

La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale. Al crocevia tra gli art. 38, 81 e 97 Cost. *

di Giuseppe Arconzo, Professore associato di diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Milano

ABSTRACT: This essay aims to analyze the concept of the intergenerational equity in the Italian Constitutional Law, with a special focus on the balance between the Italian pensions' system and the issue of financial resources. In the light of the 2012 Constitutional reform, the Author examines the more relevant Italian Constitutional Court case-law, highlighting that the intergenerational equity principle has not been considered as a crucial argument in the Italian Constitutional Court's legal reasoning so far.

SOMMARIO: 1. La responsabilità nei confronti delle generazioni future: un'esigenza ineludibile. – 2. Il principio di solidarietà intergenerazionale e la Costituzione. – 3. La giurisprudenza costituzionale relativa al contenzioso Stato-Regioni rispetto al controllo delle scelte di finanza pubblica. – 4. La giurisprudenza costituzionale relativa alle restrizioni dei trattamenti pensionistici. – 5. Tre conclusioni e un cenno al presente: la solidarietà intergenerazionale come chiave di lettura, pur difficilmente giustiziabile, del bilanciamento tra l'equilibrio di bilancio e le prestazioni previdenziali.

1. La responsabilità nei confronti delle generazioni future: un'esigenza ineludibile

La possibilità che in futuro si goda di diritti almeno pari a quelli attualmente riconosciuti; l'idea che sussista una qualche forma di responsabilità verso le donne e gli uomini che ancora non sono tra noi; più in generale, l'attenzione nei confronti delle generazioni future da parte dei decisori pubblici: si tratta di prospettive che rappresentano certamente uno scacco alle categorie tradizionali del diritto¹.

* Questo saggio è destinato alla pubblicazione nella rivista *Diritto delle relazioni industriali* (fasc. 1/2019). L'Autore ringrazia la redazione della citata rivista per aver consentito la pubblicazione anche in questa sede.

¹ A. ABIGNENTE, *Garanzia e cura: l'interpello delle generazioni future*, in *Etica e Politica*, 2018, 265.

Lo conferma il fatto che si tratti di un tema considerato, nella letteratura giuridica, ancora di frontiera². D'altro canto, il costituzionalismo, ha rilevato Gustavo Zagrebelsky in un noto volume pubblicato nel 2017, «non ha avuto, fino agli anni recenti, ragioni per preoccuparsi delle prevaricazioni intergenerazionali. Ma molti motivi ne ha oggi, e drammatici»³.

Si tratta di questioni che, ad un primo pensiero, riguardano principalmente la sostenibilità ambientale, l'esauribilità delle risorse vitali, il consumo della Terra. Ma analoghe preoccupazioni, a ben vedere, concernono con similare drammaticità, e in una prospettiva temporale forse anche meno lunga, la sostenibilità economica dei diritti sociali, ed in particolare dei diritti previdenziali⁴: l'invecchiamento demografico della società determinato dall'aumento della speranza di vita e dal contestuale calo della natalità⁵ produce inevitabilmente forti tensioni sulla sostenibilità intra ed intergenerazionale del sistema di *welfare* previdenziale fondato sul criterio a ripartizione⁶, in base al quale le prestazioni previdenziali sono finanziate dalla popolazione lavorativa attiva.

D'altra parte, è ormai acclarato che proprio la generosa concessione di alcune prestazioni previdenziali disposta, tra la fine degli anni Sessanta e gli anni Ottanta del secolo scorso, grazie alla rilevante espansione della spesa pubblica finanziata con il massiccio ricorso all'indebitamento, sia

² In un testo di dieci anni fa, R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future*, Milano, 2008, 15, ne ragionava come di un tema ancora ai margini dell'analisi giuridica italiana. L'introduzione al coevo volume R. BIFULCO, A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008, era significativamente intitolata *Le generazioni future come nuovo paradigma del diritto costituzionale*. Anche più di recente, A. D'ALOIA, nella voce *Generazioni future (diritto costituzionale)*, in *Enc. Dir., Agg.*, Milano, 2016, 331, ne parla come di una «nuova questione costituzionale». E. ROSSI, nella *Relazione introduttiva* al convegno del Gruppo di Pisa svoltosi a Napoli il 19 ottobre 2018 «*La doverosità dei diritti: analisi di un ossimoro costituzionale?*» (in https://www.gruppodipisa.it/images/seminari/2018_Seminario_Napoli/Emanuele_Rossi_-_La_doverosita_dei_diritti.pdf, pag. 11 del *paper*) ne riferisce come di una nuova prospettiva che nel prossimo dibattito dovrà certamente essere considerata.

Appaiono quindi oggi quasi pionieristiche le riflessioni sul punto di P. HÄBERLE, *Le libertà fondamentali nello Stato costituzionale*, Roma, 1993 (traduzione parziale della terza edizione originale aggiornata nel 1983, *Die Wesensgehaltgarantie des Art. 19 Abs 2 Grundgesetz*), 208-210.

³ G. ZAGREBELSKY, *Diritti per forza*, Torino, 2017, 117.

⁴ R. BIFULCO, *op. ult. cit.*, 27 ss., individua tre diversi ambiti di responsabilità intergenerazionale: l'ambiente, le biotecnologie e l'economia. Per una visione di insieme delle problematiche, cfr. il lavoro monografico di D. PORENA, *Il principio di sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino, 2017. La monografia di V. VALENTI, *Diritto alla pensione e questione intergenerazionale. Modello costituzionale e decisioni politiche*, Torino, 2013, concentra invece la propria attenzione sul rapporto sull'ambito previdenziale. Di recente, in tema, cfr. anche M. ROSPI, *L'invecchiamento attivo della popolazione all'interno della coesione sociale tra generazioni: gli strumenti della multilevel governance per nuovi sistemi di welfare*, in *www.rivistaaic.it*, 3/2018 (2 luglio 2018), pagg. 22-23 del *paper*. Rispetto al tema della sostenibilità ambientale, cfr., *ex multis*, A. MARZANATI, *La fraternità intergenerazionale: lo sviluppo sostenibile*, in A. MARZANATI, A. MATTIONI (a cura di), *La fraternità come principio del diritto pubblico*, Roma, 2007, 127 ss.

⁵ V. VALENTI, *Diritto alla pensione*, cit., 78 ss.

⁶ Cfr. G. LUDOVICO, *La solidarietà intergenerazionale nel sistema pensionistico: fascino e limiti di un principio necessario*, in *Rivista delle relazioni industriali*, 4/2018, in corso di pubblicazione.

oggi una rilevante concausa dell'affanno nel quale il debito pubblico italiano tuttora continua a versare⁷.

Quella «*furia del presente*»⁸ che ha costantemente caratterizzato le scelte della politica italiana, oscurando ogni preoccupazione collettiva per il futuro e impedendo di valutare prospetticamente nel tempo le decisioni dell'oggi, pare dunque necessariamente chiamata a fare i conti con la necessità di preservare le condizioni per consentire all'ordinamento di perpetuarsi e di garantire anche a chi verrà dopo di noi le risorse necessarie a dare attuazione all'obiettivo di eguaglianza sostanziale affermato dall'art. 3, comma 2, della Costituzione italiana. La questione dell'equilibrio finanziario è insomma oggi «*elemento decisivo della coesione sociale, un presupposto per mantenere nel tempo e tra le generazioni eguaglianza e diritti*»⁹.

Tralasciando il pur interessante dibattito gius-filosofico che su questi temi da tempo è in corso¹⁰, da un punto di vista più strettamente giuridico va osservato come l'attenzione alle generazioni future e alla responsabilità intergenerazionale, pur nell'ambito di «*questioni scivolose ed inafferrabili*»¹¹, vede fronteggiarsi tra loro situazioni giuridiche non coincidenti e non facilmente bilanciabili: da una parte veri e propri diritti soggettivi, dall'altra interessi futuri, che non possono essere però elevati al rango di diritti, posto che la categoria dei diritti soggettivi viene tradizionalmente ricondotta unicamente a quanti sono in vita¹².

⁷ G. AMATO, A. GRAZIOSI, *Grandi illusioni. Ragionando sull'Italia*, Bologna, 2013, 9, 111, 112, nonché 128: «*la costruzione del welfare e l'allargamento dei diritti sociali sarebbero durati in tutto solo vent'anni, dalla riforma delle pensioni del 1969 ai primi tagli cominciati già all'inizio degli anni novanta. Per di più, in gran parte di questo periodo entrambi i processi furono finanziati in deficit, mostrando la fragilità delle fondamenta della nuova cittadinanza sociale e garantendo i diritti presenti a scapito delle generazioni future*». Sul punto cfr. anche la ricostruzione di C. BUZZACCHI, *Spesa pubblica ed indebitamento: le regole dei nuovi art. 81 e 97*, in *Riv. It. Dir. pubbl. com.*, 2016, 421 ss.

⁸ U. ALLEGRETTI, *Storia costituzionale italiana*, Bologna, 2014, 177.

