ISSN 1826-3534

federalismi.it
RIVISTA DI DIRITTO PUBBLICO ITALIANO, COMPARATO, EUROPEO

5 AGOSTO 2020

La tutela delle generazioni future nel dialogo tra legislatore e Corte costituzionale

di Giacomo Palombino
Dottorando di ricerca in "Il diritto dei servizi nell'ordinamento italiano ed europeo"
Università degli Studi di Napoli "Parthenope" e Università di Granada

La tutela delle generazioni future nel dialogo tra legislatore e Corte costituzionale*

di Giacomo Palombino
Dottorando di ricerca in "Il diritto dei servizi nell'ordinamento italiano ed europeo"
Università degli Studi di Napoli "Parthenope" e Università di Granada

Abstract [It]: È da tempo che la dottrina si interroga circa la configurabilità di diritti in capo alle generazioni future. E del resto anche nel dialogo instaurato negli ultimi anni tra Corte costituzionale e legislatore emergono elementi sufficienti ad affermare il fondamento giuridico di una tutela rivolta a chi "ancora" non esiste. Questo orientamento va delineandosi soprattutto nella sentenza n. 18 del 2019, nella misura in cui l'equità generazionale viene assunta quale vero e proprio principio, tale da poter essere invocato quale parametro di legittimità costituzionale. Su questi presupposti, scopo del presente lavoro è quello di riflettere sulla possibile qualificazione dell'equità generazionale quale principio idoneo ad orientare l'attività del rappresentante politico. E ciò al fine di accertare se le dinamiche dell'attuale modello democratico siano in grado di includere nel novero dei rappresentati – o "rappresentabili" – i componenti delle generazioni future; e di chiedersi, dunque, se la cura dei «diritti di domani» possa considerarsi non solo affidata al rappresentante politico ma anche destinata ad essere realizzata proprio da quest'ultimo.

Abstract [En]: For some time, scholars have been wondering about the configuration of rights to future generations. Moreover, even in the discussion established in recent years between the Constitutional Court and the Legislator, some elements emerge which justify the legal basis for a protection aimed at those who "don't yet" exist. This idea is taking shape above all in the sentence no. 18 of 2019, to the extent that generational equity is taken as a real principle, such that it can be invoked as a constitutional parameter. On these assumptions, the purpose of this paper is to reflect on the possible qualification of generational equity as a suitable principle to guide the activity of the political representative. And this in order to ascertain whether the dynamics of the current democratic model are able to include the components of future generations in the group of represented – or "representable" – ; and to ask, therefore, whether the care of the "rights of tomorrow" can be considered to be not only entrusted to the political representative but also intended to be achieved by the latter.

Sommario: 1. I termini della questione. **2.** Una definizione di equità generazionale: quali diritti per le generazioni future? **3.** La rappresentanza delle generazioni future quali componenti delle "entità plurali": l'art. 67 Cost. e il divieto di mandato imperativo. **4.** Il principio di equità generazionale nel dialogo tra legislatore e Corte costituzionale. **4.1.** *(segue)* La tutela delle generazioni future come "deduzione" di criteri normativi: i profili di una "concorde tensione" al futuro nel dialogo tra legislatore e Corte costituzionale. **4.2.** *(segue)* Il principio di equità generazionale nelle pronunce di illegittimità costituzionale delle leggi: in particolare, la sentenza n. 18 del 2019 e la responsabilità politica nei confronti delle generazioni future. **5.** Generazioni future e rappresentanza: prime riflessioni conclusive.

1. I termini della questione

La riflessione circa la configurabilità di diritti in capo alle generazioni future o, detto altrimenti, di una tutela di natura giuridica a favore di chi "ancora" non esiste, ha origini antiche. Già Thomas Jefferson, negli anni Venti del Diciannovesimo secolo, si interrogava sui rischi connessi all'impatto delle decisioni

* Articolo sottoposto a referaggio.

pubbliche del presente sull'avvenire e si chiedeva, in particolare, se «può una generazione vincolare le altre che si succederanno per sempre»[1]. La questione ha in seguito trovato cittadinanza nell'ambito delle scienze sociali[2] e, per quanto qui rileva, nel dibattito giuridico che, circoscritto l'autonomo spazio della sua indagine, ha affrontato le controverse questioni che perimetrano la possibilità di concedere ai c.d. «diritti di domani»[3] una propria dimensione.

È evidente, infatti, come non sia agevole ipotizzare la tutela di diritti o interessi di soggetti "ancora" non esistenti; e ciò in quanto le categorie del diritto, normalmente "calibrate" per dare un ordine a ciò che è certo, sembrano fornire deboli strumenti dinanzi a ciò che è "incerto", ovvero – per quanto qui rileva – il futuro[4].

