

Mezzi adeguati alle esigenze di vita

UN CONCETTO INEFFABILE?

Seminari Previdenziali Maceratesi - 2022

a cura di
GUIDO CANAVESI
EDOARDO ALES

Editoriale Scientifica

TEMI DI SICUREZZA SOCIALE



Collana
diretta da
G. Canavesi
e E. Ales

TEMI DI SICUREZZA SOCIALE

Direttori

Edoardo Ales – Guido Canavesi

Comitato scientifico

*Anna Alaimo - Alberto Avio - Ulrich Becker - Paola Bozzao - Rosa Casillo
Silvia Ciucciiovino - Davide Casale - Antonio Di Stasi - Madia D'Ongbia
Marco Esposito - Valeria Filì - Laura Foglia - Lorenzo Gaeta
Marco Gambacciani - Stefano Giubboni - Giuseppe Ludovico - Sergio Nisticò
Antonella Occhino - Paolo Pascucci - Pasquale Passalacqua - Emmanuele Pavolini
Frans Pennings - Pietro Pozzaglia - Simonetta Renga - Giuseppe Sigillò Massara
Michele Squeglia - José Luis Tortuero Plaza - Armando Tursi
Riccardo Vianello - Herwig Verschueren - Tiziana Vettor*

Temi di sicurezza sociale è una collana di volumi *open access* che nasce sulla scia dell'esperienza dei Seminari Previdenziali Maceratesi, per favorire lo studio a livello scientifico di questa materia. Il titolo è volutamente ampio nella prospettiva di accogliere apporti conoscitivi da altri ambiti disciplinari tradizionalmente attenti ai temi del welfare e favorire approcci interdisciplinari.

**MEZZI ADEGUATI
ALLE ESIGENZE DI VITA:
UN CONCETTO INEFFABILE?**

Seminari Previdenziali Maceratesi - 2022

a cura di

Guido Canavesi – Edoardo Ales

EDITORIALE SCIENTIFICA

*Si ringrazia l'Associazione Italiana di Diritto del Lavoro e della Sicurezza
Sociale per il patrocinio e il sostegno all'organizzazione
dei Seminari e alla stampa del volume*

Tutti i volumi della collana sono soggetti a doppio refraggio

Proprietà letteraria riservata

© Copyright 2023 Editoriale Scientifica s.r.l.
via San Biagio dei Librai, 39 - 80138 Napoli
www.editorialescientifica.com info@editorialescientifica.com
ISBN 979-12-5976-781-3

Il principio di adeguatezza delle prestazioni previdenziali nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*

GIUSEPPE LUDOVICO

SOMMARIO: 1. *Premessa* – 2. *L'adeguatezza in funzione della retribuzione* – 3. *L'adeguatezza in funzione delle risorse del sistema* – 4. *Il significato dell'adeguatezza nel tempo di godimento della prestazione* – 5. *Il significato dell'adeguatezza nell'ottica del collegamento con l'art. 32 Cost.* – 6. *Verso un significato diacronico dell'adeguatezza in funzione della solidarietà intergenerazionale?* – 7. *Conclusioni*

1. *Premessa*

Il principio di adeguatezza alle esigenze di vita del lavoratore delle prestazioni previdenziali sancito dal secondo comma dell'art. 38 Cost. si contraddistingue per la sua «ambiguità»¹ e «indeterminatezza»² con riferimento tanto al parametro dell'«adeguatezza», quanto al criterio delle «esigenze di vita» del lavoratore.

L'interpretazione di quel concetto ha così dovuto fare i conti con un sistema in «continua transizione»³ e con il progressivo deteriorarsi

* Il contributo riproduce, con alcune eliminazioni nel testo e nelle note, il saggio dal titolo *Il principio di adeguatezza delle prestazioni previdenziali nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, pubblicato in *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro*, 2021, n. 4, p. 815 ss.

¹ Così M. PERSIANI, *Art. 38*, in G. BRANCA (diretto da), *Commentario della Costituzione. I rapporti economici*, Zanichelli-II Foro Italiano, Bologna-Roma, Tomo I, 1979, p. 237; M. CINELLI, *Previdenza sociale e orientamenti della giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1999, p. 78.

² R. PESSI, *Il principio di adeguatezza nell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2016, p. 803; P. SANDULLI, *L'adeguatezza delle prestazioni fra parametro retributivo e compatibilità economica*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2015, p. 689.

³ P. SANDULLI, *L'adeguatezza delle prestazioni fra parametro retributivo e compatibilità economica*, cit., p. 690.

del quadro generale della finanza pubblica⁴, ma è soprattutto nella tutela per la vecchiaia che l'adeguatezza ha saputo dimostrare una particolare evoluzione del proprio significato operando su diverse dimensioni del sistema previdenziale.

2. *L'adeguatezza in funzione della retribuzione*

L'evoluzione del concetto di adeguatezza nell'interpretazione del giudice costituzionale è stata largamente condizionata dall'esigenza di salvaguardare la sostenibilità finanziaria del sistema che si è imposta all'attenzione soprattutto a partire dagli anni '90 del secolo scorso. Nell'ottica di progressiva razionalizzazione della spesa previdenziale, le oscillazioni della giurisprudenza costituzionale costituiscono l'effetto del continuo bilanciamento tra la difesa dei diritti costituzionali e l'esigenza di non invadere gli spazi riservati alla discrezionalità legislativa⁵.

In questa logica di contemperamento, è comprensibile che nell'iniziale fase di costruzione del sistema previdenziale la Consulta abbia privilegiato una lettura ampia del concetto di adeguatezza, riconoscendone la stretta correlazione con il criterio di proporzionalità

⁴ Per una generale analisi dell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale v. M. CINELLI, *Previdenza sociale e orientamenti della giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 89 ss.; M. D'ONGHIA, *Diritti previdenziali e compatibilità economiche nella giurisprudenza costituzionale*, Cacucci, Bari, 2013, p. 135 ss.; R. PESSI, *Il principio di adeguatezza della prestazione previdenziale nella giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2016, p. 513 ss.; R. PESSI, *Tornando su adeguatezza e solidarietà nel welfare*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2016, p. 595 ss.; A. OCCHINO, *I diritti sociali nell'interpretazione costituzionale*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2017, p. 16 ss.; M. PERSIANI, *Sulla garanzia costituzionale dei mezzi adeguati alle esigenze di vita*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2017, p. 281 ss.; E. ALES, *Il «diritto» dei lavoratori ai mezzi adeguati nella doppia «discrezionalità» del legislatore e della Corte costituzionale: due terzi di razionalità e un terzo di ragionevolezza?*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2019, p. 521 ss.; R. VIANELLO, *L'adeguatezza come unità di misura etico-sociale ed economica della prestazione previdenziale*, in *Riv. giur. lav.*, 2020, p. 661 ss.

