



Camilla Buzzacchi

FISCALITÀ O DEBITO PER L'EGUAGLIANZA

Dalla solidarietà al mercato

FrancoAngeli

STUDI DI DIRITTO PUBBLICO

Collana diretta da **Roberto Bin**, **Fulvio Cortese** e **Aldo Sandulli**
coordinata da **Simone Penasa** e **Andrea Sandri**

REDAZIONE

Chiara Bergonzini, Fabio Di Cristina
Angela Ferrari Zumbini, Stefano Rossi

COMITATO SCIENTIFICO

Jean-Bernard Auby, Stefano Battini, Daniela Bifulco, Roberto Caranta, Marta Cartabia, Omar Chessa, Mario P. Chiti, Pasquale Costanzo, Antonio D'Andrea, Giacinto della Cananea, Luca De Lucia, Gianmario Demuro, Daria de Pretis, Marco Dugato, Tomàs Font i Llovet, Giulia Maria Labriola, Peter Leyland, Massimo Luciani, Michela Manetti, Alessandro Mangia, Barbara Marchetti, Giuseppe Piperata, Aristide Police, Margherita Ramajoli, Roberto Romboli, Antonio Ruggeri, Sandro Stajano, Bruno Tonoletti, Aldo Travi, Michel Troper, Nicolò Zanon

La Collana promuove la rivisitazione dei paradigmi disciplinari delle materie pubblicistiche e l'approfondimento critico delle nozioni teoriche che ne sono il fondamento, anche per verificarne la persistente adeguatezza.

A tal fine la Collana intende favorire la dialettica interdisciplinare, la contaminazione stilistica, lo scambio di approcci e di vedute: poiché il diritto costituzionale non può estraniarsi dall'approfondimento delle questioni delle amministrazioni pubbliche, né l'organizzazione e il funzionamento di queste ultime possono ancora essere adeguatamente indagati senza considerare l'espansione e i modi di interpretazione e di garanzia dell'effettività dei diritti inviolabili e delle libertà fondamentali. In entrambe le materie, poi, il punto di vista interno deve integrarsi nel contesto europeo e internazionale.

La Collana, oltre a pubblicare monografie scientifiche di giovani o affermati studiosi (**STUDI E RICERCHE**), presenta una sezione (**MINIMA GIURIDICA**) di saggi brevi destinata ad approfondimenti agili e trasversali, di carattere propriamente teorico o storico-culturale con l'obiettivo di sollecitare anche gli interpreti più maturi ad illustrare le specificità che il ragionamento giuridico manifesta nello studio del diritto pubblico e le sue più recenti evoluzioni.

La Collana, inoltre, ospita volumi collettanei (sezione **SCRITTI DI DIRITTO PUBBLICO**) volti a soddisfare l'esigenza, sempre più avvertita, di confronto tra differenti saperi e di orientamento alla lettura critica di problemi attuali e cruciali delle discipline pubblicistiche.

La Collana, inoltre, si propone di assecondare l'innovazione su cui si è ormai incamminata la valutazione della ricerca universitaria. La comunità scientifica, infatti, sente oggi l'esigenza che la valutazione non sia più soltanto un compito riservato al sistema dei concorsi universitari, ma si diffonda come responsabilità dell'intero corpo accademico.

Tutti i volumi pubblicati nella collana sono stati pertanto sottoposti a un processo di *double blind peer review* che ne attesta la qualità scientifica.

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati
possono consultare il nostro sito Internet:
www.francoangeli.it e iscriversi nella home page
al servizio “Informatemi” per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità.

Camilla Buzzacchi

FISCALITÀ O DEBITO PER L'EGUAGLIANZA

Dalla solidarietà al mercato

FrancoAngeli

Il volume è stato pubblicato con il contributo
del Dipartimento di Scienze Economico-Aziendali e Diritto per l'Economia
dell'Università degli Studi Milano-Bicocca.

In copertina: *Il cortile dell'Ospedale Maggiore di Milano*
(© Fondazione IRCCS Ca' Granda, Ospedale Maggiore Policlinico, Milano.
Si ringrazia la Fondazione per la libera concessione dell'immagine,
della quale tutti i diritti sono riservati.)

Isbn e-book: 9788835191063

Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore.
Sono riservati i diritti per Text and Data Mining (TDM), AI training e tutte le tecnologie simili.
L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della
licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it

Eventuali link attivi presenti nel volume sono forniti dall'autore. L'editore non si assume alcuna
responsabilità sui link ivi contenuti che rimandano a siti non appartenenti a FrancoAngeli.

