

LA LETTERA D'INTENTI DEL GOVERNO ALL'UNIONE EUROPEA: PENSIONAMENTO DI VECCHIAIA E LICENZIAMENTO ECONOMICO

PAOLO EMILIO ROSSI*

SOMMARIO

1. Le cause originanti gli impegni politico-finanziari dell'Italia, assunti il 26 ottobre 2011 al vertice dei leader dei 27 Paesi dell'Unione europea. - 2. L'esigenza di "più Europa" anche a difesa dell'euro. - 3. L'imperativo categorico ad essere determinati verso serie prospettive di crescita economica del Paese. - 4. Le riforme organiche nel piano predisposto nella "lettera" del Governo italiano. - 5. L'assicurazione sociale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti. - 6. Flessibilità nel lavoro e tanta più occupazione.

1. Le cause originanti gli impegni politico-finanziari dell'Italia, assunti il 26 ottobre 2011 al vertice dei leader dei 27 Paesi dell'Unione europea

Che cosa è accaduto dopo l'esperienza, più unica che rara, vissuta nel 2008 con il blocco contemporaneo delle relazioni commerciali in tutte le parti della terra?¹ Abbiamo assistito a iniziative di singoli Stati lungo un solo esclusivo percorso e precisamente quello della finanza per la sopravvivenza delle imprese bancarie e di quelle assicuratrici. Senonché, la crisi finanziaria trascinava nell'impoverimento strutturale, fondamentali segmenti delle attività produttive e dei servizi del

* Professore incaricato di Diritto del lavoro nell'Istituto Universitario di Architettura di Venezia.

1 Secondo il CENSIS (cfr.: *42° Rapporto sulla situazione sociale del Paese 2008*, con il patrocinio del CNEL, Roma-Milano, Fondazione Censis - Franco Angeli, 2008, XXIII - 726), il 2008 avrebbe visto l'intreccio di tre fattori di crisi: la fragilità della struttura socioculturale, il proliferare di tante piccole e medie paure collettive nonché quello che viene definito, con un termine forte, «panico», provocato da un'implosione finanziaria internazionale senza precedenti. «Si potrebbe dire che è stato l'anno delle paure, in una rincorsa sia di strumentalizzazioni da parte della comunicazione mediatica (...), sia di strumentalizzazione da parte della politica, che in un anno elettorale ha trovato vantaggioso enfatizzare la paure collettive e le promesse di fronteggiarle con adeguati interventi di sicurezza pubblica o di protezione sociale» (p. XIV). Secondo il *Rapporto* alle piccole e medie paure oggi «è subentrata la "grande paura", un panico generalizzato indotto da una crisi finanziaria internazionale che potrebbe mettere in pericolo la nostra economia» (ivi).

terziario con il crollo delle risorse economiche e con lo spegnimento, a larghe macchie, delle commesse di lavoro. Ha avuto così luogo una strisciante e ondivaga recessione, che ha eccitato, particolarmente in Europa, una sorta di aggressione sui sistemi della finanza pubblica di Stati già deboli o indeboliti dal terremoto economico prodotto dalla crisi globale. Ciò che è emerso nel tempo, con specifico riferimento all'Unione europea, è stato l'assenza di una chiara politica di coesione e il rifiuto, mai peraltro reso esplicito, di adottare, a livello europeo, revisioni e aggiustamenti dell'aggregato comune delle operanti istituzioni.

Il ritardo e la riluttanza a provvedere, con l'immediatezza richiesta dalle scottanti circostanze, hanno suscitato perplessità e contrasti nei e tra organismi europei, da una parte, e i Governi nazionali, dall'altra. Questo vuoto politico istituzionale, però, è stato riempito dalla Banca Centrale Europea, che è intervenuta per portare aiuto alla crisi greca, a quelle irlandese e portoghese, ma pure alle tensioni che hanno colpito la Spagna e l'Italia in termini di crisi del debito sovrano. Riteniamo che sia stata proprio l'irreversibilità della scelta dell'euro a condurre gli Stati membri a prendere coscienza del fatto che la moneta comunitaria costituisce un pilastro assolutamente irrinunciabile della stessa Europa unita.

A livello nazionale, poi, si è avvertita l'esigenza di «realizzare una forte coesione di intenti in ordine ad obiettivi condivisi, superando con coraggio e senso della responsabilità comune anche sentimenti di sfiducia che si possono affacciare»². Certo è che l'approfondimento sui fattori, che hanno concorso ad alimentare la crisi economica, ha denunciato i gravi limiti di un sistema finanziario internazionale, il quale ha fornito a tanti osservatori l'illusione di potersi arricchire senza impresa e senza lavoro. Nell'annuale Rapporto Eurispes³ sono stati posti in rilievo sorprendenti mutamenti in atto nella società in Italia e si è osservato come, di recente, qualcuno avrebbe descritto «un Paese ripiegato su se stesso, amorfo, ormai “incapace di sognare”, senza più desideri e quindi senza futuro. Questa analisi è coerente con una certa tradizione sociologica che tende ad attribuire sempre le colpe alla società senza mai degnarsi di alzare lo sguardo verso le élites di potere, verso la classe dirigente e le sue responsabilità»⁴.