⁵ Sul punto l'approfondita analisi dell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale di M. D'ONGHIA, *Diritti previdenziali e compatibilità economiche nella giurisprudenza costituzionale*, cit., spec. pp. 77 e 116 ss. e E. ALES, *Il «diritto» dei lavoratori ai mezzi adeguati nella doppia «discrezionalità» del legislatore e della Corte costituzionale: due terzi di razionalità e un terzo di ragionevolezza?*, cit., p. 521 ss.

dell'art 36 Cost.⁶ e identificando di fatto le «esigenze di vita» della prestazione previdenziale adeguata con i mezzi necessari a garantire «un'esistenza libera e dignitosa» al lavoratore e alla sua famiglia⁷.

È soltanto nelle decisioni successive che si consumerà il distacco, seppure non definitivo, del principio di adeguatezza da quello di proporzionalità. In una prima decisione la Consulta, evitando ogni riferimento all'art. 36 Cost., ha chiarito che la quantificazione delle prestazioni previdenziali risponde unicamente ai principi dell'art. 38 Cost., il quale «non vincola il legislatore a considerare le esigenze di vita dei lavoratori come indiscriminatamente uniformi»⁸ e questa lettura è stata ribadita in una successiva decisione con la quale è stato precisato che il riferimento alla proporzionalità dell'art. 36 Cost. non intende imporre una «necessaria ed integrale coincidenza» tra pensione e retribuzione, dovendosi individuare i mezzi adeguati alle esigenze di vita in «quelli che siano idonei a realizzare le esigenze relative al tenore di vita conseguito dallo stesso lavoratore in rapporto al reddito ed alla posizione sociale raggiunta»⁹.

La tendenziale autonomia del principio di adeguatezza da quello di proporzionalità sarà ulteriormente sviluppata nelle decisioni successive secondo le quali tra prestazioni sociali e retribuzione deve sussistere soltanto un «ragionevole rapporto di corrispondenza»¹⁰, sicché tale rappor-

⁶ Così tra le prime Corte cost. 13 gennaio 1966, n. 3, in *Foro it.*, 1966, comma 555; Corte cost. 9 dicembre 1968, n. 124, in *Foro it.*, 1969, comma 7; Corte cost. 11 dicembre 1969, n. 155, in *Dir. lav.*, 1972, p. 129; Corte cost. 30 giugno 1971, n. 144, in *Foro it.*, 1971, comma 2144; Corte cost. 29 aprile 1975, n. 92, in *Foro it.*, 1975, comma 1619; Corte cost. 3 luglio 1975, n. 176, in *Foro it.*, 1975, comma 2165; Corte cost. 29 dicembre 1976, n. 275, in *Foro it.*, 1977, comma 561; Corte cost. 19 gennaio 1976, n. 30, in *Dir. lav.*, 1976, p. 131; Corte cost. 18 giugno 1979, n. 46, in *Foro it.*, 1979, comma 1908; Corte cost. 13 marzo 1980, n. 26, in *Giur. cost.*, 1980, p. 444; Corte cost. 10 ottobre 1983, n. 302, in *Foro it.*, 1984, comma 367.

⁷ In questi termini Corte cost. n. 26 del 1980, cit.

⁸ Corte cost. 5 febbraio 1986, n. 31, in *Foro it.*, 1986, comma 1770, con nota di M. CINELLI, *Previdenza sociale e orientamenti della giurisprudenza costituzionale*, cit.

⁹ Corte cost. 7 luglio 1986, n. 173, in *Riv. giur. lav.*, 1986, p. 94.

¹⁰ Corte cost. 17 dicembre 1985, n. 349, in *Inf. prev.*, 1986, p. 55; Corte cost. 14 aprile 1988, n. 445, in *Giur. cost.*, 1988, p. 2040; Corte cost. 15 marzo 1991, n. 119, in *Giur. cost.*, 1991, p. 1209; Corte cost. 9 maggio 1997, n. 127, in *Dir. lav.*, 1997, p. 486 con nota di E. ALES.

to non deve essere inteso «in modo indefettibile e strettamente proporzionale»¹¹, ma come un criterio «tendenziale e imperfetto»¹² onde evitare un «irragionevole scostamento» che sarebbe invece «sintomatico dell'inadeguatezza del trattamento previdenziale corrisposto»¹³.

Il parametro dell'adeguatezza viene così ad assumere un significato che tiene conto in chiave meritocratica della qualità e quantità dell'attività prestata dal lavoratore e della sua partecipazione solidaristica al finanziamento del sistema¹⁴. Il che, a ben vedere, conferisce al principio di adeguatezza un significato di meritevolezza che offre una giustificazione costituzionale alla scelta realizzata con la legge n. 335 del 1995 di sostituire il sistema di calcolo retributivo con quello contributivo, esprimendo una più diretta correlazione tra prestazione e contribuzione¹⁵.

Da parametro di diretta identificazione della prestazione adeguata, la retribuzione diventa così criterio di indiretta determinazione dell'adeguatezza in rapporto meritocratico con il contributo del lavoratore derivante dall'attività svolta, sicché è soltanto in questo senso che il significato delle «esigenze di vita» dell'art. 38 Cost. può essere collegato al distinto ma non completamente indipendente parametro costituito dalla proporzionalità rispetto alla qualità e quantità del lavoro prestato¹⁶.

¹¹ Corte cost. 13 luglio 2016, n. 173, in *Riv. it. dir. lav.*, 2017, p. 161, con nota di L. TASCHINI.

¹² Corte cost. 10 febbraio 1993, n. 42, in *Giur. cost.*, 1993, p. 310.

¹³ Corte cost. 7 maggio 1993, n. 226, in *Giur. cost.*, 1993, p. 1670.

¹⁴ M. D'ONGHIA, *Diritti previdenziali e compatibilità economiche nella giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 37.

¹⁵ In questo senso R. VIANELLO, *L'adeguatezza come unità di misura etico-sociale ed economica della prestazione previdenziale*, cit., p. 674 ss. Sul punto v. anche M. CINELLI, *I livelli di garanzia nel sistema previdenziale*, in *Arg. dir. lav.*, 1999, spec. p. 59. e P. SANDULLI, *L'adeguatezza delle prestazioni fra parametro retributivo e compatibilità economica*, cit., p. 697.

¹⁶ Così anche M. CINELLI, *L'«adeguatezza» della prestazione previdenziale tra parità e proporzionalità*, in *Foro it.*, 1986, spec. 1774.

3. *L'adeguatezza in funzione delle risorse del sistema*

Nell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale un ruolo ancora più decisivo ha assunto il costante riferimento alla sostenibilità finanziaria del sistema previdenziale assecondando le scelte del legislatore nel rispetto del limite della «ragionevolezza» in ordine alla «determinazione dei tempi, dei modi e della misura delle prestazioni sociali in un razionale bilanciamento con altri diritti costituzionalmente garantiti e nei limiti delle disponibilità finanziarie»¹⁷.

Se le variabili demografiche e i mutamenti intervenuti nel quadro economico generale hanno indubbiamente aggravato la questione della sostenibilità finanziaria delle tutele previdenziali, occorre nondimeno ammettere che qualunque sistema di solidarietà sociale pone il problema della distribuzione delle limitate risorse disponibili tra i diversi gruppi sociali¹⁸.

