

## Maurizio Cinelli

### Sostenibilità economico-sociale e sindacato di legittimità costituzionale (ancora a proposito della sentenza n. 70 del 2015)\*

**Sommario:** **1.** Sentenze che costano e *welfare*. **2.** I diritti sociali tra sostenibilità economica e sostenibilità sociale. **3.** La perequazione automatica quale strumento di effettività delle tutele sociali. **4.** Quale tutela per le prestazioni pensionistiche “elevate”? **5.** Tra “proporzionalità” e “adeguatezza”: la doppia anima del sistema pensionistico. **6.** Vincoli veri e presunti della solidarietà intergenerazionale. **7.** Arrendersi alla prospettiva della “scarsità delle risorse”? **8.** Le prospettive del *welfare* tra sperimentazione e rigidità dei vincoli valoriali.

#### I. *Sentenze che costano e welfare*

L’ampiezza del dibattito suscitato da recenti pronunce della Corte costituzionale per i relativi esiti, particolarmente “sensibili” in ragione del “costo” (sentenze nn. 6, 10, 70 e 178 del 2015) – ma, prima tra tutte, dalla sentenza n. 70, che ha dichiarato l’illegittimità del blocco temporaneo della perequazione automatica delle pensioni, imposto dall’art. 24, comma 25, legge n. 214/2011 –, ha una valenza emblematica, perché investe, in una prospettiva di sistema, questioni di cruciale rilevanza costituzionale; ma anche (e, forse, soprattutto) perché quel dibattito, attraverso la sua stessa vivacità e varietà di accenti, rivela come la Corte, in particolare, con la suindicata pronuncia, abbia toccato un “nervo scoperto” dell’attuale società: il modo stesso di intendere il *welfare* e il suo ruolo nella realtà di oggi.

\* Lo scritto prende spunto dalla relazione svolta al Seminario sul tema “La sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale”, congiuntamente promosso dalla *Rivista giuridica del lavoro* e dalla *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, svoltosi a Roma il 9 settembre 2015 presso la Sala delle Colonne della Luiss.

## 2. I diritti sociali tra sostenibilità economica e sostenibilità sociale

Incontestabile è la particolare delicatezza delle questioni evocate dalla sentenza n. 70: quella del rapporto tra vincoli di bilancio e garanzia dei diritti fondamentali cd. costosi – quali sono, tipicamente, quelli connessi al rapporto previdenziale –, e quella relativa alla dialettica tra discrezionalità politico-legislativa e ambiti di incidenza del controllo di costituzionalità, e, dunque, in definitiva, tra la prima e la discrezionalità del Giudice delle leggi.

Sul modo con il quale la sentenza ha affrontato tali questioni non appare necessario dilungarsi nella presente occasione. La sentenza è stata oggetto dell'attenzione di numerosissimi commentatori (il sottoscritto compreso)<sup>1</sup>, sia “a caldo”, sia all'esito di più meditate riflessioni; appare opportuno, dunque, rinviare ai termini e agli esiti di quelle analisi<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> CINELLI, *Illegittimo il blocco della indicizzazione delle pensioni: le buone ragioni della Corte*, in *RDSS*, 2015, p. 429.

