

MANFREDI MATASSA

Assegnista di ricerca in Diritto Amministrativo presso l'Università di Palermo  
*manfredi.matassa@unipa.it*

## **TUTELA DEI DIRITTI SOCIALI E 'INTERESSI' DELLE NUOVE GENERAZIONI**

### **PROTECTION OF SOCIAL RIGHTS AND 'INTERESTS' OF THE FUTURE GENERATIONS**

#### SINTESI

Negli ultimi anni, il dibattito sulla tutela dei diritti sociali ha assunto una rinnovata centralità nel dibattito giuridico nazionale, europeo e internazionale. Sfide globali di grande portata e impatto, come il cambiamento climatico, la rapida evoluzione tecnologica, le significative transizioni demografiche e le crescenti disuguaglianze, hanno catalizzato un'analisi più approfondita del ruolo e della portata dei diritti sociali. Il presente articolo non solo si propone di descrivere le implicazioni di questa ridefinizione, proponendo un esame critico dell'attuale regime di tutela dei diritti sociali in Italia e valutando le prospettive di un loro rafforzamento nel contesto europeo e internazionale, ma intende anche sottolineare l'importanza di un approccio multilivello che possa valorizzare gli interessi intergenerazionali. In particolare, dopo aver definito alcune questioni di tipo terminologico e ripercorso in chiave critica i principali ostacoli che hanno impedito l'affermarsi nel corso dell'ultimo ventennio di un 'diritto delle nuove generazioni' in senso stretto, lo studio analizza il tema della responsabilità intergenerazionale alla luce delle recenti modifiche all'art. 9 Cost.

#### ABSTRACT

In recent years, the debate on the protection of social rights has taken on renewed centrality in national, European and international legal debate. Global challenges of great scope and impact, such as climate change, rapid technological evolution, significant demographic transitions, and growing inequalities, have catalyzed a deeper analysis of the role and scope of social rights. This ar-

article not only sets out to describe the implications of this redefinition, proposing a critical examination of the current regime of protection of social rights in Italy and assessing the prospects for their strengthening in the European and international context, but also aims to underscore the importance of a multilevel approach that can valorize intergenerational interests. Specifically, after defining some terminological issues and critically retracing the main obstacles that have prevented the emergence over the last two decades of a 'right of the new generations' in the strict sense, the study analyzes the issue of intergenerational responsibility considering the recent amendments to Article 9 of the Italian Constitution.

PAROLE CHIAVE: diritti sociali, diritti finanziariamente condizionati, equità intergenerazionale, diritti delle nuove generazioni, responsabilità intergenerazionale

KEYWORDS: Social rights, financially conditioned rights, intergenerational equity, generational rights, intergenerational responsibility.

INDICE: 1. Inquadramento generale del tema – 2. La tutela dei diritti sociali nell'ordinamento multilivello e il suo bilanciamento con il governo dell'economia – 3. La tutela dei diritti sociali nella giurisprudenza della Corte costituzionale – 4. La tutela degli 'interessi' intergenerazionali tra questioni antiche e nuove aperture. – 5. La dottrina dei diritti delle nuove generazioni alla luce del nuovo art. 9 Cost.

## 1. Inquadramento generale del tema

Il tema della tutela dei diritti sociali<sup>1</sup> ha trovato ampio spazio nella letteratura giuridica italiana già all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana<sup>2</sup>. Nonostante i riflessi sul versante politico, economico e giuridico

1 Per una ricognizione generale e sintetica delle diverse elaborazioni dottrinali sulla natura dei diritti sociali v. anzitutto L.R. PERFETTI, *I diritti sociali. Sui diritti fondamentali come esercizio della sovranità popolare nel rapporto con l'autorità*, in *Dir. pubbl.*, 1, 2013, pp. 64-65 e la letteratura ivi citata (con particolare riferimento a M. LUCIANI, *Il diritto costituzionale alla salute*, in *Dir. soc.*, 4, 1980, pp. 769-811, C. COLAPIETRO, *La giurisprudenza della Corte costituzionale nella crisi dello stato sociale*, Padova, 1996 e L. TORCHIA, *Sistemi di welfare e federalismo*, in *Quad. cost.*, 4, 2002, pp. 713-740). Per un'analisi più puntuale si vedano i diversi inquadramenti costituzionalistici dei diritti sociali messi a fuoco nelle successive pagine: come funzione del precetto sull'uguaglianza (73-77), come interesse legittimo (77), come pretesa nei confronti del legislatore (78-79), come posizioni soggettive con pluralità di regimi (79-81), come diritti fondamentali (82-89). Per un lavoro monografico sulla natura dei diritti sociali si veda invece A. ROVAGNATI, *Sulla natura giuridica dei diritti sociali*, Torino, Giappichelli, 2009.

2 Tra i primi contributi monografici è possibile ricordare il lavoro di F. PERGOLESÌ, *Alcuni lineamenti dei diritti sociali*, Milano, Giuffrè, 1953; S. LENER, *Lo stato sociale contemporaneo*, Roma, Edizioni La Civiltà Cattolica, 1966 e G. CICALE, *Diritti sociali e crisi del diritto soggettivo nel sistema costituzionale italiano*, Napoli, Jovene, 1967 mentre per una ricostruzione storica volta ad approfondire anche il dibattito sul tema nel periodo prerepubblicano si veda M. BENVENUTI, *Diritti*

dell'argomento<sup>3</sup> abbiano condotto non pochi grandi maestri delle scienze giuridiche ed economiche dell'ultimo secolo a occuparsi del tema, la categoria dei diritti sociali risulta oggi ancora controversa a partire dalle sue stesse fondamenta teoriche.

Il presente lavoro non ha di certo l'ambizione di mettere ordine in tale settore dell'ordinamento multilivello, ma mira a evidenziare le cause che hanno contribuito a determinare le principali incertezze dogmatiche che caratterizza allo stato dell'arte la materia.

I problemi più evidenti ricollegati al tema dei diritti sociali possono ricercarsi anzitutto sul versante concettuale o definitorio, rivolgendo particolare attenzione a quella tradizionale categorizzazione che vede i diritti sociali come gruppo distinto – se non proprio contrapposto – rispetto a quello dei diritti civili e politici (o diritti 'di libertà')<sup>4</sup>.

---

*sociali*, Milano, UTET, 2013. Si precisa che la Costituzione italiana non ha accolto, al contrario di come fatto ad esempio dalla Legge Fondamentale tedesca (v. G. CORSO, *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3, 1981, 755), una clausola generale sullo 'stato sociale', ma ha preferito offrire una tutela individuale a singoli diritti. Tra questi è possibile ricordare, senza pretese di esaustività: il diritto al lavoro (art. 4), allo sviluppo sostenibile e alla tutela ambientale (art. 9), alla salute (art. 32), all'istruzione (art. 34), ad un'equa retribuzione (art. 36), alla parità di trattamento (art. 37), alla previdenza (art. 38) nonché alla libertà sindacale e di sciopero (artt. 39-40).

3 V. G. PINO, *Diritti sociali. Per una critica di alcuni luoghi comuni*, in *Ragion Pratica*, 2, 2016, 495-496, il quale individua diversi «livelli di discorso della materia» con riferimento alla stratificazione politica, economica e giuridica dei diritti sociali.

4 N. BOBBIO, *Diritti dell'uomo*, in *Teoria generale della politica*, M. BOVARO (a cura di), Torino, Einaudi, 1996, p. 464: «[c]iò che caratterizza un diritto sociale, a differenza di un diritto di libertà, è che esso è riconosciuto e protetto non solo nell'interesse primario dell'individuo, ma anche nell'interesse generale della società di cui l'individuo fa parte. [...] Naturalmente, questa non è la sola differenza. La differenza fondamentale, quale già risulta dalla loro definizione di diritti di prestazione, sta nel fatto che i diritti di libertà obbligano lo Stato a un comportamento meramente negativo, cioè a non impedire spazi personali di libertà, come praticare la religione di cui si è convinti o non praticarne nessuna, o esprimere la propria opinione politica; i diritti sociali obbligano lo Stato, come rappresentante dell'intera collettività, a intervenire positivamente nel creare istituti atti a rendere di fatto possibile l'accesso all'istruzione, l'esercizio di un lavoro, la cura della propria salute». P. GROSSI, *I diritti di libertà a uso di lezioni*, Torino, Giappichelli, 1991, p. 274: «nei diritti di libertà ... l'individuo chiede allo Stato essenzialmente di astenersi e con l'astensione dello Stato (e ovviamente anche dei terzi, singoli e gruppi) la libertà risulta tutelata, poiché il titolare di essa può scegliere liberamente come utilizzare lo spazio che viene lasciato libero (a suo favore dal diritto); ... [il diritto sociale importa invece che] il cittadino chieda allo Stato di garantire una prestazione, ovvero di fornire un servizio che può essere l'assistenza sanitaria, l'istruzione, la messa a disposizione di una abitazione, etc.».

Complice anche la visione 'generazionale' con cui nell'ultimo trentennio si è affrontato il tema dei diritti<sup>5</sup>, la relazione dicotomica<sup>6</sup> fra tali categorie è stata storicamente interpretata in modo da attribuire soltanto ai diritti 'di libertà' la qualità di 'diritti fondamentali dell'uomo'<sup>7</sup> pienamente tutelati. Per contro, i diritti sociali sono stati a lungo intesi dalla letteratura prevalente come dei diritti 'di carta'<sup>8</sup> o 'imperfetti'<sup>9</sup> a causa della loro natura 'finanziariamente condizionata'<sup>10</sup>, mentre altra parte della dottrina ha ritenuto che l'espressione in esame

5 Per un approfondimento sulla suddivisione elaborata alla fine degli anni Settanta tra diritti di prima generazione (diritti civili e politici), di seconda generazione (diritti sociali) e di terza generazione (categoria residuale che comprende i cd. diritti verdi) si rimanda a K. VASAK, *A 30 years struggle. The sustained efforts to give force of law to the Universal Declaration of Human Rights*, in *The UNESCO Courier*, 1977, 29-32. In termini marcatamente critici sulle ricostruzioni volte a rappresentare i diritti attraverso una prospettiva generazionale cfr. G. PINO, *Diritti sociali. Per una critica di alcuni luoghi comuni*, cit., 498 (il quale descrive tale rappresentazione come una 'favoletta').

6 Sulla presunta dicotomia tra diritti sociali e diritti di libertà si rimanda a *Idem*, 501-511.

7 Va chiarito, tuttavia, come la nozione di 'diritto fondamentale' risulti a oggi ancora controversa. Nella letteratura italiana tra gli studi più riusciti sull'argomento si veda L. FERRAJOLI 2001, *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, Roma-Bari, Laterza, 2001, p. 5, secondo cui «[i diritti fondamentali possono essere identificati come] quei diritti soggettivi che spettano universalmente a tutti gli esseri umani in quanto dotati dello status di persone, o fi cittadini o di persone capaci di agire; inteso per 'diritto soggettivo' qualunque aspettativa positiva (a prestazioni) o negativa (a non lesioni) ascritta a un soggetto da una norma giuridica, e per 'status' la condizione di un soggetto prevista anch'essa da una norma giuridica positiva quale presupposto della sua idoneità ad essere titolare di situazioni giuridiche e/o autore degli atti che ne sono esercizio». Sulla base di tali presupposti, la più attenta dottrina ha ricavato quattro tesi: «(a) i diritti fondamentali sono diversi da quelli patrimoniali – che non sono universali –, con il che i diritti fondamentali e i diritti soggettivi sono necessariamente differenti tra loro (b) i diritti fondamentali, corrispondendo d'interessi ed aspettative di tutti, sono il fondamento dell'uguaglianza sostanziale e quindi preliminari alla stessa democrazia politica, (c) i diritti fondamentali hanno una dimensione sovranazionale, (d) i diritti fondamentali «consistono in aspettative positive o negative cui corrispondono obblighi (di prestazione) o divieti (di lesione)» (così L.R. PERFETTI, *I diritti sociali. Sui diritti fondamentali come esercizio della sovranità popolare nel rapporto con l'autorità*, cit., p. 71, mentre il virgolettato è ancora di L. FERRAJOLI, *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, cit., p. 11).

8 R. GUASTINI, *Diritti*, in *Analisi e diritto*, P. COMANDUCCI, R. GUASTINI (a cura di), Torino, Giappichelli, 1994, p. 164.

9 N. BOBBIO, *Diritti dell'uomo*, cit., p. 461.

10 Tale espressione, che ha riscosso particolare successo in letteratura, è di F. MERUSI, *Servizi pubblici instabili*, Bologna, Il Mulino, 1990, p. 30, secondo il quale «[s]e invece si inquadra il fenomeno sotto il profilo soggettivo si deve constatare che i diritti di prestazione di un servizio pubblico non sono diritti assoluti, come i diritti politici, bensì finanziariamente condizionati. Ne deriva che anche i diritti sociali garantiti alla Costituzione, ai quali corrisponde la prestazione di un servizio, non sono diritti assoluti, ma relativi, e, come tali, non identificabili con i diritti fondamentali del cittadino. Il che non significa riscoprire Carl Schmitt e la programmaticità dei diritti sociali. Significa solo dire che i diritti sociali hanno un contenuto diverso dai diritti di libertà. Ciò porta anche ad escludere che l'utente coincida col cittadino e conseguentemente che l'organizzazione dei pubblici servizi debba necessariamente seguire il modulo politico-rappresentativo».