⁹ A. D'ALOIA, *Nomina dei ministri, interessi costituzionali fondamentali, poteri del Presidente della Repubblica. Appunti a margine del caso 'Savona'*, in [www.osservatorioaic](http://www.osservatorioaic.it) (9 luglio 2018), ne ragiona con riferimento alle note vicende che hanno portato alla formazione del Governo Conte e al diniego della nomina da parte del Presidente della Repubblica di Paolo Savona a Ministro dell'economia.

¹⁰ Cfr., di recente, F. MENGA, *Lo scandalo del futuro*, Roma, 2016 e le ricostruzioni ivi contenute, nonché T. GRECO, *Da dove vengono i diritti delle generazioni future?*, in *Etica & Politica*, 2018, 249 ss. Si vedano altresì i numerosi contributi di stampo filosofico pubblicati nel volume R. BIFULCO, A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro*, cit., *passim.*, nonché il primo capitolo del lavoro monografico di D. PORENA, *Il principio di sostenibilità*, cit., 15-97, interamente dedicato all'analisi di teoria della giustizia relativa al principio di sostenibilità.

¹¹ R. BIFULCO, A. D'ALOIA, *Le generazioni future come nuovo paradigma del diritto costituzionale* in *Un diritto per il futuro*, cit., VIII.

¹² Può essere a questo proposito emblematicamente citata la sentenza n. 27 del 1975 della Corte costituzionale che, pur nell'ambito di un tema completamente diverso quale l'interruzione volontaria di gravidanza, osservò come «*Non esiste equivalenza fra il diritto non solo alla vita ma anche alla salute proprio di chi è già persona, come la madre, e la salvaguardia dell'embrione che persona deve ancora diventare*». Su questi aspetti, si veda F. RIMOLI, *Bioetica, Diritti del nascituro. Diritti delle generazioni future*, in R. NANIA, P. RIDOLA (a cura di), vol. I, Torino, 2001, 338 e 356; nonché più in generale M. D'AMICO, *I diritti contesi*, Milano, 2016, 40 ss.

D'altra parte, proprio per questo, la più autorevole dottrina preferisce ragionare secondo la prospettiva del dovere costituzionale posto in capo alla comunità escludendo perentoriamente la possibilità di affermare la sussistenza di diritti in capo alle future generazioni¹³.

Su questo aspetto va però tenuto presente che con riferimento al sistema pensionistico le generazioni future costituiscono una categoria meno problematica: esse possono essere infatti più restrittivamente identificate in coloro che oggi finanziano le prestazioni pensionistiche e delle quali, a loro volta, saranno titolari nel momento futuro in cui raggiungeranno il diritto alla maturazione della prestazione¹⁴.

Va detto sin da subito: si tratta di scelte che necessariamente implicano dilemmi etici di non facile risoluzione e che, anzi, richiedono decisioni che possano comunque sfociare in una *lose-lose situation*.

Così, l'idea che ai molti cittadini italiani che versano in condizione di estrema indigenza, tra cui anche i tanti percettori di trattamenti pensionistici di entità pressochè irrisoria¹⁵, possa oggi essere preclusa la possibilità di fruire di misure di sostegno al reddito in grado di migliorare le loro capacità economiche – pur al meritorio fine di preservare il più possibile intatte le risorse per le generazioni future – non è prospettabile senza affrontare tensioni morali drammatiche. D'altra parte, è la stessa Costituzione, nel prescrivere l'obiettivo della rimozione delle diseguglianze fissato dal secondo comma dell'art. 3 – che illumina l'intero testo costituzionale – a non tollerare eccessive sproporzioni nella distribuzione delle ricchezze¹⁶, tanto da esplicitare, nella previsione di cui all'art. 38, il compito dello Stato di liberare dal bisogno quanti non hanno i mezzi per provvedere dignitosamente alla loro esistenza¹⁷.

In questa prospettiva, allora, si proverà ad analizzare se e quanto l'argomento della solidarietà intergenerazionale, alla luce del testo della Costituzione e della giurisprudenza costituzionale, possa influenzare le decisioni politiche legate alla necessità di garantire le misure previdenziali. Si tratta, in altre parole, di verificare se il legislatore, nell'attuazione del diritto alle prestazioni previdenziali previsto dall'art. 38 Cost., trovi oggi nella stessa Costituzione un qualche limite nella necessità di garantire che tali diritti possano essere assicurati anche a favore delle generazioni future.

¹³ G. ZAGREBELSKY, *Diritti per forza*, cit., 125; M. LUCIANI, LUCIANI, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in R. BIFULCO, A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro*, cit., 425.

¹⁴ Si veda la ricostruzione operata da G. LUDOVICO, *La solidarietà intergenerazionale*, cit., *passim*.

¹⁵ Secondo i Dati Istat pubblicati il 21 dicembre 2017, e relativi alle “*Condizioni di vita dei pensionati. Anni 2015-2016*”, l'importo medio annuo delle pensioni assistenziali, delle pensioni di invalidità civile e delle pensioni sociali è di poco superiore ai 5.000 euro (cfr. https://www.istat.it/it/files/2017/12/Focus_pensionati_DEF.pdf).

¹⁶ Si veda sul punto M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della corte costituzionale*, in *RivistaAIC*, 3/2016, pagg. 7-9.

¹⁷ *Ex multis*, cfr. L. CARLASSARE, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in www.costituzionalismo.it, 3/2015, 140-141. Per un'analisi dei lavori dell'Assemblea costituente che portarono alla redazione dell'art. 38 Cost., nonché dei principi costituzionale in materia previdenziale, cfr. almeno V. VALENTI, *Diritto alla pensione*, cit., 29-61, e L. VIOLINI, *Art. 38*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, 2006, vol. I, Torino, 775 ss.

2. Il principio di solidarietà intergenerazionale e la Costituzione

Nella Costituzione italiana non è presente una norma che esplicitamente garantisca il principio della “*equità tra generazioni*”, anche se nel recente passato non sono mancate proposte volte ad introdurre tale principio.

Così, ad esempio, nella XVI Legislatura, era stato approvato in prima lettura da parte della Camera un disegno di legge costituzionale con il quale, tra le altre cose, si prevedeva un nuovo comma all’art. 31 Cost., che avrebbe assegnato alla Repubblica il compito – oltre a quelli già sanciti di agevolare le famiglie e di proteggere la maternità, l’infanzia e la gioventù – di «*informa[re] le proprie scelte al principio di equità tra generazioni*»¹⁸. Anche nella scorsa legislatura, due progetti di legge costituzionale erano stati presentati con lo scopo di introdurre esplicitamente, all’interno dell’art. 38 Cost., un riferimento alla solidarietà e all’equità tra generazioni¹⁹.

Nonostante l’assenza di un esplicito riferimento alla tutela della solidarietà intergenerazionale, sarebbe però sbagliato ritenere che si tratti di un interesse alieno alla nostra Costituzione.

Diversi ordini di motivi paiono potersi addurre a sostegno di questa tesi.

Innanzitutto, il fatto che le Carte costituzionali siano, per loro stessa natura, destinate a durare nel tempo, e aspirino dunque a vivere una dimensione di carattere storico: si tratta di un’evidenza pacificamente riconosciuta, intrinsecamente propria del diritto costituzionale²⁰, che non richiede certamente qui di essere ripresa. In ragione di ciò e della presenza nei testi costituzionali di quelli che possono definirsi, con Peter Häberle, come principi aventi la «*pretesa di validità eterna*»²¹, può

¹⁸ Cfr. A. C. n. 4358, XVI Legislatura, approvato in prima deliberazione dalla Camera dei deputati il 21 settembre 2011: sul punto cfr. N. LUPO, *Costituzione europea, pareggio di bilancio ed equità tra le generazioni. Note sparse*, in www.ammministrazioneincammino.it. Con riferimento alle tematiche ambientali, cfr. inoltre il testo dell’A.C. n. 4429, XIV Legislatura, che intendeva modificare il secondo comma dell’art. 9 Cost. attribuendo alla Repubblica, oltre alla tutela del paesaggio e del patrimonio storico, artistico e culturale della Nazione, il compito di provvedere alla tutela dell’ambiente, «*anche nell’interesse delle generazioni future, con particolare riguardo alla difesa della biodiversità, dell’equilibrio degli ecosistemi e dei cicli idrogeologici, considerati beni comuni dell’umanità*». Tale testo venne approvato in prima lettura dalla Camera il 28 ottobre 2004.

¹⁹ Più precisamente, l’A. C. n. 3478, XVII Legislatura, avrebbe introdotto un quarto comma nell’art. 38 del seguente tenore: «*Ai compiti previsti in questo articolo provvedono organi e istituti predisposti o integrati dallo Stato secondo principi di equità, ragionevolezza e non discriminazione tra le generazioni*». L’A.C. n. 3858, XVII Legislatura, invece, mirava all’inserimento di un nuovo comma, dopo il secondo, in base al quale «*Il sistema previdenziale è improntato ad assicurare l’adeguatezza dei trattamenti, la solidarietà e l’equità tra le generazioni, nonché la sostenibilità finanziaria*».

