

PREFAZIONE

alla sedicesima edizione

Non nascono oggi le grandi sfide alle quali il sistema previdenziale si trova esposto; sfide formidabili – bisogna darne atto –, legate a mutamenti profondi che, ormai da qualche tempo, interessano tanto l'economia, quanto i rapporti sociali, l'organizzazione del lavoro, le tecnologie, la demografia, il clima.

Inevitabile, dunque, che il fenomeno, nel suo progredire, finisse per mettere in crisi, come è avvenuto, anche quei modelli di protezione e tecniche di intervento, che, eppure, hanno segnato la storia della previdenza sociale.

Nel biennio appena decorso si sono aggiunti, a complicare ulteriormente il quadro, i drammatici sommovimenti indotti dalla pandemia da coronavirus: una criticità che non accenna ancora a risolversi definitivamente, tanto da aver indotto il Governo ad una dichiarazione di stato di emergenza, dilatata fino alla primavera del 2022.

La criticità della situazione, comunque, nel segnare in profondità l'economia del paese e la qualità della vita della società tutta, ha contribuito anche a mettere definitivamente a nudo fragilità del sistema di protezione sociale già latenti, ma di fatto trascurate o sottovalutate.

A fronte di tale articolata situazione, acquisire consapevolezza dell'esigenza di un profondo rinnovamento del sistema, e registrare nel contempo – come si è avuto cura di fare con scrupolo nell'opera di aggiornamento della presente edizione – le caratteristiche di mutamenti normativi, emergenziali e non, intervenuti di recente o in corso o che si preannunciano, ha anche il significato di presa d'atto di una realtà segnata dallo scarto tra ideale e prassi; e nel contempo di un certo disorientamento delle stesse autorità cui competono le scelte da imprimere al sistema di protezione sociale.

Al proposito, uno degli aspetti maggiormente in sofferenza può considerarsi quello che attiene al dibattito sul rapporto tra previdenza e assistenza, le due branche complementari del sistema di sicurezza sociale, dalla cui interazione sostanzialmente dipende il livello di effettività della tutela sociale, destinata alla popolazione.

Ebbene, a fronte della pandemia, che ha reso ancora più labili i confini tra previdenza e assistenza (così come le ragioni stesse di quei confini) – e resa manifesta l'esigenza e l'urgenza di un profondo rinnovamento già a partire dal modo di concepire gli interessi di protezione sociale nel loro insieme –, le iniziative

concretamente assunte dagli organi di governo della cosa pubblica non appaiono ancora affrancate da concetti e modelli in gran parte usurati.

Emblematico il dibattito sulla effettiva esigenza di «separazione tra assistenza e previdenza», che si è riaperto, paradossalmente, proprio a ridosso di un momento storico in cui forti appaiono essere, invece, le istanze per una più stretta integrazione delle due componenti, e viva l'attesa di un fattivo impegno dello Stato in iniziative sia di rafforzamento, in chiave universalistica, delle tutele sociali a fronte dei nuovi rischi, sia di fattivo contrasto al fenomeno ingravescente delle nuove povertà e della emarginazione sociale.

La mancanza di slancio progettuale che caratterizza le iniziative del momento la si può cogliere anche nei singoli settori disciplinari.

La stessa nuova regolamentazione degli ammortizzatori sociali ha, sì, recepito (sospinta dalle esigenze indotte dalla pandemia) l'istanza, da tempo avvertita, di procedere ad una generalizzata estensione del relativo ombrello protettivo.

Tuttavia, sotto la veste di una riforma strutturale, in realtà la nuova disciplina, anziché aprirsi – avvalendosi, magari, del sostegno economico accordato dall'Unione europea – ad una logica nuova, funzionale al processo di rivitalizzazione, promozione e sostegno della realtà economico-sociale, di fatto si è ripiegata, nella sostanza, su schemi tradizionali. La novità, semmai, proviene proprio dall'Unione europea, che, per la prima volta, almeno con tale intensità, si apre alla solidarietà attraverso il «programma SURE».

La medesima situazione compromissoria può essere colta anche sul piano della disciplina delle prestazioni.

Alla presa d'atto che la situazione critica in cui versa il sistema delle assicurazioni sociali – e, soprattutto, di quella parte centrale di esso, rappresentata dall'ordinamento pensionistico – richiederebbe di essere affrontata con un intervento incisivo, improntato alla perequazione e alla stabilità di lungo periodo, a garanzia dei livelli dei futuri trattamenti pensionistici destinati alle nuove generazioni, non hanno corrisposto, in realtà, almeno fino ad ora, proposte progettuali adeguate.

Invero, anziché dare il via alla elaborazione di un progetto innovativo di respiro e di impegno conformi all'importanza dell'obiettivo, allo stato proposte ed iniziative normative si concretizzano essenzialmente in episodici e settoriali interventi finalizzati alla contrazione della spesa per le pensioni, tramite l'imposizione di contribuzioni di solidarietà (o altra tipologia di iniziative di pari caratteristiche): una logica di trade off di risorse finanziarie dagli anziani ai giovani che non solo appare miope, ma anche di assai dubitabile idoneità, dal punto di vista tecnico, al reale conseguimento dello scopo dichiarato: far sì che i giovani possano realmente ricavare, al momento che sarà, un reale beneficio da tale prelievo di ricchezza a carico di chi è già uscito dalla realtà lavorativa.

D'altra parte, la stessa giurisprudenza costituzionale – pur visibilmente impegnata, in particolare da qualche anno a questa parte, in uno sforzo di sistemazione, tanto nella definizione dei criteri di bilanciamento dei contrapposti inte-

ressi, quanto nella prospettiva dell'assoggettamento a verifica probatoria della genuinità di quanto suole essere allegato a sostegno delle scelte legislative sottoposte al suo sindacato – sembra far fatica ad orientarsi sulla cruciale questione della portata da attribuire alla c.d. solidarietà intergenerazionale.

