

## *Equità generazionale e ordinamento costituzionale*

Giovanni CAVAGGION\*

**Recensione:** Giacomo Palombino, *Il principio di equità generazionale. La tutela costituzionale del futuro*, Milano (Mondadori-Le Monnier), 2022, pp. 270

1. Il lavoro monografico di Giacomo Palombino si pone l'ambizioso obiettivo di studiare la rilevanza, nell'ordinamento costituzionale multilivello, delle "generazioni future", e dunque di comprendere se e come (secondo quali tecniche e secondo quale inquadramento giuridico) la posizione giuridica delle generazioni future debba essere riconosciuta e tutelata nel diritto costituzionale.

Il primo capitolo del volume è dedicato a un necessario e preliminare inquadramento dei concetti che saranno utilizzati nell'analisi più strettamente costituzionalistica che sarà operata nel prosieguo dell'indagine. Con approccio anche interdisciplinare, lo studio evidenzia il rapporto tra tempo e diritto, sottolineandone da un lato la bidirezionalità, e dall'altro la doppia coesistenzialità. L'A. argomenta, più precisamente, che solo in apparenza il diritto rimane indifferente rispetto alle posizioni delle generazioni future, posto che diverse sue branche già prevedono (da tempo) strumenti atti a regolamentare situazioni giuridiche intimamente connesse a un tempo che ancora deve venire. Si offre inoltre una definizione degli ulteriori concetti che andranno a comporre lo "strumentario" dell'interprete: dalla "equità" alla "generazione", dalle "risorse" alla "solidarietà". Un'operazione definitoria così dettagliata è, del resto, imposta dal tema dell'analisi, se appena si considera che molti dei termini utilizzati dalle scienze sociali che più comunemente si occupano dei rapporti tra generazioni non sono "familiari" per le scienze giuspubblicistiche, e che anche concetti che a queste ultime sono invece noti possono assumere, se inquadrati nell'ambito della "questione generazionale", significati nuovi e diversi da quelli convenzionali.

Già nell'ambito di questo primo sforzo definitorio viene peraltro chiarito un aspetto fondamentale dello studio: l'approccio alla questione delle generazioni future sarà fondato sulle ragioni della "equità generazionale", e dunque la prospettiva di osservazione è quella della *responsabilità* delle generazioni attuali nei confronti delle generazioni che verranno, con particolare riferimento al tema della sostenibilità nello sfruttamento delle "risorse" (intese in senso ampio) esistenti.

L'A. si confronta, sin dalle prime pagine, con il problema di fondo che involge l'intera materia, che è il corretto inquadramento dell'oggetto di studio nella teoria generale del diritto costituzionale. In particolare, il nodo da sciogliere è se le generazioni future possano o meno essere qualificate in termini di soggetto portatore di diritti costituzionali. L'eventuale risposta affermativa aprirebbe, infatti, alcuni problemi per quegli ordinamenti che, come il nostro, si fondano sulla centralità della persona umana, e dunque con il principio personalista posto dall'art. 2 Cost. L'A. propone di risolvere la questione riconducendo la posizione delle generazioni future nell'ambito della categoria dei "*group rights*", nota al diritto internazionale convenzionale e ad alcuni ordinamenti costituzionali stranieri (si pensi ad esempio al Canada). Il che rafforza, peraltro, la sensazione che nel nostro ordinamento la tutela delle generazioni future possa trovare ingresso, forse, nella forma "omogenea" di un interesse costituzionalmente rilevante, più che in quella "frammentata" di diritto costituzionale individuale.

---

\* Ricercatore di Istituzioni di Diritto pubblico, Università degli Studi di Milano.