– «ricca di fascino storico ma formalmente tautologic[a]»<sup>11</sup> – fosse usata per fare riferimento a una categoria in realtà sprovvista di elementi comuni<sup>12</sup>.

Sebbene a lungo radicata nella teoria generale dei diritti umani, la descritta idea dei diritti sociali come diritti secondari (più che di seconda generazione) – e per questo meno tutelati rispetto a quelli civili e politici – non raccoglie più gli stessi consensi dello scorso secolo. Per alcuni, addirittura, la distinzione tradizionale fra queste categorie andrebbe considerata ormai al pari di una «*diffusa vulgata*»<sup>13</sup>.

L'esistenza di una distinzione fra diritti di prima e di seconda generazione appare all'evidenza ancora giustificata sul piano storico, dal momento che permette di mettere a fuoco con nitidezza le principali ideologie (liberalismo e socialismo) che hanno ispirato le politiche europee degli ultimi cinquant'anni<sup>14</sup>. Sul piano giuridico-formale, tuttavia, le ragioni utilizzate a sostegno dell'oppor-

---

11 A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo "modello sociale europeo": più sobrio, solidale e sostenibile)*, in *Rivista AIC*, 4, 2011, 1.

12 In tal senso, E. CHELI, *Classificazione e protezione dei diritti economici e sociali nella Costituzione italiana*, in *Le ragioni del diritto. Scritti in onore di Luigi Mengoni*, III, Milano, Giuffrè, 1995, p. 1775 e C. SALAZAR, *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali. Orientamenti e tecniche decisorie, della Corte costituzionale a confronto*, Torino, Giappichelli, 2000, pp. 15-22. Va chiarito, tuttavia, come anche la migliore dottrina non abbia raggiunto un'uniformità di vedute circa il rapporto tra i diritti sociali e gli altri diritti fondamentali costituzionalmente tutelati. Dunque, non potendo per esigenze di sintesi e di sviluppo coerente della trattazione ripercorrere le diverse posizioni emerse in letteratura, per una ricostruzione convincente sui diritti sociali come diritti di eguaglianza e solidarietà si veda A. SCHIAVELLO, *Principio di eguaglianza: breve analisi a livello concettuale e filosofico-politico*, in *Ragion Pratica*, 14, 2000, pp. 65-79; mentre per una ricostruzione volta a ricondurli nel novero dei diritti di cittadinanza si veda G. CORSO, *La protezione costituzionale dei diritti sociali*, in *Convenzioni sui diritti umani e corti nazionali*, A. DI BLASE (a cura di), Roma, Roma Tre Press, 2014, pp. 275-286, secondo cui «[i] diritti sociali sono diritti di cittadinanza e non diritti dell'uomo – sono legati allo status civitatis (del quale in qualche misura partecipano gli immigrati specie se regolari) perché è la civitas che fornisce i mezzi necessari per soddisfarli. Questo spiega perché i diritti sociali, che pure sono presenti in tutte le costituzioni del dopoguerra, non sono previsti dalle convenzioni internazionali o sono previsti solo eccezionalmente».

13 G. PINO, *Diritti sociali. Per una critica di alcuni luoghi comuni*, in *Ragion Pratica*, cit., p. 496, secondo il quale esiste una «*diffusa vulgata, seconda la quale i "diritti" sociali sarebbero in definitiva un artificio retorico da un punto di vista giuridico e un lusso dal punto di vista dei conti pubblici, e comunque recessivi rispetto ai veri diritti (i diritti di libertà), con i quali sono inevitabilmente destinati ad entrare in conflitto*». Sulla stessa linea v. anche E. DICCIOTTI, *Sulla distinzione tra diritti di libertà e diritti sociali: una prospettiva di filosofia analitica*, in *Quad. cost.*, 1, 2004, pp. 733-762.

14 Anche se vi è chi, come G. PECES-BARBA MARTÍNEZ, *Diritti sociali: origini e concetto*, in *Soc. dir.*, 1, 2000, pp. 38-39, sostiene l'impossibilità di far coincidere perfettamente il pensiero socialista con la massima estensione di tutela dei diritti sociali.

tunità di mantenere tale dicotomia sono state con il trascorrere del tempo sempre più criticate,<sup>15</sup> anche se gli argomenti a sostegno della materialità dei diritti sociali hanno continuato a mantenere nel tempo un innegabile fascino<sup>16</sup>.

In particolare, nel corso dell'ultimo ventennio la dottrina ha inteso rivalutare la distinzione fra diritti sociali e diritti 'di libertà' partendo proprio dalla volontà di confutare le differenze tra i due concetti ritenute fino a quel momento insuperabili<sup>17</sup>. Fra queste sono state messe in dubbio, in particolare, quelle rappresentazioni volte a sostenere che: (a) i diritti di libertà fossero diritti universali, mentre i diritti sociali fossero diritti particolari; (b) i diritti di libertà fossero diritti negativi, volti a imporre agli altri soggetti un obbligo di mera astensione, mentre i diritti sociali fossero diritti positivi, in considerazione degli adempimenti richiesti allo Stato<sup>18</sup>; (c) soltanto i diritti di libertà potessero ritenersi provvisti di un contenuto ben definito e dunque immediatamente esigibile e (d) soltanto i diritti di libertà fossero direttamente (o efficacemente) tutelabili in giudizio<sup>19</sup>.

15 I principali dubbi ricollegati ai diritti sociali sono attentamente sintetizzati da L.R. PERFETTI, *I diritti sociali. Sui diritti fondamentali come esercizio della sovranità popolare nel rapporto con l'autorità*, cit., p. 68, secondo cui «[e], quindi, dubbio (a) cosa e (b) quali siano i diritti sociali, (c) se siano una posizione soggettiva e non un insieme di istituti eterogenei e, anche laddove siano intesi come pretese, (d) se appartengano al novero di quelle attive o passive – e se siano posizioni dirette o derivate – e, comunque, (e) quali siano la loro natura e regime ed (f) i loro beneficiari (vale a dire se a chi si trovi in posizione svantaggiata di disuguaglianza, qualificandosi così il titolare per via dell'appartenenza ad un gruppo – non importa se di cittadini o non – ovvero se si tratti di un diritto individuale, indipendente dalla situazione di svantaggio, esclusione, sottoprotezione o disagio».

16 In tal senso si veda, su tutti, la recente posizione di M. GOLDONI, *La materialità dei diritti sociali*, in *Dir. pubbl.*, 1, 2022, 141-169.

17 Altri autorevoli studiosi, invece, si sono espressi a sostegno dell'assenza di una distinzione strutturale fra diritti sociali e diritti di libertà proponendo delle distinzioni alternative. Fra tutti si veda M. LUCIANI, *Diritti sociali e integrazione europea*, in *Pol. dir.*, 3, 2000, p. 400 (nt. 4), secondo cui «non vi è diversità strutturale tra diritti (storicamente qualificati come) sociali e diritti (storicamente qualificati come) di libertà, ma fra diritti di difesa; diritti di partecipazione; diritti di partecipare ad un utile sociale; diritti a prestazione. Tutti i diritti (quale che sia la loro storica qualificazione come «sociali», «politici» o «di libertà») rientrano strutturalmente in una di queste categorie, e sovente anche in più d'una di esse».

18 Con riferimento alla relazione tra diritti inviolabili della persona e i doveri inderogabili dell'amministrazione v. M. MONTEDURO, *Doveri inderogabili dell'amministrazione e diritti inviolabili della persona: una proposta ricostruttiva*, in *PA Persona e Amministrazione*, 2, 2020, pp. 543-596 (nonché le ulteriori considerazioni di M.C. CAVALLARO, *Doveri inderogabili dell'amministrazione e diritti inviolabili della persona: appunti sul saggio di Massimo Monteduro*, in *ivi*, 1 2021, pp. 407-425).

19 La classificazione è da attribuire a G. PINO, *Diritti sociali. Per una critica di alcuni luoghi comuni*, cit., p. 503 (al quale si rimanda anche per i riferimenti degli autori che hanno sostenuto

Ciò che rileva maggiormente in questa sede non è tanto l'individuazione dell'esatto rapporto tra i due concetti in esame, ammesso che sia possibile individuare uno in modo stabile, visto il loro costante mutamento di forma e contenuto, quanto piuttosto ricordare che «*le classificazioni nei discorsi sui diritti non sono quasi mai innocenti (in considerazione al fatto che nel caso di specie sembrano alludere ad una realtà in cui soltanto i diritti di libertà possono considerarsi 'veri diritti', mentre i diritti sociali sembrano una categoria secondaria – o addirittura terziaria –, creati e successivamente tenuti in vita artificialmente da apparati burocratici)*»<sup>20</sup>.

Posto in ogni caso che, almeno con riferimento al contesto europeo, i diritti sociali «*non riguardano solo i soggetti deboli o svantaggiati, ma tutti i consociati*»<sup>21</sup>, l'effettiva tutela di quest'ultimi sembra affermarsi sempre più come un presupposto ineludibile sia per la sicurezza interna delle organizzazioni multilivello, sia per la piena titolarità dei diritti civili e politici dei cittadini. Nonostante negli ultimi anni le istituzioni internazionali ed europee abbiano inteso affrontare il complesso tema dei diritti sociali con maggiore attenzione, non può farsi a meno di notare come nella maggior parte dei Paesi occidentali il rapporto fra Stato, mercato e individuo risulta ancora oggi non poco tormentato<sup>22</sup>.

Poste tali premesse, prima di mettere a fuoco l'equilibrio tra garanzia dei diritti sociali e diritto pubblico dell'economia, è opportuno soffermarsi brevemente sulla nascita, sull'evoluzione nonché sui limiti dei principali 'pilastri' della tutela dei diritti sociali nell'ordinamento multilivello.

---

una o più posizioni tra quelle espresse).

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo "modello sociale europeo": più sobrio, solidale e sostenibile)*, cit., 2. Negli stessi termini v. anche A. GIORGIS, *Diritti sociali*, in *Dir. dir. pubbl.*, S. CASSESE (diretto da), vol. III, Milano, Giuffrè, 2006, p. 1905.

<sup>22</sup> Per alcuni spunti sul tema nel dibattito italiano si vedano S. GIUBBONI, *Diritti sociali e mercato. La dimensione sociale dell'integrazione europea*, Bologna, Il Mulino, 2003 e E. DICIOTTI, *Il mercato delle libertà*, Bologna, Il Mulino, 2006.

## 2. La tutela dei diritti sociali nell'ordinamento multilivello e il suo bilanciamento con il governo dell'economia

Come è noto, i diritti sociali non sono oggetto di una tutela diretta dalle convenzioni sui diritti umani e, come evidente ricaduta, sono considerati diritti sostanzialmente non giustiziabili dinanzi le Corti internazionali<sup>23</sup>.

Anche quando previsti in Carte dei diritti, come per esempio nel Patto delle Nazioni Unite sui diritti economici, sociali e culturali del 1996, questi diritti ricoprono in ambito internazionale un valore meramente programmatico a causa dell'assenza di organi preposti all'effettivo controllo sull'osservanza delle disposizioni in esse contenute<sup>24</sup>. Stante l'evidente inidoneità strutturale degli strumenti oggi offerti dal diritto internazionale per proteggere i 'diritti ad avere', l'idea di quest'ultimi come posizioni giuridiche rilevanti solo sul versante del diritto nazionale è oggi resa meno scontata in conseguenza del processo di integrazione europea dei diritti<sup>25</sup>.

Ancor prima di interrogarsi sulla portata del contributo offerto dagli strumenti eurounitari nella tutela di questi diritti, esigenze di sviluppo coerente della trattazione suggeriscono di ripercorrere brevemente il percorso che ha condotto l'UE a interessarsi di giustizia sociale<sup>26</sup>. Come è noto, durante i primi anni di vita dell'Unione i Paesi membri hanno inteso porre alla base del nascent-

23 Un approfondimento sui diritti sociali nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo è offerto da A. GUAZZAROTTI, *I diritti sociali nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2013, pp. 9-46.

24 Come ricordato da G. CORSO, *La protezione costituzionale dei diritti sociali*, cit., pp. 275-276 «[il Patto sui diritti economici, sociali e culturali] si limita a stabilire che gli Stati contraenti sottopongono rapporti periodici sulle misure prese in attuazione del patto al Consiglio economico e sociale, il quale può a sua volta trasmetterli alla Commissione dei diritti umani dell'ONU o sottoporli all'attenzione dell'Assemblea generale». Si precisa che un mero richiamo di carattere programmatico ai diritti sociali è contenuto anche nell'art. 25 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani del 1948 (DUDU) nonché al punto V della Dichiarazione del Millennio delle Nazioni Unite del 2000.