È in quest'ottica che deve essere letto il costante riferimento del giudice costituzionale al principio di ragionevolezza che si presenta ormai del tutto «emancipato»¹⁹ da quello di eguaglianza, posto che, secondo la Consulta, non può ritenersi preclusa alla discrezionalità legislativa la previsione di trattamenti differenziati a condizione che non siano incompatibili con le logiche sottostanti il sistema²⁰.

La ragionevolezza ha assunto così un significato che sembra identificarsi con i concetti di razionalità, coerenza e congruità della norma

¹⁷ Tra le più recenti: Corte cost. 23 gennaio 2004, n. 30, in *Foro it.*, 2004, p. 641; Corte cost. 19 dicembre 2006, n. 426, in *Riv. inf. mal. prof.*, 2006, p. 51; Corte cost. 11 novembre 2010, n. 316, in *Riv. it. dir. lav.*, 2011, 438; Corte cost. 10 marzo 2017, n. 53, in *Giust. civ.*, 2017, p. 627, con nota di R. PESSI, E. ROCCHINI; Corte cost. 18 luglio 2014, n. 215, in *Giur cost.*, 2014, p. 3416, con nota di D. MEZZACAPO; Corte cost. 13 luglio 2016, n. 173, *cit.*; Corte cost. 9 novembre 2020, n. 234, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2020, p. 831, con nota di P. SANDULLI;

¹⁸ Sul punto v. S. SCIARRA, *Prove di solidarietà in alcune sentenze della Corte costituzionale*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2019, p. 266.

¹⁹ M. CARTABIA, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in *www.cortecostituzionale.it*, 12 novembre 2013, 1.

²⁰ Per una più approfondita analisi sul punto v. P. LOI, *Il principio di ragionevolezza e proporzionalità nel diritto del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 95 ss., e M. CINELLI, *Condizionamenti finanziari e diritti sociali: la giustizia costituzionale tra vecchi e nuovi equilibri*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2019, p. 29 ss.

rispetto all'intento perseguito dallo stesso legislatore²¹. Il criterio della ragionevolezza si è evoluto fino ad acquisire una «consistenza autonoma»²², comportando un giudizio non più ternario ma binario che si concentra sull'intrinseca coerenza della norma rispetto al contesto normativo²³. E questo più ampio significato del controllo di ragionevolezza è andato affermandosi nella giurisprudenza costituzionale allorché il deteriorarsi della situazione economico-finanziaria ha imposto in maniera sempre più pressante l'«inegual»²⁴ bilanciamento tra adeguatezza delle prestazioni sociali ed esigenza di contenimento della spesa.

Il contemperamento tra queste due opposte esigenze, che la Corte costituzionale sembra a volte concepire come valori paritari²⁵, è stato spesso mediato dal principio di gradualità²⁶

Nel mutato contesto condizionato dalle esigenze di equilibrio di bilancio, la gradualità è divenuta invece il criterio per giustificare interventi peggiorativi anche sulle prestazioni in corso di erogazione²⁷,

²¹ In questo senso E. ALES, *Il «diritto» dei lavoratori ai mezzi adeguati nella doppia «discrezionalità» del legislatore e della Corte costituzionale: due terzi di razionalità e un terzo di ragionevolezza?*, cit., p. 550 ss.

²² Così L. CARLASSARE, *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in *Costituzionalismo.it*, 2013, p. 9.

²³ Più diffusamente M. D'ONGHIA, *Diritti previdenziali e compatibilità economiche nella giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 117 ss.; A. OCCHINO, *I diritti sociali nell'interpretazione costituzionale*, cit., p. 11 ss.; E. ALES, *Il «diritto» dei lavoratori ai mezzi adeguati nella doppia «discrezionalità» del legislatore e della Corte costituzionale: due terzi di razionalità e un terzo di ragionevolezza?*, cit., p. 549 ss.; M. CINELLI, *Condizionamenti finanziari e diritti sociali: la giustizia costituzionale tra vecchi e nuovi equilibri*, cit., p. 9 ss.

²⁴ Sul bilanciamento «inegual» tra diritti sociali ed esigenze economico-finanziarie v. M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in R. ROMBOLI (a cura di), *La tutela dei diritti fondamentali davanti alle Corti costituzionali*, Giappichelli, Torino, 1994, p. 100; R. BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Giuffrè, Milano 1992, p. 109 ss.

²⁵ Così Corte cost. 3 aprile 1987, n. 101, in *Riv. Corte Conti*, 1987, p. 555; Corte cost. 31 marzo 1995, n. 99, in *Giur. it.*, 1995, p. 529.

²⁶ Sul punto v. Corte cost. 16 luglio 1973, n. 128, in *Giur. cost.*, 1973, p. 1330; Corte cost. 22 luglio 1976, n. 187, in *Rass. cons. Stato*, 1976, p. 709; Corte cost. 14 luglio 1977, n. 126; Corte cost. n. 26 del 1980, cit.

²⁷ Tra le tante: Corte cost. 10 giugno 1994, n. 240, in *Giust. civ.*, 1994, p. 1743; Corte cost. 24 ottobre 1996, n. 361, in *Riv. crit. dir. lav.*, 1997, p. 483; Corte cost. 27

ferma restando l'esigenza di una distribuzione graduale dei sacrifici²⁸.

Ragionevolezza e gradualità diventano così i limiti entro i quali l'affidamento dell'assicurato può essere sacrificato a fronte di esigenze di contenimento della spesa, con la conseguenza che in ambito previdenziale possono configurarsi soltanto aspettative di fatto e non diritti quesiti²⁹.

Non è possibile ovviamente ricostruire nel dettaglio il dibattito sollevato dal principio di pareggio di bilancio introdotto nell'art. 81 Cost.³⁰. È sufficiente rilevare come, prima della modifica costituzionale, fosse stata già attribuita al legislatore una più ampia discrezionalità entro i limiti della ragionevolezza e della gradualità, avendo individua-

dicembre 1996, n. 417, in *Giust. civ.*, 1996, p. 6; Corte cost. 27 dicembre 1996, n. 419, in *Giur. cost.*, 1997, p. 589; Corte cost. 2 luglio 1997, n. 211, in *Inf. prev.*, 2000, p. 102; Corte cost. 4 novembre 1999, n. 416, in *Giur. cost.*, 1999, p. 3625; Corte cost. 12 novembre 2002, n. 446, in *Giur. cost.*, 2002, p. 3658; Corte cost. 1° luglio 2015, n. 127.

²⁸ Corte cost. 19 giugno 1998, n. 219, in *Foro it.*, 1998, comma 3066; Corte cost. 22 giugno 2000, n. 226, in *Foro it.*, 2001, comma 5; Corte cost. 29 maggio 2002, n. 227, in *Not. giur. lav.*, 2002, p. 399.

²⁹ Così M. PERSIANI, *Aspettative e diritti nella previdenza pubblica e privata*, in *Arg. dir. lav.*, 1998, p. 314 ss.; M. CINELLI, *I livelli di garanzia nel sistema previdenziale*, cit., p. 53 ss. In senso contrario G. FERRARO, *I diritti quesiti tra giurisdizione e legislazione*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1995, pp. 314-315. Per una ricostruzione del dibattito v. A. OCCHINO, *L'aspettativa di diritto nei rapporti di lavoro e previdenziali*, Giappichelli, Torino, 2004, p. 62 ss.

