

Ines Ciolli

# Garantire le pensioni alle generazioni future: le aporie della solidarietà intergenerazionale e le responsabilità della politica

(doi: 10.3241/105243)

Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale (ISSN 1720-562X)

Fascicolo 3, settembre 2022

**Ente di afferenza:**

*Università Luiss (luiss)*

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

## **Licenza d'uso**

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

Ines Ciolli

## **Garantire le pensioni alle generazioni future: le aporie della «solidarietà intergenerazionale» e le responsabilità della politica**

1. La solidarietà intergenerazionale è ormai invocata da tutti per legittimare situazioni giuridiche anche in contrasto tra di loro e tale locuzione è spesso utilizzata per evocare in termini poco chiari una sorta di generico dovere, a carico di una generazione vivente, di un lascito per quelle che verranno.

In questa breve formulazione sono già contenute tutte le perplessità sull'uso, fin troppo frequente, di questa nuova figura, molto lontana da una categoria giuridica vera e propria e foriera di fraintendimenti e di ricostruzioni ambigue.

*In primis*, la cosiddetta «solidarietà intergenerazionale» si presenta come un ossimoro: la solidarietà è per definizione un lemma che evoca storicamente una condizione orizzontale, ovvero opera all'interno di una sola generazione, quella presente, in un determinato momento storico. Quella stessa generazione sia dal punto di vista giuridico, sia da quello politico ed economico, non è un insieme indifferenziato, ma si articola in classi sociali e in gruppi culturali diversificati. In questo senso la solidarietà si differenzia dalla carità, intesa come valore universale etico e religioso, e assume i contorni di una pretesa giuridica, che legittima i diritti sociali, che riconosce il dovere di una intera comunità politica di sostenere i meno abbienti, i più deboli, proprio perché parte integrante di quest'ultima. Non è nemmeno del tutto coincidente con il concetto di *fraternité*, che evoca un sentimento, un'aspirazione, ma è una attività volontaristica e non può essere imposta; per questo il diritto traduce la fraternità con il termine solidarietà, la quale costituisce invece un obbligo, o meglio un dovere che contraddistingue i valori democratici e repubblicani perché è alla base del superamento di quella dicotomia tra eguaglianza e libertà che aveva contraddistinto i regimi liberali. Il dovere di solidarietà, infatti, trova fondamento nell'art. 2 Cost., il quale prescrive alla Repubblica di riconoscere e garantire i diritti inviolabili, ma chiede

anche ai consociati che beneficiano di tali diritti un dovere collettivo che spetta a tutti, seppure in misura diversa e proporzionale alle loro capacità di adempiere a doveri inderogabili di solidarietà politica, sociale ed economica. Se si legge tra le righe l'art. 2 Cost., si scorge, dunque, una dimensione «storica» del dovere di solidarietà che si configura in modo diverso a seconda del contesto economico e sociale del momento, delle capacità degli individui e della collettività che essi compongono a rispondere alle mutue esigenze concrete. La solidarietà trova, inoltre, la sua legittimazione nell'art. 3 Cost. che prescrive la garanzia di una vita libera e dignitosa e fonda il concetto di dignità sociale che un'equa distribuzione delle risorse è chiamata a garantire. In tal modo, la solidarietà prevista nella Costituzione italiana è un concetto assai evoluto, che costituisce il collante necessario per la costruzione e il mantenimento della comunità politica repubblicana e non è quindi confinata in una dimensione locale circoscritta; e soprattutto è capace di conciliare libertà ed eguaglianza, come ha sostenuto Gurvitch e al contempo smentisce la tesi liberista di von Hayek, secondo il quale la solidarietà è un concetto arcaico che funziona solo se agisce su piccoli gruppi e che nell'età moderna verrà pienamente sostituito dalla tutela approntata dai diritti di libertà.

