

Il sistema previdenziale italiano e il futuro per i più giovani.

Principi fondamentali del sistema previdenziale italiano

Previdenza, assistenza e sicurezza sociale

La prima domanda da porsi quando si cerca di conoscere un sistema previdenziale è sempre: a cosa serve? A che pro è diretto? La risposta principale è stata in un primo tempo quella di tutelare i lavoratori, in specie gli operai, ma anche gli imprenditori, dai rischi che possono colpire i lavoratori stessi in quanto proprio lavoratori, e per lo stesso lavoro che svolgono: infortuni, malattie, invalidità, vecchiaia e in un secondo tempo anche la disoccupazione; ma anche gli imprenditori, che secondo il diritto civile devono rispondere di tali rischi, in quanto attraverso l'attività di impresa si assumono il rischio professionale. Le tutele previste dall'ordinamento e dalla società, assistenza e beneficenza, non erano più sufficienti, alla fine del secolo XIX, con l'avvento della società industriale, a coprire i rischi e la conseguente povertà derivante dalla perdita della capacità di lavoro e di guadagno. In realtà nel più profondo della stessa personalità umana c'è il bisogno di sicurezza che si accompagna a quello del lavoro, che serve non solo per vivere, ma anche per sviluppare la personalità, quell'uomo *faber* che è stato creato a somiglianza di Dio, l'eterno lavoratore. Nei secoli precedenti la sicurezza era data dalla terra, e nel caso di povertà interveniva la beneficenza pubblica e privata, la carità della Chiesa, nei paesi cattolici, e le organizzazioni di beneficenza negli altri. Già nel 1600, in Inghilterra, si ebbe il primo intervento dello Stato con la *Poor law*. Più tardi vennero create le società operaie di mutuo soccorso, espressione della capacità umana di mettersi insieme per aiutarsi a risolvere i propri problemi: Come era stato naturale per gli artigiani del Medio evo e del Rinascimento difendersi dai potenti attraverso le corporazioni di arti e mestieri, così l'operaio del secolo diciannovesimo cercò nelle associazioni di mutuo soccorso quell'aiuto reciproco che le corporazioni abolite non potevano più dare. Come la beneficenza è all'origine di ciò che noi oggi chiamiamo assistenza sociale, così le società di mutuo soccorso sono all'origine della previdenza sociale. Infatti è sul modello di esse che nascono le assicurazioni sociali, fondate sull'obbligatorietà per legge della condivisione dei rischi, mentre l'obbligo degli imprenditori di risarcire il rischio viene trasformato in obbligo di pagare contributi per ogni lavoratore ad enti pubblici che poi forniscono le prestazioni in caso di necessità. Quindi la previdenza ed assistenza nascono private fondate sulla responsabilità dei cittadini e delle loro organizzazioni sociali. Lo Stato interviene solo in un secondo momento sotto la spinta dei movimenti sindacali e politici di matrice operaia e socialista e poi anche cattolica (vedi l'Enciclica *Rerum novarum* di Leone XIII) e verso la fine del secolo XIX vengono varate le prime iniziative pubbliche di politica sociale a favore dei salariati. Lo strumento fu individuato nel modello assicurativo, nascono così le assicurazioni sociali,

in cui soggetti assicurati sono i lavoratori, rispetto al rischio professionale, mentre l'obbligo contributivo ripartito sui datori di lavoro e viene pagato ad enti dapprima privati e poi pubblici che forniscono le prestazioni; questo sistema verrà individuato con il termine *previdenza sociale*, *previdenza* in quanto si trattava di prevedere i possibili rischi determinanti condizioni di bisogno e *sociale* come contrapposta a forme di assicurazione privata e fornita obbligatoriamente nell'ambito della politica sociale dello Stato. Le prime assicurazioni sociali vennero istituite nel 1882 nel regno di Prussia, governato dal cancelliere Bismark. Il sistema corrispondeva a due interessi, quello privato dei lavoratori a tutelarsi contro i rischi e quindi partecipando direttamente o indirettamente, attraverso i datori di lavoro a tale tutela in base ad una solidarietà collettiva e il riconoscimento da parte dello Stato di quell'interesse come pubblico.

