



VALENTINA CIACCIO*

LA PROBLEMATICA NOZIONE DI «MEZZI ADEGUATI» ALLE ESIGENZE DI VITA DEI LAVORATORI NELL'ART. 38, COMMA 2, COST.**

Abstract [It]: Il presente contributo tenta di ricostruire la nozione di «mezzi adeguati» alle esigenze di vita dei lavoratori, contenuta all'articolo 38, comma 2, della Costituzione.

Il tema, ampiamente dibattuto dalla dottrina giuslavoristica, viene qui esaminato nella prospettiva del diritto costituzionale, ponendo l'articolo 38, comma 2, della Costituzione in connessione, anzitutto, con il dovere al lavoro (art. 4 Cost.) e con il principio di eguaglianza sostanziale (art. 3, comma 2, Cost.).

La chiave di lettura della nozione dei «mezzi adeguati» alle esigenze di vita dei lavoratori viene infatti individuata nella corrispondenza biunivoca tra previdenza e lavoro e nella centralità dei lavoratori nel progetto di riforma della società esistente.

Abstract [En]: This contribution aims to piece together the notion of «adequate means» to the living needs of workers, contained in article 38, paragraph 2, of the Constitution.

The issue, widely debated by the labor law doctrine, is examined here from the perspective of constitutional law, connecting article 38, paragraph 2, of the Constitution, firstly, with the duty to work (article 4 of the Constitution) and the principle of substantive equality (article 3, paragraph 2, of the Constitution).

The key to understanding the notion of «adequate means» to the living needs, indeed, is identified in the one-to-one correspondence between welfare and work and in the importance of workers in the existing society reform project.

Parole chiave: Previdenza, Lavoro, Sicurezza sociale, Eguaglianza, Assistenza sociale.

Keywords Welfare, Work, Social security, Equality, Social support.

SOMMARIO: 1. Premessa. I termini (e la rilevanza) del problema. – 2. Il rapporto tra primo e secondo comma dell'art. 38 Cost. – 3. Mezzi adeguati alle esigenze di vita del lavoratore e livelli minimi essenziali per tutti i cittadini. Critica. – 4. Mezzi adeguati alle esigenze di vita e retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro svolto. Il rapporto con l'art. 36 Cost. – 5. Adeguatezza e dovere al lavoro: il parametro del merito. – 6. Una lettura teleologica: la prestazione previdenziale adeguata come garanzia di libertà del lavoratore.

* Dottoressa di ricerca in Diritto pubblico – Sapienza Università di Roma.

** Contributo sottoposto a *peer review*.

1. Premessa. I termini (e la rilevanza) del problema.

Sempre più spesso, specie negli ultimi anni, i costituzionalisti si misurano con il tema della previdenza. Ciò accade, in particolare, quando affrontano la questione della sostenibilità finanziaria dei diritti costituzionalmente garantiti o ricostruiscono le origini degli istituti di protezione sociale o, ancora, quando indagano i rapporti fra generazioni.

Assai di rado, però, la previdenza costituisce oggetto esclusivo e autonomo di tali analisi. Sul tema, pertanto, si contano alfine rapide “incursioni” degli studiosi di diritto costituzionale, che non si spingono quasi mai, però, a una distesa riflessione sulla specifica natura costituzionale del diritto dei lavoratori «che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria».

Tale riflessione è invece, ad avviso di chi scrive, non solo possibile, ma doverosa e deve necessariamente prendere le mosse proprio dal secondo comma dell’art. 38 Cost. e dalla nozione di «mezzi adeguati alle [...] esigenze di vita» dei lavoratori ivi contenuta.

Sul punto, è stato osservato che «le difficoltà che tuttora si incontrano nel definire il concetto di adeguatezza, secondo l’art. 38 Cost., si spiegano in ragione della oggettiva relatività tanto del criterio di misura (l’adeguatezza), quanto del referente (le esigenze di vita) da cui scaturisce il problema di definire, quindi, i limiti della garanzia costituzionale»¹.

Il problema definitorio che si agita sotto la locuzione «mezzi adeguati alle esigenze di vita» ha infatti chiare implicazioni sul piano pratico, giacché misura il contenuto concreto della tutela prevista dall’art. 38, comma 2, Cost. e pertanto delimita, in ultima analisi, l’oggetto della garanzia costituzionale.

Il dato è viepiù rilevante se si considera il nesso teleologico che lega la tutela previdenziale obbligatoria all’obiettivo di liberazione dal bisogno tracciato al capoverso dell’art. 3 Cost. Non v’è dubbio, infatti, che la previsione, in Costituzione, di un sistema di previdenza ‘obbligatoria’ – garantito da «organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato»² – si iscriva nel disegno di riforma della società esistente sotteso all’art. 3, comma 2, Cost. e, anzi, costituisca uno dei più significativi strumenti d’attuazione di quest’ultimo.

Nondimeno, il nesso teleologico che lega previdenza obbligatoria e liberazione dal bisogno può cogliersi nella sua complessità - e, al contempo, nella sua concretezza - solo

¹ A.M. BATTISTI, L’“adeguatezza” della prestazione tra Costituzione e riforme legislative, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 2/2008, 310. Allo stesso modo, si legge in M. D’ONGHIA, *Diritti previdenziali e compatibilità economiche nella giurisprudenza costituzionale*, Bari, Cacucci Editore, 2014, 34, che «l’aspetto più problematico della norma costituzionale in esame attiene al significato da attribuire al concetto di “mezzi adeguati alle esigenze della vita” [...]». Dello stesso avviso M. CINELLI, *I livelli di garanzia nel sistema previdenziale*, in *Argomenti di Diritto del Lavoro*, 1999, 53 ss. e M. PERSIANI, *L’evoluzione del sistema pensionistico*, in *Previdenza sociale, vincoli di bilancio, andamenti demografici: un diritto in cambiamento?*, a cura di G. CANAVESI, Macerata, EUM. Unimc, 2019, 31 (ove l’A. afferma che «mancano indicazioni definitive sul significato che deve essere attribuito all’espressione “mezzi adeguati alle esigenze di vita”», anche in ragione della «scarsità di apporti della dottrina» che “ha rinunciato ad interpretare la formula costituzionale di cui trattasi»).

² Così il comma 4 dell’art. 38 Cost.

chiarendo in cosa ‘effettivamente’ consistano i mezzi adeguati alle esigenze di vita dei lavoratori, che il secondo comma dell’art. 38 Cost. obbliga ad assicurare.

L’operazione definitoria – che in questa sede si tenterà di compiere – è quindi funzionale a delimitare l’oggetto della garanzia costituzionale in materia di tutela previdenziale e, per tale via, a portare a emersione i rapporti tra questa e il «programma generale che coordina tutti gli altri programmi, e dice il senso generale che ciascuno e tutti insieme debbono avere»³, ossia quello contenuto all’art. 3, comma 2, Cost.

Deve sin d’ora chiarirsi, peraltro, che qui si ha a mente, in particolare, la specifica connessione tra la tutela previdenziale e l’ultimo periodo dell’art. 3, comma 2, Cost., che mira a perseguire l’«effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese»⁴. Dal testo dell’art. 38 Cost. emerge infatti chiaramente la corrispondenza biunivoca tra lavoro e previdenza⁵, che rappresenta, almeno a parere di chi scrive, l’autentica chiave di lettura della problematica nozione dei “mezzi adeguati” alle esigenze di vita dei lavoratori, che qui si intende scandagliare.

Sono infatti i lavoratori i destinatari della tutela previdenziale ed è l’adempimento del dovere al lavoro - mediato dalla retribuzione e dalla contribuzione - a misurare, nei termini che si vedranno, il “merito” che si traduce, poi, nella prestazione erogata.

2. Il rapporto tra primo e secondo comma dell’art. 38 Cost.

Procedendo con ordine, deve anzitutto rilevarsi che la specificità del parametro dei “mezzi adeguati” alle esigenze di vita di cui discorre il secondo comma dell’art. 38 Cost. si desume già, per differenza, dal raffronto con il comma precedente, che attiene all’assistenza e che riconosce al cittadino inabile al lavoro e privo dei mezzi necessari per vivere il diritto «al mantenimento e all’assistenza sociale».

³ G.U. RESCIGNO, *Il progetto consegnato nell’art. 3, co. 2, della Costituzione*, in E. GHERA, A. PACE (a cura di), *L’attualità dei principi fondamentali della Costituzione in materia di lavoro*, Napoli, Jovene, 2009, 121.

⁴ L’art. 3, comma 2, Cost., come è noto, attribuisce alla Repubblica il compito di «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l’eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l’effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese». I rispettivi ambiti concettuali presi in considerazione dalla norma – quello dei lavoratori e quello dei cittadini – sono stati ricostruiti mediante l’evocazione dell’immagine di «due cerchi concentrici con diverso raggio» in U. ROMAGNOLI, *Commento all’art. 3 comma 2*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, I, Bologna, Zanichelli, 1975, 193.

