specifica attenzione al tema dell'invecchiamento della popolazione, precisando che "l'emergere di una terza e quarta età pone diversi problemi per i sistemi di protezione sociale, tra i quali una maggiore domanda di prestazioni pensionistiche e sanitarie. Il fatto che gli anziani vivano di più non comporta soltanto una maggiore erogazione di servizi e prestazioni (più pensioni, più degenze ospedaliere, più farmaci) ma anche prestazioni e servizi più costosi, maggiori oneri finanziari, e concentrazione di tali oneri su una quantità di lavoratori attivi in costante diminuzione, che finanziano, per la maggior parte, i programmi di sicurezza sociale. Tali problemi tendono ad aumentare in vista dell'intensificarsi del processo di invecchiamento, con ripercussioni sul sistema pensionistico [...]" p. 35.

⁴⁷⁹ Il tema è già stato approfondito *supra* §1.4.

⁴⁸⁰ Sul punto si rinvia al Sesto rapporto del Centro Studi e Ricerche di Itinerari Previdenziali su "Il bilancio del sistema previdenziale italiano. Andamenti finanziari e demografici delle pensioni e dell'assistenza per l'anno 2017", il quale evidenzia che il rapporto tra occupati e pensionati ha toccato il livello di 1,435 attivi per pensionato (1,417 nel 2016); Si v. anche G. PROSPERETTI, *Ripensiamo lo stato sociale* cit., che in merito al passaggio dal sistema retributivo a quello contributivo mette in luce come il primo effetto indiretto sia stato quello di dar vita ad un "diritto quesito in base ai contributi versati, che però rappresenta un debito per il sistema previdenziale e che questo non sarà in grado di onorare allorché il rapporto tra lavoratori attivi e pensionati tenderà a essere di uno a uno sicché il sistema pensionistico dovrà essere garantito dalla fiscalità generale" p. 207.

⁴⁸¹ Sul tema della fiscalizzazione degli oneri sociali G. PROSPERETTI, *Un nuovo welfare per la società post-industriale* cit., pp. 112 e ss.

⁴⁸² Si veda A. LUCIANI, *Saggio sulla contribuzione previdenziale*, Padova, 1977, pp. 50 ss.

promuovere una fiscalizzazione degli oneri sociali, quale sistema da sperimentare anche per il finanziamento di quello di previdenza sociale, così da operare uno sgravio sul sistema contributivo. La fiscalizzazione era già stata sperimentata nel breve periodo⁴⁸³ quale mezzo per ridurre il costo del lavoro nell'ottica di sostenere la competitività del sistema produttivo nel mercato globalizzato⁴⁸⁴. La riforma che si dipartirebbe andrebbe ad imporre il principio di solidarietà in capo all'intera comunità che sarebbe l'attore principale chiamato a garantire la realizzazione dei diritti di cittadinanza sociale. La conseguenza ultima che poi andrebbe a costituire anche il primo caposaldo di questa riforma sarebbe il ripensamento dell'originario e attuale modello di finanziamento del sistema previdenziale, con un indubitabile intervento a carico della generalità dei cittadini, superando quella bipartizione tra cittadini e lavoratori che invece costituisce la cifra distintiva dell'art. 38, co. 1 e 2 della Carta costituzionale, con la conseguente istituzione, a tutti gli effetti, di un sistema parafiscale e non previdenziale⁴⁸⁵.

Attraverso queste misure fiscali, si potrebbe ridurre significativamente la precarietà contributiva e promuovere una maggiore sicurezza pensionistica per i lavoratori. È pur vero però che all'origine di tale mutamento è richiesto un ripensamento complessivo del sistema di protezione sociale italiano, che progressivamente, come è emerso nella trattazione, metterebbe a rischio il dettato costituzionale dell'art. 38 della Costituzione.

3.2.3. Uno sguardo al contesto comunitario

La questione relativa alla tutela dei lavoratori con carriere brevi e discontinue, dal punto di vista previdenziale, è venuta in rilievo anche sul piano sovranazionale, e più precisamente nel contesto dell'Unione Europea, dove iniziano ad emergere alcuni segnali che indicano un possibile cambio di prospettiva nella regolazione di

⁴⁸³ Un esempio di tale sperimentazione è quanto avvenuto con il d.l. n. 15/1977 convertito in legge n. 102/1977 lo Stato ha previsto la prima forma di fiscalizzazione degli oneri sociali, prevedendo infatti la concessione di un credito corrispondente all'importo di quattro punti di contingenza, maggiorato dei relativi oneri previdenziali per ogni dipendente, ad esclusione degli apprendisti, di importo pari a 14.000 lire mensili. La *ratio* di questa riforma era stata il contenimento del costo del lavoro, della disoccupazione e dell'inflazione attiva.

⁴⁸⁴ Un riferimento in tal senso era già presente nel Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione del 22 dicembre 1998, in cui al punto 3.38 si trova tale affermazione: “ *Il governo e le parti sociali hanno concordato sull'opportunità, che, con la necessaria gradualità, la riduzione del carico contributivo si realizzi attraverso lo spostamento sulla fiscalità generale di funzioni che afferiscono alla cittadinanza sociale*”. Il patto sociale si ricorda però essere un documento programmatico ma potrebbe essere ripreso per individuare il fondamento di una riforma che promuova tale processo di fiscalizzazione.

⁴⁸⁵ Per approfondire G. PROSPERETTI, *Ripensiamo lo stato sociale* cit., pp. 193 ss.

materie che incidono sulla sicurezza, protezione sociale e salute dei lavoratori e che propendono verso un'intensificazione delle attività politiche di consultazione per un mercato del lavoro equo e paneuropeo.

È necessario però premettere che la materia previdenziale non è di stretta competenza del legislatore comunitario, infatti l'art. 153 TFUE con riferimento alla sicurezza sociale riconosce, nell'ottica del principio di sussidiarietà, che gli Stati membri siano chiamati a definire i principi fondamentali dei rispettivi sistemi di sicurezza sociale, senza incidere sugli equilibri finanziari di ciascuna gestione.

Un primo segnale di necessaria riforma degli assetti nazionali e comunitari si ravvisa nel Pilastro europeo dei diritti sociali⁴⁸⁶, che nel principio 12⁴⁸⁷ e 15⁴⁸⁸ richiama l'istanza di tutela e protezione sociale di matrice universalistica, che di fatto sembra prescindere dalla qualificazione giuridica del rapporto di lavoro e che al tempo stesso risulta tenere di conto della crescente flessibilità del mercato del lavoro che ineludibilmente impatta su aspetti previdenziali del rapporto stesso.

È necessario però ricordare che il Pilastro europeo dei diritti sociali si pone, a fronte della sua natura giuridica, come strumento di *soft law*⁴⁸⁹, tale per cui è in grado di orientare le politiche degli Stati membri per favorire migliori condizioni di vita e lavoro in Europa promuovendo azioni che potranno essere intraprese dagli Stati membri dell'UE insieme alle istituzioni europee.

Il dettato però degli artt. 12 e 15 ha sollevato alcune criticità soprattutto per la loro portata, che risulta essere alquanto mitigata da alcune formulazioni in essi impiegate. Se da una parte, infatti, vengono sollecitati gli Stati all'adozione di misure che favoriscano un'adeguata protezione sociale dei lavoratori, anche autonomi, oltre che l'effettivo riconoscimento del diritto ad una pensione adeguata,

⁴⁸⁶ Presentato con la Raccomandazione della Commissione del 27 aprile 2017, e siglato il 27 novembre dello stesso anno dai tre Presidenti del Consiglio, del Parlamento europeo e della stessa Commissione.

⁴⁸⁷ Il principio n. 12 rubricato 'Protezione sociale' recita: *"Indipendentemente dal tipo e dalla durata del rapporto di lavoro, i lavoratori e, a condizioni comparabili, i lavoratori autonomi hanno diritto a un'adeguata protezione sociale"*.

⁴⁸⁸ Il principio n. 15 rubricato 'Reddito e pensioni di vecchiaia' recita: *"a. I lavoratori dipendenti e i lavoratori autonomi in pensione hanno diritto a una pensione commisurata ai loro contributi e che garantisca un reddito adeguato. Donne e uomini hanno pari opportunità di maturare diritti a pensione. b. Ogni persona in età avanzata ha diritto a risorse che garantiscano una vita dignitosa"*. Per approfondire si veda M. C. DEGOLI, *Mind the gap! Sfide contributive nell'era del lavoro flessibile*, cit., p. 608, che in relazione al principio 15 afferma come questo sembri *"confermare l'orientamento, ormai consolidato, della politica previdenziale di prevedere una corrispondenza biunivoca tra i contributi versati e la prestazione pensionistica corrisposta"*.