Si ritiene comunemente che il sistema previdenziale italiano sia nato con l'introduzione dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, avvenuta con legge 17 marzo 1898, n. 80 e quindi con l'istituzione, con legge 17 luglio 1898, n.350 della Cassa nazionale per la vecchiaia e l'invalidità degli operai, il cui finanziamento per i datori di lavoro diverrà obbligatorio con il decreto legislativo 21 aprile 1919, n. 603. In realtà è nel pubblico impiego che troviamo la prima forma di pensione di vecchiaia, introdotta fin dal 1895 con regio decreto n. 70. Il sistema si sviluppa per tutta la prima metà del secolo ventesimo secondo il modello delle assicurazioni sociali. Le leggi in materia costituivano una legislazione, detta legislazione sociale, speciale rispetto al diritto civile, divengono, nel tempo, una parte del diritto del lavoro. Alla fine della seconda guerra mondiale tutto il settore del lavoro subordinato privato godeva di un trattamento previdenziale per gli infortuni, la vecchiaia, l'invalidità e la malattia.

Intanto nel periodo fra le due guerre mondiali, nei paesi anglosassoni, specialmente negli Stati Uniti, che non avevano introdotto le assicurazioni sociali si sviluppa una nuova concezione, quella della *social security*, l'idea cioè che lo Stato debba preoccuparsi del benessere dei cittadini, in quanto tali, e si accompagna alle teorie economiche keinesiane sull'intervento dello Stato nell'economia. L'espressione adottata dal legislatore americano si diffuse in alcuni paesi, specie in Nuova Zelanda, in cui il Social Security Act del 1938 prevede l'introduzione di un sistema di assistenza sociale e sanitaria estesa a tutta la popolazione, su base non contributiva, finanziata dal sistema fiscale e prescindente dalla forma assicurativa.

Sistemi Bismark e sistemi Beveridge

La formula della sicurezza sociale venne ripresa nella Carta Atlantica del 1941 che nei principi da adottare per il futuro assetto del mondo previsto dai paesi futuri vincitori della guerra comprendeva il fine di garantire a tutti migliori condizioni di lavoro, progresso economico e sicurezza sociale.

Ancora nella Dichiarazione dei Diritti Umani del 1948, in cui all'articolo 22 si dice: *every one as a member of society has the right to social security and is entitled to realization through national effort and international cooperation and in accordance with the organization and resources of each State, of the economic social and cultural rights indispensable for his personality*. E ancora la Convenzione OIL del 1952 si riferisce alla sicurezza sociale e non più alla previdenza come era stato nelle precedenti Convenzioni così via nelle Carte dell'Unione europea e nei Trattati. La diffusione e fortuna di questo termine però si deve soprattutto al c.d. Piano Beveridge, un piano di riforma del sistema della assicurazioni sociali in Inghilterra, che ha costituito la transizione dell'ordinamento inglese dal modello liberale a quello di democrazia sociale. Il piano introdusse alcuni principi poi considerati tipici della sicurezza sociale: l'obiettivo di un minimo nazionale di condizioni di sicurezza uguali per tutti, secondo un criterio di universale liberazione dal bisogno, attraverso una politica unitaria tendente a sconfiggere i cinque giganti nemici del progresso sociale: *want, disease, ignorance, squalor and idleness*. Da allora si distinguono, in materia di politica sociale, sistemi Bismark e sistemi Beveridge, a seconda che la protezione sia fornita attraverso le forme di assicurazione sociale, più o meno estese a categorie di lavoratori o cittadini e di bisogni, con pluralismo di interventi e su base contributiva o abbiano la caratteristica dell'universalità sia dei soggetti sia dei bisogni, dell'uguaglianza e dell'unitarietà del servizio, fondato sul sistema fiscale. In linea di massima si può dire che hanno la caratteristica dei sistemi beveridgiani i paesi del Nord Europa, mentre il sistema Bismark è conservato seppure, con molte modificazioni rispetto alla sua origine, nei paesi dell'Europa centrale e mediterranea. Entrambi si sistemi, nel tempo, si sono inseriti nella concezione del c.d. *welfare state*, che vede lo Stato non solo interventista in materia di economia secondo le tesi keynesiane, ma anche unico *provider* e responsabile dei bisogni sociali.