²⁰ Si veda, *ex multis*, E. CHELI, *Nata per unire*, Bologna, 2012, 50-51; IDEM, *Vi saranno ancora le Costituzioni?*, in *Il Mulino*, 6/2015, 1116 ss.

²¹ P. HÄBERLE, *Stato costituzionale, II*), voce in *Enc. Giur.*, Roma, 2000, 6. Si vedano, sul pensiero di Häberle, le osservazioni di M. DOGLIANI, *Clausole di eternità e revisione totale nel pensiero di Peter Häberle*, in S. GAMBINO, G. D’IGNAZIO, *La revisione costituzionale e i suoi limiti*, Milano, 2007, 197 ss., che sottolinea come nella visione häberliana lo Stato costituzionale si nutra di un vero e proprio “spirito delle Costituzioni” che vive nel corso della storia a seguito del sedimentarsi di una secolare tradizione culturale, prima ancora che giuridica. R. BIFULCO, *Diritto e*

dunque affermarsi che l'attenzione verso le generazioni future sia addirittura il presupposto di ogni Costituzione moderna. Se le Costituzioni sono dunque caratterizzate da una «*irresistibile vocazione temporale*»²², non potrà che ritenersi che ogni Costituzione che ambisca a durare nel tempo debba farsi carico di tutelare quanti in un futuro, più o meno lontano, si troveranno a comporre la società di cui quella Costituzione continuerà ad essere norma fondante.

Una simile prospettiva non pare trovare smentite nel fatto che, come pure è stato autorevolmente osservato, la tensione verso il futuro caratterizza in modo naturale e inevitabile ogni ordinamento giuridico²³.

Anzi, proprio tale considerazione sembra confermare la necessità che il legislatore italiano si faccia in qualche modo carico delle future generazioni, anche alla luce della corretta lettura del principio di solidarietà che, come noto, costituisce uno dei cardini fondativi della nostra Costituzione²⁴.

Come venne infatti evidenziato in un noto saggio del 1996 da Serio Galeotti, che nell'occasione riprendeva alcuni lavori di Giuseppe Guarino, «*il metodo di realizzare la solidarietà economico-sociale attraverso l'indebitamento pubblico, che sarebbe poi cresciuto in progressione impressionante, è stato per i nostri governanti degli ultimi lustri il metodo più indolore, rispetto a quello della leva tributaria, e tuttavia quello più raggirante e malsano per risolvere temporaneamente i problemi della solidarietà poiché in effetti con esso lo Stato faceva gravare il conto della solidarietà sulle generazioni venienti e future*»²⁵. Sembra dunque potersi desumere in modo inequivocabile che l'obiettivo di eguaglianza sostanziale tracciato dall'art. 3, comma 2, Cost., non possa essere realizzato senza tenere presente i costi che graveranno sulle spalle di quanti formeranno la nostra comunità in un futuro più o meno prossimo. Diversamente, il risultato cui si perverrebbe sarebbe, nella più completa eterogeneità dei fini, l'esito di un «*processo facile e drogato di realizzare la solidarietà*», che finirebbe per dare vita ad una sorta di «*malasolidarietà*»²⁶.

In secondo luogo, deve ricordarsi che l'art. 117, primo comma Cost., richiede, come ben noto, che il legislatore italiano garantisca il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dalle normative dell'Unione europea. L'esplicito richiamo all'esigenza di rispettare tali vincoli consente di evidenziare che il tema della solidarietà intergenerazionale è esplicitamente considerato

generazioni future, cit., 120, citando la dottrina tedesca, ragiona di «*superba pretesa della durata*» dei testi costituzionali.

²² Cfr. L. CUOCOLO, *Tempo e potere nel diritto costituzionale*, Milano, 2009, 120 ss.

²³ M. LUCIANI, *Generazioni future*, cit., 424.

²⁴ Sui temi della solidarietà, cfr. ancora le attuali pagine di S. GALEOTTI, *Il valore della solidarietà*, in *Diritto e società*, 1996, 1 ss., nonché F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Milano, 2002. Per il rapporto tra la solidarietà e l'obiettivo dell'eguaglianza sostanziale, cfr. il classico G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, 1967, 50 ss.

²⁵ S. GALEOTTI, *Il valore della solidarietà*, cit., 20.

²⁶ Le citazioni sono tratte ancora da S. GALEOTTI, *Il valore della solidarietà*, cit., 20-21.

proprio all'interno dei trattati dell'Unione europea²⁷. Il preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione sancisce infatti che il godimento di tali diritti «*fa sorgere responsabilità e doveri nei confronti degli altri come pure della comunità umana e delle generazioni future*». In modo non dissimile, anche l'art. 3 della versione consolidata del Trattato sull'Unione europea racconta di un'Unione che «*combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore*»²⁸.

In terzo luogo va segnalato, che – soprattutto a seguito della riforma costituzionale n. 1 del 2012, recante «*Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*» e sulla quale, tra l'altro, l'influenza dell'Unione europea è ben nota²⁹ – numerose sono le norme che paiono oggi fondare il principio della solidarietà intergenerazionale a livello costituzionale³⁰.

Anche se può apparire scontato, va infatti ricordato che tale principio – che richiede la necessaria corrispondenza tra quanti traggono beneficio dall'indebitamento pubblico e quanti dovranno poi ripagarlo – va identificato come il fondamento delle regole connesse all'equilibrio e alla stabilità dei bilanci³¹.

Se questo è vero, occorre allora ricordare che già il testo dell'art. 119 Cost., comma 6, così come modificato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, prevedeva che Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni «*possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento*».

Ma, come si accennava, sono soprattutto le norme introdotte dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, ad apparire decisive, anche per il rilievo che esse hanno nel dibattito pubblico. L'art. 81 Cost., al suo ultimo comma, compie in effetti, a seguito della riforma costituzionale³², un deciso e

²⁷ Ancor prima della riforma costituzionale del 2012, G. RIVISECCHI, *La garanzia costituzionale della copertura finanziaria come vincolo intertemporale alla spesa pubblica nella (limitata) prospettiva della tutela delle generazioni future*, in R. BIFULCO, A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro*, cit., 489, segnalava come l'art. 117, primo comma Cost., fornisce un appiglio costituzionale per una più pregnante interpretazione dei vincoli europei agli equilibri di bilancio.

²⁸ Con riferimento alla capacità dei vincoli di provenienza esterna di ridurre sensibilmente l'indebitamento che grava sulle generazioni presenti e future, cfr. già G. M. SALERNO, *Legge finanziaria* (voce), in *Enc. Giur.*, XVIII, Roma, 1998, 8.

²⁹ Anche se, come è stato chiarito, nessun atto europeo aveva in realtà imposto la revisione costituzionale: cfr. sul punto M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Astrid Rassegna*, 3/2013, 22 ss.

³⁰ R. BIFULCO, *Jefferson, Madison e il momento costituzionale dell'Unione. A proposito della riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio*, in www.rivistaaic.it 2/2012, pag. 6 del *paper*, evidenzia il cambio di paradigma dovuto alla riforma costituzionale.

³¹ Per tutti, A. BRANCASI, *Bilancio (equilibrio di)*, voce in *Enc. Dir.*, *Annali VII*, Milano, 2014, 170. In senso analogo, N. LUPO, *Costituzione europea, pareggio di bilancio*, cit., pag. 6 del *paper*, evidenzia come l'equità tra le generazioni sia «*il valore costituzionale più chiaramente sotteso al principio di bilancio*».

³² È rimasta minoritaria in Italia la prospettiva di considerare già l'originario art. 81 Cost. come norma da cui desumere non soltanto obblighi procedurali, ma anche contenutistici volti a garantire il pareggio sostanziale di bilancio: il riferimento è alle tesi di G. BOGNETTI, *La Costituzione economica italiana*, Milano, 1995, II ed., *passim*. In questo

decisivo passo in avanti sul punto, individuando esplicitamente i principi dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito pubblico per il complesso delle pubbliche amministrazioni tra gli obiettivi che la successiva legge di attuazione dello stesso art. 81 avrebbe dovuto perseguire³³.

In modo non dissimile, l'art. 97 Cost., nel suo primo comma, afferma che *«Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico»*.

Le modifiche apportate all'art. 119 Cost. hanno poi specificato che Regioni ed enti locali *«concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea»* e che l'eventuale ricorso all'indebitamento volto a finanziare spese di investimento può comunque avvenire *«solo con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio»*

Ancora, l'art. 5, comma 1, lett. e), della legge costituzionale n. 1 del 2012, ha stabilito che la legge di attuazione dell'art. 81 Cost. avrebbe dovuto introdurre *«regole sulla spesa che consentano di salvaguardare gli equilibri di bilancio e la riduzione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo nel lungo periodo»*. Il secondo comma del citato articolo 5 ha poi previsto che la stessa legge avrebbe dovuto disciplinare le modalità con cui Regioni e enti territoriali concorrono alla *«sostenibilità»* del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni.