⁴⁸⁹ Come riportato dal Comitato economico e sociale europeo (Cese), il "Pilastro europeo dei diritti sociali" è "una dichiarazione politica di intenti e che, di per sé, non crea nuovi diritti giuridici applicabili" (v. *Impatto della dimensione sociale e del pilastro europeo dei diritti sociali sul futuro dell'Unione europea*, SOC/564, 19 ottobre 2017, par. 1.3).

al tempo stesso il limite imposto è che tali misure non incidano sull'equilibrio finanziario del sistema stesso. Si tratta di una formulazione che riecheggia alla mente il vincolo di garanzia della 'sostenibilità economico-finanziaria e di bilancio' che abbiamo visto più volte essere in grado di condizionare le scelte legislative nazionali⁴⁹⁰, e che una volta impiegato in ambito comunitario suggerisce l'idea che *"ogni sistema nazionale di protezione sociale non dovrà, anche alla luce dei pur importanti principi ivi affermati, comprometterne la sua sostenibilità finanziaria, sicché si tratta di diritti condizionati dal loro costo, rischiando di rimanere nel limbo delle buone intenzioni"*⁴⁹¹.

Sembra, dunque, confermarsi anche a livello europeo la stretta correlazione tra il pieno riconoscimento dei diritti previdenziali con i principi finanziari e di sostenibilità del bilancio dei singoli stati membri, che di fatto finisce per scoraggiare le riforme più incisive del sistema.

Un richiamo ulteriore all'esigenza di conciliare un'adeguata protezione sociale dei lavoratori rispetto alle trasformazioni del mercato del lavoro, che su più fronti si apprestano a metterne in crisi i principi costitutivi della materia, è la Direttiva UE 2019/1158⁴⁹² che all'art. 9 riconosce come il ricorso al lavoro flessibile sia funzionale a rispondere alle esigenze di cura dei figli e ad ulteriori istanze di assistenza, favorendo così la loro permanenza nel mercato del lavoro. Nel Considerando n. 35 però il legislatore comunitario prende atto delle implicazioni che tali forme contrattuali flessibili hanno con riferimento alla carriera previdenziale del lavoratore stesso, si legge, infatti: *"Benché il lavoro a tempo parziale si sia rivelato utile per consentire ad alcune donne di restare nel mercato del lavoro dopo la nascita di un figlio o l'assistenza a familiari che necessitano di cure o sostegno, lunghi periodi di riduzione dell'orario di lavoro possono determinare una riduzione dei contributi di sicurezza sociale e, quindi, la riduzione o l'annullamento dei diritti pensionistici"*, arrivando così a valutare come queste forme di lavoro possano non favorire il perseguimento e la piena attuazione del diritto ad una pensione 'equa e adeguata'.

In continuità con quanto sancito anche all'interno della Direttiva del 2019 si pongono le considerazioni espresse a livello europeo sul programma di stabilità

⁴⁹⁰ Il tema è stato affrontato *supra* §1.2. e §1.4.

⁴⁹¹ M. D'ONGHIA, *Tensioni tra tecniche e valori nella disciplina delle tutele sociali dei lavoratori flessibili* cit., p.298.

⁴⁹² Direttiva (UE) 2019/1158 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019 relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza e che abroga la direttiva 2010/18/UE del Consiglio.

dell'Italia del 2020⁴⁹³, nella quale viene raccomandato all'Italia, con il sostegno economico e politico dell'Unione Europea di *“fornire redditi sostitutivi e un accesso al sistema di protezione sociale adeguati, in particolare per i lavoratori atipici”*⁴⁹⁴.

Infine, per completare il quadro degli interventi europei in materia pensionistica, si segnala che all'interno del Regolamento n. 2019/1238/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019, ‘sul prodotto pensionistico individuale paneuropeo (PEPP)’ vengono stabilite *“norme uniformi in materia di registrazione, creazione, distribuzione e vigilanza dei prodotti pensionistici individuali distribuiti nell’Unione con la denominazione «prodotto pensionistico individuale paneuropeo» o «PEPP»”*⁴⁹⁵ si tratta di una misura che *“mira a porre rimedio ad uno dei principali problemi in cui si imbattono coloro che, avviato il proprio piano individuale di previdenza complementare in uno Stato membro, decidano successivamente di trasferire altrove la propria residenza, sempre all’interno dell’Unione”*⁴⁹⁶, rendendo, dunque, pienamente operativi il diritto alla libera circolazione dei cittadini comunitari e il regime di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi (artt. 45, 56 e 63 TFUE).

Tale previsione rileva ai fini della presente ricerca con riferimento al ruolo che viene riconosciuto e attribuito alla previdenza complementare, quale strumento che affiancandosi ai singoli pilastri pensionistici nazionali possa promuovere il ricorso alla previdenza complementare partendo dall’assunto che *“le pensioni di vecchiaia rappresentano un presupposto per esercitare i diritti fondamentali sanciti dalla Carta dei diritti dell’Unione europea, compreso l’articolo 25 sui diritti degli anziani [...] di condurre una vita dignitosa e indipendente e di partecipare alla vita sociale e culturale (considerando due)”*.

Dall’altra parte esso promuove anche il c.d. *“Capital market union”*, ovvero si presenta quale strumento in grado di incidere sul sistema economico europeo mediante nuovi investimenti di capitale. Il ruolo del PEPP è, dunque, quello di una misura di previdenza complementare aggiuntiva a quella promossa dai singoli Stati

⁴⁹³ Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2020 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2020 dell'Italia, 20 maggio 2020, COM (2020) 512 final.

⁴⁹⁴ Ibidem, p. 11.

⁴⁹⁵ Art. 1, rubricato *“Oggetto”*.

⁴⁹⁶ M. SQUEGLIA, *Riflessioni critiche sul Pan-European Personal Pension product (PEPP). Perché (non) dobbiamo temere il primo prodotto pensionistico individuale paneuropeo*. Parte I, in *RDSS*, n. 3, 2020, pp. 600 ss.

a livello nazionale⁴⁹⁷ funzionale ad arricchire le possibilità del cittadino comunitario di definire la propria posizione contributiva⁴⁹⁸.

⁴⁹⁷ Considerando n. 10.

⁴⁹⁸ Sulle questioni ideologiche-etiche e di coerenza complessiva del PEPP nel sistema di previdenza complementare dei Paesi membri, si rinvia a M. SQUEGLIA, *Riflessioni critiche sul Pan-European Personal Pension product (PEPP). Perché (non) dobbiamo temere il primo prodotto pensionistico individuale paneuropeo* cit., pp. 606 - 629. Per le riflessioni, invece, di natura tecnico-giuridica, oltre che a quelle di coerenza strutturale, si rinvia a M. SQUEGLIA, *Riflessioni critiche sul Pan-European Personal Pension product (PEPP). Perché (non) dobbiamo temere il primo prodotto pensionistico individuale paneuropeo*. Parte II, in *RDSS*, n. 4, 2020, pp. 752-774.

Capitolo IV. Conclusioni

Sommario – **4.1.** Il necessario cambio di paradigma del modello di previdenza sociale – **4.2.** La compatibilità finanziaria quale parametro di riferimento per ogni possibile riforma

All'esito di questa complessa indagine sembra opportuno provare a delineare alcune prime conclusioni che discendono da una sistematica ricostruzione di quanto emerso nella trattazione che precede, affinché da queste sia poi possibile avanzare nella prospettazione di soluzioni fattive rispetto alla problematica evidenziata nell'introduzione della ricerca.

Dall'analisi condotta, in particolare nel Capitolo I e II, è emerso, sia nella parte dedicata alla definizione del principio di adeguatezza ex art. 38, co.2 Cost., sia in quella rivolta all'analisi del sistema pensionistico, come tale principio costituzionale sia stato plasmato su un idealtipo di lavoratore di riferimento, che è quello del lavoratore subordinato a tempo pieno e indeterminato, e come gli interventi normativi che ne hanno dato attuazione si siano progressivamente strutturati sul medesimo paradigma. Come abbiamo avuto modo di analizzare (Cfr. Cap. I, §1.5.), infatti, il sistema pensionistico è il risultato di un apparato consolidato su un modello di organizzazione del lavoro proprio di un contesto industriale, ben lontano dal cogliere tutte le sfumature che invece oggi risiedono nel contesto sociale ed economico di riferimento.