Volendo far ricorso ad una metafora, che dia il senso della complessiva situazione, si potrebbe dire, in sintesi, che la previdenza sociale, non potendo più seguire il percorso noto, è venuta a trovarsi di fronte a un bivio; e ferma a quel bivio tuttora staziona, non sapendo risolversi sulla scelta del percorso cui affidare il proprio destino.

La presente edizione è dedicata a Pietro, Arturo e Diana, alfieri della nuova generazione.

Ancona, 24 febbraio 2022

alla quindicesima edizione

Nei due anni appena trascorsi, la vicenda normativa di maggior spicco negli ambiti della materia della quale il presente Manuale si occupa è stata sicuramente quella segnata dall'introduzione, a inizio 2019, del reddito e della pensione di cittadinanza e della pensione anticipata a quota 100, rispettivamente, sul versante dell'assistenza sociale e su quello propriamente previdenziale.

Due novità, queste, sicuramente di grande impatto, anche mediatico. In effetti, l'introduzione di quel trattamento, dichiaratamente finalizzato al contrasto della povertà e dell'emarginazione sociale, che è, appunto, il «reddito di cittadinanza» (seppure nella peculiare configurazione datane dal d.l. n. 4 del 2019), idealmente rappresenta un assai significativo tassello del disegno elaborato ormai venti anni fa dalla legge quadro sull'assistenza sociale; e, nel contempo, segna anche il superamento, in qualche modo, del gap tra il nostro paese e la maggior parte degli altri paesi dell'Unione europea presso i quali analoghi trattamenti di assistenza di base sono presenti da tempo. D'altro canto, l'introduzione (seppure in via sperimentale) della particolare forma di anticipazione del pensionamento, rappresentata dalla «pensione a quota 100», è destinata a stemperare (almeno per alcune situazioni, e fino ad esaurimento, nel 2021, del periodo di sperimentazione) l'aspro e indiscriminato rigore della riforma pensionistica del 2011.

Della concreta regolamentazione dei nuovi trattamenti – ma anche del grado di «effettività» ad essi riconoscibile, così come delle ragioni che possono considerarsi al fondo delle insufficienze e delle contraddizioni, subito evidenti, che li caratterizzano – si dà conto nelle specifiche pagine di aggiornamento di questa nuova edizione.

Può assumersi, comunque, che le suindicate, innovative espressioni di tutela sociale – rispetto alle quali le «novità» introdotte dalla legge di bilancio per l'anno 2020, (legge n. 160 del 2019) risultano del tutto marginali – abbiano monopolizzato, nel periodo, l'attenzione degli osservatori forse oltre quanto può considerarsi giustificabile; se non proprio per ciò che concerne il reddito di cittadinanza, quanto meno per ciò che concerne la pensione a quota 100.

È da ritenere che, nei fatti, tale polarizzazione dell'attenzione di operatori e studiosi (ma anche dei media) abbia avuto come indiretto – e non positivo – effetto quello di lasciare troppo in ombra le vicende di un processo evolutivo in fieri, carico di implicazioni sistematiche e concettuali ben più intense di quelle che possono essere riconosciute tanto all'uno, quanto all'altro dei due trattamenti suindicati: precisamente, la progressiva, ingravescente contrazione, ad opera del decisore politico, delle risorse finanziarie da destinare alla tutela dei diritti sociali, da un lato; da un altro lato, le sempre più incisive politiche di condizionamento, attraverso tecniche varie (comunemente riassunte sotto il termine di

«condizionalità»), dei diritti sociali, fino a farne, nella sostanza, dei diritti «affievoliti».

Anche di tali delicatissimi aspetti, legati evidentemente da un filo comune, si è tentato di dare specifico, adeguato conto nel procedere alla necessaria opera di aggiornamento; nel contempo, sottoponendo anche a revisione, laddove necessario, valutazioni su temi già trattati nelle precedenti stesure.

È circostanza scontata che consistenza e grado di «effettività» delle tutele dello stato sociale siano inevitabilmente condizionate dal quantum di risorse economiche tempo per tempo concretamente disponibili; un condizionamento «originario», che risulta tanto meno contrastabile, oggi, a fronte delle ben note, gravi ristrettezze economico finanziarie che il nostro paese si trova tuttora a dover drammaticamente fronteggiare.

E, tuttavia, è da assumere che sarebbe del tutto irragionevole disconoscere (o anche soltanto sottovalutare) che un'esigenza di corretto, equilibrato svolgimento delle relazioni sociali e di buon andamento della cosa pubblica di per sé reclama, incondizionatamente, l'individuazione di un punto di equilibrio e conciliazione tra soddisfazione delle esigenze della finanza erariale con quelle del welfare state. Solo attraverso tale equilibrata conciliazione – sulla quale sempre più spesso la giurisprudenza costituzionale richiama l'attenzione – si può fondatamente confidare nella possibilità di raggiungere un risultato essenziale per una sana convivenza civile: evitare il rischio che il malessere sociale abbia a raggiungere livelli non tollerabili; con quanto intuitivamente ne può conseguire di negativo per l'intera comunità.

Detto ciò, va però preso atto anche dell'ipoteca che, su tale fondamentale aspetto, promana dalle profonde trasformazioni che caratterizzano l'attuale periodo storico; trasformazioni che riguardano non soltanto l'ambito giuridico e quello economico, ma – il dato va sottolineato – anche, e forse più radicalmente ancora, gli ambiti culturale e antropologico. Un cambiamento epocale, in sostanza, una «grande trasformazione» (per usare una risalente, fortunata denominazione), la quale, proprio per il fatto di essere globale e pervasiva, non può non coinvolgere, dalle radici, anche l'attuale sistema di welfare e, in qualche modo, segnare il destino. Un sistema, d'altra parte, quest'ultimo, bisognevole di una profonda opera di restauro, se non altro, perché, non da ora, in precario equilibrio tra vecchio e nuovo, e segnato, dunque, da incertezze sulla stessa valenza sistematica delle occasionali, più o meno settoriali innovazioni.