³⁰ Sul punto v. M. MAZZIOTTI, *Note minime sulla legge costituzionale 20 aprile 2012 n. 1*, in *Giur. cost.*, 2012, p. 3791 ss.; A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Lav. dir.*, 2013, p. 287 ss.; M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, in www.cortecostituzionale.it; M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in AA.VV., *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, Giuffrè, Milano 2015, Tomo III, p. 1673 ss.; AA.VV., *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012, Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 22 novembre 2013*, Giuffrè, Milano, 2014. Per un'approfondita ricostruzione del dibattito v. M. D'ONGHIA, *Diritti previdenziali e compatibilità economiche nella giurisprudenza costituzionale*, cit., spec. p. 92 ss.

to il giudice costituzionale il limite incompressibile dei diritti sociali nel loro «contenuto minimo essenziale»³¹.

Al di là dell'indeterminatezza di questo nucleo irriducibile dei diritti sociali che la Corte non individua³², occorre rilevare come quel limite abbia finito di fatto per individuare il livello al di sotto del quale la prestazione non può ritenersi adeguata, con il rischio concreto che il limite minimo coincida con il livello adeguato di tutela del diritto³³.

Questo nucleo minimo, del resto, non dovrebbe coincidere con «i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» che, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m), devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, dal momento che la determinazione di questi è rimessa alla discrezionalità del legislatore, mentre il primo costituisce un limite costituzionalmente imposto³⁴.

Spetta dunque al giudice costituzionale operare il necessario bilanciamento tra diritti sociali ed esigenze di bilancio³⁵, e non pare eccessivo affermare che l'indeterminato parametro dell'adeguatezza sia definito in concreto dalle risorse disponibili in un determinato momento storico con l'unico limite rappresentato – come già detto – dal “contenuto minimo essenziale” del diritto sociale.

³¹ In questo senso *ex plurimis* Corte cost. 30 aprile 2015, n. 70, in *Riv. it. dir. lav.*, 2015, p. 826, con nota di G. LEONE, ma su questa pronuncia vedi più diffusamente *infra*; Corte cost. 25 giugno 2019, n. 159, in *Giur. cost.*, 2019, p. 1667; Corte cost. 21 novembre 2019, n. 240, in *Giur. cost.*, 2019, p. 2988; Corte cost. 2 febbraio 2018, n. 20, in *Giur. cost.*, 2018, p. 211, con nota di R. PESSI; Corte cost. 20 luglio 2020, n. 152, in *Giur. cost.*, 2020, p. 1722; Corte cost. 4 dicembre 2020, n. 263, in *Giur. cost.*, 2020, 3137; Corte cost. 2 luglio 2021, n. 137.

³² Così M. D'ONGHIA, *Diritti previdenziali e compatibilità economiche nella giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 122.

³³ F. PALLANTE, *Il problema costituzionale dell'attuazione dei diritti sociali (con particolare riguardo al diritto all'abitazione)*, in *Quest. Giustizia*, https://www.questionegiustizia.it/articolo/il-problema-costituzionale-dell-attuazione-dei-dir_27-07-2018.php.

³⁴ Sul punto v. F. PIZZOLATO, *Il minimo vitale. Profili costituzionali e processi attuativi*, Giuffrè, Milano, 2004, pp. 117-118.

³⁵ M. BENVENUTI, *Diritti Sociali*, Utet, Torino, 2013, p. 137.

4. Il significato dell'adeguatezza nel tempo di godimento della prestazione

Come anticipato, il tempo costituisce uno dei principali piani di articolazione del significato dell'adeguatezza anche e soprattutto per la sua proiezione lungo l'intera durata di godimento della prestazione.

Pur riconoscendo come doverosa la previsione di meccanismi di rivalutazione³⁶, il giudice costituzionale ha comunque escluso che la conservazione dell'adeguatezza nel tempo implichi un «costante adeguamento al mutevole potere di acquisto della moneta», non potendosi ignorare «che esiste il limite delle risorse disponibili» e che per questa ragione «sussiste una sfera di discrezionalità riservata al legislatore per l'attuazione graduale dei detti precetti»³⁷.

Sulla base di tali principi sono stati ritenuti legittimi il blocco della perequazione disposto per il 1998 sui trattamenti pensionistici superiori a cinque volte il trattamento minimo³⁸ e quello successivo previsto per il 2008 sulle prestazioni di importo superiore a otto volte il trattamento minimo³⁹.

Nel primo caso la sospensione del meccanismo perequativo è stata ritenuta legittima perché inserita nella manovra finanziaria «sì da trovare fondamento nella più complessa manovra correttiva posta in essere di volta in volta dal Parlamento, nel quadro degli equilibri di bilancio»⁴⁰, mentre la seconda decisione ha offerto una più ampia lettura della ragionevolezza della misura sospensiva, escludendo che la sua disapplicazione alle pensioni di maggiore importo potesse determinare una violazione del principio di eguaglianza⁴¹. Il ragionamento della Corte si è

³⁶ In questo senso Corte cost. 17 dicembre 1985, n. 349, cit.; Corte cost. 7 luglio 1986, n. 173, cit.; Corte cost. 27 aprile 1988, n. 497, in *Dir. lav.*, 1989, p. 175; Corte cost. 11 maggio 1988, n. 501, in *Foro it.*, 1989, comma 639; Corte cost. 7 maggio 1993, n. 226, cit.; Corte cost. 31 marzo 1995, n. 99, cit.

³⁷ Corte cost. 7 luglio 1986, n. 173, cit.; Corte cost. 31 marzo 1995, n. 99, cit.; Corte cost. 7 maggio 1993, n. 226, cit.; Corte cost. 18 maggio 2006, n. 202, in *Giur. cost.*, 2006, p. 3; Corte cost. 19 gennaio 2007, n. 3, in *Riv. giur. lav.*, 2007, p. 533.

³⁸ Corte cost. 17 luglio 2001, n. 256, in *Giur. cost.*, 2001, p. 4.

³⁹ Corte cost. 11 novembre 2010, n. 316, cit.

⁴⁰ Corte cost. 17 luglio 2001, n. 256, in *Giur. cost.*, 2001, p. 4.

⁴¹ Così Corte cost. 11 novembre 2010, n. 316, cit.

concentrato in particolare sulla «finalità solidaristica» della misura sospensiva, ritenendo ragionevole la scelta di finanziare con il blocco della perequazione gli interventi sulle pensioni di anzianità volti a salvaguardare le aspettative dei lavoratori più vicini all'età pensionabile⁴².

L'affermata ragionevolezza della scelta di collocare la misura sospensiva all'interno del circuito solidaristico previdenziale non ha impedito, tuttavia, alla Corte di lanciare un monito al legislatore avvertendo che «la sospensione a tempo indeterminato del meccanismo perequativo» esporrebbe «il sistema ad evidenti tensioni con gli invalicabili principi di ragionevolezza e proporzionalità» anche per le prestazioni di importo più elevato⁴³.