<sup>2</sup> Analisi ampiamente caratterizzate, nel complesso, da una sconcertante varietà di visioni e accenti. Senza pretesa di completezza e di rispetto della sequenza cronologica: direttamente in rete, PROSPERETTI, *Alla ricerca di una ratio del sistema pensionistico italiano*; SANDULLI, *La “telenovela” costituzionale della perequazione pensionistica*; CAZZOLA, *Pensioni: se la Consulta bombarda il quartier generale*; in *www.federalismi.it*, n. 10/2015, i contributi, rispettivamente, di: BOZZAO, MORANDO, CECCANTI, MORRONE, NORI, STERPA, SALERNO G.M.; in *Menabò di Etica ed economia*, 2015, i commenti: di GIUBBONI e di GRASSO; in *www.forumcostituzionale.it*, 2015, i commenti: di PEPE e di BALBONI. V., inoltre: CASSESE, *Le possibili strade della Corte*, in *Corriere della sera*, 12 maggio 2015; AINIS, *Politica e giustizia, la nuova contesa tra i poteri*, *ivi*, 21 maggio 2015; BARBERA, *La sentenza relativa al blocco pensionistico: una brutta figura per la Corte*, in *www.rivistaaic.it*, 2/2015; CINELLI e GIUBBONI, *Le pensioni nello Stato costituzionale: note minime sulla sentenza n. 70 e sul decreto legge n. 65*, in *Nuove tutele*, 2015, p. 69; PROSPERETTI, *L'immodificabilità delle pensioni e il problema del loro finanziamento nella sentenza n. 70*, *ivi*, p. 77; D'ONGHIA, *Sostenibilità economica versus sostenibilità sociale. La Corte costituzionale, con la sentenza n. 70/2015, passa dalle parole (i motivi) ai fatti*, in *RDSS*, 2015, p. 319; PESSI R., *Ripensando al salario previdenziale: la sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale*, in *MGL*, 2015, p. 400; ROMBOLI, *Il problema delle sentenze costituzionali “che costano” e il segreto della camera di consiglio*, in *FI*, 2015, I, c. 1867; FERRARI, *La perequazione delle pensioni fra adeguatezza e aspettative legittime*, *ivi*, c. 1869; LIETO e PASQUINO, *La Consulta decide: e poi?*, in *Il Mulino*, 2015, p. 655; SANDULLI, *Dal monito alla caducazione delle norme sul blocco della perequazione delle pensioni*, in corso in pubblicazione in *GCost*; FERRANTE, *Incostituzionale il blocco della perequazione delle pensioni*, in *DRI* 2015, p. 840; PERSIANI, *Ancora incertezze su adeguatezza e proporzionalità delle prestazioni pensionistiche*, in *GI*, 2015, I, 1, c. 1177; LEONE, *Progressività e ragionevolezza nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale: primi riflessi della sentenza n. 70/2015*, in *RIDL*, 2015, II, p. 215; GAROFALO D., *La perequazione delle pensioni: dalla Corte costituzionale n. 70 del 2015 al d.l. n. 65 del 2015*, in *LD*, 2015, p. 680; DE IOANNA, *Tra diritto ed economia: la Corte costituzionale fissa alcuni punti fermi, ma riapre un nesso cruciale*, in corso di pubblicazione in *RGL*.

Nella presente discussione, ci si può limitare a sottolineare, per andare all'essenziale, come detta sentenza si segnali per la valorizzazione dello statuto costituzionale dei diritti sociali di prestazione – dei quali esplicitamente ricorda il radicamento nei principi “cardine” di eguaglianza sostanziale e di solidarietà (artt. 2 e 3, comma 2, Cost.) –, a fronte della propensione, sempre più diffusa, ad assegnare una sorta di pregiudiziale prevalenza gerarchica al principio dell'equilibrio di bilancio, di cui al nuovo testo dell'art. 81 Cost. (e alla c.d. legge “rinforzata” n. 243/2012).

Ciò non significa – come, “a caldo”, è stato argomentato da alcuni – che, in tale occasione, la Corte abbia sottovalutato il vincolo posto da quest'ultimo precetto costituzionale. Da una attenta lettura si può ricavare, piuttosto, come essa abbia inteso riposizionare il principio dell'equilibrio di bilancio nella prospettiva di un reale, fattivo bilanciamento con gli altri valori costituzionalmente protetti (nella specie, quelli considerati dagli artt. 3, 36 e 38 Cost.); e tanto, nell'evidente presupposto che neppure quando contingenze economiche e finanziarie particolarmente rilevanti impongano misure di contenimento della spesa i diritti pensionistici possano essere abbandonati a scelte politiche che, in nome dell'emergenza finanziaria e dell'esigenza di contenere i costi, pretendano, appunto, una sorta di immunità dal controllo sostanziale di legalità costituzionale. Che credito potrebbe attribuirsi, del resto, ad un'impostazione concettuale, che fosse intesa ad accreditare, nei fatti, che tanto più consistente è il sacrificio imposto ai diritti sociali (in nome, appunto, di ragioni di risparmio finanziario), tanto più “resistente” al sindacato costituzionale deve essere la norma che quel sacrificio economico imponga?