Le norme sopra citate, dunque, non si limitano a richiedere che il pareggio di bilancio venga perseguito e ottenuto, ma che esso venga conservato nel tempo.

Come è stato efficacemente evidenziato in dottrina, allora, l'introduzione del pareggio di bilancio di cui alla legge cost. n. 1 del 2012 *«svolge una funzione costituzionale di garanzia dei diritti di cittadinanza inclusiva e intergenerazionale: non si limita a un'egoistica protezione di categorie tradizionalmente protette (pensionati e lavoratori), ma si rivolge in senso solidaristico anche a coloro che sono fuori o ai margini del rapporto di lavoro o del sistema di protezione sociale, nonché alle future generazioni»*³⁴. Circostanza, questa, confermata grazie al rinvio esplicito contenuto negli articoli 97 e 119 all'ordinamento europeo. Rinvio che rafforza la necessità di garantire il principio di equità tra generazioni che, come già sopra evidenziato, caratterizza la normativa europea. D'altra parte, il legame tra il principio dell'equilibrio finanziario e il più generale principio di responsabilità dello Stato era stato già in passato evidenziato dalla dottrina proprio con riferimento a quelli che vennero definiti *«diritti di domani»*³⁵.

lavoro l'autore evidenziava, tra l'altro, come politiche legate all'aumento del debito pubblico andassero a chiaro detrimento delle possibilità delle generazioni più giovani.

³³ Si tratta, come noto, della legge n. 243 del 2012.

³⁴ A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e stato costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 1 del 2014 (24 gennaio 2014), pag. 12 del paper. In senso analogo, R. BIFULCO, *Jefferson, Madison*, cit., pag. 2 del paper; A. STERPA, *Una lettura intergenerazionale della sent. n. 70 del 2015*, in *Federalismi*, 2015 (20 maggio 2015), pag. 6 del paper.

³⁵ C. PINELLI, *Diritti costituzionali condizionati, argomento delle risorse disponibili, principio di equilibrio finanziario*, in A. Ruggeri (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Torino, 1994, 551.

Pare dunque potersi condividere la posizione di quanti hanno affermato che nelle Costituzioni moderne, ivi compresa quella italiana³⁶, l'interesse delle generazioni future possa trovare, esplicitamente o implicitamente, una qualche forma di riconoscimento³⁷.

3. La giurisprudenza costituzionale relativa al contenzioso Stato-Regioni rispetto al controllo delle scelte di finanza pubblica.

Secondo autorevole dottrina, le ormai numerose decisioni che, non solo in Italia, i giudici costituzionali sono chiamati a prendere affrontando il tema dei diritti sociali costituiscono l'archetipo di scelte di lungo periodo³⁸. In effetti, proprio dall'analisi della giurisprudenza più recente della nostra Corte costituzionale sembra possibile affermare che nel nostro ordinamento la solidarietà intergenerazionale abbia un rilievo di natura costituzionale.

Anche se non mancano richiami al principio della solidarietà intergenerazionale in altre decisioni³⁹, la Corte costituzionale ha affrontato il tema per lo più in due filoni giurisprudenziali: in primo luogo, nell'ambito delle decisioni sulle misure che nel corso di questi ultimi anni hanno imposto significative restrizioni alle prestazioni previdenziali; in seconda battuta, nelle decisioni relative al contenzioso tra Stato e Regioni aventi ad oggetto norme asseritamente contrastanti con le novità introdotte dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, nonché con la ripartizione delle competenze legislative in tema di coordinamento della finanza pubblica⁴⁰.

³⁶ A. D'ALOIA, *Generazioni future*, cit., 352 ss. evidenzia quanto espressamente sancito dalle Costituzioni di alcuni Land tedeschi e di alcuni Stati degli U.S.A.

³⁷ A. D'ALOIA, *op. ult. cit.*, 354-357 attribuisce particolare importanza, da questo punto di vista, anche agli articoli, 1, comma 2, 9, 52, e 67 Cost., i quali, nel riferirsi a concetti quali popolo, nazione e patria esprimerebbero il «bisogno di continuità attraverso il tempo di una esperienza sociale e comunitaria». Rilevante sarebbe altresì il riferimento alla pace contenuto nell'art. 11 Cost., nel quale sarebbe implicita la visione costituzionale di lungo periodo. Analoga attenzione all'art. 9 Cost. è contenuta anche in P. HÄBERLE, *Stato costituzionale II*, cit., 6; mentre sottolinea in modo particolare la nozione di popolo D. PORENA, *Il principio di sostenibilità*, cit., 155-163.

³⁸ Come nota M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche*, cit., pag. 1, si tratta di questioni che ineriscono «prospettive di lunga lena di un mondo in tumultuosa trasformazione».

³⁹ Cfr. Corte cost., sent. nn. 246 del 2009, 29 del 2010, 67 del 2013, in cui la Corte evidenzia come la normativa in tema di tutela dell'ambiente e di uso delle risorse idriche sia stata adottata anche a tutela delle «aspettative e dei diritti delle generazioni future a fruire di un integro patrimonio ambientale».

Cfr., inoltre, la sentenza n. 213 del 2016, con cui la Corte ha dichiarato incostituzionale l'art. 33, comma 3, della legge n. 104 del 1992, nella parte in cui non include il convivente *more uxorio* tra i soggetti che possono godere dei permessi mensili retribuiti per l'assistenza alla persona con certificazione di *handicap* in situazione di gravità. Secondo la Corte, il permesso mensile retribuito è uno strumento di politica socio-assistenziale, basato, al pari del congedo straordinario di cui all'art. 42, comma 5, del d.lgs. n. 151 del 2001, sulla valorizzazione delle relazioni di solidarietà interpersonale ed intergenerazionale.

⁴⁰ Per indicazioni relative alla giurisprudenza sul tema, cfr. G. RIVOCCHI, *L'armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali: orientamenti e prospettive alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in www.federalismi.it, 17/2016 (7 settembre 2016).

Conviene partire da questo secondo filone, ed in particolare dalla sentenza n. 88 del 2014, con la quale la Corte era stata chiamata a scrutinare alcune questioni di legittimità sollevate dalla Regione Friuli-Venezia Giulia e dalla Provincia autonoma di Trento in relazione alla legge n. 243 del 2012, «Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma, Cost.»⁴¹. Come è stato sinteticamente ricostruito, l'obiettivo dei ricorrenti era «di preservare alcuni "spazi di manovra" delle autonomie speciali in ordine alle modalità con cui gestire le politiche (più che la definizione del quantum) di indebitamento e di spesa»⁴².

In quella circostanza, la Corte costituzionale – che, fatta eccezione per alcuni aspetti marginali, ha sostanzialmente ritenuto legittime le limitazioni che la necessità di affermare l'equilibrio dei bilanci pubblici comportano nei confronti di tutte le autonomie regionali⁴³ – ha riconosciuto che il principio della sostenibilità del debito pubblico «implica una responsabilità che, in attuazione di quelli «fondanti» di solidarietà e di eguaglianza, non è solo delle istituzioni ma anche di ciascun cittadino nei confronti degli altri, ivi compresi quelli delle generazioni future». Si tratta di un passaggio chiave per l'analisi del tema in argomento, che mai prima di allora era stato affermato con tanta nitidezza.

Non è casuale, ai nostri fini, che la Corte richiami a fondamento di questa affermazione una sua precedente sentenza, la n. 264 del 2012, che aveva ad oggetto proprio alcune misure in materia pensionistica⁴⁴. In quella circostanza, la Corte evidenziò come un sistema previdenziale tendente a garantire la corrispondenza tra le risorse disponibili e le prestazioni erogate, «assicura la razionalità complessiva del sistema stesso, impedendo alterazioni della disponibilità economica a svantaggio di alcuni contribuenti ed a vantaggio di altri, e così garantendo il rispetto dei principi di

⁴¹ In dottrina, cfr. a commento L. GRIMALDI, *La Corte accoglie solo parzialmente alcune istanze regionaliste, ma conferma, nella sostanza, la disciplina di attuazione del principio di equilibrio dei bilanci pubblici (note a margine della sentenza Corte cost., n. 88 del 2014)*, in www.amministrazioneincammino.it, nonché M. NARDINI, *Il principio di "equilibrio" di bilancio per le autonomie speciali (nota alla sentenza del 7 aprile 2014, n. 88)*, in www.federalismi.it

⁴² L. GRIMALDI, *La Corte accoglie solo parzialmente*, cit., pag. 4 del paper.

⁴³ M. NARDINI, *Il principio di "equilibrio" di bilancio*, cit., pag. 7; nonché 16 ss. del paper.

