



Numero 2 / 2022

Maurizio Cinelli Domenico Garofalo

**A dieci anni dalla riforma Fornero: qualche
nota sullo stato della previdenza**

A dieci anni dalla riforma Fornero: qualche nota sullo stato della previdenza*

Maurizio Cinelli e Domenico Garofalo

1. Come era inevitabile, anche le iniziative assunte negli ambiti del *welfare* dal legislatore negli anni 2011-2012 all'epoca del Governo Monti – il c.d. «Governo tecnico di emergenza nazionale» – hanno subito i condizionamenti della generalizzata situazione di emergenza economico finanziaria e degli indirizzi politici assunti in sede europea.

Ciò non è valso, tuttavia, a mettere in secondo piano le ambizioni di razionalizzazione e di complessiva sistemazione della materia di quel legislatore, almeno nei centralissimi settori delle pensioni e degli ammortizzatori sociali.

Non per nulla la normativa del periodo espressamente richiama il «fine di migliorare il processo competitivo delle imprese» (legge n. 92 del 2012, art. 1, comma 1, lett. h), e l'esigenza di «rafforzare la sostenibilità di lungo periodo del sistema pensionistico in termini di incidenza della spesa previdenziale sul prodotto interno lordo» (legge n. 214 del 2011, art. 24, comma 1).

2. Nel disegno innovatore in materia di previdenza, si intrecciano – e anche questo, in fondo, è connotato da considerarsi scontato – elementi di continuità con i precedenti assetti normativi e elementi di netta discontinuità rispetto a quelli.

* Per non lasciare privo di riferimenti il settore previdenziale del presente numero della Rivista, espressamente dedicato al decennale della riforma Fornero, gli Autori anticipano qui alcuni spunti di riflessione che saranno sviluppati in una più ampia analisi in corso di elaborazione.

È quanto si può cogliere, innanzitutto, nella legge n. 92, la quale, pur senza accantonare la strumentazione degli ammortizzatori sociali già in essere – e, anzi, recependo (sia pure dichiaratamente a titolo interinale) anche la variegata disciplina «derogatoria», da qualche tempo sedimentatasi nel settore –, spezza la continuità con il passato, nel momento stesso in cui attribuisce un ruolo centrale ad una nuova costituenda realtà: quella dei fondi bilaterali di solidarietà (recuperando solo in parte la pregressa esperienza).

La legge n. 214, dal suo canto, pur richiamandosi espressamente ai valori della riforma del 1995, ha abbandonato, nella sostanza, quel criterio di «flessibilità» dell'età pensionabile che è stata una dei principali elementi caratterizzanti di quella riforma, e rivolge la sua attenzione soprattutto alle esigenze di contenimento della spesa.

In entrambi i casi, comunque, quell'intervento riformatore rende evidente come obiettivo primario sia, appunto, la «razionalizzazione» delle discipline; dove «razionalizzazione» è concetto – si badi bene – che idealmente ingloba anche quello di «sostenibilità» finanziaria.

La ricorrenza del decennale induce a fare il punto sulle condizioni in cui l'edificio, frutto dei due importanti interventi normativi dell'epoca, può assumersi che oggi si trovi.

3. Quanto agli aspetti di continuità della legge n. 214, va dato atto che essa, programmaticamente, ha fatto propri i «valori» del modello di sistema pensionistico, a suo tempo elaborato dalla riforma del 1995: una riforma che (merita ricordarlo), per carica di innovatività, coerenza e sistematicità, tuttora si distingue dalla serie ininterrotta di interventi, tanto quelli che la hanno immediatamente preceduta, quanto (soprattutto) quelli che la hanno seguita.

Coerenti con detta dichiarata impostazione possono considerarsi la generalizzazione del criterio contributivo di calcolo delle pensioni per le anzianità contributive maturate a partire dal 1° gennaio 2012 in poi, da un lato,

e il definitivo accantonamento dell'istituto del pensionamento per anzianità di servizio, da un altro lato.