Indice

Introduzione. Quando le istituzioni rinunciano a spendere per i diritti	pag. 7
I. Le ragioni giuridiche a fondamento della spesa pubblica per i diritti	» 11
1. La solidarietà doverosa per la spesa sociale: il modello nazionale	» 11
2. Una spesa difficile: il caso del comparto pensionistico	» 16
3. La fuga dal dovere fiscale	» 23
4. La via europea per il progresso e la crescita	» 29
5. I tasselli dell'impianto sociale della Comunità nonostante il mercato	» 35
6. La creazione del mercato interno: diritti dei lavoratori e diritti delle imprese	» 42
7. La protezione sociale attraverso il mercato	» 48
8. Una variante tra mercato e terzo settore: la nozione europea di «economia sociale»	» 52
8.1. Mercato e funzione sociale nell'ordinamento nazionale	» 58
8.2. L'art. 118 e la creazione di valore sociale: la sussidiarietà come alternativa al criterio del mercato	» 61

9. Le radici di un impegno sociale fuori dai canoni	pag. 64
10. Le manifestazioni della vocazione sociale dell'Unione	» 69
10.1. Il lavoro	» 70
10.2. Gli aiuti di Stato per finalità di carattere sociale	» 77
10.3. La coesione e il contrasto alle diseguaglianze attraverso la sussidiarietà	» 79
10.4. Gli obiettivi sociali del Green Deal: le incerte sorti della crociata ambientale	» 84
11. Progresso sociale vs. competitività	» 93
II. Le risorse finanziarie nel quadro dell'unione economica e monetaria	» 95
1. Potere finanziario pubblico e capacità fiscale	» 95
2. Le fiscal rules dell'Unione	» 99
3. Il debito per programmi comuni di spesa	» 102
4. Gli interessi dell'Unione nei confronti della fiscalità	» 104
5. Prerogative nazionali ed europee tra mercato, solidarietà e prelievo fiscale	» 107
III. Il risparmio per la fiscalità o per il debito?	» 111
1. Il fondamento di fiscalità e debito nel risparmio	» 111
2. Il risparmio come fonte di utilità private e pubbliche	» 114
3. Un importante crocevia di interessi costituzionali	» 120
4. Una disciplina sempre attuale	» 125
5. Gli sviluppi all'insegna delle incognite	» 130
Conclusioni. L'eguaglianza attraverso il mercato: una prospettiva credibile?	» 137

Introduzione

Quando le istituzioni rinunciano a spendere per i diritti

La parabola calante delle politiche per l'eguaglianza e per la promozione della pari dignità sociale è un dato che caratterizza l'ordinamento nazionale e quello europeo nell'età presente: il dato è stimabile, in una prospettiva giuridica, se si rapporta l'attuale impianto di protezione e di sostegno alle umane necessità alle modalità che dalla metà del Novecento – e dunque dall'affermazione di un principio rivoluzionario come l'eguaglianza sostanziale, e dal riconoscimento dei diritti sociali a esso correlati – sono state messe a punto nelle democrazie sociali dell'Europa. È in atto una costante transizione verso un assetto degli interventi pubblici che sempre meno risulta votato a contrastare i divari sociali, perché condizionato da una torsione culturale di crescente disaffezione per lo «Stato fiscale» e perché indotto dalla prospettiva mercatistica a ridimensionare le responsabilità pubbliche a sostegno dei diritti.

A ciò si aggiunge la circostanza che anche in tema di politiche sociali l'interazione tra livello nazionale ed europeo impedisce di limitare le analisi e di impostare le chiavi di interpretazione dei fenomeni con riferimento al perimetro della Repubblica: le scelte per i diritti sono l'esito di un complesso di fattori, che non sono più attribuibili in maniera netta ed esclusiva al solo ordinamento nazionale. L'intreccio di competenze e di obiettivi condivisi tra il piano degli Stati e quello delle istituzioni sovranazionali conduce ormai a considerare l'insieme di responsabilità – un vero e proprio intreccio – che concorrono allo sviluppo e al progresso delle società europee.

L'interesse di questo lavoro è rivolto al cammino di allontanamento dal modello della spesa per i diritti e per l'eguaglianza a partire dal-

lo strumento fiscale: tale modello sta perdendo attrattività e non pare più sostenuto dalla convinzione della sua necessità al fine di assicurare rapporti di equità nell'organizzazione sociale. L'impianto teorico del *welfare* garantito dalle istituzioni pubbliche come risposta al conflitto sociale, capace di imporsi avvalendosi della leva fiscale, si dimostra sempre meno apprezzato e sempre più difficile da tradurre in azioni pubbliche, e il suo scolorire avviene all'unisono con l'emergere di modalità nuove di tutela delle situazioni di bisogno e di finanziamento delle misure a esse collegate. Tanto le prime – le modalità di risposta ai bisogni – quanto le seconde – le modalità di copertura delle spese – sono dettate da evoluzioni in atto nel contesto economico e politico dell'Unione, che si riflette nelle soluzioni giuridiche a cui gli Stati ricorrono, che risentono ormai in maniera pervasiva di opzioni di politica pubblica del livello sovranazionale. In particolare, la strada della fiscalità non è idonea a finanziare in maniera appropriata le spese pubbliche, e soprattutto quelle per l'eguaglianza: quest'ultime intese non solo come esborsi per servizi e prestazioni, ma anche come esposizione finanziaria per infrastrutture e opere pubbliche, la cui mancanza non può che aggravare divari e trattamenti differenziati.

