

Editoriale

La previdenza e il fattore “tempo” tra incertezze del presente e aspettative dei “futuri”

Camilla Buzzacchi*

Per predisporre coerenti risposte ai principi e al programma di “trasformazione sociale” degli artt. 3 e 38, co. 2 Cost. le prestazioni previdenziali – pietra a fondamento del sistema di sicurezza sociale¹ della Repubblica – sono contraddistinte da un quadro di regole e da apparati di erogazione che necessariamente sono chiamati a ponderare interessi e aspettative, che l’evoluzione dell’economia e della società incessantemente rende variabili. Il sistema di intervento, ovvero la struttura pubblica delle pensioni, presenta molteplici criticità, che interrogano legislatore, giudici civili, contabili e costituzionali, nonché l’apparato amministrativo: i tanti attori istituzionali devono destreggiarsi tra prescrizioni e previsioni che non appaiono assolutamente neutre, posto che sono suscettibili di creare o tradire attese, e che incidono in termini di equità e di legittimo affidamento.

Le prestazioni previdenziali si presentano come misure monetarie di sostegno al bisogno legato all’età post lavorativa, a condizioni di invalidità, infortunio, disoccupazione. La loro complessità – in termini di scelta e

* Università degli Studi di Milano Bicocca.

¹ L’inquadramento teorico poggia su una consistente letteratura, di cui qui si richiamano solo alcuni più eminenti contributi, che hanno concorso a fondare la teorizzazione della materia. Si rinvia a G.G. Balandi, S. Buoso, voce *Sicurezza sociale*, in *Digesto on-line*, 2017; G. Bianco, voce *Sicurezza sociale nel diritto pubblico*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, XIV, Utet, 1999; M. Cinelli, voce *Sicurezza sociale*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, 1990; P. Olivelli, *La Costituzione e la sicurezza sociale. Principi fondamentali*, Giuffrè, 1988; M. Persiani, voce *Sicurezza sociale*, in *Novissimo Digesto Italiano*, 1987; Id., voce *Diritto della sicurezza sociale*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, IV, Giuffrè, 2011; G. Petrilli, *La sicurezza sociale*, Cappelli Editore, 1953; A. Venturi, *I fondamenti scientifici della sicurezza sociale*, Giuffrè, 1954.

Sia consentito richiamare C. Buzzacchi, *Reddito e Costituzione. La cifra smarrita*, FrancoAngeli, 2022, cap. 3.

Diritto Costituzionale. Rivista Quadrimestrale 2/2024

DOI: 10.3280/DC2024-002001 ISSN 2611-2590 ISSNe 2611-3376

modifica dei criteri, di determinazione e di erogazione delle provvidenze, di perseguimento di obiettivi di adeguamento o di risparmio – finisce per generare aspetti problematici, in grado di incidere su molteplici valori costituzionali. La calibrazione di tali prestazioni comporta invariabilmente scelte di inclusione e di esclusione di beneficiari; o scelte di fissazione di requisiti e condizioni, che determinano letture e posizioni divergenti, e spesso anche politiche non sempre lucide e coerenti: con risultati talvolta di disordinato e inefficace raggiungimento degli obiettivi individuati dalla Costituzione. Obiettivi che appaiono spesso malamente perseguiti, nella misura in cui la distribuzione di questi redditi non raggiunge tutti coloro che hanno tale necessità, e soprattutto non rispetta lo sforzo contributivo e fiscale che ha condotto alla situazione di poter vantare il diritto.

Nei saggi che seguono le criticità e le sfide, che oggi il sistema previdenziale affronta, sono al centro di analisi e di considerazioni, che approdano a valutazioni sugli indirizzi in atto e a preoccupazioni sui possibili sviluppi.

Nel contributo di Roberta Calvano, che delinea la cornice costituzionale di riferimento, l'attenzione è rivolta alle modalità con cui la legislazione degli ultimi decenni ha tentato di garantire la sostenibilità del sistema previdenziale, anche alla luce della nuova previsione della Carta circa la responsabilità intergenerazionale: vi si prospetta, come chiave di lettura, quella del «tentativo del legislatore di introdurre criteri di maggior efficienza, economicità e sostenibilità finanziaria del sistema previdenziale» che hanno condotto «al deteriorarsi sul piano formale di un tessuto normativo di sempre più difficile decifrazione» oltre che «un crescente inadempimento del compito dell'inveramento dal dettato costituzionale e della piena garanzia dei principi e delle situazioni giuridiche ivi contemplate».