25 Sul ruolo dei diritti sociali nei processi di integrazione europea L. AZZENA, *L'integrazione attraverso i diritti. Dal cittadino italiano al cittadino europeo*, Torino, Giappichelli, 1998; F.A. CANCELLA, *Servizi di welfare e diritti sociali nella prospettiva di un'integrazione europea*, Milano, Giuffrè, 2010; M. LUCIANI, *Diritti sociali e integrazione europea*, cit., 367-405. Fra i recenti contributi con un taglio più generale sulle teorie dell'integrazione europea v. invece F. PATRONI GRIFFI, *Costituzioni, diritti e giudici nello scenario dell'integrazione europea*, in *Dir. pubbl. eur.*, 2, 2022, pp. 57-70; G. PITRUZZELLA, *Identità, linguaggio e integrazione europea*, in *Rivista AIC*, 1, 2023, pp. 107-122 e N. LUPO, *Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell'integrazione europea: verso un nuovo metodo di governo*, in *Dir. pubbl.*, 3, 2023, pp. 729-755.



te ordinamento esclusivamente la tutela dei quattro pilastri del mercato interno (libera circolazione dei capitali, delle merci, delle persone e dei servizi). Del resto, se si considera che la Comunità europea degli anni Cinquanta era formata da Stati fra loro culturalmente molto distanti e con l'esperienza del secondo conflitto globale ancora sulle spalle, risulta evidente come l'obiettivo dei Fondatori risultasse più lontano dalla prospettiva della realizzazione di una 'Unione Sociale Europea'<sup>27</sup>. L'attenzione delle istituzioni comunitarie sull'argomento, infatti, si è sviluppata «*molto lentamente e solo per gradi*»<sup>28</sup>. Inizialmente, i diritti sociali erano tenuti in considerazione nell'ordinamento europeo soltanto in funzione di alcuni atti specifici dal valore programmatico come, per esempio, la Carta comunitaria dei diritti fondamentali dei lavoratori del 1989 (inizialmente ostacolata dal Regno Unito) e nell'importante revisione della Carta sociale europea nel 1996. Successivamente, però, gli stessi hanno trovato una tutela più esplicita all'interno della componente sociale della Carta di Nizza del 2001<sup>29</sup> (e nella conseguente 'costituzionalizzazione' dei principi in essa contenuti per mezzo

---

26 Per una panoramica completa sulla tutela sovranazionale dei diritti sociali nell'ordinamento europeo si vedano fra gli altri i lavori di G. DE BÚRCA, B. DE WITTE (a cura di), *Social rights in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2005; G.S. KATROUGALOS, *The justiciability of social rights: the universalization of the European exception*, in *Eur. rev. publ. law*, 4, 2009, pp. 1481-1509; D.U. GALETTA, *La tutela dei diritti fondamentali (in generale, e dei diritti sociali in particolare) nel diritto UE dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 5-6, 2013, pp. 1175-1188; G. DELLA CANANEA, *Lex fiscalis europea*, in *Quad. cost.*, 1, 2014, pp. 7-21.

27 La questione è invece oggi affrontata da M. FERRERA, *Si può costruire una Unione sociale europea?*, in *Quad. cost.*, 3, 2018, pp. 567-589.

28 A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo "modello sociale europeo": più sobrio, solidale e sostenibile)*, cit., p. 2.

29 Per un recente studio sulla *Carta di Nizza* e la tutela multilivello dei diritti sociali v. M. LOSANA, *La Carta di Nizza e la tutela multilivello dei diritti sociali*, in *federalismi.it*, 5, 2023, pp. 27-52. Per un approfondimento sulla qualificazione dei diritti sociali attribuita dai Trattati si rimanda invece a M. LUCIANI, *Diritti sociali e integrazione europea*, cit., p. 377, secondo cui «[l]e previsioni dei Trattati non chiariscono se i diritti sociali cui fanno riferimento siano veri e propri diritti "comunitari" o non siano piuttosto semplici diritti "statali". Nel primo caso, ovviamente, avremmo diritti nuovi, che si aggiungerebbero a quelli già riconosciuti negli ordinamenti degli Stati membri, nel secondo avremmo invece la semplice integrazione dei diritti garantiti dagli Stati nell'ordinamento comunitario, ma i cittadini dell'Unione resterebbero titolari di un invariato patrimonio di diritti» (per una riflessione più ampia su questi temi si veda invece L. AZZENA, *L'integrazione attraverso i diritti. Dal cittadino italiano al cittadino europeo*, cit., *passim*).

del Trattato di Lisbona del 2007, il quale comunque li menziona tra gli obiettivi dell'Unione)<sup>30</sup>.

Non è facile comprendere se il processo di valorizzazione dei diritti sociali sia da intendere come causa o effetto dello stato di 'effervescenza costituzionale'<sup>31</sup> proprio dell'Unione europea tra gli anni Novanta e Duemila, ma risulta di tutta evidenza come il perseguimento di tale obiettivo sia stato uno dei motori trainanti del processo di integrazione europea. Tuttavia, per quel che rileva maggiormente ai fini di questa analisi, va messo in luce come il sogno di una pacifica convivenza tra «un'Europa dei mercanti e un'Europa sociale»<sup>32</sup> fosse destinato a infrangersi già sul nascere. Infatti, l'insanabile frattura tra Paesi 'debitori' e 'creditori' sorta a seguito della crisi del 2008 ha messo in evidenza come le politiche europee fossero troppo acerbe per preservare contemporaneamente gli interessi dell'Unione sul fronte economico e sociale<sup>33</sup>. In questo contesto, la 'morsa'<sup>34</sup> finanziaria con cui l'Unione ha provato a salvaguardare la stabilità

30 Sul processo di costituzionalizzazione dell'Unione si rimanda, per tutti, a U. DE SIERVO, *L'ambigua redazione della Carta dei diritti fondamentali nel processo di costituzionalizzazione dell'Unione Europea*, in *Dir. pubbl.*, 1, 2001, pp. 33-56 e A. GUAZZAROTTI, *Il ruolo dei diritti sociali (e dei giudici) nella "costituzionalizzazione dell'Unione europea"*, in *DPCE*, 1, 2014, pp. 55-75.

31 S. GIUBBONI, *L'insostenibile leggerezza del Pilastro europeo dei diritti sociali*, in *Pol. dir.*, 4, 2018, pp. 557-578, il quale si sofferma sulla «apparente contraddizione di una vasta affermazione dei diritti sociali a livello internazionale, con una vera e propria "effervescenza costituzionale" nell'Unione europea grazie alle nuove carte dei diritti e al Trattato di Lisbona, e insieme il trionfo globale del neoliberismo, inevitabilmente accompagnato da un'esplosione senza precedenti delle disuguaglianze sociali ed economiche». L'idea è esplorata anche da S. MOYN, *Not enough. Human Rights in an Unequal World*, Cambridge (MA), Harvard University Press, 2018, p. 202.

32 Il richiamo è al lavoro di A. SPADARO 2011, *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo "modello sociale europeo": più sobrio, solidale e sostenibile)*, cit., p. 3, che discorre di una «contrapposizione pericolosa e semplicistica fra due modelli entrambi inesistenti nella loro purezza: un'Europa dei mercanti e un'Europa sociale, col rischio che l'intero progetto politico dell'Unione Europea – imperfetto e gradualistico, ma unico ed esemplare nel quadro degli ordinamenti contemporanei – venga messo in crisi».

33 Sul tema M. FERRERA, *Si può costruire una Unione sociale europea?*, cit., pp. 567-568 evidenzia che «[l]'avvento della crisi finanziaria e la conseguente grande recessione hanno tuttavia bruscamente interrotto questa traiettoria di conciliazione fra Europa economica e sociale, risvegliando invece quella logica di economismo socialmente frigido [il riferimento è a F. MANCINI, *Principi fondamentali di diritto del lavoro nell'ordinamento delle comunità europee*, in *DCSI*, 4, 1986, pp. 587-601] che aveva caratterizzato alcune fasi pendenti del processo di integrazione" e che "quella convergenza socio-economica che doveva conseguire allo spirito di Maastricht e Nizza, e poi rilanciata dal Trattato di Lisbona, ha lasciato il posto a nuove divergenze e antagonismi, aprendo così a una linea di frattura tra i paesi creditori del Nord e i paesi debitori del Sud (la cosiddetta periferia)».

34 S. GIUBBONI, *L'insostenibile leggerezza del Pilastro europeo dei diritti sociali*, cit., p. 571. Sulla tutela dei diritti sociali in tempi di crisi v. anche D. MORANA, *I diritti a prestazione in tempo di crisi:*

degli Stati maggiormente esposti alla crisi (e conseguentemente dell'intera struttura economica europea) non ha potuto che arrestare il processo di ampliamento dei diritti sociali. Ma non solo: la crisi dello scorso decennio ha anche innescato un meccanismo di «crescente perdita di interesse [delle istituzioni europee] per la dimensione politica e materiale dei diritti sociali»<sup>35</sup> giustificato dall'idea per cui «non ci sono diritti quesiti che tengano, quando le risorse mancano»<sup>36</sup>.

All'indomani della crisi, in un contesto ormai di generale sfiducia sul futuro impegno europeo sul fronte dei diritti sociali, si è inteso ritornare sul progetto volto a «completare l'Unione economica e monetaria dell'Europa»<sup>37</sup> attraverso una consultazione pubblica sull'idea di un Pilastro sui diritti sociali (PEDS).<sup>38</sup>

I risultati di tale consultazione sono stati condensati all'interno di una raccomandazione<sup>39</sup> e di una proclamazione interistituzionale (fra Commissione, Consiglio e Parlamento)<sup>40</sup>, ma il nuovo Pilastro non si è dimostrato in grado di superare l'ormai caratteristica 'inconsistenza'<sup>41</sup> delle politiche europee in materia di diritti sociali. Infatti, la scelta di affidare la tutela delle sempre più richie-

---

*istruzione e salute al vaglio dell'effettività*, in *Rivista AIC*, 4, 2013, pp. 1-12; E. PAVOLINI, M. RAITANO, *L'Europa mediterranea fra diritti sociali e crisi economica: il welfare state ai tempi dell'austerità. Un'introduzione*, in *Meridiana*, 83, 2015, pp. 9-30 e A.M. POGGI, *Crisi economica e crisi dei diritti sociali nell'Unione Europea*, in *Rivista AIC*, 1, 2017, pp. 1-16. Invece, tra i più rilevanti contributi nella letteratura internazionale si veda S. CIVITARESE, S. HALLIDAY (a cura di), *Social Rights in the Age of Austerity*, Abingdon, Routledge, 2017.

35 M. GOLDONI, *La materialità dei diritti sociali*, cit., p. 143.

36 G. CORSO, *La protezione costituzionale dei diritti sociali*, cit., 2014, p. 279.

37 Commissione europea ('relazione dei cinque Presidenti'), *Completare l'Unione economica e monetaria dell'Europa*, Bruxelles, 2023, reperibile su <https://eur-lex.europa.eu>.

38 Commissione europea, *Avvio di una consultazione su un pilastro europeo dei diritti sociali*, COM(2016), Bruxelles, reperibile su <https://eur-lex.europa.eu>.

39 Commissione europea, *Comunicazione della commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni (Istituzione di un pilastro europeo dei diritti sociali)*, Bruxelles, 2017, reperibile su <https://commission.europa.eu> (visitato il 16 novembre 2023). In particolare, all'esito della consultazione sono state individuate quattro grandi questioni che il Pilastro avrebbe dovuto affrontare: "i) le conseguenze sociali della crisi, tra cui l'aumento della povertà e dell'esclusione sociale, le disuguaglianze e la disoccupazione, il basso livello di crescita competitiva, ii) il futuro del loro e l'emergente mercato del lavoro digitale; iii) l'evoluzione demografica, ossia l'invecchiamento della popolazione europea; iv) la divergenza economica tra Stati membri".

40 Parlamento Europeo, Consiglio dell'Unione europea, Commissione europea, *Pilastro europeo dei diritti sociali* 2017, reperibile su <https://commission.europa.eu>.

41 S. GIUBBONI, *L'insostenibile leggerezza del Pilastro europeo dei diritti sociali*, cit., p. 561 si riferisce al Pilastro europeo dei diritti sociali come un testo dalla «evidente – e del resto già proclamata – inconsistenza e irrilevanza politica».

ste istanze sociali a soli strumenti di *soft law* non solo non ha convinto i primi commentatori dell'iniziativa<sup>42</sup>, ma è stata intesa persino come un fattore di indebolimento della Carta europea dei diritti fondamentali<sup>43</sup>.

Anche a volere accettare la prospettiva volta a rintracciare all'interno del PEDS alcuni 'semi nascosti'<sup>44</sup> che un domani potrebbero germogliare in favore della realizzazione di un'Unione sociale europea, a oggi non può che ritenersi ancora valido l'assunto per cui «*i diritti sociali sono tutelati, quando lo sono, nell'ambito di ciascuno Stato*»<sup>45</sup>.