Volendo sintetizzare, si può, dunque, affermare che la recente sentenza ha il merito di avere, sì, avvertito il problema che pone l'esigenza di garantire l'equilibrio di bilancio; e, pur tuttavia, di aver inteso richiamare con forza<sup>3</sup> l'attenzione sui “diritti” e sulla necessità di uno scrupoloso, adeguato bilanciamento tra due obiettivi – quello della sostenibilità economica e quello della sostenibilità sociale – che, in nessun caso, possono essere vissuti come obiettivi antagonisti o di diversificata gerarchia. In sostanza, la sentenza si allinea con la tesi interpretativa che evidenzia come il principio dell'equilibrio di bilancio non possa esser concepito come un “supervalore”.

Un segnale particolarmente significativo e apprezzabile, dunque, quello

<sup>3</sup> Dopo il “monito” espresso da C. Cost. 11 novembre 2010 n. 316 del 2010, in *GI*, 2011, I, 1, c. 877, con nota di PESSI R.

che la sentenza n. 70 ha così offerto, specie in un periodo, come l'attuale, nel quale sempre più spesso – troppo spesso – il settore previdenziale risulta essere bersaglio privilegiato delle manovre di politica finanziaria, e i diritti cui esso presiede finiscono per essere pesantemente conculcati dalle “ragioni” dell'economia.

### 3. *La perequazione automatica quale strumento di effettività delle tutele sociali*

Il giusto valore della sentenza, in ogni caso, non potrebbe essere colto, se non si prestasse la dovuta considerazione, innanzitutto, alla valenza tecnica e concettuale della perequazione automatica delle prestazioni pensionistiche: un meccanismo, risalente all'art. 10, legge n. 903/1965, che, come è noto, è funzionale alla conservazione del valore reale delle prestazioni, e che, dunque, vale ad assicurare effettività al principio dell'“adeguatezza” di cui all'art. 38, comma 2, Cost. Palese è il collegamento ideale, in tal senso, della sentenza n. 70 con quanto già espresso, a suo tempo, dalla Corte con la nota sentenza n. 497/1988 sull'indicizzazione dell'indennità di disoccupazione<sup>4</sup>.

La perequazione, dunque, pur non godendo di garanzia costituzionale (sentenze n. 62/1999, n. 256/2001, n. 531/2002) – è scontato che l'effettività del principio dell'“adeguatezza” potrebbe essere conseguita, ad esempio, anche attraverso periodici interventi legislativi *ad hoc* di rideterminazione degli importi delle prestazioni stesse –, idealmente fa corpo con quello stesso principio costituzionale.

Per tale ragione, l'adeguamento non può essere meramente nominale, né essere vanificato (in assenza di strumenti alternativi) da una passiva soggezione al processo di incremento del costo della vita, o pregiudizialmente sacrificato a mere istanze di contenimento della spesa.

### 4. *Quale tutela per le prestazioni pensionistiche “elevate”?*

Ribadito ciò, non può in alcun modo essere contestato, però, che, quando cogenti esigenze di contenimento della spesa (cioè, di sostenibilità economica) lo richiedano – ma anche nei casi in cui lo richiedano, in ipotesi,

<sup>4</sup> C. Cost. 27 aprile 1988 n. 497, in *GI*, 1989, I, I, c. 171.

esigenze di riconduzione del sistema (o di segmenti di esso) ad una più compiuta equità –, il legislatore sia legittimato a procedere tanto a prelievi “diretti” sulle pensioni nelle forme che ritenga opportune (fermo, beninteso, il rispetto, del criterio della ragionevolezza: v., ad esempio, sentenze n. 166/2012 e n. 69/2014), quanto a quel particolare prelievo “indiretto”, che si realizza, appunto, tramite il temporaneo blocco della relativa perequazione automatica. È da ribadire, peraltro, che in entrambi i casi, per quanto già osservato, il vaglio di costituzionalità è destinato ad esercitarsi, *in primis*, in riferimento al suddetto parametro dell’adeguatezza.