Il percorso che si intende intraprendere è volto a portare l'attenzione sui dilemmi dello Stato fiscale – che fin dal 1973 l'economista statunitense James O'Connor ha evidenziato, nel suo studio *La crisi fiscale dello Stato*, ragionando sul collegamento stretto tra l'allargamento del settore pubblico e il rafforzamento dell'area dell'economia dei privati – con la convinzione che essi non devono corrispondere e condurre al tramonto dell'impegno delle istituzioni pubbliche per la promozione umana. L'analisi che qui si offre è volta a comprendere se siano sufficienti e adeguate le manifestazioni di presidio dei bisogni e – soprattutto – i canali di finanziamento di una spesa per i diritti, come si presentano nella fase storica che si sta attraversando: non smarrendo mai la consapevolezza che il presidio dei bisogni e la spesa a esso necessaria rimangono, almeno nel testo costituzionale italiano, un dovere in capo alla Repubblica. La riduzione di quella spesa che realizza l'eguaglianza, il suo indirizzarsi a strumenti nuovi per fronteggiare i bisogni e le condizioni di difficoltà, il suo alimentarsi a fonti diverse da quelle tradizionalmente poste a suo fondamento sono fenomeni che appaiono come sviluppi non favorevoli al rafforzamento

della coesione nei sistemi sociali del continente: l'impressione è che la fiamma della solidarietà all'interno delle società europee sia in via di graduale spegnimento, e pare compito di chi studia quello di richiamare l'attenzione sul mutamento in atto ed, eventualmente, discernere elementi propri di una solidarietà che cambia, capaci di garantire ancora percorsi di avanzamento umano, benché improntati a costellazioni di valori ormai mutate.

Il declino della solidarietà basata sulla fiscalità appare inarrestabile, e non resta se non auspicare che stiano emergendo forme diverse di protezione alle necessità umane, perché non sbiadisca la tensione per l'eguaglianza. La crescente dimensione del debito pubblico attesta la preferenza per tale strumento, che è espressione di potere economico: di fatto esso convoglia risorse ingenti per la spesa pubblica, in presenza di mercati finanziari che sono in tal modo nelle condizioni di influenzare le politiche pubbliche degli Stati. Il sistema del mercato si prospetta – sulla base di un'analisi disincantata – da un lato come la naturale struttura di interazione degli investimenti che sorreggono i debiti sovrani, e d'altra parte in qualità di meccanismo appropriato a produrre servizi per i bisogni.

Le trasformazioni richiamate non consegnano elementi rassicuranti ma il loro presentarsi non può che condurre a prenderne consapevolezza, a segnalarne i limiti e a governare gli sviluppi che ne deriveranno. Il bivio a cui è chiamata l'Europa, intesa come assetto collettivo di Stati che si coordinano in istituzioni condivise, è quello di avviarsi – o meglio, proseguire – sulla via dello smantellamento dello Stato sociale o, al contrario, di incamminarsi sulla strada di una solidarietà di natura differente, che possa comunque dimostrare sensibilità per inclusione e crescita umana. Difficile prevedere ora quale sarà l'itinerario che, più o meno consapevolmente, verrà imboccato, anche in ragione delle crisi globali che ormai nell'arco di un decennio esercitano pressione sul legame tra gli attori europei, siano essi i popoli o i governanti. La presa d'atto dei mutamenti nella solidarietà europea, che già sono riconoscibili, può essere un passaggio utile per impostare il giudizio e le aspettative: l'impossibilità di rimanere ancorati a schemi e modelli di intervento a favore dell'eguaglianza, che la crisi fiscale non rende più applicabili, conduce necessariamente a guardare con realismo le prospettive – non necessariamente apprezzabili – che si aprono.

I

Le ragioni giuridiche a fondamento della spesa pubblica per i diritti

1. La solidarietà doverosa per la spesa sociale: il modello nazionale

La costituzionalizzazione della «spesa pubblica» nella Carta fondamentale della Repubblica italiana è una delle condizioni di realizzazione del fine enunciato nell'art. 3 Cost.: la piena partecipazione dei lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese passa attraverso l'esercizio dei diritti, a loro volta cruciali per il pieno sviluppo delle persone, in ragione della pari dignità sociale che è propria di ciascuno. Questo è il presupposto di una democrazia che non sia «mera architettura di poteri» ma «costruzione cooperativa della convivenza»¹, e a partire da questa visione della democrazia sociale ci si interroga sulla spesa pubblica che possa essere più coerente.