⁴⁴ Si tratta della questione relativa alle riliquidazioni delle pensioni di anzianità maturate in Svizzera, sulla quale si era creato un fitto contenzioso, culminato in una precedente decisione della Corte costituzionale (sent. n. 172 del 2008) e in una sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (nota come *caso Maggio ed altri contro Italia*, del 31 maggio 2011). Per una ricostruzione generale della vicenda, cfr. A. VALENTINO, *Ancora sulle leggi d'interpretazione autentica: il contrasto tra Corte di Strasburgo e Corte costituzionale sulle cc.dd. "pensioni svizzere"*, in www.osservatorioaic.it. Sulle tante specifiche questioni sottese alla stessa cfr., *ex multis*, A. RUGGERI, *La Consulta rimette abilmente a punto la strategia dei suoi rapporti con la Corte EDU e, indossando la maschera della consonanza, cela il volto di un sostanziale, perdurante dissenso nei riguardi della giurisprudenza convenzionale ("a prima lettura" di Corte cost. n. 264 del 2012)*, in www.giurcost.org; F. VIGANÒ, *Convenzione europea dei diritti dell'uomo e resistenze nazionalistiche: Corte costituzionale italiana e Corte di Strasburgo tra "guerra" e "dialogo"*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2014; F. BILANCIA, *Leggi retroattive ed interferenza nei processi in corso: la difficile sintesi di un confronto dialogico tra Corte costituzionale e Corte europea fondato sulla complessità del sistema dei reciproci rapporti*, in *Giur. Cost.*, 2012, 4235 ss.

uguaglianza e di solidarietà, che, per il loro carattere fondante, occupano una posizione privilegiata nel bilanciamento con gli altri valori costituzionali”.

Dunque, l’eguaglianza e la solidarietà – a riprova di quanto si ipotizzava nel precedente paragrafo – sono identificati dalla Corte costituzionale come i principi su cui si poggia e si sviluppa l’affermazione della solidarietà intergenerazionale.

Sempre nella sentenza n. 88 del 2014, la Corte, rispondendo alla censura relativa alla ritenuta incostituzionalità degli art. 11 e 12 della legge n. 243 del 2012⁴⁵, precisa che la necessità di garantire il rigore finanziario non può essere disgiunta da quella di tutelare i livelli essenziali delle prestazioni e l’esercizio delle funzioni fondamentali inerenti i diritti civili e sociali. Entrambe queste istanze, nella loro complementarità, trovano infatti la loro ragion d’essere nei principi di solidarietà e di eguaglianza, *«alla cui stregua tutte le autonomie territoriali, e in definitiva tutti i cittadini, devono, in un’ottica di equità intergenerazionale, essere coinvolti nei sacrifici necessari per garantire la sostenibilità del debito pubblico».*

Il principio dell’equità intergenerazionale è stato successivamente evocato dalla Corte nelle sentenze n. 107 del 2016⁴⁶ e n. 6 del 2017. Si trattava di giudizi di costituzionalità promossi in via principale aventi ad oggetto rispettivamente la legge della Regione Molise n. 25 del 2014, recante l’assestamento del bilancio di previsione per l’esercizio finanziario 2014 e la legge della Regione Sardegna recante il bilancio di previsione per l’anno 2016 e il bilancio pluriennale per gli anni 2016-2018.

Nel caso della legge molisana, si trattava di un intervento volto a spalmare in dieci anni il cosiddetto “disavanzo tecnico” derivante da un riaccertamento straordinario dei residui passivi e attivi. La norma della regione Sardegna, viceversa, a fronte di un analogo disavanzo tecnico, si limitava a rinviare la copertura dello stesso ad imprecisati esercizi successivi.

Al di là dell’esito dei giudizi – di infondatezza il primo, di accoglimento il secondo – quello che qui vale la pena osservare è l’attenzione della Corte posta, in entrambe le circostanze, alla *«problematicità di soluzioni normative, mutevoli e variegate [che] prescrivono il riassorbimento dei disavanzi in archi temporali lunghi e differenziati, ben oltre il ciclo di bilancio ordinario, con possibile ricadute negative anche in termini di equità intergenerazionale».*

Altrimenti detto, la Corte non nasconde una certa preoccupazione rispetto alla possibilità di ipotecare per molti anni poste dei bilanci regionali, proprio in ragione del fatto che ciò possa determinare squilibri in termini di disponibilità di risorse per il futuro. Allo stesso tempo, però, la Corte, con riferimento alla legge molisana, sottolinea come disavanzi eccessivi non possano essere

⁴⁵ Le norme censurate prevedono rispettivamente che lo Stato concorra al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali nelle fasi avverse del ciclo economico attraverso l’istituzione di un apposito fondo e che le Regioni e gli enti locali contribuiscano al fondo per l’ammortamento dei titoli di Stato nelle fasi favorevoli del ciclo economico.

⁴⁶ Su cui cfr. C. BUZZACCHI, *Il «custode della finanza pubblica allargata» e gli oneri di potestà di coordinamento*, in *Le Regioni*, 2016, 748 ss. e L. MOLLICA POETA, *L’obbligatorietà dell’esercizio dell’azione per violazione dell’art. 81 Cost. Riflessioni a margine di Corte cost., sent. n. 107 del 2016*, in www.osservatorioaic.it, 1/2017.

riassorbiti in un solo ciclo di bilancio, dovendosi comunque assicurare la continuità dei servizi di rilievo sociale affidati all'ente territoriale. Emerge qui, dunque, come anche il principio di equilibrio di bilancio debba trovare necessariamente bilanciamento con il compito ineludibile di garantire alcuni servizi e diritti: sul punto si tornerà nel paragrafo finale di questo lavoro.

Va infine ricordata la sentenza n. 49 del 2018⁴⁷, con cui la Corte ha dichiarato l'incostituzionalità dell'intera legge della Regione Abruzzo n. 16 del 2017, recante «*Rendiconto generale per l'esercizio 2013. Conto finanziario, conto generale del patrimonio e nota illustrativa preliminare*», per violazione dell'art. 81 Cost. La legge conteneva infatti «*dati numerici e collegamenti normativi privi, nel loro complesso, di attendibilità e coerenza e insuscettibili di essere valutati come credibili, sufficientemente sicuri, non arbitrari o irrazionali*». Nella motivazione, la Corte sottolinea come uno degli elementi fondamentali delle leggi di approvazione del rendiconto consista nella descrizione dello stato dell'indebitamento e delle eventuali passività dell'ente applicate agli esercizi futuri. Tale descrizione «*fornisce il quadro pluriennale dell'indebitamento, consentendo una prospettiva di sindacato sia in relazione ai vincoli europei, sia in relazione all'equità intergenerazionale, strumento servente alla determinazione dei costi-benefici afferenti alle generazioni future con riguardo alle politiche di investimento in concreto adottate*».

In questa decisione, la Corte inoltre sottolinea, in modo molto efficace e riprendendo un concetto già affermato nella sentenza n. 184 del 2016, come un corretto utilizzo delle regole di contabilità pubblica sia indispensabile al fine di dare concretezza al principio di legittimazione democratica⁴⁸: «*La trasparenza dei conti risulta elemento indefettibile per avvicinare in senso democratico i cittadini all'attività dell'Amministrazione, in quanto consente di valutare in modo obiettivo e informato lo svolgimento del mandato elettorale, e per responsabilizzare gli amministratori, essendo necessariamente servente al controllo retrospettivo dell'utilizzo dei fondi pubblici*».

Si tratta di un passaggio nient'affatto scontato, nella cui prospettiva può inquadrarsi anche il tema della sostenibilità dei bilanci e della solidarietà intergenerazionale, come già era stato avvertito dalla dottrina più attenta⁴⁹. Il legislatore che ignora oggi le conseguenze sul medio-lungo periodo delle proprie scelte, rischia non solo di ipotecare i diritti di chi oggi ancora non può essere titolare di quei diritti, ma rischia di limitare in modo irreversibile lo spazio di scelta politica del decisore futuro. Una simile eventualità potrebbe in effetti comportare una certa elusione del principio democratico: le ricadute di alcune scelte politiche fatte oggi potrebbero non essere più rivedibili a causa del venir meno delle risorse finanziarie, che condizionano giocoforza l'attuazione

⁴⁷ A commento, cfr. G.A. FERRO, *Chiarezza dei conti pubblici e democrazia rappresentativa (Osservazioni a prima lettura su C. Cost. n. 49 del 2018)*, in www.ambientediritto.it (19 marzo 2018).

⁴⁸ Cfr. sul punto A. CAROSI, *Il principio di trasparenza nei conti pubblici*, in www.rivistaAic.it, 3/2018 (19 settembre 2018).

⁴⁹ R. BIFULCO, *Jefferson, Madison*, cit., 5-6 del *paper*, individua nel principio della solidarietà intergenerazionale «*un significativo arricchimento*» del principio democratico.

dei diritti sociali. Si finirebbe in definitiva per precludere al decisore del domani di modificare le scelte prese in un più o meno lontano passato.

