

PREFAZIONE

Non sono frequenti le occasioni per un confronto critico, e ad ampio raggio, sulle molte problematiche che – in ragione sia della intrinseca complessità della materia, sia della frequenza delle relative, più o meno intense, modificazioni – investono il diritto della previdenza sociale nel suo complesso.

Anzi, si può affermare che si tratta di occasioni rare, come ben sa soprattutto chi, per ragioni professionali si interessa allo specifico settore dell'ordinamento. È tutt'altro che infrequente, infatti, che, alle ordinarie difficoltà che pone il confronto con un materiale normativo assai spesso ermetico, si aggiunga, per l'operatore, quella di dover fare i conti con inaspettati, più o meno estemporanei innesti o innovazioni che sovente finiscono per rendere disagevole la stessa ordinaria operazione esegetica del referente normativo, e incrementare ulteriormente le occasioni di contenzioso giudiziario.

Da tale punto di vista, si può affermare che il Corso di alta formazione, promosso, nell'ambito delle finalità istituzionali che la caratterizzano, dalla Fondazione intitolata a Giuseppe Pera, e svoltosi a cavallo tra primavera ed estate 2018, abbia rappresentato un evento culturale addirittura prezioso. L'iniziativa ha consentito, infatti, che questioni controverse e aspetti cruciali, coinvolgenti praticamente l'intero arco del sistema previdenziale – per l'occasione organicamente selezionati e raccolti –, venissero analizzati e discussi di fronte alla selezionata platea dei professionisti partecipanti al corso dai più valenti studiosi e specialisti delle varie categorie professionali: magistrati del lavoro, avvocati giuslavoristi, docenti universitari di diritto del lavoro e della previdenza sociale, consulenti del lavoro.

L'aver deciso di raccogliere nel presente volume la totalità (quasi) dei contributi destinati a quel corso – molti, per l'occasione della stampa e dove se ne presentava la necessità, accuratamente rielaborati e aggiornati – rappresenta un ulteriore punto di merito tanto per Fondazione che ha promosso l'iniziativa, quanto per la Banca del Monte di Lucca che quell'iniziativa ha sostenuto finanziariamente; la pubblicazione consente che lo sforzo compiuto in quell'occasione per il buon esito del Corso, possa, da oggi, tornare a vantaggio di una platea altrettanto interessata, ma ben più vasta.

D'altra parte, quell'iniziativa può risultare tanto più apprezzabile, se letta alla luce della particolare fase critica che gli assetti della previdenza sociale stanno attraversando.

Di certo, non è in questa occasione che si può affrontare il discorso su di un tema così importante, delicato, ricco di implicazioni di varia natura, quale è quello delle ragioni e delle prospettive evolutive del sistema di protezione sociale in un paese at-

traversato da forti tensioni, come attualmente è il nostro. Non può non cogliersi, tuttavia, come l'instabilità stessa della materia sia imputabile a una pluralità di fattori, il cui concorso parrebbe addirittura preconizzare la prossimità di rivolgimenti, anche drastici, di essa.

Innanzitutto, non può sfuggire come la centralità del modello assicurativo si sia sensibilmente indebolita rispetto a un passato neppure troppo lontano. A causa della diffusione del fenomeno della discontinuità lavorativa, che sempre più ampiamente caratterizza l'attuale mercato del lavoro, una quantità progressivamente crescente di lavoratori dipendenti attualmente incontra particolari difficoltà a maturare (tempestivamente) i requisiti di anzianità assicurativa e contributiva, ai quali la legge subordina l'intervento protettivo; lavoratori che, pertanto, restano esposti al rischio di un più o meno lungo differimento oltre l'età edittale della maturazione delle condizioni per l'accesso al trattamento pensionistico di spettanza, se non addirittura al rischio di non potervi accedere del tutto.

A fronte di tale drammatica situazione non si può non avvertire l'urgenza dell'assunzione da parte del legislatore di un compito non facile: introdurre strumenti e misure che possano in qualche modo supplire a tali perniciosi effetti del declino dell'assicurazione sociale, garantendo l'"effettività" della tutela.

Per altro verso – e l'aspetto, evidentemente, si collega a quello appena indicato –, lo storico accentramento nella mano pubblica della gestione di buona parte degli istituti di protezione sociale sempre più spesso risulta insidiata da concorrenti iniziative promananti dal circuito privato. Emblematici i casi degli ammortizzatori sociali (nel raffronto con i fondi bilaterali di solidarietà), e del c.d. *welfare* aziendale; ma altrettanto può dirsi per il settore pensionistico pubblico, interessato da analoghi coinvolgimenti, quanto meno a partire da quando gli si è voluto strutturalmente affiancare la previdenza complementare.

