

**Felice Roberto Pizzuti**  
Su economia e politica dei diritti

**Sommario:** **1.** Cosa implica la questione della sostenibilità economica dei diritti. **2.** *Trade-off*, complementarità e scelte pregiudiziali nei rapporti tra diritti e risultati economici. **3.** Molteplici effetti della crisi globale (fatti, teorie, senso comune, costituzioni, spese sociali e diritti). **4.** “Austerità” finanziaria e diritti. **5.** La sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015 e il decreto legge del Governo n. 65/2015. **6.** Conclusioni.

*1. Cosa implica la questione della sostenibilità economica dei diritti*

Le recenti sentenze della Corte costituzionale che hanno stabilito la illegittimità del blocco operato da passati governi dei meccanismi di perequazione delle pensioni<sup>1</sup> e degli stipendi dei dipendenti pubblici<sup>2</sup>, alimentano un più generale dibattito sui rapporti tra diritti e risultati economici<sup>3</sup>. Almeno nelle prime reazioni alle sentenze, la questione è stata per lo più impostata nei termini del costo che i diritti avrebbero per il bilancio pubblico e della loro sostenibilità finanziaria.

Dal punto di vista economico (ma non solo), questa impostazione della valutazione dei diritti è per lo meno parziale; ma per mostrarne i motivi è necessario un passo indietro nel versante economico del ragionamento, risalendo alle possibili valutazioni del ruolo della spesa sociale.

Nella letteratura economica, riguardo alle relazioni esistenti tra la spesa

<sup>1</sup> Sentenza del 10 marzo 2015 n. 70 in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

<sup>2</sup> Sentenza del 24 giugno 2015 n. 178 in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

<sup>3</sup> In seguito si farà riferimento anche ai livelli essenziali di assistenza che, secondo la nostra Costituzione, devono essere garantiti dallo stato ma che trovano difficoltà ad essere erogati per vincoli di bilancio.

sociale e la crescita economica, si possono individuare e schematizzare due posizioni contrapposte<sup>4</sup>.

Seguendo una visione di tipo liberista, tra le dinamiche delle due grandezze economiche vi sarebbe una relazione di *trade-off* per cui il perseguimento degli obiettivi sociali implicherebbe un costo in termini di minore crescita del Pil. Nella versione del darwinismo sociale – ritornata in auge nel trentennio che ha preceduto la crisi globale esplosa nel 2007-2008 – la spesa sociale e le garanzie offerte dai sistemi di *welfare state*, oltre che frenare la crescita, avrebbero un ruolo addirittura deleterio per la libertà degli individui: in misura proporzionale alle garanzie ricevute dallo stato sociale, nell'individuo si attenuerebbero lo stimolo e la capacità di badare a se stesso e con ciò s'indebolirebbe il prerequisito della sua stessa libertà.

La globalizzazione dei mercati con la conseguente maggiore circolazione delle merci, il *dumping* sociale operato dai paesi emergenti e la loro conseguente maggiore concorrenzialità di prezzo rispetto ai paesi con sistemi di *welfare* più sviluppati e costosi, sono ulteriori circostanze richiamate nell'ambito di questa visione per giustificare il contenimento della spesa sociale e delle sue istituzioni.

Secondo un approccio di tipo keynesiano-beveridgiano, tra spesa sociale e crescita economica vi sarebbe una relazione di complementarità, specialmente quando i sistemi di *welfare* sono calibrati bene anche rispetto al sistema produttivo e se la crescita è valutata con riferimento anche alla sua sostenibilità sociale e civile. La spesa sociale non si limiterebbe a garantire bisogni ritenuti prioritari che migliorerebbero le condizioni di vita collettive e individuali; il suo impatto sulla crescita non andrebbe considerato alla stregua di un costo che nemmeno i paesi ricchi potrebbero più permettersi; al contrario, la spesa sociale – anche nell'era della globalizzazione – continuerebbe ad essere una determinante della ricchezza dei paesi economicamente più avanzati e, più ancora, dei loro progressi civili. Gli apparati di *welfare state* – anziché un lusso che sarebbe reso ancora più insostenibile dalla crisi (e dalla combinazione globalizzazione-*dumping* sociale) – costituirebbero una speciale forma d'investimento, particolarmente efficace: in termini di capitale umano (l'istruzione, la buona salute, l'educazione in senso lato, ecc. aumentano la

<sup>4</sup> Per un approfondimento del pensiero dell'autore sulle relazioni tra *welfare state* e crescita si rimanda a PIZZUTI, *Le politiche redistributive e gli effetti sulla crescita: il ruolo sociale ed economico del welfare state* in FRANZINI, MILONE, PIZZUTI, *Politica economica. Temi scelti*, Egea, 2014.

qualità e la produttività dei sistemi produttivi); per il loro positivo effetto di stabilizzazione economica e sociale rispetto alle oscillazioni congenite delle performance dei mercati che ne riducono il *trend*; per il contributo positivo che le reti di sicurezza sociali danno alla propensione dei lavoratori e delle imprese a rischiare nell'innovazione produttiva; per la conseguente possibilità di spostare la concorrenza dalla corsa al ribasso dei prezzi (e dei salari e delle prestazioni sociali) a quello dell'aumento della qualità (e della produzione e delle condizioni di benessere); per il loro sostegno alla domanda e all'occupazione<sup>5</sup>.