Si può assumere che altrettanto debba valere quando si tratti della perequazione di prestazioni pensionistiche “elevate”?

Per poter rispondere a siffatto, delicato quesito, occorre muovere dalla considerazione che, anche se elevata, l’entità della prestazione cui quell’automatismo è destinato ad accedere corrisponde – in via di principio, e in difetto di inequivoche indicazioni contrarie – a quanto il legislatore ordinario, nell’ambito, sì, della sua discrezionalità, ma da presumere improntata, in via di massima, ai precetti costituzionali, a suo tempo ha considerato come trattamento “adeguato”; un trattamento, dunque, anch’esso destinatario (in via di principio) della garanzia di cui all’art. 38, comma 2, Cost.

Già per tale ragione non mi sembra condivisibile quella, pur radicata, giurisprudenza della Corte (ad esempio, sentenze n. 227/1997 e n. 33/2013) che pone una distinzione netta tra la pensione minima e le altre, per postulare che solo il conseguimento della pensione al minimo è un bene costituzionalmente protetto, mentre intangibile sarebbe la discrezionalità che il legislatore può esercitare nella determinazione dell’ammontare delle altre.

In realtà, sebbene debba convenirsi sul fatto che, da un lato, l’“adeguatezza” cui si riferisce la garanzia costituzionale, in quanto funzionale alla soddisfazione di “bisogni socialmente rilevanti” (e solo di essi), non possa superare un certo importo – indubbiamente di problematica individuazione, nella sua materialità, ma, a ben considerare, a causa di un sostanziale disimpegno da parte degli studiosi, la circostanza va rimarcata, nell’elaborazione di opportuna strumentazione definitoria –, e che, da un altro lato, il legislatore ordinario, nel regolare la materia pensionistica di determinati settori o situazioni, possa spingersi o essersi spinto, nei fatti, ben oltre quel limite (come gli è consentito, d’altronde, dalle discrezionali prerogative che gli appartengono), deve darsi per certo che quella garanzia non si ferma al “minimo”.

Valgano, al proposito, già le considerazioni di cui sopra; ma altrettanto può ricavarsi (come conferma un'ampia, nota letteratura) già dal semplice confronto testuale del canone dell'"adeguatezza", di cui al comma 2, con quello della "sufficienza", di cui al comma 1 del medesimo art. 38 Cost.

5. *Tra "proporzionalità" e "adeguatezza": la doppia anima del sistema pensionistico*

Da più parti si è rimproverato alla sentenza n. 70 di essere stata troppo "fedele", nella propria visione dell'assetto costituzionale del sistema pensionistico, a quella sua stessa, tralatticia giurisprudenza (v. già la sentenza n. 26/1980)<sup>5</sup> a termini della quale, attraverso la generalizzazione di quanto a suo tempo poteva considerarsi giustificato nei confronti dei trattamenti di quiescenza del pubblico impiego, la pensione viene ancora concepita come forma di retribuzione differita (sentenze n. 3/1966, nn. 8 e 275/1976, n. 286/1987, n. 501/1988), e, dunque, come tale, direttamente ricadente nel raggio applicativo del criterio di proporzionalità, di cui al primo comma dell'art. 36 Cost.

In effetti può colpire detto perdurante richiamo ad una categorizzazione delle prestazioni pensionistiche come retribuzione differita, categorizzazione che può giudicarsi ormai superata da tutta la più recente evoluzione dell'ordinamento, e, dunque, di fatto, anacronistica. Stupisce meno (anzi, non deve stupire) l'"apertura" all'impostazione "meritocratica" del sistema pensionistico, che a quel richiamo risulta sotteso.

Vero è, infatti, che la pensione, proprio in quanto "frutto del lavoro", non può prescindere del tutto dalle caratteristiche modali e temporali di quest'ultimo; ed è quanto materialmente evidenzia, d'altronde, l'intera legislazione pensionistica, *pre* e *post* riforma del 1995.

