

Sostenibilità economica e sostenibilità sociale nella recente giurisprudenza costituzionale

Maurizio Cinelli

1. L'ampio dibattito suscitato da recenti pronunce della Corte costituzionale in materie "sensibili", soprattutto in ragione del "costo" (sentenze nn. 6, 10, 70 e 178 del 2015) – ma, prima tra tutte, dalla sentenza n. 70, sul blocco temporaneo della perequazione automatica delle pensioni, imposto dall'art. 24, comma 25, legge n. 214 del 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 di accenti, rivela (come subito cercherò di illustrare) che la Corte ha toccato – in particolare, con quest'ultima pronuncia – un "nervo scoperto" dell'attuale società: il modo stesso di intendere il *welfare* e il suo ruolo nella realtà di oggi.

2. Delicatissimo è indubbiamente il carattere delle questioni evocate dalla sentenza n. 70: quella del rapporto tra vincoli di bilancio e garanzia dei diritti fondamentali c.d. 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. Su come la sentenza abbia affrontato tali questioni non appare opportuno dilungarsi nella presente occasione, considerato che la stessa è stata oggetto dell'attenzione di numerosissimi commentatori (compreso il sottoscritto), sia "a caldo", sia all'esito di più meditate riflessioni; si può, dunque, tranquillamente rinviare (per tali specifici aspetti) ai termini e agli esiti di quelle analisi.

Nella presente occasione si impone, semmai, di sottolineare, riassuntivamente, come la suddetta sentenza si segnali per la valorizzazione dello statuto costituzionale dei diritti sociali di prestazione – dei quali esplicitamente ricorda il radicamento nei principi 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 del 2012).

Ciò non significa – come pure, "a caldo", è stato argomentato da alcuni – che, in tale occasione, la Corte abbia sottovalutato il vincolo posto da quest'ultimo precetto costituzionale. È da ritenere che essa abbia inteso, piuttosto, riposizionare il principio dell'equilibrio di bilancio nella prospettiva di un reale, fattivo bilanciamento con gli altri valori costituzionalmente protetti (nella specie, quelli consentiti dagli artt. 3, 36 e 38 Cost.); e tanto, nell'evidente (a mio avviso, pienamente condivisibile) 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 di ragioni di risparmio finanziario), tanto più “resistente” al sindacato costituzionale deve essere la norma che quel sacrificio imponga?

In sostanza, alla recente sentenza va riconosciuto 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 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 (il principio dell'equilibrio di bilancio non è un supervalore). Un segnale particolarmente significativo e apprezzabile, dunque, quello che essa 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 risultano pesantemente conculcati dalle “ragioni” dell'economia.

3. Il giusto valore della sentenza, comunque, 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 (introdotto già dall'art. 10, legge n. 903 del 1965) che 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, con quanto già espresso, a suo tempo, dalla Corte con la nota sentenza n. 497 del 1988 sull'indicizzazione dell'indennità di disoccupazione.

La perequazione, dunque, pur non godendo di garanzia costituzionale (sentenze n. 62 del 1999, n. 256 del 2001, n. 531 del 2002) – è scontato che l'effettività del principio dell'“adeguatezza” potrebbe essere conseguita, ad esempio, anche attraverso periodici interventi legislativi *ad hoc* di rivalutazione delle prestazioni stesse –, fa corpo con quello stesso principio costituzionale; essa, dunque, non può essere meramente nominale, né essere vanificata (in assenza di strumenti alternativi) da una passiva soggezione al processo di incremento del costo della vita, o pregiudizialmente sacrificata a mere istanze di contenimento della spesa.

4. Ribadito ciò, non può 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, esigenze di (riconduzione ad) equità del sistema, o di segmenti di esso –, 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 del 2012 e n. 69 del 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 valga 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 della sua discrezionalità, a suo tempo ha considerato come trattamento "adeguato"; un trattamento, dunque, anch'esso destinatario (in via di massima) 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 del 1997 e n. 33 del 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 che 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 (seppur di problematica individuazione, nella sua materialità: ma per responsabilità di carente elaborazione da parte della scienza giuridica – la circostanza va rimarcata – di opportuni strumenti concettuali), e che, nei fatti, il legislatore ordinario, nel regolare la materia pensionistica di determinati settori o situazioni, possa spingersi o essersi spinto ben oltre quel limite (come gli è consentito, d'altronde, dalle discrezionali prerogative che gli appartengono, purché esercitate non irrazionalmente), deve darsi per certo che quella garanzia non si ferma al "minimo".

