

di Alessandro Somma da MicroMega del 24/8/2017 - La Commissione Affari costituzionali della Camera ha da poco iniziato l'esame di due proposte di modifica dell'articolo 38 della Costituzione, nella parte in cui menziona il diritto alla pensione e precisa che alla sua attuazione "provvedono organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato". Con la prima proposta, sottoscritta da parlamentari di maggioranza e opposizione, dal Pd ai Fratelli d'Italia, si vuole puntualizzare che il diritto alla pensione si attua "secondo principi di equità, ragionevolezza e non discriminazione tra le generazioni"¹. La seconda proposta è stata presentata da deputati del Pd e ha un contenuto simile: vuole precisare che "il sistema previdenziale è improntato ad assicurare l'adeguatezza dei trattamenti, la solidarietà e l'equità tra le generazioni nonché la sostenibilità finanziaria"². Molti hanno accolto con entusiasmo il richiamo alla solidarietà tra generazioni, considerato una novità positiva per i pensionati di domani. Proprio su questo aspetto deve avere insistito una velina a cui evidentemente si deve un titolo molto gettonato dalle testate, che hanno sbrigativamente parlato di "norma salva-giovani". Sono però mancate analisi più approfondite su una vicenda di notevole portata e impatto, tutto sommato passata sotto silenzio.

Basta però leggere le relazioni introduttive alle proposte di modifica della Costituzione per rendersi conto della loro portata eversiva: l'obiettivo è la "rimodulazione della spesa pensionistica nella direzione di una maggiore sostenibilità", ovvero, tanto per incominciare, il taglio delle pensioni di oggi, estorto con la promessa di una garanzia delle pensioni di domani (evidentemente contenute per rendere possibili quelle di dopodomani).

A irritare sono le motivazioni per cui occorrerebbe rimodulare la spesa pensionistica, che pure muovono da una premessa incontestabile, seguita però da conclusioni surreali. Si dice infatti che "non si può considerare equo un Paese nel quale il sistema pensionistico discrimina fra pensionati di generazioni diverse"³, ma questo non porta a immaginare politiche tese a incidere positivamente sulle pensioni future: politiche per il lavoro di qualità, che contrastino la precarietà e l'abbattimento dei salari, unite a un piano di investimenti per affrontare la piaga della disoccupazione giovanile. Tutto il contrario: non si mettono in discussione la cancellazione dei diritti dei lavoratori e l'austerità, che anzi una retorica truffaldina presenta, contro ogni evidenza, come il presupposto per una ripresa economica e dell'occupazione. Si giunge così alla conclusione che, se non si vuole discriminare tra chi ha di più e chi avrà di meno, non resta che lasciare le cose come stanno per chi ha di meno, e nel contempo togliere a chi ha di più.

E si badi che non si tratta qui di colpire i cosiddetti pensionati d'oro, ma semplicemente chi ha ottenuto il dovuto con sistemi di calcolo che i fautori della riforma costituzionale reputano ora "abbastanza generosi"⁴. Sistemi che da molti anni a questa parte hanno però consentito la sopravvivenza a tanti giovani e meno giovani, che sono stati costretti a ricorrere alle pensioni dei genitori per far fronte alla disoccupazione, a salari da fame, e soprattutto a uno Stato sociale oramai in disarmo.

Analisi economica del diritto costituzionale

Le proposte di riforma appena viste vanno lette in un tutt'uno con altre riforme o proposte di

riforma che si sono succedute nel tempo e che hanno inteso mutare profondamente i caratteri della Costituzione.

Quest'ultima si fonda sull'idea che l'uguaglianza deve essere promossa contro il funzionamento del mercato: solo se controllata e indirizzata dai pubblici poteri l'iniziativa economica privata persegue "fini sociali" (art. 41), mentre se viene lasciata libera si trasforma in uno strumento di sopraffazione e sfruttamento. Tutto l'opposto di quanto sostiene l'ortodossia neoliberale, ovvero che l'iniziativa privata persegue fini sociali in quanto viene lasciata libera, se i pubblici poteri rinunciano a indirizzarla. Come si sa è in quest'ultimo senso che spinge l'Unione europea, che chiede ai Paesi membri di disciplinare i mercati non per contrastarli, ma per assecondarli: per assicurare il funzionamento della concorrenza, ovvero per tradurre le leggi del mercato in leggi dello Stato. Con il risultato che l'inclusione sociale viene ridotta a inclusione nel mercato, ritenuto lo strumento più adatto a redistribuire risorse, molto più della regolamentazione pubblica, fonte di inefficienza.