A fronte di tale confuso, instabile quadro, per più versi connotato da tratti obsoleti, la progettazione di un nuovo sistema di tutele sociali idoneo a fronteggiare la mutata realtà è sicuramente compito che, per le sue palesi gravosità e delicate implicazioni politiche e sociali, non può non destare serie preoccupazioni in chi intenda affrontarlo, o soltanto proporlo. E, tuttavia, si tratta di compito che la stessa intensità dei mutamenti epocali in atto indica come non più eludibile o incondizionatamente differibile.

È da ritenere, però – ed è questo, comunque, il punto di vista di chi scrive, le

cui concrete espressioni l'attento lettore non avrà difficoltà a cogliere in più di un passo del testo del quale le presenti righe vorrebbero fungere da introduzione –, che quando a tale progetto verrà dato avvio, la positività del relativo esito non potrà che dipendere da una particolarmente meditata, severa opera di «ingegnerizzazione a tutto campo»; senza però che – si badi bene – si possa presumere che ciò possa rivelarsi sufficiente. In effetti, l'operazione dovrà garantire, anche e comunque, che la risultante sia un modello, il quale – seppur «adattato» a quanto reclama il mutamento epocale in riferimento – sia rispondente (anche in detta sua nuova configurazione) ai valori posti e garantiti dalla Carta costituzionale e dai Trattati internazionali. Al fondo, dunque, una scommessa di innovazione nella «continuità»; ma anche una scommessa (bisogna esserne consapevoli), della quale, alla luce di virulenza e pervasività delle attuali, generali dinamiche di carattere prettamente economico, non può non cogliersi il sostanziale azzardo.

Macerata, febbraio 2020

alla quattordicesima edizione

Il processo di proliferazione delle forme di previdenza negoziale e, dunque, il progressivo sviluppo di una sempre più articolata combinazione tra «pubblico» e «privato» all'interno del sistema nazionale di protezione sociale si può dire che rappresenti, oggi, uno degli aspetti di maggior spicco e, insieme, di maggior problematicità. Il quadro che si va vieppiù precisando è quello di una crescente «ibridazione», per così dire, di tutti gli snodi sensibili della materia: dalla previdenza complementare – che è l'oggetto sul quale fin dall'inizio si è sostanzialmente polarizzata e modulata (forse restandone in qualche modo condizionata) la stessa analisi critica della specifica problematica –, al welfare aziendale; dai fondi integrativi sanitari, agli ammortizzatori sociali «contrattuali»; dalle casse di previdenza «privatizzate» per liberi professionisti e non, alla mutualità e al terzo settore; alla posizione dichiaratamente intermedia, infine, del c.d. «privato sociale».

Particolarmente significativo è da giudicare, al proposito, il coinvolgimento nel fenomeno anche della più tipica e risalente manifestazione dell'iniziativa privata nel campo del sociale: il «mutualismo», tuttora regolato, in via di principio, dalla storica legge n. 3818 del 1886. È quanto rendono evidente recenti iniziative regolatorie, destinate ad innestarsi su quel più antico ceppo: dalla «rivitalizzazione» delle società di mutuo soccorso, programmata dalla legge n. 221 del 2012, fino al più recente inglobamento di queste nella riforma del «terzo settore», ad opera del d.lgs. n. 117 del 2017; discipline innovative (specie l'ultima) che aprono inediti scenari, tutti ancora da sondare.

Per non parlare, poi, del fenomeno, altrettanto complesso e di non agevole collocazione sistematica, che si raccoglie sotto la riassuntiva denominazione di welfare aziendale (preso in considerazione anche dalla legge di bilancio per il 2018): cioè, di quel complesso di fringe benefits dei più vari contenuti (dal sostegno al reddito familiare, alla tutela della salute, alle finalità di istruzione, alle attività di culto; dalle borse di studio, alle agevolazioni di carattere commerciale; dalle attività del tempo libero, alle attività culturali, alla tutela della genitorialità, e così via) che l'imprenditore può mettere a disposizione dei dipendenti, o spontaneamente o sulla base di un piano definito a livello di contrattazione collettiva, con differenziazioni di disciplina anche a seconda che il lavoratore sia «pariteticamente» coinvolto, o meno, nell'organizzazione del lavoro.

Tale articolato processo di affiancamento di soggettività e iniziative private nell'attività di realizzazione degli obiettivi fissati dalla Costituzione per la tutela dei diritti sociali – attività che, fino a tempi non troppo lontani, è stata prerogativa, se non esclusiva, di certo prevalente dello Stato – è da porre in relazione con i problemi di sostenibilità finanziaria, che, da qualche tempo e in maniera

ingravescente, affliggono, come ben sappiamo, il sistema previdenziale del nostro paese.

Nel curare la presente, nuova edizione del Manuale è sembrato giusto, dunque, che all'opera di capillare revisione e aggiornamento del testo, imposta, anche questa volta, dalle significative, numerose novità legislative intervenute nell'intervallo temporale trascorso dalla edizione precedente, si accompagnasse l'inserimento di una parte specificamente dedicata a tale fenomeno di ormai conclamato, crescente welfare mix. Ed è anche per questo motivo che il capitolo finale, già dedicato alla (sola) previdenza complementare è stato per l'occasione integralmente rielaborato, arricchito e intitolato, appunto, alle forme di previdenza di fonte negoziale.

Nella medesima prospettiva di particolare attenzione ai fermenti di maggiore pregnanza, è sembrato giusto dedicare una specifica considerazione, nella rielaborazione di parti significative del testo, anche ai più recenti arresti della giurisprudenza costituzionale. E ciò, nella consapevolezza che, oggi più che mai, a quella giurisprudenza occorre guardare come all'unico, fattivo baluardo, a fronte di una diffusa, montante tendenza culturale e politica, diretta a contenere e ridimensionare la funzione pubblica di valori assolutamente centrali nella visione della quale la Carta fondamentale è, ab origine, espressione: i valori della solidarietà e dell'eguaglianza sostanziale.

