

POR UNA PENSIÓN DE
JUBILACIÓN, ADECUADA,
SEGURA Y SOSTENIBLE

TOMO I

III Congreso Internacional
y XVI Congreso Nacional
de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social



EDICIONES
LABORUM



Asociación Española de Salud y Seguridad Social

POR UNA PENSIÓN DE JUBILACIÓN, ADECUADA, SEGURA Y SOSTENIBLE

M. CARMEN	AGUILAR MARTIN	MIGUEL	GUTIÉRREZ BENGOCHEA
JAVIER	AIBAR BERNAD	MIGUEL	GUTIÉRREZ PÉREZ
JUAN CARLOS	ÁLVAREZ CORTÉS	ENEA	ISPIZUA DORNA
FARAH	AMAADACHOU KADDUR	CARMEN	JOVER RAMÍREZ
LUCÍA	ARAGÚEZ VALENZUELA	DJAMIL TONY	KAHALE CARRILLO
FRANCISCO JAVIER	ARRIETA IDIAKEZ	M ^a CARMEN	LÓPEZ ANIORTE
ALBERTO	ARUFE VARELA	LOURDES	LÓPEZ CUMBRE
ANA GLORIA	AZOR OLIVER	BELÉN DEL MAR	LÓPEZ INSUA
INMACULADA	BALLESTER PASTOR	M ^a CARIDAD	LÓPEZ SÁNCHEZ
JESÚS	BARCELÓ FERNÁNDEZ	MARÍA DEL CARMEN	MACÍAS GARCÍA
SUSANA	BARCELÓN COBEDO	JUAN PABLO	MALDONADO MONTOYA
MÁRIO SILVEIRO DE	BARROS	M ^a TERESA	MARBÁN PINILLA
ANTONIO	BAYLOS GRAU	ANTONIO	MÁRQUEZ PRIETO
CRISTINA	BLASCO RASERO	M ^a ROSA	MARTÍN MUÑOZ
EVA MARÍA	BLÁZQUEZ AGUDO	OLAYA	MARTÍN RODRÍGUEZ
M ^a DESAMPARADOS	BOHIGUES ESPARZA	JESÚS	MARTÍNEZ GIRÓN
SILVIO	BOLOGNA	CARLOS JOSÉ	MARTÍNEZ MATEO
CARLOS	BRAVO FERNÁNDEZ	ENRIQUE	MARTÍN-SERRANO JIMÉNEZ
MARÍA DEL CARMEN	BURGOS GOYE	ANTONIO	MEGIAS BAS
PEPA	BURRIEL RODRÍGUEZ-DIOSDADO	RASHID	MOHAMED VÁZQUEZ
KRISTINA M.	CAMPBELL	JOSÉ LUIS	MONEREO PÉREZ
DOLORES	CARRASCOSA BERMEJO	FERNANDO	MORENO DE VEGA Y LOMO
DAVIDE	CASALE	M ^a PILAR	MORENO NAVARRO
M ^a JOSÉ	CERVILLA GARZÓN	M ^a ILUMINADA	ORDÓÑEZ CASADO
MATTHIEU	CHABANNES	POMPEYO GABRIEL	ORTEGA LOZANO
PILAR	CHARRO BAENA	FRANCISCO	ORTIZ CASTILLO
ABRAHAM	CORTÉS MORENO	FULGENCIO	PAGÁN MARTÍN-PORTUGUÉS
ROSARIO	CRISTÓBAL RONCERO	SONIA DE	PAZ-COBO
MARÍA ELISA	CUADROS GARRIDO	DANIEL	PÉREZ DEL PRADO
EMILIA	D'AVINO	MARÍA CRISTINA	POLO SÁNCHEZ
MARÍA ALEXANDRA	DÍAZ MORDILLO	RAQUEL	POQUET CATALÁ
ELINA	DIMITROVA KERELEZOVA	FRANCISCO JAVIER	POZO MOREIRA
MANUELA	DURÁN BERNARDINO	PATRICIA	PRIETO PADIN
MARIA GIOVANNA	ELMO	MARÍA GEMA	QUINTERO LIMA
ELISABET	ERRANDONEA ULAZIA	M ^a GLORIA	REDONDO RINCÓN
ANA N.	ESCRIBÁ PÉREZ	MARINA	REVUELTA GARCÍA
JUAN ANTONIO	FERNÁNDEZ BERNAT	SUSANA	RODRÍGUEZ ESCANCIANO
M ^a BELÉN	FERNÁNDEZ COLLADOS	GUILLERMO	RODRÍGUEZ INIESTA
SILVIA	FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ	M ^a FUENCISLA	RUBIO VELASCO
SILVIA	FERNÁNDEZ MARTÍNEZ	GONZALO MARTIN	SALCEDO
FCO. JAVIER	FERNÁNDEZ ORRICO	CARMEN	SALCEDO BELTRÁN
JAVIER	FERNÁNDEZ-COSTALES MUÑIZ	ALVARO	SAN MARTÍN RODRÍGUEZ
FRANCISCA MARÍA	FERRANDO GARCÍA	CONCEPCIÓN	SANZ SÁEZ
FERMÍN	GALLEGO MOYA	ELISA	SIERRA HERNAIZ
ROCÍO	GALLEGO-LOSADA	CARMEN	SOLÍS PRIETO
CARLOS	GARCÍA DE CORTÁZAR Y NEBREDA	BORJA	SUÁREZ CORUJO
JUAN LUIS	GARCÍA RÍOS	DANIEL	TOSCANI GIMÉNEZ
JORDI	GARCÍA VIÑA	ANDRÉS RAMÓN	TRILLO GARCÍA
JUAN	GARCÍA VIVANCOS	JOSÉ JULIO	VADILLO RUIZ
FRANCISCO	GONZÁLEZ DE LENA ÁLVAREZ	RAQUEL	VELA DÍAZ
CRISTINA	GONZÁLEZ VIDALES	FERNANDO DE	VICENTE PACHÉS
ROCÍO	GUERRERO JAREÑO	FRANCISCO	VILA TIERNO
SARA	GUINDO MORALES	ISABEL MARIA	VILLAR CAÑADA



EDICIONES LABORUM

Avda. Gutiérrez Mellado, 9 - Planta 3ª Oficina 21

30008 Murcia

Tel.: 968882181

e-mail: laborum@laborum.es

FRANCISCO ORTIZ CASTILLO

Director editorial

1ª edición, Ediciones Laborum S.L. - 2019

Copyright © de la edición, Ediciones Laborum, 2019

Copyright © del texto, sus respectivos autores, 2019

Ediciones Laborum, S.L. no comparte necesariamente los criterios manifestados por el autor en el trabajo publicado.

La información contenida en esta publicación constituye únicamente, y salvo error u omisión involuntarios, la opinión de sus autores con arreglo a su leal saber y entender, opinión que subordinan tanto a los criterios que la jurisprudencia establezca, como a cualquier otro criterio mejor fundado.

Ni el editor, ni el autor, pueden responsabilizarse de las consecuencias, favorables o desfavorables, de actuaciones basadas en las opiniones o informaciones contenidas en esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra (www.conlicencia.com; 91 702 19 70 / 93 272 04 47)

ISBN – OBRA COMPLETA: 978-84-17789-20-6

ISBN – TOMO: 978-84-17789-21-3

DEPÓSITO LEGAL: MU 998-2019

Impreso en España - Printed in Spain

Índice

TOMO I

Prólogo.....	17
<i>José Luis Monereo Pérez</i>	
Título I. Repensar críticamente el modelo de regulación de la pensión de jubilación.....	21
<i>José Luis Monereo Pérez</i> <i>Guillermo Rodríguez Iniesta</i>	
Título II. Edad y jubilación	91
<div style="border: 1px solid black; padding: 2px; width: fit-content; margin: 0 auto;">Ponencias</div>	
Capítulo I. Prolongación de la edad y elección del momento de la jubilación. Sus efectos sobre el trabajo. Realidades y fantasías.....	91
<i>Alberto Arufe Varela</i>	
Capítulo II. Età e aspettativa di vita nel pensionamento in italia, dopo il Decreto-Legge n. 4/2019	103
<i>Davide Casale</i>	
Capítulo III. Rebajar la edad de jubilación: ¿posible?	119
<i>Lourdes López Cumbre</i>	
<div style="border: 1px solid black; padding: 2px; width: fit-content; margin: 0 auto;">Comunicaciones</div>	
Capítulo IV. Envejecimiento de la población y factor de sostenibilidad desde la óptica de la pensión de jubilación	147
<i>Farah Amaadachou Kaddur</i>	
Capítulo V. Los coeficientes reductores en la edad de jubilación por razón de actividad. Del derecho al privilegio	165
<i>Jesús Barceló Fernández</i>	
Capítulo VI. La compatibilidad entre la pensión de jubilación y el trabajo del jubilado en portugal	185
<i>Mário Silveiro de Barros</i>	

Capítulo VII. La jubilación parcial ¿a quién beneficia?: estudio a partir del caso de la industria manufacturera	191
<i>Matthieu Chabannes</i>	
Capítulo VIII. La edad de jubilación y el fomento del empleo juvenil.....	205
<i>Manuela Durán Bernardino</i>	
Capítulo IX. La vuelta de las cláusulas de jubilación forzosa a los convenios colectivos.....	219
<i>Silvia Fernández Martínez</i>	
Capítulo X. La jubilación forzosa como causa extintiva de la prestación de servicios. El perpetuo viaje de ida y vuelta en el devenir del instituto jurídico guadianesco por excelencia de la Seguridad Social y la negociación colectiva....	237
<i>Javier Fernández-Costales Muñiz</i>	
Capítulo XI. Aspectos controvertidos en torno a la acumulación interanual de la jornada en caso de jubilación parcial anticipada.....	253
<i>Francisca María Ferrando García</i> <i>Antonio Megías Bas</i>	
Capítulo XII. La pensión de jubilación parcial tras la reforma introducida por el RDL 20/2018, de 7 de diciembre, de medidas urgentes para el impulso de la competitividad económica en el sector de la industria y el comercio en España: ¿de la política de empleo a la política industrial y ambiental?.....	263
<i>Juan Luis García Ríos</i>	
Capítulo XIII. La edad de las personas físicas como condicionante de la fiscalidad.....	281
<i>Miguel Gutiérrez Bengoechea</i>	
Capítulo XIV. Jubilación y edad: reflexiones actualizadas	295
<i>Fernando Moreno de Vega y Lomo</i>	
Capítulo XV. La prolongación de la vida laboral más allá de la edad de jubilación y su repercusión en la pensión a percibir	311
<i>M^a Iluminada Ordóñez Casado</i>	
Capítulo XVI. Pensión de jubilación y esperanza de vida: el factor de sostenibilidad	325
<i>Pompeyo Gabriel Ortega Lozano</i>	
Capítulo XVII. El fin de la actividad como elemento de relevancia en la pensión de jubilación: cuestionamiento actual de los requisitos identificativos del hecho causante	345
<i>María Cristina Polo Sánchez</i>	
Capítulo XVIII. La Seguridad Social y la jubilación por edad en Brasil: reflexiones sobre la propuesta de reforma constitucional.....	365
<i>Gonzalo Martín Salcedo</i>	

Capítulo XIX. El tratamiento de la edad de jubilación en el ordenamiento jurídico comunitario.....	383
<i>Elisa Sierra Hernaiz</i>	
Título III. Jubilación y colectivos sensibles	391
<div style="border: 1px solid black; padding: 2px; display: inline-block;">Ponencias</div>	
Capítulo I. Jubilación de trabajadores migrantes, trabajadores del mar, trabajadores del campo, discapacitados y otros colectivos particulares	391
<i>Jordi García Viña</i>	
Capítulo II. Mujeres. Pensión de jubilación y género	411
<i>M^a Carmen López Aniozte</i>	
Capítulo III. Trabajadores temporales y a tiempo parcial	441
<i>Daniel Toscani Giménez</i>	
<div style="border: 1px solid black; padding: 2px; display: inline-block;">Comunicaciones</div>	
Capítulo IV. Precariedad laboral <i>vs</i> jubilación. Una mirada desde la perspectiva de género	453
<i>M. Carmen Aguilar Martín</i>	
Capítulo V. Discriminación indirecta por razón de sexo en materia de pensiones desde un enfoque de justicia social. Comentario a la sentencia del TJUE (asunto C-161/18)	465
<i>Lucía Aragüez Valenzuela</i>	
Capítulo VI. La búsqueda del equilibrio entre principio contributivo y no discriminación. Hacia un nuevo ensayo en la regulación de la pensión de jubilación de los trabajadores a tiempo parcial	481
<i>Susana Barcelón Cobedo</i>	
Capítulo VII. La pensión mínima de jubilación. ¿realidad o ficción?	497
<i>María Desamparados Bobigues Esparza</i>	
Capítulo VIII. Trabajadores a tiempo parcial y su derecho a la igualdad de trato y a la no discriminación por razón de sexo. Análisis de la doctrina del TJUE y del TC (TJUE 8-5-19, Villar Laíz C-161/88 y TC 91/2019 y su aplicación en TSJ Castilla y León de 11-7-19, REC 1857/17).....	507
<i>Dolores Carrascosa Bermejo</i>	
Capítulo IX. Artistas y jubilación	521
<i>Rosario Cristóbal Roncero</i>	
Capítulo X. Hacia una reformulación de la jubilación anticipada por razón del grupo o actividad profesional.....	525
<i>María Elisa Cuadros Garrido</i>	