2. Questa breve puntualizzazione sul concetto di solidarietà ha il solo scopo di evidenziare come essa sia in totale asincronia con la dimensione intergenerazionale: l'uno è termine che evoca una dimensione temporale e giuridica, l'altra esprime in modo generico un tempo futuro che tende all'infinito e non conosce una contestualizzazione, evoca un soggetto indefinito e stratificato composto da più generazioni future senza indicare quale debba essere oggetto di diritti o di interessi da parte della generazione presente. La solidarietà dovrebbe così essere rivolta verso questo soggetto indistinto anche a costo di sacrifici per la generazione presente e vivente; ma il diritto non ammette aporie di tale dimensione.

In più occasioni si è evidenziata la difficoltà di trovare un riferimento costituzionale o almeno giuridico che legittimasse i diritti delle generazioni future, che non possono essere imputati a soggetti ambigui ed evanescenti. Anche se diverse Costituzioni europee hanno inserito nei propri testi un qualche riferimento alle generazioni future, la difficoltà di individuare concretamente l'oggetto della tutela resta tale; ciò porta a concludere che tali diritti non esistono o almeno che non possono avere la concretezza dei diritti imputabili a soggetti viventi.

Possiamo parlare di generici interessi collettivi a una tutela di alcuni valori e principi che possono essere proiettati *anche* verso il futuro, ma la loro tutela e la loro applicabilità, come pure la loro superiorità rispetto a eventuali diritti che vi entrino in conflitto è assai debole, anche quando si voglia pensare in termini di una protezione giuridica (sulla quale in verità si possono avanzare molti dubbi). Inoltre, si tratterebbe di diritti di una particolare forgia, poiché hanno una sola faccia della medaglia: per tutti gli altri soggetti viventi i diritti si contemperano anche con gli speculari doveri che i primi comportano; le generazioni future, invece, sembrano conoscere solo situazioni di vantaggio, ma ad esse non possono certo essere imputati dei doveri, sicché manca quella naturale e necessaria reciprocità della quale normalmente si nutre il dovere di solidarietà: tutti gli oneri sono a carico della generazione presente, libera quella futura- anche se non è ben chiaro dove essa si collochi temporalmente- di vanificare lo sforzo di quelle precedenti, almeno fino a che non diventerà essa stessa generazione presente, il che conferma che solo su quest'ultima è possibile ragionare.

3. Il dovere di solidarietà verso le generazioni future in realtà è entrato nel linguaggio corrente e poi giuridico per tentare di trovare forme di tutela per l'ambiente e volendo così garantire un futuro non solo alla specie umana, ma all'intero ecosistema, messo a dura prova da uno sfruttamento delle risorse senza precedenti e con ripercussioni sulle risorse ambientali e su una capacità di rigenerazione del pianeta sempre più scarsa. Questo comporta un impegno in termini di azioni concrete che non può occupare un tempo breve; la generazione presente se ne deve fare carico in tempi brevissimi, ma non basterà il suo apporto per invertire la tendenza. In altre parole, si è tentato in tal senso di impegnare anche per il futuro soggetti che al momento non esistono e non possono rispondere di doveri imposti oggi a soggetti inesistenti. La tendenza a doversi occupare di un futuro non definito ha trovato un qualche fondamento giuridico, seppur vago, prima nel diritto internazionale, proprio in materia di protezione ambientale e poi è stato inserito in diverse Costituzioni, tra le quali recentemente anche quella italiana. In tal modo, di questo pur generico interesse è ormai necessario tenere conto, sebbene non sia chiaro ancora quale possa essere la sua portata in termini di bilanciamento con diritti e interessi già costituzionalmente previsti. Di tale bilanciamento e dell'interpretazione di questo generico dovere di sostenibilità e di inte-

resse delle generazioni future si sono fatti carico i giudici costituzionali, *in primis* il Tribunale federale tedesco che nella sentenza del 24 marzo 2021 ha evidenziato come il testo costituzionale possa dispiegare i propri effetti anche in una dimensione intergenerazionale.

Nonostante questa decisione, certo di grande rilievo, ma che attiene tra l'altro alla questione dei cambiamenti climatici, che ha favorito l'espansione del concetto di generazioni future e della loro tutela, si ritiene che la soluzione a questioni di nuova e stringente complessità e attualità non deve essere cercata né nei diritti, né nei doveri delle generazioni future, quanto in una naturale aspirazione delle Costituzioni a durare per l'eternità, come ha più volte sostenuto Häberle.