Quanto all'obiettivo di semplificazione e razionalizzazione, l'impegno profuso e la permanenza degli effetti sono evidenti nelle disposizioni che hanno soppresso nel settore del pubblico impiego (quasi nella sua totalità) gli istituti dell'equo indennizzo e della pensione privilegiata per causa di servizio: con conseguente accentramento anche per detto settore della tutela nei confronti di infortuni e malattie determinati dallo svolgimento dell'attività lavorativa nell'area dell'assicurazione gestita dall'INAIL. E tale risulta essere anche la prospettiva sottesa alla soppressione dell'ENPALS e dell'INPDAP, con incorporazione delle relative funzioni nell'INPS (art. 21, comma 1).

Si tratta di una sorta di «polarizzazione», che ha avuto il pregio di incrementare il livello di armonizzazione. Ma è anche un processo al quale si accompagnano preoccupazioni per le problematiche in tema di efficienza, verosimilmente conseguenti alla lievitazione dimensionale delle strutture operative e al correlato incremento dei compiti. Un fenomeno, questo, di fatto in continua crescita, come il recente passaggio dall'INPGI all'INPS (*ex art. 2, legge n. 234 del 2021*) della gestione dei giornalisti a contratto sta a dimostrare.

4. Il fronte degli ammortizzatori sociali, visto alla distanza, ha confermato, invece, il fatto di essere, più di ogni altro segmento del settore previdenziale, un cantiere aperto; ma anche settore che si presta a fungere come forma surrogatoria a fronte delle insufficienze o vuoti di tutela che, sempre più frequentemente, il sistema pensionistico presenta.

Le novità introdotte dalla legge n. 92 – al pari di quanto accadde per la legge n. 223 del 1991 – sono state ben presto superate dagli eventi, non fronteggiabili sul piano sociale con ammortizzatori limitati nell'*an* e nel *quantum*.

Per altro verso, la pandemia da *coronavirus*, che tanti effetti drammatici e tragici ha determinato, in questo settore risulta aver prodotto il benefico effetto di

ottenere che venissero eliminate alcune lacune, delle quali da tempo inutilmente ci si lamentava.

Destinata a restare, comunque, è l'articolazione della tutela del reddito all'interno del rapporto di lavoro essenzialmente intorno a tre pilastri: la cassa integrazione conservata nella sua struttura originaria, e, quindi, nelle due versioni dell'intervento ordinario e di quello straordinario; gli interventi della cassa integrazione in deroga (nella cui tipologia, anche se non del tutto propriamente, si può ricondurre oggi la cassa integrazione con causale *covid*); e, infine, i fondi bilaterali di solidarietà, articolati al loro interno per modelli di differenziate caratteristiche.

In tale articolato, complesso quadro, l'elemento di novità che spicca è inequivocabilmente rappresentato da detti fondi, ai quali, in sostanza, è affidata la fase di regime della nuova regolamentazione del settore, seppur in rapporto di integrazione concorso con l'istituto della cassa integrazione guadagni: apparendo oggi la CIGS strumento residuale pur se generalizzato a partire da quest'anno a tutti i settori produttivi.

L'obiettivo è evidente: rendere «universale» la specifica forma di tutela. Un obiettivo preconizzato, allora, ma destinato a realizzarsi concretamente soltanto dieci anni dopo, appunto, con la legge n. 234 del 2021.

5. Se la «razionalizzazione» dell'esistente è la connotazione maggiormente enfatizzata in entrambi detti interventi di riforma del governo Monti, a un esame disincantato non possono sfuggire i pesanti condizionamenti prodotti da una onnipresente, comune preoccupazione di contenimento della spesa.

L'esigenza di contenimento della spesa, invero, è particolarmente evidente già nei severi criteri in base ai quali il legislatore di fine 2011 ha determinato sia la progressiva, sensibile elevazione dell'età pensionabile di tutti i lavoratori, indipendentemente dal genere o dal settore privato o pubblico di impiego, sia il calcolo «al ribasso» dei trattamenti di pensione, mutuando direttamente dalla

legge n. 122 del 2010 il meccanismo di automatico adeguamento dell'età pensionabile all'allungamento della vita media.

Si tratta di scelta che, più di altre, negli anni successivi ha suscitato critiche e resistenza. La vicenda della pensione a quota 100 (dal 2022 a 102) ne è un'emblematica manifestazione, sia per l'enfatizzazione che ne ha accompagnato l'introduzione, sia per la modestia dei risultati, all'esito, sia, infine, per alcuni innegabili guasti, ai quali tuttora si stenta a porre rimedio.