Il saggio di Paolo Tedeschi offre la ricostruzione storica, ripercorrendo le tappe fondamentali e le ragioni del progressivo passaggio in Italia da una previdenza affidata essenzialmente ai privati – enti religiosi e società di mutuo soccorso – ad un sistema in cui erano le istituzioni pubbliche ad occuparsi dei cittadini bisognosi di assistenza: dimostrando come il sistema previdenziale oggi operante non mostri discontinuità rispetto all'impianto plasmato nel passaggio del totalitarismo.

L'apporto del lavoro di Salvatore La Porta si colloca nel nesso dialettico tra “adeguatezza” e “adeguamento” del trattamento pensionistico: l’“adeguatezza” declinata secondo l'art. 38, co. 2 Cost. deve essere funzionale all'intento partecipativo *ex* art. 3 Cost., e richiede necessariamente l’“adeguamento” nel tempo, secondo una prospettiva che consiglia la determinazione

concreta dell'importo da erogare sulla base di dati empirici, che assicurino anche la sostenibilità del sistema in un'ottica di solidarietà intergenerazionale.

Il punto di osservazione adottato nelle riflessioni di Elisa D'Alterio è quello dell'apparato preposto a soddisfare il diritto *ex art. 38, co. 2 Cost.*: le diverse componenti amministrative vengono rappresentate con riguardo agli interessi che sono chiamate a ponderare. Tra questi, vi sono gli interessi delle generazioni future, il cui apprezzamento effettivo non può trovare, secondo le argomentazioni addotte, uno specifico spazio nell'agire amministrativo.

Il contributo di Elisa Cavasino è costruito intorno alla possibilità di rintracciare, nel diritto sovranazionale, parametri e prassi volti ad ancorare in modo più stringente sostenibilità e stabilità finanziaria all'utilizzo di indicatori alternativi al PIL nel ciclo di bilancio.

Sempre in tema di stabilità finanziaria, Francesco Sucameli esalta nel suo saggio la dimensione del bilancio come “bene pubblico”, e ripercorre la giurisprudenza costituzionale che ha saldato diritti, doveri di solidarietà ed equilibrio finanziario. Questa triade concorre a definire la natura di “bene” del bilancio nel sistema pubblico.

In aggiunta ai percorsi interpretativi proposti dagli Autori, alcune altre considerazioni possono completare la comprensione di quella che si potrebbe qualificare “sfida previdenziale”. Se la domanda che complessivamente ci si è posti in questa raccolta di studi è quella intorno alla sostenibilità ed all'equità del servizio pensionistico, in qualità di manifestazione di soddisfacimento di un diritto costituzionale, le traiettorie di indagine – che non possono evidentemente condurre a risposte definitive – devono tenere conto di alcune variabili e di alcuni sviluppi, che rendono ulteriormente critico il perseguimento dei fini costituzionali.

Se il Rapporto Beveridge del 1942 delineò i “giganti” posti sul cammino della ricostruzione dei Paesi europei colpiti dai due conflitti mondiali, denominandoli “miseria”, “malattia”, “ignoranza”, “squallore” e “ozio”, si può ragionare su analoghi “giganti” che incombono sull'odierno cammino del funzionamento di quello strumento di solidarietà e giustizia sociale che è la “previdenza”. Essi sembrano essere la crisi demografica, l'evasione fiscale e lo scenario di trasformazione della realtà lavorativa. A questi può aggiungersi un fenomeno per nulla deteriore – ovvero l'allungamento dell'età della vita, virtuoso esito di un investimento ambizioso compiuto a partire dal 1978 per garantire la salute dell'intera comunità in adempimento dell'*art. 32 Cost.* – che tuttavia può rappresentare una scommessa ulteriore per la tenuta del sistema pensionistico.