Poiché la spesa pubblica per il *welfare* ha tra le sue motivazioni e i suoi contenuti anche le libertà positive e i diritti sociali che le sostengono (diritto al lavoro ed ad un'equa e stabile remunerazione, alla cura della salute, all'istruzione, ecc.) l'alternativa appena accennata tra *trade-off* e complementarità può similmente essere valutata anche con riferimento ai rapporti tra i diritti e i risultati economici presenti in un paese.

Tuttavia, se così è, chiedersi quale sia il costo dei diritti e se essi siano finanziariamente sostenibili non è una domanda neutrale; essa induce l'accettazione implicita di una delle due alternative paradigmatiche sopra accennate, ovvero che tra la diffusione dei diritti e la crescita economica vi sarebbe *trade-off* e non complementarità – ovvero che i primi sarebbero un costo da valutare e non un presupposto dello sviluppo anche materiale, oltre che civile, delle società in cui viviamo.

## 2. Trade-off, complementarità e scelte pregiudiziali nei rapporti tra diritti e risultati economici

Anche per quanto si dirà successivamente, una prima considerazione utile da richiamare è che l'esistenza di *trade-off* o di complementarità tra spesa sociale e diritti, da un lato, e crescita economica, dall'altro, dipende anche dalle caratteristiche del sistema produttivo e sociale. Se questo è per lo più costituito da imprese operanti in settori maturi, con scarsa propensione

<sup>5</sup> Per un approfondimento del pensiero dell'autore sulle relazioni tra *welfare state* e crescita dopo la globalizzazione dei mercati, si rimanda a PIZZUTI (a cura di), *Globalizzazione istituzioni e coesione sociale*, Donzelli Editore, 1999; ID., *Globalizzazione, Welfare State e dumping sociale*, in PIZZUTI (a cura di), *Globalizzazione*, cit.; ID., *Mercati e istituzioni nella neoglobalizzazione*, in PIZZUTI (a cura di), *Globalizzazione*, cit.

all'innovazione, la cui competitività dipende essenzialmente dai bassi costi (la cosiddetta "via bassa" alla competitività) e non dalla qualità produttiva e dalla tecnologia incorporata, la spesa sociale e i diritti rischiano di essere, o comunque di apparire nell'immediato, più come un costo che un investimento. Tuttavia, la conseguente pressione a contenere la spesa sociale e i diritti innescherebbe un circolo perverso poiché si ridurrebbero ulteriormente le potenzialità innovative e la possibilità di rimanere nella fascia alta della divisione internazionale del lavoro; la permanenza in quest'ultima situazione consentirebbe invece di rimanere svincolati dalla concorrenzialità fondata sul *dumping* sociale e di far convivere produzioni specializzate, elevata formazione del lavoro, un maggior grado medio d'istruzione, salari e condizioni di vita individuali e sociali più elevate.

Dunque, una condizione caratterizzata dall'esistenza (o come tale avvertita) di *trade-off* può essere illusoriamente assecondata scambiando aspetti qualitativi della crescita con suoi incrementi quantitativi; ma sarebbe una scelta miope poiché le riduzioni di costo consentirebbero un miglioramento competitivo solo momentaneo se non seguito da aumenti stabili della produttività. L'effetto ultimo sarebbe un peggioramento delle ragioni di scambio nell'ambito di un più generale regresso strutturale del complessivo sistema economico, sociale e civile.

La seconda considerazione è che, pur in presenza di *trade-off* (condizione la cui attenuazione o rimozione dovrebbe comunque essere al centro degli sforzi di cambiamento strutturale da parte della politica economica e della politica *tout court*), la collettività comunque stabilisce i prezzi che è disposta a pagare su un fronte per migliorare in qualche misura l'altro, e lo fa sia con modalità spontanee che si affermano nel senso comune dell'opinione pubblica sia in forme esplicite e solenni come le costituzioni legislative ed economiche. Queste, specialmente le prime, individuano i valori generali condivisi e il perimetro entro il quale le scelte ordinarie devono essere contenute e trovare coerenza. E nemmeno i governi di vario segno politico che si alternano alla guida dello stato, che pure rappresentano tutti i suoi cittadini, possono contraddire quei valori che la collettività ha solennemente scelto.

Naturalmente anche i valori generali stabiliti nelle costituzioni possono essere modificati, se ritenuti non più conformi al nuovo spirito dei tempi avvertito dalla collettività e alle nuove necessità; ma tali cambiamenti dovrebbero avvenire con la consapevolezza (e le procedure connesse) della rilevanza che implica un tale mutamento.