In fondo, già lo stesso assolvimento al dovere di lavorare in funzione del "progresso materiale o spirituale della società", sancito dall'art. 4, comma 2, Cost. (dovere del quale è inequivoca espressione l'apporto della contribuzione previdenziale, a sua volta parametrata sui corrispettivi del lavoro svolto), offre, a ben considerare, una testuale giustificazione (costituzionalmente radicata) alla pretesa di un trattamento pensionistico che dia concreto riscontro al "me-

<sup>5</sup> C. Cost. 13 marzo 1980 n. 26, in *GCost*, 1980, I, p. 444, con nota di PERSIANI.

rito” di chi abbia pienamente e correttamente assolto quel dovere nei confronti della comunità. Una conferma emblematica e illuminante, questa, se vogliamo, al più alto livello, della doppia anima che caratterizza la struttura costituzionale del sistema previdenziale nazionale (già significativamente confermata, d'altronde, dalla conversione dal retributivo al contributivo del criterio di calcolo delle pensioni, ad opera della legge n. 335/1995): “solidaristica”, per un altro verso, “meritocratica” (che non necessariamente vuol dire “proporzionalistica”), per un altro verso; in un contesto dove la stessa logica costituzionale richiede il reciproco bilanciamento dei due termini: lo scostamento tra pensioni e retribuzioni correnti deve essere, in ogni caso, “sopportabile”, ha specificato la Corte con la sentenza n. 226/1993.

#### 6. *Vincoli veri e presunti della solidarietà intergenerazionale*

La sentenza n. 70 è stata criticata, per altro verso, perché non si sarebbe fatta il dovuto carico degli equilibri specifici del sistema previdenziale, e, dunque, degli interessi delle generazioni a venire.

Si tratta di critica autorevolmente espressa e ampiamente condivisa<sup>6</sup>, che, però, può essere giudicata fragile e, al fondo, non convincente.

Innanzitutto, considerato che la cosiddetta solidarietà intergenerazionale è una sorta di “catena”, risulta alquanto imbarazzante farsi carico della sorte degli anelli successivi di quella catena e, nel contempo, trascurare che l’anello attuale, sul quale si pretende di incidere, è sostenuto da quelli che lo hanno preceduto; sicché un (programmatico) indebolimento di esso in funzione di esigenze a venire non può non suonare come una sorta di tradimento della presente generazione, quale effettiva destinataria delle tutele tempo addietro programmate (anche finanziariamente) per l’oggi.

Vero è, infatti, che il contenimento delle pensioni in corso è destinato a penalizzare (in una parte certamente non trascurabile di casi) proprio chi, a suo tempo, fondando le sue stesse scelte di vita sulle “promesse” del legislatore dell’epoca, ha contribuito ad alimentare e sostenere, con la propria contribu-

<sup>6</sup> Cfr., in particolare, il commento alla sentenza n. 70 di PERSIANI, *op. cit.*, e, in precedenza, più diffusamente, ID, *Crisi economica e crisi del welfare state*, in *DLRI*, 2013, p. 641; nonché, seppur, in una diversa prospettiva, LUCIANI M., *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in *DSoc*, 2008, p. 145; BIFULCO, *Diritti e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008.

zione – e, spesso, senza conseguire poi particolari, personali vantaggi (si pensi ai numerosi lavoratori con carriere retributive sostanzialmente stabili) – quelle “generosità” del sistema contro le quali oggi si reagisce; e senza che (in ipotesi) il risparmio che così si programma possa, neppure *pro parte*, essere “dirottato” verso forme atte a compensare, in qualche modo, il sacrificio economico di allora (naturalmente nei casi in cui esso effettivamente vi sia stato), e comunque la subita destabilizzazione dei programmi di una vita.

Paradossalmente, dunque, la misura appare suscettibile di risolversi, essa stessa, in un *vulnus* a quel vincolo della solidarietà intergenerazionale, che pur si invoca: un *vulnus*, in definitiva, alle stesse logiche di convivenza delle quali quel sistema è espressione.