L'andamento negativo della crescita della popolazione è un dato che sta assumendo tratti drammatici, non solo per i suoi effetti rispetto al sistema pensionistico, ma per le conseguenze che più ampiamente determinerà nel sistema economico e sociale: come è stato osservato «la dinamica demografica gioca infatti un ruolo cruciale sulla sostenibilità della spesa pensionistica in un sistema come quello italiano che rimane comunque finanziato a ripartizione. Dato l'aumento del numero di pensionati rispetto alla popolazione in età lavorativa, la diminuzione della spesa pensionistica su Pil dopo gli anni '40 di questo secolo è resa possibile solo dalla progressiva sostituzione delle pensioni calcolate con il sistema retributivo con quelle del sistema contributivo, decisamente meno favorevoli per i futuri pensionati»². Riflessi sono attesi nella realtà lavorativa e nello scenario della garanzia dei servizi, ma soprattutto le previsioni collegate alla denatalità riguardano il calo di copertura contributiva, che può mettere in pericolo già a breve l'erogazione delle pensioni, che in ragione del criterio di ripartizione appaiono a coloritura intensamente intergenerazionale³. Da qui si spiega il crescente monito ad aprire il Paese alla domanda di accoglienza degli immigrati, che verosimilmente potrebbero essere quasi il “salvagente” della macchina pensionistica, la cui alimentazione ad opera dei “cittadini” rischia di diventare problematica⁴.

Altrettanto preoccupante è l'andamento della raccolta fiscale. Occorre a tale proposito precisare come storicamente la previdenza origina dal modello assicurativo bismarckiano, che vede al centro il valore della mutualità: il modello di partenza è stato quello di associati che ripartiscono tra loro le conseguenze di pericoli temuti, e si vincolano rispetto ad un programma di contribuzione condiviso. Il criterio della corrispettività è prevalente in tale schema, e comporta la correlazione tra il contributo accantonato – e destinato alla capitalizzazione – e il volume di reddito percepito a conclusione della vita lavorativa, senza rilevanti preoccupazioni per criteri di equità e di solidarietà.

²A. Capacci, L. Ciotti, G. Turati, *Riforme e dinamica della spesa previdenziale: quanto costerebbe Quota 103?*, in *Osservatorio dei conti pubblici*, Università Cattolica di Milano, 21 settembre 2023. Cfr. anche, nel medesimo sito e con taglio di studio economico, M. Bordignon, L. Ciotti, A. Rosina, N. Scutifero, *Crisi demografica e sostenibilità del debito*, 26 maggio 2023.

³ Su questo cfr. E. Di Carpegna Brivio, *Lavoro, previdenza e rapporti intergenerazionali*, in F. Pizzolato, C. Buzzacchi (a cura di), *Una Repubblica fondata sul lavoro?*, in questa *Rivista*, n. 2, 2023, p. 81 ss.

⁴ Sul punto v. lo studio C. Buzzacchi, *I doveri degli stranieri e la sicurezza sociale degli stranieri*, in *Diritto pubblico*, n. 1, 2023.

Tale radice mutualistico-assicurativa, dominante anche dopo il secondo conflitto mondiale e accolta dalle democrazie europee, non si è mai smarrita, ma ad essa si è andata ad aggiungere la matrice beveridgiana. Questa seconda si connota per essere fondata su un intervento finanziario dello Stato e sulla vocazione egualitaria, universalistica e solidaristica. L'idea di proteggere dal bisogno chiunque, garantendo una tutela essenziale ancorata al principio di eguaglianza, ha portato a sviluppare un sistema pubblico di intervento oneroso per lo Stato, in cui si è andata ad attenuare l'impostazione dell'autonoma tutela da parte degli interessati. Il passaggio è dunque stato da una prospettiva nella quale i lavoratori creano meccanismi di protezione per sé stessi, finanziandoli col proprio lavoro e obbligandosi con l'impegno ad una reciproca garanzia di protezione; ad una prospettiva nella quale si attende dall'istituzione pubblica la protezione dai rischi legati all'attività lavorativa, e dunque si rimette allo Stato la disciplina dei diversi trattamenti previdenziali. L'evoluzione ha condotto ad una sorta di fusione tra l'area previdenziale e quella assistenziale, e ciò ha comportato che anche nella prima area la logica dominante sia diventata quella di un intervento pubblico coperto dalla fiscalità generale⁵ e regolato dallo Stato – e non dall'autonoma iniziativa degli interessati – e di conseguenza il confine con la seconda area, dominata dalle medesime logiche, è diventato impercettibile.