Capítulo XI. Jubilación a edad reducida de los policías locales (regulada por el Real Decreto 1449/2018, de 14 de diciembre, por el que se establece el coeficiente reductor de la edad de jubilación en favor de los policías locales al servicio de las entidades que integran la administración local).....	533
<i>Elina Dimitrova Kerelezova</i>	
Capítulo XII. La brecha de género de las pensiones en Italia y la (difícil) conciliación vida-trabajo	551
<i>Maria Giovanna Elmo</i>	
Capítulo XIII. El principio de igualdad en la pensión de jubilación de los trabajadores a tiempo parcial: estudio jurisprudencial a tenor de la sentencia del TJUE de 8 de mayo de 2019 y de la sentencia del tribunal constitucional de 3 de julio de 2019.....	557
<i>Ana N. Escribá Pérez</i>	
Capítulo XIV. Las dificultades en el acceso a la pensión de jubilación de los trabajadores a tiempo parcial.....	573
<i>M^a Belén Fernández Collados</i>	
Capítulo XV. Vejez y discapacidad: una realidad necesitada de especial protección social.....	583
<i>Fco. Javier Fernández Orrico</i>	
Capítulo XVI. Integración de lagunas tras trabajo breve en SEA	601
<i>Fermín Gallego Moya</i>	
Capítulo XVII. Pensión de jubilación y mujeres contratadas a tiempo parcial...613	
<i>Sara Guindo Morales</i>	
Capítulo XVIII. Género y jubilación: una cuestión sujeta a debate	631
<i>Belén del Mar López Insua</i>	
Capítulo XIX. La tutela de los trabajadores maduros desempleados desde la perspectiva de la pensión de jubilación.....	649
<i>M^a Caridad López Sánchez</i>	
Capítulo XX. La jubilación de los ministros de culto	659
<i>Juan Pablo Maldonado Montoya</i>	
Capítulo XXI. El complemento por maternidad en la pensión de jubilación	665
<i>M^a Teresa Marbán Pinilla</i>	
Capítulo XXII. Retraso de la jubilación y desigualdad de trato: funcionarios docentes, eméritos y otros	673
<i>Antonio Márquez Prieto</i>	
Capítulo XXIII. Pensión contributiva de jubilación de los trabajadores a tiempo parcial: especial referencia a la jurisprudencia del TJUE y del TC	687
<i>Olaya Martín Rodríguez</i>	
Capítulo XXIV. La jubilación de los religiosos	701
<i>Francisco Ortiz Castillo</i>	

Capítulo XXV. Pensión de jubilación y trabajadores a tiempo parcial, ¿posible discriminación?	705
<i>Raquel Poquet Catalá</i>	
Capítulo XXVI. La pensión de jubilación tras el ejercicio de opciones y acuerdos en el sistema de Seguridad Social	721
<i>Francisco Javier Pozo Moreira</i>	
Capítulo XXVII. Emigrantes españoles y jubilación: un esquema complejo e inacabado	727
<i>Patricia Prieto Padín</i>	
Capítulo XXVIII. Jubilación y viudedad desde la perspectiva de género	741
<i>M^a Fuencisla Rubio Velasco</i>	
Capítulo XXIX. El trabajo realizado por los trabajadores extranjeros antes de 1997 que no es reflejado en su pensión de jubilación.....	757
<i>Alvaro San Martín Rodríguez</i>	
Capítulo XXX. Impacto de género sobre el régimen SOVI.....	763
<i>Concepción Sanz Sáez</i>	
Capítulo XXXI. El impacto de las desigualdades de género sobre el sistema de protección social: la brecha pensional en el acceso a las prestaciones de jubilación.....	775
<i>Raquel Vela Díaz</i>	
Capítulo XXXII. Últimas reformas en materia de pensión de jubilación: la sostenibilidad del sistema desde un enfoque de género.....	789
<i>Isabel María Villar Cañada</i>	

TOMO II

Título IV. Salud y Envejecimiento activo	11	
<table border="1" style="margin: auto;"> <tr> <td>Ponencias</td> </tr> </table>		Ponencias
Ponencias		
Capítulo I. Protección jurídica de las personas mayores. Tutela del empleo y envejecimiento activo.....	11	
<i>Antonio Baylos Grau</i>		
Capítulo II. La atención a las necesidades de las personas mayores desde los servicios sociales	29	
<i>Susana Rodríguez Escanciano</i>		
Capítulo III. Respuestas a los nuevos retos de envejecimiento, protección a la salud y cuidados: la perspectiva médica	57	
<i>José Julio Vadillo Ruiz</i>		
Capítulo IV. Trabajar y pensión de jubilación	71	
<i>Andrés Ramón Trillo García</i>		

Capítulo V. Jubilación y compatibilidad de la pensión de jubilación con la actividad agraria.....	99
<i>Ana Gloria Azor Oliver</i>	
Capítulo VI. Autónomos jubilados en activo: paradojas del sistema	111
<i>Inmaculada Ballester Pastor</i>	
Capítulo VII. La prejubilación y la prolongación de la vida activa: ¿dos realidades antagónicas?	125
<i>Cristina Blasco Rasero</i>	
<i>M^a Pilar Moreno Navarro</i>	
Capítulo VIII. Compatibilidad pensión de jubilación-rentas de trabajo. Un nuevo binomio en expansión	143
<i>Eva María Blázquez Agudo</i>	
Capítulo IX. El edadismo: significado, causas y efectos en los ámbitos laboral y de la salud de las personas en edad de jubilación	157
<i>Pepa Burriel Rodríguez-Diosdado</i>	
Capítulo X. Criterios jurisprudenciales recientes sobre la jubilación activa de los trabajadores por cuenta propia	169
<i>M^a José Cervilla Garzón</i>	
Capítulo XI. El convenio especial de cuidadores no profesionales y su incidencia en la brecha de género de la pensión de jubilación	181
<i>María Alexandra Díaz Mordillo</i>	
Capítulo XII. Demografía, trabajadores maduros y jubilación	195
<i>Cristina González Vidales</i>	
Capítulo XIII. La jubilación forzosa y la gestión de la diversidad generacional en la empresa: ¿dos conceptos antagónicos?	209
<i>Pilar Charro Baena</i>	
<i>Rocío Guerrero Jareño</i>	
Capítulo XIV. La peculiar compatibilidad de la pensión de jubilación de los artistas y asimilados.....	219
<i>Carmen Jover Ramírez</i>	
Capítulo XV. Aproximación a la jubilación de los trabajadores del Régimen Especial del Mar	231
<i>María del Carmen Macías García</i>	
Capítulo XVI. Hacia una creciente flexibilización en la compatibilidad entre trabajo y pensión de jubilación.....	249
<i>M^a Rosa Martín Muñoz</i>	
Capítulo XVII. Compatibilidad de la pensión de jubilación con el cargo de consejero o administrador de sociedades de capital	263
<i>Marina Revuelta García</i>	

Capítulo XVIII. La contribución del consejo de europa a la protección jurídica de las personas de edad avanzada	277	
<i>Carmen Salcedo Beltrán</i>		
Capítulo XIX. Pensión de jubilación y desarrollo de actividades de creación artística: un nuevo supuesto de compatibilidad en favor de la cultura	297	
<i>Carmen Solís Prieto</i>		
Capítulo XX. Servicios sociales, envejecimiento activo y aprendizaje a lo largo de la vida	307	
<i>Fernando de Vicente Pachés</i>		
Título V. La pensión de jubilación y sus retos: ordenación normativa y praxis jurídica	325	
<table border="1" style="margin: auto; width: 30%;"> <tr> <td style="text-align: center;">Ponencias</td> </tr> </table>		Ponencias
Ponencias		
Capítulo I. La doble tarea de garantizar la sostenibilidad financiera del sistema y la suficiencia de las pensiones.....	325	
<i>Javier Aibar Bernad</i>		
Capítulo II. La pensión pública de jubilación y su reforma ante el reto demográfico.....	347	
<i>Elisabet Errandonea Ulazja</i>		
Capítulo III. La protección social complementaria de la jubilación: las pensiones privadas.....	369	
<i>Juan Antonio Fernández Bernat</i>		
<table border="1" style="margin: auto; width: 30%;"> <tr> <td style="text-align: center;">Comunicaciones</td> </tr> </table>		Comunicaciones
Comunicaciones		
Capítulo IV. Consecuencias del carácter multiforme de la contingencia de jubilación en cuanto al principio de consideración conjunta de las contingencias. ¿dónde quedan la igualdad, solidaridad y sostenibilidad?	393	
<i>Francisco Javier Arrieta Idiakeex</i>		
Capítulo V. Anticipo de jubilación en Italia: entre sostenibilidad financiera y solidaridad intergeneracional	409	
<i>Silvio Bologna</i>		
Capítulo VI. En pos de un nuevo modelo financiero y de sostenibilidad en materia de pensiones de jubilación	417	
<i>María del Carmen Burgos Goye</i>		
Capítulo VII. Estudio sobre la responsabilidad empresarial en orden al pago de prestaciones en el ámbito de la pensión de jubilación.....	435	
<i>Abraham Cortés Moreno</i>		
Capítulo VIII. Los desafíos de las pensiones de jubilación. Las respuestas del ordenamiento italiano	445	
<i>Emilia D'Avino</i>		

Capítulo IX. La revalorización de la pensión de jubilación	457
<i>Silvia Fernández Fernández</i>	
Capítulo X. Tribunal de cuentas y pensiones de jubilación. El dilema de la financiación	471
<i>Rocío Gallego-Losada</i>	
<i>Sonia de Paz-Cobo</i>	
Capítulo XI. Público y privado en la pensión de jubilación perspectivas de reforma	485
<i>Juan García Vivanco</i>	
Capítulo XII. La pensión de jubilación por puntos del país vecino: ¿un modelo a exportar?	499
<i>Miguel Gutiérrez Pérez</i>	
Capítulo XIII. La protección social complementaria en Francia. Regímenes de jubilación. ¿un referente para España?	507
<i>Enea Ispizua Dorna</i>	
Capítulo XIV. La jubilación parcial especial en la industria 4.0	523
<i>Djamil Tony Kahale Carrillo</i>	
Capítulo XV. ¿Una nueva vía inexplorada para la financiación sostenible de las pensiones contributivas de jubilación?	531
<i>Jesús Martínez Girón</i>	
Capítulo XVI. El verdadero objetivo de la compatibilidad de pensión de jubilación con trabajo: ¿envejecimiento activo, suficiencia, sostenibilidad o cambio de paradigma?. Evolución del modelo en el marco del Pacto de Toledo (1995-2019)	535
<i>Enrique Martín-Serrano Jiménez</i>	
Capítulo XVII. Factor de sostenibilidad ¿cómo afecta a la determinación del importe inicial de la pensión?	551
<i>Rashid Mohamed Vázquez</i>	
Capítulo XVIII. La jubilación: situaciones diversas y pronunciamientos judiciales	561
<i>Fulgencio Pagán Martín-Portugués</i>	
Capítulo XIX. El índice de revalorización como mecanismo de garantía de una pensión adecuada	571
<i>Daniel Pérez del Prado</i>	
Capítulo XX. Rentas del trabajo y futuro de las pensiones especial atención a la situación de los mayores	589
<i>Francisco Vila Tierno</i>	
<i>Juan Carlos Álvarez Cortés</i>	

Título VI. Los desafíos de las pensiones de jubilación. Las respuestas de los interlocutores sociales y la concertación social..... 603

Ponencias

Capítulo I. Los desafíos de las pensiones de jubilación. Las respuestas de los interlocutores sociales y la concertación social 603

Carlos Bravo Fernández

Capítulo II. Pensiones: malestar en el bienestar 625

Francisco González de Lena Álvarez

Capítulo III. Reparto versus capitalización: estudio comparativo de los sistemas financieros de pensiones de jubilación de siete países de la unión europea..... 639

M^a Gloria Redondo Rincón

Capítulo IV. Particularidades de la pensión de jubilación española en el contexto europeo..... 665

Carlos García de Cortázar y Nebreda

Capítulo V. La pensión de jubilación: algunas claves para su sostenibilidad..... 675

Borja Suárez Corujo

Comunicaciones

Capítulo VI. Análisis comparado de la garantía constitucional del derecho a la pensión de jubilación en la unión europea 691

Carlos José Martínez Mateo

Capítulo VII. Un sistema de jubilación sostenible: ¿es plausible un “contrat de génération”(contrato de generación) en el derecho social español? 705

María Gema Quintero Lima

Título VII. La Jubilación de los Catedráticos de Universidad en los Estados Unidos de América..... 723

Kristina M. Campbell

CAPÍTULO II. ETÀ E ASPETTATIVA DI VITA NEL PENSIONAMENTO IN ITALIA, DOPO IL DECRETO-LEGGE N. 4/2019

DAVIDE CASALE

Professore Associato (con abilitazione scientifica nazionale alle funzioni di Professore Ordinario) di Diritto del lavoro dell'Università di Bologna, Italia

I. SINTESI INTRODUTTIVA

Nel contesto contemporaneo, il nesso giuridico tra aspettativa statistica di vita e requisiti anagrafico-contributivi richiesti dalla legge ai fini della maturazione diritto al pensionamento è di importanza fondamentale per tutti i sistemi previdenziali dei Paesi sviluppati. Per quanto riguarda l'ordinamento italiano, la questione è di grande attualità, anche a seguito dell'ultima riforma pensionistica, approvata con d.l. 28 gennaio 2019, n. 4, convertito con L. 28 marzo 2019, n. 26.

L'insieme dei requisiti anagrafico-contributivi di legge necessari per i diversi tipi di pensionamento è un tema assai ampio, se analizzato nel dettaglio tecnico dell'impetuosa evoluzione normativa italiana degli ultimi decenni¹. La necessaria limitazione di lunghezza del presente contributo impone quindi di concentrarci innanzitutto sull'assetto vigente oggi, nel quale è stata appena introdotta una transitoria possibilità di pensionamento anticipato più favorevole rispetto a quanto previgente. Potrà così essere riservato spazio, nella seconda parte del presente contributo, ad una contestualizzazione dell'assetto normativo mediante i principali dati contabili e statistici che caratterizzano il sistema pensionistico italiano, nonché a qualche considerazione critica sui suoi attuali equilibri (e squilibri, soprattutto generazionali).