I principi costituzionali italiani

Come si è già detto il sistema italiano si sviluppa per tutta la prima metà del secolo ventesimo secondo il modello Bismarck. Un cambiamento si ha con la Costituzione repubblicana, nel 1948, che inserisce il diritto all'assistenza e alla previdenza fra i diritti sociali e, all'art. 38, detta i principi fondamentali che devono reggere il sistema. Le interpretazioni dottrinali e giurisprudenziali di questa norma e il dibattito determinatosi fin dall'inizio sulle modalità di attuazione del disegno costituzionale, ivi previsto, sono ancora attuali, nonostante i molteplici cambiamenti avvenuti nella società. Le riforme legislative che si sono succedute negli anni, come l'ultima nel settore delle pensioni di vecchiaia, rendono ancora necessario e forse urgente, conoscere bene il disegno costituzionale per verificarne la corrispondenza. L'art. 38 non usa il termine previdenza sociale né quello di sicurezza sociale, ma si può affermare con ragionevolezza, che, anche se in modo del tutto

originale, rispetto ad altri paesi, contenga complessivamente l'idea della sicurezza sociale, garantire ai cittadini la liberazione dai bisogni che possono nascere dalla vita sociale. Fa però una distinzione fra cittadini e lavoratori: i primi, che siano inabili al lavoro o sprovvisti di reddito, hanno diritto al mantenimento e all'assistenza sociale, i secondi invece a che siano preveduti ed assicurate mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, vecchiaia, invalidità e disoccupazione; questa è la previdenza sociale. Gli strumenti con cui si devono garantire tali diritti sono organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato, mentre è anche garantita la libertà dell'assistenza privata, formula quest'ultima, che, per comune interpretazione, comprende anche la previdenza. L'art. 38 è una norma aperta, nel senso che lascia ampio spazio al legislatore ordinario di individuare i modi di attuazione di tali garanzie, specialmente in ordine all'adeguatezza delle prestazioni. Certo è che, nonostante l'attuazione avutasi negli anni passati, la formulazione non implica che lo Stato debba essere l'unico *provider* o responsabile della garanzia, anzi si possono benissimo trarre, utilizzando anche il complesso dei principi fondamentali, contenuti nella prima parte del testo costituzionale, principi di sussidiarietà verticale ed orizzontale che facciano pensare ad uno Stato *guarantor* di essi, nel senso che i bisogni possano essere soddisfatti attraverso altri soggetti, che possono essere le autonomie locali e la società civile. Quanto alla sussidiarietà verticale è intervenuta la legge costituzionale n.3 del 2001, che riformando gli articoli 117 e 118, ha distribuito in modo nuovo le competenze legislative e amministrative fra Stato e Regioni. La riforma ha interessato tutto il diritto del lavoro e in particolare nell'ambito previdenziale sono attribuite alla competenza concorrente la previdenza complementare ed integrativa e la tutela della salute. Tali previsioni devono essere coordinate con il secondo comma dell'articolo 117, che, tra le altre materie, attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato: l'ordinamento civile, la previdenza sociale, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. E d'altra parte non bisogna dimenticare, rispetto all'art.38, che l'assistenza sociale, non nominata né nella competenza esclusiva dello Stato, né in quella concorrente, rientra nel 4° comma e cioè che spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato. In riferimento alle disposizioni dell'art.38 intanto si può notare che per la prima volta viene usata in un testo costituzionale l'espressione *previdenza sociale*. Si potrebbe pensare che il legislatore abbia abbandonato l'idea della sicurezza sociale, per tornare alla definizione tradizionale dei sistemi bismarkiani. In realtà come si potrà comprendere dalla interpretazione complessiva del sistema, non è così. Infatti, tornando alla suddivisione di competenze la "previdenza sociale", di cui al riformato art.117, va identificata con quella *obbligatoria per legge* e cioè *dello Stato* - in quanto attuazione diretta della garanzia costituzionale sancita al secondo comma del medesimo art. 38, e corrisponde