È in tale logica che può essere letta la successiva e controversa sentenza n. 70 del 2015⁴⁴ con cui il giudice costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 24, comma 25, del d.l. n. 201 del 2011, nella parte in cui disponeva, per gli anni 2012 e 2013, il blocco della rivalutazione automatica delle pensioni di importo superiore a tre volte il trattamento minimo.

⁴² Corte cost. 11 novembre 2010, n. 316, cit.

⁴³ Corte cost. 11 novembre 2010, n. 316, cit.

⁴⁴ Corte cost. 30 aprile 2015, n. 70, cit. e al riguardo M. BARBIERI, M. D'ONGHIA (a cura di), *La sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale*, in WP CSDLE "Massimo D'Antona" – *Collective Volumes*, 2015, 4; M. PERSIANI, *Ancora incertezze su adeguatezza e proporzionalità delle prestazioni pensionistiche*, in *Giur. it.*, 2015, p. 1186 ss.; P. BOZZAO, *Il pensiero della Consulta sul blocco pensionistico: adeguatezza "retributiva" o "redistributiva" della pensione?*, in *Dir. merc. lav.*, 2015, p. 361 ss.; M. CINELLI, *Sostenibilità economico-sociale e sindacato di legittimità costituzionale (ancora a proposito della sentenza n. 70 del 2015)*, *ivi*, p. 543 ss.; M. CINELLI, *Illegittima la reiterazione del blocco della perequazione delle pensioni: le ragioni*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2015, p. 429 ss.; M. D'ONGHIA, *La Consulta ridà linfa all'effettività dei diritti previdenziali: la sentenza n. 70/2015 in tema di perequazione automatica*, in *Riv. giur. lav.*, 2015, p. 371 ss.; M. D'ONGHIA, *Sostenibilità economica versus sostenibilità sociale nella legislazione previdenziale*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2015, p. 319 ss.; V. FERRANTE, *Incostituzionale il blocco della perequazione delle pensioni*, in *Dir. rel. ind.*, 2015, p. 840 ss.; G. LEONE, *Progressività e ragionevolezza nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale: alcune riflessioni sulla sentenza n. 70/2015*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2015, p. 845 ss.; A. OCCHINO, *I diritti sociali nell'interpretazione costituzionale*, cit., p. 14 ss.; M. CINELLI, *L'«effettività» delle tutele sociali tra utopia e prassi*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2016, p. 21 ss.; M. PERSIANI, *Ancora sull'esigenza di una solidarietà previdenziale*, in *Arg. dir. lav.*, 2016, p. 552 ss.

Le censure della Corte si sono appuntate sul funzionamento del meccanismo sospensivo che incideva sulla prestazione complessivamente intesa anziché su fasce progressive di importo, e sulla violazione dei limiti di ragionevolezza e proporzionalità che derivava dal generico riferimento della norma alla «contingente situazione finanziaria».

Questa decisione è stata oggetto di numerose critiche non solo per i suoi effetti economici ma anche per non aver fatto alcun cenno al nuovo art. 81 Cost.⁴⁵ e, più in generale, per la mancata considerazione della funzione redistributiva del sistema pensionistico⁴⁶ e dei suoi delicati equilibri nell'ottica degli interessi delle future generazioni⁴⁷. Non meno criticata è stata la riproposizione dell'«anacronistica»⁴⁸ nonché «errata e forviante»⁴⁹ concezione della pensione come retribuzione differita ai sensi dell'art. 36 Cost..

A questa decisione che è stata giustamente definita un «unicum nel panorama della giurisprudenza costituzionale»⁵⁰, hanno fatto seguito altre pronunce di segno diverso. La sentenza n. 173 del 2016 ha ritenuto non fondata la questione di legittimità sollevata nei confronti dell'art. 1, commi 483 e 486, della l. n. 147 del 2013, che aveva previsto, per il triennio 2014-2016, una progressiva riduzione della rivalutazione sulle pensioni di importo superiore da tre a sei volte il trattamento minimo e l'imposizione di un «contributo di solidarietà» a carico

⁴⁵ A. BARBERA, *La sentenza relativa al blocco pensionistico: una brutta pagina per la Corte*, in *Rivista AIC*, 2015, p. 5 ss., www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/2_2015_Barbera.pdf.

⁴⁶ P. BOZZAO, *Il pensiero della Consulta sul blocco pensionistico*, cit., p. 361 ss.

⁴⁷ Così M. PERSIANI, *Ancora sull'esigenza di una solidarietà previdenziale*, cit., p. 554. Nello stesso senso R. CASILLO, *La pensione di vecchiaia. Un diritto in trasformazione*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2016, pp. 65-66 e V. FERRANTE, *Incostituzionale il blocco della perequazione delle pensioni*, cit., 845. Sulla rilevanza degli effetti economici delle decisioni della Consulta v. R. PINARDI, *Diritti e risorse finanziarie: il ruolo della Corte costituzionale*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2019, p. 307 ss.

⁴⁸ M. CINELLI, *Sostenibilità economico-sociale e sindacato di legittimità costituzionale (ancora a proposito della sentenza n. 70 del 2015)*, cit., 2015, p. 543

⁴⁹ M. PERSIANI, *Ancora sull'esigenza di una solidarietà previdenziale*, cit., p. 554.

⁵⁰ Così R. VIANELLO, *L'adeguatezza come unità di misura etico-sociale ed economica della prestazione previdenziale*, cit., p. 669.

dei titolari di prestazioni pensionistiche di importo superiore da quattordici a trenta volte il trattamento minimo⁵¹.

In particolare, la Corte ha riconosciuto la legittimità della disposizione impugnata poiché, a differenza della norma dichiarata illegittima dalla sentenza n. 70 del 2015, non prevedeva un blocco integrale della rivalutazione, ma una rimodulazione della percentuale di perequazione sull'intero importo del trattamento pensionistico⁵².

Relativamente al contributo di solidarietà, il giudice costituzionale, ha dichiarato non fondata la questione di legittimità senza rinunciare però a sottoporre le scelte del legislatore ad «uno scrutinio “stretto” di costituzionalità, che impone un grado di ragionevolezza complessiva ben più elevato di quello che, di norma, è affidato alla mancanza di arbitrarietà»⁵³.

Per essere ritenuta legittima, la compressione dell'affidamento dell'assicurato nel mantenimento della prestazione⁵⁴ deve palesarsi come «misura improntata effettivamente alla solidarietà previdenziale (artt. 2 e 38 Cost.)», nel senso che il contributo di solidarietà deve «operare all'interno del complessivo sistema della previdenza; essere imposto dalla crisi contingente e grave del predetto sistema; incidere sulle pensioni più elevate (in rapporto alle pensioni minime); presentarsi come prelievo sostenibile; rispettare il principio di proporzionalità; essere comunque utilizzato come misura una tantum»⁵⁵.

In coerenza con tali principi, i successivi interventi del giudice costituzionale, oltre a ribadire la legittimità dell'art. 1, comma 483, della

⁵¹ Così Corte cost. 13 luglio 2016, n. 173, cit.

⁵² Così Corte cost. 13 luglio 2016, n. 173, cit. In questo senso si era già espressa Corte cost. 30 aprile 2015, n. 70, cit., sottolineando la differenza tra il meccanismo previsto dall'art. 1, comma 483, della l. n. 147 del 2013 e il blocco della rivalutazione disposto dall'art. 24, comma 25, del d.l. n. 201 del 2011.