Riguardo ai “cittadini”, infatti, gli ostacoli di ordine economico e sociale sarebbero presi in considerazione nella misura in cui impediscono il pieno sviluppo della persona umana. Nei riguardi dei “lavoratori”, invece, la medesima rimozione sarebbe finalizzata all’obiettivo, ulteriore, di assicurare loro l’effettiva partecipazione. In sostanza, gli ostacoli rilevano per tutti i cittadini, e quindi anche per i lavoratori, tuttavia la specificità dell’azione emancipatrice riguardante questi ultimi si coglie in rapporto al problema dell’accesso alla direzione della vita pubblica.

L’eloquente ricostruzione dei due nuclei normativi che compongono l’art. 3 comma 2, richiamata da Romagnoli si deve a C. LAVAGNA, *Basi per uno studio delle figure giuridiche soggettive contenute nella Costituzione italiana*, in *Studi economico-giuridici della Facoltà di Giurisprudenza di Cagliari*, Padova, Cedam, 1953, 13.

⁵ Sulla centralità del lavoro nell’impianto costituzionale si rinvia a M. LUCIANI, *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la repubblica democratica sul lavoro*, in *Argomenti di Diritto del Lavoro*, n. 3/2010, 628 ss.

Il dato è di certo rilievo in questa sede se si considera che, già sul piano letterale, una cosa sono i mezzi necessari per vivere e altra (e necessariamente diversa) cosa sono i mezzi adeguati alle esigenze di vita⁶.

Il punto è ben chiarito sin dalla sentenza n. 31/1986 della Corte costituzionale, ove il Giudice delle leggi ha tracciato una netta demarcazione tra assistenza e previdenza con riferimento a tre specifici profili: i soggetti presi in considerazione («cittadini» da una parte e «lavoratori» dall'altra); i fatti giuridici dai quali sorgono i relativi rapporti (inabilità al lavoro e mancanza di mezzi necessari per vivere, da un lato, e «infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria», dall'altro); il «contenuto finalistico delle due prestazioni»⁷.

A quest'ultimo proposito, il Giudice delle leggi osserva che il Costituente ha inteso «privilegia[re] la posizione dei lavoratori, anche in considerazione del contributo di benessere offerto alla collettività oltreché delle contribuzioni previdenziali prestate». Conseguentemente, l'art. 38 Cost. al comma 1 garantisce ai cittadini «il minimo esistenziale, i mezzi necessari per vivere», mentre al comma 2 assicura ai lavoratori «non soltanto la soddisfazione dei bisogni alimentari, di pura «sussistenza» materiale bensì anche il soddisfacimento di ulteriori esigenze relative al tenore di vita dei lavoratori»⁸.

Nel precedente richiamato, la Corte si è soffermata sulla natura giuridica della pensione minima (*i.e.* della pensione integrata in modo da raggiungere il livello dei trattamenti minimi) e sulle differenze tra quest'ultima e la pensione sociale (*i.e.* il trattamento economico spettante ai soggetti in stato di bisogno), riconducendo la prima nell'alveo della previdenza e la seconda nell'alveo dell'assistenza⁹.

A tale condivisibile conclusione la Corte costituzionale giunge perché non ritiene di basare il 'distinguo' tra previdenza e assistenza sul mero dato della fonte di finanziamento (interamente tramite contributi o interamente tramite fiscalità generale). Facendo applicazione di tale criterio, infatti, sia la pensione sociale che quella minima dovrebbero ricondursi all'assistenza, giacché entrambe non *interamente* coperte da contribuzione¹⁰.

⁶ Cfr. M. D'ONGHIA, *Diritti previdenziali e compatibilità economiche nella giurisprudenza costituzionale*, Bari, Cacucci Editore, 35; M. CINELLI, *I livelli di garanzia nel sistema previdenziale*, cit., p. 57 s.; MESITI D., *La garanzia costituzionale dei diritti assistenziali e previdenziali insopprimibili*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 2/2021, 325 ss.

⁷ Così al par. 3 del *Considerato in diritto* della sent. n. 31/1986.

⁸ Da qui, peraltro, la Consulta, sempre nella sent. n. 31/1986, deduce che mentre il parametro di riferimento per l'assistenza è – e non può non essere – uniforme per la totalità dei «cittadini», quello dell'adeguatezza alle esigenze di vita è un criterio che ben consente di differenziare la categoria dei lavoratori al proprio interno e «può ben condurre a determinazioni quantitativamente diversificate delle prestazioni previdenziali».

⁹ Nella sent. n. 31/1986 la Corte costituzionale era chiamata a scrutinare la legittimità costituzionale, con riferimento agli artt. 3 e 38 Cost., degli artt. 2 e 9 della legge n. 160 del 3 giugno 1975, nella parte in cui prevedevano un diverso trattamento minimo di pensione per i lavoratori autonomi rispetto ai lavoratori dipendenti e disciplinavano in maniera differente la perequazione automatica del trattamento minimo delle pensioni medesime (ancorato, per i lavoratori autonomi, alle variazioni del costo della vita, calcolato dall'ISTAT ai fini della c.d. «scala mobile», e determinato, per i lavoratori dipendenti, in base all'aumento dell'indice dei tassi delle retribuzioni minime contrattuali degli operai dell'industria)

¹⁰ Il profilo differenziale valorizzato dal Giudice delle leggi consiste invece nel fatto che il Costituente vincola il legislatore a garantire ai soli lavoratori i «mezzi adeguati alle loro esigenze di vita». Va da sé, però, che facendo riferimento esclusivamente ai criteri mutualistico-assicurativi - rileva correttamente il Giudice delle leggi - «si renderebbe impossibile l'attuazione della garanzia (privilegiata) ora indicata nelle ipotesi in cui le contribuzioni previdenziali corrisposte non raggiungano un'entità tale da determinare pensioni idonee a garantire i mezzi adeguati in

L'integrazione al minimo della pensione dei lavoratori, infatti, riconosce il diritto a una prestazione non interamente coperta dalle contribuzioni, epperò resta - almeno secondo la giurisprudenza costituzionale, che qui si ritiene di condividere¹¹ - un istituto sicuramente riconducibile al secondo comma dell'art. 38 Cost., per il sol fatto di essere finalizzata a garantire ai 'lavoratori' una prestazione 'adeguata' alle loro esigenze di vita.

Il *discrimen* tra primo e secondo comma dell'art. 38 della Carta non va dunque rintracciato tanto nella diversa fonte di finanziamento delle prestazioni assistenziali e di quelle previdenziali, giacché tale ricostruzione rischia di risultare eccessivamente semplicistica e comunque legata alla struttura del sistema previdenziale esistente¹², che non è necessariamente la sola possibile. L'elemento differenziale risiede invece, a monte, nella destinazione della prestazione, da un lato, a lavoratori colpiti da determinati eventi incidenti sulla loro attività lavorativa e, di riflesso, sulla loro esistenza, e, dall'altro, a cittadini inabili al lavoro e, in aggiunta, sprovvisti «dei mezzi necessari per vivere».

Il principio è stato ribadito in altre occasioni dalla Consulta¹³ che, in estrema sintesi, ha fatto propria l'idea di un sistema di sicurezza sociale idoneo a ospitare al suo interno due modelli di tutela, quello previdenziale e quello assistenziale, che si differenziano reciprocamente per plurimi profili. E tra questi ultimi un ruolo preminente spetta senz'altro al contenuto della prestazione, ossia, in buona sostanza, al rapporto tra mezzi 'necessari' per vivere e mezzi 'adeguati' alle esigenze di vita del lavoratore, sul presupposto che la locuzione «mezzi adeguati alle [...] esigenze di vita» dei lavoratori possieda certamente un *quid pluris* rispetto al (mero) mantenimento di chi sia sprovvisto dei «mezzi necessari per vivere»¹⁴.

discussione», con la «paradossale conseguenza, che, mentre i cittadini, inabili al lavoro e mancanti di mezzi necessari per vivere, otterrebbero, in ogni caso, almeno il minimo alimentare (in virtù del primo comma dell'art. 38 Cost.) i lavoratori, nelle ipotesi di contribuzioni previdenziali insufficienti, non soltanto non conseguirebbero mezzi adeguati alle loro esigenze di vita ma, talvolta, neppure il minimo alimentare».

¹¹ Di avviso opposto è la stragrande maggioranza della dottrina. V., sul punto, M. AINIS, *I soggetti deboli nella giurisprudenza costituzionale*, in *Pol. Dir.*, n. 1/1999, 25 ss., ove si ritiene che quello espresso dalla Corte costituzionale nella sent. n. 31/1986 sarebbe un «indirizzo discutibile non soltanto perché fondato su un evidente vizio concettuale, ossia che l'istituto della pensione minima per i lavoratori rientri nell'orbita della previdenza anziché dell'assistenza; ma più in generale perché discrimina tra cittadini occupati e disoccupati [...]».

Analoga è la critica mossa in M. D'ONGHIA, *Diritti previdenziali e compatibilità economiche nella giurisprudenza costituzionale*, Bari, Cacucci Editore, 2014, 152. L'Autrice infatti, afferma che «la natura assistenziale appare certamente più consona all'integrazione al minimo», giacché non vi sarebbe «alcuna caratteristica giuridica di carattere previdenziale, trattandosi di una prestazione aggiuntiva indipendente dal versamento dei contributi».