2 Così il Capo dello Stato, Napolitano, nel messaggio inviato ai giovani imprenditori di Confindustria, nel convegno svoltosi a Capri il 22 ottobre 2011. Il Presidente ha affermato altresì che «i temi posti al centro del convegno sollecitano riflessioni attente sulle prospettive di sviluppo del nostro Paese nell'attuale difficile situazione economica e finanziaria. Una delle preoccupazioni più forti è rappresentata dalla condizione di sottoutilizzazione delle grandi potenzialità presenti nelle giovani generazioni, in termini di professionalità, di capacità intellettuali e di spirito di intrapresa. Tale situazione, particolarmente grave nel Mezzogiorno, caratterizza diffusamente anche le aree più sviluppate del Paese con la persistente difficoltà per i giovani di intraprendere nuove iniziative economiche e di conseguire una occupazione stabile e consona alle attitudini e capacità acquisite».

3 Cfr.: EURISPES, *23° Rapporto Italia 2011*, Roma, Eurilink, 2011, XXIX - 1.102.

4 Cfr.: G.M. FARA, *Considerazioni generali introduttive al Rapporto Eurispes 2011*, p. III. Secondo il Presidente del Consiglio direttivo dell'Istituto, «gli italiani sono colmi di desideri. Desiderano una sanità che funzioni e non ti mandi al Creatore se decidi di operarti di appendicite o devi partorire; vorrebbero vedere gli assassini e gli stupratori dietro le sbarre e non in circolazione dopo qualche mese dalla condanna;

Senonché, è da ribadire come il sistema mondiale della finanza non possa schiacciare i bisogni dell'intera umanità e debba poter essere riformato non essendo legittimato o rappresentativo di tutti i popoli della terra. Vero è che le grandi banche internazionali nascondono oltre 12 mila miliardi di euro che sono, in un certo qual modo, parcheggiati in essi e più precisamente in fondi non sufficientemente controllati e neppure regolamentati.

Tali fondi, poi, operano, per definizione, a brevissimo termine, nel senso cioè che si muovono, senza soluzione di continuità, da un versante all'altro, sfruttando la c.d. leva finanziaria attraverso la movimentazione di quantità di dollari o di euro molto superiore ai quantitativi di denaro che i fondi stessi posseggono. Una tale situazione dell'odierno mondo della finanza è rimasta magistralmente descritta e denunciata nella *Nota del Pontificio Consiglio Giustizia e Pace* in data 24 ottobre 2011, nella quale si condanna una sorta di aggregati bancari "in ombra", i quali tenderebbero a «minimizzare il valore delle scelte dell'individuo umano concreto che opera nel sistema economico-finanziario, riducendo queste scelte a mere variabili tecniche»⁵. Un tale sistema, invero, provoca crescenti ingiustizie fra ricchi e poveri spingendo i maggiori utili finanziari verso il capitale e non - come invece dovrebbe - verso il lavoro. In tal modo, s'impoverisce l'intera economia mondiale e si irride ai processi produttivi propri dell'economia reale, calamitando le eccellenze delle professionalità nelle banche d'affari per giochi di scommesse e non nelle aziende o nella ricerca scientifica per produrre o per introdurre innovazioni vincenti, allo scopo di uscire, quanto prima possibile, dalla odierna inquietante crisi. Certo, preoccupa una probabile nuova marea spe-

pensano a una scuola che possa far crescere i propri figli con buoni insegnanti e buoni programmi; ambirebbero a trovare un posto di lavoro senza essere sfruttati; vorrebbero mangiare cibi genuini e non intrugli propinati dalle agromafie; amerebbero vedere le loro città pulite, ordinate e libere dalla spazzatura; sognano una Pubblica amministrazione vagamente paragonabile a quella degli altri Paesi europei; vorrebbero non attendere decenni per ottenere giustizia; ma soprattutto sognano una classe dirigente degna di questo nome e una politica che sia in grado di affrontare i veri problemi del Paese e che rinunci alla estenuante, infinita polemica improduttiva» (p. IV).

- 5 La Nota *de qua* ha avuto per oggetto la riforma del sistema finanziario internazionale nonché la formulazione dell'auspicio della creazione di un'Autorità pubblica a competenza universale al servizio del bene comune. Essa denuncia «l'esistenza di mercati monetari e finanziari a carattere prevalentemente speculativo dannosi per l'economia reale, specie dei Paesi più deboli». Tratta, inoltre, di «un'economia mondiale sempre più dominata dall'utilitarismo e dal materialismo», caratterizzata da un'espansione eccessiva del credito e da bolle speculative, che hanno generato crisi di solvibilità e di fiducia. La Nota osserva, poi, come la crisi risulti causata anche da concezioni concernenti "l'utilitarismo e l'individualismo", secondo le quali l'utile personale condurrebbe al bene delle comunità. Senonché, i progressi dell'economia mondiale non hanno prodotto un'equa distribuzione della ricchezza, per cui è necessaria la solidarietà al fine di evitare la conseguenza di impoverire «sempre più, sul piano materiale e morale, le principali vittime della crisi». La radice di una crisi - ha affermato Benedetto XVI - non è solamente di natura economica e finanziaria, ma prima di tutto di natura morale. L'economia ha bisogno dell'etica per il suo corretto funzionamento; occorre recuperare il primato dello spirituale e dell'etica e, con essi, il primato della politica - responsabile del bene comune - sull'economia e la finanza. È necessario, pertanto, colmare il divario tra «formazione etica e preparazione tecnica», evidenziando la sinergia tra "praxis" (agire morale) e "poiesis" (agire tecnico e produttivo).