Ma, a parte le vicende di dettaglio – come, in fondo, può essere considerata la vicenda della pensione a quota 100 –, si può considerare tuttora attuale (e, anzi, ancor più pressante) quanto la legge n. 214 si è espressamente proposta come strategia: l'obiettivo di «rafforzare la sostenibilità di lungo periodo del sistema pensionistico in termini di incidenza della spesa previdenziale sul prodotto interno lordo»: e ciò in nome dei principi dell'«equità», della «flessibilità nell'accesso ai trattamenti pensionistici», dell'«adeguamento dei requisiti di accesso alle variazioni della speranza di vita», della «armonizzazione ed economicità dei profili di funzionamento delle diverse gestioni previdenziali» (art. 24, comma 1).

6. È da ritenere elemento caratterizzante dell'intervento riformatore del Governo tecnico anche la disciplina ritagliata per la cosiddetta «condizionalità»: cioè, per le misure che, per reagire alle pratiche di abuso, subordinano l'erogazione della prestazione di sostegno del reddito all'osservanza, da parte del richiedente, di determinati comportamenti (la «condizionalità», appunto). Una caratterizzazione destinata a durare e, anzi, a svilupparsi, fino a estendersi, da ultimo, allo stesso settore della assistenza sociale.

Invero, una politica che merita apprezzamento, in quanto diretta a contrastare le fin troppe diffuse pratiche di abuso. E, tuttavia, anche una politica che risulta improntata ad un criterio di rigore che non sempre appare rispettoso delle esigenze di tutela sociale, costituzionalmente garantite; specie se si considera il

depotenziamento che di fatto consegue alla ineffettività di quelle politiche attive del lavoro sulle quali la stessa condizionalità si fonda.

7. Una soluzione di continuità (anche se non sempre messa nella dovuta evidenza) hanno rappresentato gli apporti del Governo Renzi (succeduto al «Governo tecnico»).

Nei poco più dei due anni intercorsi tra la «riforma Fornero» e il «Jobs act», i mutamenti di scenario per il diritto della previdenza sociale – oltre a quelli, nettissimi e sotto gli occhi di tutti, che interessano in generale le discipline del lavoro – sono significativi più di quanto potrebbe far pensare la relativa scarsità di interventi normativi che, nel periodo, sono stati espressamente dedicati alla materia che qui si considera.

Scarsità di nuove regole, salvo che per quanto concerne il settore degli ammortizzatori sociali, per i quali il «Jobs act» ha portato a compimento la riforma avviata con la legge n. 92.

E, in effetti, il perdurare della grave crisi economico-finanziaria che attanaglia il nostro paese – con la conclamata, conseguente esigenza di rafforzare o meglio articolare strumenti previdenziali atti a fornire sostegno tanto al sistema delle imprese, quanto al reddito di chi, anche momentaneamente, perda il lavoro – ha fatto sì che, nonostante la pretesa «definitività» dell'intervento riformatore operato dalla legge n. 92 del 2012, quel sistema rimanesse al centro della scena anche successivamente, e che per i relativi assetti si avviasse quella sperimentazione di nuovi percorsi, della quale la legge delega n. 183 del 2014 è inequivoca espressione: di fatto, una riforma «a rate».

Una ulteriore conferma, quanto testé ricordato, del carattere di «cantiere aperto» del quale si è detto, atteso che anch'esso, come oggi sappiamo, non era destinato a consolidarsi.

8. Nel decennio, importanti segmenti dell'ordinamento previdenziale – dalle pensioni, alla tutela della maternità e della genitorialità, alla previdenza complementare –, sono stati coinvolti in varie occasioni.

In particolare, già la legge di stabilità per il 2015 (legge n. 190 del 2014) è stata utilizzata per riservare a detta materia specifiche disposizioni che, seppur frammentarie all'apparenza, sono subito risultate particolarmente ambiziose.

Già in quel momento, peraltro, evidente è risultata la sproporzione tra l'ambizione, appunto, degli obiettivi e la scarsità di risorse complessivamente messe a disposizione allo scopo. Una realtà, invero, bisogna riconoscerlo, che non è rimasta patrimonio soltanto della riforma Fornero, ma ha caratterizzato più di una di quelle successive.