Non occorre ripercorrere la vicenda dell'accoglimento, nelle Costituzioni del Novecento, dei diritti che comportano spesa pubblica, che non possono che essere tutti: e tra l'ampia famiglia di questi, quelli a prestazione con una particolare incidenza sull'impianto di finanza pubblica.

La storia dello scorso secolo è infatti connotata da un disegno politico, quello dello Stato sociale, che in Italia e nelle entità nazionali che hanno aderito all'integrazione europea poggia su alcuni fondamenti, che hanno permesso dal secondo conflitto mondiale a oggi di

1. Così F. PIZZOLATO, *Resistenza conflitto partecipazione. Vitalità democratica e forme istituzionali*, Milano, 2024, 88. Si veda anche dello stesso A., *I sentieri costituzionali della democrazia*, Roma, 2020.

configurare in maniera tipica i sistemi di sicurezza sociale. È stata una costruzione graduale e impegnativa, per la quantità di risorse che a ciò sono state indirizzate, non solo in termini di liquidità finanziarie ma anche di strutture amministrative appositamente istituite per la garanzia dei diritti sociali. Questi ultimi, pressoché inesistenti negli anni immediatamente successivi alla conclusione del secondo conflitto mondiale – posto che i servizi che alcuni ordinamenti europei nella prima metà del secolo avevano offerto non potevano ancora rappresentare un modello di sicurezza sociale – sono stati delineati non appena il quadro delle società europee si è stabilizzato e i sistemi economici hanno cominciato a presentare crescita e a produrre valore. Nell'esperienza italiana e nelle altre democrazie europee hanno preso slancio negli anni Settanta sistemi di sicurezza sociale grazie al consolidamento della capacità di creare ricchezza, che ha fornito risorse per istruzione, pensioni, salute e servizi alla persona, tutela dei lavoratori². La scuola media unica nel 1962-63, il sistema di ripartizione per le prestazioni previdenziali nel 1952 e poi la formula retributiva e la pensione sociale nel 1969, il sistema sanitario pubblico universale nel 1978, il trasferimento delle funzioni assistenziali alle amministrazioni del territorio tra il 1972 e il 1977, la disciplina dei licenziamenti nel 1966 e lo Statuto dei lavoratori nel 1970 hanno costituito i primi passi del *welfare* nazionale³ nella Repubblica italiana. Tali successi sono stati il frutto dell'ambizioso programma di trasformazione di varie previsioni di «doverosità» contemplate a carico delle istituzioni pubbliche. L'art. 32 della Costituzione individua un diritto fondamentale alla salute per ciascun individuo, e a garanzia di ciò impone alle isti-

2. R. BALDUZZI, *Unione europea e diritti sociali: per una nuova sinergia tra Europa del diritto ed Europa della politica*, in *Federalismi*, 4, 2018, 246, osserva che «i sei Stati membri originari condividevano tutti [...] la convinzione che la crescita economica avrebbe potuto rafforzare le politiche sociali (a partire naturalmente dagli aumenti salariali)». Si rinvia anche a P. COSTANZO, *Il sistema di protezione dei diritti sociali nell'ambito dell'Unione europea*, in *Consulta Online*, 2, 2018; S. GIUBBONI, *Verso la Costituzione europea: la traiettoria dei diritti sociali fondamentali nell'ordinamento comunitario*, in P. Costanzo, S. Mordegla (a cura di), *Diritti sociali e servizio sociale dalla dimensione nazionale a quella comunitaria*, Milano, 2005, 26; M. GRANDI, *Il diritto del lavoro europeo. Le sfide del XXI secolo*, in *Dir. rel. ind.*, 4, 2007, 1024.

3. Si sono richiamati alcuni dei più significativi passaggi: cfr. F. PALLANTE, *Elogio delle tasse*, Torino, 2021, 95 ss., per una più ampia panoramica.

tuzioni di assicurare cure gratuite agli indigenti. L'art. 34 proclama che la scuola sia aperta a tutti – configurando così un preciso diritto all'istruzione – e per assicurare tale risultato l'art. 33 pretende che la Repubblica detti le norme generali sull'istruzione e istituisca scuole statali per tutti gli ordini e gradi. L'art. 38 dà fondamento a svariati diritti di cui sono titolari persone incapaci di lavorare e sprovviste dei mezzi per mantenersi, e coerentemente aggiunge la prescrizione che ai compiti necessari per offrire le relative prestazioni provvedano organi e istituti predisposti o integrati dallo Stato.