È nella tutela che le Carte costituzionali prevedono per l'ambiente, il paesaggio, i beni artistici e storici che deve essere puntata l'attenzione. Se le Costituzioni superano la durata in vita della generazione presente, esse continueranno a volgere le loro tutele anche per le successive generazioni, quando queste diventeranno soggetti giuridici a tutti gli effetti. Libere, però, quelle generazioni di cambiare le regole anche costituzionali, di perfezionarle o di rendere meno stringenti le tutele che esse prevedono. Anche questo non fa che dimostrare come il dovere di tutela non possa essere posto che in forma generica: persino per ciò che attiene al dovere di protezione dell'ecosistema, sul quale si può pensare a un accordo univoco sui principi, ma altro non si può imporre, visto che le forme concrete di tutela possono cambiare, la scienza potrebbe suggerire nuove soluzioni e nuovi o diversi vincoli all'attività umana e questo dovrebbe bastare a dimostrare come debba semmai essere la politica a intervenire sollecitando e convogliando le energie verso un comune obiettivo che forse non richiede nemmeno regole stringenti ma una convinzione e una volontà collettiva di conservazione della specie e della vita.

4. La questione presenta una maggiore difficoltà a rintracciare un percorso logico, se l'oggetto si sposta dalla tutela ambientale alla tutela di beni di natura economica e finanziaria. Trasfondere in ambiti diversi il dovere di solidarietà *infra* generazionale è in tal modo assai più arduo da argomentare in termini giuridici, ma anche meramente logici.

Quando ci si riferisce al *welfare*, alle risorse finanziarie e agli equilibri di bilancio i termini della questione mutano; in realtà, le aporie presenti nel termine generazione emergono impietosamente: chiedere uno sforzo e dei sacrifici a soggetti in previsione di un assestamento econo-

mico e finanziario e di un eventuale equilibrio di bilancio, quando l'economia si basa ormai su previsioni di brevissimo periodo, sembra un controsenso.

Si prospetta una politica di restrizioni di lungo periodo quando ormai l'arco di tempo superiore ai due anni per quel che attiene alle previsioni in materia economica è pressoché inesistente e soprattutto quando si assiste ormai ad un andamento finanziario che si modifica repentinamente, tanto che non è oggettivamente possibile prevedere quali saranno gli scenari del prossimo futuro e quali saranno le necessità di periodi appena successivi a quello presente. Il mondo è così fortemente interconnesso che pandemia, guerre e altri eventi che possono assumere dimensioni globali modificano continuamente lo scenario; le scelte di sacrifici a lungo termine che gravano su alcune categorie di lavoratori rischiano di incidere sulla loro vita in modo perfettamente speculare e contrario rispetto al dovere di solidarietà, ovvero possono colpire proprio i più deboli o quelli che in seguito di alcuni provvedimenti particolarmente restrittivi potrebbero diventare tali.

In tema di previdenza emergono con forza tutte le aporie che riguardano il concetto stesso di generazione, financo di quella presente. Quest'ultima non è un blocco unico e omogeneo di soggetti giuridici, ma contiene al suo interno esigenze, condizioni e progetti per il futuro diversi tra di loro. Le peggiori condizioni di lavoro, di vita e di aspettative previdenziali dei più giovani non possono essere risolte con un sacrificio solidale dei più anziani, che non sono responsabili delle cicliche crisi economiche. Più che ricorrere al dovere di solidarietà all'interno anche di una stessa generazione e prima ancora di risolvere in modo spiccio la questione, chiedendo ad alcune categorie di cittadini di sobbarcarsi un esborso economico di enorme portata che peraltro non sarebbe sufficiente a riequilibrare la sproporzione tra lavoratori e pensionati, si dovrebbe tentare la via della risoluzione politica dei conflitti in campo che sono a loro volta anche conseguenza di scelte miopi e ripetute nel tempo.

Si scarica, cioè, su un fronte giuridico ciò che è invece compito della politica.