Questo conferma, dunque, il motivo per il quale ad oggi si assista a fenomeni c.d. di precarietà contributiva, in cui i lavoratori, titolari di un contratto di lavoro non sussumibile nel modello di rapporto di lavoro idealtipico si trovino maggiormente esposti al rischio di non maturare i presupposti, anche minimi, per l'accesso alla prestazione pensionistica, ovvero ad accedere ad un trattamento pensionistico che si rivela quale non rispondente al parametro costituzionale di riferimento.

Il sistema di protezione sociale, oggi esistente, sembra non aver ancora familiarizzato con l'eterogeneità di forme e tipologie contrattuali proprie dell'ordinamento, ma risulta stia tentando di avvicinarsi ad esse con l'obiettivo di regolamentarle mediante la previsione di correttivi e modifiche a istituti già esistenti.

L'intervento, per così dire chirurgico, compiuto progressivamente dal legislatore si mostra ancora inadeguato, perché come abbiamo visto anche nel Capitolo III (in particolare *supra* § 3.1.), le misure attualmente previste non sono sufficienti a coprire tutte le peculiarità delle nuove forme e tipologie contrattuali e soprattutto a colmare o attenuare le implicazioni contributive dovute a questa frammentarietà e non continuità dei rapporti di lavoro.

La prima via possibile diviene, dunque, quella che muove da un adattamento progressivo di questi istituti e misure al nuovo paradigma giuridico di riferimento, e che però deve affiancarsi ad un percorso segnatamente più incisivo che si diparte dalla prospettazione di un intervento strutturale che dia una nuova forma al sistema di protezione sociale esistente, attuando e declinando nella contemporaneità quei principi fondativi che lo caratterizzano, a partire dal brocardo costituzionale dell'adeguatezza della prestazione previdenziale.

Solo attraverso un cambio di paradigma del modello di previdenza sociale sembra sia possibile giungere a riacquisire la primaria funzione ad essa affidata, quella di garantire una prestazione, nel caso analizzato quella pensionistica, che sia pienamente rispondente ad assicurare mezzi adeguati alle esigenze di vita del lavoratore, indipendentemente dalla qualificazione giuridica del rapporto di lavoro di cui risulta essere titolare.

Questo spirito di riforma deve però indubbiamente confrontarsi con la disponibilità finanziaria del sistema, a fronte della chiara matrice pubblicistica che lo connota.

4.1. Il necessario cambio di paradigma del modello di previdenza sociale

In questo scenario la strada forse più immediata, in termini fattivi, è certamente quella di promuovere una serie di correttivi volti a perfezionare tutti quegli strumenti che costituiscono veri e propri antidoti alla discontinuità contributiva (Cfr. Cap. III, §3.1.1. e §3.1.2.). Si tratta, in primo luogo, di superare molte di quelle previsioni che di fatto ne limitano la loro fruibilità, quali ad esempio per gli istituti della totalizzazione e del cumulo in particolare, una revisione del requisito anagrafico e contributivo e il superamento della previsione che richiede la non coincidenza tra periodi contributi, che invece ad oggi diventa difficile da soddisfare a fronte della frammentarietà e discontinuità delle carriere occupazionali; per l'istituto del riscatto la possibilità di ridurre l'onerosità e di prevedere la riscattabilità di periodi attualmente non previsti come quelli di tirocinio; con riferimento alla contribuzione figurativa ammetterne una maggiore operatività ed un'estensione del campo applicativo ed infine per l'istituto della prosecuzione volontaria ridurre, per quanto possibile, l'onerosità.

In questi termini sarebbe, dunque, necessario avviare un ripensamento di tali istituti che consenta, specificatamente per i lavoratori con carriere discontinue, di poter cumulare i contributi da lavoro mediante una procedura semplice, rapida e non onerosa, così da strutturare un sistema opposto a quello attuale, che invece si presenta come *“farraginoso, frutto di una stratificazione nel corso del tempo, che ogni volta lascia per strada qualcuno e che non riesce a proteggere le nuove e sempre più diffuse fragilità emergenti”*⁴⁹⁹.

Tra le risorse già esistenti nelle quali investire vi è certamente anche la previdenza complementare, che si mostra ancora lontana dal poter offrire una copertura previdenziale universale atta a colmare tutti quei divari contributivi imputabili a carriere discontinue, in primo luogo a causa della scarsa adesione che si registra, a sua volta riconducibile alla crescente precarietà del lavoro⁵⁰⁰.

Se, infatti, la previdenza complementare costituisce già una valida risposta del sistema alla fragilità contributiva, dall'altra viene sottoutilizzata dai lavoratori a fronte delle necessarie risorse finanziarie richieste, gravando, il suo finanziamento, su datori di lavoro e lavoratori, che a loro volta sono già *“costretti all'interno del c.d. cuneo previdenziale e fiscale”*⁵⁰¹.

Diventa quindi imprescindibile promuovere un'azione di stimolo rivolta alla previdenza complementare affinché possa ergersi a *“scelta naturale per il lavoratore e una forma di risparmio forzoso”*⁵⁰².

Garantire l'effettiva operatività di questo secondo pilastro significa anche *“consentire la fruizione d'una prestazione previdenziale adeguata ai sensi dell'art 38, co. 2 Cost.”*⁵⁰³ che possa affiancare in maniera concreta l'assicurazione generale obbligatoria.

⁴⁹⁹ V. FILÌ, *Gli strumenti di salvataggio del diritto a pensione per le carriere discontinue*, in RGL, n. 4, 2020, p. 699, sul punto, infatti, l'A. ritiene necessario potenziare e migliorare le tecniche di intervento sulla posizione contributiva, affinché possano favorire la portabilità della propria posizione contributiva da una gestione all'altra.

⁵⁰⁰ Il tema è già stato approfondito *supra* §3.1.4.

⁵⁰¹ V. FILÌ, *Gli strumenti di salvataggio del diritto a pensione per le carriere discontinue* cit., p. 700.

⁵⁰² Ibidem.

⁵⁰³ G. ZAMPINI, *La previdenza complementare a trent'anni dalla riforma: luci e ombre*, in RDSS, n. 1, 2023, p. 103, l'A. sul punto aggiunge: *“La garanzia dell'adeguatezza di cui all'art. 38, co. 2 Cost. troverebbe così realizzazione attraverso iniziative e strutture di tipo pluralistico e, dunque, attraverso il concorso di iniziative pubbliche con impulsi provenienti dall'autonomia privata in generale (forme pensionistiche complementari individuali) e dell'autonomia collettiva in particolare (fonte istitutiva principale, quest'ultima, dei fondi pensionistici complementari c.d.*

Questa concezione che si ritrova in numerose pronunce della Consulta⁵⁰⁴ sancisce l'effettiva correlazione tra previdenza complementare e sistema pubblico di base, quale strumento di attuazione del dettato costituzionale.

Non solo, ma l'esistenza di una legislazione ordinata che sistematizzi la frammentarietà delle fonti che operano in materia di previdenza complementare e che sia coerente con l'inquadramento del sistema pensionistico dettato dall'art. 38, co.2 Cost., ammetterebbe l'esistenza di un nucleo normativo comune con la previdenza obbligatoria, anche per quanto riguarda la fiscalità, e al contempo favorirebbe un'estensione degli strumenti di rafforzamento del credito in ordine ai contributi previdenziali e di quelli a presidio dell'iscritto alla prestazione pensionistica.

*“La previdenza complementare (non solo obbligatoria) concorre, dunque, alla vocazione costituzionale dell'equa tutela previdenziale, contraltare della discontinuità e della fragilità delle carriere lavorative”*⁵⁰⁵.

Sul punto si ravvisa anche come non siano mancate nel tempo proposte, soprattutto promosse dalla dottrina, che auspicano l'introduzione di un regime obbligatorio di adesione alla previdenza complementare⁵⁰⁶, avvalorato anche da un favoritismo per questa strada già emerso nelle sedi internazionali di osservazione dei sistemi pensionistici⁵⁰⁷.