¹² L'attuale sistema, di stampo essenzialmente occupazionale e fondato su un sistema a ripartizione, nel quale la contribuzione versata dalla generazione attiva «paga» le pensioni dei cittadini in quiescenza, non è, infatti, una soluzione imposta dall'art. 38 Cost. Come opportunamente rilevato in C.A. NICOLINI, *I problemi della contribuzione previdenziale*, Macerata, Eum Edizioni Università di Macerata, 2008, 24, «a rigore, l'art. 38 Cost., di per sé non impedisce la possibilità di abbandonare, almeno per alcune tutele «di base», l'assicurazione sociale, per adottare, in luogo di questa, forme di tutela di tipo universalistico, con contestuale fiscalizzazione dei relativi oneri».

¹³ Cfr. Corte cost., sentt. n. 196/1993 e n. 17/1995.

¹⁴ Sul punto concorda anche G. ALIBRANDI, *La prestazione previdenziale adeguata: una nozione costituzionale*, in *Riv. dir. lav.*, n. 1/1977, laddove l'Autore afferma che «L'art. 38, comma 2°, indica un livello di tutela diverso e più elevato rispetto al livello di tutela previsto per le forme assistenziali» e che «questa preliminare, ma fondamentale, differenza appare indubitabile, almeno come affermazione di principio, qualunque possa essere la interpretazione che si intende adottare per quanto riguarda la individuazione del livello della tutela previdenziale secondo il dettato costituzionale» (365).

Tale circostanza pare esser data per scontata anche dalla giurisprudenza costituzionale più recente. Cfr. Corte cost., sent. n. 152/2020, par. 3.3. del *Considerato in diritto*. A proposito della cit. sent. Corte cost., n. 152/2020, si consenta di

È appena il caso di osservare che parrebbe sfuggire a tale classificazione l'istituto del reddito di cittadinanza¹⁵, ricostruito dalla stessa Corte costituzionale come un 'ibrido' che, «pur presentando anche tratti propri di una misura di contrasto alla povertà, non si risolve in una provvidenza assistenziale diretta a soddisfare un bisogno primario dell'individuo, ma persegue diversi e più articolati obiettivi di politica attiva del lavoro e di integrazione sociale»¹⁶. A ben vedere, tuttavia, nell'impostazione qui condivisa il reddito di cittadinanza, pur al netto delle sue peculiarità, non è annoverabile tra le prestazioni previdenziali. Tanto, per l'insuperabile ragione che l'elemento lavoristico rilevava lì, prima dell'abrogazione, solo "in potenza", ma non ha nulla a che vedere con i requisiti per l'erogazione del beneficio¹⁷. Quest'ultimo, d'altronde, è qualificato dal medesimo legislatore come «esente dal pagamento dell'IRPEF ai sensi dell'articolo 34, terzo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 601»¹⁸, norma, questa, che accorda l'esenzione ai sussidi corrisposti «dallo Stato e da altri enti pubblici a titolo assistenziale».

È direttamente il dato costituzionale positivo, dunque, a tracciare una netta demarcazione tra previdenza e assistenza, riconducibili a unità solo sul piano, generalissimo, della comune finalizzazione alla liberazione dal bisogno. Finalizzazione che, però, previdenza e assistenza condividono - va detto - con una pluralità di altri settori di intervento in cui si esplicano le politiche sociali (tutela dell'occupazione, tutela del reddito, salute, istruzione, etc.). Ragione, questa, che impedisce peraltro di elevare la sicurezza sociale a categoria giuridica in senso tecnico, in controtendenza con una parte della dottrina

rinvia a V. CIACCIO, *Vecchie e nuove tecniche decisorie della Corte costituzionale alla prova del "minimo vitale". Riflessioni a partire dalla sentenza n. 152 del 2020*, in *Giur. cost.*, n. 4/2020, 42265 ss. e a C. COLAPIETRO, S. BARBARESCHI, *Motivazione, tempo e strumentalità del bilancio: le coordinate giurisprudenziali sul rapporto tra diritti fondamentali e risorse finanziarie alla luce della sentenza n. 152 del 2020. Rischiose variazioni ritmiche in una straordinaria composizione*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 1/2021.

¹⁵ Introdotto dal decreto-legge n. 4 del 28 gennaio 2019 - recante «Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni» - che all'art. 1, comma 1, qualifica il reddito di cittadinanza «quale misura fondamentale di politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro, di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale». Le disposizioni contenute agli artt. da 1 a 13 del menzionato d.l. n. 4/2019, sono state abrogate dall'art. 1, comma 318, della legge n. 197 del 29 dicembre 2022, «ad eccezione degli articoli 4, comma 15-quater, 6, comma 2, commi da 6-bis a 6-quinquies e comma 8-bis, 7-bis, 9-bis, 10, comma 1-bis, 11, 11-bis, 12, commi da 3 a 3-quater e 8 e 13, comma 1-ter».

¹⁶ Così Corte cost., sent. n. 19/2022, par. 4 del *Considerato in diritto*.

¹⁷ Il riferimento è alla sottoscrizione del Patto per il lavoro di cui all'art. 4, commi 7 e 8, del d.l. n. 4/2019 e al comma 1 della medesima disposizione, a tenor del quale l'erogazione del beneficio è condizionata alla dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro da parte dei componenti il nucleo familiare maggiorenne [...]. Come segnalato, tali norme sono state abrogate dall'art. 1, comma 318, della legge n. 197/2022. In ogni caso, occorre segnalare che la qualificazione del reddito di cittadinanza in termini di prestazione previdenziale o assistenziale è questione ampiamente dibattuta e oggettivamente problematica. Sul punto v., tra gli altri, P. BOZZAO, *Reddito di cittadinanza e laboriosità*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 165/2020.

¹⁸ Così l'art. 3, comma 4, del d.l. n. 4/2019.

giuslavoristica che ritiene che della nozione si dia una declinazione propriamente giuridica¹⁹ e che in essa confluiscono sia l'assistenza che la previdenza²⁰.

Ad avviso di chi scrive, invece, tale *reductio ad unum* non convince e, anzi, occorre muovere dalla premessa che la tutela previdenziale costituisce la risposta a determinati bisogni dei lavoratori e non dei cittadini *tout court*. Di conseguenza, per analizzare il contenuto della tutela previdenziale occorre isolare quest'ultima da tutti gli altri settori genericamente riconducibili all'idea di "sicurezza sociale" (tra i quali rientra anche l'assistenza), idea che ai fini che qui interessa indagare risulta quindi priva di valenza euristica.

3. Mezzi adeguati alle esigenze di vita del lavoratore e livelli minimi essenziali per tutti i cittadini. Critica.

In senso opposto a quanto sin qui osservato, autorevole dottrina afferma che l'obiettivo sotteso all'art. 38, comma 2, Cost. - e dunque il relativo compito dello Stato in materia previdenziale - consisterebbe nel garantire «a tutti i cittadini il minimo essenziale alle esigenze di vita in caso di vecchiaia o di invalidità»²¹. In quest'ottica, dunque, la prestazione previdenziale verrebbe a essere livellata sia sul piano oggettivo - giacché il *quantum* è individuato in una misura minima essenziale eguale per tutti i cittadini - sia sul piano

¹⁹ Sovente, nella riflessione giuridica in materia di previdenza, a quest'ultima è affiancata o più spesso sovrapposta la nozione di "sicurezza sociale". Una compiuta ricognizione dell'uso di tale nozione da parte della dottrina giuslavoristica è effettuata in P. OLIVELLI, *La Costituzione e la sicurezza sociale*, Milano, Giuffrè, 1988, 81 ss. L'Autrice, richiamando, sul punto, V. SIMI, *Sui principi della sicurezza sociale, in Il pluralismo previdenziale secondo Costituzione*, Milano, Franco Angeli, 1986, segnala che sino agli anni Novanta le tendenze dominanti sul punto sono state tre.

La prima ha attribuito un significato vastissimo alla locuzione "sicurezza sociale", al punto da ricomprendervi gran parte delle funzioni dello Stato, concepito come strumento per la liberazione dal bisogno e garante di sicurezza per tutti gli individui (cfr. U.M. COLOMBO, *Principi e ordinamento dell'assistenza sociale*, Milano, Giuffrè, 1968). Un secondo orientamento ha considerato invece la sicurezza sociale come una funzione dello Stato destinata ad affrancare il cittadino solo dalle più gravi situazioni di bisogno (cfr. A. VENTURI, *I fondamenti scientifici della sicurezza sociale*, Milano, Giuffrè, 1954). Una terza impostazione, infine, reputa la sicurezza sociale una finalità dello Stato, fondata sul riconoscimento che la sfera della personalità umana deve comprendere la soddisfazione di determinati bisogni essenziali. In quest'ultimo senso v. G. CHIARELLI, *Appunti sulla sicurezza sociale*, in *Rivista di Diritto del Lavoro*, 1965, 287 ss. L'Autore specifica che spetta, poi, a ciascun ordinamento stabilire quali siano, in concreto, i suddetti bisogni.