Spicca, comunque, nel periodo in considerazione, una sorta di ufficializzazione di una tecnica invero non originale, ma in precedenza sporadica e occasionale: l'attribuzione di carattere «sperimentale» a più d'una delle nuove forme di tutela. «Eventuale» e «eventualmente» sono termini che ricorrono più di una volta nel testo della legge delega; e, d'altra parte, nel primo dei decreti delegati – quello sugli ammortizzatori sociali (d.lgs. n. 22 del 2015) –, prestazioni «significative» e di nuova introduzione sono esplicitamente riservate al solo anno 2015 (il che, ovviamente, non avrebbe impedito, poi, successivi interventi di riforma).

La «tecnica» prescelta è chiara: la delega è «ampia», nel senso che viene affidata agli emanandi decreti delegati il compito di realizzare gli obiettivi, lasciando ad essi anche di scegliere le concrete modalità. Ma, nel contempo, è anche una delega «condizionata», perché il legislatore delegato potrà «eventualmente» introdurre maggiori oneri, «solo successivamente o contestualmente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi, ivi compresa la legge di stabilità, che stanzino le corrispondenti risorse finanziarie» (comma 12 dell'articolo unico della legge n. 183).

9. Volendo esprimere una valutazione di insieme sull'apporto alla materia, riferibile al Governo Renzi, si potrebbe assumere che uno dei dati più evidenti è la sensibilità dimostrata nei confronti delle ipoteche che oggi gravano sul sistema previdenziale nazionale. In *primis* il problema dell'invecchiamento demografico: frutto risaputo, questo, dell'interazione tra incremento delle aspettative di vita media, da un lato, e basso tasso di natalità, da un altro lato.

Tale realtà, naturalmente, in più occasioni ha indotto le forze di governo a adottare, in nome dell'equità e degli equilibri finanziari del sistema, provvedimenti reattivi, atti ad allungare in modo lineare la permanenza degli anziani nel mercato del lavoro. Senza che fossero adottati, tuttavia, i necessari correttivi, specie in determinati settori produttivi: ciò è avvenuto, ad esempio, generalizzando la trasformazione del rapporto a tempo parziale negli ultimi anni di carriera con liquidazione *pro quota* della pensione in corrispondenza della parte di prestazione venuta meno).

Si tratta, tuttavia, di un problema che si complica per effetto delle altrettanto forti sollecitazioni che, specie in questi ultimi anni, vanno in direzione opposta. Si allude alle sollecitazioni che, in nome dell'esigenza di favorire politiche occupazionali, spingono verso l'accelerazione del *turn over* lavorativo pur di contrastare, in qualche modo, il fenomeno della disoccupazione giovanile; ma non anche quelle sollecitazioni che, specie in campo pensionistico, si richiamano al principio di solidarietà intergenerazionale: cioè l'esigenza di farsi carico, fin dall'attualità, della tutela pensionistica delle generazioni future.

In sostanza, resta come aspetto delicatissimo, la problematica correlata alla lievitazione della spesa per le pensioni.

Tuttavia, già le scelte del Governo Renzi sulla disciplina del rapporto di lavoro, in particolare con la moltiplicazione e la diffusione delle tipologie di lavoro per così dire atipiche, è fattore importante di crisi del sistema delle assicurazioni sociali tutt'ora strutturato, come ben sappiamo, su carriere lavorative continuative e a tempo pieno (una porzione sempre più ridotta, oggi, dei

rapporti di lavoro in essere) e poco compatibile con carriere frammentarie e discontinue, al contrario sempre più frequenti.

10. E' nel decennio, comunque, che, dapprima sottotraccia, ma sempre più in maniera decisa, si va delineando nel seno della legislazione sociale, una sorta di distacco, se non già di vera e propria frattura, rispetto ad esperienze, principi e strumenti che – anche ove da considerare, in ipotesi, non riferibili al «patrimonio costituzionale comune» – hanno comunque rappresentato storici e radicati capisaldi, perché alle tutele di ordine sociale del nostro Paese potesse essere garantito il connotato della «effettività».