La medesima doverosità incombe in capo allo Stato per garantire l'esercizio di diritti per i quali non è prevista una specifica prestazione da erogare, ma per i quali interviene comunque una spesa, che assicura personale, infrastrutture e risorse materiali in assenza dei quali il godimento dei diritti – perlopiù di natura civile – sarebbe solo accordato in via astratta, ma di fatto impossibile per l'assenza delle condizioni di svolgimento di attività pubbliche che occorrono per l'effettività: l'esempio dei diritti di azione e di difesa è eloquente, posto che l'insieme delle strutture e delle figure su cui si regge l'apparato della giustizia non può che comportare spesa pubblica.

L'ordinamento costituzionale del 1948 assegna dunque un ruolo fondamentale alle «spese pubbliche», che sono strumento di riduzione delle disuguaglianze e di promozione umana. Si è pertanto costituzionalizzata una spesa che produce benefici collettivi – sia essa spesa per diritti civili o sociali, piuttosto che per infrastrutture o politiche di sviluppo⁴ – e la si è sottoposta alla condizione che «tutti» contribuiscano in ragione della loro capacità economica, se esistente. Si è infatti stabilito che l'alimentazione delle spese si fondi su un meccanismo di raccolta delle risorse, collegato a un dovere costituzionale.

Si è dunque in presenza di una situazione soggettiva di svantaggio – il dovere tributario – che dal punto di vista del diritto costituziona-

4. Si veda, tra l'ingente letteratura sul tema, il saggio di V. CASTRONOVO, *Le nazionalizzazioni nelle politiche economiche del secondo dopo guerra in Europa*, in Aa.Vv., *La nazionalizzazione dell'energia elettrica. L'esperienza italiana e di altri paesi europei. Atti del Convegno Internazionale di studi del 9-10 novembre 1988 per il XXV anniversario dell'ENEL*, Roma-Bari, 1989. Più recentemente, nel fascicolo 2 del 2013 di *Munus*, i saggi di G. PIPERATA, A. POLICE, G. DELLA CANANEA, M. MAZZARINO e A. DI MICHELE.

le è motivato da ragioni di solidarietà e di redistribuzione⁵. Il medesimo tratto della solidarietà connota e nobilita gli altri doveri costituzionali⁶: da ciò è derivata la peculiare configurazione della Repubblica come «Stato sociale», benché tale qualifica non sia espressa nella Carta fondamentale, come invece si riscontra nell'art. 1 della Costituzione francese del 1958 e nell'art. 20 del GG tedesco del 1949⁷, per ricordare i Paesi di maggior peso al momento della fondazione delle Comunità. Ma l'art. 3 della Costituzione italiana suona in maniera tale da fondare l'orizzonte della «democrazia sociale», che è tratto distintivo dell'intera architettura costituzionale.

L'aspirazione solidaristica e redistributiva dell'ordinamento conduce alla categoria dell'interesse fiscale che non è mera sommatoria degli interessi individuali, benché protetti e promossi da misure fiscali che rappresentano i costi di servizi erogati. Esso è categoria che va ad «interrelarsi con il principio di eguaglianza, con il principio di capacità contributiva, con le esigenze fondamentali di protezione e di sviluppo della persona e della dignità individuale»⁸. Il tributo è dunque prestazione patrimoniale obbligatoria, destinata alla copertura della spesa pubblica: tale destinazione è soggetta alle previsioni della legge e applicata in ragione della capacità contributiva dei soggetti. I fini della fiscalità spaziano dall'obiettivo del pieno impiego, a quello dello sviluppo economico fino a premiare – dall'avvio dell'unione economica e monetaria – i risultati di stabilità finanziaria, che rappresentano un panorama valoriale del tutto estraneo all'eguaglianza

5. Anche nell'ambiente degli studi tributari il dovere contributivo è riconosciuto come adempimento di solidarietà, a fronte del quale si pone l'esercizio di una potestà legislativa di imposizione a fini di riparto: cfr. F. GALLO, *Le ragioni del fisco*, Bologna, 2007, 25.

6. Per un'analisi dei doveri v. F. PIZZOLATO, C. BUZZACCHI, *Doveri costituzionali*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, III Agg., Torino, 2008. In merito ai singoli doveri cfr. A. MORELLI, *I paradossi della fedeltà alla Repubblica*, Milano, 2013; C. BUZZACCHI, *La solidarietà tributaria. Funzione fiscale e principi costituzionali*, Milano, 2011; P. CONSORTI, F. DAL CANTO, *La difesa della patria. Con e senza armi*, Milano, 2010; Q. CAMERLENGO, *Le forze armate. Ai confini o dentro la democrazia?*, Bologna, 2025.

7. Per quanto concerne la realtà tedesca della Legge fondamentale, si veda il recente saggio di D. GRIMM, *La storia costituzionale e la scienza storica. La Legge fondamentale e la giurisprudenza costituzionale nella storiografia sulla Repubblica Federale Tedesca*, in *Giornale di storia costituzionale*, 2, 2025.