All'impiego della nozione di sicurezza sociale, già nel 1960, non si sottrae neppure Mattia Persiani, che la qualifica, in senso ampio, come «il risultato cui tende quella complessa attività svolta dallo Stato che si qualifica e si determina in relazione al fine di realizzare la protezione dei cittadini dal bisogno» (così M. PERSIANI, *Il sistema giuridico della previdenza sociale, Ristampa anastatica con un saggio introduttivo*, Padova, Cedam, 1960-2010, 28). In senso stretto, e propriamente giuridico, la sicurezza sociale coinciderebbe invece con «quel complesso sistema attraverso il quale la pubblica amministrazione o altri enti pubblici realizzano il fine pubblico della solidarietà con l'erogazione di prestazioni di beni, in danaro o in natura, e di servizi ai cittadini che si trovano in situazioni di bisogno per il verificarsi di determinati rischi» (*ivi*, 34).

²⁰ In questa sede si conviene invece con chi afferma che l'«ipertrofia del concetto è suscettibile di determinare la sua sostanziale negazione, per difetto, se non altro, di pratica utilizzabilità» (M. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, Torino, Giappichelli, 2010, 8. Nello stesso senso v. anche R. PESSI, *Lezioni di diritto della previdenza sociale*, Padova, Cedam, 2008, 4, ove la sicurezza sociale è definita come «una formula cui non è possibile attribuire un unico valore semantico, né un preciso radicamento giuridico», nonché come «idea ispiratrice di un modello di intervento per la liberazione dal bisogno a protezione universale»). L'assenza di un espresso appiglio costituzionale - e, più in generale, di un saldo radicamento nel diritto positivo - rende infatti la geometria del concetto di sicurezza sociale a tal punto variabile (e talora suscettibile di un'estensione ad libitum) da impedire di assumere la nozione a vera e propria categoria giuridica.

²¹ Così così M. PERSIANI, M. D'ONGHIA, *Fondamenti di diritto della previdenza sociale*, Torino, Giappichelli, 2018, 119.

soggettivo (annullando, per l'appunto, le differenze tra inabili al lavoro sprovvisti dei mezzi necessari per vivere e lavoratori).

Tale impostazione “beveridgiana” era adombrata - va detto - nella più risalente giurisprudenza costituzionale²² e appare evidentemente coerente con una nozione ampia e omnicomprensiva di sicurezza sociale, entro la quale far confluire, appianandone le differenze, sia la previdenza che l'assistenza. Non stupisce, dunque, che chi abbia sostenuto tale nozione di adeguatezza della prestazione abbia altresì affermato, a monte, che «la sicurezza sociale, come fine essenziale dello Stato, non riguarda che i bisogni essenziali»²³.

Le stesse ragioni che impediscono di riconoscere un'autonoma rilevanza giuridico-positiva alla nozione di sicurezza sociale²⁴, tuttavia, determinano l'impossibilità di far proprie argomentazioni tese a individuare un parametro di riferimento identico, da valere sia per le prestazioni previdenziali che per quelle assistenziali, e a farlo coincidere con la garanzia dei bisogni essenziali. Un'impostazione di tal sorta, infatti, appiattisce la distinzione – decisiva, invece – che direttamente l'art. 38 Cost. delinea, anche sul piano del *quantum* della prestazione, tra cittadini inabili al lavoro e sprovvisti dei mezzi necessari per vivere e lavoratori²⁵.

L'equazione tra mezzi adeguati e minimo vitale non convince neppure nella misura in cui concepisce un trattamento previdenziale di importo identico per tutti i lavoratori, giacché a tanto si opporrebbe il precetto di cui all'art. 3, comma 2, Cost.²⁶. Le esigenze di vita che la prestazione previdenziale è chiamata a soddisfare vanno infatti apprezzate in ragione degli obiettivi di ultima istanza tracciati al capoverso dell'art. 3 Cost. e, in quest'ottica, la tutela previdenziale obbligatoria costituisce uno strumento di promozione della persona umana, e in particolare del lavoratore, «in una prospettiva che è [...] necessariamente di elevazione (parificazione “verso l'alto”), non già di “appiattimento”»²⁷.

Del resto, far coincidere la prestazione previdenziale adeguata con il minimo vitale equivale nella sostanza a negare in radice la portata precettiva dell'art. 38, comma 2, Cost. Stando alla lettera della disposizione costituzionale in esame, infatti, sembra impossibile

²² Nella sentenza n. 22/1969, per esempio, il Giudice delle leggi discorreva, a proposito dell'art. 38, comma 2, Cost., di «carattere alimentare delle prestazioni, in quanto destinate a fronteggiare primarie necessità degli assistiti». Nella stessa sede la Consulta ha affermato – richiamando la sentenza n. 34/1960 – che «le pensioni per invalidità e vecchiaia rispondono al criterio di pubblico interesse a che venga garantita la corresponsione di un minimum», il cui ammontare è riservato all'apprezzamento del legislatore, «il quale, come è noto, vi ha apportato progressivi aumenti, che peraltro non ne hanno alterato il surriferito carattere essenziale».

²³ M. PERSIANI, M. D'ONGHIA, *Fondamenti di diritto della previdenza sociale*, cit., 27.

²⁴ Già illustrate *supra*, alla nota n. 20.

²⁵ Si vedano, sul punto, le osservazioni svolte in A. ANDREONI, *Lavoro, diritti sociali e sviluppo economico. I percorsi costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2006, 123. Ivi si legge, infatti, che «il diritto al mantenimento, previsto dall'art. 38 Cost. per le prestazioni assistenziali è [...] un *minus* del diritto ai “mezzi adeguati alle ... esigenze di vita” valevole per le prestazioni previdenziali» e che «il diverso tenore letterale delle due disposizioni ne è la dimostrazione ed il dibattito in Assemblea costituente ne costituisce la riprova». Il principio è ben sintetizzato dall'affermazione che «ad ogni uomo, in stato di bisogno, debbono essere assicurati i mezzi per una vita decorosa», mentre a ogni lavoratore non più in grado di esercitare le sue capacità produttive «dovrà essere assicurato un trattamento di quiescenza adeguato alla quantità e qualità del lavoro svolto» (A. CERRI, *Profili costituzionali del sistema pensionistico*, in *Dir. Soc.*, 1983, 289).

V., invece, *contra* P. BOER, *È legittima la ritenuta sulle pensioni più elevate, corrisposte dall'INPS?*, in *Riv. Giur. Lav. Prev. Soc.*, n. 3/1975, 238..

²⁶ Il punto è segnalato in M. CINELLI, *I livelli di garanzia nel sistema previdenziale*, cit., 58.

²⁷ *Ibidem*

negare che l'adeguatezza di cui discorre l'art. 38, comma 2, Cost. «esprima una correlazione con le esigenze di vita concretizzatesi nel periodo lavorativo»²⁸.

Da ultimo, la tesi della coincidenza tra mezzi adeguati e (minimo) necessario per vivere sembra smentita anche dall'esame dei lavori preparatori e, più specificamente, degli interventi che affrontano il profilo della determinazione del *quantum* delle prestazioni assistenziali, che viene fatto coincidere in maniera pressoché unanime con il necessario all'esistenza. Da tali interventi, a ben vedere, emerge, in una con la presupposta distinzione tra previdenza e assistenza, pure l'idea che tale distinzione passi *anche* attraverso la diversa misura della tutela garantita dall'una e dall'altra.

Sul punto è sufficiente menzionare - senza pretesa d'eshaustività - la proposta formulata in Prima Sottocommissione da Dossetti, che al comma 1 prevedeva che il lavoratore, «in caso di malattia, di infortunio, di perdita della capacità lavorativa, di disoccupazione involontaria», avesse «diritto ad ottenere per sé e per la sua famiglia [...] prestazioni almeno pari al minimo vitale e da aumentarsi in proporzione ai servizi da lui resi». La medesima disposizione, al comma 2, concerneva invece l'assistenza, da garantire (soltanto) «nella misura necessaria alle esigenze fondamentali della vita» a coloro che «a motivo dell'età, dello stato fisico o mentale o di contingenze di carattere generale, si trovino nella impossibilità di provvedere con il proprio lavoro a se stessi ed ai loro familiari»²⁹.

Ancora, nella stessa occasione Moro proponeva una formulazione più sintetica, a tenore della quale il cittadino il quale, «per qualsiasi ragione e senza sua colpa, si trovi nell'impossibilità di ricavare i mezzi di vita dal suo lavoro, ha diritto di ricevere dalla collettività prestazioni sufficienti per assicurare l'esistenza di lui e della sua famiglia», con la precisazione che «tali prestazioni debbono essere aumentate in proporzione al lavoro ed al contributo sociale da lui prestato in precedenza»³⁰.

Fermo quanto detto, si deve comunque registrare che in talune recenti pronunce della Corte costituzionale pare talora (ri)affacciarsi la lettura sin qui avversata del parametro dell'adeguatezza. Il dato che colpisce, però, è che tale orientamento sovente si salda - ora - con la (distinta) questione della sostenibilità finanziaria del settore pensionistico e che l'identificazione tra prestazione previdenziale adeguata e livelli minimi essenziali eguali per tutti i cittadini appare più un espediente giuridico per far fronte al problema concreto della scarsità di risorse che non il frutto di una meditata rilettura della nozione di adeguatezza.