al nucleo storico delle assicurazioni sociali, con i vari regimi di tutela per la vecchiaia, l'invalidità, i superstiti, gli infortuni sul lavoro, le malattie professionali, la disoccupazione e la maternità. La "previdenza complementare", invece, si identifica con i fondi e le prestazioni destinati a consentire, su base volontaria, livelli *più elevati* o *aggiuntivi* di copertura previdenziale (artt. 3, comma 1, lett. v), l. 23 ottobre 1992, n. 421 e 1, comma 1, l. 8 agosto 1995, 335) e disciplinati dal d. lgs. 21 aprile 1993, n. 124 e successive modificazioni ed integrazioni. La "previdenza integrativa", infine, e a volerla distinguere dalla complementare, potrebbe indicare l'estensione a tutte le Regioni della "competenza legislativa a istituire regimi di previdenza obbligatoria integrativa dei regimi previdenziali nazionali che le leggi costituzionali n. 2, 3, 4 e 5 del 1948 avevano attribuito a quelle a statuto speciale" ovvero essere intesa "come la previdenza privata *tour court*" di cui all'ultimo comma dell'art. 38 Cost., allora aprendosi per le Regioni la strada all'istituzione o al riconoscimento di "forme diverse dai fondi pensione, non ricomprese all'interno della disciplina del d.lgs. n. 124 del 1993 e dunque libere nella forma e nelle prestazioni". Gli aspetti problematici, però non mancano. Infatti c'è un'evidente contraddizione tra l'assegnazione alle Regioni della competenza sulla previdenza complementare e la sua collocazione, ormai suggellata dalla stessa Corte Costituzionale, nell'ambito dell'art. 38, comma 2, Cost., secondo una logica, cioè, funzionalmente unitaria con la previdenza obbligatoria, invece di competenza statale. E d'altra parte "la disciplina della previdenza complementare, una volta che ne sono stati definiti i principi fondamentali, è, per definizione, riservata alle fonti istitutive e, cioè, nella maggior parte dei casi all'autonomia collettiva", la cui disciplina esula dalla potestà regionale, e neppure vanno sottaciuti gli alti costi da quelle richiesti, che restringono l'interesse dei legislatori regionali.

Tuttavia il diverso ambito di competenze e di potestà normativa fra previdenza sociale e previdenza complementare e integrativa potrebbe condurre ad ipotizzare una garanzia che si pone su due livelli di protezione diversi, uno da assicurare con l'intervento dello Stato ed uno, diverso, ma in qualche modo aggiuntivo (integrativo o complementare) che può subire variazioni e modulazioni nelle diverse legislazioni regionali, compendosi così il cerchio, insieme alla competenza esclusiva regionale sull'assistenza sociale, della garanzia della sicurezza sociale. La sicurezza sociale, cioè come ampia espressione della tutela dai rischi e della soddisfazione dei bisogni da realizzarsi con la concorrenza di più soggetti, compresa la libera partecipazione della società civile.

Il Decreto Salva Italia

Di fronte alla pericolosità dei conti pubblici italiani, l'Unione europea ha chiesto di rivedere vari aspetti dell'ordinamento italiano e ci troviamo oggi di fronte ad una ennesima manovra di riforma o razionalizzazione del sistema pensionistico che costerà molti sacrifici, senza sapere, al momento,