culativa, tanto che il presidente emerito della Banca Centrale Europea, Jean Claude Trichet, ha parlato di «situazione complessa che impone un'allerta permanente». Si studia, pertanto, una sorta di rete di protezione per evitare il rischio contagio a causa dei debiti sovrani degli Stati membri e difendere così l'euro. Il Fondo monetario Internazionale e l'Unione europea, difatti, potrebbero restare impegnati a studiare un piano di emergenza per Spagna e Italia, anche se, al momento, sarebbe stata soltanto richiesta la collaborazione del Fmi per rafforzare il Fondo europeo di stabilità finanziaria (FESF) attraverso l'istituzione di Special Purpose Vehicle per attrarre finanziamenti dai Paesi con importanti fondi sovrani, come, ad esempio, la Cina.

2. L'esigenza di "più Europa" anche per la difesa dell'euro

L'addensarsi di nubi nere all'orizzonte dei mercati finanziari sull'eurozona ha costretto il Presidente del Consiglio, Herman van Rompuy, e della Commissione, Manuel Barroso, dell'Unione europea a intervenire presso i 20 Paesi più potenti del mondo in vista della riunione del G-20 a Cannes il 3 e 4 novembre 2011. Si è trattato di un vero e proprio appello allo "spirito di responsabilità comune" per l'assunzione di impegni concreti e credibili per stimolare la crescita globale e riportare la fiducia, per l'appunto, sui mercati finanziari. La ripresa globale, d'altra parte, è resa possibile e auspicabile ad una sola condizione e precisamente alla specifica condizione che la crescita di ciascuno dei predetti 20 Paesi resti "equilibrata". La spinta, poi, verso una revisione degli strumenti di finanziamento del Fondo Monetario Internazionale è volta all'obiettivo di rafforzare la capacità di mitigare il contagio, fornendo liquidità ai Paesi che hanno politiche e fondamentali forti e che sono colpiti da *stress* sui mercati finanziari⁶.

Per quanto riguarda l'impegno dell'Italia a fronteggiare la crisi dell'euro e dei mercati finanziari, un forte impulso è venuto dal Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, in occasione della cerimonia del 180° anniversario del Consiglio di Stato. Nel discorso di saluto del 31 ottobre 2011 al Quirinale, il Capo dello Stato ha sollecitato il mondo della cultura a far conoscere e apprezzare meglio l'intero quadro delle nostre istituzioni, senza sottovalutare gli organi ausiliari, il loro ruolo e la loro indipendenza di fronte al Governo. «Si avverte oggi - ha, poi, proseguito - un acuto bisogno di più cultura delle istituzioni, di più senso delle istituzioni, di più attenzione all'esercizio delle funzioni dello Stato e alle condizioni in cui versano le sue strutture portanti. E vorrei qui dire per inciso che

6 La riapertura dei mercati finanziari di lunedì 31 ottobre 2011 ha dato l'impressione di dover pensare come, dopo la Grecia, l'Italia possa essere diventata l'anello debole dell'euro, mentre una certa crisi sulla fiducia ha fatto salire i rendimenti dei Btp al di sopra del 6,1 per cento e lo *spread* sui *Bund* tedeschi a 410 punti. Si tratta, a ben vedere, di una concreta minaccia di fronte alla quale tutti gli italiani devono reagire con responsabile unità di intenti, superando le nostre debolezze strutturali.

è ormai essenziale una visione ampia, innanzitutto europea, dell'evolversi e dell'intrecciarsi delle esperienze istituzionali, senza cadere peraltro in equivoci pericolosi. La necessità, cioè, sempre più matura, di estendere l'area della sovranità condivisa il cui esercizio sia affidato in Europa alle istituzioni dell'Unione, nulla toglie all'esigenza di un efficace funzionamento e quindi il rafforzamento delle strutture di uno Stato nazionale come il nostro, storicamente caratterizzato da intrinseche debolezze e oggi esposto a rischi di grave inadeguatezza. Anche nel quadro di un ulteriore avanzamento del processo di integrazione europea, restano affidate inderogabili funzioni agli Stati nazionali, e decisivo resta il loro concorso al perseguimento delle stesse politiche comuni europee».

La necessità politica di "più Europa" diventa, pertanto, l'imperdibile obiettivo di realizzare una compiuta integrazione comunitaria in grado di costituire, tra l'altro, anche un insuperabile baluardo contro la speculazione finanziaria, contro il terrorismo e contro ogni tentativo di ferire la dignità e la libertà delle persone⁷. Il quadro fin qui esposto nonché le ultime riflessioni sull'inevitabilità di più integrazione politica e di più cessione all'Unione europea di fondamentali segmenti di sovranità di ciascuno dei 27 Stati membri costituiscono oggi elementi di base per segnalare la via di un'affettiva coesione sociale ed economica dei popoli del nostro continente. Si tratta oltretutto di difendere la pace mondiale contro i rischi di una guerra nucleare, da evitare assolutamente con tutte le forze politiche e morali e con tutti i sacrifici richiesti ai fini di un equilibrato sistema universale degli ineliminabili mercati finanziari.