Si è infatti opportunamente osservato, a tal proposito, che «si sta affermando una linea di pensiero che, in ragione delle difficoltà di sostenere finanziariamente il settore pensionistico, [...] tende a valutare in termini di “essenzialità” lo stesso criterio dell’“adeguatezza”»³¹. Così facendo, però, si finisce per demolire l'assetto dell'art. 38 Cost.,

²⁸ R. PESSI, *Tornando su adeguatezza e solidarietà nel welfare*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 4/2016, 598. L'Autore afferma apertamente di ritenere che l'assetto costituzionale non si presti alla lettura che prospetta Persiani sin dall'inizio degli anni Sessanta.

²⁹ *Atti Ass. Cost.*, 1^a ed., *Discussioni*, Prima Sottocommissione, sed. 9 ottobre 1946, 214.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ Così R. PESSI, *Tornando su adeguatezza e solidarietà nel welfare*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 4/2016, 603.

giacché si assume a unico parametro quello della sufficienza delle prestazioni, riconducendo alla predetta nozione il diverso criterio dell'adeguatezza, enunciato al secondo comma dell'art. 38 Cost., «così da escludere che vi possa essere una diversità accentuata tra la tutela dei cittadini e la tutela dei lavoratori, e che, anzi, in proiezione, vi debba essere identità, essendo l'unico interesse pubblico quello della liberazione dal bisogno»³².

Pur non essendo qui possibile dipanare compiutamente l'intricata questione della relazione che intercorre tra art. 38, comma 2, Cost. e art. 81 Cost. (e dunque tra tutela previdenziale obbligatoria e vincoli di bilancio), quel che deve sicuramente segnalarsi è che la più recente giurisprudenza costituzionale cui s'è fatto cenno poco sopra – che tende talora a far coincidere adeguatezza ed essenzialità – sembra trovare il suo *pendant* in dottrina nella tesi della «funzione previdenziale»³³ dell'art. 81 Cost., che sostiene che la citata disposizione - per come novellata nel 2012 - costituirebbe, specificamente nella materia previdenziale, uno strumento di garanzia intergenerazionale, idoneo a presidiare, oggi, l'accantonamento di risorse per le generazioni a venire³⁴.

È stato infatti affermato che al nuovo art. 81 Cost. dovrebbe riconoscersi un «effetto intergenerazionale», giacché esso «costringe non solo a leggere i diritti costituzionali con nuovi limiti finanziari, ma obbliga anche a compiere delle scelte tra i diritti finanziabili o, se vogliamo essere più chiari, a scegliere “cosa finanziare”»³⁵.

Sul punto è necessario effettuare due rapidissime considerazioni. In primo luogo, l'esistenza di limiti finanziari e, di conseguenza, la necessità di selezionare i settori d'intervento pubblico e modularne l'entità costituiscono – a sommosso avviso di chi scrive – conseguenze del carattere limitato delle risorse a disposizione. E tale carattere limitato preesisteva, ovviamente, alla modifica dell'art. 81 Cost.

³² *Ibidem*.

³³ Cfr., per l'utilizzo dell'espressione, M. FAIOLI, *Relazione a-technica tra art. 38 Cost. e art. 36 Cost. Pensioni, adeguamento automatico e equilibrio di bilancio*, in *Federalismi.it*, n. 3/2018, che attribuisce all'art. 81 Cost. una «funzione intrinseca di rilievo previdenziale» (p. 9). Ma nello stesso senso v. anche A. STERPA, *Una “lettura intergenerazionale” della sent. n. 70 del 2015*, in *Federalismi.it*, n. 10/2015, il quale sostiene che il rispetto del «pareggio di bilancio» sia «una forma giuridica del principio dell'equilibrio intergenerazionale» (p. 6) e che «l'introduzione del pareggio di bilancio costringe il legislatore a “riprogrammare i diritti” ossia ad una nuova distribuzione tra le forme di sostegno pubblico diretto e indiretto alla propria comunità» (p. 7); in una prospettiva analoga anche A. MORRONE, *Ragionevolezza a rovescio: l'ingiustizia della sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 20 maggio 2015.

³⁴ Il riferimento alle “generazioni a venire” in ambito previdenziale suscita, a parere di chi scrive, più d'una perplessità. In primo luogo, infatti, si dubita della stessa configurabilità, in capo a generazioni future, di situazioni giuridiche soggettive quali i diritti e si conviene, dunque, con quella parte della dottrina (v. M. LUCIANI, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in *Dir. Soc.*, 2008, 145 ss.) che riconosce, sì, l'esigenza etica sottesa all'elaborazione dei diritti delle generazioni future, ma ritiene che lo strumento giuridico per la realizzazione di tale esigenza non debba necessariamente essere il diritto e possa, anzi, meglio identificarsi nel dovere. In quest'ottica, alla locuzione di “diritti delle generazioni future” si propone di sostituire quella di “doveri della generazione presente”. In aggiunta, e con specifico riferimento alla materia previdenziale, sembra a chi scrive più fruttuoso prendere in esame, in un dato segmento temporale, la sola generazione presente e distinguere, al suo interno, tra coloro che in un dato momento svolgono un'attività lavorativa e coloro che attraversano la fase del pensionamento.

Va dato atto, in ogni caso, che all'art. 9 Cost., per come novellato dalla legge costituzionale n. 1 dell'11 febbraio 2022, figura ora la locuzione “future generazioni”. Sul tema del riferimento alle generazioni future nell'art. 9 Cost. v. R. CALVANO, *La revisione degli artt. 9 e 41 della Costituzione: la protezione dell'ambiente e la responsabilità intergenerazionale*, in *Id., Itinerari di studio su UE, legalità, crisi dello Stato*, Torino, Giappichelli, 2023, 232 ss.

³⁵ A. STERPA, *Una “lettura intergenerazionale” della sent. n. 70 del 2015*, cit., 6.

In aggiunta, la tesi qui criticata muove da una prospettiva discutibile. La Corte costituzionale ha infatti ricordato che «è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione»³⁶. Il principio, in quella sede affermato a proposito al diritto allo studio e all'educazione degli alunni disabili, ma con certa valenza di principio generale, è dunque che «una volta normativamente identificato, il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo il diritto», esso «non può essere finanziariamente condizionato in termini assoluti e generali»³⁷.

In altri termini, è l'individuazione del livello di tutela di un certo diritto che si intende garantire a determinare la quantità di risorse a tal fine necessarie, e non il contrario. La priorità logica, dunque, spetta - a monte - all'identificazione normativa del nucleo invalicabile del diritto ed è questa che incide sul bilancio. E questo vale a più forte ragione nel caso della previdenza, ove tale nucleo invalicabile è identificato direttamente in Costituzione, con indicazione vincolante per il legislatore a garantire mezzi adeguati alle esigenze di vita del lavoratore, mezzi che non possono consistere nel "minimo vitale" di cui all'art. 38, comma 1, Cost., né - come appresso si vedrà - in una prestazione identica per tutti i lavoratori.

Questo - si badi - non significa negare l'esistenza di un vincolo stringente e ineludibile tra sistema previdenziale ed equilibri finanziari. Nondimeno, poiché in questa sede l'obiettivo di chi scrive è tentare di offrire coordinate utili a definire, a monte, la nozione di "mezzi adeguati" alle esigenze di vita del lavoratore, il problema del rapporto con le esigenze di bilancio si colloca, per le ragioni anzidette, al di fuori del perimetro di stretto interesse del presente contributo, giacché trattasi di problema logicamente e assiologicamente posteriore a quello che qui si vuole indagare.

4. Mezzi adeguati alle esigenze di vita e retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro svolto. Il rapporto con l'art. 36 Cost.

Se l'equazione tra prestazione previdenziale adeguata e prestazione minima essenziale non appare giuridicamente sostenibile, neppure convince l'orientamento che vorrebbe il principio di adeguatezza della prestazione previdenziale 'direttamente' connesso al tenore di vita raggiunto durante lo svolgimento dell'attività lavorativa.

Tale opzione interpretativa è sicuramente debitrice di quella giurisprudenza costituzionale che ha per lungo tempo fornito una lettura sostanzialmente unitaria dei parametri contenuti nell'art. 38, comma 2, Cost. e di quelli di cui all'art. 36 Cost., concependo la pensione come «retribuzione differita»³⁸. Sul punto, però, corre l'obbligo di effettuare alcune precisazioni.

³⁶ Corte cost., sent. n. 275/2016, par. 11 del *Considerato in diritto*.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ In tal senso si vedano, tra le pronunce più risalenti, le sentt. nn. 3/1966 e 204/1972.

Il concetto di pensione come “retribuzione differita” non ha sempre assunto, infatti, un significato univoco nella giurisprudenza costituzionale, dove invece si rinviene una sua evoluzione, legata al passaggio dal sistema contributivo a quello retributivo di liquidazione delle pensioni³⁹. Inizialmente, infatti, il concetto veniva collegato ai contributi versati e al loro rendimento⁴⁰, mentre in un secondo momento - per l'appunto, ‘dopo’ l'introduzione del sistema di calcolo retributivo dei trattamenti - esso è stato agganciato alla retribuzione goduta subito prima del verificarsi della situazione di bisogno⁴¹.