3. *Molteplici effetti della crisi globale (fatti, teorie, senso comune, costituzioni, spese sociali e diritti)*

Il carattere epocale di crisi globali come quella degli anni Trenta del secolo scorso o di quella attuale si evidenzia anche per il fatto che i loro effetti si esercitano su diversi livelli; essi non riguardano solo le vicende economiche (crolli delle Borse, recessione produttiva, forte aumento della disoccupazione, ecc.), ma mettono in discussione anche i paradigmi teorici fino ad allora prevalenti tra gli specialisti e gli addetti ai lavori (la classe dirigente); su questi temi (e, conseguentemente su altri), si modifica anche il senso comune diffuso nell'opinione pubblica. Effetti possono aversi anche sui valori di fondo rappresentati nelle costituzioni.

Tuttavia, gli effetti della crisi non procedono simultaneamente ai diversi livelli (fatti, teorie, opinione pubblica, costituzioni).

La crisi del modello economico-sociale neoliberista che si era affermato in sostituzione di quello di tipo keynesiano, pur sancendo nei fatti i gravi limiti dei mercati e delle scelte individuali operanti con modalità molto svincolate da quelle collettive e dal contesto istituzionale, non ha indotto, almeno finora, un riequilibrio tra le due sfere decisionali. La difficoltà di superare la crisi nasce anche dalla persistente supremazia delle teorie economiche che hanno contribuito a generarla, dalla difficoltà a liberarsene e dagli ostacoli materiali e intellettuali che si frappongono all'affermarsi, anche nelle opinioni pubbliche, di un nuovo modello economico, sociale e politico.

Gli aspetti reali della crisi non hanno ancora trovato una loro metabolizzazione al livello delle teorie economiche prevalenti e nel senso comune diffuso nell'opinione pubblica<sup>6</sup>. La situazione, tuttavia, è fluida; effetti della crisi si risentono nel dibattito sulle scelte economiche e anche sulle costituzioni.

È significativo che quando la crisi globale maturò e poi esplose, l'intervento pubblico per sostenere le imprese private in difficoltà, specialmente quelle finanziarie, fu richiesto da tutti, inclusi coloro che lo ritengono distorsivo e finanche eticamente discutibile. Tuttavia, solo pochi mesi dopo ritornò *in auge* la visione che sostiene la necessità di contenere il ruolo

<sup>6</sup> Come avvertiva Keynes, nei periodi cambiamento, "La difficoltà non sta nelle idee nuove, ma nell'evadere dalle idee vecchie, le quali, per coloro che sono stati educati come lo è stata la maggioranza di noi, si ramificano in tutti gli angoli della mente". KEYNES, *Teoria generale della moneta, dell'interesse e dell'occupazione*, Utet, 1971.

pubblico per non ostacolare l'efficienza dei mercati. Anzi, quelle posizioni si rafforzarono traducendosi nella cosiddetta politica economica della "austerità" la quale, peraltro, è riferita essenzialmente ai bilanci pubblici che pure erano stati squilibrati dagli oneri ad essi imposti per il risanamento dei fallimenti dei mercati.

Nell'Unione europea, le pressioni sui bilanci pubblici nazionali sono state maggiori e particolarmente incongruenti, in quanto derivanti da vincoli finanziari astrattamente stabiliti in trattati comunitari e accordi intergovernativi approvati o comunque concepiti prima della crisi che ha sancito nei fatti l'incongruità della visione economica ad essi sottostante. Gli effetti restrittivi sulla spesa sociale (malauguratamente intesa come un costo ritenuto insostenibile e non come un fattore complementare della crescita) sono stati maggiori proprio nei sistemi produttivi meno dinamici dove, invece, il suo contributo alla ripresa economica sarebbe stato più utile e necessario<sup>7</sup>.

Questi risultati particolarmente negativi sono ascrivibili anche ai limiti istituzionali della costruzione europea fondata sulla primazia dei mercati e della moneta cui le istituzioni avrebbero dovuto adeguarsi. La contraddittorietà di tale approccio si è manifestata anche nel carente coinvolgimento delle popolazioni che – conseguentemente – non hanno esitato a manifestare il loro senso di estraneità al tentativo verticistico di approvare una costituzione comune<sup>8</sup>.

In Italia da tempo la nostra Costituzione è oggetto di proposte di modifica, alcune anche realizzate (titolo V, art. 81). Non è un caso che queste tendenze siano emerse in una fase di declino economico che nel nostro paese è iniziata ben prima del 2008, almeno all'inizio dei precedenti anni '90. Tuttavia, almeno finora, i cambiamenti costituzionali effettuati – e altri in discussione – sembrano rispondere più allo spirito di resistenza delle "idee vecchie" cui faceva riferimento Keynes<sup>9</sup> che non alle necessità di cambiamento poste dalla crisi del precedente assetto economico, sociale e politico.