II. L'INNOVATO QUADRO NORMATIVO ITALIANO

1. PRINCIPALI CANALI DI ACCESSO ALLA PENSIONE IN ITALIA

Nelle riforme pensionistiche degli ultimi trent'anni, in Italia si è manifestata una tendenza normativa pressoché costante all'innalzamento dei requisiti sia anagrafici sia contributivi. Viceversa, la riforma pensionistica di quest'anno ha introdotto una marcata riduzione dei requisiti necessari per alcuni tipi di pensionamento. Già sul piano politico peraltro il sostegno all'introduzione delle innovazioni legislative del 2019 si era posto in esplicita antitesi rispetto alla riforma c.d. Fornero approvata con d.l. n. 201/2011, la quale ha rappresentato il culmine della predetta tendenza all'innalzamento dei requisiti necessari per la pensione.

Detta riforma del 2011² dichiarava esplicitamente i propri intenti, che meritano di essere integralmente ricordati: essa era diretta a "garantire il rispetto, degli impegni internazionali e con l'Unione europea, dei vincoli di bilancio, la stabilità economico-finanziaria e a rafforzare la sostenibilità di lungo periodo del sistema pensionistico in termini di incidenza della spesa previdenziale sul prodotto interno lordo, in conformità dei seguenti principi e criteri:

¹ Per un approfondimento organico si rinvia a CASILLO, R., "La pensione di vecchiaia: un diritto in trasformazione", Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2016.

² Art. 24, comma 1, d.l. n. 201/2011, convertito con l. n. 214/2011.

- a) equità e convergenza intragenerazionale e intergenerazionale, con abbattimento dei privilegi e clausole derogative soltanto per le categorie più deboli;
- b) flessibilità nell'accesso ai trattamenti pensionistici anche attraverso incentivi alla prosecuzione della vita lavorativa;
- c) adeguamento dei requisiti di accesso alle variazioni della speranza di vita; semplificazione, armonizzazione ed economicità dei profili di funzionamento delle diverse gestioni previdenziali³.

In coerente attuazione di tali principi, la riforma Fornero del 2011 ha scelto d'innalzare nettamente i requisiti richiesti per entrambi i principali tipi di pensione contemplati dall'ordinamento: la pensione di vecchiaia e la pensione anticipata (quest'ultima era antecedentemente denominata pensione di anzianità). I requisiti di entrambe sono peraltro stati agganciati ad un calendario di ulteriori aumenti futuri in parte legati alle rilevazioni ufficiali dell'aspettativa statistica di vita.

Nel sistema italiano l'aspettativa di vita ed il suo variare influiscono, inoltre, sull'importo delle pensioni stesse. Quando il lavoratore raggiunge i requisiti, in base al metodo di calcolo contributivo la sua prima pensione annua è determinata moltiplicando il montante individuale dei contributi per il coefficiente di trasformazione stabilito in un'apposita tabella. Ebbene, quest'ultimo valore numerico varia in base all'età del lavoratore stesso al momento del pensionamento (in attuazione della riforma Fornero³, sono stati previsti valori differenziati anche per età sino a 70 anni, quindi la prosecuzione dell'età lavorativa è incentivata anche oltre l'età della pensione di vecchiaia). Soprattutto, tale tabella è periodicamente aggiornata al variare dell'aspettativa di vita⁴: quest'ultima in Italia tende quasi sempre a crescere, sicché, a parità di età e montante contributivo accumulato, i valori delle nuove pensioni liquidate tendono a diminuire per le generazioni successive.

In estrema sintesi, nel 2019 per la pensione di vecchiaia è richiesta un'età almeno di 67 anni combinata con una contribuzione previdenziale di almeno 20 anni di lavoro⁵. Oppure, per chi ha iniziato a lavorare dal 1996, parimenti con 67 anni di età bastano 5 anni di anzianità contributiva ma, se l'età non raggiunge 71 anni, la contribuzione effettiva deve permettere di ottenere una pensione d'importo soglia minima equivalente a 1,5 volte l'assegno sociale⁶.

Invece, la pensione anticipata (a parte le agevolazioni per lavoratori precoci o mestieri usuranti o nello spettacolo⁷) si può conseguire con almeno 42 anni e 10 mesi di contribuzione se uomini ed 1 anno in meno se donne⁸ (oppure, per chi ha iniziato a lavorare dal 1996, i requisiti sono 64 anni di età e 20 anni di contribuzione effettiva la quale implichi una pensione non inferiore all'importo soglia di 2,8 volte l'assegno sociale⁹, requisiti tutt'ora sottoposti agli aumenti legati all'aspettativa di vita). Da non dimenticare è il fatto che sono state prima sospese e dal 2017 cancellate dal legislatore le penalizzazioni percentuali d'importo (1 o 2 % per ogni anno d'anticipo) introdotte dalla riforma del 2011 per le pensioni liquidate agli infra-sessantadueni sulla base del predetto requisito della sola contribuzione di 42 anni e 10 mesi.

³ In attuazione del comma 4 dell'art. 24 del d.l. n. 201/2011, cfr. il decreto 15 maggio 2012 del Ministero del lavoro, di «Revisione triennale dei coefficienti di trasformazione del montante contributivo», in *Gazz. Uff.* n. 120 del 24 maggio 2012, che ha sostituito la tabella A dei coefficienti allegata alla l. n. 335/1995, sostituita già dall'art. 1 comma 14 della l. n. 247/2007.

⁴ V. l'art. 1, commi 6 e 11, della l. n. 335/1995; nonché l'art. 24, comma 7, d.l. n. 201/2011.

⁵ Art. 24, comma 7, d.l. n. 201/2011.

⁶ L'importo dell'assegno sociale è pari a 458,00 euro per 13 mensilità (non assoggettato a trattenute Irpef).

⁷ In tema di cessazione del rapporto per raggiunti limiti di età dei lavoratori dello spettacolo appartenenti alle categorie dei tircicorei e ballerini, v. l'art. 3, 7° comma, d.l. n. 64/2010, conv., con modif., in l. n. 100/2010, che ha determinato l'età pensionabile in anni quarantacinque (donne) e cinquantadue (uomini). In proposito v. Cass., sez. lav., 17 maggio 2018, n. 12108, in *Foro It.*, 2018, I, c. 1941, sentenza che inoltre disapplica la differenza d'età pensionabile tra uomini e donne in quanto discriminatoria in base alla disciplina dell'UE.

⁸ Art. 24, comma 10, d.l. n. 201/2011.

⁹ Art. 24, comma 11, d.l. n. 201/2011.

I possibili requisiti per la pensione anticipata, tuttavia, non si esauriscono in quelli appena enunciati, poiché in proposito sono intervenute le già accennate modifiche, introdotte con il d.l. n. 4/2019, convertito con l. n. 26/2019.

2. LA RIFORMA PENSIONISTICA ITALIANA STABILITA CON D.L. N. 4/2019: LA PENSIONE “QUOTA 100”

L'intervento del legislatore del 2019 non muta l'impianto sistematico previgente, bensì introduce circoscritte modifiche in gran parte transitorie. Non appare quindi essere una “riforma” in senso tecnico-giuridico. Nondimeno trattasi d'innovazioni di notevole impatto pratico soprattutto per il triennio 2019-2021. Sicché la si può comunemente appellare come una “riforma”, alla luce dello spirito innovatore che esprime in termini di politica del diritto rispetto al passato recente. Se invece si formula un paragone rispetto al passato meno recente, ovviamente quest'ultima riforma appare viceversa conservatrice o, per meglio dire, ripristinatrice.

Difatti il d.l. n. 4/2019 ha introdotto una tipologia assai agevolata di quiescenza anticipata, denominata “pensione quota 100”, valevole entro il 2021. Tale denominazione appare efficace sul piano comunicativo, ma imperfetta sul piano tecnico¹⁰, in quanto i requisiti ivi prescritti non sono la risultante di una pluralità di combinazioni sommatorie tra età anagrafica e contribuzione versata: è vero che dalla somma di questi due valori deve risultare un numero non inferiore a 100, ma v'è un vincolo di età minima di 62 anni ed un vincolo di contribuzione minima di 38 anni. Ossia, per dirla in breve, non è sufficiente qualunque combinazione di età e contribuzione (contrariamente a quanto in passato era prescritto in base all'antecedente sistema denominato delle “quote”). Trattasi cioè di una pensione che sarebbe meglio denominare “62+38”. Questa restrizione introdotta rispetto agli intenti politici iniziali contrae la platea di coloro che possono accedere alla pensione mediante questo nuovo canale.

Nondimeno, tale platea degli aventi diritto è alquanto ampia. La riforma riguarda infatti tutti gli “iscritti all'assicurazione generale obbligatoria e alle forme esclusive e sostitutive della medesima, gestite dall'Inps, nonché alla gestione separata”¹¹ (restano escluse le casse previdenziali dei professionisti). Soprattutto, il numero degli aventi diritto è ampio poiché, rispetto all'assetto previgente della pensione anticipata, sono sufficienti quasi 5 anni in meno di contribuzione versata (38 anni invece di quasi 43): un salto indietro notevole, ben poco attenuato dal ripristino della tecnica normativa delle “finestre” per posticipare questi pensionamenti anticipati di qualche mese (3 mesi nel settore privato; 6 mesi nel pubblico impiego). Analogamente, l'anticipo è di circa 5 anni di età se si paragona la pensione quota 100 alla pensione di vecchiaia, conseguibile con 18 anni di contribuzione in meno (ossia come detto 20 anni invece che 38) ma appunto solo se si hanno ben 5 anni di età in più (67 invece di 62 anni).

L'ampiezza della platea degli aventi diritto aggiuntivi alla pensione in base al d.l. n. 4/2019 ha implicato una copertura finanziaria importante, che al culmine nel 2021 giunge a 9 miliardi di euro annui, per gradualmente ridiscendere sino a circa 2 miliardi annui dal 2028 in poi¹². Questo contenimento della spesa aggiuntiva per gli anni meno vicini è dovuto al fatto che, come detto, la pensione quota 100 è ottenibile solo per coloro che raggiungono 38+62 anni entro la fine del 2021. Nonostante i primissimi dati diffusi dall'Inps in luglio 2019 inducano a ritenere che vi sarà un

¹⁰ CASILLO, R., “La «pensione quota 100»”, in *La Giur.*, 2019, p. 439.

¹¹ Art. 14, comma 1, d.l. n. 4/2019. La gestione separata menzionata da questa norma è quella residuale dei lavoratori non subordinati, di cui all'art. 2, comma 26, della l. Dini n. 335/1995.

¹² Cfr. l'art. 28, comma 2, d.l. n. 4/2019 come convertito: “Agli oneri derivanti [...] dagli articoli 14, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 24, 26 e 27, comma 5, valutati in 4.719,1 milioni di euro per l'anno 2019, in 8.717,1 milioni di euro per l'anno 2020, in 9.266,5 milioni di euro per l'anno 2021, in 8.437,2 milioni di euro per l'anno 2022, in 6.646,7 milioni di euro per l'anno 2023, in 4.202,5 milioni di euro per l'anno 2024, in 3.279,5 milioni di euro per l'anno 2025, in 2.315,3 milioni di euro per l'anno 2026, in 2.685,8 milioni di euro per l'anno 2027 e in 2.214,2 milioni di euro annui decorrere dall'anno 2028, di provvede [...]”.

qualche avanzo contabile di tale ingente provvista¹³, può tuttora condividersi l'opinione di chi nell'inverno scorso ha definito "grave"¹⁴ l'impatto finanziario complessivo di questo provvedimento.

Merita notare che i costi futuri della pensione quota 100 risultano non comprimibili nemmeno mediante eventuali futuri provvedimenti: tale costo deriverà dall'erogazione di trattamenti pensionistici che, una volta concessi, non potranno di certo essere revocati nemmeno per legge. Inoltre è principio consolidato quello per il quale coloro che maturano requisiti pensionistici ma scelgono di permanere al lavoro possono esercitare il diritto a pensione quand'anche successivamente il legislatore intervenga innalzando i requisiti necessari. Ciò vale anche quando non sia il legislatore a reintervenire ma la previsione sia sin dall'inizio stabilita come temporanea, come in questo caso nel quale la sperimentazione normativa è stata stabilita per un triennio¹⁵.

Secondo i primi dati, resi disponibili dal rapporto annuale Inps presentato in luglio 2019¹⁶, il numero di domande di pensionamento ex d.l. n. 4/2019 presentate entro giugno è stato pari a poco meno di 155mila. L'età più comune è 63-64 anni, comportante quindi un anticipo di 3-4 anni rispetto all'età della pensione di vecchiaia. L'importo medio delle prestazioni è di 1.900 euro mensili, alquanto più alto delle pensioni mediamente liquidate in generale. Come è stato sottolineato¹⁷, trattasi quindi di cittadini, soprattutto di sesso maschile¹⁸, che, già nella vita lavorativa, sono stati tendenzialmente avvantaggiati rispetto alla generalità dei pensionandi.

Non va dimenticato che molti dei sessantaduenni che stanno andando ora in pensione con 38 anni di contributi appartengono al regime di calcolo misto dell'importo individualmente spettante. Sicché ottengono una pensione calcolata in misura non trascurabile (la metà o quasi) con il metodo di calcolo retributivo valido per le annualità fino al 1995: metodo notoriamente più generoso di quello contributivo che alle generazioni successive invece si applicherà interamente. Nella misura in cui a questi pensionandi si applica il metodo di calcolo contributivo, essi subiscono una proporzionale riduzione nella liquidazione dell'importo di questa pensione anticipata; ma nel d.l. n. 4/2019 non sono previste ulteriori penalizzazioni percentuali.