3. L'imperativo categorico verso serie prospettive di "crescita"

Il peggiorare dei mercati finanziari con «Italia sotto tiro» ha sollecitato il Capo dello Stato e il Governo a voler dare compiutezza agli impegni assunti nel ricordato vertice di Bruxelles e a evitare di partecipare alla riunione del G-20 del 3 novembre 2011 senza aver prima proceduto ad ancorare il nostro Paese al realismo di una manifesta linea politica di rigore e di sicura tempestività sulle cose da fare.

“Fare presto e bene” è stato, difatti, l'appello che uomini della cultura politica ed economica hanno lanciato dal quotidiano *Il Sole 24 Ore* del 2 novembre 2011 a

7 Condividiamo a pieno il “manifesto del Sole 24 Ore” con le enunciate cinque misure per l'Europa «da varare a livello comunitario per disinnescare la crisi del debito sovrano e ridare sicurezza a risparmiatori, investitori e aziende europee». Si veda il citato quotidiano del 1° novembre 2011, alla prima pagina, dal titolo *Per salvare l'euro serve solo più Europa: il futuro in cinque mosse*. Abbiamo sì l'euro, moneta unica, ma siamo maledettamente privi di politiche fiscali e di bilancio comuni. Il Parlamento europeo - se è in vita - non può certo dormire sonni tranquilli! Sull'argomento si vedano gli ampi stralci, pubblicati dal *Sole 24 ore* in data 27 ottobre 2011, pp. 1 e 6, dell'intervento del Presidente della Repubblica all'inaugurazione dell'anno accademico del *College d'Europe a Bruges: Chi governa deve saper prendere decisioni impopolari e Berlino troppo riluttante sulle cessioni di sovranità*.

causa dell'«allarme Italia»⁸. Essi hanno ammonito come ogni ritardo nell'adozione di provvedimenti immediati e quantitativamente adeguati a fronteggiare l'emergenza avrebbe prodotto «conseguenze irreversibili per l'intero Paese e le nostre banche per prime potrebbero uscirne depauperate e paralizzate nella loro essenziale funzione di finanziamento delle imprese produttive».

Si è avvertito così di essere sull'orlo di un già temuto baratro e il pericolo di un insuccesso di un'asta di titoli pubblici non risulterebbe più un mero ipotetico rischio. Toccante ci è risultato, però, l'incoraggiamento di Carlo Azeglio Ciampi, il quale, premettendo «guai a dimenticare chi siamo», ha detto che «anche l'Italia, anche noi, abbiamo lo spirito, la tenacia, le risorse che servono per recuperare quella fiducia che oggi appare incrinata, quella credibilità che oggi sembra scomparsa»⁹.

Certo è che la credibilità di un Paese condiziona anche un eventuale intervento del Fondo Monetario Internazionale, che, nel frattempo, sta studiando in che termini riuscire a potenziare le reti di sicurezza globali, anche per via di linee di credito multi-nazionali allo scopo di intervenire nelle ipotesi di crisi regionali. Al momento, solo Paesi riconosciuti pienamente virtuosi hanno avuto il sostegno dell'Fmi dopo aver accertato che il singolo Stato presenti condizioni economiche di fondo molto forti; che abbia messo in atto misure altrettanto forti e che sia impegnato a proseguire con tali politiche nel futuro¹⁰.

In un momento che ha preceduto il G-20 riunito a Cannes, dopo il crollo davvero drammatico delle Borse europee e l'annuncio *choc* di un *referendum* in Grecia, l'attenzione politica del mondo è stata rivolta alle giornate di Cannes.

L'Unione europea, infatti, aveva preparato un apposito piano strategico per il predetto vertice mondiale e in una lettera aveva chiesto sostegno per il Fondo salva-Stati, ma la decisione del *premier* Papandreu rimetteva in discussione le presunte certezze con cui Bruxelles avrebbe aperto a un intervento economico della Cina.

Anche Benedetto XVI interveniva con un appello rivolto ai *leader* mondiali, i quali sono stati chiamati ad esaminare le principali problematiche connesse con l'economia globale. Il Papa ha così auspicato «che l'incontro aiuti a superare le

⁸ G. AMATO, R. PRODI, A. QUADRO CURZIO e P. SAVONA hanno così sostenuto: «Nel giro di ore l'Italia deve risultare credibile tanto ai suoi partner istituzionali quanto al mercato. È responsabilità ineludibile di tutte le forze politiche, e in primo luogo della maggioranza, creare le condizioni perché tale credibilità sia assicurata». In precedenza, il Presidente Napolitano aveva chiesto interventi immediati e condivisi, mentre il premier Berlusconi riuniva un vertice dei ministri economici per il varo delle prospettate nuove misure.

⁹ Cfr.: *L'Europa non deve cedere allo scorporamento Serbe il colpo di reni*, in *Il SOLE 24 ORE*, 2 novembre 2011, pp. 1 e 16. Il Presidente emerito Ciampi ha aggiunto che l'Italia è un paese straordinario e in grado di rispondere con abnegazione e spirito di sacrificio se vede obiettivi chiari, ambiziosi, condivisibili e nobili. Starebbe, pertanto alla leadership politica definirli e realizzarli, passo passo, senza perdere di vista la coesione sociale (ivi).