Il «Jobs act» ha rappresentato, al proposito, un fattore di deterioramento di alcune discipline fondamentali; basti ricordare che, già la legge delega prendeva le distanze, senza mezzi termini, dal fondamentale principio di automatismo delle prestazioni, sia dallo storico istituto della contribuzione figurativa (art. 1, comma 2, lett. b, legge n. 183 del 2014), preconizzando, di fatto, l'avvio di un processo di «ridimensionamento», tanto dell'uno, quanto dell'altra (sul quale, peraltro, gli anni successivi avrebbero registrato alcuni ripensamenti).

11. Da quella impostazione, d'altra parte, sono risultate coinvolte anche architetture di più recente costruzione, e, tuttavia, consapevolmente e programmaticamente assunte dal legislatore, fin dagli inizi degli anni '90, a componente strutturale del sistema.

È quanto da ritenere che stia avvenendo per la previdenza complementare. La facoltà di opzione per la corresponsione in busta paga degli accantonamenti del trattamento di fine rapporto – divenuto ormai, come ben sappiamo, per effetto della legge n. 296 del 2006, praticamente la principale forma di finanziamento della previdenza complementare –, riconosciuta successivamente dalla legge di stabilità per il 2015 (legge n. 190 del 2014) ai dipendenti di imprese con meno di cinquanta addetti, appare suscettibile, infatti, di minare clamorosamente le

fondamenta (ideali e materiali) di detto secondo pilastro del sistema previdenziale.

Tale impostazione, per altro verso, costituisce una «novità» relativa, in quanto di fatto risulta collocarsi nel solco delle politiche che, dichiaratamente o in via di fatto, da tempo ormai, tendono a favorire il «fai da te» previdenziale. Di essa va riconosciuta, infatti (per restare nell'attualità), l'ideale consonanza – in una logica di dichiarata «sussidiarietà» – con scelte di altrettanto innovativi respiro e impostazione, quali quelle espresse, da un lato, con l'assunzione dei fondi di solidarietà bilaterali a componente strutturale del sistema di protezione sociale del reddito; e, da un altro lato e più in generale, con la promozione, a vari livelli, delle forme di *welfare* di fonte contrattuale, e, comunque, del «privato sociale». Nel primo caso - non può non essere sottolineato - il sistema di protezione privato avanza a scapito della volontarietà che ne caratterizza la nascita, ormai venuta meno attraverso la obbligatorietà della contribuzione al Fondo di integrazione salariale INPS, ove non sussista, nell'ambito di specifico riferimento, fondo bilaterale di settore.

12. Altro fenomeno particolarmente eclatante che nel decennio ha trovato conferma può essere considerata quella sorta di «affievolimento» *in progress*, che ha caratterizzato (e sempre più appare interessante) i diritti sociali.

In realtà, è già da qualche lustro che il legislatore, sospinto da dinamiche contrastanti e condizionato comunque dai suaccennati problemi di carattere finanziario, suole adottare misure per effetto delle quali, tanto nel campo delle provvidenze di natura assistenziale, quanto nel campo di quelle di natura previdenziale, le possibilità concrete per l'interessato di vedersi riconosciuta la prestazione di legge vengono fatte dipendere non già da un criterio selettivo astratto, predeterminato e valido per tutta la platea dei potenziali destinatari – come da regola (cioè, a seconda dei casi, sulla base di predeterminati requisiti amministrativi, contributivi, anagrafici, reddituali, ecc.) –, ma da un pregiudiziale

limite numerico delle erogazioni possibili, o da un *plafond* finanziario di spesa per quelle medesime erogazioni, contingentemente e discrezionalmente determinati, o, addirittura – come da ultimo indicano i casi testé segnalati, tutti riferibili al «Jobs act» – garantiti soltanto per un anno e dichiarati «eventuali» per il futuro.

13. Di un accenno appare meritevole (perché anch'esso da considerare parte del quadro metamorfico proprio del decennio che qui si è inteso sommariamente evocare), l'aspetto che riguarda la tutela giurisdizionale dei diritti sociali. Una tutela, questa, che ha avuto nella legge n. 533 del 1973 il suo punto di particolare forza e splendore, ma che, nel tempo, è divenuta destinataria anch'essa di un profondo coinvolgimento nel più generale processo di radicale trasformazione che qui si considera.