quali saranno i benefici per i giovani. La manovra del Governo Monti, attuata con il decreto legge 6 dicembre 2011, n.201, conv. con modifiche in legge n. 214 del 2011 e per cui si prevedono modifiche nel decreto milleproroghe, in realtà non fa altro che portare a compimento l'unica vera riforma, quella Dini del 1995, ed è singolare che siano due governi tecnici a emanare un provvedimento con un fine complessivo. Che poi questo fine consista solo nella sostenibilità finanziaria è un altro discorso. Due sono gli aspetti qualificanti, l'introduzione del metodo di calcolo contributivo per tutti anche se pro-rata, escludendo coloro che al 31 dicembre 2011 hanno conseguito i requisiti e che restano nel regime retributivo, e l'innalzamento dell'età pensionabile. Entrambi corrispondono alle esigenze e alle richieste europee, ma la domanda che si pone è se si rispetta effettivamente l'equità intragenerazionale e intergenerazionale. Viene abolita la pensione di anzianità, ma resta *la pensione anticipata*, indipendentemente dall'età, anche se vengono aumentati i requisiti contributivi: per i soggetti che maturano il diritto alla pensione entro il 2012, la pensione anticipata è consentita solo con 42 anni e un mese di contribuzione per gli uomini e 41 e un mese per le donne. Essa verrà aumentata di un mese per l'anno 2013 e di due dal 2014. Sulle quote di relative all'anzianità contributiva precedente il 2012 si opera una riduzione di un punto percentuale per ogni anno di anticipo rispetto ai 62 anni, percentuale elevata a 2 punti per ogni anno ulteriore rispetto a due anni; una flessibilità resta per chi è entrato nel contributivo dal 1996, per la quale l'anticipazione può essere acquisita con 63 anni e 20 di contributi effettivi. Per quanto riguarda la pensione di vecchiaia viene reintrodotta la possibilità di scelta individuale in ordine all'età che va da un minimo di 62 anni a 70 anni per le lavoratrici e da un minimo di 66 ai 70 per i lavoratori. Restano le diversità di età fra uomini e donne che dovrebbero armonizzarsi a partire dal 2018 e anche fra lavoratrici dipendenti e autonome: per le prime l'età viene fissata in 62 anni, 63 dal 2014, 65 dal 2016 e quindi 66 dal 2018; per le seconde il requisito anagrafico va dai 63 e sei mesi ai 64 e sei mesi dal 2014, ai 65 e sei mesi dal 2016 e quindi 66 dal 2018. In continuità con il decreto n.78 del 2010, conv. in legge n.122 ai requisiti anagrafici e contributivi se ne aggiunge un terzo quello dell'aspettativa di vita a partire dal 2013. Altre misure sono il contributo di solidarietà sulle pensioni dei fondi speciali (volo, dirigenti) e per le pensioni superiori a 2337 Euro, l'aumento dei contributi per i lavoratori autonomi, il blocco della perequazione automatica per le pensioni più alte, la rivalutazione della pensione minima, la confluenza dell'ENPALS e dell'INPDAP nell'INPS.

Il metodo contributivo pro-rata serve a reintrodurre nel sistema contributivo coloro che ne erano stati esclusi della legge n.335 del 1995 e cioè chi aveva maturato al 1 gennaio 1996 una anzianità contributiva di almeno 18 anni. Per costoro d'ora in poi il metodo di calcolo avverrà con il retributivo per gli anni precedenti il 31 dicembre 2011 e con il contributivo per gli anni successivi. Si è già detto che il metodo retributivo che commisura la pensione sull'anzianità contributiva e sulla

retribuzione media degli ultimi 10 anni, con scarso collegamento fra contributi versati e prestazioni ricevute, accompagnato dalla gestione a ripartizione aveva provocato gli effetti distorsivi in termini di equità all'interno della stesa generazione e fra generazioni diverse. Averlo mantenuto nella legge n. 335 è stato uno degli errori di calcolo del legislatore più grandi. Mi domando se vale la pena conservarlo ancora, anche se ormai per un numero più esiguo di soggetti, ma che comporta uno squilibrio fra i nati prima del 50 e gli altri; un effetto di ingiustizia si è già corretto per la classe del 52; la questione del rispetto dei diritti acquisiti, in materia previdenziale, si pone fino ad un certo punto se messo in confronto con la discrezionalità riconosciuta al legislatore dall'art.38 Cost., quando si è ancora in corso di rapporto; diverso il caso di coloro che hanno già acquisito la pensione. Se l'introduzione del metodo contributivo per tutti, basato sui contributi versati durante tutto l'arco della vita, tende a mettere equità tra lavoratori, si pone il problema dell'adeguatezza delle prestazioni, giacché a regime saranno inferiori a quelle che percepiscono o percepiranno gli attuali pensionati e pensionandi. Inoltre il legame con l'aspettativa di vita, che da tutte le statistiche viene dato in aumento, potrà determinare una ulteriore riduzione. La criticità del sistema contributivo non sta nel metodo stesso, ma nel suo collegamento con l'attuale struttura del mercato del lavoro e con la gestione a ripartizione. Per poter garantire prestazioni adeguate ai lavoratori che vanno in pensione deve esserci stata una carriera lavorativa continuativa e ben retribuita e per rispettare il patto generazionale si deve garantire ai lavoratori attivi lo stesso tipo di carriera. Come sappiamo questo oggi è molto difficile per la crisi economica, per gli squilibri demografici e finanziari; nell'immediato occorrerebbero forme di intervento che supportino i lavoratori nei momenti di alternanza lavoro-non lavoro, garantendo la portabilità della singola storia pensionistica, la cumulabilità dei periodi lavorativi discontinui, l'armonizzazione delle aliquote contributive.