¹⁰ Verso il G-20, si veda A. LEIPOLD, *Stavolta i «nostri» non arrivano*, nel quotidiano citato nella precedente nota 9, pp. 1 e 22.

difficoltà che, a livello mondiale, ostacolano la promozione di uno sviluppo autenticamente umano e integrale»¹¹.

Il Governo italiano, intanto, approvava un maxiemendamento al disegno di legge sulla stabilità in discussione al Senato, il cui testo, però, tardava ad essere divulgato a causa di esigenze di alcune puntualizzazioni nei dettagli.

Gli interventi previsti nel maxiemendamento in discorso hanno avuto ad oggetto le dismissioni degli immobili con la costituzione di un fondo di 60 miliardi e la valorizzazione del patrimonio pubblico della difesa allo scopo precipuo di incidere sul debito dello Stato. Inoltre, è stata messa a punto la liberalizzazione delle professioni e dei servizi pubblici locali, a partire dai trasporti, per compensare le istanze dei Comuni. Per quanto riguarda le infrastrutture è previsto il finanziamento delle relative opere mediante una defiscalizzazione con sgravi Ires e Irap per i soggetti che partecipano al capitale.

Il premio fiscale alla capitalizzazione consentirà così di dedurre dalla base imponibile Ires il rendimento figurativo del capitale di rischio. Per i servizi locali, poi, sarà attuato un particolare rigore circa le concessioni nei servizi pubblici locali. Comuni e Province saranno obbligati, pertanto, a verificare sempre, prima di affidare un servizio pubblico locale “in esclusiva”, che le condizioni di mercato non rendano possibile una gestione concorrenziale del servizio con la presenza di più operatori. Infine, il pacchetto per l'occupazione contiene 5 nuovi incentivi e nessuna misura sui licenziamenti. Per promuovere l'occupazione giovanile si facilita il ricorso al contratto di apprendistato attraverso la totale decontribuzione per i primi tre anni dall'assunzione. Tale incentivo trova applicazione, però, soltanto per nuove assunzioni nelle imprese sino a 9 dipendenti. Altro incentivo è disposto per l'assunzione con contratto di inserimento per donne, di qualsiasi età, disoccupate da almeno 6 mesi. Altre due forme incentivanti riguardano il contratto a tempo parziale e quello per il teler lavoro. In particolare, per il part-time vengono favorite le clausole flessibili (variazione nel tempo dell'attività lavorativa) ed elastiche (durata della prestazione), le quali potranno essere concordate liberamente tra le parti del rapporto di lavoro nel rispetto, beninteso, della contrattazione collettiva di riferimento.

¹¹ Nell'*Enciclica Caritas in veritate* il Papa ha avuto modo di ricordare che, quando uno strumento come l'economia, o come la finanza, dimentica quello che è, e cioè un mezzo, e che ha bisogno di un fine, confonde il fine - vale a dire l'essenzialità dell'uomo - andando contro l'uomo stesso. Il Magistero della Chiesa, d'altronde, ha sempre ammonito che l'uomo di questi ultimi secoli ha avuto la grande opportunità di crescere nelle scienze e nelle tecniche, ma non sarebbe maturato sufficientemente in quella esigenza di sapienza nel saperle usare. L'attuale crisi mondiale della finanza non rappresenterebbe altro che le conseguenze di questi strumenti scientifici o tecnici, sfuggiti di mano; strumenti - come la finanza soprattutto, ma anche l'intera economia, la politica economica e l'economia politica - sono risultati, ad un certo punto, incontrollabili dall'uomo stesso. Sarebbe sfuggita di mano, invero, la logica dello sviluppo economico e, di conseguenza, il controllo del debito sovrano, il controllo dell'inflazione-deflazione, il controllo delle attività produttive e, quindi, della capacità di sviluppare l'occupazione e di sostenerla. Da più parti si è auspicato che le persone partecipanti al G-20 si muovessero con una grande dose di umiltà nell'affrontare le questioni relative alla crescita economica e alla realizzazione del bene comune.

Per il telelavoro, invece, gli incentivi sono previsti in favore di quei datori di lavoro che attuano azioni di conciliazione tra tempi di vita familiare e tempi di lavoro. La quinta forma di incentivazione, infine, prevede l'estensione anche al settore del turismo della possibilità di procedere ad assunzioni, fruendo degli istituti del lavoro intermittente e del lavoro accessorio.

Il maxiemendamento prevede nel versante della contribuzione previdenziale, l'aumento di un punto percentuale dell'aliquota per gli iscritti alla gestione separata dell'INPS, in relazione a contratti di collaborazione coordinata e continuativa a progetto¹².

Il «pacchetto lavoro» è completato da disposizioni volte ad accelerare l'attivazione del credito di imposta per le nuove assunzioni nei territori svantaggiati del nostro Paese.