Dunque, almeno allo stato dell'arte, le soluzioni per la tutela dei diritti sociali sembrerebbero doversi ricercare all'interno degli strumenti offerti dagli ordinamenti statali. Nella dimensione nazionale, tuttavia, il tema della protezione di questi diritti incontra problemi non meno rilevanti di quelli rappresentati nel contesto internazionale ed europeo, in quanto finisce in primo luogo per essere attratto nella più ampia questione della crisi identitaria dei legislatori delle democrazie occidentali.<sup>46</sup>

42 Per altre analisi in chiave critica sul contenuto del Pilastro europeo dei diritti sociali cfr. anche G. GOTTI, *L'implementazione partecipata del Pilastro europeo dei diritti sociali: "nuovo inizio" e vecchi problemi*, in *Rivista AIC*, 1, 2021, pp. 166-198 e N. MACCABIANI, *Il duplice "stress test" del Pilastro europeo dei diritti sociali nell'UEM in via di completamento: nuove iniziative, vecchie questioni*, in *federalismi.it*, 24, 2018, pp. 2-37.

43 In tal senso A.-O. COZZI, *Perché il pilastro europeo dei diritti sociali indebolisce la Carta europea dei diritti fondamentali*, in *Quad. cost.*, 2, 2018, pp. 516-518, secondo cui «[r]iscrivendo l'ennesimo elenco di diritti sociali, per di più in forma di obiettivi politici, si finisce per scolorire i diritti di analogo contenuto della Carta e per confonderne ulteriormente il regime giuridico. Il rischio è che le norme sociali della Carta siano ridotte a mere proclamazioni, e non vedano affermata la loro forza giuridica». Una prospettiva simile è fatta propria anche da S. GIUBBONI, *L'insostenibile leggerezza del Pilastro europeo dei diritti sociali*, cit., p. 574, il quale evidenzia che «la sola costituzionalizzazione formale dei diritti sociali – in un contesto normativo che favorisce sistematicamente politiche di de-socializzazione e di de-solidarizzazione dei rapporti tra gli stati membri – rischia addirittura di avere effetti perversi, come dimostra la giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea ... [che si è dimostrata] incapace di svolgere quella funzione di bilanciamento tra contrapposte istanze che, sia pure con crescenti difficoltà, sono riusciti invece in molti casi a esprimere i giudici costituzionali nazionali». Con particolare riferimento a quest'ultima prospettiva, si rimanda alle riflessioni di R. BIN, *Critica della teoria dei diritti*, Milano, Franco Angeli, 2018, pp. 97-98 sulla circostanza per cui la CGUE non sia stata istituita per proteggere i diritti fondamentali, quanto piuttosto le libertà di mercato.

44 In questi termini, M. FERRERA, *Si può costruire una Unione sociale europea?*, cit., p. 575.

45 G. CORSO, *La protezione costituzionale dei diritti sociali*, cit., p. 276.

46 Fra gli studi più rilevanti sulla 'crisi della legge' nella letteratura italiana G. MEOLI, *Il declino della legge*, Roma, Treccani, 2013; N. IRTI, *Un diritto incalcolabile*, Torino, Giappichelli, 2016 e G. STELLA, *Crisi della legge e potere del giudice*, Sesto San Giovanni, Mimesis, 2020.

Se si guarda più da vicino lo scenario italiano, emerge come il compito di individuare un bilanciamento fra diritti sociali e governo dell'economia sia affidato principalmente alla giurisprudenza della Corte costituzionale (e alle sue oscillazioni)<sup>47</sup> nonché spesso alla creatività dei giudici di merito di ogni ordine e grado<sup>48</sup>. Sempre nel contesto nazionale, l'effettività della tutela di questi diritti dipende poi da altri temi di notevole ampiezza e complessità che questo contributo può limitarsi soltanto a mettere in evidenza, come per esempio la *vexata quaestio* della garanzia di livelli essenziali di prestazioni (LEP) nell'ambito dell'autonomia differenziata su cui si discute in letteratura da oltre un ventennio<sup>49</sup>.

Poiché in questa sede non è possibile addentrarsi all'interno delle innumerevoli intersezioni fra politica, diritto ed economia inevitabilmente ricollegate alla materia, ci si limiterà a rappresentare come l'ordinamento italiano abbia inteso definire il rapporto tra la sostenibilità finanziaria e protezione delle istanze sociali.

### **3. La tutela dei diritti sociali nella giurisprudenza della Corte costituzionale**

Nelle pagine precedenti si è messo in luce come la tutela dei diritti sociali presenti limiti abbastanza evidenti in ogni dimensione dell'ordinamento multili-

---

47 La prospettiva della 'Corte costituzionale legislatore' è stata da ultimo affrontata da N. PALAZZO, *La Corte costituzionale legislatore*, in *Riv. it. dir. pubbl.*, 1, 2023, pp. 189-218.

48 Per due visioni tra loro contrapposte sul ruolo della giurisprudenza creativa v., da un lato, L. FERRAJOLI, *Contro la giurisprudenza creativa*, in *Quest. giust.*, 4, 2016, pp. 13-32 (il quale parla di «*ribaltamento in sopra-ordinazione della subordinazione dei giudici alla legge*») e, dall'altro, R. PARDOLESI, G. PINO, *Post-diritto e giudice legislatore. Sulla creatività della giurisprudenza*, in *Foro it.*, 5, 2017, pp. 113-122 (il quale, riprendendo le parole di N. LIPARI, *Il giudice legislatore*, in *Foro It.*, 1, 2017, 492-493, intendono il fenomeno come un «*significativo momento di emersione di un processo inarrestabile in cui la teoria delle fonti del diritto trova all'un tempo la sua morte e la sua resurrezione*»).

49 All'interno della vastissima e imponente letteratura sull'argomento si vedano, tra gli altri, C. PINELLI, *Sui "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" (art. 117, co. 2, lett. m Cost.)*, in *Dir. Pubbl.*, 3, 2002, pp. 881-907; A. D'ALOIA, *Diritti e stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, 6, 2003, pp. 1063-1140; V. MOLASCHI, *I rapporti di prestazione nei servizi sociali. Livelli essenziali delle prestazioni e situazioni giuridiche soggettive*, Giappichelli, Torino, 2008; G.M. FLICK, *La tutela costituzionale del malato non autosufficiente: le garanzie sanitarie dei LEA, il "pericolo" dei LEP*, in *Rivista AIC*, 2, 2023, pp. 244-249 e F. MANGANARO, *Dalla cittadinanza alle cittadinanze. Questioni su un concetto poliformico*, in *ambienteditto.it*, 4, 2022, pp. 323-334.

vello (seppur a causa di problemi distinti nel contesto nazionale, europeo e internazionale). La maggior parte degli aspetti critici finora esaminati sembrano tuttavia combinarsi nel momento in cui il soggetto chiamato a far fronte alle diverse istanze risolvibili sul fronte statale finisce per essere, come anticipato, la Corte costituzionale e non invece il legislatore.

La principale difficoltà che si presenta risulta piuttosto evidente: poiché tali diritti consistono nella maggior parte dei casi in 'pretese a prestazioni', il loro soddisfacimento richiede all'evidenza un costo e – come ricaduta – un bilanciamento fra le diverse istanze delle società e le risorse economiche disponibili. In tale scenario – ed è qui che il problema assume proporzioni di carattere sistemico – qualsiasi giudizio sulla spettanza o meno di un dato diritto a una parte della popolazione non può che tradursi inevitabilmente in una valutazione sul suo 'costo'. Posto che le ricostruzioni tradizionali che hanno inteso circoscrivere il problema del 'costo delle sentenze' ai soli diritti sociali<sup>50</sup> si scontrano oggi con prospettive più moderne volte a sostenere l'idea per cui, nella sostanza, tutti i diritti finiscono per 'costare'<sup>51</sup> (elevando così il problema a questione di ordine generale), ragioni di coerenza argomentativa suggeriscono di delimitare comunque l'analisi alla tutela dei diritti sociali<sup>52</sup>.

---

50 Questa idea è ben descritta G. CORSO, *La protezione costituzionale dei diritti sociali*, cit., p. 277. Sempre secondo la prospettiva dell'Autore: «[i]l diritto di libertà ha un costo quando viene violato; il diritto sociale ha un costo quando viene soddisfatto, e quindi ogni volta che viene esercitato e aspira alla sua attuazione».

51 G. PINO, *Diritti sociali. Per una critica dei luoghi comuni*, p. 507, secondo cui «[d]unque, tutti i diritti costano. Certo, è vero che per i diritti sociali i costi sono più evidenti, più visibili, mentre per i diritti di libertà i costi sono in qualche modo sommersi (anche se non è sempre così)». La stessa idea è condivisa anche da M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, 3, 2016, p. 8, secondo cui «sarebbe più corretto qualificare tutti i diritti come risorse giuridicamente scarse (nel senso che il loro godimento non è illimitato), condizionate alla disponibilità di risorse economicamente scarse (nel senso che sono le decisioni di bilancio che determinano le opportunità di godimento dei diritti)».

52 Tra i principali contributi volti ad approfondire problema della quantificazione del 'costo' delle pronunce della Consulta si vedano, tra gli altri, C. COLAPIETRO, *La giurisprudenza della Corte costituzionale nella crisi dello stato sociale*, cit., 1996, *passim*; D. BIFULCO, *L'inviolabilità dei diritti sociali*, Napoli, Jovene, 2003; M. TROISI, *La quantificazione del «costo» delle pronunce della Corte costituzionale in materia di diritti*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2, 2019, pp. 353-366 e Id., *Le pronunce che costano. Poteri istruttori della Corte costituzionale e modulazione delle conseguenze finanziarie delle decisioni*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020.

La giurisprudenza costituzionale è stata chiamata già nei suoi primi decenni di attività a individuare meccanismi di contemperamento fra gli interessi economici e il soddisfacimento di diritti che potessero supplire alla 'insostenibile leggerezza' del legislatore.

Con particolare riferimento alla tutela dei diritti sociali, a partire dagli anni Settanta la Consulta ha avvertito la necessità di affrontare il tema attraverso l'elaborazione di un *corpus* di principi specifici costruito sulla base di una combinazione tra il principio di ragionevolezza e quello di gradualità<sup>53</sup> (e un utilizzo frequente del potere di modulazione degli effetti nel tempo delle proprie sentenze)<sup>54</sup>.

Potendo rinviare l'analisi dell'evoluzione delle molteplici 'tecniche argomentative e decisorie' impiegate dalla Consulta *in subiecta materia* fino al primo decennio degli anni Duemila a trattazioni a più approfondite<sup>55</sup>, l'analisi proposta intende tenere in considerazione il percorso compiuto dalla giurisprudenza costituzionale a partire dall'indomani della crisi finanziaria del 2008. Come è noto, la crisi globale determinata dallo scoppio della bolla immobiliare statunitense non ha imposto soltanto una rimodulazione complessiva delle priorità e degli assetti dell'Unione<sup>56</sup>, ma ha anche condotto il legislatore italiano a modifi-

---

53 Come ricordato da M. TROISI, *La quantificazione del «costo» delle pronunce della Corte costituzionale in materia di diritti*, cit., pp. 355, la gradualità può assumere due distinti significati nel contesto dei diritti sociali. In particolare, con questo termine può farsi riferimento sia al 'grado di realizzazione' di questi diritti che il giudice può stabilire attraverso bilanciamento tra la prestazione dovuta e gli altri elementi in conflitto (gradualità come 'variabilità' del grado di realizzazione), sia alla progressiva intensificazione del soddisfacimento del diritto sociale (gradualità come 'attuazione parziale' del diritto).

54 Per uno studio recente sull'argomento si veda F. ZAMMARTINO, *Corte costituzionale e nuovi sviluppi sulla modulazione temporale degli effetti delle sentenze di annullamento*, in *Nuove Autonomie*, 2, 2021, pp. 359-376 mentre per una riflessione critica sull'esercizio di tale potere nella recente giurisprudenza del Consiglio di Stato si rimanda a M. MATASSA, *Il Consiglio di Stato "immagina il nuovo regime giuridico delle concessioni demaniali"*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 5-6, 2021, spec. pp. 834-840; Id., *La disciplina delle concessioni balneari e l'evaporazione del diritto liquido*, in *federalismi.it*, 10, 2023, spec. pp. 162-166 e la letteratura in materia ivi citata.

55 M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, cit., spec. pp. 9-10. Più in generale, per ripercorrere i principali interventi della Corte costituzionale in materia si rimanda a M.C. CAVALLARO, *Doveri inderogabili dell'amministrazione e diritti inviolabili della persona: appunti sul saggio di Massimo Monteduro*, cit., pp. 420-421.

56 Un'efficace ricognizione dei principali interventi europei di risposta alla crisi è offerta da E. CHITI, *Le risposte alla crisi della finanza pubblica e il riequilibrio dei poteri dell'Unione*, in *Giorn. dir.*

care in senso restrittivo l'art. 81 della Carta attraverso la costituzionalizzazione del principio del pareggio di bilancio<sup>57</sup>. Il Giudice delle leggi è stato così chiamato a trovare un nuovo punto di equilibrio tra due conseguenze antitetiche prodotte dagli stessi eventi: da un lato, la crisi ha inevitabilmente comportato il sorgere di una più intensa richiesta di interventi di tipo assistenziale da parte soprattutto delle fasce più deboli della popolazione; e, dall'altro, essa ha reso quanto mai necessario il rispetto dei vincoli di spesa imposti dall'ordinamento europeo ormai tutelati con una disposizione costituzionale dall'alto valore precettivo<sup>58</sup>.