Macerata, aprile 2018

alla tredicesima edizione

La giustificazione più evidente della presente nuova edizione del Manuale, ad un anno appena dalla precedente, è fornita dalla regolazione ex novo di quel capitolo, sempre più importante e articolato del sistema previdenziale, che è il capitolo degli ammortizzatori sociali: una nuova regolamentazione – una «riforma», si è detto – già prefigurata dalla legge delega n. 183 del 2014, nocciolo del c.d. Jobs act, ma concretamente realizzata «a tappe»: precisamente, dai decreti n. 22 e n. 148 del 2015, in reciproca sinergia, con il supporto, in immediata successione temporale, di interventi di integrazione o ritocco ad opera di altri decreti-tassello di quel disegno a maglie larghe (e ancora parzialmente in fieri), che è, appunto, il Jobs act; ma anche con il subitaneo concorso di disposizioni dirette a prorogare, in qualche modo – sintomo evidente delle difficoltà che incontra la stessa volontà riformatrice –, aspetti salienti delle previgenti discipline: come quelle contenute nella legge n. 9 del 2016 in riferimento agli ammortizzatori in deroga, o quelle di cui alla legge n. 21 del 2016 (c.d. «milleproroghe») per i contratti di solidarietà.

L'accresciuta importanza nel tempo degli ammortizzatori sociali è dovuta a ben note, precise ragioni: il generale processo di flessibilizzazione del lavoro; la diffusione di tipologie di lavoro discontinuo e, dunque, produttive di frequente alternanza, in capo ad una platea sempre più ampia di soggetti, tra periodi di attività e periodi di inattività; la generalizzata, prolungata crisi economico-finanziaria che tuttora affligge il sistema delle imprese; infine, a ben considerare, anche la stessa progressiva flessione dello standard protettivo del sistema delle pensioni, rispetto alla quale gli ammortizzatori sociali tendono, di fatto, ad assumere un ruolo parzialmente compensatorio.

Ma non si tratta soltanto di ammortizzatori sociali. Nel periodo, anche il sistema delle pensioni è stato interessato, seppur in maniera meno appariscente, da interventi innovativi di rilievo. È quanto è avvenuto soprattutto attraverso la legge di stabilità per il 2016, su aspetti che vanno dai trattamenti pensionistici anticipati, compreso il pensionamento di anzianità delle donne (la c.d. opzione-donna), ai riflessi pensionistici del part time in uscita dei lavoratori anziani, al mantenimento in servizio oltre l'età pensionabile dei pubblici dipendenti, al pensionamento dei lavoratori dell'amianto, alla disciplina della perequazione automatica delle pensioni, al bilanciamento tra livello dei trattamenti pensionistici e carico fiscale, e altro ancora.

Si segnala, per i riflessi previdenziali, anche l'adozione di strategie di contrasto alla precarietà dell'occupazione caratterizzate dalla conferma di «modelli» già sperimentati, eppure già sospettati di dubitabile efficacia rispetto all'obiettivo finale: sgravi contributivi per le nuove assunzioni; riduzioni ulteriori del grado di stabilità dei rapporti di lavoro (in particolare, ad opera del d.lgs. n. 23 del

2015), giustificate come idonee al contrasto della disoccupazione. Già le terminologie adottate, peraltro, tradiscono, al fondo, il dissidio tra realtà effettiva e quanto si vorrebbe (o sarebbe opportuno) che fosse: «contratto a tutele crescenti», «universalismo selettivo» delle tutele sociali, e così via.

Ma non sono soltanto detti aspetti che hanno indotto ad avviare, già a così breve distanza di tempo, una paziente opera di aggiornamento e revisione del testo che le presenti pagine precedono. Impegno particolare ha imposto anche la scelta di dar conto – nei limiti, beninteso, consentiti dalla natura manualistica dell'opera da aggiornare, ma in conformità di quanto ha costantemente caratterizzato anche le precedenti edizioni del Manuale – della «filosofia» della quale i più recenti interventi normativi, anche nella loro interazione con quelli che li hanno immediatamente preceduti, appaiono essere espressione: un aspetto, il cui senso reale spesso non si rivela, se non mettendo insieme e aggregando vicende normative minute, tanto minute da occultare, talvolta, se isolatamente considerate, la loro effettiva valenza.

Ebbene, non si può non osservare, come, in un periodo di innegabile declino del sistema delle tutele del lavoro in generale, anche i diritti sociali, al di là di nominalistiche indicazioni, si rivelino, nei fatti – coinvolti, come sono, da esigenze di risparmio delle risorse finanziarie, addotte come incoercibili –, sempre più soggetti al rischio di perdita di effettività (come si era avuto modo di sottolineare già in occasione della precedente prefazione). Eppure, è da ritenere che sia proprio la negatività del periodo che il Paese sta attraversando che dovrebbe indurre – proprio al fine di superare le difficoltà del momento (che non sono solo materiali, è bene ricordarlo) – ad una più convinta adesione ai valori fondanti della nostra Costituzione, e, dunque, a un particolare impegno che possa evitare ingiustificate mortificazioni di quei diritti.

Monte San Giusto, 8 maggio 2016

alla dodicesima edizione

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

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

Ma non si deve soltanto alla rinnovata regolamentazione di tale, pur centrale, settore dell'ordinamento previdenziale l'esigenza di revisione e aggiornamento alla quale la presente, nuova edizione del Manuale, risponde. Altri importanti segmenti di quell'ordinamento – dalle pensioni, alla tutela della maternità e della genitorialità, alla previdenza complementare –, sono stati presi in considerazione, in particolare, dalla legge di stabilità del 2015, la quale riserva ad esse specifiche disposizioni che, seppur frammentarie all'apparenza, sono destinate ad incidere significativamente nel tessuto normativo esistente. E anche di questo, dunque, occorre dar conto.