A queste riforme si somma indubbiamente l'urgenza di una revisione complessiva dell'attuale regime contributivo esistente, che partendo dalle peculiarità proprie dei singoli regimi contributi atipici muova verso un ripensamento del modello comune, al fine di superare tutti quei dubbi e interrogativi che emergono dall'adattamento del regime ordinario ai molteplici beneficiari.

chiusi). Il tutto con sostegno, garantito e controllato dallo Stato, conformemente al comma 4 dello stesso art. 38 Cost., in una evidente logica di profonda compensazione tra la sfera dell'autonomia privata medesima ed i meccanismi di regolazione statuale”, p. 104.

⁵⁰⁴ Si v. Corte cost. 8 giugno 2000, n. 178; Corte cost. 16 aprile 2002 n. 121.

⁵⁰⁵ I. VITALE, *Previdenza complementare e portabilità: la sfida della flessibilità* (Corte di cassazione, Sezioni unite, 14 aprile 2022, n. 12209), in *RDSS*, n. 4, 2022, p. 804.

⁵⁰⁶ In tal senso G. ZAMPINI, *op. cit.*, p. 105 l'A, in particolare, ritiene che la soluzione dell'obbligatorietà troverebbe giustificazione anche alla luce del principio di sussidiarietà orizzontale quale modalità di attuazione dei diritti sociali sanciti dalla Costituzione, secondo cui lo Stato e le differenti articolazioni territoriali favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini per lo svolgimento di attività di interesse generale sulla base di tale principio, ex art. 118, co. 4 Cost.

⁵⁰⁷ Si v. Direttiva 2014/50/UE sulla salvaguardia dei diritti pensionistici complementari e il Rapporto OCSE, *Pensions at a glance*, 2023, disponibile qui:

https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/oecd-pensions-at-a-glance_19991363

Questo sembrerebbe possibile da una parte prendendo le mosse da un ripensamento dell'approccio stesso del sistema contributivo così da ipotizzare una proiezione che vada oltre il contratto, idonea a mettere in risalto la marcata differenziazione che esiste tra gli interessi che sono connessi al regime previdenziale, pensionistico, e quelli invece che ruotano attorno al contratto di lavoro; dall'altra avviando una ridefinizione di alcuni dei principi che oggi costituiscono l'ossatura del sistema di previdenza sociale italiano.

Passando in rassegna l'ipotesi che muove da un superamento della qualificazione giuridica del rapporto di lavoro con riferimento al sistema di protezione sociale, si può osservare come tale considerazione risulti avvalorata dal dettato letterale presente all'art. 38, co. 2, Cost. che di fatto mira a tutelare il soggetto indipendentemente dalla qualificazione giuridica del rapporto in essere mettendo invece al centro soltanto l'istanza di tutela della persona. Spingersi oltre il contratto, quindi, significherebbe rispondere a quella propensione già propria del sistema di sicurezza sociale.

Accogliendo tale impostazione allora sarà necessario riformulare gli strumenti strutturali della subordinazione e svincolarsi dallo *status* occupazionale.

L'idea di assicurare la creazione di diritti contributivi legati alla persona del lavoratore, indipendentemente dalla sua qualificazione giuridica si sposa sia con la linea tracciata dall'Europa con il Pilastro dei diritti sociali sia con la mira universalistica del sistema di previdenza sociale (Cfr. Cap. III, §3.2.2. e §3.2.3.).

Tra le possibili vie volte a ripensare il sistema pensionistico attuale e il funzionamento stesso della previdenza sociale si sono strutturate ipotesi di riforma di quei principi che ontologicamente ne determinano il substrato costitutivo. A titolo di esempio è possibile pensare al principio di solidarietà tra generazioni (Cfr. Cap. I, §1.4.2.) che è figlio di un sistema di tipo industriale, che oggi difficilmente si adatta invece al sistema di produzione post-industriale nel quale si inserisce⁵⁰⁸. Pertanto, la prima ipotesi in tal senso sarebbe quella di ripensare la solidarietà quale principio che opera non solo tra lavoratori ma in una prospettiva universale tra cittadini⁵⁰⁹.

⁵⁰⁸ Sul tema v. *supra* §1.1.; §1.2.; §1.5.

⁵⁰⁹ Per approfondire si v. G. PROSPERETTI, *Previdenza sociale e costo del lavoro*, in Nuove tutele, 2012, e G. PROSPERETTI, *Ripensiamo lo stato sociale* cit., nel quale l'A. sul punto riporta questo esempio: "nell'ottica che il lavoro debba garantire la previdenza di ciascun singolo individuo, mentre in una società che non ha lavoro per tutti, la sicurezza sociale diventa un problema universale, e come tale sganciata dalla redditività del lavoro. Succede pertanto che un modesto artigiano paghi più contributi, che una società finanziaria, laddove abbia più addetti della stessa". p. 163.

Non sono poi mancate, come si accennava prima, anche riflessioni che, invece, muovono da un ripensamento di quelle che sono le caratteristiche proprie del sistema pensionistico italiano e che si originano da una solida critica agli interventi di riforma fino ad ora attuati, tra i molti si legge: “*si interviene sull’età pensionabile, si riducono gli emolumenti sulla base di una concezione solidaristica, ma non ci si interroga sulla ratio dell’istituto*”⁵¹⁰.

Sul punto si citano gli spunti di riforma che propendono per una revisione del meccanismo di adeguamento automatico dell’età pensionabile, che secondo la previsione attuale porterà nel 2050 al raggiungimento dei 75 anni di età. Rispetto a questo sarebbe allora auspicabile un rallentamento di questa progressione del requisito anagrafico o in alternativa un limite finale oltre il quale non sia più possibile prevedere ulteriori incrementi. L’altro aspetto attiene invece al requisito dell’anzianità contributiva, rispetto al quale diventa necessario intraprendere una scelta decisa se renderlo suscettibile o meno all’adeguamento automatico. Operando ad esempio una combinazione tra i due parametri che ammetta anche fasce di oscillazione che siano in grado di individuare soglie minime di riferimento⁵¹¹.

È indubbio però come il tema di un cambio di paradigma del sistema previdenziale si intrecci indubbiamente anche con una dimensione macro che attiene all’interesse sociale di questi nuovi equilibri sui quali si articola il sistema di previdenza sociale e al contempo ad una dimensione micro che è strettamente connessa all’interesse del singolo ad una protezione conforme alla condizione di lavoratore atipico. Per entrambe, però, le dimensioni diviene necessario ragionare su che tipo di sicurezza debba essere garantita ai lavoratori nel complesso e su come i sistemi pubblici possano intervenire seguendo un approccio universalistico.

Sul punto si richiama il tema della cittadinanza sociale quale espressione della tutela assistenziale, che deve essere garantita a tutti, anche a coloro che posseggono una carriera lavorativa e contributiva discontinua.

⁵¹⁰ G. PROSPERETTI, *Ripensiamo lo Stato Sociale* cit., p. 207. Sul punto si v. R. CASILLO, *La pensione di vecchiaia. Un diritto in trasformazione* cit., p. 268 ss., l’A. mette in luce come il sistema deputato all’attuazione del trattamento pensionistico di vecchiaia oggi presenti una fisionomia trasformata che “*tradisce la garanzia ex art. 38, co.2 Cost*”, p. 268. In particolare, tale sistema, precisa l’A. arriva a disattenderne lo scopo, la funzione e le sue finalità. Ne disattende lo scopo perché il requisito anagrafico richiesto per l’accesso a tale diritto tende a superare l’età che segna il reale termine della vita attiva, e perché la prestazione pensionistica che poi il lavoratore consegue non è sempre adeguata. Oltre a questo, ravvisa come il valore del lavoro sia irragionevolmente differenziato a seconda del regime applicabile, e riconosce anche un mancato perseguimento della finalità della tutela, ovvero la sicurezza sociale dei lavoratori in età di vecchiaia per le vie della solidarietà.

⁵¹¹ Per approfondire si v. P. SANDULLI, *Le nuove problematiche della previdenza italiana: riflessioni sulle pensioni*, in *RDSS*, n. 2, 2020, pp. 444-447.

Premesso questo però, come si è osservato con riferimento a tutte quelle prestazioni che di fatto l'ordinamento garantisce al fine di rispondere a quella istanza di protezione sociale, sarà anche in questo caso ipotizzabile che la via scelta dal legislatore muova verso una rimodulazione di queste forme di protezione sociale attribuendo comunque ai soggetti protetti un ruolo specifico e al contempo attivo che sia iscritto dentro quel concetto stesso di responsabilizzazione dei beneficiari e di condizionalità che ormai è la parola chiave quando si parla di prestazioni sociali. Questo risulterebbe da un lato legittimo nell'ottica di prevenire eventuali derive opportunistiche e assistenzialistiche, ma dall'altro si porrebbe in contrasto con quei principi di pari opportunità e solidarietà.