Queste convinzioni, un punto fermo dell'ortodossia neoliberale, si devono in particolare alla teoria della scelta pubblica, per cui la politica, prima ancora della democrazia, è fonte di corruzione e deve pertanto ritirarsi dall'arena economica. Non è un caso se proprio in tale ambito si è elaborata l'analisi economica del diritto costituzionale (constitutional economics), una disciplina complessivamente tesa a rendere resistenti le regole destinate a riservare ai pubblici poteri il ruolo di meri custodi del principio di concorrenza. Il che avviene nel momento in cui si conferisce rango costituzionale a quelle regole, ovvero se si inseriscono nelle Carte fondamentali disposizioni ricavate dal principio per cui lo Stato deve assecondare il mercato⁵. Magari, per quanto riguarda il tema delle pensioni, limitando la spesa pubblica per favorire così la privatizzazione del sistema, affermando oltretutto che lo si fa per i giovani.

Non stupisce allora se, tra le proposte elaborate dai cultori di questa disciplina, spicca l'inserimento a livello costituzionale del principio del pareggio di bilancio, o sue varianti, che in area europea è stato sponsorizzato dal noto Fiscal compact, e in Italia realizzato con la riforma dell'art. 81 della Carta fondamentale: dove si dice ora che "lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio". Il che equivale a mettere fuori legge i tentativi di tenere insieme crescita economica e piena occupazione, l'unica vera ricetta "salva-giovani", e più in generale rovesciare il principio fondativo della cultura costituzionale italiana: quello per cui l'economia viene sottomessa alla politica, e quindi il mercato viene subordinato alla partecipazione democratica.

Solidarietà tra generazioni, neoliberalismo e beni comuni

Per molti aspetti l'inserimento in Costituzione del principio dell'equilibrio di bilancio ha già determinato un forte snaturamento della Carta fondamentale, mettendo oltretutto in luce come non vi sia un significativo scarto politico tra l'equilibrio e il pareggio di bilancio. È quanto si ricava da alcune sentenze della Corte costituzionale che si sono misurate con il principio, e hanno nel contempo affrontato il tema della solidarietà tra le generazioni.

In particolare una decisione ha salvato alcune previsioni contenute in una legge attuativa "del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81 della Costituzione" (si badi pareggio e non

equilibrio)⁶, affermando che il principio vincola i cittadini meno giovani, chiamati a sacrificarsi per i cittadini più giovani: “sostenibilità del debito pubblico implica una responsabilità” che “non è solo delle istituzioni ma anche di ciascun cittadino nei confronti degli altri, ivi compresi quelli delle generazioni future”⁷. In un’altra decisione, che ha salvato i limiti alle assunzioni nella pubblica amministrazione concepiti come misure di austerità, il fine del ricambio generazionale viene invocato come movente per gli sforzi volti a perseguire l’equilibrio di bilancio⁸. Più recentemente si sono precisati i fondamenti per la “mutualità intergenerazionale” in materia pensionistica, e si è tra l’altro menzionata la disposizione costituzionale in cui si chiede di adempiere ai “doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale” (art. 2)⁹.

A ben vedere non tutte le decisioni della Corte ricalcano questo schema, ovvero utilizzano la solidarietà tra generazioni come espediente buono a promuovere l’osservanza dell’ortodossia neoliberale imposta da Bruxelles: per giustificare, nel nome di una parità di trattamento incentrata su un minimo comun denominatore, la compressione certa di diritti alle generazioni presenti a beneficio ipotetico delle generazioni future. Una decisione ha ad esempio dichiarato l’incostituzionalità del blocco della rivalutazione automatica delle pensioni di importo superiore ai 1200 Euro, deciso come misura di austerità in linea con le richieste europee. Il blocco contrasta infatti con il diritto dei lavoratori a mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di vecchiaia (art. 38 Cost.) e, posto che la pensione costituisce una retribuzione differita, con il diritto a una retribuzione sufficiente ad assicurare un’esistenza libera e dignitosa (art. 36 Cost.)¹⁰. Più recentemente, a proposito del diritto all’educazione e all’avviamento professionale dei disabili, diritto menzionato nella medesima disposizione in cui si parla di diritto alla pensione, si è affermato che il bilancio deve piegarsi ai diritti e non viceversa: “è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l’equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione”¹¹.

Ciò detto, la solidarietà tra generazioni non costituisce necessariamente un principio tipico dell’ortodossia neoliberale. Questa non ne ha la paternità: se ne è appropriata snaturando la valenza riconosciuta al principio nei contesti in cui ha una tradizione più nobile.