4. Le riforme organiche del piano predisposto nella “lettera” del Governo italiano

Due positivi eventi hanno sognato l'inizio delle giornate di lavoro del G-20 e precisamente: uno nel mattino del 3 novembre 2011 con l'annullamento dell'indizione in Grecia del *referendum* sugli oneri imposti dall'Unione europea a fronte del sostegno finanziario per una risposta immediata alla grave crisi economica. Il secondo evento del pomeriggio si è verificato nell'ambito della prima riunione, sotto la presidenza di Mario Draghi, della *Banca centrale europea* con la decisione, presa all'unanimità, di ridurre il costo del denaro dall'1,50 per cento all'1,25 per cento. Tale decisione ha fatto “volare” le Borse prima nell'Unione europea e negli Stati Uniti e, successivamente, in Asia.

Quel che ci sembra politicamente importante segnalare come accadimenti ammonitori conseguenti ai richiamati eventi di quella stessa giornata, è, per un verso, il ribadito impegno del Governo italiano nei confronti dell'Unione europea a dare attuazione, con immediatezza, alla “lettera d'intenti”, approvata da quest'ultima nella riunione del 26 ottobre 2011. Per un altro verso, nella sua prima conferenza stampa, Draghi ha richiamato i Governi alle proprie ineludibili responsabilità, affermando che gli acquisti del debito pubblico, specificamente sui titoli italiani, sono «temporanei, limitati e diretti a favorire il buon funzionamento della politica monetaria» e non, quindi, a ridurre stabilmente i rendimenti del debito pubblico. Spetta così alle politiche economiche nazionali mettere ordine alle finanze pubbliche e dare sostenibilità ai sistemi pensionistici con vere e serie riforme strutturali per aumentare i fattori potenziali della crescita, per

¹² La variazione dell'aliquota vedrà l'aumento dal 17 per cento al 18 per cento per i lavoratori «concorrenti» che contribuiscano ad altre forme di previdenza obbligatoria ovvero per i pensionati lavoratori che svolgano attività di collaborazione o di tipo professionale. Detta aliquota, invece, passerà dal 26,72 per cento al 27,62 per cento per i lavoratori «esclusivi» privi di altra forma di previdenza obbligatoria.

migliorare la competitività delle imprese nel commercio globale e dare così concreto impulso al sostenibile sviluppo mondiale.

La riflessione da raccogliere per i suddetti accadimenti ammonitori è che la “lettera d'intenti” *de qua* ha finito oggi per costituire la cambiale politica in scadenza per il nostro Paese, che in essa ha riconosciuto di essere consapevole «della necessità di presentare un piano di riforme globale e corrente». Una consapevolezza, poi, manifestata anche riguardo ad un debito pubblico troppo alto e a una crescita troppo contenuta. Su quest'ultimo problema economico il Governo ha dichiarato di essere impegnato nel creare le condizioni strutturali favorevoli alla crescita, ritenendo necessario intervenire sulla composizione del bilancio pubblico per renderla più favorevole alla crescita.

Con riferimento all'annunciato obiettivo, il Governo si è impegnato e ha ribadito di impegnarsi lungo quattro direttrici negli otto mesi successivi alla data del vertice dei leader dei 27 Stati membri dell'Unione europea.

Pertanto, entro due mesi l'Italia provvederà a rimuovere i vincoli e le restrizioni alla concorrenza e all'attività economica, così da consentire, in particolare nei servizi, livelli produttivi maggiori e costi e prezzi inferiori. Entro quattro mesi, invece, definirà un contesto istituzionale, amministrativo e regolatorio che favorisca il dinamismo delle imprese; mentre entro sei mesi adotterà misure che favoriscano l'accumulazione di capitale fisico e di capitale umano e ne accrescano l'efficacia. Infine, entro otto mesi saranno completate le riforme del mercato del lavoro, per superare il dualismo e favorire una maggiore partecipazione¹³.

5. L'assicurazione sociale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti

In occasione del convegno *Rotta a Sud-Est. Bari e la Puglia per lo sviluppo del Paese*, tenutasi il 4 novembre 2011 presso l'Università degli Studi di Bari, il Presidente della Repubblica, Napolitano, interveniva con le seguenti dichiarazioni: «C'è da condurre un esame di coscienza collettivo. Molto deve cambiare nei comportamenti di tutti i diversi attori della vita pubblica e sociale. Siamo al cen-

¹³ Per il Governo, la creazione delle condizioni strutturali per la crescita dell'intero Paese passa inevitabilmente per la revisione delle politiche di: «a. promozione e valorizzazione del capitale umano; b. efficientamento del mercato del lavoro; c. apertura dei mercati in chiave concorrenziale; d. sostegno all'imprenditorialità e all'innovazione; e. semplificazione normativa e amministrativa; f. modernizzazione della pubblica amministrazione; g. efficientamento e snellimento dell'amministrazione della giustizia; h. accelerazione della realizzazione delle infrastrutture ed edilizia; i. riforma dell'architettura costituzionale dello Stato».