⁵³ Così Corte cost. 13 luglio 2016, n. 173, cit.

⁵⁴ Principio affermato in precedenza da Corte cost. 2 luglio 1997, n. 211, cit. Corte cost. 12 novembre 2002, n. 446, in *Giur. it.*, 2003, p. 841; Corte cost. 27 giugno 2012, n. 166, in *Giur. cost.*, 2012, p. 2289; Corte cost. 2 aprile 2014, n. 69, in *Foro it.*, 2014, comma 1352.

⁵⁵ Corte cost. 13 luglio 2016, n. 173, cit.

l. 147 del 2013⁵⁶ e delle misure in seguito introdotte per recepire le indicazioni della sentenza n. 70 del 2015⁵⁷, hanno ritenuto legittimo l'art. 1, comma 260, della l. n. 145 del 2018⁵⁸ che, per il periodo 2019-2021, ha disposto la perequazione integrale per le prestazioni di importo pari o inferiore a tre volte il trattamento minimo, con una rivalutazione decrescente per le prestazioni di importo superiore⁵⁹, mentre è stata dichiarata illegittima la riduzione dei trattamenti di importo più elevato che il comma 261 della norma aveva previsto per la durata di cinque anni, avendo la Corte ritenuto «esorbitante» una durata così ampia⁶⁰.

Dal complesso di questi interventi emerge così una lettura del concetto di adeguatezza che, anche nella sua proiezione temporale, si piega alle logiche di sostenibilità della spesa nel rispetto delle uniche condizioni della necessaria razionalità, temporaneità e destinazione previdenziale dei sacrifici imposti.

5. Il significato dell'adeguatezza nell'ottica del collegamento con l'art. 32 Cost.

Se la materia pensionistica ha costituito senza dubbio l'ambito di maggiore intervento del giudice costituzionale in materia di adeguatezza, non meno rilevanti sono le pronunce che hanno riconosciuto la

⁵⁶ Corte cost. 1° dicembre 2017, n. 250, in *Riv. it. dir. lav.*, 2018, 362, con nota di G. LEONE. Sul rapporto tra questa decisione e la sentenza n. 70 del 2015 in un'ottica di «dialogo inter-istituzionale» tra Corte e legislatore v. S. SCIARRA, *Prove di solidarietà in alcune sentenze della Corte costituzionale*, pp. 262-263.

⁵⁷ A seguito della sentenza n. 70 del 2015, il legislatore con l'art. 1, comma 1, n. 1, d.l. n. 65 del 2015 aveva modificato l'art. 24, comma 25, d.l. n. 201 del 2011, introducendo nella sua formulazione un nuovo comma 25-bis. Le questioni di legittimità sollevate nei confronti della norma novellata sono state dichiarate infondate da Corte cost. 1° dicembre 2017, n. 250 cit. e Corte cost. 11 maggio 2018, n. 96, in *Giur. cost.*, 2018, p.1057.

⁵⁸ Sul punto v. R. CASILLO, *Coerenza ed equità nella manutenzione del sistema pensionistico dopo la legge 22 dicembre 2011*, n. 214, in *Mass. giur. lav.*, 2019, p. 772 ss.

⁵⁹ Corte cost. 9 novembre 2020, n. 234, cit.

⁶⁰ Corte cost. 9 novembre 2020, n. 234, cit.

sussistenza di un diretto collegamento tra l'art. 38, comma 2, Cost. e il diritto fondamentale alla salute di cui all'art. 32 Cost.⁶¹.

Si allude alle decisioni che hanno imposto una radicale revisione dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali che il legislatore ha realizzato dando attuazione ai moniti rivoltigli dalla Consulta che miravano ad attribuire all'adeguatezza un significato più aderente al complessivo valore della persona⁶². Dalla giurisprudenza costituzionale è così emersa una più ampia lettura delle "esigenze di vita" del lavoratore, riferite in senso ampio anche alla sua integrità psicofisica⁶³.

In questa logica la copertura assicurativa del danno biologico si imponeva non in ragione di una pretesa funzione risarcitoria della tutela indennitaria, ma per la necessaria conformazione di quest'ultima al significato dell'adeguatezza risultante dal combinato disposto degli artt. 32 e 38 Cost.⁶⁴. Non era pensabile, infatti, che proprio la tutela indennitaria potesse rimanere estranea al fecondo processo di riscoperta dei valori fondamentali della persona che aveva condotto in ambito civilistico all'affermazione di una rinnovata concezione dell'individuo.

Dalla natura previdenziale e non risarcitoria della garanzia indennitaria discendono conseguenze di non poco momento per la legittimità dell'art. 13 del d.lgs. n. 38 del 2000 che ha provveduto ad includere il danno biologico nella copertura assicurativa, utilizzando parametri valutativi che si discostano, in misura più o meno ampia, dai criteri ci-

⁶¹ In questo senso in dottrina P. TULLINI, voce *Salute nel diritto della sicurezza sociale*, in *Dig. discomma priv. sez. comm.*, Vol. XIII, 1996, p. 74; S. GIUBBONI, voce *Infortuni sul lavoro e malattie professionali*, in *Dig. discomma priv. sez. comm.*, Agg., 2000, pp. 389-390. Sia consentito il rinvio a G. LUDOVICO, *Tutela previdenziale per gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali e responsabilità civile del datore di lavoro*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 220 ss.

⁶² Corte cost. 15 febbraio 1991, n. 87, in *Foro it.*, 1991, comma 1664, con nota di D. POLETTI; Corte cost. 2 marzo 1991, n. 100, in *Riv. inf. mal. prof.*, 1991, p. 9.

⁶³ Corte Cost. 18 luglio 1991, n. 356, in *Riv. giur. lav.*, 1991, p. 144, con nota di A. ANDREONI.

⁶⁴ Sul punto Corte cost. 21 novembre 1997, n. 350, in *Danno e resp.*, 1998, p. 141, con nota di D. POLETTI.

vilistici che sono invece improntati all'obiettivo di garantire l'integrale risarcimento del danno⁶⁵.

Il divario tra i due sistemi, infatti, sarebbe pienamente giustificato ove la garanzia indennitaria fosse inquadrata come tutela previdenziale e, come tale, unicamente vincolata al parametro dell'adeguatezza seppure interpretato in collegamento con l'art. 32 Cost., mentre ove configurata come rimedio risarcitorio tale disciplina porrebbe evidenti problemi di costituzionalità nella parte in cui non garantisce al danno biologico e alle altre voci di danno costituzionalmente tutelate una piena e integrale copertura assicurativa.

I sospetti di illegittimità avanzati da una parte della dottrina nei confronti del d.lgs. n. 38 del 2000⁶⁶ sono stati definitivamente fugati dal giudice costituzionale, il quale ha riconosciuto la legittimità della riforma proprio nell'ottica dell'art. 38 Cost., precisando, da un lato, che la relativa adeguatezza «dev'essere valutata tenendo presente l'innovazione legislativa nel suo complesso» e, dall'altro, che spetta alla discrezionalità legislativa «la determinazione dei tempi, dei modi e della misura delle prestazioni sociali sulla base di un razionale temperamento con la soddisfazione di altri diritti, anch'essi costituzionalmente garantiti, e nei limiti delle compatibilità finanziarie»⁶⁷.