Con ciò non si vuol di certo sostenere che non ci si debba preoccupare degli svolgimenti futuri del sistema delle pensioni e del destino delle generazioni a venire. Non si può trascurare, tuttavia, che è proprio il raffronto degli interessi delle contrapposte generazioni che evidenzia, nella prospettiva che qui si considera (“trasferimento” di risorse attuali ad impieghi futuri), aspetti di forte equivocità.

Se si considera la situazione con sufficiente distacco, infatti, non si può non riconoscere che il diritto a poter disporre di mezzi adeguanti alle esigenze future di vita ha un valore comparativo nettamente superiore per coloro che, avendo concluso il periodo di vita lavorativa, non hanno più alcuna concreta possibilità – a differenza degli appartenenti alla generazione più giovane, e, dunque, ancora in attività o potenzialità di lavoro – di provvedersi di rimedi aggiuntivi o surrogatori della perdita delle aspettative sulle quali, a suo tempo, ciascuno aveva fondato il proprio personale progetto di vita. In fondo, la stessa innovazione, rappresentata dalla introduzione della previdenza complementare come “secondo pilastro” del sistema, è stata concepita proprio in funzione di sostegno delle nuove generazioni, in vista di un periodo di restrizioni dell’intervento del “primo pilastro”.

In ogni caso, ci sarebbe da chiedersi quale credibilità (*rectius*, razionalità) possa, in ipotesi, essere riconosciuta all’imposizione di sacrifici attuali a diritti sociali fondamentali, in funzione di una soluzione pregiudizialmente bloccata e unidimensionale – quella, appunto, della destinazione delle risorse risparmiate all’alimentazione finanziaria delle pensioni delle future generazioni –, la cui effettiva attuazione, però, non può credibilmente essere in alcun modo garantita, se non altro per difetto di specifici strumenti di controllo o di giustiziabilità; ma anche a causa delle tante variabili, destinate, con ogni verosi-

miglianza, ad intervenire nel tempo e a cambiare irrimediabilmente le “carte in tavola”.

E si potrebbe anche obiettare che si tratta di una prospettiva imposta in nome, da un lato, di esigenze a venire, solo approssimativamente definite o definibili; e, da un altro lato, di un “equilibrio di bilancio” (che non vuol dire “pareggio”, si badi bene), esplicitamente concepito e accettato dalla stessa norma costituzionale come situazione non predefinita, ma oscillante (art. 81, comma 1, Cost.) tra “fasi avverse” e “fasi favorevoli del ciclo economico”.

Alla luce di tali riflessioni, ancorché schematiche, c’è da chiedersi se l’argomento di critica alla sentenza n. 70/2015, che fa leva sul patto intergenerazionale, in forza della sua indubbia suggestione non finisca per mettere in ombra quanto, viceversa, è realmente in grado di condizionare gli svolgimenti futuri del sistema di *welfare*: la volontà politica di prendere in considerazione (anche) la possibilità di distogliere da altre utilizzazioni le risorse necessarie alla tutela dei diritti sociali fondamentali, non escluso, ovviamente, il ricorso alla leva fiscale.

Non può sfuggire, d’altro canto, che la giustificazione di misure recessive in materia di pensioni, fondata sul “patto tra generazioni” (sacrificare le pensioni oggi, per consentire il pensionamento domani), concettualmente implica, a ben considerare (e a tacer d’altro), proprio quel “controllo sulla destinazione delle risorse”, che, invece, in via generale, si dà per esclusa dalle possibilità di sindacato della Corte. Un controllo che, oltretutto, come testé osservato, nella specie sarebbe materialmente impossibile, stanti la proiezione della complessiva vicenda su di un arco temporale necessariamente assai lungo, esposto, dunque, all’interferenza delle inevitabili, sopravvenienti contingenze.

Questione ben diversa è quella dei rimedi da apprestare per eliminare o ridurre le non poche e innegabili iniquità dell’attuale sistema.