Prospettive di cambiamento

In una prospettiva di analisi più ampia è necessario un ripensamento complessivo di tutto il sistema della sicurezza sociale con l'abbandono del *welfare state* e della logica assistenzialistica statale per un sistema di *welfare mix* basato sul principio di sussidiarietà. Quali potrebbero essere le caratteristiche? Occorre superare la legislazione di emergenza condizionata dalla sostenibilità finanziaria e dal legame completo con il PIL; occorre garantire qualcosa di più, perché le tutele prospettate sono davvero esigue; pertanto vanno considerati sia il livello previdenziale obbligatorio, sia quello complementare, al quale, però, affiancare anche altri tipi di previdenza privata. Per il sistema obbligatorio pubblico si tratterebbe di modificare quel presupposto che, come già rilevato, rischia di rendere insostenibile il sistema attuale, cioè la ripartizione. Se, infatti, si abbandonasse

gradualmente tale sistema di gestione delle risorse, affiancandolo a quello a capitalizzazione fino alla totale sostituzione, si cambierebbe un elemento fondamentale che molto meglio si potrebbe coordinare con il calcolo contributivo della pensione.

L'ipotesi, dunque, della capitalizzazione, unita al metodo contributivo nel calcolo delle pensioni appare utile, anche se non indenne da rischi per i pensionandi futuri. Un vantaggio di questa soluzione sarebbe anche quello di una maggiore "affezione" alla propria storia previdenziale e non solo alla propria pensione: quest'ultima sarebbe, infatti, il risultato delle contribuzioni che il lavoratore ha versato e ciò potrebbe forse evitare quella logica assistenzialistica secondo la quale si era certi che, comunque, qualcuno avrebbe finanziato la propria pensione. In questa soluzione c'è il problema della solidarietà intergenerazionale che la ripartizione aveva voluto introdurre per realizzare la liberazione dal bisogno. Ma per conservare quest'ultimo obiettivo, gli strumenti per conseguirlo possono cambiare, cosicché anche la solidarietà intergenerazionale potrebbe trovare altre forme espressive nel sistema previdenziale, come la contribuzione di solidarietà. Se l'ottica diventa quella della sussidiarietà, la solidarietà generale si esprimerà in interventi che lo Stato e gli enti pubblici predisporranno se e quando i livelli di protezione nella società civile non saranno adeguati: in tal modo la solidarietà non sarà imposta come regola generale ed astratta, mentre entrerà in azione quando al bisogno non si riesce altrimenti a fornire risposta. Occorrerà certamente studiare con attenzione il passaggio dalla ripartizione alla capitalizzazione nella previdenza pubblica, con una lunga fase transitoria di coesistenza. In Cile per esempio l'intervento della solidarietà generale si è mosso attraverso meccanismi fiscali o investimenti che lo Stato potrebbe prevedere, per ammortizzare la transizione da un sistema all'altro, che potrebbe produrre squilibri finanziari per diversi decenni.

Una ulteriore alternativa e che potrebbe anche accompagnarsi alla prima, potrebbe essere quella, ancor più radicale, di adottare anche in Italia una sorta di *contracting out* o *opting out* che, come in Inghilterra, consenta ai lavoratori di scegliere se realizzare la propria previdenza obbligatoria attraverso un sistema pubblico o uno privato. In questo caso si mantiene salda la previsione dell'art. 38 Cost. di garantire la previdenza obbligatoria, ma, dal momento che neppure dal quarto comma di quella norma è desumibile l'obbligo di un sistema esclusivamente pubblicistico ("...provvedono organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato"), i gestori di tale previdenza possono essere non pubblici, pur realizzando l'obbligatorietà dell'assicurazione sociale.

