

«Rivista del diritto della sicurezza sociale»: EDITORIALE (estratto) del fascicolo n. 4/2020, in corso di pubblicazione.

«CANTIERE PREVIDENZA 2021»

L'anno 2020 resterà nei libri di storia per il drammatico, tragico impatto che ha avuto nel mondo intero il diffondersi, già a partire dai primi giorni di esso, della pandemia, universalmente nota ormai come *Covid-19*; ma anche per il lascito di incognite fortemente inquietanti, che fa presagire il probabile radicamento di mutamenti profondi, se non di veri e propri stravolgimenti, nei più diversi settori della civile convivenza.

In effetti, l'evento calamitoso in riferimento ha una fisionomia del tutto particolare, se non altro in considerazione del grado di gravità, ben superiore a quello proprio delle varie crisi (anch'esse, eppure, di portata sovranazionale) che hanno attraversato l'ultimo mezzo secolo: dalla crisi petrolifera del 1973, a quella finanziaria del 2008, a quella del debito sovrano del 2011.

E, tuttavia, pur senza voler minimamente sottovalutare gli effetti dirompenti dell'evento dal quale, allo stato, l'intero paese è pesantemente e drammaticamente coinvolto, va anche preso atto che i mutamenti epocali che avvertiamo interessare oggi quanto ci è più vicino – cioè, il mondo della produzione, del lavoro, delle tutele sociali –, risultano riferibili anche a più risalenti matrici: dal prepotente prevalere nei vari ambiti decisori delle ragioni dell'economia, alla perdita di centralità dei mercati interni; dalla moltiplicazione delle declinazioni possibili dei modelli tradizionali (subordinato / autonomo) del lavoro, con quanto ne può conseguire anche sul piano delle tutele sociali, all'impatto delle nuove tecnologie digitali e alla diffusione dei prodotti dell'intelligenza artificiale; tutte realtà (e il relativo elenco potrebbe essere assai lungo), la cui maturazione non è di oggi.

Per quanto specificamente riguarda il tema che qui interessa, comunque, appare sufficiente osservare che il rivolgimento imputabile a *Covid-19* spiazza anche le manifestazioni storiche del *welfare*: pur essendo a tutti noto che non da oggi quel

sistema è in movimento, esposto com'è ad interventi innovativi, modificativi, integrativi, operati a ripetizione dal legislatore, al variare del «colore» delle forze di governo: fino ai recenti, ennesimi programmi «organici» di riforma di settori cruciali di esso. Nel complesso, dunque, una realtà per effetto del cui dinamismo la previdenza da tempo si presenta come un vero e proprio «cantiere aperto», se non, addirittura, come un campo di sperimentazione sociale: con tutti i rischi che ciò comporta, specie in periodi di instabilità politica.

Se ci si colloca in tale ampia, «spregiudicata» prospettiva di osservazione, è forse più agevole percepire come l'attuale pandemia, più che fonte di problemi «nuovi», possa ben essere considerata come fattore di accelerazione di processi di trasformazione economico-sociale già in corso, o di progetti già avviati, oltre che come occasione che vale a fare emergere criticità preesistenti: emblematiche, a quest'ultimo proposito, le risalenti carenze del Servizio sanitario nazionale, che *Covid-19* ha reso esplosive. Ma al medesimo proposito pertinente appare anche il richiamo, più in generale, a questioni da tempo incombenti, seppure rimaste talvolta al margine del confronto e della discussione, come (a titolo di esempio) quelle che si legano alle variazioni del dato demografico; oppure alla capacità di tenuta del patto intergenerazionale, questione che può essere declinata anche facendo riferimento al concetto, oggi molto avvertito (nonostante la sua riconosciuta polisemia), della «sostenibilità»; alla limitazione settoriale, sempre più innaturale, del sistema protettivo degli ammortizzatori sociali; alle problematiche poste dalle sempre più strette e frequenti interazioni tra pubblico e privato nei territori del *welfare*, così come tra *welfare* nazionale e ordinamento dell'Unione europea; alla dibattuta questione della flessibilità in tema di accesso alle pensioni.