In tale contesto, per quanto sia difficile orientarsi all'interno delle diverse oscillazioni riscontrabili nell'ultimo decennio di giurisprudenza costituzionale in materia, può evidenziarsi come la Corte non abbia mai abbandonato il ruolo di «garante della protezione del contenuto ragionevole»<sup>59</sup> di questi diritti. Cionondimeno, pur lasciando ferma l'idea di un nucleo essenziale volto a garantire le necessarie

---

amm., 3, 2011, pp. 311-315 e G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, in *Quad. cost.*, 1, 2012, pp.9-49.

57 Per un approfondimento in chiave critica sul tema si rimanda a A. BRANCASI, *L'introduzione del principio del c.d. Pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Quad. cost.*, 1, 2012, pp. 108-111; D. CABRAS, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: una regola importante per la stabilizzazione della finanza pubblica*, in *ivi*, 1, 2012, pp. 111-115 e R. DICKMANN, *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in *federalismi.it*, 4, 2012, pp. 1-55; mentre sulla formulazione originaria dell'art. 81 della Costituzione si rinvia per tutti a N. LUPO, *Costituzione e bilancio. L'articolo 81 della Costituzione tra attuazione, interpretazione e aggiramento*, Luiss University Press, Roma, 2007.

58 A tale ragionamento potrebbe in astratto obiettarsi come il rispetto dei vincoli di spesa sarebbe dovuto essere un elemento già di per sé 'pregnante' all'interno delle valutazioni del Giudice delle Leggi già prima delle modifiche introdotte con la l. cost. 20 aprile 2012, n. 1, in funzione degli impegni presi sul fronte eurounitario. Tuttavia, come ricorda M.C. CAVALLARO, *Doveri inderogabili dell'amministrazione e diritti inviolabili della persona: appunti sul saggio di Massimo Monteduro*, cit., pp. 420: «[...] se guardiamo all'esperienza interna è questa [il conflitto tra diritti e finanza pubblica] la ragione che ha indotto la Corte costituzionale a formulare la nota teoria dei controlimiti, il cui scopo potrebbe essere appunto quello di arginare l'onda espansiva di una normativa europea che avrebbe finito con l'imporre, anche al nostro giudice delle leggi, il primato dei principi di matrice europea nel bilanciamento con i diritti costituzionalmente protetti». Per un approfondimento sulla teoria dei controlimiti si rimanda, su tutti, a M. LUCIANI, *Il brusco risveglio. I controlimiti e la fine mancata della storia costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2, 2016, pp. 1-20.

59 M. GOLDONI, *La materialità dei diritti sociali*, cit., p. 144. L'Autore giunge a tale conclusione partendo dal presupposto secondo cui «[i]l ruolo della Corte costituzionale nella protezione dei diritti sociali si è fatto più visibile in quanto le capacità e il carisma necessari per porre un argine ai segnali di cambiamento costituzionale provenienti dall'ambiente esterno si possono ritrovare solamente in tale istituzione».



prestazioni sul versante sociale indipendentemente rispetto alla presenza di disposizioni legislative volte a prevederle<sup>60</sup> (e dunque, in quanto inviolabile, la possibilità di fare valere in giudizio il diritto senza il tramite della legislazione positiva),<sup>61</sup> nell'ultimo decennio il principio di contenimento della spesa pubblica ha acquisito inevitabilmente una nuova centralità nelle valutazioni della Corte costituzionale. Si pensi, per esempio, al bilanciamento fra tutela della salute e coordinamento della spesa pubblica individuato dalla Consulta nei primi anni dello scorso decennio, quando si è ritenuto che il legislatore statale potesse imporre alle Regioni vincoli di spesa «*per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari*»<sup>62</sup>.

Al di là dell'individuazione dei livelli minimi di prestazione, il cui dibattito è oggi più vivo che mai in funzione dell'istituzione di un Comitato tecnico governativo *ad hoc*, negli ultimi anni la Corte ha dimostrato l'intenzione di voler rivalutare in senso ampliativo il carattere 'finanziariamente condizionato' dei diritti sociali. In particolare, in occasione di un giudizio ricollegato alla legittimi-

---

60 La Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittima una norma legislativa regionale non idonea ad assicurare il finanziamento del servizio di trasporto degli studenti disabili, osservando che la discrezionalità del legislatore non potesse incidere «sull'indicato «nucleo indefettibile di garanzie» che questa Corte ha già individuato quale limite invalicabile all'intervento normativo discrezionale del legislatore» (Corte cost., sent. 26 febbraio 2010, n. 80).

61 Tra i più autorevoli autori che hanno approfondito l'argomento si vedano G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Torino, Einaudi, 1992; S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, Laterza, 2012 e N. LIPARI, *Il diritto civile tra legge e giudizio*, Milano, Giuffrè, 2017. Per una ricognizione del dibattito sul tema della tutelabilità diretta in sede di giudizio dei diritti riconosciuti nella Costituzione si veda invece M.C. CAVALLARO, *Riflessioni sulle giurisdizioni*, Milano, CEDAM, 2018, 104 (e la letteratura ivi citata).

62 Si vedano, *ex multis*, le sentenze della Corte cost., 14 aprile 2012, n. 91 e 9 luglio 2013, n. 180. Tra le pronunce più significative della Corte in materia di tutela del diritto alla salute v. anche la sent. 12 luglio 2005, n. 275, nella quale si è affermato che «*al pari di ogni altro diritto costituzionale a prestazioni positive, il diritto a trattamenti sanitari, essendo basato su norme programmatiche che impongono al legislatore un obbligo costituzionale all'attuazione della tutela della salute, diviene per il cittadino 'pieno e incondizionato' nei limiti in cui lo stesso legislatore, attraverso una non irragionevole opera di bilanciamento fra i valori costituzionali e di commisurazione degli obiettivi conseguentemente determinati alle risorse esistenti, predisponga adeguate possibilità di fruizione delle prestazioni sanitarie*». Cionondimeno, la stessa sentenza sembra poi arretrare di fronte ai limiti ricollegati all'effettiva tutelabilità dei diritti sociali in assenza delle necessarie risorse economiche nella parte in cui evidenzia che «*l'esigenza di assicurare la universalità e la completezza del sistema assistenziale nel nostro Paese si è scontrata, e si scontra attualmente, con la limitatezza delle disponibilità finanziarie che annualmente è possibile destinare, nel quadro di una programmazione generale degli interventi di carattere assistenziale e sociale, al settore sanitario*».

tà costituzionale di una norma volta a consentire le risorse destinate a garanzia del diritto allo studio «*nei soli limiti della disponibilità finanziaria*»<sup>63</sup>, la Consulta si è spinta ad affermare che «*è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione*»<sup>64</sup>. Ancor più di recente, in materia di riconoscimento del diritto alla salute del cittadino, si è affermata l'idea della «*trasversalità e primazia della tutela sanitaria rispetto agli interessi sottesi ai conflitti finanziari tra Stato e Regioni in tema di finanziamento dei livelli essenziali*»<sup>65</sup>.

Risulta difficile comprendere se l'innegabile apertura della Corte costituzionale sia determinata dalla rivalutazione sostanziale di alcuni valori rispetto ad altri o solo dalla ritrovata (e, occorre sottolineare, ingiustificata) rilassatezza con cui il legislatore – vedendo allontanare lo spettro dell'*austerità* in favore di una nuova solidarietà europea – ha interpretato in anni recenti il principio della sostenibilità del debito pubblico. Ciò non toglie che, al di là dell'indispensabile ruolo svolto dalla Consulta per assicurare l'effettività dei diritti sociali, l'unica strada che potrà ritenersi soddisfacente per raggiungere in astratto livelli minimi di tutela è quella di un'attenta e ponderata programmazione di risorse.

#### 4. La tutela degli 'interessi' intergenerazionali tra questioni antiche e nuove aperture

Va rilevato che l'ostacolo più rilevante per raggiungere un grado di protezione soddisfacente dei diritti sociali non è rappresentato oggi soltanto dalla ricerca del giusto bilanciamento fra le esigenze di sostenibilità finanziaria del Paese e di sostegno attivo al cittadino e neppure dal rapporto di quest'ultime politiche con le risorse economiche disponibili in un dato momento. Costituisce un ostacolo, infatti, anche (e soprattutto) il mantenimento generazionale di un livello minimo di diritti<sup>66</sup>. Quello dei rapporti intergenerazionali è un tema

63 Art. 6, comma 2-bis, della legge della Regione Abruzzo 15 dicembre 1978, n. 78, così come modificato dall'art. 88, comma 4, della legge della Regione Abruzzo 26 aprile 2004, n. 15.

64 Corte cost., sent. 16 dicembre 2016, n. 275.

65 Corte cost., sent. 10 aprile 2020, n. 62.

66 Per un'analisi di ampio respiro sulle principali questioni di natura filosofica-giuridica ricollegate alla responsabilità intergenerazionale si rimanda a R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, Franco Angeli, 2008; A. D'ALOIA

risalente che, in considerazione dell'ampia portata e astrattezza delle diverse questioni ad esso ricollegate, affonda le proprie radici in un dibattito di matrice tendenzialmente etico-filosofica che ancora oggi pervade diversi aspetti della materia<sup>67</sup>. In questa sede, dovendo circoscrivere non poco il perimetro dell'analisi, si intende mettere in evidenza come tema della solidarietà generazionale sia stato oggetto nel corso dell'ultimo ventennio di un percorso di 'giuridicizzazione' da ultimo culminato con le modifiche all'art. 9 Cost. apportate con legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1<sup>68</sup>. Come è noto, infatti, il legislatore costituzionale non si è limitato a imporre alla Repubblica il compito di tutelare «l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi», ma ha inteso specificare come tale compito dovesse essere perseguito «anche nell'interesse delle future generazioni»<sup>69</sup>. Comprendere l'esatta portata di queste ultime sei parole si rivela però un compito

---

e R. BIFULCO, *Le generazioni future come nuovo paradigma del diritto costituzionale*, in *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, ID. (a cura di), Napoli, Jovene, 2008, IX-XXV e A. D'ALLOIA, (voce) *Generazioni future*, in *Enc. dir.*, Ann., IX, Milano, 2016, 331-389.

67 Sugli argomenti che hanno spinto il tema delle nuove generazioni dal dibattito etico-filosofico a quello giuridico in senso stretto si veda A. D'ALLOIA, (voce) *Generazioni future*, cit., p. 357, secondo cui «questo tema è penetrato sul terreno delle politiche sociali ed economiche, e della (ri)strutturazione dei sistemi di welfare, che, in quanto intrinsecamente fondati sulla ricerca di un contemperamento tra interessi del presente e garanzie di sostenibilità di lungo termine dei suoi meccanismi, rappresentano un indicatore assai attendibile di come una società percepisce il tempo e il rapporto tra presente e futuro».

68 La quale ha aggiunto all'ultimo comma dell'art. 9 il seguente capoverso: «[la Repubblica] Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali».

69 Per un'analisi ampia e varia volta ad approfondire il tema dell'ingresso delle 'generazioni future' in Costituzione si rimanda anzitutto alla sezione speciale di *BioLaw Journal*, 2, 2022, 1-6 e 73-281 (con particolare riferimento a contributi di A. D'ALLOIA, F. G. MENGA, C. D'ORAZI, A. LAURO, V. ZAMBRANO, F. GALLARATI, M. MALVICINI, S. FANNI, I. RIVERA, F. MORGANTI e A. VALASTRO). Tra gli altri lavori che hanno inteso approfondire l'argomento con tagli più specifici si rimanda a R. MONTALDO, *La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?*, in *federalismi.it*, 13, 2022, 187-212; D. PORENA, «Anche nell'interesse delle generazioni future». Il problema dei rapporti intergenerazionali all'indomani della revisione dell'art. 9 della Costituzione, in *ivi*, 15, 2022, pp. 121-143; G. SCARSELLI, *I nuovi artt. 9 e 41 Cost.: centralità dell'uomo e limiti di revisione costituzionale*, in *giustiziasieme.it*, 2022; G. AMOROSO, *L'"interesse delle future generazioni" come nuovo parametro costituzionale*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 3, 2022, 431-439; A. MOLFETTA, *L'interesse delle generazioni future oltre la riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Rivista AIC*, 2, 2023, pp. 222-243; F. CIRILLO, «Anche nell'interesse delle future generazioni»? Un'indagine sul richiamo alla posterità, in *DPCE online*, 2, 2023, 641-668; ID., *L'interesse delle future generazioni: ragionamenti fallaci e interpretazioni sostenibili*, in *ambienteditto.it*, 2, 2023, pp. 319-338; C. GIANNACCARI, *Diritti delle generazioni future o doveri delle generazioni presenti? Giustizia e responsabilità sotto la lente del cambiamento climatico*, in *BioLaw Journal*, 2, 2023, pp. 179-195.

tutt'altro che agevole, in quanto – oltre a sollecitare delle riflessioni sul rinnovato ruolo delle costituzioni moderne di fronte al rapporto tra ‘tempo’ e ‘diritto’<sup>70</sup> – l'argomento richiede di misurarsi con una moltitudine di questioni oggetto di un vivace e non del tutto esaurito confronto dottrinale. L'approfondimento del tema non richiede soltanto di comprendere quale sia l'effettiva posta in gioco nella sfida della tutela dei rapporti intergenerazionali, questione che coincide soltanto in parte con quanto messo in evidenza nelle pagine precedenti con riferimento ai diritti sociali, ma anche ripercorrere il dibattito dottrinale che sembra essere stato raccolto dal legislatore costituzionale. Segnatamente, prima ancora di proporre un inquadramento sistematico della disposizione novellata dalla legge cost. 1/2022, si ritiene opportuno interrogarsi sul significato del riferimento alle ‘future generazioni’ con l'intento di mettere successivamente a fuoco le ragioni per cui a queste ultime sia stato riconosciuto un ‘interesse’ (e occorrerà capire quale accezione) in luogo di un ‘diritto’<sup>71</sup>.