Ciò significa che la concreta realizzazione del collegamento tra l'adeguatezza dell'art. 38 Cost. e la tutela della salute dell'art. 32 Cost. è affidata, nei limiti della ragionevolezza, alle discrezionali scelte del legislatore al pari di ogni altra tutela previdenziale e, al contempo, che il significato dell'adeguatezza deriva anche dal collegamento con altri diritti fondamentali in piena coerenza con la complessiva trama dei valori costituzionali.

⁶⁵ Per una più ampia disamina della disciplina v. S. GIUBBONI, G. LUDOVICO, A. ROSSI, *Infortuni sul lavoro e malattie professionali*, Cedam, Padova, 2020, p. 192 ss.

⁶⁶ Sul punto D. POLETTI, *I riflessi del revirement giurisprudenziale nel settore Inail*, in E. NAVARRETTA (a cura di), *I danni non patrimoniali. Lineamenti sistematici e guida alla liquidazione*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 95.

⁶⁷ Corte cost. 19 dicembre 2006, n. 426, cit.

6. Verso un significato diacronico dell'adeguatezza in funzione della solidarietà intergenerazionale?

Al termine di questo *excursus* sugli interventi del giudice costituzionale in materia di adeguatezza delle prestazioni previdenziali, è utile soffermarsi brevemente sul significato che quel parametro può assumere nell'ottica della tutela delle generazioni future.

L'attenzione per questa tematica, che nasce dalle generali riflessioni dei costituzionalisti e dei filosofi del diritto sulla configurabilità giuridica di una responsabilità delle attuali generazioni nei confronti di quelle successive⁶⁸, non ha lasciato indifferente la dottrina previdenzialistica che si è divisa tra quanti si sono mostrati favorevoli ad una più equa ripartizione di risorse tra le generazioni, ravvisando nel finanziamento a ripartizione del sistema pensionistico l'espressione di un vincolo di solidarietà intergenerazionale⁶⁹, e quanti, al contrario, hanno

⁶⁸ Sul punto e senza pretesa di esaustività: A. TARANTINO, R. CORSANO (a cura di), *Diritti umani, biopolitica e globalizzazione*, Giuffrè, Milano, 2006; S. PRATESI, *Generazioni future? Una sfida per i diritti umani*, Giappichelli, Torino, 2007; R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Franco Angeli, Milano, 2008; R. BIFULCO, A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Jovene, Napoli, 2008; M. LUCIANI, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in *Dir. soc.*, 2008, p. 145 ss.; A. PISANÒ, *Diritti deumanizzati. Animali, ambiente, generazioni future, specie umana*, Giuffrè, Milano, 2012; A. D'ALOIA, voce *Generazioni future (Diritto costituzionale)*, in *Encomma dir.*, Agg., 2016, p. 331 ss.; D. PORENA, *Il principio di sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Giappichelli, Torino, 2018. Con specifico riguardo al sistema pensionistico V. VALENTI, *Diritto alla pensione e questione intergenerazionale. Modello costituzionale e decisioni politiche*, Giappichelli, Torino, 2013; G. ARCONZO, *La solidarietà intergenerazionale nella tutela pensionistica pubblica e privata*, in *Dir. rel. ind.*, 2019, p. 1 ss.

⁶⁹ M. PERSIANI, *Conflitto industriale e conflitto generazionale (cinquant'anni di giurisprudenza costituzionale)*, in *Arg. dir. lav.*, 2006, p. 943 ss.; M. PERSIANI, *Crisi economica e crisi del welfare state*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2013, p. 661 ss.; M. PERSIANI, *Ancora sull'esigenza di una solidarietà previdenziale*, in *Arg. dir. lav.*, 2016, p. 558; T. TREU, *Protezione sociale ed equilibrio intergenerazionale*, in WP CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, 2018, n. 374; G. LUDOVICO, *La solidarietà intergenerazionale nel sistema pensionistico: fascino e limiti di un principio necessario*, in *Dir. rel. ind.*, 2019, p. 28 ss.; G. CANAVESI, *La dimensione giuridica della solidarietà intergenerazionale nella prospettiva delle casse di*

rimarcato come nel tradizionale schema della previdenza sociale sia la generazione dei lavoratori attivi a doversi fare carico dei bisogni della generazione dei pensionati e non viceversa⁷⁰.

Al di là delle diverse posizioni dottrinali, resta il problema di come garantire l'adeguatezza delle future prestazioni dinanzi al progressivo ridursi delle risorse disponibili che deriva non solo ma anche dalla loro diseguale distribuzione tra le generazioni. La questione non è stata ignorata dal giudice costituzionale che nelle proprie decisioni non ha mancato di fare riferimento, in maniera sempre più frequente, all'impatto delle attuali scelte legislative sulla tutela delle generazioni future⁷¹.

In alcune decisioni risalenti agli anni '90 del secolo scorso e ai primi anni duemila la Consulta aveva già richiamato l'attenzione del legislatore sull'esigenza di garantire l'equilibrio di bilancio al fine di non pregiudicare la capacità del sistema «di effettuare in futuro le prestazioni previdenziali a tutti gli aventi diritto»⁷², riconoscendo che «il sacrificio nel godimento del diritto alla pensione da parte delle generazioni presenti è volto ad assicurare il godimento di un analogo diritto alle generazioni future»⁷³.

Ma è soprattutto con l'aggravarsi del quadro economico generale che i riferimenti alla tutela delle future generazioni si fanno sempre più insistenti: nella sentenza n. 173 del 2016 il contributo di solidarietà sulle prestazioni di importo più elevato è stato ritenuto legittimo come

previdenza privatizzate, in *Dir. rel. ind.*, 2019, p. 59 ss.; R. CASILLO, *Coerenza ed equità nella manutenzione del sistema pensionistico dopo la legge 22 dicembre 2011*, n. 214, cit., spec. p. 741 ss.; M. D'ONGHIA, *Retroattività e diritti previdenziali fra (presunta) intangibilità dei diritti quesiti e solidarietà intergenerazionale*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2019, spec. p. 296 ss.; R. CASILLO, *La pensione di vecchiaia. Un diritto in trasformazione*, cit., p. 221 ss.

⁷⁰ In questo senso M. CINELLI, *L'«effettività» delle tutele sociali tra utopia e prassi*, cit., p. 29 ss.; R. PESSI, *Tornando su adeguatezza e solidarietà nel welfare*, cit., pp. 600-601; R. PESSI, *Previdenza e assistenza tra universalità e sostenibilità*, in *Mass. giur. lav.*, 2018, p. 142; M. CINELLI, *Condizionamenti finanziari e diritti sociali: la giustizia costituzionale tra vecchi e nuovi equilibri*, cit., p. 20 ss.

⁷¹ Sul punto v. M. D'ONGHIA, *Retroattività e diritti previdenziali fra (presunta) intangibilità dei diritti quesiti e solidarietà intergenerazionale*, cit., p. 301 ss.