Aldilà di questo aspetto la sfida centrale che ci attende sarà sicuramente quella di recuperare i principi universalmente ancora validi per adattarli ai nuovi bisogni sociali, questo non si traduce in una fuoriuscita dal quadro costituzionale ma significa adattare principi e valori vigenti e condivisibili con le nuove istanze del tessuto produttivo industriale di riferimento⁵¹².

Infine, ulteriormente auspicabile è che il legislatore promuova un coordinamento progressivo tra la legislazione previdenziale e quella economica⁵¹³.

4.2. La compatibilità finanziaria quale parametro di riferimento per ogni possibile riforma

Le possibili direttrici delineate che muovono dall'esigenza di assicurare un trattamento pensionistico conforme ai parametri dell'art. 38, co.2. Cost. richiedono una premessa innegabile, che di fatto si coglie anche alla luce di quanto detto nei Capitoli precedenti (Cfr. Cap. I, §1.4 e Cap. III §3.2.), ovvero che ogni iniziativa di riforma del sistema previdenziale abbia come necessario canone di riferimento oltre a quello costituzionale dell'adequatezza anche quello della compatibilità finanziaria, trattandosi di un sistema, il nostro, di matrice e stampo fortemente pubblicista, ispirato al principio della solidarietà intergenerazionale.

Questa esigenza, si ricorda, è ulteriormente avvalorata in un apparato come il nostro che si struttura su un metodo di calcolo contributivo impiegato nella determinazione delle pensioni che indubbiamente vede condizionato l'ammontare della prestazione pensionistica dalla contribuzione versata, dalla continuità o meno del versamento, dalla consistenza della contribuzione e dall'andamento del PIL che impatta sul coefficiente di trasformazione. Diventa, dunque, necessario che la nostra Carta costituzionale sia reinterpretata alla luce dei cambiamenti della presente situazione

⁵¹² Sul punto v. M. D'ONGHIA, *Tensioni tra tecniche e valori nella disciplina delle tutele sociali dei lavoratori flessibili* cit., pp. 299 ss.

⁵¹³ Sul punto M. C. DEGOLI, *Mind the gap! Sfide contributive nell'era del lavoro digitale* cit., p. 614

di concorrenza globale affinché possa soddisfare un'esigenza di più generale solidarietà⁵¹⁴.

Tutti i possibili interventi di riforma prospettati, si rinvia in particolare alla trattazione compiuta nel Cap. III, §3.2.2., se da una parte è vero che impongono indubbiamente necessari ed ingenti investimenti economici a carico delle casse dell'erario, dall'altra è corretto affermare che l'assenza di questi interventi rischia invece di generare un ricorso crescente a forme irregolari di lavoro, imputabile ad una crescente povertà contributiva dei lavoratori discontinui, oltre alla loro materiale impossibilità di colmarli; con ingenti danni sul finanziamento delle casse previdenziali. Tra le varie direttrici che hanno animato le proposte di riforma negli anni e che sono state analizzate in precedenza, si richiama il modello di riforma bipartisan, ovvero la proposta della pensione unica, e ancora quella di una contribuzione di garanzia nelle quali emergeva quale elemento comune la necessaria attivazione di un processo di fiscalizzazione degli oneri sociali che metteva dunque al centro l'intervento dello Stato.

Sul tema del costo di queste manovre, volte a rendere più flessibile l'accesso alla prestazione pensionistica, sulle casse dell'erario non sono mancate anche osservazioni contrarie che invece ritenevano che le modifiche strutturali al sistema di previdenza sociale dovessero essere ispirare ad *“un principio di neutralità finanziaria ed attuariale”*⁵¹⁵, così da evitare di sconfinare nell'ambito dell'assistenza sociale.

In entrambe le prospettive diventa comunque necessario operare un raccordo tra misure previdenziali e assistenziali⁵¹⁶.

L'esigenza di questo raccordo tra misure previdenziali e assistenziali che sia anche preventivo a qualsiasi forma di intervento riformatore è imputabile anche a varie

⁵¹⁴ G. PROSPERETTI, *Ripensiamo lo Stato Sociale* cit., p. 120.

⁵¹⁵ P. SANDULLI, *Le nuove problematiche della previdenza italiana: riflessioni sulle pensioni* cit., p. 442. L'A. tra gli esempi di misure che hanno di fatto leso il principio di neutralità finanziaria e attuariale richiama l'esperienza della pensione quota 100. Tale misura, infatti secondo l'A., non trova alcun fondamento in una condizione di bisogno, è riferita ad una vasta platea di fruitori, ed ha avvantaggiato soggetti e situazioni non deboli; ha altresì comportato una spesa ingente per lo Stato con conseguente aggravamento dello squilibrio finanziario. Infine, l'A. segnala come tra gli effetti conseguenti alla sua sperimentazione vi sia anche il rischio di una maggiore disparità di trattamento tra generazioni. La misura in commento viene assunta quale parametro anche dimostrativo che conferma la difficoltà che una riforma delle pensioni incontra soprattutto a fronte dei ristretti spazi di manovra concessi.

⁵¹⁶ Sul tema delle crescenti ricadute sulle casse dello Stato di misure prospettate quali correttivi alla precarietà contributiva un esempio può essere rappresentato anche dalle agevolazioni contributive e fiscali che di fatto pur incentivando lavoratori e imprese al compimento di molteplici attività (assunzioni stabili, versamenti alla previdenza complementare, prosecuzione volontaria dei contributi...) finiscono poi per imporre un onere a carico dell'erario. Sul punto si rinvia a V. FILÌ, *Il ruolo del welfare privato nel sistema di sicurezza sociale*, in *RDSS*, n. 4, 2022, pp. 595 ss.

proposte presentate, che di fatto auspicano il crescente ricorso a correttivi e misure che indubbiamente rientrano nell'alveo dell'assistenza sociale, quale unica alternativa possibile a fronte del disfunzionamento di un sistema non più in grado di sostenersi autonomamente e ricorrere così a correttivi anche a sostegno della fiscalità generale.

Strettamente correlato al tema di questo crescente ibridismo del sistema tra pubblico e privato si colloca anche il ruolo del welfare aziendale⁵¹⁷, che di fatto risulta essere costituito da un complesso di misure e strumenti funzionali a favorire una ottimizzazione del costo del lavoro insieme alla crescente fidelizzazione del rapporto di lavoro, che genera, tra i diversi fattori consequenziali, anche una maggiore produttività del lavoratore. Sul tema, dunque, a fronte anche delle novità progressive introdotte, come la continuativa revisione del tetto di imponibilità fiscale dei c.d. fringe benefit, sarebbe auspicabile una *“propedeutica graduazione delle agevolazioni che favorisca il welfare aziendale più marcatamente sociale”*⁵¹⁸ questo consoliderebbe il suo ruolo quale strumento di sostegno ai bisogni dei lavoratori in un momento di affanno del sistema pubblico.

L'urgenza di riforme e correttivi del sistema di previdenza sociale italiano trova fondamento nella centralità che il brocardo assunto dall'art. 38, co. 2 Cost. riveste nell'ordinamento.

Il problema, infatti, della mancata attuazione ed effettiva tenuta del parametro dell'adequatezza all'interno del sistema di sicurezza sociale comporta delle implicazioni di rilievo che si ripercuotono sui principi sanciti dagli artt. 2 e 3 Cost., proprio perché è possibile affermare che tra tali articoli sussiste un rapporto *“non solo di species a genus ma di mezzo a fine”*⁵¹⁹, poiché è la piena attuazione del sistema di previdenza e assistenza sociale a rendere poi effettivo quel principio di garanzia di liberazione dal bisogno che è invece il presupposto logico e fattuale per l'esercizio dei principi e diritti sanciti dagli artt. 2 e 3 della Costituzione.

Alla base, dunque, dell'effettiva attuazione del parametro dell'adequatezza si erge la tenuta e l'operatività di alcuni dei principi fondamentali della Costituzione, che non ammettono dunque più rinvii o esclusioni, e che devono, trovare piena attuazione anche nei confronti di lavoratori non inquadrabili nell'idealtipo di riferimento, rispetto ai quali, invece, l'attuale sistema di previdenza sociale si dimostra ad oggi inadeguato.