Anzitutto, con riferimento al primo profilo, occorre evidenziare che il riferimento alle ‘future generazioni’ contenuto all'interno dell'art. 9 Cost. non sembra sovrapponibile *tout court* al principio di ‘solidarietà intergenerazionale’<sup>72</sup>

---

70 M. BRETONI, *Diritto e tempo nella tradizione europea*, Roma-Bari 1994. Per un'analisi sintetica dall'altissimo valore culturale volta ad approfondire il rapporto tra tempo e diritto nel prisma dei rapporti intergenerazionali si veda A. SPADARO, *L'amore dei lontani: universalità e intergenerazionalità dei diritti fondamentali fra ragionevolezza e globalizzazione*, in *Dir. Soc.*, 2, 2008, spec. pp. 169-175.

71 Tra i contributi più rilevanti che hanno affrontato le principali questioni giuridiche ricollegate al tema delle future si rimanda, oltre ai già citati lavori di BIFULCO e D'ALOIA (nt. 66), alle diverse posizioni espresse da M. LUCIANI, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in *Dir. soc.*, 2, 2008, pp.145-167 e G. GEMMA, *Diritti delle generazioni future: necessità e limiti di una loro tutela giuridica*, in *ivi*, 3, 2020, pp. 427-475.

72 Sul tema si vedano, tra gli altri, i lavori di G. PALOMBINO, *Il principio di equità generazionale. La tutela costituzionale del futuro*, Milano, Mondadori, 2022; ID., *La tutela delle generazioni future nel dialogo tra legislatore e Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, 24, 2020, 242-272; R. DE CARIA, *Il principio della solidarietà tra generazioni tra mutualizzazione dei debiti e divieto di finanziamento monetario*, in *Rivista AIC*, 3, 2021, pp. 120-140; A. PIRNI, *Diritti infiniti e doveri limitati? Per una fondazione del dovere di giustizia tra le generazioni*, in *E&P*, 2, 2021, pp. 703-718; I. CIOLLI, *Garantire le pensioni alle generazioni future: le aporie della solidarietà intergenerazionale e le responsabilità della politica*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 3, 2022, pp. 479-487.

già messo a fuoco dalla giurisprudenza costituzionale con riferimento – anche se non esclusivo<sup>73</sup> – ai corollari derivanti dai vincoli di cui all'articolo 81 Cost.

Le ragioni poste alle base di tale distinzione appaiono ben visibili. Nonostante la maggiore centralità acquisita dal tema all'interno della giurisprudenza della Consulta, il principio di equità intergenerazionale non ha potuto che mantenere una certa astrattezza in quanto è stato sempre ricavato attraverso altri principi eterogenei provvisti una tutela costituzionale espressa. Del resto, almeno fino all'adozione della legge cost. 1/2022, le istituzioni non hanno avuto ragione di circoscrivere ad un preciso frangente temporale i beneficiari delle misure intergenerazionali: le politiche di contenimento della spesa pubblica, così come quelle di *welfare* e di tutela dell'ambiente sono state pensate per rivolgersi a tutti i presenti così come a tutti gli individui di un futuro indeterminato. Per contro, l'accoglimento all'interno della Carta fondamentale di un richiamo esplicito alle 'future generazioni' richiede all'interprete uno sforzo ulteriore orientato non solo a comprendere quali interessi la nuova disposizione voglia tutelare (se solo quelli ambientali o delle future generazioni in quanto tali), ma anche a circoscrivere nel tempo i destinatari di tale rinnovata forma di tutela.

Sul primo versante, potendo rinviare un approfondimento sul contenuto degli interessi delle future generazioni alle successive pagine, si ritiene opportuno evidenziare come la portata dell'enunciato si presti a soluzioni interpretative tra loro profondamente diverse<sup>74</sup>. In particolare, seguendo un approccio argomentativo di tipo 'topografico' (*saedes materiae*), la tutela costituzionale dei posteri potrebbe intendersi come confinata alla sola materia delle politiche ambientali in funzione del periodo precedente rivolto alla tutela «*[del]l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi*»; d'altro canto, attraverso una lettura più ampia del testo sarebbe possibile affermare una protezione costituzionale delle generazioni del

---

<sup>73</sup> Il punto è affrontato da G. ARCONZO, *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale. Al crocevia tra gli art. 38, 81 e 97 Cost.*, in *Osservatorio AIC*, 3, 2018, 627-646.

<sup>74</sup> Tra i primi commentatori ad evidenziare la questione cfr. G. SORBINO, *Le future generazioni entrano nella Costituzione*, in *Quad. cost.*, 1, 2022, pp. 142.

futuro autonoma e trasversale rispetto a quella offerta da altre disposizioni, come ad esempio l'art. 81 Cost<sup>75</sup>. In questa prospettiva, posto che la prima soluzione interpretativa renderebbe il riferimento agli interessi delle future generazioni privo di qualsiasi utilità pratica (considerata la circostanza per cui la tutela ambientale non può prescindere da quella generazionale), l'unica soluzione argomentativa condivisibile – nonché al passo con il costituzionalismo contemporaneo<sup>76</sup> – non può che ricercarsi nella seconda lettura prospettata.

Sul secondo versante, invece, la nuova formulazione dell'art. 9 Cost. richiede all'interprete di interrogarsi sull'effettiva portata del termine 'nuove generazioni'. Questa riflessione appare tutt'altro che banale, in quanto il termine in esame si presta ad assumere significati diversi a seconda del contesto e alle necessità perseguite. L'espressione 'nuove generazioni' può essere utilizzata sia per fare riferimento alle generazioni più giovani ancora in vita, sia per esclusivo riferimento a tutti gli individui 'ancora non nati'. Cionondimeno, nessuna delle due declinazioni prese in esame risulta di facile comprensione in senso tecnico-giuridico: la prima ricostruzione richiede di elaborare un criterio capace di distinguere i 'giovani' tutelati dal nuovo art. 9 della Costituzione da quelli 'meno giovani' non contemplati dalla norma costituzionale; la seconda, invece, impone all'interprete di interrogarsi su quali generazioni future ritenere tutelate dalle novità introdotte dalla legge cost. 1/2022 (se solo le immediatamente successive al decisore politico, se quelle ancora posteriori e in che misure o se tutte le generazioni future).

---

75 In questa prospettiva v. G. AMOROSO, L'"interesse delle future generazioni" come nuovo parametro costituzionale, in *Riv. dir. sic. soc.*, 3, 2022, p. 435, secondo il quale: «[c]onvergono allora il principio dell'equilibrio di bilancio, dell'art. 81 Cost., novellato, con "interesse delle future generazioni" introdotto dall'art. 9 comma 3 Cost.».

76 Il riferimento è al pensiero di R. BIFULCO, *Primissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in *federalismi.it (paper)*, 6 aprile 2022, p. 8, secondo cui: «è solo il costituzionalismo contemporaneo che si è posto il compito di guardare al futuro come dimensione che impone responsabilità nel presente. Da questo punto di vista la riforma, inserendo le testo costituzionale una nuova dimensione temporale (il futuro di chi ancora deve venire in esistenza) permette alla Costituzione italiana di stare al passo con il costituzionalismo contemporaneo».

I problemi fin qui descritti sono stati messi a fuoco dalla letteratura già diversi anni prima della revisione costituzionale del 2022. In particolare, certa dottrina ha riscontrato l'astratta configurabilità di una responsabilità propriamente giuridica soltanto con riferimento alle generazioni immediatamente successive<sup>77</sup>, o addirittura quelle “already born”<sup>78</sup>, ritenendo che «nei confronti delle generazioni più distanti nel tempo sarebbero al più configurabili doveri umanitari, ma non obbligazioni di giustizia intergenerazionale»<sup>79</sup>. Posto che qualsiasi tentativo meramente ricognitivo volto ad esplorare le possibili linee di confine tra i doveri morali e le responsabilità giuridiche nell'ambito degli equilibri intergenerazionali finirebbe inevitabilmente per richiamare questioni di teoria generale del diritto ancora oggi irrisolte<sup>80</sup>, in questa sede si intende limitare ad alcune considerazioni di ampissimo respiro sulla portata della nuova disposizione.

Anzitutto, risulta abbastanza evidente la circostanza per cui il riferimento alle ‘nuove generazioni’ contenuto all'interno dell'art. 9 Cost. non possa essere inteso in modo da limitarne la tutela ai soli individui ‘già nati’; una simile impostazione finirebbe per tradire vistosamente tanto la lettera quanto lo stesso spirito riformatore che ha animato il legislatore costituzionale del 2022 e, come immediata ricaduta, svuoterebbe del tutto il contenuto innovatore della disposizione in esame.

Le restanti questioni prospettate non si prestano ad essere risolte attraverso dei giudizi così trancianti. In primo luogo, l'idea di una tutela intergenerazionale astratta, indeterminata ed estesa a tutte le future generazioni necessita

---

77 J. PASSAMORE, *La nostra responsabilità per la natura*, trad. it., Feltrinelli, Milano 1991.

78 T. SCHWARTZ, *Obligations to Posterity*, in *Obligations to Future Generations*, R. I. SIKORA e B. M. BARRY (a cura di), Philadelphia, PhilPapers, 1978, 3.

79 Il riferimento è alla ricostruzione di A. D'ALLOIA, (voce) *Generazioni future*, cit., 337-338, cui si rimanda anche per la ricostruzione bibliografica del dibattito, il quale sempre sull'argomento ha poi che «le motivazioni della tesi sono principalmente di ordine pratico: più ci allontaniamo nel tempo più diventa difficile analizzare il rapporto tra i benefici attuali e i costi futuri di alcune decisioni e viceversa».

80 Per un lavoro di respiro monografico volto ad approfondire l'argomento in chiave filosofica v. F.G. MENGA, *Lo scandalo del futuro. Per una giustizia intergenerazionale*, Edizioni di Storia e Letteratura, Roma, 2016. Un'efficace sintesi delle diverse questioni è offerta da G. GEMMA, *Diritti delle generazioni future: necessità e limiti di una loro tutela giuridica*, cit., pp. 428-436.

un confronto con argomenti di natura etico-filosofica e politica prima ancora che giuridica. Se infatti da un lato gli argomenti sintetizzati nel celebre interrogativo «*what has posterity ever done for me?*»<sup>81</sup> sembrano oggi tutt'altro che irresistibili, dall'altro, i problemi sul versante della responsabilità della politica di fronte alle nuove generazioni sono da ritenere talmente profondi da imporre delle riflessioni non circoscritte alla sola dimensione giuridica. Difatti, come messo in evidenza dalla migliore dottrina, «*[è] un fenomeno incontestabile – pur se rimosso od ignorato, malgrado l'evidenza, da molti individui (e da molti intellettuali) – che i politici, in democrazia, ricercano il consenso elettorale – e che l'acquisizione di questo costituisce la motivazione primaria. Orbene tale consenso viene espresso non dalle generazioni future, ma da quelle viventi, le quali tengono conto dei loro interessi e valutari i governanti in base alla realizzazione di questi*»<sup>82</sup>. Del resto, per usare un felice eufemismo, «*i politici, come i semplici cittadini, non sono inclini a posporre le gratificazioni*»<sup>83</sup>.

In secondo luogo, però, non può omettersi di considerare che una visione restrittiva del concetto in esame volta ad offrire una tutela costituzionale soltanto alle generazioni più vicine permetterebbe di configurare con più facilità un rapporto di responsabilità intergenerazionale in senso stretto (che le successive pagine intendono mettere a fuoco) potrebbe risultare poco ambiziosa. Pertanto, nell'attesa di comprendere come la Corte costituzionale avrà modo di declinare la portata della disposizione in esame, allo stato dell'arte risulta estremamente difficile formulare delle previsioni. In un'altra prospettiva, richiamando le riflessioni di un'attenta dottrina, la questione prospettata («*il problema di*

---

81 Sul tema v. R.L. HEILBRONER, *What has posterity ever done for me*, in *Responsibility for future generations*, E. PATRIDGE (a cura di), Amherst, Prometheus, 1981, 191-194 (ma anche [www.nytimes.com/1975/01/19/archives/what-has-posterity-ever-done-for-me.html](http://www.nytimes.com/1975/01/19/archives/what-has-posterity-ever-done-for-me.html), visitato il 10 dicembre 2023).