La possibile più netta transizione della previdenza verso il modello beveridgiano conduce all'emersione di decisive determinanti. Assume consistenza lo sforzo fiscale per lo Stato, e dunque l'opzione per il livello essenziale e la distribuzione universalistica assurgono a criteri dominanti; e allo Stato si apre a pieno titolo lo spazio per la conformazione legislativa dei regimi previdenziali e delle forme di gestione, nonché il diritto a contemperare il diritto previdenziale con altri beni costituzionali. Tra questi vanno annoverati il principio di equità, quello di redistribuzione/solidarietà, il criterio dei rapporti tra generazioni fino ad arrivare al canone della salvaguardia di un sistema di finanza pubblica sano.

Ora il livello di evasione fiscale che sventuratamente è proprio del nostro sistema nazionale – intendendosi ricomprese in tale sistema le regole, i controlli, l'approccio culturale e la percezione della dimensione di doverosità tributaria – rappresenta una pesante zavorra per le effettive possibilità di garantire un adeguato meccanismo previdenziale. La sottrazione di tanti consociati al dovere di contribuire alle spese pubbliche è un'impressionante

⁵ Sul punto cfr. P. Sandulli, *Le nuove problematiche della previdenza italiana: riflessione sulle pensioni*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 2, 2020.

manifestazione di inciviltà: l'evasione fiscale viene ormai designata dalle istituzioni – di rilevazione contabile e statistica – che la tengono sotto monitoraggio in termini di “economia non osservata”, ed essa rappresenta una realtà di crescente minaccia al sistema di finanza pubblica nazionale. Da tempo viene affermata in tante sedi l'urgenza di un suo contrasto, soprattutto ai fini di finanziare più adeguatamente la spesa per la collettività, specialmente quella di carattere sociale⁶; ma a tale scopo non vengono adottate azioni efficaci⁷, al punto di dubitare che esista un'effettiva volontà politica in questa direzione⁸.

Il terzo fenomeno, che inserisce questioni nuove nella dinamica previdenziale, è infine quello dell'allontanamento dei rapporti di lavoro dalle forme tradizionali; e dell'emersione di soluzioni giuridiche, che esulano dai modelli del lavoro subordinato e di quello autonomo. La molteplicità delle “forme” del lavoro, e dunque la comparsa di modalità di offerta di prestazioni lavorative che ormai sono di assoluta eterogeneità⁹, non può non ripercuotersi nella sfera previdenziale, che dalla realtà lavorativa è strettamente dipendente. A ciò si aggiunge l'elemento patologico del “lavoro povero” – *working poor* – che attualmente si manifesta in innumerevoli figure, che attestano il fiorire di modalità di occupazione al momento non riconducibili alle categorie del tradizionale diritto del lavoro, ed assolutamente capaci di sfuggire a regolamentazioni che approntino le adeguate tutele¹⁰. Vi è chi ha parlato di “babele delle formule” che descrivono questa povertà: povertà assoluta, povertà relativa, lavoratori poveri (*working poors*) e povertà da lavoro (*in-work poverty*)¹¹. Tutto il panorama della *gig economy*, del lavoro a domicilio in rete, degli impieghi nel settore dell'agricoltura sono eloquenti esempi di “lavoro povero”. Molteplici sono le cause di questa evoluzione degenerativa, ma quanto più rileva in questa riflessione è la non attitudine di queste forme di produzione delle prestazioni lavorative ad alimentare il

⁶ Si vedano le considerazioni di M. Franzini, *La difficile conciliazione tra finanza pubblica e welfare state*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 4, 2019, p. 697 ss.

⁷ Molteplici contributi, di approccio giuridico ed economico, su *LaVoce.info* costantemente offrono analisi a tale riguardo.

⁸ Sia consentito rinviare a C. Buzzacchi, *Il legislatore regionale e il giudice delle leggi al cospetto dell'economia non osservata: le distorsioni del sistema tributario*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 4, 2021, p. 375.