Meno agevole, in un testo manualistico, far emergere, in occasione del periodico aggiornamento, tendenze, linee ispiratrici, compromessi, più o meno esplicitamente sottesi alle innovazioni legislative sopravvenute.

In effetti, ciò che particolarmente colpisce, tanto nel più organico intervento sugli ammortizzatori sociali, impostato dalla legge delega, quanto nelle disposizioni di dettaglio della legge di stabilità per il 2015 – e che appare meritevole, dunque, di essere sottolineato, quanto meno nelle presenti pagine introduttive –, è, innanzitutto, la sproporzione tra l'ambizione degli obiettivi che il recente legislatore dichiaratamente si prefigge e la scarsità di risorse che concretamente dedica allo scopo: emblematica la parsimoniosità di quanto predisposto per la tutela contro la disoccupazione, che, eppure, si pretende «universalistica». Così come spicca, nei recenti interventi regolatori, il carattere sperimentale, provvisorio, eventuale di più d'una delle nuove forme di tutela: «eventuale» e «eventual-

mente» sono termini che ricorrono più di una volta nel testo della legge delega; e, d'altra parte, nel testo della legge delegata n. 22 prestazioni di nuova introduzione sono esplicitamente riservate al solo anno 2015.

Il fatto è che sempre più si avverte il crescere del divario tra le attese del corpo sociale, nonostante tutto sempre più esigente, e la penuria delle risorse finanziarie oggettivamente disponibili o, comunque, concretamente messe a disposizione per i relativi fabbisogni.

Innegabilmente i problemi che, non da oggi, gravano sul sistema previdenziale nazionale sono enormi, segnati e resi ancor più complessi dall'intreccio di contrapposte esigenze. Un processo di invecchiamento demografico (frutto dell'interazione tra incremento delle aspettative di vita media, da un lato, e basso tasso di natalità, da un altro lato), che sollecita le forze di governo ad allungare la permanenza degli anziani nel mercato del lavoro, pur di differire e contenere, a garanzia degli equilibri finanziari complessivi del sistema, la spesa per le pensioni; e, per converso, le sollecitazioni a favore di politiche occupazionali dirette all'accelerazione del turn over lavorativo, pur di far posto ai giovani e ridurre, nel contempo, gli oneri economici e sociali della disoccupazione. Una spesa per le pensioni, che rappresenta una voce eminente del debito pubblico, e, dunque, richiede – anche per rispondere alla sollecitazione delle autorità dell'Unione – di essere tenuta drasticamente sotto controllo; e, per converso, un mercato ed una situazione economica che, per riprendersi dalla crisi, reclamano (anche) misure dirette ad accrescere la capacità di spesa delle famiglie, e, dunque, anche il reddito pensionistico. E si potrebbe continuare.

A fronte del progressivo, apparentemente inarrestabile declino di strumenti e principi che hanno segnato la storia della materia, sta divenendo sempre meno agevole – e, forse, sempre meno giustificato – cercare di sottrarsi alle sollecitazioni ad accogliere nuovi criteri di analisi e valutazione, che possano conciliarsi con le nuove realtà economiche e dei commerci.

Forse. E, tuttavia, anche la disposizione d'animo ad aprirsi a nuove prospettive (seppur, obiettivamente, ancora assai vaghe) non potrebbe esimere dal registrare il distacco che si va progressivamente consumando, nel seno della legislazione sociale (e si è venuto ulteriormente accrescendo nello specifico arco di tempo che qui si considera), di esperienze, principi e strumenti, che sembrava di poter considerare definitivamente acquisiti: principi e strumenti, che, pur senza godere della garanzia costituzionale, hanno rappresentato storici capisaldi, affinché le tutele di ordine sociale potessero essere caratterizzate dal connotato della "effettività". Così è stato, ad esempio, per il principio di automatismo delle prestazioni e la contribuzione figurativa, dei quali la legge delega n. 183 preconizza, invece, un processo di «ridimensionamento» dagli esiti imprevedibili. Ed è così anche per architetture di più recente costruzione, ma assunte comunque a componente strutturale del sistema, come è avvenuto per la previdenza complementare, della quale, però, la facoltà di opzione per la corresponsione in busta paga degli accantonamenti del trattamento di fine rapporto, riconosciuta ai dipenden-

ti di imprese con meno di cinquanta dipendenti dalla legge di stabilità per il 2015, appare suscettibile di minare le fondamenta. Né può sfuggire la (ulteriore) spinta al «fai da te» previdenziale, che da quest'ultima innovazione promana, e si va ad aggiungere a quanto, nello stesso senso, appare sostenere la stessa scelta di assumere i fondi bilaterali a componente strutturale del sistema di protezione sociale del reddito.

Macerata, aprile 2015

alla undicesima edizione

Con la legge di stabilità per il 2013 (legge 24 dicembre 2012, n. 228) si è conclusa di fatto, in un arco di tempo che di poco ha superato l'anno, l'esperienza del Governo di emergenza nazionale.

E con le norme «correttive» in materia di pensioni, esodi anticipati, ammortizzatori sociali, ricongiunzione e totalizzazione dei periodi assicurativi frazionati in più regimi, misure di sostegno alla genitorialità, contenuti in quella legge, si è concluso anche l'intervento di quel Governo nei territori del welfare.

Un intervento nell'ambito delle tutele sociali, quello del Governo Monti, che, come è noto, ha preso avvio, meno di un anno e mezzo fa, con la riforma delle pensioni (legge n. 214 del 2011) ed è proseguito con la riforma degli ammortizzatori sociali, contenuta nella legge sul mercato del lavoro (legge n. 92 del 2012). Un'opera di riforma, in entrambi i casi, ambiziosa, svolta sotto il segno della perequazione e dell'allargamento delle tutele a più ampi strati di popolazione (specie per quanto riguarda la tutela contro la disoccupazione), ma, soprattutto, caratterizzata – e specie nel settore delle pensioni – da una particolare severità, e non esente, comunque, nel suo complesso, da contraddizioni e discutibili compromessi.