8. Cfr. P. BORJA, *Diritto tributario europeo*, Milano, 2005, 11.

e alla promozione umana: al netto della copertura di alcuni oneri, che non realizzano obiettivi di equità e inclusione, i fini della spesa pubblica sono chiamati a realizzare esiti di riallocazione, da intendersi nel senso di una più ampia giustizia distributiva non solo delle risorse, ma anche delle opportunità di crescita personale, al cui perseguimento opera la raccolta fiscale, soprattutto se applicata in base a criteri di progressività.

Si può ancora osservare che il sacrificio economico individuale – ovvero il tributo, che scaturisce dall'esercizio del dovere tributario – è riservato a realizzare il riparto dei carichi pubblici secondo la prospettiva assiologica dell'eguaglianza sostanziale⁹ e di un complesso di valori super-individuali che depotenziano la logica negoziale e privatistica¹⁰, a favore di una logica comunitarista. Da qui il nesso di strumentalità del tributo come dovere nei confronti dei diritti inviolabili della persona e di tutti i diritti sociali, rappresentando esso una condizione necessaria per la realizzazione di un assetto sociale organizzato.

Ma – come già evidenziato – esiste anche un altro e diverso livello di doverosità. Non basta la responsabilità collegata alle prestazioni imposte ai singoli soggetti privati per assicurare un sistema di intervento pubblico che possa promuovere la crescita umana. L'eguaglianza da perseguire con la spesa pubblica si fonda su un modello dove occorre che siano previsti anche doveri istituzionali. È vero infatti che i «processi orizzontali di natura privatistica» non sono sufficienti, e che obiettivi di avanzamento sociale richiedono l'individuazione di attribuzioni della Repubblica, composta dai diversi livelli ordinamentali chiamati al sostegno delle persone e al contrasto al bisogno: occorre allora una responsabilità «pubblica» che muove da principi e intenti di giustizia distributiva, in ragione dei quali allo Stato siano assegnati precisi compiti «sia nella fase di determinazione dell'indirizzo politico che nella fase di attuazione»¹¹. Su questo impianto si fonda

9. In tal senso F. GALLO, *Le ragioni del fisco*, cit., 63. Si veda inoltre diffusamente A. FANTOZZI, *Riserva di legge e nuovo riparto della potestà normativa in materia tributaria*, in *Riv. dir. trib.*, 1, 2005, il quale afferma con forza l'essenziale funzione solidaristica e redistributiva del tributo e del sistema tributario nel suo complesso.

10. L. ANTONINI, *Dovere tributario, interesse fiscale e diritti costituzionali*, Milano, 1996, 182, in particolare v. nota 115.

11. Ivi, 184.

quella solidarietà *verticale* o *paterna* del principio solidaristico, che si congiunge con quella *orizzontale* e *fraterna* nell'ordinamento inter-no¹², e che dà luogo alla dimensione della doverosità e della responsabilità: questo è da considerarsi il nucleo valoriale e il fondamento di *policy* negli ordinamenti interni, nei quali l'impegno di attori privati e pubblici costituisce presupposto di predisposizione del contesto nel quale il bisogno di ciascuno possa trovare un sostegno dedicato.

2. Una spesa difficile: il caso del comparto pensionistico

Se questo è il disegno a cui si guarda, con l'aspettativa che da esso si metta in moto quell'azione trasformatrice che è insita – da ormai quasi ottant'anni – nella Carta fondamentale, con alcuni traguardi ormai raggiunti, ma altri lontani dal trovare inveramento, un'analisi di maggior obiettività non può che lasciare spazio alla descrizione di andamenti della spesa pubblica, che sempre meno si dimostrano idonei a realizzare una società equa.

Un valido esempio è offerto da quella che al momento – ma forse da quando il diritto in esame ha trovato attuazione – è la voce di spesa più gravosa per lo Stato sociale¹³: l'esborso per la previdenza pubblica, in conformità all'art. 38 Cost.

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 sociale¹⁴

12. Cfr. il noto contributo di S. GALEOTTI, *Il valore della solidarietà*, in *Dir. soc.*, 1, 1996.

13. Si rinvia a UPB, Focus n. 8, *Le proiezioni di medio-lungo periodo della spesa pensionistica*, 2018, dove si osserva che «le proiezioni della spesa pensionistica sono un elemento determinante dell'analisi di sostenibilità di medio-lungo periodo delle finanze pubbliche, con riferimento in particolare alla dinamica del rapporto debito/PIL». Il dato che riporta il Quaderno n. 3 del Rapporto sul Coordinamento della finanza pubblica, *La spesa per la previdenza*, della Corte dei conti del 2025 è che la spesa pensionistica rappresenta l'89,8 per cento del complesso della spesa per prestazioni sociali in denaro, 8.