3. IL TEMPORANEO SGANCIAMENTO DEI REQUISITI ANAGRAFICO-CONTRIBUTIVI ALL'ASPETTATIVA STATISTICA DI VITA

Il requisito necessario per la pensione quota 100 "non è adeguato agli incrementi alla speranza di vita"¹⁹ di cui all'art. 12 del d.l. n. 78/2010. Quindi per l'intero triennio 2019-2021, nonché per il futuro per coloro che maturano i requisiti nel triennio, il requisito 62+38 non subirà alcun aumento periodico sulla base delle rilevazioni dell'Istituto nazionale di statistica.

Come già accennato, una decina d'anni fa l'ordinamento italiano ha visto l'introduzione di questo meccanismo giuridico di adeguamento della disciplina pensionistica all'evoluzione demografica. L'Italia è stato uno dei primi ordinamenti europei ad introdurre detto congegno giuridico-statistico²⁰, il quale negli studi comparati viene sovente indicato come una delle migliori

¹³ I primissimi dati diffusi dall'Inps sembrano indicare che il costo potrebbe essere vicino alla cifra inferiore del *range* tra i 36-46 miliardi di euro che era stato stimato in gennaio da parte di BRAMBILLA, A., GEROLDI, G., NERONI, L., "Quota 100 e decreto sulle pensioni", gennaio 2019, Itinerari previdenziali, p. 5.

¹⁴ PESSI, R., "La tutela previdenziale ed assistenziale nella costituzione", in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2019, p. 46.

¹⁵ Seppur forse non era necessario, per prevenire ogni incertezza bene comunque ha fatto il legislatore a chiarire il punto: "Il diritto conseguito entro il 31 dicembre 2021 può essere esercitato anche successivamente alla predetta data": art. 14, comma, 1, d.l. n. 4/2019.

¹⁶ INPS, "XVIII Rapporto annuale", Roma, 2019, p. 211-214.

¹⁷ MAZZAFERRO, C., "Rapporto Inps, il welfare visto in gialloverde", 12.07.2019, in *www.lavoce.info*.

¹⁸ Le domande di pensione quota 100 provengono da maschi per il quintuplo che da femmine nel settore privato (mentre nel pubblico impiego v'è quasi parità, ma da quest'ambito proviene non più di un terzo delle domande). La prevalenza statistica maschile era facilmente prevedibile, alla luce del fatto che in generale il 77% delle pensioni di anzianità/anticipate sono erogate a soggetti di sesso maschile (percentuale si abbassa al 36% per le pensioni della sottocategoria vecchiaia): INPS, "Pensioni vigenti all'1.1.2019 e liquidate nel 2018 erogate dall'Inps", Roma, Marzo 2019, p. 4.

¹⁹ Art. 14, comma, 1, d.l. n. 4/2019.

²⁰ Art. 12, d.l. n. 78/2010, convertito con l. n. 122/2010, su cui v. *amplius* CASHIJO, R., "L'attesa di vita nei requisiti di accesso alla pensione: una prospettiva giuridica", in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2016, p. 118 ss.

pratiche finalizzate al duraturo equilibrio dei sistemi di protezione sociale²¹. Più precisamente, ai fini dei decreti attuativi da adottarsi con cadenza triennale (che diviene biennale dall'anno prossimo, secondo la legge Fornero²²), il dato statistico rilevante è la variazione della speranza di vita all'età corrispondente a 65 anni in riferimento alla media della popolazione residente in Italia²³.

Detto art. 12 non è ovviamente una normativa puramente tecnica, bensì è una disposizione intrinsecamente politica, come conferma anche il fatto che per espressa indicazione legislativa l'aggiornamento medesimo non viene effettuato nel caso invece di diminuzione della predetta speranza di vita, salvo recupero in compensazione nei periodi successivi. Trattasi peraltro di una norma con un margine di selettività, in quanto ne sono ad esempio immuni i lavoratori per i quali a una predefinita età viene meno il titolo abilitante allo svolgimento della specifica mansione.

Tale previsione legislativa d'agganciamento dei requisiti pensionistici all'evoluzione statistica della speranza di vita muove in maniera lungimirante dal presupposto che sia inevitabile una certa vischiosità decisionale delle istituzioni politiche rappresentative quando si tratta di adeguare all'invecchiamento demografico i requisiti pensionistici richiesti dal sistema normativo. Tanto è facile trovare consenso nel concedere più pensioni a carico delle casse pubbliche, altrettanto è difficile invece per la politica assumersi la responsabilità mass-mediatica di adottare provvedimenti per mantenere il sistema nell'equilibrio che il continuo mutamento della demografia impone di inseguire.

Con quella norma del 2010, peraltro inserita in un provvedimento che recava una notevole gamma di novità anche assai più rilevanti, la politica aveva formulato una assunzione di responsabilità importante, in una situazione economico-finanziaria del Paese che stava degenerando rapidamente, come poi si è visto. Tale previsione merita quindi apprezzamento. La gradualità e la costanza degli aumenti così prefigurati per legge è un fattore di equilibrio basato su risultanze obiettive, in quanto trattasi di aumenti quantificati sulla base di un dato demografico di fatto sganciato da possibili pressioni dettate dagli umori politici contingenti.

È inoltre un riequilibrio automatico, essendo superfluo qualunque intervento legislativo periodico; sicché la maggioranza parlamentare che intenda accantonare questo meccanismo di riequilibrio deve assumerne la responsabilità politica. Inoltre, l'attuazione di tale disposizione di legge non ha carattere di provvedimento ministeriale, bensì di decreto direttoriale, cioè privo di discrezionalità amministrativa sia sull'*an* sia sul *quantum* degli incrementi. Per il caso di mancata adozione di tali decreti direttoriali, la legge prevede espressamente un richiamo alla (enorme) responsabilità erariale che ne discenderebbe²⁴.

L'esclusione della pensione quota 100 da tale previsione del 2010 appare pertanto criticabile, come meglio si argomenterà offrendo qualche dato di sistema nella seconda parte di questo contributo. Criticabile è, parimenti, la modifica che la riforma di quest'anno ha apportato alla riforma Fornero per quanto riguarda la pensione ottenibile senza vincolo d'età sulla base del solo requisito contributivo²⁵. Fino al 2026 compreso, tale pensione anticipata si può ottenere con 42 anni e 10 mesi di contribuzione per gli uomini e 1 anno in meno per le donne²⁶. È stato così precluso l'aumento di 5

²¹ L'automaticità del funzionamento di tali adeguamenti è però proprio una delle ragioni dell'ostilità da parte delle generazioni dei pensionandi, come risulta dal fatto che tendono ad adottarlo nella loro legislazione solo pochi Paesi: solo 4 sui 28 Stati membri, come segnalato nel SOCIAL PROTECTION COMMITTEE, "Annual report 2016. Review of the social protection performance monitor and developments in social protection policies", Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2016, p. 25.

²² Art. 24, comma 13, d.l. n. 201/2011.

²³ In base all'art. 12 stesso del d.l. n. 78/2010, in caso di frazione di mese, l'aggiornamento viene effettuato con arrotondamento al decimale più prossimo; il risultato in mesi si determina moltiplicando la parte decimale dell'incremento della speranza di vita per dodici, con arrotondamento all'unità; per i dettagli di questa regolazione cfr. anche l'art. 24, comma 13, d.l. n. 201/2011. Per un approfondimento si rinvia a CASILLO, R., "L'attesa di vita nei requisiti di accesso alla pensione: una prospettiva giuridica", in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2016, p. 117 ss.

²⁴ Art. 12, comma 12 *bis*, d.l. n. 78/2010 e successive modificazioni.

²⁵ Art. 15, d.l. n. 4/2019, che ha modificato all'art. 24, comma 10, d.l. n. 2012/2011.

²⁶ La disparità tra uomini e donne viene perpetuata anche mediante l'ennesima proroga ex art. 16 d.l. n. 4/2019 della cosiddetta opzione donna, in base alla quale il diritto al trattamento pensionistico anticipato è riconosciuto, secondo però le regole di calcolo del sistema contributivo, nei confronti delle lavoratrici che entro il 31 dicembre 2018 hanno maturato

mesi di età già rilevato dall'Istat²⁷ e inoltre vengono preclusi gli effetti degli aumenti statistici anche per i prossimi 7 anni.

In parte diversa può essere la valutazione dell'introdotta esonero dagli aumenti che sarebbero derivati per incrementi statistici della speranza di vita²⁸, parimenti fino al 2026, a favore dei lavoratori precoci. Trattasi di coloro che hanno almeno 1 anno di contribuzione per periodi di lavoro effettivo precedenti il raggiungimento del diciannovesimo anno di età. Costoro possono andare in pensione se hanno 41 anni di contributi, qualora siano disoccupati di lunga durata, o disabili, o assistano congiunti disabili, oppure siano lavoratori notturni o turnisti o in situazioni lavorative equiparate²⁹. Seppur meritevole di considerazione sul piano valoriale, tale disposizione pare comunque criticabile sul piano tecnico per l'incoerente confusione sistematica che crea, sganciando solo alcune platee di soggetti dal rilievo degli aumenti statistici automatici. Sarebbe stato semmai preferibile un requisito differenziato per costoro ma pur sempre assoggettato alla medesima disciplina d'aggiornamento statistico.

Per completezza merita sottolineare che, invece, i requisiti per la pensione di vecchiaia, ottenibile a 67 anni con una contribuzione previdenziale di almeno 20 anni di lavoro, non sono stati sganciati dai prossimi adeguamenti all'aspettativa statistica di vita. Ossia coloro che durante la vita lavorativa non sono riusciti ad accumulare un elevato numero di annualità di contribuzione restano sottoposti ad una soglia di presunta sopravvenuta inidoneità psicofisica al lavoro dovuta a senescenza che continuerà ad aumentare. Lo stesso vale per l'assegno sociale, che come noto è una prestazione economica assistenziale finalizzata ad alleviare le situazioni di grave povertà dei residenti in Italia, ottenibile da quest'anno solo dai 67 anni di età.

4. LA COSTOSA (E FORSE SOLO EVANESCENTE) ACCELERAZIONE DEL RICAMBIO GENERAZIONALE NEL MERCATO DEL LAVORO

Per ampliare la platea degli aventi diritto al nuovo canale di accesso alla pensione, il d.l. n. 4/2019 aumenta le possibilità di riscatto e di cumulo di periodi contributivi maturati presso gestioni previdenziali diverse³⁰. Interviene inoltre in materia di ammortizzatori sociali³¹, stabilendo che i fondi

un'anzianità contributiva pari o superiore a 35 anni e un'età pari o superiore a 58 anni per le lavoratrici dipendenti e a 59 anni per le lavoratrici autonome (anche questo requisito di età anagrafica non è adeguato agli incrementi alla speranza di vita), con una finestra di slittamento del trattamento di 12 mesi se subordinate o di 18 mesi se autonome. Pare non privo di senso domandarsi come ciò si concili con gli argomenti con cui la Corte di Giustizia un decennio fa dichiarò discriminatorie le disposizioni che, consentendo alle donne di andare in pensione prima, le spingono di fatto a perpetuare differenze di genere nei ruoli familiari, finendo oltretutto per ricevere pensioni mediamente più basse degli uomini: v. Corte giust. UE 13 novembre 2008, C-46/2007, in *Mass. Giur. Lav.*, 2009, p. 71, con nota di VALLEBONA, A., "Età pensionabile e differenze", e in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2009, p. 97, con nota di SANDULLI, P., "Età pensionabile e parità uomo donna per i pubblici dipendenti: la Corte di giustizia fra omissioni e ridenominazioni?". Sul piano tecnico, la pronuncia ha riguardato solo il pensionamento nel pubblico impiego italiano, anche a causa della limitata possibilità della Corte europea di intervenire in materia pensionistica; nondimeno esprime considerazioni di civiltà giuridico-sociale di portata generale.

²⁷ L'aumento di 5 mesi era stato recepito con decreto direttoriale 5 dicembre 2017, che anzi era già entrato in vigore il 1° gennaio 2019. L'effetto contabile del suo congelamento da parte del d.l. n. 4/2019 è sin da subito non trascurabile, anche perché, negli anni in cui entra in vigore l'aumento dovuto all'incrementarsi dell'aspettativa di vita, si verifica nei primi mesi un effetto di rinvio di qualche mese di pensionamenti causato dal fatto che nei primi mesi dell'anno si verificano pensionamenti solo di coloro che avevano maturato entro il 31 dicembre precedente i requisiti previgenti. Così era avvenuto ad esempio nel 2016 (cfr. INPS, "Pensioni decorrenti negli anni 2015 e 2016: monitoraggio dei flussi di pensionamento", rilevazione al 2/01/2017, Roma) e così sarebbe dovuto avvenire anche nel 2019 se l'aumento non fosse stato congelato.

²⁸ Art. 17, d.l. n. 4/2019.

²⁹ Art. 1, comma 199, l. n. 232/2016, come modificato nell'anno successivo. Ulteriormente diversa può essere la valutazione della proroga stabilita dall'art. 18 dello stesso d.l. n. 4/2019 per l'Ape sociale, ossia l'anticipo pensionistico concesso ad analoghe categorie circoscritte di lavoratori bisognosi di supporto da parte del sistema di welfare, i quali abbiano almeno 63 anni. Su tale istituto può esprimersi un giudizio in parte positivo poiché le risorse pubbliche in questo caso sono contingentate anche per il singolo individuo, il quale non può ricevere in ogni caso un importo mensile superiore a 1.500 euro. Trattasi quindi di un istituto ibrido tra il pensionamento anticipato e il sostegno al reddito di categorie sociali sfavorite.