<sup>7</sup> Per un'analisi delle politiche comunitarie in campo sociale si rimanda alle varie edizioni del Rapporto sullo stato sociale e, da ultimo, a quella del 2015 (PIZZUTI, *Rapporto sullo stato sociale 2015. La grande recessione e il welfare state*, Edizioni Simone, 2015).

<sup>8</sup> Per un approfondimento delle interrelazioni tra i limiti istituzionali della costruzione europea e i più marcati effetti della crisi globale nell'Unione europea e, in particolare, nell'Unione europea. Cfr. PIZZUTI, *Rapporto sullo stato sociale 2013. Crisi, istituzioni, beni comuni e welfare state*, Edizioni Simone, 2013; ID, *Rapporto sullo stato sociale*, cit.

<sup>9</sup> Vedi la citazione riportata alla precedente nota 5.

#### 4. “Austerità” finanziaria e diritti

Il persistente ruolo dominante della visione neoliberista nella versione della “austerità” ha condizionato negativamente le scelte concernenti il ruolo pubblico, le politiche in campo sociale e quelle riguardanti i diritti.

In molti comparti del nostro settore pubblico – che pure richiede da molto tempo una generale riforma volta ad implementarne l’efficienza e l’efficacia – oltre ad essere state sospese le assunzioni necessarie a garantire il *turn-over* e l’efficacia dei servizi offerti, sono stati bloccati i rinnovi contrattuali e, in alcuni settori, gli scatti stipendiali e gli adeguamenti all’inflazione, con effetti che si riverberano (con modalità indifferenziate e indipendenti rispetto a valutazioni di merito) su tutte le retribuzioni successive, inclusi i trattamenti di pensione. Spese di carattere sociale (per pensioni, sanità, assistenza, ecc.) sono state oggetto di diversi interventi governativi tesi a ridurne l’ammontare anche quando venivano intaccati i cosiddetti livelli essenziali di assistenza (LEA), riconosciuti dalla stessa Costituzione come diritti che lo stato deve garantire in modo omogeneo a tutti i cittadini.

Un caso emblematico è quello della nostra sanità. I nuovi criteri di ripartizione del Fondo sanitario fondati sui fabbisogni e i costi standard e la più generale tendenza al contenimento della spesa sanitaria rispondono più ai vincoli di finanza pubblica, resi ancora più stringenti dalle indicazioni comunitarie, che non alle esigenze di tutela sociale e perequative fatte proprie dalla Costituzione; la quale: 1) stabilisce che “La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell’individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti”<sup>10</sup>; 2) attribuisce alla responsabilità dello stato la “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”<sup>11</sup>. Tuttavia, la verifica del Ministero della Salute per il 2012 segnala che solo le regioni del Centro-Nord del Paese (con l’unica eccezione della Basilicata) sono adempienti nel garantire i LEA; tale circostanza contraddice il dettato costituzionale del diritto alla salute e della sua equa fruizione a livello territoriale<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Art. 32 della Cost., co. 1.

<sup>11</sup> Art. 117 della Cost., co. 2, lettera *m*.

<sup>12</sup> Per un approfondimento di questa tematica concernente il diritto alla salute, i vincoli finanziari del bilancio pubblico e la regionalizzazione del Sistema sanitario nazionale si rimanda al contributo di DE IOANNA, FANTOZZI, *Livelli essenziali di cittadinanza e funzionamento della de-*

I vincoli di bilancio imposti dalle politiche di consolidamento decise in ambito nazionale e/o comunitario – oltre che esercitare effetti negativi sulla crescita e l’occupazione – sono dunque entrati in contraddizione con diritti costituzionalmente garantiti.

D’altra parte, come si è ricordato alla fine del precedente paragrafo, su suggerimento delle autorità comunitarie – che, però, non ha trovato posto in alcun trattato e, dunque, era lasciato alla discrezionalità dei paesi membri – il nostro Parlamento – a differenza di quanto è accaduto in altri paesi – nel 2012<sup>13</sup> ha deciso di inserire nella nostra Costituzione il vincolo del pareggio di bilancio che, con possibili deroghe consentite dalla valutazione del ciclo economico e dal verificarsi di eventi eccezionali, autolimita le proprie scelte di politica fiscale e la possibilità di ottemperare ad altri obiettivi, anche costituzionalmente rilevanti. Si è trattato sicuramente di una scelta incongrua da molti punti di vista, effettuata con lo spirito inopportuno di chi vuole essere “più realista del re”, che riduce unilateralmente la disponibilità degli strumenti di politica economica in nome di un malinteso senso del “rigore” finanziario, che è tanto più contraddittorio in quanto asimmetricamente imposto al bilancio pubblico sul quale ricadono gli oneri dei comportamenti poco rigorosi comunque possibili da parte degli operatori privati.

