

LA SOLIDARIETÀ INTERGENERAZIONALE QUALE STRUMENTO DI GIUSTIZIA REDISTRIBUTIVA. COMMENTO A CORTE COSTITUZIONALE N. 173 DEL 2016

dell'Avv. Gabriele Pepe, Ricercatore di Diritto Amministrativo presso
l'Università degli Studi Guglielmo Marconi

Il presente articolo, muovendo dall'analisi della sentenza n. 173/2016 della Consulta relativa al prelievo forzoso sulle c.d. pensioni d'oro, intende illustrare il fondamento ed i caratteri del principio di solidarietà intergenerazionale. A tal proposito l'indagine è incentrata sull'art. 2 della Costituzione e, segnatamente, sulla stretta correlazione tra diritti inviolabili e doveri inderogabili proiettata in una dimensione di tipo diacronico.

Con la sentenza in commento la Corte si è pronunciata sui rilievi mossi da alcune Sezioni della Corte dei conti alla legittimità del prelievo forzoso introdotto con riferimento alle pensioni di importo più elevato per gli anni 2014-2015-2016¹. In particolare, le censure investivano la disposizione dell'art. 1 co. 486 l. 147/2013, per contrasto con gli artt. 2, 3, 4, 35, 36, 38, 53, 81, 97 e 136 Cost..

La Consulta dichiarava non fondate le questioni sollevate, preservando così la legittimità (e l'efficacia) del prelievo forzoso voluto dal Governo italiano presieduto da Enrico Letta.

Nello scrutinio di costituzionalità la Corte ricostruisce, in modo coerente e con argomentazioni pertinenti, la natura, i caratteri e le finalità del prelievo forzoso sulle pensioni d'oro. La sentenza

¹ Trattasi di un contributo di solidarietà, dal 6 al 18 per cento, introdotto nel triennio 2014-2016 sulle pensioni superiori da 14 a oltre 30 volte rispetto al trattamento annuo minimo erogato dall'INPS.

afferma, in primo luogo, che tale prelievo² non ha natura tributaria di imposta³, poiché non viene acquisito dallo Stato né è destinato alla fiscalità generale, bensì è riscosso direttamente dall'INPS e trattenuto nell'ambito della propria gestione per soddisfare finalità solidaristiche interne al circuito previdenziale⁴. In secondo luogo, stabilisce che il suddetto prelievo rinvii in ambito pensionistico la propria *ratio* nel principio di solidarietà intergenerazionale⁵, derivazione diretta degli artt. 2 e 38 della Costituzione. Aggiunge la Corte come tale misura legislativa trovi giustificazione, in un periodo di grave recessione economica⁶, nella necessità di rendere finanziariamente sostenibile il sistema pensionistico italiano. Inoltre, il prelievo di solidarietà è ritenuto conforme ai principi costituzionali di ragionevolezza e proporzionalità, anche in ragione della sua temporanea applicazione. Tutto ciò giustifica una deroga alla tutela dell'affidamento dei pensionati incisi al mantenimento del proprio trattamento economico⁷.

² Si è, nella specie, in presenza di un prelievo, inquadrabile nel *genus* delle prestazioni patrimoniali imposte per legge ai sensi dell'art. 23 Cost., che persegue lo scopo di contribuire agli oneri finanziari del sistema previdenziale.

³ Tale affermazione consente di respingere la censura relativa alla elusione del giudicato costituzionale. Infatti, la Corte ritiene che il prelievo forzoso non colpisca le pensioni erogate negli anni 2011-2012 diversamente incise da un precedente prelievo di natura tributaria dichiarato costituzionalmente illegittimo. Invece, il contributo introdotto dalla l. 147/2013, da un lato, non ha natura giuridica di imposta e, dall'altro, trova applicazione esclusivamente alle pensioni di importo più elevato a partire dal 2014. La Corte esclude, così, che la disposizione impugnata contrasti con l'art. 136 Cost..

⁴ Tra queste finalità -sostiene la Corte- rientrerebbe anche la finalità di tutela dei c.d. lavoratori esodati.

⁵ Secondo la Consulta *"il contributo, dunque, deve 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"*.

⁶ La profonda crisi economico-finanziaria che ha investito l'ordinamento pensionistico è riconducibile ad una pluralità di fattori, endogeni ed esogeni al sistema: la recessione internazionale, la disoccupazione, la scarsità di risorse e, da ultimo, l'assenza di riforme strutturali.

⁷ In ragione della rilevanza dei molteplici e conflittuali interessi in gioco, ogni intervento legislativo, per superare lo scrutinio di costituzionalità, deve presentare caratteri di ragionevolezza, proporzionalità e non arbitrarietà. In giurisprudenza Corte cost., 2 aprile 2014, n. 69, in www.giurcost.org. Corte cost., 27 giugno 2012, n. 166, in www.giurcost.org.