Non può essere disconosciuto, in ogni caso, che si è trattato di provvedimenti fortemente innovativi, i quali hanno inciso in profondità nel sistema, in qualche modo condizionandone anche gli svolgimenti futuri.

Le relative scelte di fondo, d'altra parte, sono state notoriamente influenzate dalla perdurante situazione di emergenza economico-finanziaria nella quale versa il Paese, nonché dagli indirizzi assunti, in relazione a tale situazione, in sede europea. La relativa eco risuona nel corpo di dette, recenti leggi: nella legge n. 92, ove dichiaratamente ci si propone «di migliorare il processo competitivo delle imprese»; nella legge n. 214, ove si assume l'impegno di «rafforzare la sostenibilità di lungo periodo del sistema pensionistico in termini di incidenza della spesa previdenziale sul prodotto interno lordo».

Tutto ciò implica, come è evidente, che tanto l'uno quanto l'altro intervento innovativo negli ambiti del welfare non possono sottrarsi ad una valutazione che consideri anche gli attuali profili e indirizzi della politica comunitaria in materia.

Ma a ben considerare, tale articolato complesso di ragioni induce anche a ritenere che nessuno dei due recenti provvedimenti di riforma possa essere apprezzato come realmente «definitivo». È ciò che viene esplicitamente suggerito, in riferimento agli ammortizzatori sociali, dalla stessa legge n. 92, là dove rinvia il completamento dello specifico disegno di riforma all'attuazione della delega, contestualmente conferita al Governo; ma altrettanto è palese nella legge di riforma

pensionistica, come drammaticamente sta a testimoniare, se non altro, la travagliata vicenda dei c.d. esodati, rispetto alla quale gli stessi rimedi attivati, dapprima, con alcuni decreti, e, da ultimo, dalla suddetta legge di stabilità, risultano assunti nella consapevolezza della loro sostanziale, perdurante insufficienza.

Ovviamente, l'intervento intensamente modificativo della materia degli ammortizzatori sociali, ad opera della legge del 2012 e le misure integrative o correttive introdotte sia dal «decreto sviluppo», sia dalla legge di stabilità per il 2013, hanno imposto – pur a così breve distanza di tempo dalla precedente edizione (appena un anno) – una nuova «riscrittura» (dopo quella imposta dalla riforma delle pensioni) di ampia parte del presente Manuale.

Si è trattato di un impegno inevitabile, stanti le intense innovazioni, anche sistematiche, introdotte in riferimento ad aspetti e settori cruciali dell'ordinamento previdenziale.

Nel contempo, tuttavia, la suddetta rielaborazione di ampie parti del testo ha offerto l'occasione anche per un tentativo di prospezione, nei limiti del possibile o della natura del presente scritto, di quanto parrebbe suscettibile (e meritevole) di essere ulteriormente modificato già in tempi ravvicinati.

È nella convinzione di chi scrive, infatti, che molto di quanto innovato di recente è così strettamente legato al contingente, da essere destinato a mutare con il mutare (auspicabilmente, in meglio) delle condizioni economiche generali; ma anche, e soprattutto, perché soltanto mutamenti di prospettiva delle politiche di welfare – frutto di una auspicabile, più «positiva» concezione di esse – possono concorrere al miglioramento delle condizioni economiche generali, e contribuire, così, a scongiurare quella crisi sociale, il cui rischio, oggi, non è certo inferiore e meno attuale rispetto ai rischi riconducibili alla crisi del sistema economico e produttivo.

Macerata, marzo 2013

alla decima edizione

Con l'apporto «razionalizzatore» della legge 22 dicembre 2011, n. 214, che ha rimodellato aspetti cruciali del sistema pensionistico e dell'organizzazione amministrativa della previdenza del nostro paese – e che inevitabilmente, quindi, ha reso necessaria un'ampia opera di aggiornamento e revisione e, in più parti, di radicale riscrittura del presente Manuale –, appare chiudersi il periodo di disorientamento e turbolenza che ha visto accavallarsi, specie nei mesi immediatamente precedenti il cambio di Governo, interventi legislativi accomunati da un unico, vero disegno riconoscibile: quello del risparmio di risorse nel settore delle pensioni.

Un disegno perseguito intervenendo, innanzitutto, e per le vie più diverse, sull'età pensionabile – emblematiche, da un lato, la progressione impressa alla disciplina delle «finestre» (legge n. 122 del 2010) e, dall'altro, le leggi che nell'estate-autunno 2011 sono reiteratamente, quanto inconcludentemente, intervenute per definire l'età di pensionabilità delle lavoratrici –, ma anche perseguendo, con i più disparati espedienti, «tagli» sugli importi delle pensioni: dall'imposizione (su di una linea poi confermata dalla più recente legge) di nuove forme di contribuzione di solidarietà e di blocco della perequazione automatica (legge n. 111 del 2011) all'accentuazione degli oneri economici per far valere unitariamente periodi assicurativi frazionati in più regimi (legge n. 122 del 2010); dalla «contrazione» della rilevanza della contribuzione figurativa (legge n. 183 del 2010) alla riduzione dell'aliquota percentuale di rendimento delle pensioni a favore dei superstiti in caso di matrimonio tra soggetti con forti differenze di età, fino (addirittura) all'inasprimento di oneri e condizioni per chi intenda rivendicare giudizialmente il diritto a trattamenti pensionistici di invalidità (ancora legge n. 111 del 2011).