In ogni caso, la revisione dell’art. 81 della Cost. operata nel 2012 non intacca quanto previsto dagli artt. 32 e 117 richiamati poco sopra ai punti 1) e 2)<sup>14</sup>.

*mocrazia rappresentativa: il caso della sanità*, in PIZZUTI, *Rapporto sullo stato sociale*, cit., par. 3.2 e in PIZZUTI, *Rapporto sullo stato sociale 2015*, cit., par. 3.2.

<sup>13</sup> L. cost. 20 aprile 2012, n. 1 (“Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale”), le cui disposizioni si applicano a decorrere dall’esercizio finanziario relativo all’anno 2014.

<sup>14</sup> Cfr. i contributi di DE IOANNA, FANTOZZI, *Livelli essenziali*, cit., par. 3.2 e in PIZZUTI, *Rapporto sullo stato sociale 2015*, cit., par. 3.2. Cfr. anche DE IOANNA, *Tra diritto ed economia: la corte costituzionale fissa alcuni punti fermi, ma riapre un nesso cruciale* e D’ONGHIA, *Sostenibilità economica versus sostenibilità sociale nella legislazione previdenziale*, entrambi in corso di pubblicazione in *RGL*, n. 3 del 2015.



5. *La sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015 e il decreto legge del Governo n. 65/2015*

a) *La sentenza e la normativa preesistente sull'indicizzazione delle pensioni*

È nel contesto finora abbozzato degli effetti della crisi globale sulle relazioni tra diritti e risultati economici che può collocarsi una valutazione più prospettica della sentenza della Corte Costituzionale n. 70 del 2015 e del successivo d.l. 21 maggio 2015 n. 65 emanato dal Governo che recepisce solo in piccola parte gli effetti finanziari di quella sentenza.

La Corte ha dichiarato illegittimo<sup>15</sup> il provvedimento inserito nel d.l. 6 dicembre 2011 n. 201 (cosiddetto “Salva Italia”)<sup>16</sup> con il quale il Governo Monti, per gli anni 2012 e 2013 aveva ristretto la rivalutazione automatica all’inflazione alle sole pensioni d’importo fino a tre volte il trattamento minimo Inps (TM)<sup>17</sup>.

Nel regime antecedente il d.l. 201/2011, il cumulo dei trattamenti pensionistici percepiti da un individuo era rivalutato rispetto all’inflazione in misura che già non era piena, ma decrescente al suo aumentare, secondo un meccanismo a scaglioni<sup>18</sup>: al 100% fino a 3 volte il TM; al 90% tra 3 e 5 volte il TM; al 75% sopra 5 volte il TM.

Pochi mesi prima del d.l. 201/2011, il d.l. 6 luglio 2011 n. 98 aveva previsto, per il biennio 2012-2013, una riduzione al 70% della rivalutazione per le pensioni tra 3 e 5 volte il TM e il blocco per quelle superiori; ma quel provvedimento non divenne operativo poiché fu superato dal d.l. 201/2011. Va aggiunto che, per il triennio 2014-2016, la legge di stabilità per il 2014, (l. 27 dicembre 2013 n. 147, art. 1, co. 483) ha introdotto un nuovo metodo di rivalutazione, non più a scaglioni, ma in base all’importo complessivo del

<sup>15</sup> Con riferimento agli artt. 3, 36, co. 1, e 38, co. 2 Cost.

<sup>16</sup> Art. 24, co. 25 del d.l. 201/2011, convertito nello stesso mese di dicembre, con modificazioni, dall’art. 1, co. 1, dalla l. 214/2011.

<sup>17</sup> Nel 2011 il trattamento minimo, nell’importo definitivo, era pari a 468,35 mensili (6.076,59 annui), dunque la rivalutazione all’inflazione veniva bloccata per le pensioni d’importo superiore a 1.405,05 euro lordi mensili (1217,00 netti). Poiché la rivalutazione prevista per il 2011 era del 2,6%, le pensioni fino a tre volte il trattamento minimo saliva a 1441,59 euro; in base alla legge, le pensioni comprese tra euro 1405,05 e 1441,59 venivano comunque rivalutate fino alla cifra superiore.

<sup>18</sup> In base a quanto previsto dalla l. 23 dicembre 1998 n. 448, art. 34, co. 1, e dalla l. 23 dicembre 2000 n. 388, art. 69, co. 1.

trattamento pensionistico cumulato da ciascun individuo, che non è stato modificato dalla sentenza della Corte (100% fino a 3 volte il TM; 95% tra 3 e 4 volte il TM; 75% tra 4 e 5 volte il TM; 50% tra 5 e 6 volte il TM; 40% per il 2014 e 45% per il 2015 e il 2016, sopra 6 volte il TM).