³⁰ Cfr. l'art. 20 del d.l. n. 4/2019, su cui v. BATTISTA, L., BERNUCCI, A., "D.J.L. n. 4 del 2019: misure e sostenibilità intergenerazionale", in *Lav. Giur.*, 2019, p. 657 ss.

di cui al d.lgs. n. 148/2015 possono ora erogare anche un assegno straordinario per il sostegno al reddito "a lavoratori che raggiungano i requisiti previsti per l'opzione per l'accesso alla pensione quota 100 di cui al presente decreto entro il 31 dicembre 2021". Ciò però può avvenire solo in presenza di accordi collettivi di livello aziendale o territoriale sottoscritti con le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale "nei quali è stabilito a garanzia dei livelli occupazionali il numero di lavoratori da assumere in sostituzione dei lavoratori che accedono a tale prestazione".

Emerge così esplicitamente uno degli obiettivi dichiarati della riforma pensionistica del 2019, ossia favorire l'occupazione giovanile liberando posti di lavoro mediante l'agevolazione dei pensionamenti. In questo specifico caso del sostegno al reddito di coloro che entro la fine del 2021 raggiungeranno i requisiti anagrafico-contributivi di quota 100, il legislatore assegna alle parti sociali un potere di filtro delle scelte datoriali. Ossia in tali casi di prepensionamento³² di lavoratori che nemmeno hanno già raggiunto il ribassato requisito pensionistico, i sindacati hanno il controllo sul numero dei lavoratori da assumere in sostituzione dei prepensionati.

È però chiaro che, a parte questo particolare caso di coinvolgimento dei fondi bilaterali di solidarietà, le imprese non sono sottoposte a vincoli d'assunzione di lavoratori in sostituzione di coloro che, avendo il requisito quota 100, scelgono di andare in pensione. Allo scopo d'evitare che i posti di lavoro non vengano effettivamente liberati da chi va in pensione, il legislatore ha stabilito che la pensione quota 100 sia incumulabile con redditi da lavoro³³. Non serve qui soffermarsi sul fatto che questo genere di divieti tende a generare lavoro nero (e, comunque, sia facilmente aggirabile dai piccoli imprenditori che così semplicemente accelerano il passaggio generazionale dell'attività commerciale familiare nella quale continuano a operare).

Ad ogni modo, si può ben immaginare che non saranno assunti lavoratori in numero equivalente a quanti saranno i pensionati aggiuntivi; bensì la percentuale di sostituzioni sarà assai inferiore. Non risulta dimostrata nella pertinente letteratura scientifica³⁴ l'idea che nel settore privato i tassi di occupazione siano il risultato di un gioco a somma zero, nel quale si possono facilmente creare posti per gli inoccupati anticipando pensionamenti. L'impressione (non solo di chi scrive³⁵) è anzi che sia un'idea fallace. È intuitivo il fatto che nelle organizzazioni aziendali non sussista fungibilità piena tra esperti lavoratori anziani, da un lato, e lavoratori giovani dall'altro lato. Quand'anche si tratti di giovani adeguatamente istruiti che hanno dimestichezza con le nuove tecnologie, dei quali quindi il sistema produttivo beneficerebbe, può dubitarsi che essi troveranno spazio grazie ai pensionamenti di lavoratori anziani, che tenderanno a verificarsi in settori in parte diversi da quelli tecnologici e innovativi oggi in maggiore sviluppo. Quindi, una buona parte di quelle assunzioni si sarebbe

³¹ Art. 22 del d.l. n. 4/2019.

³² Sull'ambigua configurazione dell'istituto v. AVIO, A., "I prepensionamenti: un istituto di tutela del reddito?", in BALLESTRERO, M.V., (a cura di), *La stabilità come valore e come problema*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 202 ss.

³³ L'art. 14, comma 3, d.l. n. 4/2019 stabilisce che la pensione quota 100 non è cumulabile, a far data dal primo giorno di decorrenza della pensione e fino alla maturazione dei requisiti per l'accesso alla pensione di vecchiaia, con i redditi da lavoro dipendente o autonomo, ad eccezione di quelli derivanti da lavoro autonomo occasionale, nel limite di 5.000 euro lordi annui. Si rinvia a BATTISTA, L., BERNUCCI, A., "D.L. n. 4 del 2019: misure e sostenibilità intergenerazionale", in *Lar. Giur.*, 2019, p. 662.

³⁴ Per una rassegna delle evidenze economiche si rinvia a DEL BOCA, A., MUNDO, A., "L'inganno generazionale. Il falso mito del conflitto per il lavoro", Bocconi, Milano, 2017, *passim*. Cfr. anche BOLDRIN, M., DOLADO J. J., JIMENO, J. F., PERACCHI, F., "The future of pension system in Europe: A reappraisal, in *Economic Policy*", 29, 1999, 289 ss. Diverso discorso è invece quello relativo al fatto che, in riguardo alla riforma pensionistica Fornero, l'analisi empirica di BOERI, T., GARIBALDI, P., MOEN, E., "A clash of generations? Increase in Retirement Age and Labor Demand for Youth", *WorkInps Papers*, luglio 2016, mostra che, quando l'innalzamento dell'età pensionabile è marcato, repentino ed inatteso, in via transitoria può verificarsi in effetti un calo delle assunzioni di giovani ove l'effetto negativo di scala prevalga su quello positivo di complementarità tra lavoratori giovani e meno giovani. In merito allo strumentario giuridico con cui tali intenti sono, a fasi alterne, stati perseguiti dal legislatore, v. PASSALACQUA, P., "L'età pensionabile nella prospettiva del ricambio generazionale", in *Var. Temi Dir. Lav.*, 2017, p. 150 ss.

³⁵ Critiche in proposito sono state espresse da ampia parte dei primi commentatori. Tra i giuslavoristi ad esempio parlano di aspettativa governativa "che però non corrisponde alla realtà" BATTISTA, L., BERNUCCI, A., "D.L. n. 4 del 2019: misure e sostenibilità intergenerazionale", in *Lar. Giur.*, 2019, p. 659 ss.

verificata comunque. Di contro, con questa facoltà di pensionamento anticipato, le imprese che per crisi o evoluzione tecnologica miravano a ridurre gli organici possono cogliere una occasione che non crea contrapposizione con i sindacati in azienda (anzi, gli aggiuntivi pensionamenti possono talora divenire occasione di riflessione manageriale sull'introduzione di maggiore automazione).

In ogni caso, le assunzioni aggiuntive finiscono per avere un costo notevole per le casse pubbliche, nella misura in cui siano di fatto pagate da (più che altrettante) pensioni aggiuntive a carico degli enti previdenziali. Come detto, trattasi infatti di pensioni che, secondo il metodo di calcolo misto, solo in parte corrispondono a contribuzione versata. Appare così destituita di fondamento l'idea che i prepensionamenti siano funzionali all'occupazione giovanile: giacché ogni pensionamento aumenta gli esborsi pubblici correnti, restano minori risorse a disposizione della collettività, anche per finalità sociali.

5. LE IMPLICAZIONI DELL'ACCELERAZIONE DEI PENSIONAMENTI NELL'IMPIEGO PUBBLICO

Il raggiungimento della pensione di vecchiaia, nel settore privato non implica scioglimento automatico del rapporto lavorativo ma il datore può recedere liberamente con preavviso senza più obbligatoria giustificazione del licenziamento³⁶. Nel settore pubblico, invece, il raggiungimento dell'età (della pensione di vecchiaia o, più spesso, della solitamente inferiore età) del c.d. collocamento a riposo d'ufficio impone all'amministrazione di recedere dal rapporto³⁷.

Per quanto riguarda la pensione anticipata, invece, anche nel pubblico impiego è necessaria una espressione di volontà in tal senso del lavoratore, altrimenti il rapporto prosegue fino all'età di collocamento a riposto d'ufficio. Ciò vale pure per la pensione quota 100, che il d.l. n. 4/2019 espressamente dichiara valevole anche per i dipendenti pubblici, ma con alcuni adattamenti³⁸. Nel pubblico impiego, in primo luogo, la finestra di slittamento della prima mensilità di pensione è di durata doppia rispetto al privato, ossia non è 3 ma 6 mesi. In secondo luogo, la domanda deve essere presentata all'amministrazione d'appartenenza con un preavviso di 6 mesi (nel settore dell'istruzione è comunque necessario attendere l'inizio del nuovo anno didattico).

In terzo luogo, il personale degli enti pubblici al quale è liquidata la pensione quota 100 consegue l'indennità di fine servizio al momento in cui tale diritto maturerebbe a seguito del raggiungimento dei previgenti requisiti di accesso alla pensione. Il legislatore evita così di gravare le casse pubbliche dell'onere dei trattamenti di fine servizio che altrimenti sarebbero stati anticipatamente spettati ai pensionati pubblici quota 100³⁹. Altrimenti la necessaria copertura finanziaria pubblica del d.l. n. 4/2019 sarebbe stata assai maggiore.

In quarto luogo, il d.l. n. 4/2019 medesimo ha ampliato significativamente le facoltà assunzionali di parecchie amministrazioni (*in primis* quella giudiziaria e quelle sanitarie, ma pure parecchie altre). Con ciò il legislatore ha inteso far fronte al marcato rischio di svuotamento di parecchi enti pubblici, ove l'età media del personale è particolarmente elevata. Il fatto che la pensione quota 100 si applichi

³⁶ Es. Cass., ord., 11 gennaio 2019 n. 521, per quanto riguarda la decorrenza ed il preavviso. Invece per quanto concerne il mancato rilievo (nonostante il dato letterale della riforma Fornero) della superiore soglia dei 70 anni prevista dalla riforma pensionistica del 2011, v. Cass., sez. un., 4 settembre 2015, n. 17589, in *Giur. It.*, 2016, p. 426, con nota di CANAVESI, G., "Le sezioni unite cancellano (di fatto) la prosecuzione del lavoro fino a settant'anni".

³⁷ Nel pubblico impiego il collocamento a riposo è fissato in 65 anni, tranne che per alcune circoscritte categorie come magistrati, medici, professori universitari. Sul rapporto tra crescenti requisiti per la pensione di vecchiaia e limite ordinamentale fisso del collocamento a riposo si rinvia a CASALE, D., "L'interpretazione autentica ex d.l. n. 101/2013 sull'età di collocamento a riposo, alla luce del principio europeo del giusto processo", in *La. Pubbl. Amm.*, 2013, p. 846 ss.

³⁸ Cfr. l'art. 14, commi 6 ss., e l'art. 23 d.l. n. 4/2019. Inoltre restano valide le più favorevoli disposizioni per il personale militare delle Forze armate (spec. d.lgs. n. 165/1997) e per il personale delle Forze di Polizia anche penitenziaria e della Guardia di finanza, nonché per il personale operativo del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

³⁹ In base all'art. 23 d.l. n. 4/2019, comunque, i dipendenti pubblici, se hanno immediata esigenza di percepire il tfs, possono ottenere il finanziamento di una somma equivalente, presentando domanda alle banche e intermediari finanziari che aderiscono a un apposito accordo quadro (finanziamento agevolato anche mediante garanzia pubblica a prima richiesta, esplicita, incondizionata, irrevocabile).

anche al lavoro pubblico significa che, pure per le pubbliche amministrazioni italiane, il legislatore ha ritenuto prevalente l'esigenza di fare spazio alle nuove generazioni. Questa finalità del ricambio generazionale, poco convincente come detto se riferita agli anticipi pensionistici nel settore privato, può invece trovare attuazione di certo nel lavoro pubblico, ove il numero di posizioni lavorative è predefinito dall'autorità pubblica medesima. Proprio riguardo all'impiego pubblico tale finalità è enfatizzata dal legislatore anche in altri episodi normativi recenti⁴⁰.

L'ampliamento delle facoltà assunzionali è probabilmente in linea con gli auspici delle singole amministrazioni, per plurimi motivi. Una prima ragione consiste nel fatto che si mantiene così la possibilità per i vertici burocratici di perseguire gli obiettivi di ammodernamento organizzativo tramite personale più giovane, quindi, con maggiore dinamicità e confidenza con le nuove tecnologie. Una seconda ragione, forse meno ostensibile ma non meno importante, consiste nel fatto che così si accelera l'attuazione della programmazione triennale del personale di ciascuna amministrazione, accrescendo la possibilità di soddisfare aspettative di carriera e di copertura di posizioni (anche dirigenziali, eventualmente pure tramite la chiamata di soggetti esterni: nuovi concorsi, collaborazioni e posizioni dirigenziali a contratto, nei limiti di legge).

Perlomeno se non si verifica uno slittamento verso l'alto dell'intera catena gerarchica sottostante a colui che va in pensione, l'amministrazione datrice ottiene un risparmio sulle retribuzioni, particolarmente prezioso a causa dei cogenti vincoli finanziari imposti a tutti gli enti pubblici. Come noto, però, è alquanto alto il tasso di sostituzione tra l'ultima retribuzione ed il primo rateo pensionistico di cui godono i dipendenti pubblici che stanno raggiungendo la quiescenza in questi anni. Trattasi come detto soprattutto di lavoratori a cui si applica il calcolo misto, ossia retributivo per tutta la contribuzione anteriore al 1996. Avendo diritto a una pensione calcolata con questo più generoso metodo in ampia quota (la metà o quasi delle annate di contribuzione), costoro otterranno un importo mensile non molto inferiore alla loro ultima retribuzione: quasi i tre quarti di essa⁴¹.

Sicché le promozioni e le assunzioni di personale che verranno effettuate per sostituire questi lavoratori creano un costo per le casse pubbliche che è in buona parte aggiuntivo. Gli importi retributivi risparmiati dalle singole amministrazioni dunque sono superati abbondantemente dall'ammontare dei trattamenti pensionistici aggiuntivi a carico dell'ente previdenziale pubblico. In sintesi, nel loro complesso le casse pubbliche si trovano aggravate⁴². Se la posizione lavorativa liberatasi viene ricoperta addirittura con *turn over* pieno (come quest'anno la legge consente⁴³) ed al contempo s'avviano progressioni professionali a cascata per le conseguenti sostituzioni, i costi correnti possono talora quasi giungere a raddoppiare⁴⁴.