Sulla tutela dell'affidamento come principio generale F. MANGANARO, *Principio di buona fede e attività delle amministrazioni pubbliche*, Napoli, 1995, pp. 1 ss.. F. MERUSI *Buona fede e affidamento nel diritto pubblico. Dagli anni trenta all'alternanza*, Milano, 2001, pp. 1 ss..

Nell'ambito del giudizio di legittimità costituzionale, avente ad oggetto l'art. 1 co. 486 l. 147/2013, la Corte attribuisce rilievo decisivo alla c.d. mutualità intergenerazionale, perseguita attraverso un prelievo forzoso da destinare in favore dei lavoratori presenti e futuri. La Consulta per la prima volta afferma espressamente un principio di solidarietà (responsabilità) tra le generazioni in un'ottica di giustizia redistributiva⁸.

Il percorso argomentativo della pronuncia sottende l'affermazione di una nuova concezione circolare dei diritti e dei doveri che si sviluppi diacronicamente coinvolgendo soggetti di generazioni diverse. Tale peculiare applicazione del principio solidaristico impone una rivisitazione della tradizionale tecnica di analisi delle categorie giuridiche dei diritti e dei doveri, specie costituzionali; si richiede, infatti, all'interprete un approccio intertemporale nello studio delle situazioni giuridiche soggettive, attive e passive, capace di coniugare i bisogni di più generazioni.

La Costituzione repubblicana del '48 non contiene riferimenti espliciti alla solidarietà (responsabilità) intergenerazionale; ciononostante, come affermato nella sentenza in commento, se ne può rinvenire un solido fondamento negli artt. 2⁹ e 38. In particolare l'art. 2 contiene un catalogo aperto di doveri

⁸ A ben osservare, infatti, lo Stato di oggi non è più lo Stato censitario borghese del sec. XIX ma si presenta come uno Stato sociale dove, appunto, la componente sociale implica necessariamente una giustizia redistributiva tra i consociati che si realizza attraverso mirati interventi legislativi a tutela dei soggetti più deboli.

⁹ V. CRISAFULLI, *Lo spirito della Costituzione*, in *Comitato Nazionale per la celebrazione della promulgazione della Costituzione, Studi per il decennale della Costituzione. Raccolta di scritti sulla Costituzione*, vol. I, Milano, 1958, p. 104. Secondo l'Autore l'art. 2 della Costituzione rappresenterebbe "la chiave di volta dell'intero ordinamento costituzionale", costruito sui diritti inviolabili della persona e sui doveri inderogabili di solidarietà. In particolare il principio solidaristico "si iscrive nel nucleo duro dei valori che appartengono al costituzionalismo contemporaneo" (L. MEZZETTI (a cura di), *Diritti e doveri*, Torino, 2013, p. 233).

inderogabili¹⁰ di solidarietà politica¹¹, economica e sociale di cui la Repubblica richiede l'adempimento a persone e istituzioni. Tali doveri pubblici¹² si giustificano alla luce, appunto, del principio solidaristico pacificamente riconosciuto come un principio giuridico¹³, di prioritario rilievo costituzionale¹⁴, che assicura una coesa convivenza sociale all'interno della comunità¹⁵.

L'art. 2 riveste un ruolo giuridico di primo piano nel sistema ordinamentale e, in quanto norma impositiva di doveri e obblighi sui consociati¹⁶, delinea un modello di solidarietà doverosa che, tuttavia, non esclude forme di solidarietà spontanea¹⁷. In questa

¹⁰ L'inderogabilità di tali doveri ne evidenzia la tendenziale incomprimibilità se non in virtù di altri valori, superiori o di pari grado, costituzionalmente rilevanti (Corte cost., 28 febbraio 1992, n. 75, in www.giurcost.org. Corte cost., 29 marzo 1983, n. 77, in www.giurcost.org. Corte cost., 19 luglio 1996, n. 259, in www.giurcost.org).

¹¹ La solidarietà politica va intesa come forma di solidarietà nella *polis*, nella comunità civile (F. CERRONE, *Genealogia della cittadinanza*, Roma, 2004, spec. pp. 64 ss. e pp. 198 ss.). Tra i doveri di solidarietà politica si annoverano il dovere di fedeltà alla Repubblica, il dovere di osservare la Costituzione e le leggi, il dovere di voto nonché il dovere di difendere la patria.