Sotto il profilo giuridico, senza ricorrere alla nuova invenzione della solidarietà intragenerazionale, si dovrebbe tener conto del fatto che un (blando) obbligo di salvaguardia dei beni già esistenti in una prospettiva futura si può far derivare direttamente dalla rigidità costituzionale, che consente di immaginare una successione intergenerazionale in grado di

garantire l'accesso ai beni fondamentali anche ai futuri abitanti della terra. Infatti, i supremi principi costituzionali e, *a fortiori*, le disposizioni programmatiche, manifestando la loro tendenza a salvaguardare i beni destinati ai posteri, rivelano la loro intrinseca proiezione intertemporale. Quella Carta costituzionale, che in Assemblea costituente Calamandrei aveva definito «presbite» continua a guardare lontano e ha dimostrato in più occasioni di poter sostenere nuove sfide, di sapersi adattare e di possedere gli strumenti per interpretare la modernità. E questo è dimostrabile anche in tema di forme di tutela proiettate nel futuro, per le quali è possibile trovare soluzioni senza intervenire (come del resto ormai è già avvenuto) sul testo della Carta fondamentale. La tutela oggi dell'ambiente o degli stessi cittadini e della loro qualità della vita era già contemplata nel testo originale della Costituzione e in via interpretativa attraverso il costante adeguamento da parte del legislatore e della stessa Corte costituzionale. La dignità sociale garantita dall'art. 3, comma 1, Cost. come pure il dovere di solidarietà sociale prescritto dall'art. 2 Cost. restituiscono l'immagine di una comunità politica coesa e volta a garantire a tutti una vita dignitosa.

È sulla comunità politica esistente che deve ricadere la responsabilità e il dovere di preservare risorse, ma non necessariamente a scapito di sé stessa, artefice e al contempo destinataria di queste tutele costituzionali.

La stessa Corte costituzionale ha considerato la solidarietà sociale uno dei valori fondanti l'ordinamento giuridico, tanto da essere solennemente riconosciuta e garantita, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, nell'art. 2 della Carta costituzionale, come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente (sent. n. 75/1992), ma intendeva soprattutto consolidare il principio secondo il quale la promozione della solidarietà sociale è uno strumento per consolidare la democrazia e la comunità politica esistente. Anche perché se riferita a quelle generazioni future, dovrebbe essere quantificato il sacrificio che si richiede a quelle esistenti: sacrificio che non deve, però, arrivare a costituire una violazione di quei principi fondamentali di cui i cittadini devono godere.

Pertanto, le eventuali esigenze e pretese giuridiche di quella generazione futura si devono contemperare con quella attuale e l'eventuale bilanciamento troverebbe come limite proprio la dignità sociale che spetta agli attuali consociati, il rispetto del principio di uguaglianza e la rimozione degli ostacoli ad essa che la Repubblica s'impegna a mettere in

atto. Ma se la tutela di questi diritti per la generazione esistente è individuabile in una serie di politiche concrete, le esigenze della generazione futura e future non sono quantificabili in termini di risultato e si limitano a un generico vincolo che grava su questa generazione. In altre parole, si ha l'impressione che la superficiale attenzione per le generazioni future nasconda invero una volontà di imporre sacrifici ben delineati alla generazione presente, senza una effettiva previsione di concreti benefici per quella successiva. Non sarebbe possibile, dunque, un contemperamento tra interessi, né una comparazione tra diritti e pretese, tantomeno un bilanciamento tra ciò che esiste e ciò che sarà. Quella che è stata considerata una «proiezione dei diritti fondamentali verso il futuro» sembra poco convincente in termini di tutele attuali. Anche la tentazione di definire le generazioni future come *fictio iuris* in realtà potrebbe non rivelarsi proficua. La *fictio* consiste in un'astrazione concettuale che aiuta a ricondurre alcune figure nell'alveo giuridico. Si tratta, dunque, di conferire una natura giuridica a categorie che sono mutate da altre discipline e che risultano di per sé inafferrabili per il diritto. Si pensi al concetto di popolo o di rappresentanza politica, così difficilmente riconducibile a norme concrete. Si tratta però di concetti e figure reali e storicamente attuali, che hanno una loro precisa collocazione temporale e una giustificazione politica e giuridica; non sembra però che queste caratteristiche corrispondano a quell'etereo soggetto che risponde al nome di generazioni futura.