In tale prospettiva, però, il vincolo determinato dal “patto tra generazioni” non appare essere la leva giusta sulla quale fare forza. Centrali sono, piuttosto, i problemi che pone l’esigenza di una corretta individuazione di idonei criteri, atti a selezionare, innanzitutto, le situazioni che, in nome di una maggiore equità, siano realmente meritevoli di essere rivisitate – scontato essendo il fatto che, come già accennato, non tutti i pensionati beneficiari del calcolo retributivo possono considerarsi essere stati “pregiudizialmente” favoriti –, e che valgano ad individuare, in secondo luogo, le misure idonee ad ottenere il risultato suddetto.

È di detti criteri, dunque, che, *in primis*, occorre preoccuparsi, e con una

cura particolare. Un'analisi e, rispettivamente, una calibratura che, come è evidente, richiedono entrambe particolari approfondimenti e molti distinguo, e non possono di certo essere affrontate con logiche generalizzanti o massimaliste.

### 7. *Arrendersi alla prospettazione della "scarsità delle risorse"?*

Volendo tirare le fila delle schematiche considerazioni sin qui svolte, l'impressione è che l'impatto mediatico – e anche emotivo – che la recente sentenza n. 70 della Corte costituzionale ha incontrato in gran parte dipenda anche dal fatto che, come osservato all'inizio delle presenti riflessioni, il relativo *dictum* ha toccato un "nervo scoperto" della società civile e politica; precisamente, detta sentenza ha, innanzitutto, riacutizzato ragioni di critica – o, se vogliamo, di risentimento – che tuttora, nonostante i reiterati, specifici interventi di riforma in senso rigorista, sedimentatisi nel corso degli ultimi lustri, il vigente sistema delle pensioni può suscitare.

In altre parole, appare quasi trattarsi di una sorta di "resa dei conti" (inutile dire fino a che punto tardiva) sia con la risalente riforma Brodolini, sia con la più recente riforma Dini: la prima, per la eccessiva "generosità" del criterio di calcolo retributivo delle pensioni (seppur "calmierato" da un "tetto"), adottato in una prospettiva – quella del sostanziale mantenimento del tenore di vita raggiunto al termine della carriera lavorativa – da tempo divenuta del tutto anacronistica, e vissuto, anzi, come causa delle principali disfunzioni dalle quali il sistema pensionistico è tuttora affetto; la seconda, per il compromesso del troppo lungo periodo transitorio accordato alla sopravvivenza di quel criterio di calcolo, una volta assunta la (salutare) decisione di "convertire" il sistema pensionistico al più ragionevole ed equo (anche in prospettiva "meritocratica") calcolo contributivo.

Poiché è scontato che non è dei (perduranti) difetti del vigente sistema previdenziale (veri o presunti che essi siano) che la Corte avrebbe potuto farsi carico (neppure) con la sentenza qui più volte richiamata, si appalesa come l'aspetto controverso che ha alimentato e acceso le polemiche in questione sia altro: precisamente, quello che attiene al grado di condivisione delle logiche del *welfare* da parte della società attuale, nelle sue diverse espressioni e articolazioni.

Appare innegabile, in effetti, che le forze di governo, nel trincerarsi die-

tro la formula della “scarsità delle risorse”, quando si tratta di diritti sociali fondamentali, nei fatti finiscano per eludere, come già accennato, una questione fondamentale: questione che è non tanto (o non soltanto) se vi siano, o meno, le risorse per soddisfare in misura adeguata detti diritti, quanto se vi sia, o meno, la volontà politica di destinare a tale impiego le somme necessarie, distogliendole da altre utilizzazioni, fino a porle, se del caso, addirittura a carico della fiscalità.

Semberebbe quasi di poter cogliere in detto atteggiamento una sorta di metamorfosi dello stesso fondamentale principio di solidarietà. Un principio, invero, storicamente “tributario” del sistema previdenziale – perché essenzialmente destinato a determinare un flusso di risorse dall’esterno (solidarietà generale) o, al massimo, circolante all’interno del sistema stesso (nel senso della redistribuzione della ricchezza internamente alla platea dei pensionati/pensionandi) –, che, però, attualmente, appare sempre più sospinto – anche per effetto di più o meno giustificate imposizioni “esterne”, quali sono quelle promananti dalle autorità comunitarie – in una direzione del tutto diversa: cioè, a farsi flusso di risorse che muovono dall’interno del sistema previdenziale nella direzione dei fabbisogni (veri o presunti) della società civile: con quanto di anomala sovrapposizione, in *surplus*, con i criteri dell’imposizione fiscale, è facile intuire.