In proposito è anche da sottolineare come Draghi, nella sua ricordata prima conferenza stampa, abbia esplicitamente detto che gli impegni presi dai Governi al vertice europeo del 26 ottobre 2011 devono essere messi in atto «completamente e il più rapidamente possibile». Inoltre, il Presidente della Bce ha chiesto ai Paesi destinatari degli aiuti europei e a quelli particolarmente vulnerabili di «esser pronti a prendere ogni misura addizionale che si renda necessaria».

tro dell'attenzione preoccupata delle istituzioni europee e internazionali. Lo si è visto in questi giorni al G-20 di Cannes»¹⁴. E invero, la chiusura dei lavori del G-20 ha posto l'Italia nella condizione di "sorvegliata speciale", nel senso cioè che il nostro Paese non ha potuto sottrarsi alla richiesta dei leader mondiali di sottoporsi a controlli trimestrali degli espositori del Fondo Monetario Internazionale - oltre alle verifiche proprie dell'Unione europea - sull'attuazione di quanto è stato dichiarato nella "lettera d'intenti" come obiettivi di riforma dei fattori strutturali della finanza pubblica. Senonché, è da osservare come le procedure di contenimento della crisi dell'eurozona non sarebbero risultate idonee allo scopo, tanto è vero che gli Stati esterni alla stessa Unione europea non hanno inteso finanziare il "Fondo salva-Stati" (EFSF) dopo aver rilevato che gli stessi Paesi membri dell'Unione avevano manifestato di non voler aumentare il loro apporto di sostegno finanziario a quel Fondo.

Detto questo, assai importante è quella parte della "lettera d'intenti" che tratta di «una finanza pubblica sostenibile» e che investe subito il pensionamento pubblico di vecchiaia e quello eccezionale di anzianità. Ora, nel dover sottolineare pregiudizialmente come la pensione di vecchiaia sia un istituto giuridico proprio dell'assicurazione sociale obbligatoria, mentre la pensione di anzianità, invece, non appartiene a tale regime generale - peraltro letteralmente riconosciuto e garantito nei termini di cui all'art. 38, secondo comma, della Costituzione -, è da dire che il Governo italiano, in forza dell'introdotta meccanismo di aggancio dell'età pensionabile alla speranza di vita, ha dichiarato di prevedere che «il requisito anagrafico per il pensionamento sarà pari ad almeno 67 anni per uomini e donne nel 2026». Esso ha dichiarato, poi, che «sono già stati rivisti i requisiti necessari per l'accesso al pensionamento di anzianità», pensionamento questo previsto nella legge n. 903 del 1965 e reso definitivamente efficace soltanto con legge n. 153 del 1969¹⁵, senza, peraltro, che, né prima né dopo, venisse rispetta-

¹⁴ Nel discorso di Bari il Capo dello Stato tornava a parlare della grave crisi di fiducia insorta in Europa nei confronti del nostro Paese. «Dobbiamo esserne consapevoli e sentircene, più che feriti, spronati nel nostro orgoglio e nella nostra volontà di recupero». Le misure della "lettera d'intenti" vanno attuate tempestivamente, mentre il contenuto del maxi emendamento alla legge di stabilità, presentato al G-20, va puntualizzato nei suoi termini rimasti generici o controversi. L'Italia - osservava il Presidente della Repubblica - non può dare segni di scarsa affidabilità e non può rimanere soggetta a pregiudizi vecchi e nuovi agitati nei suoi confronti, pregiudizi «unilaterali e ingenerosi, calcoli insidiosi». Un'ulteriore sollecitazione toccava la necessità di un'azione di recupero della fiducia e dell'immagine complessiva del Paese, *azione di recupero che non può «considerarsi compito di una sola parte»*. Del resto, nelle conclusioni del G-20, nella parte riguardante l'Italia, è stato affermato quanto segue: «Accogliamo con favore la decisione dell'Italia di invitare l'Fmi ad effettuare una verifica pubblica sull'attuazione delle sue politiche su base trimestrale».

¹⁵ In proposito vale precisare come l'art. 13 della legge 21 luglio 1965, n. 903, avesse introdotto la pensione di anzianità e come, successivamente, in forza dell'art. 5, lettera h) e ultimo comma della legge 18 marzo 1968, n. 238, detto art. 13 venisse abrogato e, al tempo stesso, si disponesse che, fino al 31 dicembre 1970, gli assicurati che avessero potuto far valere trentacinque anni di contributi effettivi e fossero rimasti involontariamente disoccupati, avrebbero potuto, durante il periodo di disoccupazione, fruire delle quote di pensione di anzianità calcolate secondo le norme vigenti anteriormente alla citata legge n. 238 del 1968.

to il disposto dell'art. 81, ultimo comma, della Costituzione, secondo cui «ogni altra legge che importi nuove e maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte»¹⁶. Comunque, i predetti requisiti, «in ogni caso agganciati in aumento all'evoluzione della speranza di vita, aumenteranno gradualmente fino ad arrivare a regime a partire dal 2013».

6. Flessibilità nel lavoro e tanta più occupazione

Il fattore di assoluta priorità nella spinta alla crescita è dato, senza alcun dubbio, dal mercato del lavoro, asfittico strutturalmente e antiquato rispetto alle più avvertite esigenze delle imprese esportatrici nonché dei territori del mezzogiorno del Paese, tuttora in difficoltà di crescita per assenza di serie iniziative imprenditoriali. Ebbene, le inquietanti problematiche, afferenti al fenomeno grave, dal punto di vista socio-politico, dell'inoccupazione giovanile, sono state affrontate, nella "lettera d'intenti" in discorso, lungo due direttrici da percorrere entro maggio 2012.