E non è da sottacere che, se considerato da tale angolo visuale, l'evento calamitoso può manifestare anche alcune positività. Si pensi, ad esempio, alla valorizzazione e al rafforzamento dei vincoli di solidarietà, che quell'evento ha indirettamente prodotto se non altro sotto il profilo dell'accresciuta consapevolezza di quanto la reciproca assistenza e l'assunzione di responsabilità collettive possano

essere determinanti per rendere produttive le iniziative di prevenzione della diffusione del contagio; oppure al rafforzamento delle sensibilità individuali e collettive nei confronti della tutela di beni di rilevanza primaria, come l'ambiente, inteso nel senso più ampio. Ma a quell'evento va riconosciuta una valenza positiva anche e comunque per l'effetto, per così dire, di «disvelamento» in riferimento ad alcuni, cruciali e problematici aspetti del sistema di protezione sociale.

Si vuol dire, in sostanza, che la situazione emergenziale determinata dalla pandemia può essere di stimolo (per quanto specificamente rileva in questa sede) all'avvio di analisi delle varie problematiche previdenziali che, con il conforto del dato fenomenologico, concettualmente muova dalla considerazione del sistema previdenziale come sistema che, al di là delle apparenze – ma anche, si potrebbe dire, al di là di un «desiderio» collettivo o di un'aspirazione alla «certezza» e alla «sicurezza», umanissimi e dunque del tutto comprensibili, che, però, hanno finito per far velo ad un'analisi distaccata e rigorosa del dato di sistema –, non può dirsi vocato alla staticità o stabilità. È sistema che presenta, piuttosto, essenza strutturalmente e necessitatamente mutevole: come mutevoli e instabili sono le realtà e le esigenze del corpo sociale, alle quali quel sistema è, per sua natura, strettamente legato.

In tal senso, in una ipotetica tassonomia del *welfare*, l'attuale pandemia può dirsi destinata a trovare la sua giusta collocazione nella categoria dei «rischi»: un rischio, cioè, che (seppur distinguibile da altri per livello di gravità) è da inserire nella stessa «casella» classificatoria dei tanti eventi dannosi ricorrenti, calamitosi e non, che caratterizzano quella che può essere definita (secondo una ben nota, autorevole concezione) la «società del rischio»

D'altro canto, e più in generale, la stessa, incontestabile esigenza di preservazione del sistema di *welfare* – quale conquista irrinunciabile e caratterizzante di una società che vuol continuare ad essere informata ai valori democratici – non per questo deve condurre all'equivoco di identificare il *welfare* con le forme storiche attraverso le quali esso si è affermato, e fino ad oggi ha svolto il suo ruolo prezioso.

Forse, proprio questo è il momento giusto per prendere definitivamente atto (traendone poi le debite conseguenze) del fatto che le forme attraverso le quali le varie articolazioni del sistema di protezione sociale si esprimono non possono che essere «mobili», perché plasticamente calibrate sui mutevoli contesti esterni. Soltanto per un difetto di prospettiva (o di inconscio cedimento della razionalità alla «prepotenza» del desiderio di una irrealistica, omnicomprensiva «sicurezza»), può capitare di incorrere nell'equivoco di scambiare la stabilità del valore – che non può che essere riaffermato, come da tradizione – con la stabilità delle forme di realizzazione di quel valore («forme», peraltro – è bene puntualizzarlo –, che, per quanto suscettibili di mutamento, non possono oltrepassare, nella loro concreta configurazione, il limite di quanto consente il principio di razionalità).

Una prospettiva di analisi «aperta», dunque, e caratterizzata forse da una dose di azzardo, quella alla quale qui si accenna. Tuttavia, è proprio su di uno spettro, non pregiudizialmente limitato, di aspetti e visioni, che oggi, sotto la scossa dell'evento dirompente della *Covid-19*, più che mai può valere la pena di portare la comune riflessione per un ampio confronto di idee e posizioni, il cui esito non può che risultare salutare.

È muovendo da tale contesto di possibili ragioni e prospettive, che la *Rivista* intende proporre alla comunità scientifica un dibattito ad ampio raggio, nei termini di cui al documento-invito che qui si riporta.