82 G. GEMMA, *Diritti delle generazioni future: necessità e limiti di una loro tutela giuridica*, cit., 452. Sulla stessa linea si veda anche P. PASQUINO, *A proposito di regimi elettorali democratici*, in *il Mulino*, 1, 2012, 37, il quale evidenzia che «*scelte di lungo periodo [...] rischiano di essere impopolari [...], dinanzi ad esse governi dipendenti dal consenso delle maggioranze arretrano e finiscono per posporle, evitando in tal modo di pagare il prezzo di una perdita di consensi*».

83 D. THOMPSON, *In rappresentanza delle generazioni future. Presentismo politico e amministrazione fiduciaria democratica*, in *Filosofia e questioni pubbliche*, 1, 2007, 15.



quali generazioni future, e fino a quale futuro, è necessario tutelare»<sup>84</sup>) potrebbe tuttavia risolversi – nel senso di ridurre l'importanza a livello pratico dei temi trattati – ricorrendo ad un'impronta oggettiva volta a pensare «*le generazioni future, più che [come] soggetti che devono essere necessariamente identificati, [come] proiezione di beni*»<sup>85</sup> il cui utilizzo non può che essere sottoposto ad un vaglio di ragionevolezza in considerazione dei suoi effetti nel tempo.

## **5. La dottrina dei diritti delle nuove generazioni alla luce del nuovo art. 9 Cost.**

Giunti a questo punto dell'analisi non resta che mettere maggiormente a fuoco i rapporti intergenerazionali in una prospettiva giuridica in senso stretto. La scelta del legislatore del 2022 di introdurre all'interno dell'art. 9 Cost. una tutela limitata ai soli 'interessi' delle nuove generazioni, per quanto ritenuta dai primi commentatori sopravvissuta di una «*fattura particolarmente elegante*»<sup>86</sup>, prende in realtà atto dei limiti rispetto alla possibile prospettazione di diritti intergenerazionali già da tempo messi a fuoco dalla più avveduta letteratura giuridica italiana.

Oggi è senz'altro maturato un ampio consenso con riferimento alle necessità di tutela intergenerazionale con un fondamento sia sul piano della responsabilità etica verso il futuro, sia su quello dell'opportunità dei viventi al rafforzamento di politiche prospettiche (si pensi, ad esempio, all'importanza della questione intergenerazionale in riferimento alla sostenibilità del sistema previdenziale)<sup>87</sup>. Tuttavia, la stessa univocità di vedute non si riscontra allorché si prova a tradurre le descritte necessità in termini propriamente normativi. Difatti, risultando diffusa l'idea per cui «*le generazioni future si manifestano come uno scacco*

---

84 A. D'ALOIA, (voce) *Generazioni future*, cit., 338.

85 *Ibidem*.

86 G. SORBINO, *Le future generazioni entrano nella Costituzione*, cit., 140 secondo cui «*la formula scelta dal legislatore costituzionale [...] non presenta una fattura particolarmente elegante e avrebbe potuto essere migliore*».

87 Tra la sterminata letteratura volta ad approfondire l'argomento si vedano T. BOERI, *Pensioni e divisioni del rischio fra generazioni*, in *Un diritto per il futuro*, cit., 474 e, più di recente, G.G. BALANDI, *Garantire le pensioni alle generazioni future: una questione di "solidarietà" o di "buongoverno"?*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 3, 2022, 427-430.

alle nostre categorie tradizionali»<sup>88</sup>, a partire dai primi anni Duemila la migliore dottrina italiana ha prospettato diverse soluzioni giuridiche – spesso tra loro antitetiche – ponendo le basi per un vivace dibattito che ha trovato nuova linfa proprio nella recente riforma costituzionale.

In questa sede, si ritiene opportuno soffermarsi sugli argomenti che hanno avuto maggiore seguito e che oggi sembrano meritare una rilettura alla luce delle recenti modifiche costituzionali. In premessa, può evidenziarsi come la maggior parte delle ricostruzioni di maggiore rilievo abbia inteso arricchire il dibattito ricollegato alla *vexata questio* dell'ammissibilità (o meno) di un 'diritto subiettivo delle nuove generazioni'. In particolare, sebbene oggi l'idea dell'astratta configurabilità di un diritto vantato da soggetti non ancora esistenti trovi delle concrete aperture all'interno del dibattito tra le Corti dei Paesi europei<sup>89</sup>, non deve sorprendere la circostanza per cui il legislatore costituzionale del 2022 si sia guardato bene dall'attribuire alle generazioni future una qualsiasi posizione giuridica soggettiva in senso stretto. D'altro canto, il richiamo al concetto di 'interesse' contenuto all'interno della nuova formulazione dell'art. 9 Cost. sembrerebbe fare riferimento ad un 'interesse pubblico'<sup>90</sup> più che a un 'interesse legittimo pretensivo'<sup>91</sup>.

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

89 In tal senso, Ufficio comunicazione e stampa della Corte costituzionale, "I diritti delle future generazioni: ambiente e salute": un impegno condiviso dalle corti di Italia, Francia, Spagna e Portogallo, 24 giugno 2023, reperibile su [https://www.cortecostituzionale.it/documenti/comunicatistampa/CC\\_CS\\_20230624173255.pdf](https://www.cortecostituzionale.it/documenti/comunicatistampa/CC_CS_20230624173255.pdf) (visitato l'11 dicembre 2023).

90 In questa prospettiva, C. D'ORAZI, *Le generazioni future e il loro interesse: oggetti sconosciuti di rilievo costituzionale. Osservazioni a prima lettura della l. cost. n. 1/2022*, cit., 108, secondo il quale «[l']interesse delle generazioni future è un interesse pubblico oggettivo alla conservazione della sovranità. Esso non si colloca in un tempo astratto, ma in tempo "assolutamente vero come il tempo presente", e si estrinseca nella pretesa delle generazioni future al mantenimento delle condizioni utili, oltre che all'esercizio della sovranità, anche al connesso godimento dei diritti inviolabili dell'Uomo, per cui la realizzazione è richiesto, anche ai pubblici portieri, l'adempimento di doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale».

91 Sul punto G. AZZARITI, *Appunto per l'audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica del 16 gennaio 2020 – Modifica articolo 9 della Costituzione*, in *Osservatorio AIC*, 1, 2020, p. 72 sottolinea che «[...] è assai difficile configurare diritti soggettivi – o anche solo interessi legittimi pretensivi – per persone non nate, soggetti futuri ed indeterminati. Nessun interesse futuro può essere assicurato se esso appare giuridicamente indeterminato. Ecco perché è assai meglio puntare sulla responsabilità delle generazioni presenti. Imponendo limiti e/o obblighi per comportamenti ecosostenibili». In senso contrario invece, C. D'ORAZI, *Le generazioni future e il loro interesse: oggetti sconosciuti di rilievo costituzionale. Osser-*

La dottrina della subiettivizzazione delle posizioni giuridiche delle future generazioni si è esposta nel corso nel tempo a critiche su più fronti, molte delle quali hanno resistito con discreto successo alla prova del tempo. Oggi, in funzione delle recenti aperture del legislatore costituzionale (ma, come si vedrà, anche della Consulta), la tradizionale obiezione stimolata dalla dottrina d'oltreoceano<sup>92</sup> volta a limitare la tutela degli interessi generazionali a una sola obbligazione morale in ragione della non-esistenza della categoria destinataria sembra risultare poco convincente.

Lo stesso, tuttavia, non può dirsi con riferimento ad altre argomentazioni più rigorose che hanno inteso ricercare lo strumento giuridico più adatto alle esigenze intergenerazionali non tanto nella categoria dei diritti delle generazioni future, quanto piuttosto in quella dei doveri delle generazioni presenti<sup>93</sup>. Sebbene altri autorevoli commentatori abbiano ritenuto che – almeno a livello pratico – la distinzione in esame non faccia altro che descrivere due facce della stessa medaglia<sup>94</sup>, la negazione di un diritto delle nuove generazioni mantiene una notevole importanza non limitata al versante teorico. Ed infatti, accettare che «[l]a categoria del diritto soggettivo, in ogni sua variante di significato (diritti di, da, negativi, positivi, di prestazione) è inutilizzabile tutte le volte in cui è rotta l'unità di tempo»<sup>95</sup>, richiede

---

*vazioni a prima lettura della l. cost. n. 1/2022, cit., spec. p. 103, secondo il quale «le generazioni future, cui la nuova formulazione dell'art. 9 Cost. riconosce un interesse, possono quindi essere considerate alla stregua di un soggetto giuridico, potenzialmente in grado di essere titolari di posizioni giuridiche soggettive» (lo stesso autore tiene inoltre a specificare che «esso è l'unico, fra gli interessi espressamente considerati nel testo costituzionale, a figurare nei principi fondamentali della Carta» (p. 104).*

<sup>92</sup> Si fa riferimento al pensiero di W. BECKERMAN, *The impossibility of a theory of intergenerational justice*, in *Handbook of Intergenerational Justice*, a cura di J. C. TREMMEL, Cheltenham, 53-54, 2006 preso in esame da A. D'AIOLA, *generazioni future (voce)*, cit., p. 366.

<sup>93</sup> Tra i diversi autori che hanno affrontato l'argomento il richiamo non può che essere al lavoro di M. LUCIANI, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, cit., p. 147, il quale sottolinea che: «[i]n questa chiave, è legittimo chiedersi perché mai lo strumento giuridico per la realizzazione di tale esigenza etica debba essere la costruzione di una posizione di diritto, piuttosto che di una posizione di dovere: perché mai, insomma, declinare quell'esigenza etica in termini di diritto delle generazioni future, anziché di dovere della generazione presente?»

<sup>94</sup> In tal senso, A. D'ALIOIA, *(voce) Generazioni future*, cit., p. 375, secondo cui «[d]iritti delle generazioni future e doveri delle generazioni presenti sono facce di una stessa medaglia, strumenti a disposizione di un impegno teorico e politico che mire a definire un "diritto per il futuro" (orientato al futuro come dimensione da preservare) in termini di obbligatorietà ed effettività delle soluzioni e delle strategie messe in campo».

<sup>95</sup> G. ZAGREBELSKY, *Nel nome dei figli. Se il diritto ha il dovere di pensare al futuro*, 2 dicembre 2011, reperibile su [www.libertaegiustizia.it](http://www.libertaegiustizia.it) (visitato il 3 dicembre 2023).

di fare i conti anche con l'idea per cui «*[l]e generazioni future, proprio perché future, non hanno alcun diritto da vantare nei confronti delle generazioni precedenti. Tutto il male che può essere loro inferto, perfino la privazione delle condizioni minime vitali, non è affatto violazione di un qualche diritto in senso giuridico*»<sup>96</sup>.

Come detto, la questione presa in esame ha innescato un dibattito ultradecennale che ha condotto autorevoli studiosi a confrontarsi sul tema assumendo delle posizioni supportate da argomenti talvolta di matrice etico-filosofica e altre volte giuridiche in senso stretto. Cionondimeno, ripercorrere le innumerevoli tesi (e obiezioni) ricollegate alla questione in oggetto richiederebbe un notevole sforzo e – cosa ben più importante – si rivelerebbe di dubbia utilità ai fini di questo lavoro in considerazione del profondo mutamento dello scenario ordinamentale. Nell'affrontare questa complessa materia non può ignorarsi, infatti, la circostanza per cui molte tra le posizioni maggiormente critiche verso la 'dottrina dei diritti delle generazioni future' si siano sviluppate in un periodo in cui la stessa si era limitata ad «*appena qualche breccia nella legislazione statale e – assai più – in quella regionale, trovando anche qualche (incerto spazio) nella nostra giurisprudenza costituzionale*»<sup>97</sup>. Oggi, come risulta abbastanza evidente, il quadro giuridico è invece mutato sia con riferimento all'assetto positivo – alcune tra le tesi più autorevoli e meglio argomentate che hanno inteso negare una posizione soggettiva ai posteri precedono addirittura la riforma costituzionale del 2012 –, sia con riferimento al modo in cui i diritti delle nuove generazioni sono stati declinati nella più recente giurisprudenza della Consulta<sup>98</sup>.

Segnatamente, osservando gli interventi più recenti della Corte costituzionale emerge come la tutela dell'equità intergenerazionale abbia trovato uno spazio significativo già ben prima della più volte citata riforma dell'art. 9 Cost.

---

<sup>96</sup> *Ibidem*.

<sup>97</sup> M. LUCIANI, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, cit., p. 151.

<sup>98</sup> Una puntuale e ragionata ricognizione della recente giurisprudenza della Corte costituzionale in materia è offerta da G. AMOROSO, *L'“interesse delle future generazioni” come nuovo parametro costituzionale*, cit., 431-439.