¹² Sulla tematica dei doveri pubblici e, segnatamente, dei doveri costituzionali, in dottrina S. ROMANO, *Diritti assoluti, doveri, obblighi*, ora in *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 1953, pp. 1 ss.. G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, 1967, pp. 1 ss.. C. CARBONE, *I doveri pubblici individuali*, Milano, 1968, pp. 1 ss.. G. TARLI BARBIERI, voce *Doveri inderogabili*, in *Diz. dir. pubbl.*, diretto da S. Cassese, vol. III, Milano, 2006, pp. 2071 ss.. A. VIGNUDELLI, *Diritto costituzionale*, V ed., rist., Torino, 2010, p. 459. D. FLORENZANO, D. BORGONOVO RE, F. CORTESE, *Diritti inviolabili, doveri di solidarietà e principio di uguaglianza*, Torino, 2012, pp. 1 ss.. G. BASCHERINI, voce *Doveri costituzionali*, *Diritto on line* 2014, in www.treccani.it.

¹³ G. NICOLETTI, voce *Solidarismo e personalismo*, in *Noviss. Dig. it.*, vol. XVII, Torino, 1970, p. 836. N. LIPARI, *La cultura della solidarietà nella Costituzione italiana*, in *Parlamento*, n. 12/1989, p. 17. F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Milano, 2002, pp. 1 ss.. R. CIPPITANI, *La solidarietà giuridica tra pubblico e privato*, Università degli Studi di Perugia, 2010, pp. 1 ss.. S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Roma-Bari, 2014, pp. 1 ss..

¹⁴ F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, op. cit., p. 3. In giurisprudenza paradigmatica Corte cost., 9 maggio 1997, n. 127, in www.giurcost.org.

¹⁵ Corte cost., 28 febbraio 1992, n. 75, in www.giurcost.org. In dottrina G. DALLA TORRE, *Prolusione* al Convegno di studio per il 50° dell'Unione italiana giuristi cattolici su *La solidarietà tra etica e diritto*, Roma 5-8 dicembre 1998, in *Iustitia* 1999, p. 367. Secondo l'Autore la solidarietà consente il perseguimento in comune di interessi complessi sicché necessariamente in ciascun ordinamento sono rintracciabili vincoli di solidarietà "fra i componenti il corpo sociale e tra questi e il legislatore".

¹⁶ Per un'analisi dell'art. 2 Cost., in dottrina, A. BARBERA, *Commento all'art. 2*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, *Principi fondamentali (art. 1-12)*, Bologna-Roma, 1975, pp. 97 ss.. R. D'ALESSIO, *Art. 2*, in *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di V. Crisafulli e L. Paladin, Padova, 1990, pp. 9-13.. L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, III ed., Padova, 1998, p. 594. E. ROSSI, *Art. 2*, in *Commentario alla Costituzione*, vol. I, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino, 2006, p. 56. G. DI COSIMO, *Art. 2*, in *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di S. Bartole, R. Bin., Padova, 2010, p. 10. A. MORELLI, *I principi costituzionali relativi ai doveri inderogabili di solidarietà*, in *Principi costituzionali*, a cura di L. Ventura, A. Morelli, Milano, 2015.

¹⁷ L'ordinamento costituzionale, in ogni caso, promuove e tutela anche forme di solidarietà spontanea. A riguardo E. ROSSI, *Art. 2*, in *Commentario alla Costituzione*, vol. I, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, op. cit., p. 57 secondo il quale il principio di solidarietà legittimerebbe anche quei comportamenti che ciascuno, come singolo o

prospettiva, allora, la solidarietà, non può essere intesa come fatto meramente privatistico, di elargizione gratuita, bensì deve essere concepita come dovere di cittadinanza¹⁸ ed impegno pubblicistico gravante tanto sui singoli quanto sulle istituzioni¹⁹; infatti, il principio di solidarietà impegna pure la Repubblica quale comunità civile organizzata²⁰. Per tale ragione l'art. 2 deve essere letto congiuntamente all'art. 119 V co.²¹ che assegna alla Repubblica un ruolo attivo nella rimozione degli ostacoli, economici e sociali, che limitano di fatto la libertà, l'uguaglianza²² ed il pieno sviluppo della persona.

Va precisato, poi, come, nell'odierno scenario di endemica crisi economica, assumano centrale rilievo tra i doveri costituzionali i doveri di solidarietà economica e sociale²³.

La struttura dell'art. 2 Cost., non a caso inserito tra i principi fondamentali dell'ordinamento della Repubblica, (che per taluni avrebbe valore di super legalità costituzionale), prescrive una lettura congiunta dei doveri inderogabili di solidarietà e dei diritti fondamentali inviolabili, postulando tra gli uni e gli altri un rapporto

associato, compie per la realizzazione degli interessi della collettività *“al di fuori di obblighi posti dall'ordinamento normativo e perciò in forza del vincolo di doverosità”*. In tema anche S. GALEOTTI, *Il valore della solidarietà*, in *Dir. soc.*, 1996, pp. 10 ss..