*b) Le motivazioni della Corte*

La Corte ha motivato la sua sentenza ritenendo che con il blocco della perequazione all'inflazione delle pensioni operato nel dicembre 2011 “siano stati valicati i limiti di ragionevolezza e proporzionalità ... con irrimediabile vanificazione delle aspettative legittimamente nutrite dal lavoratore per il tempo successivo alla cessazione della propria attività”<sup>19</sup>. La Corte avverte anche il bisogno di ricordare che “...il criterio di ragionevolezza ... circoscrive la discrezionalità del legislatore e vincola le sue scelte all'adozione di soluzioni coerenti con i parametri costituzionali”.

È utile riportare la conclusione cui arriva la Corte: “L'interesse dei pensionati, in particolar modo di quelli titolari di trattamenti previdenziali modesti, è teso alla conservazione del potere di acquisto delle somme percepite, da cui deriva in modo consequenziale il diritto a una prestazione previdenziale adeguata. Tale diritto, costituzionalmente fondato, risulta irragionevolmente sacrificato nel nome di esigenze finanziarie non illustrate in dettaglio. Risultano, dunque, intaccati i diritti fondamentali connessi al rapporto previdenziale, fondati su inequivocabili parametri costituzionali: la proporzionalità del trattamento di quiescenza, inteso quale retribuzione differita (art. 36, primo comma, Cost.) e l'adeguatezza (art. 38, secondo comma, Cost.). Quest'ultimo è da intendersi quale espressione certa, anche se non esplicita, del principio di solidarietà di cui all'art. 2 Cost. e al contempo attuazione del principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, Cost. La norma censurata è, pertanto, costituzionalmente illegittima nei termini esposti”.

*c) Le conseguenze finanziarie della sentenza*

Quando nel dicembre 2011 il governo Monti varò il d.l. del 2011, la re-

<sup>19</sup> Più in dettaglio, la sentenza specifica che la norma censurata viola “il rispetto del criterio di adeguatezza di cui all'art. 38, secondo co., ... il principio di sufficienza della retribuzione di cui all'art. 36 Cost., ... la ragionevolezza ... di predisporre e perseguire un progetto di eguaglianza sostanziale, conforme al dettato dell'art. 3, secondo comma, Cost. così da evitare disparità di trattamento in danno dei destinatari dei trattamenti pensionistici”.

lazione tecnica stimava un risparmio di spesa complessivo per il periodo 2012-2015 (al netto degli effetti fiscali) di 11,1 miliardi di euro. Ma per valutare l'effetto finanziario della sentenza della Corte occorre tener conto<sup>20</sup> che abolendo il d.l. 201/2011, si è reintrodotta in termini di indicizzazione quanto il d.l. 98/2011 (abolito dal d.l. 201/2011) aveva già tagliato, il cui impatto per il periodo 2012-2015 è pari a 2,46 miliardi di euro. Inoltre, la valutazione tecnica sottostimava l'inflazione che poi si è realmente verificata nel 2012 e nel 2013<sup>21</sup>. Nel complesso, la sentenza implicava un aggravio di spesa pari a 16,6 miliardi per il periodo 2012-2015 (più gli interessi) e di 4,7 miliardi l'anno per il periodo successivo.

Il calcolo fatto dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio<sup>22</sup> (UPB) stima cifre di poco diverse: 17,6 miliardi per il periodo 2012-2015, 4,4 miliardi per il 2016<sup>23</sup>. La conseguenza sarebbe stata un aumento del rapporto deficit/Pil per il 2015 dal 2,5% previsto al 3,6%.

#### *d) Le critiche alla sentenza e il d.l. 65/2015*

La sentenza è stata criticata su diversi piani. Su quello dei rapporti istituzionali è stata biasimata la sua ingerenza nelle scelte della politica economica e redistributiva che spetterebbero al Governo. Dal punto di vista dei suoi effetti finanziari, la sentenza porrebbe seri problemi al bilancio pubblico e al rispetto dei vincoli europei. Nel merito delle sue conseguenze redistributive, è stata da più parti espressa la preoccupazione che il rimborso ai pensionati implicherebbe la sottrazione di risorse già destinate ad altri impieghi come quelli contro la povertà o quelli a favore dei giovani.

Con il sostegno di queste (e altre) motivazioni, il Governo, con il d.l. 65/2015 è intervenuto sui criteri di perequazione analizzati nella sentenza costituzionale, riconoscendo, per il biennio 2012-2013, una rivalutazione delle

<sup>20</sup> Cfr. MISIANI, *Pensioni, la voragine potrebbe superare i 16 miliardi*, Sito NENS (<http://www.nens.it/zone/index.php>), maggio 2015.

<sup>21</sup> La relazione tecnica del d.l. 201/2011 aveva stimato, per il 2012 e per il 2013, tassi d'inflazione, rispettivamente, del 2,6% e dell'1,9%; invece, i tassi d'indicizzazione per il calcolo della perequazione successivamente stabiliti dal MEF sono stati, rispettivamente, del 2,7% e del 3%.