4. La giurisprudenza costituzionale relativa alle restrizioni dei trattamenti pensionistici

Passando ad analizzare le decisioni della Corte costituzionale in tema di equità tra generazioni nell'ambito delle misure previdenziali, deve preliminarmente ricordarsi che questo particolare profilo si inserisce in quella costante giurisprudenza che richiede che la sostenibilità del sistema previdenziale vada assicurata svolgendo un ragionevole bilanciamento del complesso dei valori e degli interessi costituzionali coinvolti – le esigenze di vita dei pensionati, da una parte, e le disponibilità finanziarie, dall'altra – che preservi in ogni caso la garanzia delle esigenze minime di protezione della persona⁵⁰. Come altrettanto noto, ciò non esclude però che il legislatore possa modificare in senso peggiorativo il trattamento pensionistico percepito dai cittadini⁵¹.

Per quanto riguarda più da vicino la solidarietà intergenerazionale, si è già citata la sentenza n. 264 del 2012 e i riferimenti in essa contenuti all'eguaglianza e alla solidarietà come caposaldi su cui deve fondarsi ogni sistema previdenziale.

Va poi ricordata la nota sentenza n. 70 del 2015⁵², con la quale è stata dichiarata l'incostituzionalità delle norme contenute nell'art. 24 del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, recante «*Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici*» (si tratta del cosiddetto Decreto Salva Italia, il primo adottato dal Governo Monti dopo la sua formazione⁵³).

La ragione di interesse di quella sentenza va ricercata nel fatto che l'intera riforma trovasse la sua giustificazione, tra le altre cose, proprio nell'esigenza di garantire le generazioni future rispetto a politiche di spesa non controllate⁵⁴: il primo comma del citato art. 24 rende chiaro che quelle norme furono introdotte allo scopo di garantire il rispetto degli impegni internazionali ed europei, dei vincoli di bilancio, la stabilità economico-finanziaria, nell'ottica di un rafforzamento della

⁵⁰ Cfr., *ex multis*, Corte cost. nn. 457 e 531 del 1988. Più di recente, cfr. sent. nn. 208 del 2014, 259 del 2017, 104 del 2018.

⁵¹ *Ex multis*, Corte cost., nn. 127 del 2015 e 74 del 2008.

⁵² La letteratura sviluppatasi su tale sentenza è pressochè sterminata: tra i tanti, e per due letture contrapposte, cfr. A. MORRONE, *Ragionevolezza a rovescio. L'ingiustizia della sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale*, in www.federalismi.it (20 maggio 2015) e G. M. SALERNO, *La sentenza n. 70 del 2015: una pronuncia non a sorpresa e da rispettare integralmente*, in www.federalismi.it (20 maggio 2015). Per una lettura più generale, cfr. A. ANZON, *Una sentenza sorprendente. Alterne vicende del principio dell'equilibrio di bilancio nella giurisprudenza costituzionale sulle prestazioni a carico del pubblico erario*, in *Giur. Cost.*, 2015, 551 ss.

⁵³ Per un'analisi più ampia cfr. M. CINELLI, *La riforma delle pensioni del Governo tecnico. Appunti sull'art. 24 della legge n. 214 del 2011*, in *Riv. It. Dir. lav.*, 2012, I, 385 ss.

⁵⁴ Sul punto, cfr. A. STERPA, *Una lettura intergenerazionale della sent. n. 70 del 2015*, cit., pagg. 6-9 del paper.

sostenibilità di lungo periodo del sistema delle pensioni e della «*equità e convergenza intragenerazionale e intergenerazionale*»⁵⁵.

Ciononostante, la Corte costituzionale nella sentenza citata ha dichiarato l'incostituzionalità del comma 25 dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011 che prevedeva, per gli anni 2012 e 2013, la rivalutazione automatica nella misura del 100% dei soli trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS. Con tale norma, il legislatore intendeva impedire l'applicazione del meccanismo di perequazione per tutte le pensioni di importo superiore a Euro 1.217,00 netti.

In quel caso, la Corte censurò, tra le altre cose, l'assenza di indicazioni esplicite rispetto alle maggiori entrate che la scelta poi censurata, così incisiva sulle pensioni anche di livello non elevato, avrebbe generato rispetto al bilancio complessivo dello Stato. Si tratta di una decisione certamente rilevante anche rispetto al tema in esame, nonostante non vi sia cenno al principio dell'equità intergenerazionale: con essa la Corte ha infatti implicitamente evidenziato che anche i principi dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità economica dei diritti sociali devono fare i conti con l'esigenza di assicurare i diritti fondamentali. Quando si decide di abbassarne il livello di tutela, anche a favore di altri interessi di natura costituzionale, il legislatore deve comunque salvaguardarne il nucleo essenziale.

È molto interessante paragonare quanto non detto in quella pronuncia con le affermazioni contenute nella sentenza n. 173 del 2016⁵⁶. In questa occasione, la Corte, escludendo la fondatezza dei dubbi di legittimità avanzati dalle autorità rimettenti in merito al cosiddetto contributo di solidarietà sulle pensioni introdotto dall'art. 1, comma 486, della legge n. 147 del 2013⁵⁷, ha infatti

⁵⁵ Alcuni atti ministeriali denotano come una certa attenzione al tema della solidarietà intergenerazionale sia stata mostrata, nel corso degli ultimi anni, anche da parte della pubblica amministrazione. Può essere ricordato che, con il decreto n. 83486 del 2014, («*Fondo di solidarietà e riqualificazione professionale, per il sostegno dell'occupazione e del reddito del personale del credito, ai sensi dell'art. 3 della legge 28 giugno 2012, n. 92*»), il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha istituito un fondo per provvedere al «*finanziamento di specifici trattamenti a favore dei lavori interessati da riduzione o sospensione dell'attività lavorativa, ivi comprese le prestazioni di solidarietà intergenerazionale*». Di un certo interesse anche il Decreto del Direttore generale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali n. 807 del 2012, «*Solidarietà intergenerazionale – incentivi all'assunzione di giovani con contratto di apprendistato e/o a tempo indeterminato*»: dopo aver premesso che «*il quadro giuridico vigente in materia pensionistica e le riforme in atto in materia di armonizzatori sociali e del mercato del lavoro richiedono interventi e soluzioni operative in grado di coniugare e collegare le esigenze lavorative dei giovani e dei lavoratori anziani in una prospettiva di solidarietà intergenerazionale*», il provvedimento in parola decretava, all'art. 1, un'integrazione degli incentivi ai lavoratori per il reinserimento nel mercato del lavoro «*al fine di incrementare l'occupazione giovanile attraverso soluzioni operative innovative in grado di contemperare le esigenze dei lavoratori giovani ed anziani in una prospettiva di solidarietà intergenerazionale*».

⁵⁶ A commento, cfr. L. PEDULLÀ, *Le "pensioni d'oro" quale paradigma del difficile bilanciamento tra diritti di prestazione sociale ed equilibrio economico-finanziario*, in www.forumcostituzionale.it (23 settembre 2016), nonché G. PEPE, *La solidarietà intergenerazionale quale strumento di giustizia redistributiva. commento a Corte costituzionale n. 173 del 2016*, in www.contabilita-pubblica.it (9 agosto 2016).

⁵⁷ La questione aveva ad oggetto anche il comma 483 dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013, che disponeva l'applicazione del meccanismo della perequazione automatica per il triennio 2014-2016: a differenza di quanto statuito

fornito qualche utile indicazione sul tema della solidarietà intergenerazionale. La norma poneva, per un triennio, un “contributo di solidarietà” a carico dei trattamenti pensionistici superiori da quattordici a trenta volte il trattamento minimo INPS. Tale contributo era quantificato in una misura variabile tra il 6% e il 18% del trattamento percepito, a seconda dell’entità del trattamento stesso. Nel dichiarare l’infondatezza della questione, e dopo aver ricordato che in casi simili è necessario uno scrutinio stretto di costituzionalità, la Corte ha evidenziato che contributi di solidarietà devono *«operare all’interno dell’ordinamento previdenziale, come misura di solidarietà ‘forte’, mirata a puntellare il sistema pensionistico, e di sostegno previdenziale ai più deboli, anche in un’ottica di mutualità intergenerazionale, siccome imposta da una situazione di grave crisi del sistema stesso»*.

Tale osservazione meglio si comprende considerando che la normativa prevedeva che il prelievo di solidarietà dovesse almeno parzialmente coprire gli interventi di salvaguardia pensionistica dei lavoratori cosiddetti esodati. La Corte esplicita dunque che proprio il sistema pensionistico deve garantire, soprattutto nei momenti più critici in cui le risorse economiche scarseggiano, la tutela dei più deboli, in modo tale che anche le generazioni future, o più giovani, di pensionati possano godere di una tutela previdenziale adeguata.