⁹ F. Pizzolato, C. Buzzacchi, *Le poste in gioco costituzionali del futuro del lavoro*, Editoriale, in *Id.*, *Una Repubblica fondata sul lavoro?*, cit., p. 10.

¹⁰ Cfr. l'analisi di F. Bano, *Il lavoro povero nell'economia digitale*, in *Lavoro e diritto*, n. 1, 2019.

¹¹ Si vedano le riflessioni di M.V. Ballestrero, *Reddito senza lavoro, lavoro senza reddito*, in *Teoria politica*, n. 9, 2019.

sistema di previdenza sociale, che beneficia in maniera insana della contribuzione di questo universo di sfruttamento.

Se le tendenze richiamate sono vere e proprie distorsioni, che appaiono di per sé deplorabili, ma ancor più fonti di minacce per il diritto *ex art.* 38, co. 2 Cost., altra logica va seguita a fronte della constatazione dell'allungamento della vita media: risultato di grande pregio, connesso agli investimenti di risorse umane, materiali e finanziarie nel sistema di cura delle persone. La ricerca scientifica e l'istituzione di servizi sanitari pubblici costituiscono componenti di complessivo miglioramento della salute della popolazione, e l'allungamento dell'aspettativa di vita che da ciò deriva rappresenta un sicuro avanzamento delle società moderne, tra cui quella italiana. I riflessi sul sistema di sicurezza sociale sono di non poco momento, comportando scelte che possono essere gravose: più consistenti archi temporali di contribuzione e slittamenti in avanti dell'età di uscita dal lavoro sono soluzioni necessarie in presenza di un virtuoso contesto di vita, nel quale la longevità delle persone appare una conquista epocale. Conquista che però impone aggiustamenti nella struttura previdenziale, tanto più se associata all'inverno demografico dei Paesi capitalistici dell'Occidente.

Lungi dall'auspicare un'inversione di rotta di tale tendenza, che è un merito dei sistemi di *welfare* delle economie avanzate, non si può non evidenziare come essa rappresenti l'ulteriore sfida che le istituzioni della Repubblica devono fronteggiare, se non si intende svuotare l'art. 38, co. 2 Cost. delle sue promesse.

La conclusione riporta all'attenzione la questione della solidarietà tra generazioni, che mai come in tema di previdenza appare tanto la chiave di comprensione della politica pubblica, quanto l'orizzonte di criticità rispetto al quale elaborare strategie se il diritto costituzionale dei lavoratori "ai mezzi adeguati alle loro esigenze di vita" nelle occasioni precarie della vita – e prima di tutte, tra queste, la "vecchiaia", a cui si aggiungono condizioni di invalidità, infortunio, disoccupazione – possa continuare a connotarsi come colonna portate dello Stato sociale.

Il valore che appare massimamente minacciato è quello del leale rapporto tra generazioni. Quanto più il sistema previdenziale si sbilancia verso l'ispirazione universalistica proclamata dal programma di Lord Beveridge a fondamento dei diritti sociali – tra cui, in posizione centrale, la previdenza pubblica – tanto più esso è destinato ad impiegare le risorse fiscali e del debito, con conseguenze deleterie in termini temporali e di trasposizione dell'onere di restituzione. È evidente, ormai, il gigantesco apporto del sistema pubblico

a sostegno della spesa previdenziale: esso non può che andare a impegnare risorse, che appartengono a persone in piena attività lavorativa. Queste ultime garantiscono ai pensionati del momento presente benefici previdenziali di cui, a loro volta, potranno godere nel loro futuro di riposo lavorativo solo se la successiva generazione si assumerà – e garantirà – il medesimo sforzo contributivo e fiscale. Se è vero che il legislatore, nella sfera di discrezionalità che gli è propria, può ben spostare l'impostazione del sistema delle prestazioni previdenziali a carico della fiscalità generale e del ricorso al debito, tuttavia esso non può ignorare le conseguenze in termini di equità intergenerazionale: ovvero non può trascurare le aspettative dei “futuri”. Per nessun altro diritto il tempo è quadro di riferimento così cruciale: la Costituzione non ammette che i tanti “tempi” coinvolti nel diritto alla pensione siano traditi.