¹⁸ A. DE DOMINICIS (a cura di), *Amicizia e professione. Contributi al dibattito sul sociale*, Collana I quaderni di Oasi Lab, nic 02, Edizioni del Faro, 2013, p. 92. Secondo l'Autore *“il principio di solidarietà nella nostra Carta costituzionale non è assimilabile al principio di restituzione o principio filantropico che vige negli Stati Uniti, non è obbligazione morale, ma si iscrive nei doveri di cittadinanza”*.

¹⁹ La solidarietà ha una duplice dimensione, orizzontale e verticale, poiché riguarda sia la sfera privata dei rapporti intersoggettivi sia la sfera pubblica degli interventi dello Stato e degli altri soggetti pubblici.

²⁰ La Repubblica è un concetto che comprende e trascende lo Stato e va intesa come ordinamento complessivo della società civile. Essa ricomprende, oltre allo Stato, gli enti territoriali ed i corpi intermedi.

²¹ Art. 119 V co. Cost.: *“per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati comuni, province, città metropolitane e Regioni”*.

²² Sulla solidarietà come principio giuridico complementare al principio di uguaglianza L. MENGONI, *Fondata sul lavoro: la Repubblica tra diritti inviolabili e doveri inderogabili di solidarietà*, in *Jus* 1998, p. 48.

²³ Tra i doveri di solidarietà economica, a titolo esemplificativo, possono citarsi il dovere di concorrere alle spese pubbliche mediante pagamento dei tributi e il dovere di svolgere una attività lavorativa per concorrere al progresso materiale e morale della società.

di reciproca necessarietà²⁴. Infatti, la norma introduce una visione dell'uomo *uti socius*, bilanciando e limitando, con l'imposizione di doveri²⁵, l'esercizio dei diritti. I doveri di solidarietà costituiscono, pertanto, un argine all'egoistico individualismo dei diritti²⁶, promuovendo, così, la coesione sociale in una società frammentata, pluralista e pluriclasse quale l'odierna società italiana. La visione solidaristica dell'art. 2 emerge sin dai lavori preparatori dell'Assemblea Costituente ove i diritti inviolabili e i doveri inderogabili vengono definiti "*lati inscindibili*", complementari e necessari gli uni agli altri²⁷.

La disposizione ha, invero, rappresentato il luogo di confluenza e sintesi del personalismo cattolico, dell'individualismo liberale e dell'umanesimo marxista²⁸. Storicamente il valore della solidarietà è transitato dapprima dalla sfera etico-religiosa²⁹ a quella politica prima di essere positivizzato nell'ordinamento giuridico³⁰.

²⁴ Sussiste uno stretto legame di interdipendenza tra diritti e doveri in ragione del quale l'adempimento dei doveri è teleologicamente orientato al pieno ed effettivo esercizio dei diritti inviolabili, sicché in assenza dei doveri i diritti risulterebbero formule vuote, mere petizioni di principio. Si ha, in tal senso, una funzionalizzazione dei doveri rispetto alla tutela dei diritti.

²⁵ Per la nozione di dovere, nell'ambito della teoria generale, E. BETTI, voce *Dovere giuridico (teoria gen.)*, in *Enc. dir.*, vol. XIV, Milano, 1965, p. 53. Secondo l'Autore l'ordine etico è fonte di vincoli aventi natura extra-giuridica i quali, stante la necessità di assicurare la civile convivenza, rilevano anche per il diritto assicurando un costante collegamento con il costume e la morale.

²⁶ G. ALPA, voce *Solidarietà*, in *Nuova giur. comm.*, 1994, p. 365. L'Autore considera la solidarietà uno strumento di integrazione sociale ed un correttivo all'esasperato individualismo dei diritti. I doveri di solidarietà sono il fondamento di una civile convivenza ispirata ai valori della libertà individuale e della giustizia sociale.

²⁷ Nel corso dei lavori dell'Assemblea Costituente la previsione dei doveri inderogabili di solidarietà, accanto ai diritti fondamentali inviolabili, si deve al Presidente della Commissione dei 75 Meucci Ruini il quale così interveniva: "*i proponenti hanno aderito alla mia tenace insistenza perché in questo articolo si mettano insieme, come lati inscindibili, come due aspetti dei quali uno non può sceverare dall'altro, i diritti e i doveri*". Il discorso di Ruini è riportato in F. FALZONE, F. PALERMO, F. COSENTINO, *La Costituzione della Repubblica italiana. Illustrata con i lavori preparatori*, Milano, 1987, p. 30.

²⁸ A. CERRI, voce *Doveri pubblici*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XII, Roma, 1988, p. 1.

²⁹ Il principio solidaristico affonda le sue radici nell'ordinamento della Chiesa cattolica. Di particolare rilievo in tema è l'Enciclica di GIOVANNI PAOLO II, *Sollicitudo rei socialis*, 30 dicembre 1987, n. 38, in www.google.com, ove la solidarietà è intesa non già come "*un sentimento di vaga compassione o di superficiale intenerimento per i mali di tante persone, vicine o lontane. Al contrario è la determinazione ferma e perseverante di impegnarsi per il bene comune ossia per il bene di tutti e di ciascuno perché tutti siano veramente responsabili di tutti*".