Infine, va ricordata la sentenza n. 250 del 2017⁵⁸, con cui sono state rigettate le questioni di legittimità sollevate su alcune norme contenute nel d.l. 21 maggio 2015, n. 65 (*«Disposizioni urgenti in materia di pensioni, di ammortizzatori sociali e di garanzie TFR»*), adottate a seguito della citata sentenza della Corte n. 70 del 2015. Il decreto legge in questione modificava il comma 25 dell’art. 24 del d.l. n. 201 del 2011 e vi aggiungeva un nuovo comma 25-bis, con l’obiettivo, tra gli altri, di assicurare *«la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, anche in funzione della salvaguardia della solidarietà intergenerazionale»*⁵⁹.

Per ottemperare a quanto sancito dalla Corte, la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici per gli anni 2012 e 2013 veniva riconosciuta al 100% soltanto a favore dei titolari dei trattamenti pensionistici fino a tre volte il minimo; era variamente modulata per i trattamenti compresi tra quattro e sei volte il minimo; era invece esclusa per coloro che percepivano trattamenti sei volte superiori al minimo. Circostanze, queste, che inducevano numerosi giudici a ritenere che il legislatore, in modo non dissimile dal meccanismo censurato nel 2015 dalla Corte costituzionale,

nella sentenza n. 70 del 2015, la Corte ha riconosciuto che in questo caso la previsione legislativa – che prevedeva l’azzeramento automatico solo per le pensioni superiori a sei volte il trattamento minimo e solo per l’anno 2014 – rispettasse i criteri di progressività, proporzionalità e adeguatezza.

⁵⁸ Su cui cfr., in senso adesivo, A. MICHELI, F. PIZZOLATO, *La Corte garante della complessità nel bilanciamento tra diritti sociali ed esigenze finanziarie*, in *Quad. Cost.*, 2018, 201 ss., nonché I. MASSA PINTO, *Il giudicato costituzionale non comporta un “esproprio” della potestà legislativa: il principio di non (ir)ragionevolezza come tutela del contenuto essenziale dei diritti (e non come ricerca dell’ottima proporzione) nel bilanciamento tra diritti ed esigenze finanziarie (nota alla sent. n. 250 del 2017 della Corte costituzionale)*, in *OsservatorioAIC*, 2/2018 (10 maggio 2018). Per una lettura critica della decisione cfr., invece, G. GRASSO, *Giudicato costituzionale, discrezionalità del legislatore e modulazione retroattiva dei trattamenti pensionistici nella sentenza n. 250 del 2017 della Corte costituzionale. Qualche spunto di riflessione critica*, in *Giur. Cost.* 6/2017, 2647 ss.

⁵⁹ In dottrina, la possibilità di un nuovo intervento sul tema, proprio con lo strumento del decreto legge era stata prospettata da A. STERPA, *Una lettura intergenerazionale*, cit., 9.

avesse nuovamente violato, oltre al giudicato costituzionale di cui all'art. 136 Cost., gli art. 3, 36 e 38 Cost.

Nel dichiarare le questioni di costituzionalità non fondate, la Corte ha invece ricordato come le previsioni impugnate fossero state adottate al dichiarato fine di dare attuazione, nel rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio e degli obiettivi di finanza pubblica, anche in funzione della salvaguardia della «*solidarietà intergenerazionale*». Diversamente dalla disciplina oggetto della sentenza n. 70, dal disegno complessivo dei denunciati commi «*emerg[evano] con evidenza le esigenze finanziarie di cui il legislatore ha tenuto conto nell'esercizio della sua discrezionalità*». Anche per questa ragione, la Corte ha ritenuto che il nuovo meccanismo disegnato dal legislatore, bilanciando i vari interessi in gioco, non fosse viziato da irragionevolezza.

5. Tre conclusioni e un cenno al presente: la solidarietà intergenerazionale come chiave di lettura, pur difficilmente giustiziabile, del bilanciamento tra l'equilibrio di bilancio e le prestazioni previdenziali

Quali conclusioni trarre dal quadro che si è illustrato?

Un primo elemento pare indiscutibile: il principio del pareggio di bilancio non è uno strumento dettato per ragioni di carattere esclusivamente finanziarie, volto a garantire unicamente gli interessi dei mercati. Proprio il principio costituzionale di solidarietà nei confronti delle generazioni future consente di inquadrare il rigore finanziario in una prospettiva diversa: esso, tra le altre cose, assurge a presupposto indispensabile della possibilità di garantire anche in futuro i diritti sociali fondamentali, nel pieno rispetto di quell'obiettivo costituzionale di solidarietà che non può non riguardare anche le generazioni che verranno.

Secondo dato di fatto: non è in ogni caso vero che il principio del pareggio di bilancio sia destinato a prevalere sempre e comunque sull'attuazione dei diritti sociali⁶⁰.

È ben noto che parte della dottrina costituzionalistica ha mostrato notevoli critiche e perplessità nei confronti dei contenuti della riforma costituzionale del 2012. Il perseguimento degli obiettivi di stabilità economica sotteso alla nuova formulazione degli articoli 81 e 97 Cost. mirerebbe a salvaguardare per lo più gli interessi dei mercati e delle relazioni finanziarie⁶¹, risultando invece pregiudizievole per l'attuazione e la garanzia dei diritti sociali⁶². Le nuove norme avrebbero come conseguenza «*radicali mutamenti nella forma di Stato (...) ponendo le premesse giuridiche per il superamento dell'impianto sociale dell'economia di mercato*»⁶³. La riforma determinerebbe il

⁶⁰ In senso analogo A. MICIELI, F. PIZZOLATO, *La Corte garante della complessità nel bilanciamento tra diritti sociali ed esigenze finanziarie*, cit., 202,

⁶¹ C. BUZZACCHI, *Spesa pubblica ed indebitamento*, cit., *passim*.

⁶² L. CARLASSARE, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, cit., *passim*.

⁶³ F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. pareggio di bilancio*, in *www.rivistaaic.it*, 2/2012 (17 aprile 2012), pag. 3 del *paper*. Secondo D. MONE, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio ed il potenziale vulnus ai controlimiti*, in

passaggio da un disegno costituzionale che non vietava l'adozione di misure basate sul *deficit spending* ad un sistema in cui tali misure sono invece consentite solo in via eccezionale⁶⁴. In questa prospettiva, non sono mancate neppure prese di posizione più radicali tese a proporre la cancellazione dal nostro testo costituzionale dell'art. 81 Cost.⁶⁵ così come oggi è formulato.

Quella appena descritta appare però una prospettiva soltanto parziale. La Corte costituzionale – dopo aver in più circostanze adottato decisioni in cui, in misura più o meno significativa, ha ampliato l'ambito di godimento di diritti sociali pur dopo la riforma del 2012⁶⁶ - lo ha affermato chiaramente nella sentenza n. 275 del 2016⁶⁷. In questa decisione è stata infatti nitidamente respinta l'idea che vi sia un qualche primato assoluto dei vincoli finanziari rispetto alla garanzia dei diritti sociali⁶⁸: «*Non tutti i diritti debbano essere sempre e comunque assoggettati ad un vaglio di sostenibilità nel quadro complessivo delle risorse disponibili*», poiché invece «*è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione*».

D'altra parte, proprio in relazione alle prestazioni previdenziali, la sentenza n. 70 del 2015, con tutto il carico di polemiche che aveva determinato, era stata sufficientemente esplicita da questo punto di vista.

www.rivistaaic.it (1.08.2014), saremmo di fronte ad una legge di revisione costituzionale lesiva dei principi fondamentali della Costituzione.

⁶⁴ O. CHESSA, *Pareggio strutturale di bilancio, keynesismo e unione monetaria*, in *Quad. Cost.*, 2016, 460 ss., che evidenzia come soprattutto il rinvio alle norme eurounitarie renda non sostenibile la tesi secondo cui l'art. 81 Cost. consenta politiche in *deficit*.

⁶⁵ Cfr. l'intervista a G. AZZARITI, «*Via l'art. 81 dalla Carta: sovrano è il Parlamento, non i mercati*», apparsa su *Il Fatto Quotidiano* del 12 ottobre 2018, pag.10.

⁶⁶ Per una analisi della giurisprudenza della Corte relativa al triennio 2015-2017 sul rapporto tra equilibrio di bilancio e diritti sociali, cfr. M. MASSA, *Discrezionalità, sostenibilità, responsabilità nella giurisprudenza costituzionale sui diritti sociali*, in *Quad. Cost.*, 2017, 73 ss. e G. GRASSO, *Equilibrio di bilancio e godimento dei diritti sociali nella più recente giurisprudenza costituzionale (gli anni 2015-2017)*, in L. DORATO, G. GRASSO, *I diritti sociali e del lavoro nella lunga crisi economica. La questione pensionistica come caso emblematico*, Napoli, 2017, 109 ss.