La giurisprudenza costituzionale ha pertanto elaborato due distinti concetti di retribuzione differita⁴². Il primo, di «sapore [...] privatistico», riferito ai contributi effettivamente accantonati e alla loro rendita⁴³. Il secondo – di taglio più marcatamente «pubblicistico» –, riferito «ad una ipotetica, tendenziale ed auspicabile corrispondenza tra pensione ed ultime retribuzioni godute, nel quadro del diritto ad un compenso non solo [...] sufficiente ad assicurare una esistenza libera e dignitosa, bensì inoltre corrispondente alla quantità e qualità del lavoro prestato, secondo quanto prescrive [...] l'art. 36 Cost.»⁴⁴.

Muovendo dalla qualificazione della pensione come retribuzione differita, dunque, il Giudice delle leggi ha ritenuto applicabile anche in materia previdenziale il principio di proporzionalità alla quantità e qualità del lavoro svolto (sancito all'art. 36 Cost. a proposito della sola retribuzione), pur chiarendo, negli anni, che tale equazione «non comporta [...] automaticamente la necessaria e integrale coincidenza tra il livello delle pensioni e l'ultima retribuzione»⁴⁵. In estrema sintesi, dunque, nella determinazione della prestazione previdenziale adeguata i principi sanciti dall'art. 36 Cost. in materia di retribuzione costituiscono, secondo la più recente giurisprudenza costituzionale, un

³⁹ Il rilievo è effettuato in M. D'ONGHIA, *Diritti previdenziali e compatibilità economiche nella giurisprudenza costituzionale*, Bari, Cacucci Editore, 2014, 136.

Il riferimento è qui, ovviamente, al calcolo delle pensioni secondo il metodo retributivo introdotto a partire dagli anni Settanta, in sostituzione del preesistente metodo contributivo. I due sistemi si sono, successivamente, avvicendati di nuovo con la l. n. 335/1995 che ha comportato il graduale superamento del metodo di calcolo retributivo.

⁴⁰ V., sul punto, sent. Corte cost. n. 155/1969.

⁴¹ V., sul punto, Corte cost. n. 30/1976.

⁴² V., in particolare, A. CERRI, *Profili costituzionali del sistema pensionistico*, cit.

⁴³ *Ivi*, 278.

⁴⁴ *Ibidem*. Paradigmatica espressione di tale seconda impostazione è la sent. n. 26/1980 (non a torto qualificata “storica” in M. D'ONGHIA, *Diritti previdenziali e compatibilità economiche nella giurisprudenza costituzionale*, cit., 138.), ove il Giudice delle leggi, dopo aver qualificato il trattamento di quiescenza come «sostanzialmente un prolungamento a fini previdenziali» della retribuzione in costanza di servizio, statuiva ch'esso dovesse «essere proporzionato alla quantità ed alla qualità del lavoro prestato, e [...] in ogni caso assicurare al lavoratore medesimo ed alla sua famiglia mezzi adeguati alle loro esigenze di vita, per un'esistenza libera e dignitosa».

⁴⁵ Corte cost., sent. n. 349/1985. Il punto è ben chiarito nella sent. n. 173/1986, ove la Consulta è ancor più esplicita nel ricordare che mezzi adeguati alle esigenze di vita «non sono solo quelli che soddisfano i bisogni elementari e vitali ma anche quelli che siano idonei a realizzare le esigenze relative al tenore di vita conseguito dallo stesso lavoratore in rapporto al reddito ed alla posizione sociale raggiunta in seno alla categoria di appartenenza per effetto dell'attività lavorativa svolta, con conseguente possibile determinazione di prestazioni previdenziali quantitativamente diversificate». Nondimeno, resta comunque ferma la discrezionalità del legislatore, al quale «compete la scelta relativa al tempo ed alle modalità di attuazione» (sulla discrezionalità di cui il legislatore gode nell'attuazione dei principi desumibili dall'art. 38 Cost., v. anche la sent. n. 457/1998).

parametro di riferimento senz'altro significativo. Ciononostante, da esso il legislatore ben può discostarsi, esercitando una discrezionalità che pacificamente gli spetta⁴⁶.

Sulla scorta di tali rilievi, è agevole intuire che la ricostruzione del nesso esistente tra art. 36 Cost. e art. 38, comma 2, Cost. rappresenta lo snodo decisivo nell'indagine sul contenuto della nozione di mezzi adeguati alle esigenze di vita.

A parere di chi scrive, che una connessione tra le due norme vi sia è – invero – innegabile. Nondimeno, ammettere che tale relazione sussista non equivale affatto ad affermare l'esistenza di un vincolo costituzionalmente imposto alla coincidenza tra pensione e ultima retribuzione percepita.

Tale convincimento, sotteso alla nozione sopra definita “pubblicistica” di pensione come retribuzione differita elaborata dalla giurisprudenza costituzionale, produrrebbe «la (erronea) conseguenza di far ricadere il diritto alla pensione direttamente nel raggio applicativo del principio di sufficienza/proporzionalità della retribuzione, di cui all'art. 36 Cost.»⁴⁷.

A ben vedere, invece, la retribuzione rileva, sì, ma come parametro ‘indiretto’ per la determinazione della prestazione previdenziale adeguata. Per comprendere quanto si va dicendo, occorre recuperare la più risalente – e meno fortunata – nozione di “retribuzione differita”, elaborata dalla giurisprudenza costituzionale evocata a inizio paragrafo e qualificata «di sapore privatistico»⁴⁸. In quella prospettiva, come detto, la nozione di “retribuzione differita” si connetteva ai contributi versati e al loro rendimento e non al valore, in termini assoluti, del trattamento retributivo in godimento al momento del collocamento a riposo. Di “retribuzione differita”, dunque, si parlava con riferimento alla contribuzione trattenuta sulla retribuzione nel corso della vita lavorativa e restituita, poi, sotto forma di trattamento pensionistico.

Ebbene: intesa in questi termini la nozione pare tuttora utilizzabile e – soprattutto – dotata di autonoma valenza euristica ‘indipendentemente’ dal concreto metodo di calcolo (contributivo, retributivo o misto) dei trattamenti pensionistici.

La ricostruzione della nozione di mezzi adeguati alle esigenze di vita del lavoratore deve dunque porsi nel solco di tali considerazioni e guardare alla retribuzione non in termini assoluti ma, attraverso la mediazione della contribuzione, quale misura del “merito” del cittadino nell'assolvere il dovere, sancito dall'art. 4, comma 2, Cost., di svolgere «un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società».

⁴⁶ Il profilo è ben colto dalla sent. n. 30/2004 della Corte costituzionale, ove si rileva che «l'eventuale verificarsi di un irragionevole scostamento tra i due trattamenti» – in quel caso fra trattamento pensionistico e trattamento economico in godimento al personale attivo con profilo professionale comparabile – «può costituire un indice della non idoneità del meccanismo scelto dal legislatore ad assicurare la sufficienza della pensione in relazione alle esigenze del lavoratore e della sua famiglia (sentenza n. 409 del 1995; n. 226 del 1993)».

⁴⁷ Così S. GIUBBONI, *La perequazione automatica delle pensioni tra legislatore e giudice costituzionale*, in *Politiche Sociali*, n. 3/2015, 531.

⁴⁸ A. CERRI, *Profili costituzionali del sistema pensionistico*, cit., 278.

5. Adeguatezza e dovere al lavoro: il parametro del merito.

Il nesso tra art. 36 e art. 38 Cost. passa quindi per la cruna dell'art. 4 Cost.⁴⁹, che sancisce, al comma 2, il dovere di svolgere «un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società».

Di riflesso, si è osservato che la conferma testuale della giuridicità del dovere al lavoro, fissato all'art. 4, comma 2, Cost., si trae proprio dall'art. 38 della Carta, che pone una netta differenziazione nei doveri di prestazione imposti allo Stato nel campo della protezione sociale⁵⁰. Come già osservato, infatti, i destinatari delle prestazioni contemplate nella norma citata sono, da un lato, i lavoratori ai quali, per ragioni di vario tipo, sia impedita la prosecuzione dell'attività lavorativa, e, dall'altra, i cittadini, «sotto la precisa condizione che siano inabili al lavoro e sprovvisti dei mezzi necessari all'esistenza»⁵¹. Tendenzialmente, dunque, l'accesso a una qualche forma di prestazione da parte dello Stato è inscindibilmente connesso, in forza dell'art. 38 Cost., all'adempimento del dovere al lavoro⁵². Tanto, in una duplice direzione. Da un lato, infatti, la categoria degli esclusi dal perimetro definito dall'art. 38 Cost., complessivamente inteso, coincide con i soggetti i quali, pur abili al lavoro, non adempiano al relativo dovere. Dall'altro, tra i beneficiari delle prestazioni contemplate dalla norma un ulteriore *discrimen* – rilevante sul piano della quantificazione della prestazione – consiste nell'«effettivo» adempimento del dovere al lavoro, che ulteriormente differenzia le fattispecie previste, rispettivamente, dal comma 1 e dal comma 2 dell'art. 38 Cost. L'effettivo adempimento del dovere al lavoro caratterizza, infatti, *solo* i titolari dei diritti previdenziali di cui all'art. 38, comma 2, Cost.

Tale corrispondenza biunivoca tra previdenza e adempimento del dovere al lavoro ha un ovvio impatto sulla definizione della nozione di mezzi adeguati alle esigenze di vita del lavoratore.