In particolare la cultura dei beni comuni si fonda esattamente su questa forma di solidarietà, in nome della quale si definiscono i limiti allo sfruttamento del bene: questo deve essere utilizzato in modo tale che siano conservate intatte tutte le sue funzioni. È ad esempio la possibilità per le generazioni future di fruire di un ambiente salubre a indicare per il tempo presente i limiti allo sfruttamento ambientale. Giacché è il suo valore d’uso che occorre conservare, e anzi proteggere da chi vede solo il suo valore di scambio: da chi esclude per appropriarsi del bene, per tutelare invece chi esclude per favorire il libero accesso al bene.

Competizione fiscale

I progetti di riforma della disciplina costituzionale del diritto alla pensione non hanno evidentemente nulla che vedere con tutto questo. Il fine ultimo non è tanto la sostenibilità del diritto in un contesto di risorse complessivamente calanti, bensì in una situazione nella quale si sceglie deliberatamente di diminuire la spesa sociale in omaggio a un progetto politico ben preciso. Il progetto neoliberale, che vuole affossare i diritti sociali sul presupposto che occorra riconoscerli solo se vi è sostenibilità finanziaria. Come se solo i diritti sociali avessero un costo,

e non lo avessero invece le libertà indispensabili a far funzionare il mercato concorrenziale: idea tanto diffusa quanto infondata, dal momento che quelle libertà presuppongono quantomeno l'esistenza di un oneroso apparato di pubblica sicurezza e un sistema di tribunali altrettanto oneroso.

Non solo. Tra le libertà valorizzate dall'ortodossia neoliberale svetta quella relativa alla circolazione dei capitali, che costringe gli Stati a ingaggiare una drammatica competizione per attrarre o trattenere il maggior numero di investitori. Se i capitali circolano liberamente gli Stati sono cioè portati a comprimere i salari e i diritti dei lavoratori, e ovviamente ad abbattere la pressione fiscale sulle imprese: come da ultimo con la riduzione dell'aliquota proporzionale Ires dal 27,5% al 24% realizzata dalla legge di stabilità 2016¹². Il tutto alla base di una spirale perversa: la diminuzione del gettito fiscale, sempre crescente per effetto della competizione tra Stati, impone di limitare la spesa sociale, che avrebbe però bisogno di crescere anch'essa a causa della compressione dei salari e dei diritti dei lavoratori. Di qui una serie di scelte obbligate come, per tornare al nostro tema, la diminuzione della spesa pensionistica, che come si vede costituisce il frutto di scelte politiche e non un accidente determinato da fattori naturali: come vogliono far credere coloro i quali si concentrano sul prolungamento della vita media (peraltro ora insidiato dalla diffusione della povertà).

È però questo il ruolo che l'ortodossia neoliberale affida allo Stato. Non tanto di arretrare per lasciare spazio ai mercati, ma di attivarsi per sostenere i mercati, per prevenire il loro fallimento e soprattutto per socializzare le perdite che ne derivano. Se del caso sacrificando la democrazia e persino la politica, per sterilizzare così il conflitto sociale e renderlo incapace di condizionare l'ordine costituito. Anche questa è una finalità riconducibile alla proposta di costituzionalizzare la solidarietà tra generazioni come limite al diritto alla pensione, che se approvata infliggerebbe il colpo di grazia a quella che da tempo non è più "la Costituzione più bella del mondo".

NOTE

1□ Proposta di legge costituzionale n. 3478 Modifica all'articolo 38 della Costituzione per assicurare l'equità intergenerazionale nei trattamenti previdenziali e assistenziali.

2□ Proposta di legge costituzionale n. 3858 Modifica all'articolo 38 della Costituzione per assicurare l'equità e la sostenibilità dei trattamenti previdenziali.

3□ Proposta di legge costituzionale n. 3478,
www.camera.it/_dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0050960.pdf.

4□ Relazione alla proposta di legge costituzionale n. 3858,
www.camera.it/_dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0048830.pdf.

5□ Cfr. J.M. Buchanam, Constitutional Economics, in J. Eatwell, M. Milgate e P. Newman (a cura di), The World of Economics, London e Basingstoke, Macmillan Press Limited, 1991, p. 134 ss.

6□ Legge 24 dicembre 2012 n. 243.

7▣ Sentenza 10 aprile 2014 n. 88

8▣ Sentenza 28 marzo 2014 n. 60.

9▣ Sentenza 13 luglio 2016 n. 173.

10▣ Sentenza 10 marzo 2015 n. 70.

11▣ Sentenza 16 dicembre 2016 n. 275.

12▣ Art. 1 comma 61 Legge 28 dicembre 2015 n. 208 (legge di stabilità 2016).