L'originario *favor* per l'accesso alla tutela giurisdizionale – specie per le controversie di natura previdenziale e assistenziale –, decretato dal legislatore cinquant'anni fa, si è convertito, invero, in fattore generatore del problema che da tempo, ormai, viene vissuto con maggiore intensità e preoccupazione: quello dell'inflazionamento del contenzioso del lavoro e dei suoi riflessi negativi sull'amministrazione della giustizia in generale.

In riferimento alle tutele sociali, d'altra parte, il «bene» della unicità del rito può considerarsi anch'esso perduto da tempo. La proliferazione in campo previdenziale e assistenziale di procedure «dedicate» – tanto per esemplificare, dalla riscossione esattoriale (d.lgs. n. 46 del 1999), al procedimento davanti al giudice di pace per le vertenze in materia di interessi per ritardato pagamento di prestazioni previdenziali o assistenziali (legge n. 69 del 2009), alla procedura di riscossione specifica per i crediti INPS (legge n. 122 del 2010), – è indubbiamente giustificata dalla specificità dei singoli tipi di controversia; ma altrettanto indubbiamente si tratta di realtà sostenuta da scelte ispirate da obiettivi deflattivo-acceleratori del contenzioso, che inevitabilmente prevalgono

su quella stessa esigenza di consolidamento della giustizia del lavoro secondo «criteri di equità e efficienza», che dovrebbe continuare ad esserne il *proprium*, e sulla quale, proprio per questo, ancora nel 2001 il «Libro bianco» richiamava con forza l'attenzione.

In tale prospettiva di rincorsa al deflazionamento delle liti, la scelta a favore di meccanismi processuali funzionali al perseguimento di tale obiettivo – anche a costo di rendere più ardui e onerosi l'attivazione e il percorso dell'azione giudiziaria e, quindi, l'accesso stesso alla giustizia – non si è arrestata neppure di fronte alle controversie che hanno ad oggetto quelle prestazioni sociali, tanto previdenziali quanto assistenziali, che, più di tutte le altre, presentano un carattere «basilare»: le prestazioni di invalidità.

È quanto evidenzia il complesso – e oneroso, per l'interessato – procedimento di accertamento tecnico-preventivo del requisito sanitario, obbligatoriamente imposto dalla legge n. 111 del 2011 (art. 445 *bis* c.p.c), quando si tratti, appunto, di instaurare controversie aventi ad oggetto prestazioni di detta natura.

14. Al termine di questa assai sintetica, sommaria panoramica di quanto è accaduto nel decennio che ci separa dalla Riforma Fornero delle pensioni e degli ammortizzatori sociali – e riservando ad una successiva riflessione ulteriori e più dettagliati approfondimenti – è possibile fare qualche considerazione generale sul nostro sistema di sicurezza sociale, in specie con riferimento alla sua struttura e al suo modello.

Quanto alla struttura di detto sistema, il rapporto tra le due componenti storiche, quella previdenziale e quella assistenziale, che quel sistema caratterizza anche a livello costituzionale (commi 1 e 2 dell'art. 38), già da tempo in precario equilibrio, tende a sbilanciarsi sempre più a favore di forme di intervento di natura assistenziale; salvo qualche rigurgito lavoristico-previdenziale (si pensi al collegamento della NASpI alla contribuzione dell'ultimo quadriennio).

Anche in conseguenza di tale sommovimento strutturale, il modello lavoristico-previdenziale con vocazione universalistica, rivela, sempre più nettamente, la situazione critica in cui ormai versa, probabilmente in modo irreversibile, la struttura assicurativa che è propria di quel modello.

Più che dette «novità», peraltro, che, in fondo, possono considerarsi frutto delle contingenze e dei condizionamenti ai quali si è fatto cenno, ciò che maggiormente deve indurre a riflettere è da ritenere che sia il fatto che tale «novità» non rappresenti il risultato di consapevoli scelte sistematiche, bensì il frutto di iniziative, se non proprio estemporanee, di certo espressione di un arco visuale limitato, proprio di un decisore politico che, a fronte delle esigenze, ormai inderogabili, di riconsiderare radicalmente la regolamentazione dell'intero ordinamento del *welfare*, risulta ancora irrisolto in ordine a scelte e direzione da assumere.