⁵¹⁷ Sul tema, in particolare gli interrogativi sono nati circa la possibilità di configurarlo quale sistema autonomo e integrativo di quello pubblico oppure quale sintesi di fenomeni eterogenei riconducibili agli artt. 32, 38 e 36 Cost. Per approfondire, v. FILÌ, *Il ruolo del welfare privato nel sistema di sicurezza sociale* cit., p. 595 ss.; F. OLIVELLI, *L'inquadramento sistematico del welfare aziendale*, in *RDSS*, n. 1, marzo 2020, pp. 103 ss.

⁵¹⁸ V. FILÌ, *Il ruolo del welfare privato nel sistema di sicurezza sociale* cit., p. 612.

⁵¹⁹ C. FRANCHINI, *L'intervento pubblico di contrasto alla povertà*, ESI, Napoli, 2021, pp. 87-88, come citato da P. BOZZAO, *Quale e quanto intervento pubblico nel contrasto alla povertà? Rileggendo Claudio Franchini*, in *RDSS*, n. 1, 2022, p. 131.

Bibliografia

- ACCORNERO A., *Società “dei lavori”, non dell’attività*, in *Spazio Impresa*, n. 21, 1992.
- ALES E., *Diritti sociali e discrezionalità del legislatore nell’ordinamento multilivello: una prospettiva giuslavoristica*, in *DLRI*, v. 147, n. 3, 2015, pp. 458 ss.
- ALES E., *Il sistema pensionistico a 25 anni dalla riforma*, in *RGL*, v. 71, n. 4, 2020, pp. 593 ss.
- ALES E., *La garanzia dei mezzi adeguati alle esigenze di vita dei disoccupati ovvero dell’adeguatezza sistemica*, in *RVTDL*, numero straordinario, 2022, pp. 277 ss.
- ALES E., *La sicurezza sociale nel Diritto Internazionale e nel diritto dell’Unione Europea*, in ALES E., CANAVESI G., CASALE D., CASILLO R., ESPOSITO M., LUDOVICO G., VIANELLO R., *Diritto della Sicurezza Sociale*, Giuffrè, Milano, 2021, pp. 33 ss.
- ANDREONI A., *Collaboratori coordinati e continuativi e (negata) automaticità delle prestazioni previdenziali (Corte di cassazione, sezione lavoro, 30 aprile 2021, n. 11430)*, in *RDSS*, n.1, marzo 2022, pp. 171 ss.
- ANDREONI A., *Lavoro, diritti sociali e sviluppo economico*, Giappichelli, Torino, 2006.
- ANTICHI M., *La riforma Dini vent’anni dopo*, disponibile al sito <https://lavoce.info>, 2015.
- ARCONZO G., *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale. Al crocevia tra gli art. 38, 81 e 97 Cost.*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 3, dicembre 2018, pp. 627 ss.
- AA. VV., *Guida pratica per una corretta contribuzione, Agenda ANIV 2024*, Editrice ANIV, Venezia, 2024.
- AA. VV., *Il manuale della previdenza per Consulenti del Lavoro*, Teleconsul, 2019
- AVIO A., *Il difficile superamento delle categorie tradizionali: il dialogo tra legislatore e Corte costituzionale sulle pensioni di vecchiaia*, in *LD*, n. 3/2015, pp. 445 ss.
- BALDASSARRE A., *Diritti sociali*, in *Enciclopedia Giuridica*, vol. XI, Istituto della Enciclopedia italiana, Roma, 1989.
- BALLESTRERO M. V., *Uno statuto lungo cinquant’anni*, in *RGL*, v. 71, n. 1, 2020, pp. 20 ss.

BATTAGLIA A., COLOMBO M., *La contribuzione per gli apprendisti nelle aziende fino a 9 dipendenti*, in Bollettino ADAPT, 15 aprile 2019, n. 15.

BAVARO V., *Questioni in diritto sul lavoro digitale, tempo e libertà*, in RGL, ed. n. 1, 2018, pp. 35 ss.

BELLOCCI M., PASSAGLIA P., *La tutela dei soggetti deboli come applicazione dell'istanza solidaristica nella giurisprudenza costituzionale*, in <http://www.cortecostituzionale.it/studiRicerche.do>

BANO F., *Il lavoro intermittente è comunque un lavoro*, in LD, n. 1, inverno 2023, pp. 65 ss.

BORIA P., *Una proposta di riforma della previdenza italiana: abolizione dei contributi obbligatori e finanziamento delle prestazioni sociali attraverso la fiscalità generale*, in Rivista di Diritto finanziario e scienza delle finanze, LXX, 1, I, 2011 pp. 94 ss.

BOURGEOIS L., *L'ordine della solidarietà. Rapporto di Léon Bourgeois al Congresso d'Educazione Sociale del 1900*, in Scienza & Politica. Per Una Storia Delle Dottrine, v.20, n.38, 2008.

BOZZAO P., *La tutela previdenziale del lavoro discontinuo*, Giappichelli Editore, Torino, 2005

BOZZAO P., *L'«adeguatezza retributiva» delle pensioni: meccanismi perequativi e contenimento della spesa nella recente lettura della Corte costituzionale (intervento al Seminario sulla sentenza della Corte costituzionale n. 70/2015, Roma, 15 maggio 2015)*, in Federalismi.it, n.10, 2015, pp. 1 ss.

BOZZAO P., *Quale e quanto intervento pubblico nel contrasto alla povertà? Rileggendo Claudio Franchini*, in RDSS, n. 1, 2022, pp. 127 ss.

BOZZAO P., *Reddito di cittadinanza e laboriosità*, in DLRI, n. 4, 2020, pp. 1 ss.

BUBBICO D., *Le diseguaglianze di accesso alla protezione sociale nel mondo del lavoro: innovazioni e persistenze nel sistema di welfare italiano*, in Sociologia del lavoro, n. 144, 2016, pp. 156 ss.

CASALE D., *L'automaticità delle prestazioni previdenziali. Tutele, responsabilità e limiti*, Bononia University Press, Bologna, 2017.

CANAVESI G., ALES E., *Mezzi adeguati alle esigenze di vita, un concetto ineffabile?*, in Seminari Previdenziali Maceratesi, 2022.

CANAVESI G., *Età pensionabile, prosecuzione del rapporto fino a settant'anni e licenziamento nella riforma pensionistica del 2011*, in DRI, n. 3, 2013 pp. 665 ss.

CANAVESI G., *I mezzi adeguati alle esigenze di vita tra idealità e utopia*, in *RVTDL*, n. 4, 2021, pp. 788 ss.

CANAVESI G., *La dimensione giuridica della solidarietà intergenerazionale nella prospettiva delle casse di previdenza privatizzate*, in *DRI*, n. 1, 2019, pp. 58 ss.

CANAVESI G., *Sulla ricongiunzione nella previdenza forense (Corte di Cassazione, sezione lavoro, 21 settembre 2023, n. 27049, ord.)*, in *RDSS*, n. 4, 2023, pp. 862 ss.

CASILLO R., *Affidamento legittimo, conservazione del regime, proporzionalità del sacrificio pensionistico*, in *RDSS*, n. 1, 2022, pp. 94 ss.

CASILLO R., *La pensione di vecchiaia. Un diritto in trasformazione*, ESI, Napoli, 2016.

CENDON P., *Commentario al codice civile, Artt. 2060-2134, Lavoro subordinato*, Giuffrè Editore, 2011

CENTAMORE G., *Lo Statuto intermittente dei lavoratori*, in *LD*, n. 4, autunno 2020, pp. 588 ss.

CINELLI M., *Casse di previdenza dei professionisti e quarta gestione INPS: un rapporto (troppo) eccentrico? (Corte costituzionale, 28 novembre 2022, n. 238; Corte di cassazione, sezione lavoro, 10 febbraio 2023, n. 2987, Corte di cassazione, sezione lavoro, 14 dicembre 2018, n. 32508)* in *RDSS*, n. 1, 2023, pp. 120 ss.

CINELLI M., *Dalla sentenza n. 70/2015 alla sentenza n. 7/2017: le pensioni e la Corte costituzionale*, in *RDSS*, n. 2, giugno 2017, pp. 346 ss.