<sup>22</sup> UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO, a cura di Maria Cristina Mercuri e Corrado Pollastri, *La rivalutazione delle pensioni dopo il decreto-legge 65/2015: effetti redistributivi e di finanza pubblica*, Focus tematico n. 4, 16 giugno 2015.

<sup>23</sup> Al lordo degli effetti fiscali, le cifre salgono, rispettivamente, a 24,1 miliardi e 6,7 miliardi di euro.

pensioni pari al 40% dell'inflazione per i trattamenti tra 3 e 4 volte il TM, al 20% per quelli tra 4 e 5 volte il TM e al 10% per quelli tra 5 e 6 volte il TM.

Per un pensionato con una prestazione pari a 3,5 volte il TM (1639 euro lordi nel 2011, pari a circa 1390 euro netti), dopo la sentenza, il rimborso completo per la mancata perequazione riferita al triennio 2012-2014 avrebbe dovuto essere di circa 3000 euro; a partire dal 2015, la sua pensione avrebbe dovuto essere maggiorata di circa 1230 euro annui.

A seguito del d.l. 65/2015, il rimborso per il biennio 2012-2013 sarà limitato al 40% e quello relativo al biennio 2014-2015 all'8%. Per i pensionati con prestazioni più elevate – che già prima del l. 214/2011 erano meno indicizzate – i rimborsi consentiti dal d.l. 65/2015 saranno progressivamente inferiori al crescere dell'assegno pensionistico ricevuto. Nell'insieme, l'intervento governativo limita al 12% l'onere relativo all'applicazione della sentenza della Corte che, complessivamente, riguarda i 4,4 milioni di pensionati con importi superiori a 3 volte il TM, ma concentra i rimborsi e le rivalutazioni prevalentemente su quelli tra loro con le pensioni più basse. Per la finanza pubblica, il governo ha riportato l'onere complessivo per il 2015<sup>24</sup> da un deficit aggiuntivo di 17,6 miliardi (pari a 1,1% del Pil), come derivava dalla sentenza, a 2,2 miliardi (0,13% del Pil).

#### *e) Considerazioni sulle critiche alla sentenza e sul d.l. 65/2015*

Come è stato ricordato nel paragrafo 2, la Costituzione stabilisce il perimetro entro cui vanno circoscritte tutte le leggi ordinarie e, dunque, anche le norme in materia economica. È poi indubbio che qualsiasi sentenza di qualunque corte possa essere commentata anche criticamente; tuttavia, sostenere che la Consulta non possa mettere in discussione il punto di sintesi che il legislatore, sulla base delle scelte del Governo, ha inteso determinare in materia di equilibrio di bilancio, significa mettere in crisi un tratto distintivo del costituzionalismo moderno: conoscere e valutare il punto di equilibrio tra i valori fondamentali tutelati dalla Costituzione.

Certo, si può ben capire il disagio di un governo che, in un periodo disgraziato (ma non frutto di una calamità naturale), nel quale una cifra inferiore a 1,5 miliardi di euro viene considerata un “tesoretto”, si trovi a dover

<sup>24</sup> In base alle norme europee, gli effetti finanziari di una sentenza – anche se originati da circostanze operanti in più anni – vanno imputati interamente all'anno in cui essa viene emessa.

fronteggiare un improvviso onere di bilancio di circa 18 miliardi. Nell'attuale contesto dell'Unione Europea, si può anche comprendere (non necessariamente giustificare), la preoccupazione di non incorrere in una procedura d'infrazione da parte della Commissione. Tuttavia, da un lato, i vincoli comunitari non hanno per noi una valenza più categorica della nostra Costituzione (come i tedeschi spesso ricordano per la loro); d'altro lato, il problema di bilancio posto all'attuale governo deriva da scelte improvvise fatte da un altro governo, ovvero dalla riforma Fornero-Monti del 2011, di cui si intravedono subito i numerosi elementi di "irragionevolezza" che sono stati in parte segnalati dalla Corte solo tre anni e mezzo dopo.

Quella riforma in un colpo solo creò quasi 380.000 "esodati" (anziani senza reddito da lavoro o da pensione); ridusse il *turn-over*, ostacolando l'accesso dei giovani al lavoro; aumentò l'età media degli occupati, incrementando il loro costo e riducendo la loro produttività e capacità innovativa; fece cassa per il bilancio pubblico riducendo l'adeguamento all'inflazione anche per pensioni di circa 1250 euro netti, ignorando altri redditi e ricchezze molto più cospicue che sarebbe stato più equo colpire. Quella riforma ha poi accentuato il processo di creazione in atto di un vero e proprio disastro sociale che si concretizzerà nel grande numero degli attuali giovani che non riusciranno a maturare una pensione decente. Sono tutte questioni anch'esse meritevoli di una valutazione non solo economica<sup>25</sup> ma anche di coerenza costituzionale.