2. Nel secondo capitolo l'A. si concentra sulla prospettiva storico-costituzionale, andando a indagare le origini del principio di equità generazionale nel costituzionalismo moderno. Dopo avere evidenziato come l'attenzione alla posterità non fosse aliena a due degli esempi primigeni della tradizione costituzionale occidentale (la Costituzione americana del 1787 e quella francese del 1793), lo studio si sposta sullo stretto legame che intercorre tra lo sviluppo del concetto di equità generazionale e le questioni della tutela costituzionale dell'ambiente. Viene qui messa in luce la spinta propulsiva che il diritto interazionale convenzionale e l'integrazione europea hanno avuto per quanto riguarda il tema della tutela costituzionale dell'ambiente: la nuova sensibilità affermatasi, in prospettiva transnazionale, a partire dagli anni '70 (vera pietra miliare è rappresentata dalla Dichiarazione di Stoccolma del 1972, che ha posto le basi per l'ingresso, nelle scienze giuridiche, del concetto di "sostenibilità"), ha portato alla presa di coscienza della "esauribilità" del bene "ambiente", così promuovendo un sovvertimento della lettura del rapporto tra persona e natura che aveva caratterizzato la fase costituente europea del Secondo Dopoguerra. Non più un "paesaggio" servente rispetto allo sviluppo della persona (e dunque un art. 9 Cost. letto in funzione dell'art. 2 Cost.), bensì un "ambiente" coesistente rispetto a uno svolgimento pieno dell'esistenza umana (e dunque artt. 2 e 9 Cost. come principi "simbiotici").

L'A. evidenzia conseguentemente come, attraverso la "porta" aperta dal problema della tutela dell'ambiente, la "solidarietà tra generazioni" e la "equità generazionale" abbiano poi fatto ingresso nei Trattati istitutivi dell'Unione europea, così come nelle Costituzioni più giovani (europee e non), oltre che nella giurisprudenza costituzionale (specie per quegli ordinamenti con Costituzioni più "datate", che a tali principi non avevano dedicato disposizioni espresse).

3. Il terzo capitolo sposta l'attenzione specificatamente sull'ordinamento costituzionale italiano. L'A. si interroga sul fondamento di una rilevanza costituzionale della "equità generazionale", individuando in primo luogo nella vocazione prescrittiva dell'impianto dei principi fondamentali, che disegnano un modello politico, economico, sociale e culturale che deve necessariamente essere attuato gradualmente, impegnando la Repubblica a perseguire nel lungo (e potenzialmente indeterminabile) periodo gli obiettivi valoriali individuati dal Costituente.

Con riferimento al rapporto tra Costituzione repubblicana e succedersi delle generazioni, l'A. evidenzia come il sistema preveda adeguati strumenti di "manutenzione" (come la riserva di legge, l'interpretazione evolutiva, e finanche la revisione costituzionale) che garantiscono la rispondenza della Carta ai bisogni della generazione immanente. E del resto, già in Assemblea costituente Tomaso Perassi definiva la Costituzione repubblicana "un metallo duro, ma un metallo plasmabile". In questa prospettiva, è la stessa rigidità costituzionale a rappresentare allora, secondo l'A., uno strumento di tutela delle generazioni future. La Costituzione viene vista come un "livello minimo" o immodificabile di protezione, un implicito divieto di tornare alla situazione previgente, che lascia però aperta la porta per l'evoluzione "in avanti", e dunque per il miglioramento dei livelli di tutela da parte delle generazioni future. Va peraltro osservato che questo ragionamento, che si applica bene ai principi e ai diritti costituzionali (e giustificherebbe infatti la revisione dell'art. 9 Cost., a scapito delle tesi che postulavano la immodificabilità dei primi dodici articoli della Carta costituzionale), non è forse di così facile trasposizione con riferimento alla seconda parte (istituzionale) della Costituzione.

Il fondamento ultimo del principio di equità generazionale viene rinvenuto, in ogni caso, nell'art. 2 Cost., e in particolare nell'intersezione tra principio personalista (esteso non solo all'essere umano in quanto individuo, ma all'essere umano in quanto parte di un "popolo" e in quanto "categoria", comprensiva dunque di coloro che verranno) e principio solidarista (inteso non solo come matrice di doveri ma, in senso ampio, come elemento coesistente rispetto al "contratto sociale" su cui si regge la forma di Stato democratico-sociale). In questa prospettiva, pertanto, la giurisprudenza costituzionale prima e il legislatore costituzionale del 2022 poi, nel rapportarsi all'art. 9 Cost., non

avrebbero fatto altro che dare attuazione (in un certo senso, “fare emergere”) la corretta interpretazione di tale principio costituzionale attraverso le lenti dell’art. 2 Cost., che *già impone* un generale principio di solidarietà generazionale.