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

CINELLI M., *La problematica riforma del sistema nazionale di sicurezza sociale. Il nodo delle pensioni e degli ammortizzatori sociali*, in FERRARO G. (a cura di), *Redditi e occupazione nelle crisi d'impresa*, Giappichelli Editore, 2014.

CINELLI M., *La protezione sociale dei lavori atipici*, in *DL*, 2000, 4, pp. 273 ss.

CINELLI M., *L'effettività delle tutele sociali tra utopia e prassi*, in *RDSS*, n.1, 2016, pp. 9 ss.

CINELLI M., *Occupazione, protezione sociale, nuovi modelli di welfare*, in *Jus*, 2010, pp. 419.

CINELLI M., *Positività e incongruenza della quarta gestione INPS*, in *RDSS*, n. 3, 2014, pp. 308 ss.

CINELLI M., *Problemi di diritto della previdenza sociale*, Giappichelli, 1989.

CINELLI M., *Sull'azionabilità dell'interesse del lavoratore alla regolarità della posizione contributiva. Una vexata quaestio sulla quale appare necessario*

confrontarsi ancora (Corte di cassazione, sezione lavoro, 9 gennaio 2024, n. 701; Corte di cassazione, sezione lavoro, 11 settembre 2023, n. 26248; Corte di cassazione, sezione lavoro, 6 settembre 2023, n. 26002), in RDSS, n. 1, 2024, pp. 162 ss.

CINELLI M., GIUBBONI S., *Il diritto della sicurezza sociale in trasformazione*, Giappichelli, 2012.

CINELLI M., GIUBBONI S., *Lineamenti di diritto della previdenza sociale*, CEDAM, 2022.

COSTA P., *Cittadinanza sociale e diritto del lavoro nell'Italia Repubblicana*, in *LD*, n. 1, inverno 2009, pp. 34 ss.

D'ALOISIO, *Il sistema di calcolo contributivo garantisce a tutti i lavoratori una pensione minima?*, in *RDSS*, n. 3, 2021, pp. 623 ss.

D'ANTONA M., *Diritto del lavoro di fine secolo: una crisi di identità?*, in *RGL*, n. 2, 1998, pp. 127 ss.

DEGOLI M.C., *L'adeguatezza pensionistica e la crisi del modello assicurativo*, Giappichelli Editore, 2023.

DEGOLI M.C., *Mind the gap! Sfide contributive nell'era del lavoro digitale*, in *RDSS*, n. 3, 2017, pp. 592 ss.

DEGOLI M.C., *Riflessioni sull'adeguatezza pensionistica delle carriere lavorative miste, corte e discontinue*, intervento al XX Congresso Nazionale AIDLASS 2021, in AIDLASS (a cura di), *Il diritto del lavoro per una ripresa sostenibile*, in *Annuario di diritto del lavoro*, n. 57, la Tribuna srl.

D'ONGHIA M., *Sostenibilità economica versus sostenibilità sociale. La Corte costituzionale, con la sentenza n. 70/2015, passa dalle parole (i moniti) ai fatti* (Relazione al Convegno su «Prospettive della sicurezza sociale nel Jobs Act», Roma, 15 aprile 2015), in *RDSS*, n. 2, 2015, pp. 319 ss.

D'ONGHIA M., *Tensioni tra tecniche e valori nella disciplina delle tutele sociali dei lavoratori flessibili*, in DEL PUNTA R. (a cura di), *Valori e tecniche del diritto del lavoro*, Firenze University Press, 2022.

FALSONE M., *Lavorare tramite piattaforme digitali: durata senza continuità*, in *DLRI*, v. 174, 2, 2022, pp. 247 ss.

FERRANTE V., *Il cumulo dei "lavoretti": quale tutela per le attività discontinue o saltuarie?*, in *LD*, n. 4, autunno 2018, pp. 612 ss.

FERRARO F., *Continuità e lavoro autonomo*, in *Labor, il lavoro nel diritto*, n. 5, 2020, pp. 583 ss.

- FILÌ V., *Gli strumenti di salvataggio del diritto a pensione per le carriere discontinue*, in *RGL*, n. 4, 2020, p. 685 ss.
- FILÌ V., *Il reddito imponibile ai fini contributivi*, Giappichelli Editore, 2010,
- FILÌ V., *Il ruolo del welfare privato nel sistema di sicurezza sociale*, in *RDSS*, n. 4, 2022, pp. 595 ss.
- FOGLIA L., *Solidarietà e adeguatezza nel sistema pensionistico. Contributo ad un dibattito*, in *Il diritto del mercato del lavoro*, 3, Esi, Napoli, 2017.
- FRANCHINI C., *L'intervento pubblico di contrasto alla povertà*, Esi, Napoli, 2021.
- GAROFALO D., *La Cassazione ribadisce (per l'ultima volta?) la natura a tempo indeterminato del contratto di apprendistato*, in *LG*, n. 7, 2016, p. 911 ss.
- GENTILE S.L., *La nuova frontiera della previdenza sociale*, in GAROFALO D., *La nuova frontiera del lavoro autonomo occasionale*, ADAPT University press, 2018
- GIACOBBE G., GIACOBBE D., *Il lavoro autonomo: contratto d'opera*, Giuffrè, Milano, 2009.
- GIUBBONI S., *Parti sociali e welfare state: appunti per una ricerca*, in *Previdenza forense*, n. 1, 2019, pp. 5 ss.
- GIUGNI G., *Il diritto del lavoro negli anni '80*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 15, anno IV, 1982, pp. 370 ss.
- LAMBERTUCCI P., *Il lavoro povero: un itinerario per la ricerca*, in *LDE*, n. 1, 2022, pp. 1 ss.
- LEVI SANDRI L.R., *Istituzioni di legislazione sociale*, Padova, 1979
- LONGO E., *I diritti sociali nella Costituzione italiana: un percorso di analisi*, in *RDSS*, n. 2, giugno 2017, pp. 200 ss.
- LUCIANI A., *Saggio sulla contribuzione previdenziale*, Padova, 1977,
- LUDOVICO G., *Il principio di adeguatezza delle prestazioni previdenziali nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *RVDL*, n. 4, 2021, pp. 815 ss.
- LUDOVICO G., *La solidarietà intergenerazionale nel sistema pensionistico: fascino e limiti di un principio necessario*, in *DRI*, 1, 2019, pp. 28 ss.
- LUDOVICO G., TURSI A., *La tutela previdenziale dei rider*, in *RDSS*, n.1, 2024, pp. 20 ss.
- MARINELLI F., *Ancora una pronuncia della Cassazione sulla natura del contratto di apprendistato*, in *LG*, 7, 2021, pp. 174 ss.

MARIUCCI L., (a cura di) BALANDI G. G., TINTI A. R., *Scritti di diritto del lavoro*, Bologna, Il Mulino, 2021.

NADALET S., *Sicurezza sociale per i lavoratori poveri e coordinamento delle tutele*, in *LD*, n. 4, autunno 2018, pp. 632 ss.

NICOLINI C.A., *I problemi della contribuzione previdenziale*, EUM, Macerata, 2008.

NICOLINI C.A., *La rilettura giurisprudenziale della disciplina del c.d. minimale contributivo*, in *RDSS*, n. 4, 2022, pp. 728 ss.

NICOLINI C.A., *Ma davvero i collaboratori continuativi e coordinati possono invocare il principio di automaticità delle prestazioni? (Tribunale di Bergamo, sezione lavoro, 12 dicembre 2013, n. 941). Con nota*, in *RDSS*, n. 2, giugno 2014, pp. 284 ss.

OCCHINO A., *I diritti sociali nell'interpretazione costituzionale*, in *RDSS*, n. 1, marzo 2017, pp. 3 ss.

OLIVELLI F., *L'inquadramento sistematico del welfare aziendale*, in *RDSS*, n. 1, marzo 2020, pp. 103 ss.

OLIVELLI F., *La costituzione e la sicurezza sociale. Principi fondamentali*, Giuffrè, 1988.

PERSIANI M., *Ancora sull'esigenza di una solidarietà previdenziale*, in *ADL*, v. 21, n. 3, 2016, pp. 552 ss.

PERSIANI M., *Commento all'articolo 38, Commentario Branca*, Bologna, 1979 a cura di BRANCA G., Tomo I.

PERSIANI M., *Crisi economica e crisi del welfare state* (Relazione al convegno «La crisi economica e i fondamenti del diritto del lavoro», Bologna, 16-17 maggio 2013), in *DRI*, v.140, n. 4/2013, pp. 641 ss.