³⁰ Tra i tanti, A. FALZEA, *Introduzione alle scienze giuridiche. Il concetto di diritto*, IV ed., Milano, 1992, pp. 1 ss..

Come detto, la solidarietà, intesa come principio giuridico, ha significative ricadute sui diritti e i doveri individuali, influenzandone i caratteri e l'ambito applicativo. Del resto, secondo l'insegnamento della migliore dottrina, il principio solidaristico rappresenta la chiave di lettura delle situazioni giuridiche soggettive, attive e passive³¹. La solidarietà si realizza, in tal modo, nei singoli rapporti giuridici dei componenti di una comunità, incidendo in senso conformativo sugli interessi e sulle rispettive posizioni; anche i diritti inviolabili ed i doveri inderogabili della persona, scolpiti dall'art. 2 Cost., sono conformati dal principio solidaristico per garantire la coesione sociale³² e scongiurare il *bellum omnium contra omnes*.

Da quanto illustrato emerge come ai doveri inderogabili di solidarietà l'ordinamento attribuisca il compito di mitigare l'esercizio dei diritti, specie quelli finanziariamente condizionati, al precipuo scopo di preservare le condizioni di un loro godimento futuro da parte di altre generazioni. È allora evidente la circolarità che intercorre tra i diritti e i doveri costituzionali; una circolarità che si sviluppa lungo una direttrice diacronica capace di unire presente e futuro; ciò testimonia un'esigenza di affermazione della persona come membro di una collettività organizzata, con i suoi diritti ed i suoi doveri, esercitati nello spazio e nel tempo³³. Proprio l'attuazione del principio personalista nell'odierno Stato sociale prescrive un'inscindibile correlazione tra il riconoscimento dei diritti

³¹ F. SANTORO PASSARELLI, *Dottrine generali del diritto civile*, IX ed., Napoli, 1989, p. 76. Secondo l'Autore "il contenuto del diritto soggettivo è determinato dal principio di solidarietà fra i due soggetti del rapporto, come partecipi entrambi della stessa comunità, nel senso che la subordinazione di un interesse all'altro interesse concreto è consentita fin dove essa non urti contro quella solidarietà, che non si realizza nella comunità senza prima realizzarsi nel nucleo costituito dai soggetti del rapporto giuridico".

³² L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, III ed., op. cit., p. 594.

³³ Alla luce del principio solidaristico, applicato alla concezione dell'uomo *uti socius*, l'azione individuale deve necessariamente avere una proiezione sociale.

inviolabili della persona e l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.

Storicamente, se la trattazione dei diritti fondamentali inviolabili³⁴ è stata oggetto di attenta riflessione, minori attenzioni sono state rivolte in dottrina ed in giurisprudenza all'analisi dei doveri inderogabili di solidarietà.

La materia dei diritti costituzionali si presenta, oggi ancor più che in passato, instabile ed in continua evoluzione³⁵. Va rilevato come, nel corso dei decenni, il catalogo dei diritti inviolabili sia stato progressivamente esteso fino a ricomprendere, oltre ai diritti menzionati in Costituzione, anche diritti individuati dalla legge o elaborati dalla giurisprudenza nazionale ed europea. La potenzialità espansiva dell'art. 2 ha, così, legittimato un graduale ampliamento del novero dei diritti fondamentali anche per merito dell'attività pretoria della Corte di giustizia nella tutela delle libertà e dei diritti individuali.

Nella prospettiva di una interpretazione storico-evolutiva sono, oggi, maturi i tempi per ricomprendere nell'alveo applicativo dell'art. 2 anche i diritti delle generazioni future, specie nelle materie, quali la materia pensionistica, ove l'esercizio dei diritti risulti finanziariamente condizionato. A ben osservare, poi, non si tratterebbe di nuovi diritti, ma dei medesimi diritti già garantiti a livello costituzionale, anche se tali diritti, con i relativi doveri, vedrebbero esteso il proprio raggio d'azione ad una prospettiva intertemporale, attenta alle esigenze del presente ma anche ai

³⁴ In dottrina, tra i tanti, P. GROSSI, *Introduzione allo studio dei diritti inviolabili*, Padova, 1972, pp. 1 ss.. A. BARBERA, *Commento all'art. 2*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, *Principi fondamentali (art. 1-12)*, op. cit., pp. 50 ss.. P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984, pp. 1 ss..