«CANTIERE PREVIDENZA 2021».  
INVITO AL CONFRONTO DI IDEE, OPINIONI, ANALISI E PROPOSTE  
SULLA «PREVIDENZA CHE CAMBIA»

*Il particolare momento storico è caratterizzato da un processo evolutivo e da cambiamenti di ordine epocale, resi ancor più incisivi, da ultimo, dalla diffusione della Covid-19.*

*Il fenomeno coinvolge in maniera particolare la materia previdenziale e quanto ruota intorno ad essa. Anzi, è in tale contesto che, forse più che in altri segmenti dell'ordinamento giuridico, si avvertono gli effetti dei mutamenti, anche di ordine*

*culturale e antropologico, ai quali quell'evento calamitoso e il suo indefinito protrarsi non sono estranei.*

*La previdenza sociale, d'altra parte, è materia di per sé dinamica, se non «inquieta», oggetto di ricorrenti interventi da parte del legislatore, in un processo di pressoché costante adeguamento ai mutamenti della realtà socioeconomica (ma anche politica), del quale sono espressione anche i progetti di riforma-revisione, attualmente in cantiere.*

*A fronte di un quadro, sicuramente cruciale per gli ambiti di interesse di questa Rivista e dei suoi lettori, e a fronte delle forti dinamiche e tensioni che, in questo momento particolare, quel quadro caratterizzano, la comunità scientifica non può sottrarsi al compito di fornire il proprio contributo di riflessione, anche in chiave propositiva, in merito al vasto e, per alcuni versi, radicale, processo di «rivisitazione», al quale la materia oggi risulta forse come in poche altre occasioni in precedenza.*

*È per questo che RDSS, con il presente «Invito» intende richiamare l'attenzione di chi ha a cuore gli svolgimenti del welfare nelle sue varie articolazioni, sullo stato critico nel quale versa oggi più di un settore di esso, e sulle relative prospettive: l'intendimento è che possa svilupparsi un confronto ampio di idee, opinioni, analisi, proposte sui tanti aspetti problematici che l'attuale ordinamento della materia presenta, il quale, nel suo insieme, possa rappresentare un contributo di razionalizzazione ed orientamento dei criteri regolativi della materia e dei suoi sviluppi.*

*I temi che possono utilmente prestarsi allo scopo potrebbero comporre un elenco assai esteso. Esclusivamente a titolo orientativo, se ne possono segnalare qui alcuni: il ruolo nell'attuale ordinamento di valori tradizionalmente fondanti, come la solidarietà, l'universalità, l'inderogabilità (se si vuole iniziare da una tematica di evidente valenza sistematica); la problematica delle pensioni, con le «nuove» riforme annunciate (materia di «tavoli» di studio e confronto); la (ennesima) riforma degli ammortizzatori sociali, oggetto di impegni assunti dal Governo in carica con le parti sociali; le proposte di revisione del sistema di finanziamento, con*

*la riproposizione dell'annosa questione della distinzione tra assistenza e previdenza (passaggio obbligato perché si possa fare chiarezza su quale sia l'effettiva incidenza della spesa pensionistica italiana di natura propriamente previdenziale in rapporto al PIL); la controversa questione dei livelli di flessibilità che possono essere consentiti per accedere alla pensione; le problematiche attuali della solidarietà intergenerazionale, specie in tema di pensioni (con quanto implica il coinvolgimento del criterio della «sostenibilità»); il processo di sempre più frequenti e intense interazioni tra pubblico e privato negli ambiti della protezione sociale; le interazioni tra welfare nazionale e ordinamento europeo, quale si concretizza anche attraverso il «dialogo» tra le Corti supreme.*

*L'idea è che la partecipazione al confronto in questione, attraverso contributi da raccogliere in specifica sezione dei singoli fascicoli della Rivista, possa svolgersi lungo l'intero arco del 2021.*

*A seconda del tema e del relativo approccio, per i contributi potrà essere utilizzata: la modalità tipica del «saggio» (auspicabilmente, non più di 40.000 / 50.000 battute, spazi compresi) o la modalità del «contributo al dibattito» o dell'«opinione a confronto» (approssimativamente, 8.000 / 10.000 battute, spazi compresi).*

*Per intuibili ragioni organizzative e di ripartizione-accorpamento dei singoli scritti nei fascicoli dell'annata, ciascun interessato vorrà manifestare la propria disponibilità alla partecipazione, comunicando con congruo anticipo, e comunque entro l'arco temporale che va da gennaio a settembre 2021, all'indirizzo di posta elettronica [studio@mauriziocinelli.it](mailto:studio@mauriziocinelli.it), l'argomento dell'intervento proposto, accompagnandolo, se ritenuto opportuno, con una breve nota illustrativa.*

*La Direzione di RDSS*