Di chi "esisterà" non è infatti dato conoscere le sembianze, non solo da un punto di vista fisiologico, ma anche sotto il profilo morale piuttosto che culturale; allo stesso modo, non è neppure possibile intercettarne in maniera esatta le esigenze, essendone, pertanto, difficilmente descrivibili le pretese. Al riguardo c'è chi sottolinea che queste ultime, almeno in teoria, possano individuarsi per mezzo di un processo di proiezione, ovvero trasferendo su chi "esisterà" le stesse sembianze – e, dunque, le medesime esigenze – di chi già "esiste". In tal senso, se si accetta la tesi platonica per cui «conoscere è riconoscere»[5], la situazione soggettiva di chi "verrà dopo" potrebbe risultare da una tecnica di "immedesimazione", in

[1] «Può una generazione vincolare le altre che si succederanno per sempre? Penso di no. Diritti e poteri appartengono solo alle persone, non alle cose, non a una materia non dotata di volontà propria. I morti non sono nemmeno cose. Le particelle di materia, che composero i loro corpi, sono ora parte del corpo di altri animali, vegetali e minerali, di mille forme. A cosa sono applicati ora i diritti e i poteri che essi ebbero quando erano in forma di uomini? Una generazione può obbligare sé stessa per il tempo in cui la sua maggioranza resta in vita; quando questa è scomparsa, un'altra maggioranza prende il suo posto, detiene tutti i poteri e tutti i diritti che una volta erano in possesso dei predecessori, e può cambiare le loro leggi e le loro istituzioni per adattarle a sé stessa. Niente è dunque immodificabile, tranne i diritti intrinseci e inalienabili dell'uomo» cit. T. JEFFERSON, *Lettera a J. Cartwright*, 5 giugno 1824, in M. BARBATO, *Thomas Jefferson o della felicità*, Palermo, 1999.

[2] Cfr., tra gli altri, T. J. COTTLE-S. L. KLINEBERG, *The present of think future: exploration of time in human experience*, New York, 1974; cfr. W. F. COTTRELL, *Of time and the railroader*, in *American Journal of Sociology*, vol. 4, 1939, pp. 190-198; cfr. J. E. ANDERSON, *Space-Time budget and activity studies in urban geography and planning*, in *Environment and Planning*, vol. 3, 1971, pp. 69-81; cfr. J. ATTALI, *Histoires du temps*, Parigi, 1983; cfr. H. BERGSON, *Introduction à la métaphysique*, in *La pensée et la mouvant*, Parigi, 1934; cfr. T. CARLSTEIN, *Time allocation, innovation and agrarian change: outline of a research project*, Lund, 1974; cfr. A. M. CHIESI, *Il sistema degli orari. L'organizzazione del tempo di lavoro e di non lavoro nella grande città*, Milano, 1981; cfr. J. E. GREEN-A. H. ROBERTS, *Time orientation and social class: a correction*, in *Journal of Abnormal and Social Psychology*, vol. 62, 1961, p. 141; cfr. W. GROSSIN, *Le travail et le temps: horaires, durées, rythmes*, Parigi, 1969; cfr. Id., *Le temps de la vie quotidienne*, Parigi, 1974; cfr. M. HEIRICH, *The use of time in the study of social change*, in *American Sociological Review*, vol. 29, n. 3, 1964, pp. 386-397.

[3] Così C. PINELLI, *Diritti costituzionali condizionati, argomento delle risorse disponibili, principio di equilibrio finanziario*, in A. RUGGERI (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Torino, 1994, p. 551.

[4] In generale, cfr. J. E. PARDO, *El desconcierto del Leviatán. Política y derecho ante las incertidumbres de la ciencia*, seconda edizione, Madrid-Barcelona-Buenos Aires-Sao Paulo, 2013.

[5] La suggestione deriva dalla lettura di un'opera di Jorge Luis Borges, *Il libro di sabbia*, in cui l'A. argentino introduce una serie di racconti immaginando un incontro con un Borges appena ventenne, dando luogo ad un effettivo scambio di battute e, dunque, ad un confronto tra due generazioni. Per uno studio del pensiero di Platone si rinvia a G. Reale (a cura di), *Platone. Tutte le opere*, Milano, 2000.

funzione della quale i caratteri essenziali dell'individuo che "ancora" non esiste vengono misurati su un modello "esatto": l'individuo del presente, i cui successori non possono che raffigurarsi quali suoi simili[6].
È proprio riflettendo su queste – e non solo – controverse problematiche che la dottrina giuridica ha cercato di individuare elementi utili a configurare un modello volto alla protezione delle generazioni future[7], declinando il tema talvolta in termini di equità generazionale, talaltra in termini di responsabilità inter- o intra-generazionale[8].
Tenendo conto di questi studi e degli approfondimenti che gli stessi hanno registrato, le pagine che seguono tenteranno di analizzare il tema secondo una specifica prospettiva. L'intenzione, infatti, è quella non tanto di indagare la giustiziabilità di situazioni giuridiche "future" – argomento che comunque verrà affrontato in ottica funzionale, soprattutto al momento di analizzare la giurisprudenza costituzionale italiana sul punto – bensì di valutare la possibilità di includere la salvaguardia dei diritti e interessi di chi "ancora" non esiste – la cui configurazione giuridica, giova ribadirlo, è tutta da dimostrare – nel circuito rappresentativo disegnato dalla Costituzione.
È stato sottolineato, infatti, come il carattere controverso della "questione generazionale" non rilevi esclusivamente in funzione della "inesperienza" – nel senso di non conoscibilità – del futuro e di chi lo vivrà; è una conseguenza, altresì, anche della oggettiva impossibilità di chi "ancora" non esiste di esprimere un giudizio o una volontà tali da condizionare le scelte destinate a produrre effetti anche nel prossimo o remoto futuro. In altri termini, coloro che "esisteranno" sembrano rappresentare i componenti di una "generazione silenziosa" che, in quanto tale, non detiene la facoltà di far valere le proprie istanze all'interno dei tradizionali procedimenti decisionali[9].