⁶⁷ La questione concerneva l'attuazione del diritto allo studio degli alunni con disabilità, con particolare riferimento al trasporto gratuito per raggiungere la sede delle scuole. Su questa sentenza, cfr. L. CARLASSARE, *Bilancio e diritti fondamentali: i limiti 'invalicabili' alla discrezionalità del legislatore*, in *Giur. Cost.*, 2016, 2339 ss.; F. PALLANTE, *Dai vincoli "di" bilancio ai vincoli "al" bilancio*, in *Giur. Cost.*, 2016, 2500 ss., A. APOSTOLI, a «*caldo*» della sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016, in www.forumcostituzionale.it (11 gennaio 2017); E. FURNO, *Pareggio di bilancio e diritti sociali: la ridefinizione dei confini nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di diritto all'istruzione dei disabili*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 1, 2017; L. MADAU, «*È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione*», in www.osservatorioaic.it (17 marzo 2017) e, volendo, G. ARCONZO, *I diritti delle persone con disabilità durante la crisi economica*, in M. D'AMICO, F. BIONDI (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica*, Milano, 2017, 222 ss.

⁶⁸ Sul punto si veda anche la ricostruzione di M. MASSA, *Discrezionalità, sostenibilità*, cit., *passim*.

Non pare dunque vero che la limitazione del nucleo essenziale dei diritti fondamentali⁶⁹ possa trovare una qualche giustificazione nelle norme contenute nella riforma costituzionale del 2012, come pure si era temuto in dottrina⁷⁰.

Quello dell'equilibrio di bilancio non è dunque un valore in grado di prevalere sempre e comunque sui diritti sociali e, per quanto qui rileva, sui diritti alle prestazioni previdenziali. Anche tale valore, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale sopra richiamata, è infatti un elemento che deve essere attentamente valutato nelle necessarie operazioni di bilanciamento che devono essere svolte ogni qual volta il legislatore o, in seconda battuta, il giudice costituzionale, si trovino a disciplinare una fattispecie che vede l'affermazione di un diritto sociale scontrarsi con la scarsità delle risorse.

Terza ed ultima, forse insoddisfacente, conclusione: è certamente vero che alla luce delle sentenze qui richiamate è possibile sostenere che la Corte costituzionale – riferendosi talvolta alla nozione di “*solidarietà intergenerazionale*”, talaltra a quella di “*equità intergenerazionale*” ovvero di “*mutualità intergenerazionale*” – ha dimostrato, anche alla luce della riforma costituzionale del 2012, di prestare attenzione al rischio che politiche di spesa non ponderate (e non sufficientemente giustificate) possano tradursi in un pregiudizio per le future generazioni.

Allo stesso tempo, però, oltre alla difficoltà di ricavare indicazioni univoche da una giurisprudenza necessariamente imperniata sulla tecnica del bilanciamento che richiede l'esame dei singoli casi e della loro innegabile peculiarità, la criticità maggiore sembra legata alla effettiva giustiziabilità del dovere di solidarietà intergenerazionale⁷¹, soprattutto se utilizzato come unico principio da bilanciare con altri interessi costituzionali contrastanti.

Nella giurisprudenza che si è esaminata, la responsabilità intergenerazionale non pare infatti aver mai costituito l'argomento decisivo utilizzato dalla Corte per definire i vincoli all'azione legislativa⁷². Essa appare in effetti evocata principalmente alla stregua di un argomento *ad adiuvandum* per valutare la ragionevolezza delle scelte legislative.

Il che non pare dettato dal caso: se infatti è ben noto che l'attuazione costituzionale dei diritti sociali richieda valutazioni di natura spiccatamente politica⁷³, l'impressione è che la politicità e la

⁶⁹ Evidentemente qui si condivide la nota tesi di M. Luciani, secondo cui nella nostra Costituzione anche i diritti sociali devono essere considerati alla stregua di diritti fondamentali, senza distinguere – sotto questo aspetto - tra diritti di prima e di seconda generazione.

⁷⁰ C. BUZZACCHI, *Spesa pubblica ed indebitamento*, cit., 450.

⁷¹ Cfr. sul punto anche le valutazioni D. PORENA, *Il principio di sostenibilità*, cit., 207 ss. in merito alla precettività del principio in parola.

⁷² M. LUCIANI, *Generazioni future*, cit., 432-433, segnalava come anche la giurisprudenza costituzionale formata fino al 2008 non consentisse di affermare che la Corte fosse davvero sensibile alla dottrina dei diritti delle generazioni future come «veri diritti».

⁷³ Cfr. A. MANGIA, *I diritti sociali tra esigibilità e provvista finanziaria*, in E. CAVASINO, G. SCALA, G. VERDE (a cura di), *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza*, Napoli, 2013, 585-586; M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche*, cit., *passim.*; M. MASSA, *Discrezionalità, sostenibilità, responsabilità*, cit., 77-78.

discrezionalità di tali valutazioni siano ancora più accentuate quando i diritti sociali devono essere bilanciati con la necessità di preservare le risorse economiche nei confronti delle generazioni future affinché queste possano godere dei diritti sociali fondamentali⁷⁴. Siamo infatti di fronte ad interessi che – pur di livello costituzionale, come si è cercato di dimostrare sub § 2 – non sono di immediata e semplice quantificazione, non foss’altro perché, essendo destinati ad essere soddisfatti in un futuro più o meno lontano, la loro disciplina potrebbe comunque subire modulazioni e variazioni dettate dallo stesso decorso del tempo⁷⁵.

Di conseguenza, la Corte costituzionale sembra trovarsi ad avere margini di intervento ancora più ridotti nei casi in cui il legislatore, nell’esercizio della sua discrezionalità, voglia ampliare la sfera dei beneficiari di una determinata prestazione sociale attraverso politiche di indebitamento che finiscano per far venire meno le condizioni indispensabili al godimento dei diritti previdenziali da parte delle future generazioni⁷⁶.

Inoltre, a ciò si aggiunge la circostanza che difficilmente simili scelte legislative possano essere portate all’attenzione della Corte: quali soggetti hanno l’interesse attuale ad adire un giudice e a far valere la sostenibilità nel tempo del sistema di prestazioni sociali di fronte a misure che nell’immediato espandano i diritti previdenziali?

Forse anche per questa ragione, nell’animato dibattito politico che caratterizza l’avvio della XVIII legislatura – costantemente incentrato sulla possibilità o meno di far fronte all’indebitamento per risolvere le indigenze di quanti versano oggi in condizione di povertà, senza tener in debito conto il tema delle generazioni future – si è fatto carico di intervenire il Presidente della Repubblica Mattarella, evocando in più occasioni la necessità di rispettare il principio della sostenibilità del debito pubblico⁷⁷.

D’altra parte, se è vero che *«le generazioni future non possono essere gravate oltre misura facendo vivere quella attuale a loro spese»*⁷⁸, allora si comprende, usando le parole del Presidente Mattarella, che *«la logica dell’equilibrio di bilancio non è quella di un astratto rigore: ci deve sempre guidare uno sguardo più lungo sullo sviluppo, la sua equità e la sua sostenibilità»*⁷⁹, poiché

⁷⁴ L’osservazione pare tuttora vera nonostante si sia rilevato come da qualche sia in corso una progressiva “giuridicizzazione” di tali tematiche: cfr. D. PORENA, *Il principio di sostenibilità*, cit., 1.

⁷⁵ Cfr. ancora M. LUCIANI, *Generazioni future*, cit., 436-437: «Non è noto, in particolare, quanti e quali saranno i bisogni delle generazioni future (...), non disponiamo di alcun modello economico, a prova di crisi, imprevisti e catastrofi, che possa garantire con ragionevole sicurezza che il progresso economico desiderato, e perseguito distogliendo risorse dalla spesa sociale soddisfatta dei bisogni della generazione presente, si realizzerà davvero».

⁷⁶ D’altra parte, non può qui ignorarsi il dibattito economico – in relazione al quale chi scrive non ha le competenze per formulare alcuna ipotesi – che innerva le polemiche in merito alle conseguenze delle politiche di indebitamento rispetto a quelle comunemente definite di austerità.

⁷⁷ Sul punto, cfr. il commento di M. AINIS, *I diritti di chi verrà dopo di noi*, in *La Repubblica*, 30.09.2018, pag. 26.

⁷⁸ P. HÄBERLE, *Le libertà fondamentali nello Stato costituzionale*, cit., 209

⁷⁹ S. MATTARELLA, *Intervento pronunciato il 23 ottobre 2018 all’Assemblea Nazionale dei Comuni Italiani*, in <https://www.quirinale.it/elementi/18392>. Cfr. inoltre analoghe dichiarazioni pronunciate nell’incontro del 29 settembre 2018 con i partecipanti all’iniziativa “Viaggio in bicicletta intorno ai 70 anni della Costituzione Italiana” (www.quirinale.it/elementi/18043).

è “*evidente come, senza finanze pubbliche solide e stabili, non risulti possibile tutelare i diritti sociali in modo efficace e duraturo, assicurando l’indispensabile criterio dell’equità intergenerazionale*”⁸⁰.

⁸⁰ S. MATTARELLA, *Intervento pronunciato il 28 novembre 2018 con i Magistrati di nuova nomina della Corte dei Conti*, in (<https://www.quirinale.it/elementi/19284>).