14. 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

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. La modalità di intervento, ovvero la struttura pubblica dei trattamenti pensionistici, poggia su norme, apparati e risorse, e a oggi presenta indubbiamente molteplici criticità, che interrogano il legislatore, i 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.

In qualità di misure monetarie di sostegno al bisogno legato all'età post lavorativa, nonché a condizioni di invalidità, infortunio, disoccupazione, le prestazioni previdenziali hanno sempre presentato elevata complessità – in termini di scelta e modifica dei criteri, di determinazione e di erogazione delle provvidenze, di perseguimento di obiettivi di adeguamento o di risparmio – e generato aspetti problematici, in grado di incidere su molteplici valori costituzionali. La calibrazione di tali prestazioni ha comportato invariabilmente scelte di inclusione e di esclusione di beneficiari; o scelte di fissazione di requisiti e condizioni, che hanno determinato letture e posizioni divergenti, e spesso anche politiche non sempre lucide e coerenti. Gli obiettivi additati dalla Costituzione sono apparsi spesso malamente perseguiti, nella misura in cui la distribuzione di questi redditi non ha raggiunto – e ancora non raggiunge – tutti coloro che hanno la necessità di sostentarsi. Soprattutto il dato allarmante è che la politica previdenziale non sembra essere stata capace di rispettare lo sforzo contributivo e fiscale che ha condotto a poter vantare il diritto in capo al lavoratore.

Nello specifico, l'attuale sistema di protezione dei lavoratori è preposto a salvaguardare dal bisogno chiunque, garantendo una tu-

Dig. disc. pubbl., XIV, Torino, 1999; M. CINELLI, voce *Sicurezza sociale*, in *Enc. dir.*, Milano, 1990; P. OLIVELLI, *La Costituzione e la sicurezza sociale. Principi fondamentali*, Milano, 1988; M. PERSIANI, voce *Sicurezza sociale*, in *Noviss. Dig. It.*, Torino, 1987; ID., voce *Diritto della sicurezza sociale*, in *Enc. dir.*, Annali, IV, Milano, 2011; G. PETRILLI, *La sicurezza sociale*, Bologna, 1953; A. VENTURI, *I fondamenti scientifici della sicurezza sociale*, Milano, 1954. Sia consentito richiamare C. BUZZACCHI, *Reddito e Costituzione. La cifra smarrita*, Milano, 2022, cap. 3.

tela essenziale ancorata al principio di eguaglianza. Ciò ha portato a sviluppare un impianto pubblico di intervento oneroso per lo Stato, in cui si è andata ad attenuare l'impostazione di autonoma tutela da parte degli interessati, ovvero il modello delle origini. Il passaggio è stato da una prospettiva nella quale i lavoratori creavano meccanismi di protezione per se stessi, finanziandoseli col proprio lavoro e con l'impegno a una reciproca garanzia di protezione, secondo uno schema mutualistico; a una prospettiva nella quale si attende dall'istituzione pubblica la protezione dai rischi legati all'attività lavorativa, e dunque si rimette allo Stato la determinazione delle regole dei diversi trattamenti previdenziali. L'evoluzione ha infine condotto a una sorta di fusione tra l'area previdenziale e quella assistenziale: se anche nella prima la logica dominante è gradualmente diventata quella di un intervento pubblico coperto finanziariamente dalla fiscalità generale e disciplinato dallo Stato – e non dall'autonoma iniziativa degli interessati – il confine con la seconda area, dominata dalle medesime logiche, è risultato sempre meno rigido.

Allo Stato è spettata 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 principio di salvaguardia della finanza pubblica. La materia previdenziale si è dunque progressivamente trasformata in un terreno assai complesso e delicato, nei confronti del quale le scelte del legislatore e le pronunce del giudice costituzionale sono risultate l'esito di difficili – e a volte discutibili – bilanciamenti tra valori costituzionali, anche per il fatto che l'azione pubblica in ambito previdenziale ha assunto le forme di uno strumento di politica economica: abbandonato il vincolo di correlazione tra contributi e prestazioni, essa è stata usata dalle maggioranze politiche per contrastare l'inflazione, per sostenere l'economia e l'occupazione, per supportare settori produttivi in crisi, oltre che a fini di redistribuzione, come è coerente che sia, in virtù della sua natura di intervento pubblico a forte ispirazione sociale.