Difatti, non solo il Giudice delle leggi ha avuto modo di soffermarsi sugli effetti negativi in termini di equità generazionale del riassorbimento dei disavanzi in archi temporali eccessivamente lunghi<sup>99</sup>, ma ha anche imposto «*la definizione di una proporzione accettabile dei sacrifici imposti alle future generazioni di amministrati*»<sup>100</sup> come presupposto per la sana amministrazione. Inoltre, visto lo stretto collegamento tra settore e le questioni trattate, va messo in evidenza come l'idea di una «*mutualità intergenerazionale*» abbia iniziato a radicarsi all'interno della giurisprudenza costituzionale in materia di trattamenti previdenziali dei cittadini già nella seconda metà del passato decennio<sup>101</sup>. Su queste premesse, seppur forse ancora giuridicamente «*evanescenti*»<sup>102</sup>, la categoria degli 'interessi' delle generazioni future si è dimostrato tutt'altro che inconsistente rispetto alle pretese dei vivi ancor e ciò – vale la pena sottolinearlo – ben prima di trovare un riferimento esplicito all'interno della Carta costituzionale. Del resto, come efficacemente sostenuto in letteratura, «*[u]n'eguaglianza realizzata a scapito delle esigenze di stabilità economica alla lunga produce diseguaglianza, e dunque tradisce sé stessa*»<sup>103</sup>.

In tale contesto, alcuni tra gli argomenti maggiormente ostativi alla teoria dei diritti sembrano aver trovato un limite nel mutamento del quadro giuridico complessivo dell'ultimo ventennio, con particolare riferimento – come testimoniato dai recenti interventi della Consulta – a quelle tesi volte a negare in radice un possibile bilanciamento tra «*interessi di un soggetto in atto e interessi di soggetti in potenza*»<sup>104</sup>. D'altro canto, però, l'evoluzione normativa non sembra aver risolto la principale contestazione in genere rivolta ai sostenitori della categoria dei 'di-

---

99 V. da ultimo Corte cost., 14 febbraio 2019, n. 18, in occasione del quale la Consulta ha messo anche in evidenza che «*[l]'equità intergenerazionale comporta, altresì, la necessità di non gravare in modo sproporzionato sulle opportunità di crescita delle generazioni future, garantendo loro risorse sufficienti per un equilibrato sviluppo*».

100 Corte cost., 13 marzo 2021, n. 34.

101 Corte cost. 13 luglio 2016, n. 173 e, più di recente, Corte cost., 9 settembre 2020, n. 234.

102 M. LUCIANI, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, cit., p. 151.

103 A. D'ALOIA, (voce) *Generazioni future*, cit., 361.

104 M. LUCIANI, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, cit., p. 150.

ritti' intergenerazionali, ossia quella per cui non sia possibile costruire un diritto soggettivo in assenza di uno strumento giuridico anche solo astrattamente idoneo a tutelarlo. In tale prospettiva, risulta senz'altro ancora valida e attuale la tradizionale critica volta a subordinare qualsiasi discorso sulla possibile affermazione di posizioni giuridiche delle nuove generazioni alla previa individuazione dei soggetti chiamati a rispondere delle ingiustizie subite e – non meno importante – alle concrete modalità di giustiziabilità delle stesse. Provare a ricercare una soluzione a tali interrogativi all'interno di una responsabilità giuridica intergenerazionale equivale in effetti a imboccare una strada senza alcuna apparente via di uscita che – e qui l'argomento risulta difficilmente confutabile – consisterebbe nel richiedere a «una generazione (un dì futura, ma ormai presente) [di] risarcire sé stessa del danno cagionato da una generazione che fu presente e che è ormai scomparsa»<sup>105</sup>.

La tutela giuridica delle generazioni future sembrerebbe dunque doversi ricercare all'interno di quel complesso di situazioni giuridiche ascrivibili alla sola generazione 'presente'<sup>106</sup>. Cionondimeno, condividere l'idea per cui non possano esistere forme di risarcibilità a livello intergenerazionale non equivale ad affermare l'irresponsabilità delle generazioni presenti rispetto a quelle future, ma richiede di individuare fin da subito degli strumenti idonei a tutelare interessi esclusivi dei posteri. Idealmente, la chiave di volta andrebbe ricercata nell'inedito ruolo che il legislatore è chiamato a interpretare, ossia quello di «"uomo del futuro" [...] in grado di prendere decisioni consapevoli delle conseguenze future e rispettose di un'esigenza di preservazione di risorse necessarie alla sopravvivenza del genere umano»<sup>107</sup>. In concreto, però, in assenza di un'adeguata valorizzazione degli interessi dei posteri negli attuali procedimenti decisionali sarebbe quantomeno ingenuo sperare in un improvviso abbandono delle politiche 'presentiste'<sup>108</sup> che nell'ultimo mezzo secolo hanno permesso alle generazioni passate (e presenti)

<sup>105</sup> *Idem*, p. 166.

<sup>106</sup> Sul punto G. GEMMA, *Diritti delle generazioni future: necessità e limiti di una loro tutela giuridica*, cit., 459 precisa che «[l]a protezione dei diritti delle generazioni future dipende alla volontà dei viventi».

<sup>107</sup> A. D'ALOIA, (voce) *Generazioni future*, cit., p. 336.

di beneficiare di risorse appartenenti a quelle future attraverso la produzione di debito non sostenibile.

Su tali premesse, potendo in questo modo dirigersi verso delle riflessioni conclusive, la sfida della tutela delle generazioni future può vincerla soltanto intervenendo in maniera decisa sulle (ben note) cause del problema e non sulle sue conseguenze. Con ciò si vuole dire che – indipendentemente dai vincoli che il nuovo art. 9 Cost. riuscirà effettivamente a imporre al legislatore del presente – un cambio di approccio nelle politiche intergenerazionali non potrà comunque che partire da una ‘istituzionalizzazione’ degli interessi dei posteri all’interno dei processi decisionali pubblici volti a garantire una tutela presente ad interessi vantati esclusivamente da generazioni future.

Anche in tal senso, però, il legislatore dell’ultimo decennio non si è dimostrato particolarmente ricettivo rispetto alle proposte offerte dalla letteratura italiana, molte delle quali elaborate sulla base delle soluzioni già disponibili in altri Paesi. In questa sede si intendono nondimeno prendere in esame soltanto le soluzioni elaborate sul piano propriamente giuridico, rimandando per intero le altrettanto fondamentali soluzioni richieste sul piano politico ad altre trattazioni più adeguate (si pensi alla rilevanza di tutte quelle iniziative volte ad agevolare o valorizzare la partecipazione attiva dei giovani nella vita politica del Paese).

Tra le proposte più rilevanti merita di essere presa in considerazione quella di istituire una figura di rappresentanza delle generazioni future – una sorta di *Ombudsman* o, facendo ricorso all’esperienza romana, di «tribuno della posterità»<sup>109</sup> – incaricato di partecipare come esperto indipendente alle procedure legislative e amministrative e provvisto di potere intervento (o attivazione) in

108 Un approfondimento del concetto di ‘presentismo’ nella prospettiva dei diritti intergenerazionali è offerto da D.F. THOMPSON, *Representing future generations: political presentism and democratic trusteeship*, in *Democracy, Equality, and Justice* M. MATRAVERS, L. MEYER (a cura di), Abingdon, Routledge, 2015, pp. 17-38. Per un’analisi dell’argomento volta ad approfondire lo scenario politico italiano si veda invece G. FORMIGONI, *I tempi stretti della politica: fare i conti con il presentismo*, in *il Mulino*, 2, 2022, pp. 208-216.

109 L’elaborazione del concetto va ricondotta a D. THOMPSON, *In rappresentanza delle generazioni future. Presentismo politico e amministrazione fiduciaria democratica*, cit., 13.

sede giurisdizionale con riferimento alla tutela delle generazioni future. Cionondimeno, guardando l'esperienza dei Paesi che hanno previsto delle figure simili (Israele<sup>110</sup>, Ungheria<sup>111</sup> e per un breve periodo anche Francia<sup>112</sup>), emerge come questi 'guardiani' finiscano nella sostanza per essere titolari di poteri meramente consultivi o di monitoraggio orientati in particolare alla salvaguardia degli interessi ambientali.

Dunque, aggiungendo a quanto detto che nel contesto italiano figure come 'garanti' e 'difensori' hanno avuto già avuto modo di dimostrare dei limiti sul piano dell'efficacia concreta delle loro azioni, l'istituzione di simili *Ombudsman* rischierebbe di poter risultare addirittura controproducente rispetto alle finalità perseguite (una sua partecipazione passiva a processi decisionali porterebbe con sé tuttalpiù il rischio di legittimare sul piano politico decisioni in realtà lesive degli interessi delle generazioni future). In tale prospettiva, più che puntare su una 'istituzionalizzazione' degli interessi in senso marcatamente pubblicistico, risulterebbe probabilmente più ragionevole incoraggiare l'istituzione di associazioni private senza scopo di lucro capaci di incarnare gli interessi delle generazioni future, attribuendo possibilmente a queste ultime una legittimazione processuale seguendo la stessa impostazione prevista in materia di tutela ambientale dall'art. 18 della l. 8 luglio 1986, n. 349<sup>113</sup>.

Quanto detto potrebbe risultare poco incisivo sul piano degli effetti diretti, difatti il campo della tutela giurisdizionale mal si presta a soddisfare le

---

110 La figura in esame è analizzata da S. SHOHAM, N. LAMAY, *Commission for future generations in the Knesset*, in *Handbook of Intergenerational Justice*, cit., 244-281.

111 Per un approfondimento sulle funzioni svolte dal 'ombudsman per le generazioni future' ungherese si v. G. BANDI, *The Hungarian Ombudsman for Future Generations*, in *PA Persona e Amministrazione*, 2, 2021, 876-891.

112 Il riferimento è al *Conseil pour le droit des générations futures* istituito nel 1993 dal Governo francese e composto da nove personalità nominate dal Presidente della Repubblica che, sebbene mai abrogato, smise di funzionare pochi anni dopo. Una maggiore analisi su tale «*objet administratif non identifié*» è offerta da A. D'ALOIA, (voce) *Generazioni future*, cit., 386.

113 In questa prospettiva v. C. D'ORAZI, *Le generazioni future e il loro interesse: oggetti sconosciuti di rilievo costituzionale. Osservazioni a prima lettura della l. cost. n. 1/2022*, cit., p. 10 il quale ritiene «*la tesi per cui il comportamento delle generazioni presenti rimarrebbe, in sostanza, giuridicamente insindacabile dalle successive generazioni si scontra con l'evidenza che gli interessi di quest'ultima ben possono essere incarnati, proprio oggi, da enti senza scopo di lucro all'uopo costituiti*».



pretese di equa distribuzione delle risorse, ma potrebbe risultare in molti casi indispensabile per coinvolgere in tali questioni la Corte costituzionale.

Quest'ultima, come già evidenziato nella parte iniziale dell'elaborato, rimane anche in questo caso l'unico organo capace di individuare – attraverso l'utilizzo di parametri di ragionevolezza e proporzionalità – un bilanciamento tra le esigenze di sfruttamento di risorse in realtà indisponibili destinate alla tutela dei diritti dei presenti con tutti gli altri 'interessi' in gioco. In tal senso, il riferimento all'interesse delle nuove generazioni contenuto all'interno dell'art. 9 Cost. permette di esplicitare quella lettura moderna dell'art. 81 Cost. offerta dalla più recente giurisprudenza della Consulta, secondo cui il rapporto tra sostenibilità finanziaria e protezione delle istanze sociali va valutato anche tenendo in considerazione anche le necessità nuove generazioni (come elemento non più dipendente rispetto al pareggio di bilancio).

Per concludere, i complessi problemi teorici ricollegati alla materia lasciano ancora troppi dubbi per permettere un'affermazione a livello ordinamentale dei diritti soggettivi dei futuri, ma allo stato dell'arte sono promessi dei rapidi sviluppi sulle forme di tutela intergenerazionali (come *genus*) e delle nuove generazioni (come *species*).

Del resto, se fino a pochi anni fa l'idea dell'approdo in campo giuridico delle questioni intergenerazionali risultava tutt'altro che scontata, oggi anche i più critici non possono rimanere indifferenti alla circostanza per cui 'gli interessi delle nuove generazioni' – qualunque sia l'esatta portata di questa disposizione – siano approdati nei principi fondamentali della Costituzione.

In considerazione delle rapide trasformazioni della nostra epoca è estremamente difficile immaginare quale Italia lasceremo ai nostri futuri cittadini, ma l'obiettivo, richiamando un celebre interrogativo posto ormai quarant'anni fa, è quello di permettere anche ai posteri di poter sperare nel (comunque poco realistico) «*miraggio dell'abbondanza dei diritti*» nella limitatezza delle risorse<sup>114</sup>.

---

114 Il riferimento è a G. CORSO, *La protezione costituzionale dei diritti sociali*, cit., 784, il quale – facendo esplicito richiamo al lavoro di C.B. MACPHERSON, *Democratic Theory: Essays in Retrie-*

---

*nal*, Oxford, Claredon Press, 1973, p. 236 – ha concluso il suo saggio con il seguente interrogativo: «*Che cosa giudicheremmo oggi più realistico? Il miraggio dell'abbondanza o il vecchio postulato della scarsità dei beni nella illimitatezza dei desideri?*».