È agevole intuire, infatti, che le esigenze di vita del lavoratore (cui la prestazione previdenziale dev'essere adeguata, ai sensi dell'art. 38, comma 2, Cost.) vanno ricostruite utilizzando come parametro di riferimento in prima battuta il principio di proporzionalità alla quantità e qualità del lavoro svolto, fissato dall'art. 36 Cost. per la retribuzione.

Come correttamente rilevato dal Giudice delle leggi, però, il rapporto di corrispondenza tra pensioni e retribuzioni è solo «tendenziale e imperfetto»⁵³. La garanzia dell'art. 38 Cost. è infatti connessa anche all'art. 36 Cost., «ma non in modo indefettibile e strettamente proporzionale»⁵⁴, in quanto l'art. 36 Cost. «costituisce

⁴⁹ Sembra riconoscere – seppur con estrema cautela – l'esistenza di tale nesso anche Mattia Persiani, quando afferma che «così come la retribuzione deve essere proporzionata alla qualità del lavoro prestato, anche l'adeguatezza dei mezzi di vita può essere, entro certi limiti, valutata con riferimento alla qualità del lavoro prestato» (così M. PERSIANI, *Riordino delle pensioni: tetto e contributi di solidarietà*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali*, n. VIII-29/1986, 165).

⁵⁰ Così C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, in *Il diritto del lavoro*, 1-1954, ora in L. GAETA (a cura di), *Costantino Mortati e "Il lavoro nella Costituzione": una rilettura*, Milano Giuffrè, 2005, 20.

⁵¹ *Ibidem*

⁵² Sul tema si veda, anche se in una prospettiva diversa da quella qui assunta, O. BONARDI, *Separate in casa? La distinzione tra previdenza e assistenza oggi*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 4/2021, 693 ss.

⁵³ Corte cost., sent. n. 42/1993, par. 5 del *Considerato in diritto*.

⁵⁴ Corte cost., sent. n. 173/2016, par. 11.1 del *Considerato in diritto*.

parametro di tali esigenze di vita, determinate «secondo valutazioni generali ed oggettive», che tutelino non solo «i bisogni elementari e vitali», ma anche le esigenze «relative al tenore di vita conseguito dallo stesso lavoratore in rapporto al reddito ed alla posizione sociale raggiunta in seno alla categoria di appartenenza per effetto dell'attività lavorativa svolta» (sentenza n. 173 del 1986, punto 10. del Considerato in diritto)⁵⁵.

Tale giurisprudenza conferma, da un lato, l'idea dell'assenza di un vincolo costituzionale all'esatta equivalenza tra prestazione previdenziale e ultima retribuzione. Dall'altro, però, lascia chiaramente intendere che la prestazione previdenziale adeguata alle esigenze di vita del lavoratore sia comunque superiore al “minimo vitale” per il solo fatto che tali esigenze sono, a loro volta, determinate in proporzione alla quantità e qualità del lavoro svolto al momento del verificarsi dell'evento generatore del diritto alla prestazione.

Con riserva di tornare in chiusura su tale ultimo profilo - che involge la costante tensione del sistema previdenziale tra “merito” e solidarietà - qui preme ribadire che le conclusioni raggiunte non conducono alla costituzione di alcuna «pretesa giuridicamente rilevante sulla continuità del valore della retribuzione», né tantomeno di «un diritto a un trattamento pensionistico inteso come retribuzione differita o prolungamento reddituale»⁵⁶. Chi lo sostiene, dunque, muove da una prospettiva inesatta.

Il riferimento alla proporzionalità, infatti, comporta né più né meno che la prestazione previdenziale adeguata debba essere rapportata al reddito da lavoro prodotto dal soggetto colpito da uno degli eventi indicati al comma 2 dell'art. 38 Cost. e, quindi, alla meritevolezza acquisita in ragione del contributo offerto al benessere collettivo⁵⁷.

La conservazione della corrispettività, e quindi la proporzionalità, varrebbe, pertanto, tra prestazione e contribuzione e non già tra prestazione e ultima retribuzione percepita.

Orbene, così stando le cose, non può non convenirsi con chi afferma che «l'ideale collegamento tra l'art. 36 [...] e art. 38 [...], più volte messo in risalto dal Giudice delle leggi [...] sostiene e giustifica la commisurazione (in via di principio) della pensione al trattamento retributivo, attraverso la «mediazione» della contribuzione versata»⁵⁸.

Difatti, se è vero che la retribuzione è proporzionata alla quantità e qualità del lavoro svolto e che i contributi sono parametrati alla retribuzione, il riferimento al criterio dell'adeguatezza della prestazione previdenziale mira a valorizzare, in linea di principio, il “merito” del cittadino nell'adempimento del dovere al lavoro.

E tanto – si badi – «proprio perché “retribuzione” e “contribuzione” in qualche modo misurano il “merito” acquistato dal cittadino attivo nell'assolvere il dovere, sancito dall'art. 4, c. 2, Cost., di svolgere “un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società”»⁵⁹.

⁵⁵ Corte cost., sent. n. 259/2017, par. 3.1. del *Considerato in diritto*.

⁵⁶ Così M. FAIOLI, *Relazione a-technica tra art. 38 Cost. e art. 36 Cost.*, cit., 8.

⁵⁷ V., in questo senso, R. PESSI, *Lezioni di diritto della previdenza sociale*, cit., 422. L'Autore menziona, a tal proposito, le sentt. Corte cost. nn. 26/1980, 19/1986, 175/1986, 33/1987, 1008/1988, 127/1997, 362/1997.

⁵⁸ M. CINELLI, *L'«effettività» delle tutele sociali tra utopia e prassi*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, n. 1/2016, 27.

⁵⁹ *Ibidem*

In quest'ottica, deve convenirsi con chi ha affermato che, nel ragionamento della Corte, il concetto di adeguatezza della prestazione «non può essere significativo di un trattamento eguale per tutti (da calibrare, cioè, su di un parametro della stessa natura – seppur su un gradino più alto – della «sufficienza» di cui al comma 1 dell'art. 38 Cost.)», ma di un trattamento che, «pur senza attingere al livello della «proporzionalità», non può ignorare il «merito» acquisito da chi abbia assolto compiutamente il dovere di cui all'art. 4, c. 2, Cost.: valore, questo, che non può non essere apprezzato anche nel momento previdenziale, per un'esigenza di bilanciamento tra “merito” e “solidarietà”, o, se si preferisce, tra “retribuzione” e “redistribuzione”, quale *proprium* della stessa logica costituzionale»⁶⁰.

6. Una lettura teleologica: la prestazione previdenziale adeguata come garanzia di libertà del lavoratore.

Ciò che l'art. 38, comma 2, Cost. richiede è dunque che la prestazione previdenziale sia *in qualche modo* connessa e parametrata all'apporto che il lavoratore abbia fornito, attraverso la propria attività, al progresso materiale o spirituale della società.

Per dare concretezza alla nozione di adeguatezza della prestazione previdenziale - scartate le ipotesi di necessaria identificazione con l'ultima retribuzione, da un lato, e di mera garanzia dei bisogni minimi essenziali, dall'altro - occorre allora considerare la *ratio* del principio. In questo come in altri casi, infatti, l'effettiva consistenza del 'mezzo' può essere compiutamente ricostruita mediante la considerazione del 'fine' ch'esso persegue.

Ora, la tutela offerta al lavoratore dall'art. 38, comma 2, Cost. consiste nella garanzia di mezzi adeguati alle sue esigenze di vita allorché egli non possa, per circostanze indipendenti dalla propria volontà, derivare i medesimi dall'attività di lavoro. L'esigenza consacrata nella norma - rileva Mortati - «si deve interpretare quale affermazione di un principio analogo a quello tradizionale che vedeva nella proprietà dei beni economici un diritto fondamentale della persona, per il fatto che da essa il singolo derivava la possibilità di vivere in condizione di libertà e di sicurezza»⁶¹.

Allo stesso modo, in forza del principio di eguaglianza sostanziale, anche agli impossidenti doveva - e deve tuttora - essere garantito il raggiungimento di una situazione non solo di libertà, ma anche di sicurezza di fronte agli eventi idonei a

⁶⁰ M. CINELLI, *Illegittimo il blocco della indicizzazione delle pensioni: le buone ragioni della Corte* (Corte cost. 30 aprile 2015, n. 70), in *Rivista di diritto della sicurezza sociale*, n. 2/2015, 445.

⁶¹ C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, cit., 59. D'altronde, è stato puntualmente osservato che l'art. 1 Cost. «rappresenta la scelta di campo in direzione di una delle due strade aperte dalla rivoluzione francese». La prima «è quella rappresentata dall'esaltazione del diritto di proprietà [...], la seconda è quella che esalta la centralità del lavoro ed il diritto al lavoro, facendo carico agli Stati degli interventi necessari per il conseguimento di tale obbiettivo» (così G. LOY, *Una Repubblica fondata sul lavoro*, in E. GHERA, A. PACE (a cura di), *L'attualità dei principi fondamentali della Costituzione in materia di lavoro*, Napoli, Jovene, 2009, 7). In quest'ottica, dunque, proprietà e lavoro costituiscono due vie, almeno astrattamente alternative, per perseguire il medesimo fine della massima libertà della persona. E la portata performante della scelta effettuata in Costituzione in favore del lavoro si apprezza specificamente esaminando la materia previdenziale in un'ottica squisitamente costituzionalistica.

compromettere il conseguimento mediante il lavoro dei mezzi necessari alla vita. Non sfugge infatti che, in via di principio, il lavoro costituisce, per il lavoratore impossidente, la garanzia per eccellenza della propria dignità di uomo libero, giacché gli consente, in prima battuta, di ottenere il necessario per vivere e, contestualmente, di contribuire al progresso materiale o spirituale della società cui appartiene, come richiesto dall'art. 4 Cost.