Nei primi decenni della Repubblica fino agli anni Ottanta gli interventi legislativi sono stati indirizzati ad ampliare il numero dei soggetti beneficiari, a dotare le persone indigenti ultrasessantacin-

quenni di una misura essenziale e universale – la pensione sociale *ex* l. n. 153/1969, poi seguita dalla l. 335/1995 che ha introdotto l'assegno sociale – a dare risposte a varie situazioni di invalidità, e infine a mitigare gli effetti dei mutamenti del valore monetario dei redditi nel corso del tempo, attraverso l'istituto della perequazione automatica delle pensioni, che è stato generalizzato nei tardi anni Sessanta e poi ripetutamente normato in seguito, per fronteggiare la svalutazione delle prestazioni pensionistiche. In tale avvio del percorso repubblicano dominante è stato il criterio retributivo, che era volto a garantire continuità tra l'ultimo compenso lavorativo percepito e il successivo trattamento previdenziale.

Gli anni Novanta sono stati invece caratterizzati da interventi normativi destinati a restringere l'apporto finanziario pubblico, e dunque a incidere negativamente sull'entità delle erogazioni: la l. n. 335/1995 è l'intervento più emblematico a tale riguardo, e quello con l'intento di cambiamento più radicale del precedente sistema. L'introduzione del metodo contributivo del calcolo della pensione ha inteso ridurre i rischi di disparità di trattamento tra lavoratori. Ma dal 2008 la difficile tenuta dei conti pubblici è stata ulteriormente incrinata dalla crisi economico-finanziaria, che ha portato a nuovi interventi di revisione della struttura previdenziale: il culmine è rappresentato dalle leggi del 2011 e 2012, che hanno inasprito i criteri per l'accesso al trattamento pensionistico, ma altresì hanno cominciato a individuare contributi di solidarietà e blocchi della perequazione per prestazioni di entità considerate significative. L'insostenibilità della spesa previdenziale in un periodo di vincoli finanziari severi e di deterioramento dei requisiti di salute dell'impianto di finanza pubblica ha imposto tali interventi drastici, che tuttavia hanno presentato profili di grande criticità sul piano dell'equità.

L'immagine più recente, e l'evoluzione futura, sono ben rappresentate dall'Ufficio parlamentare di bilancio, che nel luglio 2025 ha effettuato un'audizione presso la Commissione parlamentare di inchiesta sugli effetti economici e sociali derivanti dalla transizione demografica:

La riduzione dell'incidenza della spesa pensionistica sul PIL attesa per l'Italia (-1,9 punti percentuali tra il 2022 e il 2070) è maggiore rispet-

to a quella delle altre principali economie europee (Germania, Francia e Spagna) nonostante un'evoluzione demografica peggiore rispetto agli altri paesi considerati (tranne la Spagna). Essa deriva soprattutto da modifiche normative, introdotte progressivamente dagli anni Novanta, che abbasseranno in maniera importante il rapporto tra importo medio della pensione e PIL *pro capite*. La quota della popolazione con almeno 65 anni che si trova in pensione, già inferiore agli altri paesi, scenderà ulteriormente per effetto dell'aggancio automatico dell'età di pensionamento alle aspettative di vita e alla quasi totale assenza di strumenti di flessibilità in uscita.

La consistente riduzione del rapporto tra pensioni e PIL *pro capite*, pur contenendo la spesa, solleva questioni sull'adeguatezza degli importi delle prestazioni. L'aggancio automatico dell'età di pensionamento alla dinamica delle aspettative di vita avrà un impatto positivo sul tasso di sostituzione (rapporto tra prima pensione e ultima retribuzione); tuttavia, non riuscirà a compensare del tutto la riduzione degli importi delle prestazioni derivante dall'entrata a regime, a partire circa dal 2040, del metodo di calcolo contributivo delle prestazioni. È importante che venga mantenuto l'adeguamento automatico alla variazione dell'aspettativa di vita dei requisiti anagrafici e contributivi minimi per l'accesso al pensionamento al fine di attenuare l'aumento dell'indice di dipendenza dei pensionati ed evitare che le pensioni risultino troppo basse, con conseguenti pressioni sugli istituti assistenziali.

La questione dell'"adeguatezza" delle future prestazioni¹⁵ si porrà a maggior ragione per i lavoratori con retribuzioni basse o carriere brevi e discontinue. La capacità del sistema di garantire prestazioni future comparabili a quelle attuali richiede di migliorare le condizioni economiche e reddituali della popolazione attiva, garantendo al contempo prospettive adeguate di dinamica salariale e un più saldo legame delle retribuzioni con la produttività del lavoro. Carriere lavorative lunghe, remunerative e continuative assicurano, oltre a trattamenti pensionistici più elevati, una maggiore contribuzione al sistema previdenziale

15. Sull'adeguatezza si vedano S. LA PORTA, *Adeguatezza e adeguamento delle pensioni: principi costituzionali e dati empirici*, in C. Buzzacchi (a cura di), *Previdenza e generazioni future*, in *Diritto costituzionale*, 2, 2024; V. CIACCIO, *Il diritto alla previdenza nel diritto costituzionale*, Milano, 2024.