Valgano, al proposito, le considerazioni di cui sopra. Ma altrettanto, a ben considerare, inequivocabilmente e testualmente si ricava (come conferma, d'altra parte, un'ampia, nota letteratura) già dal semplice confronto del canone dell'"adeguatezza", di cui al comma 2, con quello della "sufficienza", di cui al comma 1 del medesimo art. 38 Cost.

5. 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, tralasciata giurisprudenza (v. già la sentenza n. 26 del 1980), 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 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 stupire detto perdurante richiamo ad una categorizzazione delle prestazioni pensionistiche come retribuzione differita che può giudicarsi anacronistico, in quanto quella categorizzazione può dirsi ormai superata da tutta la più recente evoluzione dell'ordinamento. Stupisce meno l'"apertura" all'impostazione "meritocratica" del sistema pensionistico, che a quel richiamo risulta sotteso.

Innanzitutto, infatti, la pensione, proprio in quanto "frutto del lavoro", non può prescindere dalle caratteristiche modali e temporali di quest'ultimo (come evidenzia, d'altra parte, l'intera legislazione pensionistica, *pre* e *post* riforma del 1995). Già lo stesso assolvimento al dovere di lavorare, in funzione del "progresso materiale o spirituale della società", sancito dall'art. 4, comma 2, Cost. (e 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 che dia riscontro – necessariamente, anche nel momento del pensionamento – al "merito" di chi abbia pienamente e correttamente assolto quel dovere nei confronti di tutta la società. Una conferma emblematica

e illuminante, questa, se vogliamo, della doppia anima che caratterizza la struttura costituzionale del sistema previdenziale nazionale, espressa chiaramente, d'altronde, dalla conversione al calcolo contributivo di calcolo delle pensioni, ad opera della legge n. 335 del 1995): "solidaristica", per un 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 "sopportabile": così la sentenza n. 226 del 1993).

6. Per altro verso, si è sostenuto che la sentenza n. 70 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, che, però, a me sembra 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 e, nel contempo, trascurare che l'anello attuale – quello sul quale si pretende di incidere – è sostenuto da quelli che lo hanno preceduto; sicché un suo (programmatico) indebolimento in vista di esigenze future non può non suonare come una sorta di tradimento della generazione passata, quale effettiva destinataria delle tutele attuali.

Vero è, infatti, che il contenimento delle pensioni di oggi 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 contribuzione – e, spesso, senza particolari, personali vantaggi (si pensi ai lavoratori con carriere retributive sostanzialmente stabili) –, quelle "generosità" del sistema che oggi si contestano e/o sopprimono, e senza che (in ipotesi) il risparmio così realizzato (o da realizzare) possa in alcun modo essere "dirottato" verso forme atte a compensare il sacrificio economico di allora e la attuale perdita di "stabilità". Paradossalmente, dunque, una misura che rischia di risolversi, essa stessa, in un *vulnus* a quel vincolo della solidarietà intergenerazionale, che pur si invoca, e, dunque, 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 indubbia equivocità.

Se si considera la situazione con sufficiente distacco, infatti, non si può non riconoscere che il diritto a poter disporre di mezzi adeguati 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 delle giovani generazioni, ancora in attività o potenzialità di lavoro – di provvedersi di rimedi aggiuntivi o surrogatori della perdita delle aspettative sulle quali, a suo tempo, avevano fondato il proprio progetto di vita.

D'altra parte, c'è da chiedersi quale credibilità (*rectius*, razionalità) potrebbe essere riconosciuta all'imposizione di sacrifici attuali a diritti sociali fondamentali, in una prospettiva

pregiudizialmente bloccata e unidimensionale (quella, appunto, della destinazione delle risorse risparmiate all'alimentazione finanziaria delle pensioni delle future generazioni), che, però, concretamente non può essere in alcun modo garantita, se non altro per difetto di specifici strumenti di controllo o di giustiziabilità per il caso di mancata osservanza, nel tempo, di quella destinazione; ma anche per la tante variabili destinate, con ogni verosimiglianza, ad intervenire nel tempo, e a cambiare insindacabilmente le "carte in tavola". E si potrebbe aggiuntivamente 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"), 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".