La questione, al fondo, può essere espressa in termini ancor più crudi: il *welfare* è da apprezzare come fattore di ricchezza e sviluppo sociale e economico (e, dunque, come obiettivo da sostenere), o è da temere come fonte di costo e dispendio di risorse altrove allocabili (e, dunque, da contenere, se non da rifuggire)?

Si tratta di interrogativi inquietanti, che, come è evidente, rimandano a contrapposizioni interne al corpo sociale, ma anche, e correlativamente, allo stato di crisi dei modelli storici di tutela dei diritti e, in definitiva, del fondamento stesso del costituzionalismo<sup>7</sup>.

Non occorre ricordare come nel nostro paese emblematiche di detta situazione siano già le ben note politiche di progressiva, ingravescente riduzione dello statuto protettivo del lavoro, drammaticamente in atto ormai da alcuni anni. Un problema, invero, che affligge, in maniera conclamata, come sappiamo – e con reciproche interazioni –, non solo il nostro paese, ma l’intero contesto dei paesi dell’Unione europea.

<sup>7</sup> Cfr. GIUBBONI, *Lavori e diritti in crisi: il caso italiano in prospettiva europea*, in *PD*, 2015, p. 257.

8. *Le prospettive del welfare tra sperimentazione e rigidità dei vincoli valoriali*

In una realtà che è, come quella testé evocata, complessa e in movimento, in affannosa ricerca di nuove vie – e, tuttavia, senza l’ausilio di una vera bussola che la governi, o una chiara visione del futuro –, si può assumere che la Corte costituzionale con la sentenza n. 70, idealmente ci ammonisca che quel processo evolutivo, sia pure frutto di una crisi generalizzata, non può eludere il confronto con alcuni “punti fermi”.

E, in effetti, se è incontestabile che la riflessione sulle trasformazioni globali del recente periodo è inevitabilmente destinata a dare spazio a scelte inedite, va preso atto, nel contempo, anche del fatto che non tutto può risolversi con la mera “sperimentazione”, al di fuori di un preciso disegno o di precisi valori di riferimento. Se si vuole che la società in cui viviamo non rischi di perdere la propria identità, e di pregiudicare, così, con i valori che la hanno storicamente caratterizzata e fatta progredire, lo stesso livello di civiltà raggiunto, appare indispensabile, infatti, che la sperimentazione di nuovi percorsi avvenga senza perdere di vista ben precisi e solidi riferimenti valoriali.

Ed è proprio a questo proposito, come mi sembra, che si ripropone con forza il ruolo del giudice costituzionale, quale “garante delle rigidità” della Costituzione (come è stato icasticamente osservato), o, se si preferisce, dei dati qualificanti il livello di civiltà che la nostra Carta fondamentale esprime. Ruolo che, per quanto fin qui osservato, la recente sentenza, cui più volte si è fatto qui riferimento, appare aver interpretato con puntuale, fattiva e altamente pedagogica determinazione.

### **Abstract**

La Corte costituzionale ha riaperto il dibattito sui diritti sociali. In particolare, in merito al rapporto tra “sostenibilità economica” e “sostenibilità sociale”, la Corte ha evidenziato come il principio dell’equilibrio di bilancio non possa essere concepito come un valore destinato a prevalere sugli altri valori di rilevanza costituzionale.

The constitutional Court has reopened the debate on the social rights. Particularly, regarding the relationship among “economic sustainability” and “social sustainability”, the Court has underlined as the principle of the equilibrium of budget cannot be conceived as a value destined to prevail on the other values of constitutional importance.

### **Key words**

Diritti sociali, principio del pareggio di bilancio, adeguatezza delle prestazioni sociali, rivalutazione automatica, solidarietà intergenerazionale.

Social rights, principle of the balance of budget, adequacy of the social performances, automatic revaluation, intergenerational solidarity.