La legge n. 214 si colloca, come è ben noto, nell'ambito degli impegni che, per fronteggiare la persistente, grave situazione di crisi economico-finanziaria che la affligge, l'Italia ha assunto con l'Unione europea e la comunità internazionale, compreso quello a «rafforzare la sostenibilità di lungo periodo del sistema pensionistico in termini di incidenza della spesa previdenziale sul prodotto interno lordo». E si ispira – come enuncia la norma che, a modo di preambolo, ne introduce le disposizioni in materia di trattamenti pensionistici (art. 24, 1° comma) – ai principi dell'«equità», della «flessibilità nell'accesso ai trattamenti pensionistici», dell'«adeguamento dei requisiti di accesso alle variazioni della speranza di vita», della «armonizzazione ed economicità dei profili di funzionamento delle diverse gestioni previdenziali»; in tale prospettiva, le innovazioni più coerenti e di maggior spicco sono sicuramente la generalizzazione del criterio contributivo di calcolo delle pensioni, per le anzianità contributive che maturano a partire dal 1° gennaio 2012 in poi, e il definitivo accantonamento dell'istituto del pensionamento per anzianità di servizio.

Si può dunque affermare che la disciplina pensionistica che si radica nella legge di fine 2011 idealmente si colloca all'interno del modello di sistema pensionistico a suo tempo elaborato dalla legge di riforma del 1995. I tratti fondamentali di quest'ultima, anzi, la recente legge in concreto sviluppa o porta a compimento; può colpire, semmai, il fatto che tanto si realizzi a così grande distanza di tempo da quel primo, lucido intervento riformatore.

Ma il fine specifico di reazione al perdurare della situazione di generalizzata crisi economico-finanziaria e, dunque, di drastica riduzione, anche sul fronte della spesa pensionistica, del debito pubblico non poteva non far sentire il proprio effetto sul complessivo livello di tutela. E, infatti, inequivocabilmente detta finalità connota di sé la particolare severità di più di una delle soluzioni che la legge «salva Italia» ha adottato, specie per quanto riguarda condizioni di accesso al pensionamento e entità dei trattamenti.

Il sostanziale impoverimento (e non solo in termini economici) del sistema generale di protezione del corpo sociale – rispetto a quanto, fino a tempi recenti, poteva essere ancora oggetto di giustificato affidamento –, anticipato in gran parte dagli interventi legislativi precedenti, ma sancito inequivocabilmente da detta legge, rende percepibile, in modo drammatico, la perversa facilità con la quale proprio quelle misure che, con le apparenti, migliori intenzioni, il legislatore in chiusura d'anno si è determinato ad adottare, pur di contrastare con determinazione la pernicioso situazione di crisi economico finanziaria in corso, rischiano di convertirsi in fattori di pesante aggravio della crisi sociale e di valori, che già affligge il paese.

Ciò, forse, è anche il segno che un ciclo della lunga storia delle assicurazioni sociali si sta rapidamente esaurendo. E, allora, atteso che un efficiente sistema di protezione sociale è essenziale per la vita civile, la coesione sociale e, in definitiva, per la democrazia, appare giustificato attendersi che, in tempi brevi, superato il drammatico momento dell'emergenza, si passi ad imbastire iniziative e strumenti atti a rimediare alle troppe «asimmetrie» che già pericolosamente dividono al suo interno il corpo sociale, e che la nuova disciplina non elimina, né riduce; affinché il sistema di welfare, piuttosto che continuare a essere «parafulmine» di guasti le cui radici in buona parte allignano altrove, torni ad assolvere con pienezza quel ruolo di imprescindibile sostegno della comune convivenza, che storicamente gli compete e lo giustifica.

Ancona, 21 gennaio 2012

alla nona edizione

La produzione normativa «a getto continuo» nelle materie del lavoro e del welfare e l'incostanza dei relativi indirizzi rendono complicato gestire gli aggiornamenti di «Manuali» che, come il presente, abbiano ad oggetto gli ambiti di quelle materie: sempre più si riducono gli spazi per quella pacata riflessione, per quella sedimentazione di idee e concetti, così essenziali per la trattazione manualistica, pur nell'inevitabile, scontato riproporsi – come è nella logica stessa del «genere» – dei periodici interventi di adeguamento del testo al sopravvenire delle novità normative.

Resta, però, ed anzi si accresce, il gusto per la sfida: quella che di fatto si affronta, quando si vuol tentare di «ordinare» o di leggere «in prospettiva» le innovazioni che sopraggiungono e si accavallano; di decifrare l'essenza di ciò che i convulsi interventi del legislatore ordinario lasciano soltanto intravedere, in termini di anticipazione di nuovi scenari, oppure di consolidamento o rivitalizzazione di precedenti posizioni e scelte, od anche, più semplicemente, di sconfessione di quelle.

E la «prefazione», a fronte di dette dinamiche e della conseguente esigenza di sottoporre a rivisitazione non solo istituti, ma talvolta anche concetti e principi, istintivamente tende a farsi «guida alla lettura» e, insieme, epitome delle più recenti tappe della vicenda evolutiva della materia. E la scelta di giustapporre, come nel presente caso, le singole prefazioni, predisposte per ciascuna delle edizioni che si sono susseguite negli anni, può addirittura finire per proporsi, anche se non premeditatamente, come una sorta di sinossi di quel processo.

Nell'affrontare, dunque, con tale spirito, la rinnovata incombenza, ritengo che si possa affermare che i tratti caratterizzanti della legislazione del più recente periodo (quello che separa, appunto, la presente edizione dalla precedente) sono rappresentati, da un lato, dal disegno riformatore che il nuovo Governo ha manifestato, già a partire dall'estate del 2008, sia attraverso le leggi nn. 129 e 133 (la c.d. manovra d'estate), sia attraverso la diffusione del documento programmatico, denominato «Libro verde sul futuro del modello sociale» (destinato poi a meglio definirsi, nel maggio dell'anno successivo, nel «Libro bianco»); e, da un altro lato, dal manifestarsi, pochi mesi dopo, e, dunque, già nell'autunno di quello stesso anno, della crisi economica e finanziaria che ha investito improvvisamente, quanto drammaticamente, tutti i paesi della cosiddetta area occidentale, reclamando subito misure più o meno emergenziali anche, e soprattutto, nei territori del welfare.