³⁵ Molte categorie concettuali tradizionali, anche le più resistenti e collaudate, risultano oggi non più utili per comprendere, sistemare o anche solo descrivere la mutata realtà dei nostri tempi.

bisogni del futuro. Una simile ricostruzione riceve, altresì, conferma nell'art. 2 ove tanto i diritti inviolabili quanto i doveri inderogabili sono riferiti all'uomo senza alcuna specificazione temporale³⁶. Del resto, il principio di solidarietà (responsabilità) intergenerazionale è idoneo a ricomprendere, da un lato, i diritti futuri di soggetti futuri, dall'altro, i diritti futuri di soggetti presenti³⁷. Si pensi, in quest'ultimo caso, al diritto alla pensione dei lavoratori attuali. È evidente, allora, come il godimento di tale diritto dipenda sia dal verificarsi delle prescritte condizioni giuridiche sia dal complessivo equilibrio finanziario dell'ordinamento pensionistico. Una sostenibilità che nel sistema italiano, fondato sul metodo della ripartizione³⁸, viene assicurata, principalmente, da forme ordinarie e straordinarie di solidarietà intergenerazionale che impongono diritti e doveri a ciascuna generazione a tutela delle prerogative delle generazioni presenti e di coloro che verranno³⁹.



³⁶ P. TORRETTA, *Responsabilità intergenerazionale e procedimento legislativo. Soggetti, strumenti e procedure di positivizzazione degli interessi delle generazioni future*, in *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, a cura di R. Bifulco, A. D'Aloia, Napoli, 2008, pp. 699 ss..

³⁷ La responsabilità intergenerazionale può essere di due tipi:

a) una responsabilità verso le generazioni future che ancora non esistono; anche ad esse viene riconosciuta una soggettiva giuridica, con possibilità di azionare nel presente pretese giuridiche loro imputabili;

b) una responsabilità intergenerazionale in senso stretto che si instaura in modo reciproco tra due generazioni entrambe esistenti. Tale responsabilità è propria del sistema previdenziale pubblico caratterizzando, in particolare, i rapporti tra pensionati e lavoratori (V. VALENTI, *Diritto alla pensione e questione intergenerazionale. Modello costituzionale e decisioni politiche*, Torino, 2013, p. 66).

³⁸ E. SOMAINI, *Equità e riforma del sistema pensionistico*, Bologna, 1996, pp. 1 ss.. Secondo l'Autore il sistema a ripartizione è caratterizzato dalla circostanza che le odierne prestazioni pensionistiche sono finanziate dai contributi versati dai lavoratori attuali. Il sistema pubblico pensionistico si configura, allora, come sistema di rapporti aperti tra le generazioni, in cui l'esercizio dei diritti degli uni è consentito dall'adempimento dei doveri degli altri.

³⁹ La tutela intergenerazionale trova piena cittadinanza nell'ordinamento italiano anche grazie alla giurisprudenza europea che, nel corso dei decenni, ha progressivamente esteso l'ambito di tutela delle libertà e dei diritti individuali; lungo tale direttrice si è definitivamente transitati dalla prospettiva della proclamazione a quella dell'effettiva protezione delle situazioni giuridiche soggettive. In argomento anche M. DOGLIANI, I. MASSA PINTO, *Elementi di diritto costituzionale*, Torino, 2015, pp. 255 ss. che sottolineano il collegamento inscindibile tra i diritti delle generazioni future e i doveri delle generazioni presenti.

In periodi di persistente crisi economica si richiedono, poi, al legislatore interventi eccezionali di giustizia redistributiva⁴⁰, come il prelievo di solidarietà sulle pensioni più elevate, per assicurare a tutti, nel corso del tempo, il godimento dei medesimi diritti. L'importanza progressivamente acquisita nell'ordinamento italiano ha reso i diritti sociali diritti fondamentali inviolabili nonché principi generali dell'ordinamento europeo⁴¹.

Nella sentenza in commento la Corte ha avuto il merito di affermare in ambito pensionistico il principio della mutualità intergenerazionale. D'altronde, il tema della responsabilità tra le generazioni è un tema noto e di più ampio respiro che intercetta trasversalmente la materia dell'ambiente⁴², del debito pubblico, della sicurezza alimentare⁴³ etc.. Inoltre, riferimenti alla solidarietà intergenerazionale sono presenti in molte Carte sovranazionali tra cui la Carta di Nizza (Preambolo)⁴⁴ e il TUE (art. 3)⁴⁵.

⁴⁰ Tali interventi, in attuazione del principio di uguaglianza sostanziale, promuovono l'integrazione della persona nella comunità civile organizzata, rimuovendo ostacoli di tipo economico all'esercizio dei diritti e delle libertà individuali.

⁴¹ In argomento si rinvia a G. PEPE, *Principi generali dell'ordinamento comunitario e attività amministrativa*, Roma, 2012, pp. 1 ss..

⁴² T. MARTINES, *Diritti e doveri ambientali*, in *Panorami* n. 6/1994, pp. 1 ss.. Per l'Autore il dovere di solidarietà ambientale rinverrebbe il proprio fondamento nell'art. 2 della Costituzione, quale clausola aperta, fonte sia di diritti inviolabili non scritti sia di doveri di solidarietà innominati.