Con riguardo più specifico alla presunta ingerenza della Corte sulle politiche redistributive, può essere utile ricordare che già immediatamente dopo le due riforme previdenziali del 1992 e 1995, la crescita della spesa pensionistica si ridusse, diventando simile a quella del Pil; dal 1996, il saldo tra le entrate contributive dell'intero sistema pubblico e le sue prestazioni previdenziali al netto delle ritenute fiscali diventò attivo in modo stabile e in misura crescente, fino a superare il 2% del Pil nel 2008. Attualmente (gli ultimi dati si riferiscono al 2013) il saldo è pari a circa 21 miliardi di euro; dunque il sistema pensionistico, ogni anno, contribuisce positivamente, e in misura consistente, a migliorare il complessivo bilancio pubblico. Nel frattempo, il rapporto tra la spesa pensionistica e il Pil è in discesa. Ma poiché la quota degli anziani sulla popolazione in età attiva continua ad aumentare, ne deriva che il rapporto tra pensione media e retribuzione media è in calo; attualmente il valore

<sup>25</sup> Per le quali si rimanda a PIZZUTI, *Rapporto sullo stato sociale 2015*, cit., capitolo 4.

della prima è pari a circa il 45% della seconda e scenderà fino al 33% nel 2036.

La preoccupazione dei giudici costituzionali espressa nella sentenza era dunque confortata dai numeri.

Più in generale, la “strategia” di politica economica in atto da oltre due decenni di comprimere i complessivi redditi da lavoro – salari e pensioni – sostenendo che servirebbe a rilanciare la nostra competitività (coerentemente alla prima delle due visioni richiamate nel paragrafo 1), oltre a peggiorare vistosamente la distribuzione del reddito, ponendo anche questioni di coerenza costituzionale in materia di garanzia dei diritti sociali, ha spinto ulteriormente il nostro sistema produttivo lungo il declino.

## 6. Conclusioni

Recenti sentenze della Corte costituzionale con effetti finanziari potenzialmente rilevanti per il bilancio pubblico hanno indirizzato l’attenzione di molti commentatori sul costo dei diritti e sulla loro sostenibilità economica valutata anche in rapporto ai vincoli restrittivi posti ai bilanci nazionali in sede comunitaria. Va tuttavia rilevato che tale impostazione data al dibattito non è neutrale, ma recepisce implicitamente la visione (del *trade-off*) secondo cui la spesa connessa all’assicurazione di diritti sociali, e più in generale la spesa sociale, sia da considerare, essenzialmente, un costo e non un investimento.

Una valutazione economica più lungimirante (della *complementarietà*) mostra invece che la spesa sociale e la garanzia dei diritti che essa sostiene, oltre a migliorare l’equità sociale e le condizioni di vita, contribuiscono a migliorare la produttività e la competitività dei sistemi produttivi sul piano della qualità e dell’innovazione in senso lato che è quello con effetti più duraturi e con interazioni positive sul più complessivo sviluppo sociale e civile.

Ma anche sussistendo condizioni di *trade-off* (che sarebbe comunque conveniente rimuovere con riforme strutturali del sistema produttivo, economico e sociale) i valori sociali e i connessi diritti trovano un loro livello minimo di garanzia nelle scelte di valore che regolano la convivenza sociale e civile fatte nelle costituzioni; questo è l’ambito dei criteri rispetto ai quali le leggi ordinarie e le scelte economiche devono risultare coerenti.

La crisi globale e le sue manifestazioni più acute sperimentate in Europa

e, ancor più, in Italia, pur mettendo in discussione anche dal punto di vista dei suoi risultati concreti il paradigma teorico neoliberista e le sue applicazioni europee in chiave di accentuata “austerità”, non hanno determinato, almeno finora, la revisione delle sue indicazioni di politica economica. Continuano invece le prescrizioni improntate alla riduzione del ruolo pubblico e al contenimento della spesa sociale intesi come ostacoli per il ritorno alla crescita. In questo contesto, anche i diritti – che devono essere garantiti dall’intervento pubblico – vengono valutati come elementi di freno alla creazione di ricchezza da parte dei mercati.

In Italia, recenti sentenze della Consulta che evidenziano l’incoerenza di alcune leggi ordinarie al dettato costituzionale in materia di diritti sono state valutate da più parti come un’interferenza rispetto alle scelte governative. Ma in tal modo: nel merito, si ignorano le conferme empiriche offerte dalla crisi alla inconsistenza della visione economica del *trade-off* che attribuisce alla spesa sociale e ai diritti un ruolo antagonista (anziché complementare) rispetto alla crescita economica; nel metodo, si contraddice la funzione stessa della Costituzione e della Corte costituzionale.

Proprio mentre i mercati e le scelte individuali confermano con penosa evidenza e su scala globale che non possono svolgere la loro azione positiva se lasciati privi di una efficace interazione con le istituzioni della collettività, le funzioni di queste ultime vengono ulteriormente limitate in nome di un approccio ideologico che non riesce a realizzare l’interesse generale e le indicazioni in suo nome sancite nella carta costituzionale.