Questo sistema consente di alleggerire il carico sugli enti previdenziali pubblici, e stimolare una competitività sul mercato di soggetti che dovranno incentivare l'*opting out* nei loro confronti. Il sistema italiano, peraltro, non è nuovo ad esperienze di questo genere, seppur diverse: si pensi agli enti esonerativi, istituiti nel 1939 e modificati nel 1958, che hanno consentito ai datori di lavoro di

essere esonerati, appunto dall'obbligo contributivo, a patto che erogassero ai propri dipendenti un trattamento non inferiore rispetto a quello pubblico. Solo con il d. lgs. n. 357 del 1990 questi enti sono stati trasformati in fondi aziendali integrativi e gli iscritti sono transitati nell'INPS. Sarebbe l'ipotesi di un welfare aziendale. Questo sistema introduce un elemento di forte responsabilizzazione in capo ai lavoratori attivi, ma sarebbe assolutamente incompatibile con la ripartizione: e questo è un altro motivo che induce a preferire la capitalizzazione anche nel sistema obbligatorio, in quanto, se un lavoratore vuole uscire dal sistema versando i propri contributi obbligatori in un ente non pubblico, questo non inciderebbe sulla tenuta finanziaria del sistema pubblico. Capitalizzazione e *contracting out* nella previdenza obbligatoria per i lavoratori più giovani o, comunque, oramai dentro il sistema contributivo, possono essere strade da percorrere per far fronte ai gravi rischi futuri della previdenza obbligatoria e per garantire una tutela efficace ai lavoratori nel momento del bisogno. Ciascuno, infatti, dovrà pensare al proprio futuro ed essere educato a farlo, così come ciascuno dovrà ritrovare il motivo per lavorare e non solo per pensare alla pensione il più presto possibile: queste ipotesi puntano maggiormente, infatti, sulla costruzione della previdenza durante il lavoro, come è stato all'inizio del sistema previdenziale, senza aver timore di ripetere schemi legati al corporativismo o alla logica meramente assicurativa. Se è la persona umana al centro della tutela, infatti, è il suo bisogno reale che diventa l'obiettivo fondamentale e non la tenuta di un sistema o la realizzazione di un servizio pubblico a tutti i costi: il bene comune, infatti, si può costruire solo rispondendo al bisogno della persona, che diventa il bisogno della comunità civile e questo realizza la solidarietà che la Costituzione prevede come un dovere inderogabile (art. 2). Cambiate oggi le condizioni demografiche, economiche e sociali, anche i mezzi e le modalità delle tutele devono cambiare, se è chiaro l'obiettivo.

La critica che potrebbe nascere a queste ipotesi è che ci sia individualismo e non solidarietà. Ma la solidarietà, oltre ad essere un dovere costituzionale, si può anche scegliere, non è necessariamente obbligatoria. E allora nella previdenza si possono aprire altre strade, soprattutto per i giovani. Non si tratta di enfatizzare ora la previdenza complementare. La previdenza complementare italiana, così come è stata regolata non appare in grado di concretizzare né la solidarietà collettiva, né il secondo pilastro della previdenza italiana. Almeno fino ad ora, i fondi, fortemente vincolati, non hanno trovato adesioni fra i lavoratori più giovani, nonostante gli incentivi fiscali.

Anche qui la storia e in questo caso della previdenza insegna qualcosa: i lavoratori hanno iniziato ad autoprotettersi prima dell'istituzionalizzazione della previdenza pubblica, attraverso una solidarietà intergenerazionale spontanea, secondo la quale, con il contributo di tutti, si poteva rispondere al bisogno di ciascuno e realizzare il comune benessere. Si potrebbero, quindi, ipotizzare