È risaputo che il personale pubblico dei livelli di comparto (non i dirigenti) è incline a domandare il pensionamento appena matura il diritto. Si può quindi immaginare che i dipendenti pubblici che accederanno alla pensione quota 100 saranno parecchi: dai primi dati emerge che addirittura un terzo di queste domande di pensionamento stanno provenendo da dipendenti pubblici, peraltro titolari di trattamenti più alti di oltre il 10 % della media dei trattamenti quota 100

⁴⁰ V. Part. 3, l. n. 65/2019, che introduce disposizioni per favorire il ricambio generazionale del personale pubblico, soprattutto mediante nuovi concorsi, anche in deroga alle ordinarie regole che imporrebbero la previa verifica dell'esistenza di professionalità interne all'insieme delle p.a.

⁴¹ Secondo i conteggi ipotizzati da GRONCHI S., BEVILACQUA M., "La pensione viaggia sui numeri, non sulla slitta di Babbo Natale", 28.06.19, in *www.lavozz.info*, la pensione potrebbe attestarsi mediamente intorno al 72 % dell'ultima retribuzione.

⁴² L'antieconomicità dell'utilizzo dello strumento pensionistico a scopo di gestione delle eccedenze di personale pubblico è da tempo segnalata nella dottrina giuslavoristica: es. BOZZAO, P., "Pensionabilità del dipendente pubblico anziano e disciplina del licenziamento", in ZOPPOLI, L. (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Editoriale scientifica, Napoli, 2009, p. 446.

⁴³ V. Part. 3, comma 1, l. n. 65/2019.

⁴⁴ Fermo restando che è un aumento di costi elevato, va nondimeno rilevato che ad un quasi raddoppio dei costi correnti corrisponde un aumento dei complessivi costi di lungo periodo che è inferiore. Trattasi di meno di un raddoppio di costi per il complesso delle casse pubbliche anche perché sulla pensione non matura il tfr, né vi è contribuzione previdenziale. Va tenuto presente, inoltre, che la dinamica perequativa delle pensioni è mediamente inferiore agli aumenti retributivi ottenuti tramite i periodici rinnovi contrattual-collettivi.

domandati da dipendenti privati⁴⁵. Ancor più che nel settore privato, nell'impiego pubblico appare destituita di fondamento l'idea che il pensionamento di dipendenti pubblici generi un risparmio di spesa pubblica. È anzi il contrario. Anche per quanto riguarda il pubblico impiego, dunque, l'impostazione del D.L. n. 4/2019 non è immune da controindicazioni di sistema, tanto più rimarchevoli in una fase di ristrettezze economiche.

Né può certo ritenersi che la copertura dei posti pubblici liberati a seguito di pensionamenti anticipati sia un'efficiente maniera di finanziare il contrasto alla disoccupazione giovanile. Semmai, può essere una maniera di rendere le amministrazioni più giovani e quindi dinamiche⁴⁶, al contempo distribuendo le occasioni di accesso al lavoro pubblico in maniera più equilibrata tra le generazioni, dato che la normativa di contenimento del turn over nel pubblico impiego si ripeteva da ormai un quindicennio. Come detto, è però una scelta politica non a costo zero; anzi offre una liberazione di posizioni lavorative che è solo *una tantum*, ma comporta un costo previdenziale aggiuntivo che perdura per anni, ossia sino a quando questi pensionati non raggiungono l'età alla quale sarebbero andati comunque in quiescenza⁴⁷.

III. QUADRO FATTUALE DEL SISTEMA ITALIANO

1. EFFETTIVITÀ DELLE TUTELE PENSIONISTICHE ED EQUILIBRI DEL SISTEMA PREVIDENZIALE ITALIANO

Dopo aver dato conto delle novità innestatesi nel quadro normativo vigente, pare utile offrire una contestualizzazione mediante i dati di fatto che caratterizzano il sistema italiano dal punto di vista demografico ed economico-finanziario. Trattasi non di una digressione fuori tema, bensì dell'indispensabile considerazione dei fattuali presupposti dell'effettività di medio-lungo periodo del sistema pensionistico stesso.

In altra sede⁴⁸ chi scrive ha teso ad approfondire alcune implicazioni del concetto di effettività ove riferito alla funzionalità del singolo rapporto giuridico di previdenza sociale. Ebbene, se si passa dalla considerazione del singolo rapporto tra lavoratore ed ente previdenziale ad una visione grandangolare sul sistema previdenziale, l'effettività assume un carattere perfino più complesso. Se osservata a livello di sistema, intorno all'effettività delle tutele ruota una pluralità di concetti, solitamente sintetizzati con l'espressione "sostenibilità e adeguatezza"⁴⁹. Tale locuzione esprime una sorta di polarità tra istanze alternative, ma al contempo risulta ormai un'endiadi emblematica di quello che è oggi il dibattito fondamentale della materia previdenziale. In altri termini: in assenza di una periodica manutenzione regolativa coerente con i mutamenti del contesto socioeconomico, l'adeguatezza delle prestazioni, parametrata sulle priorità emerse in fasi storiche antecedenti, rischia di mettere sotto pressione la sostenibilità finanziaria del sistema. Quest'ultima, a sua volta, è però l'essenziale presupposto dell'adeguatezza del sistema stesso alla sua finalità sociale.

Orbene, siffatto problema attanaglia il sistema previdenziale italiano da più di un quarto di secolo. Nel ventennio successivo alla riforma Amato del 1992, la marcata problematicità della

⁴⁵ INPS, "XVIII Rapporto annuale", Roma, 2019, p. 212.

⁴⁶ Sulla larga discrezionalità delle scelte del legislatore finalizzate al buon andamento delle p.a. mediante ricambio generazionale nel pubblico impiego, v. Corte cost. 10 giugno 2016, n. 133, in *Giur. Cost.*, 2016, p. 1589, con nota di SCAGLIARINI, S., "La relazione tecnico-finanziaria delle leggi nella giurisprudenza costituzionale", sentenza che ha respinto i dubbi di costituzionalità sull'abolizione del trattenimento in servizio dei dipendenti pubblici oltre l'età ordinaria di collocamento a riposo, argomentando condivisibilmente che la posizione giuridica soggettiva degli interessati non era un diritto soggettivo bensì una mera aspettativa ossia un interesse individuale ampiamente bilanciabile dal legislatore; v. anche SCIARRA, S., "Prove di solidarietà in alcune sentenze della Corte costituzionale", in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2019, p. 270-271.

⁴⁷ Ossia, per quanto riguarda i pensionati quota 100, salvo domande tardive di pensionamento i costi aggiuntivi si propagheranno non oltre il 2026, giacché questa possibilità di pensione anticipata vale entro il 2021 e l'anticipo può raggiungere circa 5 anni.

⁴⁸ CASALE, D., "L'automaticità delle prestazioni previdenziali. Tutele, responsabilità e limiti", Bononia, Bologna, 2017.

⁴⁹ V. ad es., sin dal titolo del contributo, LUDOVICO, G., "Sostenibilità e adeguatezza della tutela pensionistica: gli effetti della crisi economica sul sistema contributivo", in *Arg. Dir. Lav.*, 2013, p. 910 ss.

dinamica demografica è stata affrontata con un certo successo, perlomeno in paragone a quelli che sarebbero stati gli squilibri in assenza di riforme. Nondimeno, la spesa pensionistica ha continuato a crescere: nel 2001 era il 14,83 % del pil, ma nel 2011 era diventata il 16,85 %⁵⁰. Tale tendenza è stata solo rallentata dalla riforma Fornero: ad esempio nel 2014 la spesa è aumentata dell'1,6 % rispetto all'anno precedente e la sua incidenza sul pil è cresciuta dal 16,97 % del 2013 al 17,17 % del 2014: incremento dovuto interamente alla componente previdenziale, che nel 2014 è stata il 15,43 %, in quanto nel medesimo anno il peso delle pensioni assistenziali è diminuito leggermente⁵¹. Tale dinamica è stata causata anche dall'andamento sfavorevole del prodotto interno lordo: un valore maggiore nel denominatore del rapporto tra spesa pensionistica e pil avrebbe portato a risultati migliori. È però anche vero che, nel confronto europeo, questo dato italiano era problematico sin da prima della stagnazione economica. Peraltro l'economia italiana continua a non brillare. Sicché negli anni più recenti l'andamento è analogo; e presto sarà visibile anche l'impatto finanziario della nuova pensione quota 100.

Dalla metà degli anni Novanta è stato avviato il superamento della contraddizione insita tra meccanismo di finanziamento a ripartizione (ossia basato su un delicato patto intergenerazionale⁵²) e distorsioni particolaristiche causate nel calcolo delle prestazioni pensionistiche. Ossia è in via di eliminazione, seppur molto gradualmente, lo squilibrato metodo di calcolo retributivo, che come noto comporta sovente un cospicuo vantaggio individuale derivante dallo sbilanciamento tra la pensione ottenuta e l'inferiore importo dei contributi versati nell'arco della vita lavorativa. Tuttavia, come già accennato, in Italia il metodo contributivo è stato introdotto dal 1996 solamente per le coorti allora giovani (ed è stato esteso a tutti *pro rata* solo dal 2012, ma ciò è stato anzi un ulteriore vantaggio per coloro che ai fini del calcolo retributivo avevano già l'anzianità massima ossia 40 anni di contribuzione, poiché invece nel calcolo contributivo tale tetto non esiste). In sostanza, coloro che con la riforma degli anni '90 ottennero il privilegio lo hanno mantenuto tutt'oggi. Sicché l'introduzione del metodo di calcolo contributivo non ha ancora dispiegato compiutamente i suoi effetti finanziari, in quanto potrà giungere a regime verso il 2035⁵³. Gli attuali squilibri del bilancio dell'Inps riflettono la struttura dell'esistente stock dei vari tipi di rendite vitalizie, le quali sono state calcolate soprattutto con il metodo retributivo.

A seguito delle riforme pensionistiche susseguites e dei già menzionati ritocchi periodici ai tassi di trasformazione, comunque, i vigenti tassi di sostituzione tra retribuzione e pensione sono stati ridotti non di poco⁵⁴. Oltretutto, la riduzione dei tassi di sostituzione tra retribuzione e pensione è assai maggiore se si guarda non ai tassi teorici standard ma ai tassi medi effettivi, che cioè tengono conto della crescente discontinuità delle carriere lavorative e, quindi, contributive⁵⁵. Questo fattore peraltro tenderà a peggiorare in futuro, poiché le problematiche che l'evoluzione tecnologica per tanto tempo ha minacciato stanno oggi concretizzandosi, con la crescente pressione occupazionale

⁵⁰ Cfr. il grafico principale in www.istat.it/it/assistenza-e-previdenza.

⁵¹ Sono dati indicati in ISTAT, "Trattamenti pensionistici e beneficiari. Anno 2014", Roma, 2015, in www.istat.it/it/archivio/175630.

⁵² PERSIANI, M., "Crisi economica e crisi del welfare state", in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2013, 659-660, nonché FOGLIA, L., "La posizione professionale del lavoratore nel sistema di protezione sociale", Giappichelli Torino, 2012, p. 67 ss.

⁵³ La riduzione permanente della spesa dovrebbe avvenire tra il 2030 ed in 2045, a seconda degli scenari: RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, "Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario 2016, Previsioni elaborate con i modelli della Ragioneria Generale dello Stato aggiornati a settembre 2016", nota d'aggiornamento al rapporto n. 17, 2016, p. 11.

⁵⁴ RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, "Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario 2016", Previsioni elaborate con i modelli della Ragioneria Generale dello Stato aggiornati a settembre 2016, nota d'aggiornamento al rapporto n. 17, 2016, p. 12.

⁵⁵ Sulle ricadute previdenziali della problematica della precarietà lavorativa, il dibattito è ormai ampio, soprattutto a seguito della riforma introdotta con il d.lgs. n. 276/2003: v. CINELLI, M., "Nuovi lavori e tutele: quali spazi per la previdenza sociale?", in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2005, I, p. 225; PERSIANI, M., "La tutela previdenziale nella riforma del mercato del lavoro", in *Prev. Ass. Pubb. Priv.*, 2004, p. 995; e, tra i lavori monografici, RENGA, S., "La tutela sociale dei lavori", Giappichelli, Torino, 2006, e BOZZAO, P., "La tutela previdenziale del lavoro discontinuo: problemi e prospettive del sistema di protezione sociale", Giappichelli, Torino, 2005.

dovuta alla robotizzazione⁵⁶, oltreché i rischi di “uberizzazione”⁵⁷ di una parte della forza-lavoro residua. Già oggi comunque l'importo medio annuo delle pensioni è basso: osservando i dati non per pensione ma per pensionato (com'è più corretto, giacché non pochi percipienti cumulano più pensioni a diverso titolo), l'importo medio mensile del reddito pensionistico lordo è 1.527 euro⁵⁸. È peraltro vero che si tratta di medie ‘trilussiane’, poiché v'è un numero non trascurabile di pensioni d'importo assai alto.

In ogni caso, la variabile più incidente appare essere non l'importo medio bensì il numero delle pensioni: quasi un quarto (23,3 %) dei pensionati ha meno di 65 anni⁵⁹ ed il numero di pensioni di anzianità o anticipate eguaglia quello delle pensioni di vecchiaia⁶⁰. Trattasi di pensioni che verranno percepite per oltre vent'anni, alla luce delle aspettative statistiche di vita.