Non solo. È anzitutto attraverso il lavoro che si svolge la personalità del singolo e si realizza, al contempo, l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica economica e sociale, in ossequio all'art. 2 Cost. Da ultimo, il lavoro o, meglio, la garanzia della possibilità di esplicazione del diritto-dovere al lavoro è – in sé – anche uno degli strumenti che la Repubblica dovrebbe utilizzare per rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale di cui discorre l'art. 3, comma 2, Cost. Conseguentemente, qualora – per eventi indipendenti dalla volontà del lavoratore medesimo – quest'ultimo venga privato della possibilità di continuare a lavorare⁶², debbono esistere degli strumenti idonei a garantire il rispetto della sua dignità di uomo libero, compito sin lì assolto dalla retribuzione per l'attività lavorativa svolta. Va da sé, infatti, che gli eventi menzionati all'art. 38, comma 2, Cost. costituiscono ostacoli che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini-lavoratori, impediscono, per costoro, sia il pieno sviluppo che l'effettiva partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

È questa, a ben vedere, l'autentica chiave di volta per riempire di contenuto la nozione di mezzi adeguati alle esigenze di vita dei lavoratori.

La previdenza obbligatoria, infatti, consente – e, anzi, impone – di continuare a garantire al lavoratore quanto necessario per preservare la sua dignità di uomo libero anche in determinati casi in cui egli sia, totalmente o parzialmente, impossibilitato a continuare a svolgere la propria attività.

Di conseguenza, se la *ratio* della norma è garantire i mezzi per il mantenimento e lo sviluppo della persona, ne discende ovviamente che l'ordinamento delle prestazioni a favore del lavoratore impossibilitato al lavoro debba essere effettuato in modo non solo da soddisfarne effettivamente i bisogni, ma da salvaguardare la sua dignità di “uomo libero”⁶³.

Così stando le cose, la prestazione previdenziale “adeguata” per definizione non si presta a essere appiattita a una misura fissa eguale per tutti i lavoratori, atteso che nel caso del trattamento previdenziale lo stato di bisogno non può essere considerato astrattamente “eguale”, ma va qualificato in concreto con riferimento alla retribuzione percepita, e, per questa via, al lavoro svolto⁶⁴. E tanto – si badi – è proprio quanto fa già il legislatore, con riferimento a tutti gli “eventi” menzionati dall'art. 38, comma 2, Cost.

Quanto ai trattamenti pensionistici, essi risultano, nel caso del calcolo contributivo, legati, benché non in termini di mera corrispettività, alla contribuzione versata nel corso della vita lavorativa, a sua volta parametrata alla retribuzione percepita. Nell'ipotesi di

⁶² Per ovvie ragioni, non può, in questa sede, essere affrontata la diversa e complessa questione del soggetto abile che non riesca, però, neppure a collocarsi sul mercato del lavoro.

⁶³ V., in tal senso, C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, cit.

⁶⁴ In questo senso v. Corte cost., sent. n. 132/1984, par. 9 del *Considerato in diritto*.

calcolo retributivo, la retribuzione è addirittura l'immediato parametro di riferimento per la determinazione del trattamento pensionistico. Lo stesso è a dirsi per l'indennità da infortunio e per quella da malattia professionale, entrambe calcolate in misura percentuale sulla retribuzione giornaliera⁶⁵. Allo stesso modo, l'indennità di disoccupazione (c.d. "NASpI") «è rapportata alla retribuzione imponibile ai fini previdenziali degli ultimi quattro anni divisa per il numero di settimane di contribuzione e moltiplicata per il numero 4,33»⁶⁶.

Quanto all'assegno di invalidità, esso pure, a tenore dell'art. 1, comma 3, della legge n. 222 del 12 giugno 1984, «è calcolato secondo le norme in vigore nell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti dei lavoratori dipendenti, ovvero nelle gestioni speciali dei lavoratori autonomi».

In tutte le menzionate ipotesi, dunque, pur a fronte del verificarsi del *medesimo* evento generatore di bisogno – *i.e.* malattia, infortunio, invalidità, disoccupazione involontaria, cessazione dal lavoro per raggiungimento dell'anzianità anagrafica o contributiva per la maturazione del diritto a pensione –, la prestazione erogata per liberare dal predetto bisogno non è, nel *quantum*, eguale per tutti i lavoratori, ma è parametrata, in vario modo, alla retribuzione percepita (o, eventualmente, alla contribuzione versata sulla base di essa).

Tale circostanza ben dimostra, dunque, che lo stato di bisogno non può essere considerato eguale per tutti i lavoratori, ma il criterio di "adeguatezza" impone, pur a fronte del medesimo evento rischioso, di modulare la valutazione del bisogno e di calibrare la prestazione che mira a liberare da quello.

La modulazione passa necessariamente (in via mediata o immediata) dalla retribuzione percepita e, quindi, dal lavoro svolto, in un'ottica di valorizzazione del "merito" anche nella fase di liberazione dal bisogno.

È su tale direttrice – definita dagli artt. 3, comma 2, 4, comma 2, 36 e 38, comma 2, Cost. – che si innesta, poi, il principio solidaristico, che pure plasma profondamente i meccanismi di funzionamento del nostro sistema di previdenza obbligatoria.

Difatti, la logica tipicamente mutualistica della pura corresponsività fra contributi e prestazioni certamente non è quella emergente dal tessuto costituzionale. Quest'ultimo disegna il sistema di previdenza obbligatoria in una costante tensione tra il parametro del "merito" e quello della "solidarietà", e in virtù di quest'ultima, in determinati casi, il lavoratore ha diritto a prestazioni che pure non ha integralmente contribuito a finanziare e, di riflesso, è in altri casi obbligato a finanziare, con la sua contribuzione, prestazioni di cui non sarà beneficiario.

Senza qui poter indugiare nell'esame delle plurime forme d'operatività del principio solidaristico in ambito previdenziale, ciò che interessa tener fermo è che nel caso della determinazione dei mezzi adeguati alle esigenze di vita del lavoratore, il principio di solidarietà si innesta, a mo' di correttivo, sulla direttrice della valorizzazione del merito acquisito in ragione dell'adempimento del dovere al lavoro. Rimane però quest'ultimo –

⁶⁵ V., in tal senso, l'art. 68 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1124 del 30 giugno 1965.

⁶⁶ Così l'art. 4, comma 1, del decreto legislativo n. 22 del 4 marzo 2015.

almeno a parere di chi scrive – l'elemento davvero determinante ai fini della ricostruzione della nozione di mezzi adeguati alle esigenze di vita del lavoratore. E tale considerazione dev'essere tenuta ferma, nella riflessione giuridica (in particolare costituzionalistica), a maggior ragione in un momento in cui nella magmatica produzione normativa la distinzione tra interventi di natura assistenziale e interventi di natura previdenziale tende a farsi sempre più sfumata⁶⁷ e, con essa, pure la differenza tra le diverse garanzie che presidiano la quantificazione delle prestazioni previdenziali e di quelle assistenziali. Tali distinzioni devono essere, invece, fermamente ribadite, giacché costituiscono il portato della corrispondenza biunivoca tra lavoro e previdenza, che è direttamente la Costituzione a tracciare.

⁶⁷ I rischi sottesi a tale tendenza sembrano essere colti, negli ultimi anni, dalla Corte dei conti che, in sede di controllo sulla gestione finanziaria dell'INPS, ha ripetutamente sollecitato (cfr. Determinazione dell'8 luglio 2021, n. 76, consultabile al seguente *link*: <https://www.corteconti.it/Download?id=a2c6df80-b113-480e-876d-471e3ae6ac2b>) un'azione normativa incidente sia sulla struttura del bilancio dell'INPS che sull'organizzazione dei fondi, delle casse e delle gestioni. Tanto, al fine di rendere più chiara «la stessa distinzione tra gli interventi di natura assistenziale e quelli di carattere previdenziale» per scongiurare «il rischio di uno sbilanciamento funzionale con riguardo alla tradizionale missione previdenziale, la cui fonte primaria di finanziamento è rinvenibile economicamente e giuridicamente nell'obbligo degli iscritti di versare la contribuzione».

Per una diversa prospettiva sullo stesso tema, si veda il Rapporto finale della Commissione tecnica di studio sulla classificazione e comparazione, a livello europeo e internazionale, della spesa pubblica per finalità previdenziali e assistenziali, consultabile al seguente *link*: https://www.bollettinoadapt.it/wp-content/uploads/2022/01/CTSPA-Rapporto-finale-28_12_2021_clean_220104_205340.pdf.