PERSIANI M., *Devolution e diritto del lavoro*, in *ADL*, v. 7, n. 1, 2002, pp. 19 ss.

PERSIANI M., D'ONGHIA M., *Fondamenti di diritto della previdenza sociale*, Giappichelli Editore, 2016.

PERULLI A., *Il diritto del lavoro "oltre la subordinazione": le collaborazioni etero-organizzate e le tutele minime per i riders autonomi*, *Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona"* – IT, 2020, n. 410.

PESSI R., *Il principio di adeguatezza della prestazione previdenziale nella giurisprudenza costituzionale*, in *RDSS*, n. 3, 2016, pp. 513 ss.

PESSI R., *La tutela previdenziale e assistenziale nella Costituzione, Solidarietà economica e sostenibilità sociale*, in *RDSS*, n. 1, 2019, pp. 37 ss.

- PESSI R., *Lezioni di diritto della previdenza sociale*, IX ed., Wolters Kluwer CEDA, nona edizione, 2016.
- PESSI R., *Tornando su adeguatezza e solidarietà nel welfare*, in *RDSS*, n. 4, 2016, pp. 595 ss.
- PROSPERETTI G., *Categorie giuridiche, lavoro, welfare: l'evoluzione degli istituti giuridici*, in *ADL*, n. 2, 2017, pp. 301 ss.
- PROSPERETTI G., *Ripensiamo lo stato sociale*, Wolters Kluwer, 2019.
- PROSPERETTI G., *Un nuovo welfare per la società post-industriale*, Giappichelli Editore, Torino, 2008.
- RENGA S., *La tutela sociale dei lavoratori*, in *Monografie Rivista di Diritto della Sicurezza Sociale*, Giappichelli, 2006.
- RESCIGNO G.U., *Costituzione italiana e Stato borghese*, Roma, 1975.
- REVIGLIO F., FRANCO F., *La finanza della sicurezza sociale*, Torino, 1975.
- RODOTÀ S., *La solidarietà. Un'utopia necessaria*, Editori Laterza, 2014.
- ROMAGNOLI U., *Un diritto da ripensare*, in *LD*, 1995, 3, pp. 467 ss.
- RUSSO P., FRANSONI G., CASTALDI L., *Istituzioni di diritto tributario*, Giuffrè editore, 2016.
- SALERNO N.C., *Le risorse per il welfare del futuro. Insufficienza del pay-as-you-go e disegno multipilastro*, in *DRI*, n. 3, 2015, pp. 727 ss.
- SANDULLI P., *L'adeguatezza delle prestazioni fra parametro retributivo e compatibilità economica*, in *RDSS*, n. 4, dicembre 2015, pp. 687 ss.
- SANDULLI P., *Le nuove problematiche della previdenza italiana: riflessioni sulle pensioni*, in *RDSS*, n. 2, 2020, pp. 439 ss.
- SANDULLI P., *Nuovi modelli di protezione sociale fra istanze risalenti e pretese recenti: profili di criticità e problemi di finanziamento*, in *Massimario di Giurisprudenza del lavoro* n. 3, 2019, pp. 619 ss.
- SQUEGLIA M., *La previdenza contrattuale - Un modello di nuova generazione per la tutela dei bisogni previdenziali socialmente rilevanti*, Giappichelli, 2014.
- SQUEGLIA M., *Riflessioni critiche sul Pan-European Personal Pension product (PEPP). Perché (non) dobbiamo temere il primo prodotto pensionistico individuale paneuropeo. Parte I*, in *RDSS*, n. 3, 2020, pp. 600 ss.
- SQUEGLIA M., *Riflessioni critiche sul Pan-European Personal Pension product (PEPP). Perché (non) dobbiamo temere il primo prodotto pensionistico individuale paneuropeo. Parte II*, in *RDSS*, n. 4, 2020, pp. 751 ss.

SQUEGLIA M., *Sulla tutela previdenziale dei collaboratori etero-organizzati e dei riders autonomi. A proposito delle due sentenze del Tribunale di Milano*, in *DRI*, n. 1, 2024, cit. p. 122.

TADINI L., *Tirocini e riscatto: un percorso possibile*, in *Bollettino ADAPT*, 2 dicembre 2013.

TASCHINI L., *I diritti sociali al tempo della condizionalità*, Giappichelli, 2019.

TIRABOSCHI M., *Come mettere il carro davanti ai buoi. Brevi note sui tirocini dopo la legge di bilancio per il 2022*, in *Bollettino ADAPT*, 31 gennaio 2022, n. 4.

TIRABOSCHI M., *Le nuove frontiere dei sistemi di welfare: occupabilità, lavoro e tutele delle persone con malattie croniche*, in *RDSS*, n. 3, 2015, pp. 681 ss.

TURSI A., *La disciplina del lavoro etero-organizzato: tra qualificazione normativa del lavoro subordinato, tecnica rimediale, e nuovo paradigma di protezione sociale*, in *LDE*, 2020, n. 1.

TURSI A., *Retribuzione, previdenza, welfare: nuove variazioni sul tema*, in *Atti del XIX Congresso nazionale di diritto del lavoro*, Palermo 17-19 maggio 2018, Milano, Giuffrè, 2019.

VIANELLO R., *L'adeguatezza come unità di misura etico-sociale ed economica della prestazione previdenziale*, in *RGL*, n. 4, 2020, pp. 661 ss.

VITALE I., *Previdenza complementare e portabilità: la sfida della flessibilità (Corte di cassazione, Sezioni unite, 14 aprile 2022, n. 12209)*, in *RDSS*, n. 4, 2022, pp. 776 ss.

VOZA R., *Statuto, poteri dell'imprenditore e tutela della persona del lavoratore*, in *RGL*, n.1, 2020, pp. 65 ss.

ZAMPINI G., *La previdenza complementare a trent'anni dalla riforma: luci e ombre*, in *RDSS*, n. 1, 2023, pp. 98 ss.

Sitografia

https://www.ansa.it/sito/notizie/politica/2018/11/28/mattarella-bilancio-stato-e-bene-pubblico-_e2a7433d-a934-4aa5-aad9-c1a9c53bfd07.html

https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-vari/int-var-2023/Bianco_insegnamento_edufin_04042023.pdf,

https://www.covip.it/sites/default/files/notizie/RAPPORTO_CENSIS.pdf

https://www.covip.it/sites/default/files/documentazionestatistica/agg_stat_giu24.pdf

https://documenti.camera.it/_dati/leg18/lavori/documentiparlamentari/indiceetesti/233/005/INTERO.pdf

http://documenti.camera.it/_dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0048830.pdf

http://documenti.camera.it/_dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0050960.pdf

http://documenti.camera.it/_dati/leg16/lavori/stampati/pdf/16PDL0048750.pdf

https://economiepertutti.bancaditalia.it/progetti-educativi/Brochure_eventi_iniziativa_educazione_finanziaria_2024.pdf

<https://www.istat.it/wp-content/uploads/2023/11/Focus-La-domanda-di-lavoro-intermittente.pdf>

https://www.istat.it/it/files/2024/03/Indicatori_demografici.pdf

http://legislature.camera.it/_dati/leg10/lavori/schedela/trovaschedacamera.asp?pdl=4251

<https://www.mefop.it/cms/doc/27775/presentazione-indagine-campionaria-mefop-2022.pdf>

<https://oa.inapp.gov.it/server/api/core/bitstreams/7e173422-a6dc-4f74-a85c-26b7f2f09e5d/content>

https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/oecd-pensions-at-a-glance_19991363

https://www.pietroichino.it/wp-content/uploads/2018/05/Relazione-Tursi-AIDLASS_def-003.pdf

<https://www.quellocheconta.gov.it/export/sites/sitopef/modules/news/159/Rapporto-Comitato-Edufin-2023.pdf>

https://www.quellocheconta.gov.it/it/pdf/chi_siamo/Strategia.pdf

www.quellocheconta.gov.it.

<http://www.quirinale.it>.

<https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01044875.pdf>

<https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01360991.pdf>

<https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01368192.pdf>

<https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01363306.pdf>

<https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01368123.pdf>

<https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01098853.pdf>

<https://servizi2.inps.it/servizi/osservatoristatistici/14>

<https://servizi2.inps.it/servizi/osservatoristatistici/api/getAllegato/?idAllegato=110>