⁷² Corte cost. 12 gennaio 1994, n. 2, in *Riv. giur. lav.*, 1994, p. 851.

⁷³ Corte cost. 29 luglio 2005, n. 345, in *Giur. cost.*, 2005, p. 4.

«misura di solidarietà “forte”» anche «in un’ottica di solidarietà intergenerazionale»⁷⁴, mentre l’anno successivo la sentenza n. 250 del 2017 ha fatto esplicito riferimento alla «salvaguardia della solidarietà intergenerazionale» per giustificare la legittimità del meccanismo di perequazione attuativo dei rilievi contenuti nella sentenza n. 70 del 2015⁷⁵, e in termini analoghi si è espressa da ultimo la sentenza n. 234 del 2020 che ha riconosciuto le «connotazioni intergenerazionali» del meccanismo di riduzione della perequazione e di imposizione del contributo di solidarietà introdotto dalla legge 30 dicembre 2018, n. 145⁷⁶, ammettendo, al contempo, che «Il progressivo invecchiamento della popolazione e l’erosione della base produttiva» hanno reso «via via più fragile il patto tra le generazioni, sul quale il sistema previdenziale si fonda»⁷⁷.

Senonché, questi ripetuti riferimenti agli equilibri intergenerazionali, pur esprimendo una visione diacronica dell’adeguatezza⁷⁸, non hanno mai rappresentato «l’argomento decisivo utilizzato dalla Corte per definire i vincoli all’azione legislativa» ma soltanto «un argomento ad *adiuvandum* per valutare la ragionevolezza delle scelte legislative»⁷⁹. E ciò evidentemente in ragione dell’accentuata discrezionalità legislativa connessa a qualunque operazione di bilanciamento tra diritti sociali attuali e futuri⁸⁰, sicché in questa logica la solidarietà intergenerazionale costituisce un «tema di cui la Corte costituzionale non può essere

⁷⁴ Corte cost. 13 luglio 2016, n. 173, cit.

⁷⁵ Nello stesso senso le decisioni della Corte EDU 19 luglio 2018, n. 27166 e n. 27167, *Aielli e altri* comma *Italia* e *Arboit e altri* comma *Italia*, che, chiamate ad intervenire proprio sugli effetti del d.l. n. 65 del 2015, hanno respinto qualunque motivo di contrasto con gli artt. 1 del Protocollo e 6, § 1, della Convenzione, ritenendo determinante l’obiettivo perseguito dal legislatore di salvaguardare la redditività e la sopravvivenza del sistema pensionistico per le future generazioni.

⁷⁶ Sul punto v. i rilievi critici di M. CINELLI, *I prelievi sulle pensioni d’oro: alla Corte costituzionale la narrazione, alla Corte dei conti l’epilogo? I nodi non sciolti dalla sentenza n. 234/2020*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2021, p. 163 ss.

⁷⁷ Corte cost. 9 novembre 2020, n. 234, cit.

⁷⁸ Così M. D’ONGHIA, *Retroattività e diritti previdenziali fra (presunta) intangibilità dei diritti quesiti e solidarietà intergenerazionale*, cit., p. 289.

⁷⁹ G. ARCONZO, *La solidarietà intergenerazionale nella tutela pensionistica pubblica e privata*, cit., p. 24.

⁸⁰ Così ancora G. ARCONZO, *loc. ult. cit.*

investita, se non per gli effetti che talune sue decisioni possono avere sulle scelte del legislatore»⁸¹.

È interessante osservare, tuttavia, come l'equità intergenerazionale abbia costituito la principale argomentazione utilizzata dal giudice costituzionale per intervenire su alcune disposizioni di finanza pubblica regionale che dilazionavano la copertura del disavanzo su durate temporali talmente estese da essere ritenute incompatibili con il principio di equità intergenerazionale nella misura in cui trasferivano sulle generazioni future i disavanzi delle precedenti gestioni finanziarie⁸².

Per quanto i due ambiti siano differenti e non sovrapponibili, riesce difficile non pensare, tuttavia, alle forti assonanze che sussistono tra l'esigenza di evitare che la gestione dei disavanzi delle regioni ed enti locali possano produrre effetti sulle generazioni future, e quella di evitare che le attuali scelte del legislatore in materia previdenziale possano pregiudicare l'adeguatezza delle future prestazioni o quantomeno di quelle dovute all'attuale generazione di lavoratori.

7. Conclusioni

Il criterio dell'adeguatezza ha saputo dimostrare grazie alla sua elasticità di significato una singolare capacità di adattamento alle diverse fasi che hanno accompagnato la lunga evoluzione del sistema previdenziale.

La concreta portata di quel criterio è rimessa al confronto tra la discrezionalità del legislatore che è chiamato ad una delicata opera di bilanciamento tra la garanzia dei diritti sociali e le risorse disponibili, e la valutazione del giudice costituzionale che, nel verificare la coerenza di quel bilanciamento ai principi costituzionali, si è mostrata particolar-

⁸¹ In questi termini S. SCIARRA, *Prove di solidarietà in alcune sentenze della Corte costituzionale*, cit., p. 271.

⁸² Sul punto v. Corte cost. 10 aprile 2014, n. 88, in *Giur. cost.*, 2014, p. 1606; Corte cost. 12 maggio 2016, n. 107, in *Giur. cost.*, 2016, p. 906, con nota di A. BRANCASI; Corte cost. 11 gennaio 2017, n. 6, in *Giur. cost.*, 2017, p. 20, con nota di A. BRANCASI; Corte cost. 5 marzo 2018, n. 49, in *Foro it.*, 2018, comma 2614; Corte cost. 14 febbraio 2019, n. 18, in *Giur. cost.*, 2019, p. 201; Corte cost. 23 giugno 2020, n. 115, in *Giur. cost.*, 2020, p. 1276; Corte cost. 29 aprile 2021, n. 80.

mente attenta a non invadere gli spazi riservati alla discrezionalità legislativa.

È da condividere l'espressione utilizzata dalla dottrina che ha parlato di «doppia discrezionalità»⁸³ del legislatore e della Consulta nell'interpretazione del concetto di adeguatezza nel senso che al primo è unicamente richiesto di operare scelte dotate di sufficiente coerenza e razionalità rispetto agli obiettivi che lo stesso intende perseguire. Ne deriva così un concetto sostanzialmente privo di un preciso significato anche a causa dell'indeterminatezza del referente costituito dalle «esigenze di vita» del lavoratore.

Dinanzi al limite delle risorse disponibili che ha natura ormai non più contingente ma strutturale, non è difficile allora prevedere che il problema della definizione del concetto di adeguatezza tenderà a spostarsi dal piano dell'attuale coerenza interna delle scelte legislative a quello della razionalità dei relativi effetti futuri e da questo versante sarà inevitabile la definizione da parte della giurisprudenza costituzionale di un diverso punto di equilibrio tra la propria discrezionalità e quella del legislatore

⁸³ E. ALES, *Il «diritto» dei lavoratori ai mezzi adeguati nella doppia «discrezionalità» del legislatore e della Corte costituzionale: due terzi di razionalità e un terzo di ragionevolezza?*, cit., p. 521 ss.