di nuove forme di protezione solidaristica dei lavoratori, diverse dall'attuale previdenza complementare e senza matrice sindacale, magari con la forma di società di mutuo soccorso o di semplici associazioni dalla dimensione aziendale, espressione di una reale solidarietà tra lavoratori e magari anche con la partecipazione del datore di lavoro proprio come erano le prime forme di mutuo soccorso. In questa prospettiva, allora, la ripartizione avrebbe un significato più pregnante ed esprimerebbe una reale solidarietà alla quale il lavoratore, se vuole, può aderire. Le fonti normative su cui basare queste ipotesi non mancano, anche senza pensare a nuove leggi: l'ultimo comma dell'art. 38 Cost., con la garanzia della libertà dell'assistenza e della previdenza privata, ma anche l'art. 2117 c.c., non essendo stato formalmente abrogato; lo spazio di azione dell'art. 2117 c.c., non potendo essere quello dei fondi pensione, potrebbe ritornare ad essere quello originario dei "fondi aziendali per la previdenza e l'assistenza", costituiti con il contributo dei lavoratori ed anche dei datori di lavoro, garantiti quanto alla destinazione e alla tutela rispetto ai creditori dei membri. E' vero che la diversa fonte normativa mancherebbe degli incentivi fiscali riservati alla previdenza complementare: ma forse la possibilità di una pensione integrativa, e non complementare, costruita grazie alla solidarietà di un gruppo, potrebbe essere più gradita ai lavoratori anche rispetto alle facilitazioni fiscali, se offre una reale tutela, più facilmente conseguibile. Una ulteriore possibilità viene dal terzo comma dell'art. 117 Cost., che annovera la previdenza complementare ed integrativa fra le materie di legislazione concorrente fra Stato e Regioni e considerato che la previdenza complementare è una fattispecie definita dal d. lgs. n. 124 del 1993, la previdenza integrativa, invece, riprendendo le esperienze preesistenti al 1993, ben potrebbe concretizzare iniziative solidaristiche diverse. Le Regioni potrebbero costituire l'elemento di novità in questo percorso: le leggi regionali, infatti, in attuazione del terzo comma dell'art. 117 Cost., potrebbero disciplinare forme di previdenza privata integrativa libere, (lo hanno fatto le province di Bolzano e di Trento) sulle quali esercitare solo una vigilanza ed un controllo, come per le associazioni o gli enti di volontariato, o, comunque, soggetti che operano nella società civile. La potestà normativa delle Regioni, nel rispetto dei principi fondamentali dettati dalla legge statale, potrebbe anche consentire una maggiore rispondenza alle esigenze del territorio, modulando su queste le forme di tutela integrativa per rispondere a quei bisogni specifici e non ad un bisogno standard, uniformato su parametri predefiniti. L'esperienza dei fondi sanitari integrativi o delle nuove (e vecchie) società di mutuo soccorso concretizzano oggi esempi di questa prospettiva, in grado di fornire livelli previdenziali veramente aggiuntivi rispetto a quelli pubblici e, se ci sono, anche a quelli complementari. Queste forme di previdenza integrativa potrebbero garantire una tutela anche a quei lavoratori che oggi cambiano spesso lavoro, spesso in forme flessibili o atipiche, per i quali la previdenza obbligatoria deve comunque prevedere adeguati livelli di tutela. A quel punto, il sistema

previdenziale italiano potrebbe davvero considerarsi a tre pilastri, l'ultimo dei quali sarebbe caratterizzato dalla libertà e dalla solidarietà e potrebbe svilupparsi in direzioni nuove.

Occorre, quindi, porre mano alla modifica del sistema pensionistico nell'ottica della tutela del lavoratore e non solo per ottenere un risparmio previdenziale: altrimenti tutte le soluzioni introdotte saranno dettate solo dall'emergenza e non dall'intento di realizzare il precetto dell'art. 38 Cost. nel mutato contesto della società civile, nel quale la sussidiarietà costituisce l'alveo per costruire la risposta al bisogno della persona umana nella previdenza del terzo millennio e, dunque, per realizzare il bene comune. Si tratta di pensare ad un sistema compiuto di sicurezza sociale, che sappia utilizzare tutti gli strumenti esistenti, gli ammortizzatori sociali, la previdenza pubblica, la previdenza complementare e integrativa con l'apporto sussidiario di Stato, Enti locali e società civile potrebbe garantire un *mix* di servizi pubblici e privati adeguato ai bisogni e ai principi costituzionali. Ma per questo occorre una cosa fondamentale: una *educazione*, al lavoro, al risparmio, alla solidarietà collettiva, al bene comune.