⁴³ C. ZANGHI, *Per una tutela delle generazioni future*, in *Jus-Riv. sc. giur.* n. 1/1999, p. 638. Di particolare interesse il contributo di J. RAWLS, *A Theory of Justice*, 1971, trad. it. *Una teoria della giustizia*, Milano, 1999, cui deve tributarsi il merito di aver inserito la tematica delle generazioni future nell'ambito di una teoria della giustizia come equità.

Sui diritti delle generazioni future correlati alle responsabilità delle generazioni presenti G. MAJORANA, *Il dovere di solidarietà e le generazioni future*, in *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, Atti Convegno Acqui Terme- Alessandria 9-10 giugno 2006, a cura di R. Balduzzi, M. Cavino, E. Grosso, J. Luther, Torino, 2007, pp. 403 ss.. R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008. A. PISANÒ, *Diritti deumanizzati. Animali, ambiente, generazioni future, specie umana*, Milano, 2012, pp. 148 ss.. V. VALENTI, *Diritto alla pensione e questione intergenerazionale. Modello costituzionale e decisioni politiche*, op. cit., pp. 1 ss.. A. SCARABELLO, *Quali doveri verso le generazioni future? Le istituzioni di fronte alle istanze dei posteri*, in *Riv. trim. scienz. amm.*, n. 4/2013, pp. 125-136. A. URICCHIO (a cura di), *L'emergenza ambientale a Taranto: le risposte del mondo scientifico e le attività del polo Magna Grecia*, Bari, 2014, pp. 1 ss..

⁴⁴ Il Preambolo della Carta di Nizza prevede "responsabilità e doveri nei confronti degli altri come pure della comunità umana e delle generazioni future". Il riferimento è, quindi, non solo ai viventi ma anche a coloro che verranno.

⁴⁵ Secondo l'art. 3 del TUE l'Unione europea promuove la solidarietà tra le generazioni e tra gli Stati membri.

Nel proclamare un principio di responsabilità tra le generazioni⁴⁶ la Consulta ha implicitamente affermato la dimensione intertemporale dei diritti e dei doveri, gli uni inscindibilmente connessi e dipendenti dagli altri, anche se riconducibili a diverse generazioni. In questa prospettiva è facile cogliere l'obiettivo di giustizia sostanziale che un prelievo forzoso sulle pensioni di importo più elevato realizza attraverso il reimpiego delle somme all'interno del circuito previdenziale. In tal modo, il futuro godimento di uno o più diritti sociali per alcuni è necessariamente correlato alla attuale imposizione su altri di uno o più doveri di solidarietà economica. Doveri che il legislatore può eccezionalmente introdurre nel rispetto dei principi di ragionevolezza e proporzionalità, come avvenuto nel caso prospettato con il prelievo sulle pensioni d'oro.

Dalle considerazioni svolte emerge come l'ordinamento italiano sia costruito su una circolarità di rapporti tra diritti inviolabili e doveri inderogabili, di tipo diacronico, nonché su una costante dialettica tra libertà e responsabilità. Tale schema discende direttamente dall'art. 2 Cost. che va inteso quale norma fondativa di un patto intragenerazionale ed intergenerazionale⁴⁷, ispirato ad un principio di equità sociale e di giustizia redistributiva. A ragione può parlarsi, in proposito, di una dimensione intertemporale dei doveri di solidarietà, *sub specie* di solidarietà economica. L'intertemporalità dei doveri, del resto, si pone quale tecnica di tutela idonea ad assicurare a più di una generazione l'invulnerabilità dei propri diritti attraverso la possibilità di un loro effettivo esercizio nel tempo; un

⁴⁶ G. PONTARA, *Etica e generazioni future*, Bari, 1995, pp. 22 ss..

⁴⁷ A. D'ALOIA (a cura di), *Diritti e Costituzione. Profili evolutivi e dimensioni inedite*, Milano, 2003, pp. 1 ss.. Secondo l'Autore "una teoria giuridica dei diritti (o delle responsabilità nei confronti) delle generazioni future costituisce in realtà una teoria della Costituzione" la quale è per sua natura "un processo relazionale tra generazioni".

discorso perfettamente applicabile al futuro diritto alla pensione dei lavoratori attuali; un diritto che deve essere progressivamente tutelato assicurando adeguata liquidità al sistema anche attraverso prelievi forzosi sui pensionati più ricchi.

Invero, sulla scorta di un tacito patto sociale⁴⁸ coloro che oggi godono di elevati trattamenti pensionistici, *a fortiori* se maturati con il metodo retributivo⁴⁹, sono giuridicamente responsabili verso le altre generazioni, presenti e future e devono, pertanto, contribuire economicamente per scongiurare il collasso del sistema pensionistico⁵⁰; solo in questo modo è possibile conferire effettività all'altrui godimento di diritti sociali finanziariamente condizionati.