La realtà è che, in una società "esigente" come quella in cui viviamo, l'iniziativa del "privato" tende inevitabilmente ad occupare gli spazi lasciati vuoti dalla mano pubblica, o a soddisfare bisogni emergenti o comunque avvertiti come "nuovi"; ma è stimolata anche dall'esigenza di supplire a lacune, carenze e difetti (effettivi o supposti) della gestione pubblica.

E, ancora, in una società nella quale la distribuzione equa delle risorse si fa ogni giorno più difficile, lo stesso esercizio della solidarietà sempre più frequentemente appare tentato dalle logiche dello scambio. È quanto lascia intendere, se non altro, la proliferazione dei meccanismi di condizionalità, penetrati in profondità, ormai, nel tessuto stesso del sistema, territori dell'assistenza sociale compresi; emblematico, anche per pervasività e rigore, può essere considerato quanto al proposito il legislatore ha disposto nel disciplinare reddito e pensione di cittadinanza.

In generale, si può affermare che i meccanismi della condizionalità fungano da efficaci espedienti per il contenimento della spesa.

Nel contempo, peraltro, quei meccanismi evocano anche l'idea dello scambio. E, in effetti, essi condizionano, in concreto, l'erogazione della prestazione alla possibilità di un "ritorno" di utilità per la collettività; il ritorno che, nella specie, si configura attraverso l'imposizione di oneri di comportamento a ciascun singolo fruitore della

prestazione sociale interessata. Esemplare, tra i tanti, è il caso dell'esposizione del cassaintegrato all'obbligazione di svolgere, a richiesta, nel periodo in cui il proprio rapporto di lavoro resta sospeso, attività di pubblica utilità presso pubbliche amministrazioni ubicate nel territorio di residenza.

Vero è che, in generale, la limitatezza delle risorse finanziarie disponibili spinge il legislatore previdenziale – esposto, bisogna ricordarlo, anche alla occhiuta attenzione delle istituzioni comunitarie – a utilizzare ogni valido espediente atto a contenere o ridurre la spesa sociale: e ciò, anche al costo di incidere sul livello delle stesse tutele garantite dalla norma fondamentale (come talvolta è dato riscontrare). Una scelta operativa, questa, che, oltre alla “giustificazione” di cui sopra, ha l'indubbio pregio di perseguire lo scopo attraverso la via più agevolmente praticabile, se la si confronta con la scelta viceversa focalizzata (anziché, appunto, sul contenimento della spesa, anche a costo dell'erosione delle tutele) sulla dinamica delle entrate.

In effetti, un intervento razionalizzatore relativo alla gestione finanziaria della materia previdenziale, attuato, in ipotesi, assumendo come obiettivo primario la ristrutturazione-rimodulazione della composizione delle fonti di finanziamento del sistema previdenziale, parrebbe soluzione di indubbia meritevolezza. E, tuttavia, pur prospettandosi, sì, come la via più corretta e potenzialmente più rispettosa dell'integrità delle tutele, tale alternativa razionalizzatrice presuppone, al fondo, un compito aggiuntivo, che rivela subito le ragioni per le quali quell'alternativa sia, di fatto, di ardua praticabilità. Si tratta, infatti, di acquisire il necessario consenso sociale; presuppone, cioè, che venga contestualmente affrontata ed intrapresa quell'efficace, effettiva lotta all'evasione fiscale, della quale da troppo tempo con scarsi risultati si discute.

Un quadro, quello appena tratteggiato, che, già dalle poche linee enunciate, lascia ben intuire le ragioni dell'inquietudine che attraversa oggi la regolamentazione dell'ordinamento previdenziale, fino a coinvolgere lo stesso sistema di *welfare* nel suo complesso. Un quadro evocativo di equilibri precari tra forze dialetticamente contrapposte, il cui eventuale venir meno verosimilmente darebbe luogo ad un movimento tellurico tale da travolgere definitivamente schemi e modelli risalenti.

Ebbene, le analisi raccolte nel presente volume possono essere apprezzate anche sotto tale profilo: e, cioè, per aver fatto il punto sullo stato attuale di problematiche inerenti a una realtà normativa delicatissima e in precario equilibrio, cruciale per le sorti stesse del Paese eppure oltremodo sensibile alle oscillazioni e alle variazioni di dinamiche sociali, a loro volta in forte divenire. In sostanza, una preziosa ricostruzione dell'attuale realtà previdenziale, analizzata attraverso le sue principali problematiche, e, soprattutto, effettuata in prossimità di quello che più di un sintomo sembra indicare come *limes* al di là del quale si indovina agitarsi il magma di potenziale, profondi rivolgimenti.

Maurizio Cinelli