4. Il quarto capitolo è dedicato al “caso di studio” del rapporto tra equità generazionale ed equilibrio di bilancio, tema che con ogni evidenza diviene di rilevanza centrale nell’archetipo europeo del *welfare State* (in cui eguaglianza sostanziale e diritti sociali assumono portata caratterizzante) negli anni delle grandi crisi (economico-finanziaria del 2008 ed economico-sanitaria del 2020).

Dopo un’analisi (con spunti di diritto comparato) della risposta europea alla crisi del 2008 e delle varie forme di tutela costituzionale dell’equilibrio di bilancio, l’A. evidenzia la tensione che si è prodotta, nell’ultima decade (anche come conseguenza delle politiche di austerità e condizionalità imposte al livello sovranazionale di governo) tra generazioni presenti e future, per via del ricorso al debito come strumento necessario per la tutela dei diritti economici e sociali in contingenze emergenziali, e che rischia però di imporre un grave peso (forse addirittura insostenibile) sulle spalle di chi verrà dopo di noi.

L’A. evidenzia peraltro come il panorama sia considerevolmente mutato con le risposte nazionali ed europee alla più recente crisi pandemica del 2020: il programma *Next Generation EU* e i PNRR sono infatti ispirati a logiche di sostenibilità e solidarietà che fanno sì che il debito contratto nel presente sia funzionale non solo rispetto alla garanzia della coesione sociale nell’immediato, ma anche rispetto a una migliore tutela degli interessi delle generazioni future (si pensi alle riforme strutturali, relative ad esempio alla transizione ecologica e digitale, ovvero al potenziamento del sistema dell’istruzione e della sanità).

Le crisi hanno, in questa prospettiva, ingenerato un mutamento della prospettiva costituzionale che sembra essere stato recepito dalla giurisprudenza più recente della Consulta in tema di sostenibilità di bilancio.

5. Il quinto capitolo mette in luce una delle principali criticità riferibili non tanto alla configurabilità di una rilevanza costituzionale delle generazioni future, quanto all’effettività del principio di equità generazionale. È certamente vero, infatti (sottolinea l’A.), che le norme costituzionali, come ad esempio gli artt. 1 e 67 Cost., e dunque i concetti di “popolo”, di “rappresentanza” o di “Nazione”, possono essere in ipotesi intesi, in senso evolutivo (ovvero orientato secondo una lettura trans-generazionale dell’art. 2 Cost.) come estendibili al di là della generazione attuale. E tuttavia, è la configurazione stessa della democrazia rappresentativa che fa sì che i rappresentanti siano sistematicamente costretti a inseguire il consenso immediato dei rappresentati, che deve essere captato entro i confini di un orizzonte temporale che, lungi dall’investire le generazioni future, riguarda più modestamente il quinquennio della legislatura in corso di svolgimento. E allora, anche a voler ricostruire il rapporto tra legislatore presente e generazioni future come rapporto di responsabilità politica (come l’A. pure propone), ciò non toglie che si tratterebbe comunque di una responsabilità politica che nell’immediato non può essere fatta valere dal rappresentato (che ancora non esiste).

Condivisibile appare, allora, la tesi dell’A. per cui il soggetto meglio deputato alla tutela dei “diritti di domani” sarebbe il Giudice (sia nella forma dell’autorità giudiziaria, che nella forma della Corte costituzionale). Il Giudice, a differenza del legislatore, risulta infatti immune (se non altro) dalla logica “presentista” che caratterizza il dibattito politico e il *decision-making* istituzionale e, quindi, il circuito della rappresentanza, e si trova pertanto in una posizione particolarmente “favorevole” per dare piena attuazione al principio di equità generazionale.

Poste tutte queste premesse, si comprende allora perché l’A. ritenga, a conclusione del suo lavoro, di definire il rapporto tra costituzionalismo e generazioni future alla stregua di un “dialogo” e di un “processo”, avviato e promosso da momenti di crisi contingente, ma che deve essere sempre custodito

e coltivato dagli attori costituzionali (e soprattutto dalla Consulta) quale principio ispiratore a valenza generale e prescrittiva. In questa prospettiva, l'equità generazionale è sì un principio "in costruzione", ma nondimeno un principio, che come tale esige, oggi più che mai, di partecipare alla definizione dell'architettura dell'ordinamento costituzionale.