Le radici di questo problema risalgono soprattutto alla riforma pensionistica Brodolini del 1969, che, nel permettere le pensioni di anzianità ed al contempo il calcolo retributivo⁶¹, introdusse la fuorviata idea che la pensione sia una sorta di meccanismo di prosecuzione della retribuzione quasi a prescindere dalla contribuzione versata. Il reddito pensionistico non può da solo avere la funzione di mantenere ad oltranza il tenore di vita raggiunto nel momento di massimo reddito da lavoro⁶². Questo equivoco indotto dalla riforma del 1969 risalta ancor più se si pensa che la legislazione che, quasi un secolo fa, introdusse i trattamenti pensionistici richiedeva i requisiti anagrafico-contributivi che non sono tanto dissimili da quelli attuali. A quel tempo, però, il raggiungimento di tali requisiti implicava senza dubbio una situazione di decadimento fisico, dati i livelli di tutela della salute e del lavoro allora correnti. Era incerto, anzi, il percepimento stesso della pensione, in quanto collocato ad un'età anagrafica equivalente se non superiore all'aspettativa di vita media allora riscontrabile⁶³.

È peraltro opportuno ricordare che, secondo l'opinione più condivisa e di certo preferibile, la pensione anticipata di distingue dalla maggior parte delle provvidenze offerte dal sistema

⁵⁶ V. le impressionanti previsioni in MCKINSEY GLOBAL INSTITUTE, “A future that works: automation, employment, and productivity, January 2017”, www.mckinsey.com/mgi; in chiave retrospettiva v. ACEMOGLU, D., RESTREPO, P., “Robots and jobs: Evidence from US labor markets”, NBER WP n. 23285/2017, in www.nber.org/papers/w23285. Come sottolineato da BRYNJOLFSSON, E., MCAFEE, A., “The Second Machine Age”, W.W. Norton & Company, New York, London, 2014, la novità principale consiste nella robotizzazione del lavoro intellettuale.

⁵⁷ Il termine rischia di entrare nel lessico comune, non solo in qualità di neologismo come è già oggi censito: www.treccani.it/vocabolario. Per un inquadramento culturale v. SIDERI, M., “Il lavoro ‘uberizzato’”, 2015, in www.treccani.it/enciclopedia, e *amplius* in prospettiva giuslavoristica v. DE STEFANO, V., “The rise of the “just-in-time workforce”: On-demand work, crowdwork and labour protection in the “gig-economy””, Conditions of Work and Employment Series No. 71, Ilo, Ginevra, 2016; MANZINI, P., “Collaborative economy e regolazione del mercato: il caso Uber”, in TULLINI, P. (a cura di), “Web e lavoro. Profili evolutivi e di tutela”, Giappichelli, Torino, 2017, p. 126 ss., nonché gli altri contributi nel volume medesimo.

⁵⁸ INPS, “XVIII Rapporto annuale”, Roma, 2019, p. 261, tavola 4.1, ove emerge anche una marcata differenza di genere, poiché per i pensionati la media è 1.787 euro mensili, mentre per le pensionate la media è 1.290 euro mensili.

⁵⁹ Il 23,3 % dei pensionati ha meno di 65 anni; la metà (51,9 %) ha un'età compresa tra 65 e 79 anni e il restante quarto (24,9 %) ha almeno 80 anni: dati tratti da ISTAT, *Trattamenti pensionistici e beneficiari. Anno 2014*, Roma, 2015, in www.istat.it/it/archivio/175630.

⁶⁰ INPS, *XV Rapporto annuale*, Roma, 2016, p. 225, segnala che a fine 2015 le pensioni di anzianità o anticipate erano 5.817.427, quelle di vecchiaia erano 5.644.958, quelle ai superstiti 4.422.861 e quelle di invalidità 1.298.829: rispettivamente 27,6 %, 26,9 %, 21,0 % e 6,2 % del totale che è 81,7 % (in quanto il restante 18,3 % sono prestazioni assistenziali ossia pensioni e assegni sociali e prestazioni agli invalidi civili). Da ultimo INPS, “Pensioni vigenti all'1.1.2019 e liquidate nel 2018 erogate dall'Inps”, Roma, Marzo 2019, p. 17, segnala che oggi il 26,8 % delle pensioni di vecchiaia è erogato a persone di età inferiore a 70 anni.

⁶¹ Di «deformazione del sistema» parla, a proposito del passaggio ex l. n. 153/1969 al regime retributivo ed a proposito del c.d. sfondamento del tetto negli anni '80, PERSIANI, M., “Cinquant'anni di un libro”, in PERSIANI, M., *Il sistema giuridico della previdenza sociale*, ristampa anastatica nel cinquantennale con saggio introduttivo, Cedam, Padova, 1960-2010, p. 40 ss. Indica come maggior imputata la disciplina pensionistica del 1969 ad esempio anche PESSI, R., “La tutela previdenziale ed assistenziale nella costituzione”, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2019, p. 41, che parla in proposito di “straordinaria operazione distorsiva del nostro welfare”.

⁶² Orientamento ormai diffuso: per tutti v. PERSIANI, M., “Crisi economica e crisi del welfare state”, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2013, p. 661, il quale sottolinea come il mantenimento del tenore di vita sia un interesse privato e non pubblico, del quale quindi il sistema può non farsi carico a fronte di altre esigenze che siano prevalenti.

⁶³ Per considerazioni non dissimili, v. AVIO, A., “Vecchiaia e lavoro. Tra solidarietà e corresponsività”, Ediesse, Roma, 2008, p. 8 ss. *passim*.

previdenziale, poiché non risulta trovare radicamento nell'art. 38 Cost., né in alcun altro articolo della Carta costituzionale. Aver versato una cospicua contribuzione previdenziale deve implicare un maggiore premio meritocratico sull'importo della pensione, ma, di per sé, non necessariamente un esonero anticipato dal prestare la propria opera. L'anzianità di lavoro non equivale né a vecchiaia anagrafica né a inabilità lavorativa⁶⁴. Può ravvisarsi un'esigenza di tutela della persona solo nei casi in cui una qualche inidoneità psicofisica sia individualmente riscontrata, in ragione della condizione personale di salute o perlomeno della particolare onerosità o delicatezza delle mansioni. Soprattutto per quest'ultima eventualità, comunque, la legislazione dovrà sempre più incentivare la contrattazione collettiva verso soluzioni d'invecchiamento attivo sul lavoro⁶⁵, ossia di pensionamento parziale graduale⁶⁶ e soprattutto di ciclicità dei percorsi di carriera che dovranno concludersi su mansioni compatibili con l'avanzare dell'età.

2. SEGUE. LA SFIDA DEMOGRAFICA

Come si sa, lo scenario previdenziale italiano è reso preoccupante soprattutto dagli andamenti demografici. Secondo i più attendibili scenari, con una popolazione complessiva poco più che costante, gli ultraottantenni, che nel 2000 erano circa 2.231mila, saranno il doppio nel 2020, diverranno quasi il triplo nel 2040 ed oltre il quadruplo nel 2060 ossia quasi un milione⁶⁷. In sostanza, si sta creando una piramide demografica pressoché ribaltata, con una stretta base ed una grande massa in alto: immagine che già di per sé dà un'idea di pericolosa instabilità. Il tasso di dipendenza ha raggiunto livelli preoccupanti⁶⁸, soprattutto se si osserva quello specifico tra popolazione attiva e popolazione in età da pensione (ossia non genericamente la popolazione non attiva, la quale comprende anche i pochi nati, elemento quest'ultimo che non deve di certo rassicurare). Oggi in Italia per ogni 100 persone in età lavorativa ci sono circa 35 pensionati, che in mancanza d'interventi diverranno più di 50 pensionati già tra vent'anni e addirittura più di 60 tra altri 20 anni. È difficile pensare che il sistema possa reggere se tale dato davvero peggiorasse in siffatta misura. Il livello di contribuzione previdenziale, ma anche di imposizione fiscale è già oggi oltre il massimo tollerabile in un sistema che voglia incoraggiare il lavoro e la intrapresa economica.

Tale onda d'invecchiamento della popolazione è purtroppo rafforzata dai tassi di natalità, che in Italia sono ai minimi mondiali ed in calo pressoché da vent'anni⁶⁹, tanto che la situazione del Paese sta deteriorandosi assai più velocemente della media Europea⁷⁰, si da potersi definire di "recessione demografica"⁷¹. Gli italiani sono più a lungo "giovani", ossia faticano per ragioni economiche ad

⁶⁴ Da ultimo v. ad es. CASILLO, R., "La «pensione quota 100»", in *Lav. Giur.*, 2019, p. 440.

⁶⁵ BASENGHI, F., "Età e perdita dell'impiego: il quadro italiano", in *Dir. Rel. It.*, 2005, 1014 ss.; FERRANTE, V., "Invecchiamento attivo e prolungamento della vita lavorativa", in AA.VV., *Studi in onore di Tiziano Treu*, Jovene, Napoli, 2011, vol. III, p. 1188 ss.; CORTI, M., "Active ageing e autonomia collettiva. «Non è un paese per vecchi», ma dovrà diventarlo presto", in *Lav. Dir.*, 2013, p. 384 ss.

⁶⁶ Per alcune esperienze di pensionamento parziale, ossia prolungamento part-time dell'attività lavorativa senza penalizzazione previdenziale, v. TADINI, L., "Invecchiamento demografico e previdenza: per reagire alla sfida demografica quale spazio per un intervento di welfare?", in *Dir. Rel. Ind.*, 2013, p. 229 ss.

⁶⁷ Rispettivamente 2.231mila nel 2000, 4.486mila nel 2020, 6.397mila nel 2040, 9.245mila nel 2060: RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, "Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario 2016, Previsioni elaborate con i modelli della Ragioneria Generale dello Stato aggiornati a settembre 2016", nota d'aggiornamento al rapporto n. 17, 2016, p. 16.

⁶⁸ Da ultimo in tal senso v. l'analisi di TREU T., "Protezione sociale ed equilibrio intergenerazionale", WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT - 374/2018, p. 4.

⁶⁹ Come si riferisce in ISTAT, *Natalità e fecondità della popolazione residente. Anno 2015*, Roma, novembre 2016, prosegue la diminuzione della fecondità in atto dal 2010: il numero medio di figli per donna scende a 1,35 (1,46 nel 2010). Le donne italiane hanno in media 1,27 figli (1,34 nel 2010), le cittadine straniere residenti 1,94 (2,43 nel 2010).

⁷⁰ L'invecchiamento demografico è al centro del dibattito di tutte le scienze sociali ormai da tempo, non solo in Italia: v. ad es. i contributi nel fascicolo monografico di MARCALETTI, F., ZANFRINI, L. (a cura di), "L'invecchiamento delle forze di lavoro. Lo stato del dibattito in Europa", in *Sociologia Lav.*, 2012, fasc. 1, 3 ss.; sulle implicazioni economiche v. ad es. MAGNUS, G., "The age of aging: how demographics are changing the global economy and our world", Wiley, United Kingdom, 2008, *passim*.

⁷¹ ISTAT, "Tendenze demografiche e percorsi di vita", cap. 3 di *Rapporto annuale 2019. La situazione del Paese*, Roma, giugno 2019, *passim* spec. p. 121 ss.

uscire dal contesto familiare⁷², e soprattutto sono più a lungo anziani, poiché l'età che si allunga appunto è soprattutto la terza. Tutto ciò fa emergere nuovi bisogni socio-sanitari, dei quali il legislatore inizia ad avvedersi, ma senza mobilitare adeguate risorse monetarie, le quali ad oggi restano catturate dalle pensioni correnti come detto. Invece, sulla sanità e sul *long term care*⁷³ si dovrebbe investire oggi per far fronte alla minacciosa onda demografica.

Nemmeno i dati macroeconomici sono rassicuranti. Il sistema italiano sta patendo le conseguenze della sovrapposizione della stagnazione economica alla pregressa crisi finanziaria dello stato sociale. Ad esse si aggiunge la crescente problematicità di puntare sull'ulteriore accrescimento del debito pubblico, la quale pare diventare ormai un'impossibilità di fatto, ancor prima che giuridico-costituzionale⁷⁴. Il pericolo difatti riguarda la generale tenuta economico-finanziaria dello Stato, altrimenti esposto a pressioni sul servizio del debito che potrebbero rivelarsi repentinamente non sostenibili.

È vero che, come si legge nel rapporto annuale dell'Inps, a prescindere dalle risultanze delle singole gestioni previdenziali e di quelle del bilancio generale dell'ente «è comunque sempre garantita l'erogazione delle prestazioni» agli aventi diritto, poiché sono le leggi dello Stato a assicurare le prestazioni erogate dall'Istituto le quali si configurano alla stregua di «diritti soggettivi indipendenti da qualsiasi vincolo di bilancio». Ciò, però, vale in una prospettiva puramente deontico-formale, poiché sul piano sostanziale deve tenersi conto che gli squilibri finanziari di cassa dell'Inps⁷⁵ vengono annualmente fronteggiati con (ingentissime⁷⁶) «anticipazioni» da parte dello Stato⁷⁷ dirette a coprire il fabbisogno delle gestioni previdenziali deficitarie⁷⁸. La materiale possibilità dello Stato di finanziarsi (e di rifinanziare il proprio debito) con continuità è, quindi, l'ovvio *pruis* di ogni diritto previdenziale⁷⁹.

⁷² ISTAT, «Tendenze demografiche e percorsi di vita», cap. 3 di *Rapporto annuale 2019. La situazione del Paese*, Roma, giugno 2019, p. 143.

⁷³ Ampio ormai è il dibattito sul c.d. *long term care* e la strutturazione del suo finanziamento stabile: nell'elaborazione istituzionale, v. ad es. EUROPEAN COMMISSION, «Long-term care in ageing societies», SWD(2013) 41 final, 3 ss., e, per una proiezione della dimensione quantitativa, v. RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, «Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario 2016, Previsioni elaborate con i modelli della Ragioneria Generale dello Stato aggiornati a settembre 2016», nota d'aggiornamento al rapporto n. 17, 2016, p. 13 ss.