In realtà, la «manovra d'estate» di per sé non sembrerebbe indirizzata a rompere con l'eredità lasciata dalla precedente legislatura. Se letta, tuttavia, nella prospettiva del coevo «Libro verde», quella manovra rivela valenze anticipatorie del disegno che figura in quest'ultimo; disegno che si esprime essenzialmente in

due direzioni: quella che guarda ad un sistema di sicurezza sociale fondato sulla predisposizione di servizi alla persona, controbilanciati da precise responsabilità della persona stessa; e quella che mira a realizzare un modello di governance centralizzato, puntellato da meccanismi atti a consentire ampi spazi di manovra nella gestione delle risorse finanziarie da destinare a quel sistema.

Nei fatti tale impostazione risulta significativa di discrezionalità nell'adozione delle misure protettive – emblematici, l'impiego «in deroga» degli ammortizzatori sociali e, più in generale, le misure di sostegno del reddito e dell'occupazione, riconosciute solo fino all'esaurimento di stanziamenti predefiniti, o accordate «in via sperimentale» (leggi nn. 2 e 33 del 2009, legge finanziaria 2010) –, e, dunque della propensione ad accentuare e, in qualche modo, ufficializzare la tendenza all'«affievolimento» o, se si vuole, alla «precarizzazione» dei diritti previdenziali: fenomeno già latente da tempo, invero, ma in aspetti marginali e in forme tutto sommato episodiche, e, dunque, assai meno preoccupanti di quanto non possa essere divenuto da ultimo.

Il coinvolgimento della diretta responsabilità del destinatario della misura di protezione sociale e, insieme, l'affievolimento della tutela sono massimamente evidenti là dove il recente legislatore, a fronte della predisposizione di più ricche occasioni di intervento degli ammortizzatori sociali, impone, a contraltare, un più intenso ed esteso stato di soggezione del beneficiario della tutela, richiedendogli la immediata disponibilità al lavoro o ad un processo di riqualificazione personale: pena la comminatoria della perdita della accordata prestazione di sostegno del reddito. Ed effetti di irrigidimento delle tutele, a fini di contenimento della spesa (ma non solo), si realizzano anche negli ambiti dei trattamenti pensionistici, tanto assistenziali – si considerino i casi emblematici dell'assegno sociale, la cui attribuzione viene subordinata ad un pesante requisito di anzianità residenziale nel territorio italiano, e dell'adozione di misure restrittive in tema di prestazioni di invalidità civile (legge n. 133 del 2008 e legge n. 191 del 2009) –, quanto previdenziali, come avviene nel settore del pubblico impiego, attraverso l'imposizione del pensionamento ai dipendenti che, pur senza aver raggiunto l'età pensionabile, abbiano, però, maturato l'anzianità di servizio massima (art. 72, legge n. 133 del 2008), o attraverso l'elevazione dell'età pensionabile delle donne (legge n. 102 del 2009).

Ma è soprattutto la crisi mondiale dell'economia a riflettersi pesantemente sul sistema nazionale del welfare, aggravandone la già assai precaria situazione. E la reazione immediata del legislatore si concretizza, da un lato, nell'adozione di ulteriori iniziative di contenimento della spesa sociale, del tipo di quelle appena ricordate; e, da un altro lato, nell'introduzione di nuove forme di sostegno dell'occupazione e del reddito per una larga fascia della popolazione: donde la proliferazione dei ricordati ammortizzatori sociali «in deroga». Il c.d. «terzo settore», dal suo canto, pur svolgendo un ruolo crescente, stenta ad integrarsi organicamente nel sistema.

È da considerare, tuttavia, che quella crisi racchiude in sé anche una poten-

zialità benefica, sebbene comunemente si stenti a coglierne il senso e a trarne profitto. Ed, in effetti, la crisi può ammaestrarci su quanto possa essere stato imprudente – nel coltivare la «competitività» secondo le logiche dell'economia globalizzata – trascurare o sottovalutare l'importanza degli altri anelli della catena: primo tra i quali, quello di una distribuzione delle risorse atte a mantenere la capacità di spesa delle famiglie; condizione essenziale, questa, perché la competitività e la capacità di innovazione delle imprese – può apparire ovvio il ricordarlo – non perdano buona parte delle loro stesse ragioni di essere. Si potrebbe dire, in altre parole, che la pratica del contenimento della spesa sociale – o, se si vuole, la pratica di quella «flessibilità» monodirezionale, alla quale tuttora si riservano ruoli e spazi significativi –, oltre a trovare, idealmente, un argine invalicabile (e da custodire con cura) nello statuto protettivo dei diritti fondamentali quale garantito dalle Carte dei principi, incontra un decisivo limite già nelle ragioni stesse di un sistema economico che voglia essere ben ordinato e, dunque, fattore di coesione, piuttosto che di indebolimento del tessuto sociale.

In realtà, il sistema previdenziale italiano oggi appare attraversare nel suo complesso una crisi profonda, anche di progettualità. E più di un segnale sta a confermare la gravità della situazione: che, infatti, coinvolge lo stesso sistema delle assicurazioni sociali, sempre più in affanno a fronte del diffondersi della discontinuità lavorativa, propria dei «nuovi lavori»; ma coinvolge anche il «secondo pilastro», che stenta a trovare la sua giusta fisionomia, tanto che la sua principale, potenziale risorsa finanziaria – quella rappresentata dagli accantonamenti del trattamento di fine rapporto –, anziché essere saldamente indirizzata al suo sostegno (in attuazione di risalente disegno), tende oggi ad essere dispersa, come sembra, in rivoli diversi: ivi compreso quello che va nella direzione del supporto alla spesa pubblica corrente, giusto quanto parrebbe doversi ricavare al proposito dalla stessa legge finanziaria per il corrente anno.

Macerata, febbraio 2010