Ebbene, la questione della solidarietà intergenerazionale si presenta quale questione redistributiva di giustizia sociale. Lo stesso diritto alla pensione è inquadrabile in una dimensione intertemporale che mira a tutelare non *“una singola persona, un singolo individuo durante la (limitata) durata della vita, ma astrattamente un'intera generazione futura, il susseguirsi delle generazioni di uomini e cittadini come un'unità indistinta”*⁵¹.

⁴⁸ V. VALENTI, *Diritto alla pensione e questione intergenerazionale. Modello costituzionale e decisioni politiche*, op. cit., pp. 79-80.

⁴⁹ L'importo elevato di molte pensioni d'oro dipende dalla applicazione del metodo c.d. retributivo, sicché il pensionato viene a percepire una somma superiore ai contributi versati, con un considerevole aggravio per la fiscalità generale chiamata a farsi carico di una parte del trattamento pensionistico. L'imposizione di un prelievo forzoso su tali pensioni non pone un problema di diritti quesiti. In ogni caso, il principio dei diritti quesiti, quale principio generale dell'ordinamento giuridico, risulterebbe derogato dal superiore principio costituzionale della solidarietà intergenerazionale. Per una trattazione della tematica, sul piano della teoria generale, si rinvia ai contributi di G. CODACCI PISANELLI, *Diritti quesiti*, Bari, 1976, pp. 1 ss.. G. TARELLO, *Il problema dei diritti quesiti nelle codificazioni moderne*, in *Coscienza civile e problemi della democrazia oggi*, Studi in memoria di Aldo Moro, Milano, 1984, pp. 165 ss..

⁵⁰ Chi ha una pensione superiore alla media è tenuto a versare un contributo, a titolo di solidarietà, per far fronte alla grave emergenza economica in atto. La Corte afferma, pertanto, un principio di giustizia redistributiva, riconoscendo la legittimità di un prelievo forzoso, solidale e ragionevole, che tuteli il diritto alla pensione dei giovani e delle future generazioni.

⁵¹ P. HÄBERLE, *Le libertà fondamentali nello Stato costituzionale*, Urbino, 1993, pp. 208 ss..

In conclusione, il rapporto intergenerazionale va considerato un rapporto giuridico regolato dai principi di responsabilità, equità e solidarietà. In particolare la prospettiva del futuro deve essere necessariamente inclusa nell'orizzonte della tutela giuridica⁵² a protezione dei diritti della posterità. Si può coerentemente riconoscere, allora, *“un vero e proprio dovere delle generazioni presenti di astenersi dal frustrare quelle condizioni di equità intertemporali di esercizio di un diritto fondamentale che il concetto di inviolabilità richiama”*⁵³ a tutela delle legittime aspettative di altre generazioni ed in particolare di coloro che verranno. In tale ottica un prelievo di solidarietà straordinario sulle pensioni di importo più elevato è misura finanziariamente necessaria, costituzionalmente legittima e politicamente giustificata dalla finalità di rendere economicamente sostenibile l'ordinamento pensionistico nel presente e nel futuro.



AmbienteDritto.it - Rivista Giuridica Telematica - Electronic Law Review - Via Filangeri, 19 - 98078 Tortorici ME - Tel +39 0941 421391 - Fax digitale +39 1782724258 - Mob. +39 3383702058 - info@ambientedritto.it - Direttore Responsabile, Proprietario ed Editore: Fulvio Conti Guglia - C.F.: CNTFLV64H26L308W - P.IVA 02601280833 - Pubblicata in Tortorici dal 2001 Testata registrata presso il Tribunale di Patti Reg. n. 197 del 19/07/2006 - ISSN 1974-9562 - Pubblicazione quotidiana in formato elettronico - Copyright

La Rivista Giuridica AMBIENTEDIRITTO.IT 1974-9562 è riconosciuta ed inserita nell'Area 12 classe A - Riviste Scientifiche Giuridiche. ANVUR: Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca (D.P.R. n.76/2010). Valutazione della Qualità della Ricerca (VQR); Autovalutazione, Valutazione periodica, Accreditamento (AVA); Abilitazione Scientifica Nazionale (ASN). Repertorio del Foro Italiano Abbr. n.271 www.ambientedritto.it

Pubblicato su AmbienteDritto.it il 17 Settembre 2016

⁵² R. BIFULCO, *Futuro e Costituzione. Premesse per uno studio sulla responsabilità verso le generazioni future*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, vol. I, Giappichelli, 2005, p. 288.

⁵³ V. VALENTI, *Diritto alla pensione e questione intergenerazionale. Modello costituzionale e decisioni politiche*, op. cit., pp. 67-68.