La questione della previdenza in particolare evidenzia tutte le difficoltà di un contemperamento di doveri e sacrifici tra una generazione esistente e una (o più d'una collocate in una dimensione temporale indefinita) fittizia. Quali bilanciamenti in termini anche attuariali sono possibili, laddove il secondo termine della comparazione è evanescente? Chiedere un sacrificio alla generazione attuale, ai limiti della violazione dello stesso art. 38 Cost. che prescrive per i lavoratori i mezzi adeguati alle loro esigenze di vita, senza contemperarlo con adeguati vantaggi per il loro stesso futuro, ma riviandoli ad un tempo astratto e a vantaggio (forse) di soggetti imperscrutabili, non rappresenta un ragionevole bilanciamento di interessi.

Sacrificare i diritti della generazione esistenti ed esaltarne i soli doveri comporta uno sbilanciamento degli obiettivi costituzionalmente protetti di solidarietà ed eguaglianza degli attuali cittadini.

Inoltre, la solidarietà tra i lavoratori permette quella redistribuzione delle risorse tra lavoratori tutti e lavoratori delle stesse categorie che un



eccessivo sacrificio in favore di soggetti non esistenti potrebbe interrompere o modificarne gli equilibri. C'è anche un altro aspetto che complica ulteriormente il ragionamento quando si tratta di previdenza, ovvero il fatto che essa per definizione è già il frutto di una forma di solidarietà tra generazioni di lavoratori e generazioni di pensionati e che esiste già un dovere di solidarietà contributiva che costituisce l'altra faccia del diritto previdenziale. Incidere su questo equilibrio delicatissimo nel quale il *quantum* e il *quomodo* devono essere rimodulati con particolare attenzione per non intaccare un compromesso raggiunto tra soggetti e categorie; aggiungerne una spuria e ambigua non gioverebbe alla già complessa composizione dei conflitti e rivendicazioni delle generazioni presenti. È semmai compito della politica trovare soluzioni che redistribuiscano gli oneri e soprattutto allarghino la base dei lavoratori che possono contribuire a ricreare un equilibrio tra lavoratori e pensionati, in modo che la base dei primi sia tanto più ampia dei secondi, senza utilizzare come diversivo un attore esterno a questa contesa, quali sono le generazioni future.

5. Spesso si dimentica che i bilanciamenti tra diritti e interessi, soprattutto quando questi sono costituzionalmente enunciati, spettano al legislatore, ovvero al soggetto politico per eccellenza, al quale spetta l'onere e la responsabilità di trovare un equilibrio tra interessi tutti concomitanti e concreti. È sul tema della responsabilità politica e dell'indirizzo politico che si deve tornare a riflettere.

L'indirizzo politico contiene anch'esso una proiezione verso il futuro, ben più delineata rispetto alla creazione di figure ibride e poco significative quali la sostenibilità e le generazioni future. Esso è chiamato a interpretare il testo costituzionale, scegliendo tra le possibili finalità che esso contiene quelle che una data maggioranza parlamentare ritiene prioritaria in quel dato momento storico. Spetta al legislatore tradurre in politiche concrete le urgenze che sono da tempo in cerca di una soluzione (politica).

La solidarietà intragenerazionale -intesa questa volta come patto tra tutte le diverse generazioni al momento presenti- deve trovare una composizione politica degli interessi in campo per fornire soluzioni di medio e lungo periodo su temi che sono al centro delle questioni previdenziali: la denatalità, che richiede politiche a sostegno delle famiglie; l'accoglienza di immigrati che possono contribuire alla costruzione di nuove generazioni di lavoratori; l'allargamento delle maglie che permettono l'acqui-

sizione dei diritti politici e della cittadinanza a nuove classi di soggetti che diventerebbero così titolari anche di doveri, compreso quello di solidarietà e di contribuzione; la formulazione di politiche attive del lavoro che coinvolgano i più giovani e che comportino anche stipendi adeguati che garantirebbero anche prelievi più consistenti, volti a soddisfare le generazioni presenti di pensionati, ma anche quella futura costituita, da questi stessi lavoratori.