6. Nel cercare di trarre alcune, necessariamente sommarie, conclusioni per questa recensione, non si può che rilevare come il volume di Giacomo Palombino si inserisca in un dibattito costituzionalistico che allo stato appare ancora agli albori (pochi sono gli studi giuspubblicistici che ambiscano a dare una sistemazione organica alla materia), e che pertanto a maggior ragione potrà giovare delle riflessioni dell'A. Del resto, la revisione costituzionale dell'art. 9 del 2022 e il piano *Next Generation EU* testimoniano come l'equità generazionale appaia destinata ad assumere primario rilievo, per gli anni a venire, nel panorama del costituzionalismo nazionale e multilivello.

Particolarmente interessanti risultano, ad esempio, le implicazioni del lavoro monografico con riferimento all'art. 2 Cost. Se spinte alle loro ultime frontiere, infatti, le tesi dell'A. non potrebbero che portare a un mutamento della prospettiva personalista così come essa è stata storicamente conosciuta dal costituzionalismo italiano (piena titolarità dei diritti costituzionali, e centralità nell'ordinamento, della persona intesa come individuo umano "vivente"). E del resto, è questa la direzione intrapresa in altri ordinamenti, con l'apertura al riconoscimento, ad esempio, di diritti in capo a soggetti "non umani" come la natura o gli animali. L'A. appare ben consapevole della delicatezza della questione, e configura infatti l'equità generazionale alla stregua di un principio costituzionale, che a sua volta impone che la tutela delle generazioni future assurga a interesse costituzionalmente rilevante. In questa prospettiva, un approccio ermeneutico "intermedio", che certamente non risolverebbe il dilemma ma che varrebbe, forse, a ridimensionarlo, potrebbe far leva sul fatto che gli interessi delle generazioni future vengono a coincidere, almeno parzialmente, con gli interessi delle giovani generazioni attuali, che sono portatrici, loro sì, di diritti costituzionali in senso stretto. Trattasi di questione che l'A. lambisce e che potrebbe essere oggetto di futuri studi atti a ulteriormente differenziare le varie dimensioni della solidarietà intergenerazionale.

Ulteriore spunto di riflessione per l'applicazione delle riflessioni dell'A. a nuove materie d'indagine potrebbe riguardare il rapporto tra equità generazionale, rappresentanza politica e istituti di democrazia diretta. La congiuntura tra referendum e tendenze "presentiste" della classe politica sembra avere infatti portato a casi, come ad esempio quello del referendum sulla Brexit, in cui decisioni di impatto epocale per il destino e l'interesse delle generazioni future sono state prese (anche, se non in modo prevalente) da chi non ne vivrà pienamente le conseguenze. Simile per certi versi potrebbe essere ritenuto il caso italiano dei referendum sul nucleare. Ci si potrebbe interrogare allora, alla luce del quadro teorico offerto dall'A., sulla equità generazionale di scelte siffatte, e dunque sull'opportunità di affidare la sorte delle generazioni future, come si è visto già "a rischio" in via mediata nelle mani dei *rappresentanti*, addirittura in via immediata ai *rappresentati*, e cioè alle generazioni attuali (in assenza di una capacità della classe politica di promuovere un reale dibattito politico, sociale e culturale su temi che richiederebbero invece la massima ponderazione).

In definitiva, il lavoro riesce a offrire una ricca base di riflessione e una cornice costituzionale di riferimento entro cui dovranno necessariamente essere calati il dibattito e le soluzioni per le grandi sfide della nostra epoca (si pensi, solo per fare qualche altro esempio, alle questioni dell'immigrazione e del multiculturalismo, alla sostenibilità culturale, alla costituzionalizzazione del processo di integrazione europea, al cambiamento climatico). Trattasi di una cornice che, come l'A. ricorda, è ancora "precaria" e in via di definizione, ma che nondimeno va progressivamente affermandosi. Sono gli studi come questo, allora, che possono stimolare il dibattito giuspubblicistico, individuando il solco della direzione in cui il costituzionalismo europeo e globale ha iniziato a muoversi nell'ultima decade.