⁷⁴ Sugli imponenti impegni di politica economico-finanziaria discendenti dalla l. cost. n. 1/2012 sull'equilibrio di bilancio attuata con l. n. 243/2012, si rinvia a MORRONE, A., «Pareggio di bilancio e Stato costituzionale», in *Lav. Dir.*, 2013, 366 ss., RAFFIOTTA, E., «Il governo multilivello dell'economia», Bononia, Bologna, 2013, p. 169 ss., GOLINO, C., «Il principio del pareggio di bilancio. Evoluzione e prospettive», Cedam, Padova, 2013, p. 138 ss., nonché a BELLETTI, M., «Corte costituzionale e spesa pubblica: Le dinamiche del coordinamento finanziario ai tempi dell'equilibrio di bilancio», Giappichelli, Torino, *passim*.

⁷⁵ La situazione finanziaria è molto differenziata tra le diverse gestioni. In INPS, «XV Rapporto annuale», Roma, 2016, p. 143, emerge ad esempio, uno squilibrio significativo e crescente (circa 6 miliardi nel 2015) della Cassa Pensioni Dipendenti Enti Locali (Cpdel). Il comparto dei lavoratori autonomi presenta disavanzi strutturali della gestione previdenziale degli artigiani (circa 6 miliardi), della gestione previdenziale dei commercianti (circa 2/3 miliardi), della gestione dei lavoratori agricoli autonomi (4 miliardi). Solo in parte v'è contro-bilanciamento dal consistente avanzo della gestione dei lavoratori parasubordinati (circa 7 miliardi), in quanto è una gestione istituita soltanto da un ventennio, sicché ha molti contribuenti attivi e pochi in liq. Il comparto dei lavoratori dipendenti privati mantiene un sostanziale equilibrio grazie all'apporto della gestione delle prestazioni temporanee degli stessi dipendenti privati che compensa gli squilibri del Fondo previdenziale lavoratori dipendenti (Fpld) che gestisce l'Assicurazione generale obbligatoria. Il FPLD nel complesso comprende sia i trattamenti relativi alle quattro contabilità separate confluite nel corso dell'ultimo ventennio (Fondo Trasporti nel 1996, Fondi Elettrici e Telefonici nel 2000, Inpdai nel 2003), sia quelli degli Ex Enti pubblici creditizi, gestione che a decorrere dal gennaio 2011 è stata soppressa.

⁷⁶ Per una tabella di sintesi v. INPS, «XVIII Rapporto annuale», Roma, 2019, p. 224, tavola 4.20.

⁷⁷ Questo è un dato ormai strutturale, che conferma la complessiva natura (non retributivo-reatitoria ma) di servizio pubblico del sistema di protezione sociale, indubitata anche al di fuori del dibattito giuslavoristico: v. ad es. D'AYALA VALVA, F., *Il tributo previdenziale*, in *Riv. Dir. Trib.*, 2014, I, p. 277.

⁷⁸ INPS, «XV Rapporto annuale», Roma, 2016, p. 143.

⁷⁹ Come è stato recentemente scritto, «la soddisfazione degli interessi dei soggetti protetti dalla tutela previdenziale pubblica è inevitabilmente condizionata dalla disponibilità delle risorse finanziarie»: PERSIANI, M., *L'evoluzione del sistema pensionistico*, in CANAVESI, G. (a cura di), *Previdenza sociale, rinvoli di bilancio, andamenti demografici: un diritto in cambiamento?*, EUM, Macerata, 2019, p. 29.

3. LO SQUILIBRIO GENERAZIONALE NEL SISTEMA PREVIDENZIALE ITALIANO

Una considerazione apposita merita la questione dello squilibrio generazionale. La particolare appariscenza di questa disparità risiede nel fatto che essa avviene non rispetto ad una generazione ormai lontana nel passato, né a dispetto di una generazione solo vagheggiabile nel futuro; bensì avviene tra generazioni compresenti. È una disparità nell'oggi, tra fasce di età. In Italia quasi i due terzi della spesa sociale vanno alle pensioni ossia il 58,6 % del totale, che è una quota alta anche nel confronto comparato. Alle politiche per la famiglia va solo il 5,4 %, quota viceversa bassa nel panorama europeo, e solo il 5,8 % è per la disoccupazione, e lo 0,8 % per l'inclusione sociale⁸⁰. Questi non sono forse i dati più aggiornati⁸¹, ma la sostanza non cambia, tranne che per quanto riguarda il versante dell'inclusione sociale, su cui dati numerici influirà il reddito di cittadinanza introdotto con il medesimo d.l. n. 4/2019. Questo complessivo assetto appare essere una vera e propria "doppia distorsione"⁸² a favore dei cittadini più tutelati.

Il già menzionato passaggio dal metodo di calcolo retributivo a quello contributivo è stato stabilito dalla legge Dini del 1995 mediante un regime transitorio lunghissimo. Si è già detto che ciò implica che gli attuali pensionandi quota 100 ottengono una pensione calcolata in buona parte con l'assai generoso metodo retributivo. Assai più iniquo è il fatto che la generazione prima di costoro sia stata esonerata interamente dal quell'innovazione del metodo di calcolo: come detto, coloro che avevano 18 anni di contributi a fine 1995 si sono visti calcolare la pensione con il più generoso metodo retributivo *anche per tutti gli anni futuri*. Ossia la riforma ha completamente esonerato dal meno generoso calcolo le generazioni che allora avevano almeno una quarantina d'anni d'età. Ciò ha riflessi marcati sui tassi di sostituzione, ossia sugli importi medi delle pensioni liquidate, che per le generazioni antecedenti sono assai più elevati, anche a parità di montante contributivo versato.

Né questo è l'unico fattore che crea effetti di disparità generazionale nel sistema previdenziale. Si pensi, per fare un altro esempio, alla complessiva corposità dei trattamenti di reversibilità del coniuge⁸³ paragonata, ad esempio, alla nota carenza delle provvidenze per gli studenti capaci e meritevoli privi di mezzi.

Non può quindi stupire il pur agghiacciante dato ufficiale sugli effetti redistributivi per fasce d'età generati dal sistema nazionale di benefici e provvidenze attuato mediante prelievi contributivi e fiscali. Nel complesso, tale sistema ottiene importanti effetti redistributivi; ma per i giovani è il contrario. Associato a bassi livelli di reddito familiare, paradossalmente l'attuale assetto normativo del sistema previdenziale «determina per le fasce più giovani della popolazione un aumento del rischio di povertà»: a seguito dei trasferimenti e del prelievo, il rischio di povertà aumenta dal 19,7 al 25,3 % per i giovani nella fascia dai 15 ai 24 anni di età e dal 17,9 al 20,2 % per quelli dai 25 ai 34 anni⁸⁴.

⁸⁰ Pur se il confronto comparato di basi statistiche deve essere osservato con la prudenza dovuta ai possibili margini di differenza nelle classificazioni delle voci, le disparità sono tanto ampie da essere di certo significative: cfr. ancora https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Social_protection_statistics_-_main_indicators.

⁸¹ Per una sintesi basata su dati più aggiornati si rinvia a LISCIANRO, M., MISTURA, P., *L'Italia che spende tutto in pensioni*, 7.05.2019, in www.lavoro.info.

⁸² PESSI, R., *La tutela previdenziale ed assistenziale nella costituzione*, in *Riv. Dir. Sic. Sov.*, 2019, p. 41, che riferisce l'espressione alla spesa per pensioni e per integrazioni salariali.

⁸³ La voce di spesa per trattamenti di reversibilità in Italia è alquanto significativa in termini assoluti e sbilanciata nel panorama comparato. La quota di spesa delle pensioni ai superstiti è circa il 9 % della spesa pensionistica comprensiva anche delle pensioni assistenziali. Più di 1 pensionato su 6 è tale come superstita, in quanto, a fine 2015 i pensionati di vecchiaia o anticipata erano 8.391.196, per un importo medio *pro capite* mensile su 12 mensilità di 1.638,3, mentre i pensionati superstiti erano 1.423.377, per un importo medio di 963,28 (ma tutti gli importi medi sono molto differenziati a seconda della gestione previdenziale di appartenenza): tavola 4.8 del INPS, "XV Rapporto annuale", Roma, 2016, p. 211. Insieme alla Spagna, l'Italia è uno dei paesi che destina più risorse alle pensioni di reversibilità. Questo tipo di pensioni non esiste in alcuni paesi europei ed in quasi tutti gli altri ha un rilievo economico assai inferiore all'Italia: cfr. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Social_protection_statistics_-_main_indicators e ivi le altre pagine web analitiche.

⁸⁴ ISTAT, "La redistribuzione del reddito in Italia", Roma, giugno 2017, in www.istat.it/it/archivio/201597, ove si precisa che le tipologie familiari che il sistema di welfare tutela meno dal rischio di povertà sono i giovani che vivono da soli, le coppie senza figli, i monogenitori e le coppie con figli minori.

Anche guardando oltre il sistema di welfare, tutti i dati inducono a ritenere che la generazione dei *baby-boomers* del secondo dopoguerra abbia beneficiato e stia beneficiando di una traiettoria di benessere unica, con valori di ricchezza netta e reddito disponibile maggiori sia a quelli dei propri genitori sia dei propri figli, oltre che molto superiore a quello dei propri nipoti. Secondo rilevazioni della Banca d'Italia, nell'arco 1987-2008 la distribuzione generazionale della ricchezza delle famiglie italiane, tra i vari cambiamenti, ne ha subito uno macroscopico: in quel ventennio l'indice di ricchezza media delle famiglie con capofamiglia nella fascia d'età fino a 34 anni è sceso da 82,5 a 61,7. Viceversa, per le famiglie nella fascia d'età fino a oltre 64 anni sono passate da una ricchezza di 65,5 a 100,⁸⁵. E si tratta di dati antecedenti alla crisi economica, durante la quale le prime proiezioni sono drammatiche, in quanto indicano che l'indice di ricchezza dei giovani sembra essersi dimezzato mentre quello degli anziani ha continuato ad accrescersi.

Una tale disparità tra generazioni consecutive compresenti è dovuta alla congiuntura storica, per quanto riguarda il passato. Per quanto riguarda il presente, però, tale effetto non è un fatto storico del tutto ineluttabile. Tale effetto deriva non solo dal mutamento del mercato del lavoro a sfavore delle generazioni entranti⁸⁶, ma anche dalla vischiosità normativa dell'ordinamento giuridico la quale si pone a loro svantaggio: non esclusa la disciplina lavoristica, che disegna strutture retributive che premiano l'anzianità più che negli altri Paesi. E ciò vale ancor più per l'ordinamento previdenziale, che non riesce a prendere atto di quel mutamento avvenuto nella demografia nell'economia per fattori non transeunti (la cui considerazione esula da questa sede ma che sono ben noti, a partire dalla riduzione del peso relativo dell'economia italiana, nell'ambito del complessivo spostamento a levante del baricentro mondiale). È inevitabile, in una certa misura, che l'adattamento istituzionale alle fasi negative del contesto socioeconomico sia più lento che alle fasi positive; ma nell'attuale contesto il problema pare assai aggravato.

Ciò si verifica per una molteplicità di fattori, a partire dalla distribuzione anagrafica delle coorti elettorali, la quale è conseguenza della medesima dinamica demografica che ha creato il problema in esame. L'introduzione della pensione quota 100 appare solo la più lampante conferma di tale circuito non favorevole all'equilibrio del sistema e nemmeno alla sua equità. Gli attuali pensionandi tendono a confrontare la loro situazione con quella vissuta dalle generazioni antecedenti, che come noto è ulteriormente più favorevole (si, pensi, solo per fare un esempio, che le pensioni c.d. *baby* introdotte nel 1973 e cancellate dal 1992 costano tutt'ora circa 7 miliardi annui, ossia una cifra analoga a quota 100). Purtroppo, la politica non si dimostra capace di trasmettere il messaggio che, frattanto, costoro dovrebbero confrontarsi anche con la situazione che risulta, nero su bianco, predisposta per i loro figli già in base alla normativa oggi vigente. Difatti, come importi pensionistici, vi saranno tassi di sostituzione medi effettivi in caduta; e, per effetto degli aumenti statistici dell'aspettativa di vita equivalenti circa ad almeno un anno per ogni decennio, alla pensione di vecchiaia si arriverà ad una età minima necessaria di ben oltre 70 anni.

⁸⁵ Nelle fasce d'età intermedie la tendenza è analoga pur sfumata: v. D'ALESSIO, G., "Ricchezza e disuguaglianza in Italia", *Questioni di Economia e Finanza (Occasional papers)* n. 115, Banca d'Italia, Roma, 2012, p. 13-14 e 24 per la tabella A4.

⁸⁶ Cfr. il quadro di sintesi in ROSOLIA, A., TORRINI, R., G., "Il gap generazionale. Un'analisi di coorte dei livelli e della dispersione dei salari e delle condizioni iniziali nel mercato del lavoro in Italia, 1974-2014", *Questioni di Economia e Finanza (Occasional papers)* n. 366, Banca d'Italia, Roma, 2016, che analizza le retribuzioni settimanali di ingresso, i percorsi di carriera e l'evoluzione dell'ineguaglianza tra coorti successive di giovani entrati nel mercato del lavoro italiano tra gli inizi degli anni settanta e il 2014: le retribuzioni di ingresso hanno iniziato a ridursi dalla metà degli anni novanta; la caduta è proseguita a un ritmo sostenuto fino all'inizio della crisi finanziaria globale, dopodiché ha rallentato. La riduzione delle retribuzioni di ingresso non è stata accompagnata da più rapidi percorsi di carriera (sussistono anzi evidenze che indicano che le generazioni giunte nel mercato nelle fasi economiche sfavorevoli, si trascinano lo svantaggio lavorativo per tutta la vita, in quanto poi incalzate dalle generazioni successive, tanto più in una fase di grandi evoluzioni tecnologiche). Il calo delle retribuzioni medie di ingresso si è accompagnato con una crescente dispersione delle retribuzioni individuali tra i membri di singole coorti, che è riconducibile a un aumento dell'eterogeneità di carattere permanente e a una crescente precarietà delle retribuzioni.