La prima di esse declina l'impegno del Governo a una riforma della legislazione del lavoro «funzionale alla maggiore propensione ad assumere e alle esigenze di efficienza dell'impresa anche attraverso una nuova regolazione dei licenziamenti per motivi economici nei contratti di lavoro a tempo indeterminato». Ora, riguardo a quest'ultima enunciata regolazione si è subito innestata una decisa opposizione di tutte le Centrali sindacali dei lavoratori subordinati, assumendo l'unanime slogan: «No a licenziamenti facili, senza se e senza ma». Si è manifestata così una compattezza delle Confederazioni contro ogni norma legislativa che dovesse in pratica nullificare l'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori nell'intento di rendere più flessibile il mercato del lavoro. In proposito, noi restiamo convinti della necessità, a livello anche comunitario, di promuovere la c.d. "flessicurezza", e cioè una flessibilità unita alla sicurezza dell'occupazione, la quale faciliti la vita familiare non solo dei lavoratori "integrati", ma anche degli "esclusi"¹⁷. Dal canto suo, il Ministro del lavoro, Maurizio Sacconi, ha respinto la sintetica espressione dei «licenziamenti facili», ammonendo come essa si appunti a «un titolo che serve solo a spaventare una società già insicura, ma che non rappresenta le misure suggerite dall'Europa ed accolte dall'Italia». Sempre secondo il Ministro, le imprese, in caso di difficoltà economica generale, avrebbero certezze nel liberarsi del personale in esubero e finirebbero così ad essere maggiormente propense a procedere ad assunzioni con contratti a tempo indeterminato,

¹⁶ Sull'argomento si veda: CNEL, *Rapporto sul sistema pensionistico italiano. Indagine sugli aspetti normativi e strutturali dell'ordinamento pensionistico*, ROMA, 15 novembre 1978, p. 298 ss.

¹⁷ Sul tema si veda il nostro studio pubblicato in questa Rivista, nel fascicolo 1/2010, p. 1 ss., e dal titolo *Frammenti ordinati di diritto del lavoro*.

specie una volta che si saranno resi più efficienti i tradizionali strumenti di sostegno del reddito attraverso una profonda riforma degli ammortizzatori sociali. Sarà inevitabile che su questi delicatissimi temi si debba aprire, in brevissimi tempi, un tavolo di serio e responsabile confronto tra tutte le parti sociali e il Governo.

La seconda direttrice, riguardante gli impegni da assumere nell'ambito di una riforma della legislazione del lavoro, investe «più stringenti condizioni nell'uso dei “contratti para-subordinati” dato che tali contratti sono spesso utilizzati per lavoratori formalmente qualificati come indipendenti ma sostanzialmente impiegati in una posizione di lavoro subordinato».

Si tratterà, pertanto, di ridescrivere la tipologia dei contratti di lavoro e, conseguentemente, di strutturare la disciplina delle corrispondenze contributivo-previdenziali in modo da dare certezze sull'adeguatezza delle future prestazioni pensionistiche (art. 38, secondo comma, Cost.).

Con una eccezionale coesione tra Governo, parti sociali e Parlamento è nostro convincimento che l'Italia ritrovi fiducia in sé e riabbia credibilità da parte degli Stati che hanno partecipato, da ultimo, al G-20 di Cannes.

RIASSUNTO

Al vertice dei *leader* dei 27 Stati membri dell'Unione europea, tenutosi a Bruxelles il 26 ottobre 2011, il Governo italiano ha avuto approvata la “lettera d'intenti”, nella quale sono rimasti declinati, con una scansione temporale, gli interventi di riforme strutturali per contenere il debito sovrano e per difendere l'Italia dalla speculazione finanziaria internazionale. L'Autore rende noto gli impegni assunti in quella circostanza e riproposti nella riunione del G-20 a Cannes nelle giornate del 3 e 4 novembre 2011. Ha, poi, esposto il percorso delineato dal Governo lungo quattro direttrici, dopo la presentazione del maxiemendamento al disegno di legge sulla stabilità in discussione al Senato. Ha segnalato, inoltre, il tratto eccezionale della pensione di anzianità, quale istituto previdenziale non rientrante storicamente nell'ambito dell'assicurazione sociale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti. Infine, lo stesso Autore auspica un'eccezionale coesione tra Governo, parti sociali e Parlamento al precipuo e impegnativo scopo di riconquistare piena e indiscussa credibilità nell'ambito delle relazioni finanziarie europee e mondiali.

SUMMARY

At the summit for the leaders of the 27 EU Member States, held in Brussels on October 26, 2011, the Italian government had its “letter of intent” approved, in

which, with a time scan, the interventions for a structural reform to contain the sovereign debt and to defend Italy from international financial speculation remained declined. The Author announces the commitments which were made on that occasion and proposed again in the G-20 meeting of Cannes on 3-4 November 2011. He then exposed the path that was outlined by the government along four directions, after the presentation of the maxi-amendment to the bill on stability under discussion in the Senate. He noted, moreover, the outstanding feature regarding retirement pensions, as the social security institution which historically was not a part of the compulsory social insurance environment for disability, old age and survivors. Finally, the author hopes for an exceptional cohesion between Government, Parliament and social partners in order to recover the principal and demanding aim to regain full and unquestioned credibility in the context of European and international financial relations.