Già alla luce di tali schematiche riflessioni, appare giustificato assumere, da un lato, che l'argomento di critica alla sentenza n. 70 del 2015 che fa leva sul patto intergenerazionale, in forza della sua indubbia suggestione, finisce 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); e, da un altro lato, 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, d'altra parte, che, come già osservato, nella specie sarebbe materialmente impossibile, stanti la proiezione della complessiva vicenda su di un arco di tempo necessariamente assai lungo e soggetto, dunque, all'interferenza delle inevitabili, sopravvenienti variabili.

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, non è il "patto tra generazioni" ad essere determinante. Rilevano, piuttosto, i problemi dell'individuazione degli idonei criteri da utilizzare per selezionare, innanzitutto, le situazioni che, in nome dell'equità, sono realmente meritevoli di essere incise (atteso che non tutti i pensionati beneficiari del calcolo retributivo possono considerarsi essere stati "pregiudizialmente" favoriti), e per individuare, in secondo luogo, le misure idonee allo scopo. Ed è di essi, dunque, che, *in primis*, occorre preoccuparsi; con cura particolare a che essi funzionino senza recare guasti peggiori del rimedio.

Una analisi e, rispettivamente, una calibratura che, dunque, come è evidente, richiedono entrambe molta cura e molti distinguo, e non possono, pertanto, essere affrontate con logiche generalizzanti o massimaliste.

7. 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 ho osservato all'inizio delle presenti riflessioni, è stato toccato dal relativo *dictum* un "nervo scoperto" della società civile e politica.

In effetti, è da ritenere che detta sentenza abbia, innanzitutto, fatto riaffiorare (o acuire) 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; quasi 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 rende palese come l’aspetto di fondo che ha alimentato e acceso le polemiche nei confronti della stessa sia altro: precisamente, la questione 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 dietro la formula della “scarsità delle risorse”, quando si tratta di diritti sociali fondamentali, nei fatti finiscano per eludere una questione fondamentale: 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, in ipotesi, se del caso, addirittura a carico della fiscalità.

Sembrirebbe 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”, promananti dalle autorità comunitarie) in una direzione del tutto diversa: cioè, a farsi flusso di risorse che muovano 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 netti e aspri: il *welfare* è da apprezzare come fattore di ricchezza e sviluppo (e, dunque, come obiettivo da sostenere), o è da temere come fonte di costo (e, dunque, da contenere, se non da rifuggire)?

Si tratta di interrogativi inquietanti, che, come è evidente, rimandano allo stato di crisi dei modelli storici di tutela dei diritti e, in definitiva, del fondamento stesso del costituzionalismo.

Nel nostro paese emblematiche di detta situazione sono già le ben note politiche di progressiva riduzione dello statuto protettivo del lavoro, drammaticamente in atto ormai da alcuni anni; ma il problema affligge, in maniera conclamata, come sappiamo, non solo il nostro paese, ma l’intero contesto dei paesi dell’Unione europea.

8. In una realtà complessa e in movimento, in cerca di nuove vie – ma, purtroppo, ancora senza una vera bussola che la governi, o una precisa visione del futuro –, la Corte costituzionale con la sentenza n. 70, discostandosi da schemi del recente passato, idealmente ci ammonisce che quel processo evolutivo, sia pure frutto di una crisi generalizzata, non può evitare di confrontarsi con alcuni “punti fermi”.

E, in effetti, va preso atto che la riflessione sulle trasformazioni globali del recente periodo è inevitabilmente destinata a dare spazio a scelte inedite. Tuttavia, va preso atto anche del fatto che non tutto può risolversi con la mera “sperimentazione”, al di fuori di un preciso disegno e di stabili e condivisi valori di riferimento. Affinché la società in cui viviamo non perda la propria identità, con pregiudizio del livello di civiltà faticosamente guadagnato, così come dei valori che la hanno storicamente caratterizzata e che ne hanno consentito il progresso, appare indispensabile, infatti, che alla (necessaria) sperimentazione delle “novità” si accompagni l'accettazione (e la riaffermazione) di ben precisi, qualificanti “punti fermi”.

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, del livello di civiltà che la Carta esprime. Ruolo che, per quanto fin qui osservato, è da ritenere che la recente sentenza abbia saputo interpretare con puntuale, fattiva e altamente pedagogica determinazione.