[6] La questione verrà nuovamente affrontata in seguito. In particolare, v. note 58 e 59.
[7] Cfr. H. JONAS, *Das Prinzip Verantwortung. Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation*, Insel Verlag, Insel, Frankfurt-Main, 1979; cfr. ID., *Philosophische Untersuchungen und metaphysische Vermutungen*, Insel, Verlag, Frankfurt-Main, 1992; cfr. J. C. TREMMEL, *A Theory of Intergenerational Justice*, Londra, 2009; cfr. D. PARFIT, *Reasons and persons* [1984], trad. it. *Ragioni e persone*, Milano, 1989, dove l'A. ammette di non essere riuscito a rintracciare una teoria "X" utile ad ammettere la responsabilità morale della generazione vivente nei confronti delle generazioni future. L'A. auspica, però, che altri dopo di lui sarebbero riusciti nell'intento.
[8] Nel corso del lavoro, si avrà modo di citare e fare riferimento alla ricca produzione scientifica esistente in materia. In generale, per uno studio organico del tema e per la bibliografia ivi contenuta, si rinvia a R. BIFULCO – A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008.
[9] In dottrina, è stato anche sottolineato come le generazioni future, escluse dai tradizionali processi democratici, possano considerarsi quali componenti di una minoranza. In questo senso, la suggestione prende spunto dalla relazione introduttiva pronunciata da A. D'ALOIA in occasione del XXXIV Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *Eguaglianza e discriminazioni nell'epoca contemporanea*, Università degli Studi di Bergamo, 15-16 novembre 2019. In materia di tutela delle minoranze, v. G. LATTANZI, *La tutela dei diritti delle minoranze in Italia*, Relazione svolta in occasione dell'incontro con la delegazione della Corte costituzionale del Kosovo il 7 giugno 2013 presso il Palazzo della Consulta; cfr. anche M. BELLOCCI-P. PASSAGLIA, *La tutela dei «soggetti deboli» come esplicazione dell'istanza solidaristica nella giurisprudenza costituzionale*, in *www.cortecostituzionale.it*.

Ciò è la conseguenza, d'altronde, anche di un paradosso caratterizzante il sistema democratico e riconducibile al concetto di «presentismo»[10], termine con il quale si vuole evidenziare come la democrazia sia caratterizzata da una inevitabile "parzialità" a favore del presente per molteplici ragioni: la naturale tendenza dell'essere umano a preferire il godimento di un beneficio immediato; la condizione dei rappresentanti, i quali tendono a circoscrivere la loro azione sulla base delle istanze espresse dai propri elettori, e ciò soprattutto avuto riguardo alla temporaneità del mandato e, nella maggior parte dei casi, alle auspicate *chances* di rielezione[11].

Pertanto, alla luce di questi presupposti, il presente lavoro approfondirà il tema dell'equità generazionale nella prospettiva di configurarla quale elemento chiamato a caratterizzare il processo decisionale nelle tradizionali sedi della rappresentanza politica. Ciò anche al fine di verificare se le dinamiche dell'attuale modello democratico siano in grado di includere nel novero dei rappresentati – o "rappresentabili"[12] – soggetti che ancora non esistono[13] o se le stesse consentano di ragionare sul tema non solo in termini di "costi" da non trasferire alle future generazioni, ma anche di "benefici" da programmare in vista di un'incidenza positiva delle attuali scelte pubbliche sul futuro[14]; detto altrimenti, nell'ottica non solo di riflettere sui potenziali danni "a lungo termine" che l'attuale rappresentante dovrebbe prevedere ed evitare ma anche di configurare un principio che possa ispirare in maniera ampia l'attività del decisore pubblico.

2. Una definizione di equità generazionale: quali diritti per le generazioni future?

Secondo una nota definizione, per "equità generazionale"[15] può intendersi il principio in base al quale ogni generazione è chiamata a utilizzare le risorse disponibili in modo tale da non compromettere la

[10] «Democracy is partial toward the present. Most citizens tend to discount the future, and to the extent that the democratic process responds to their demands, the laws it produces tend to neglect future generations. The democratic process itself amplifies this natural human tendency. These characteristics of democracy lead to what I call its presentism—a bias in the laws in favor of present over future generations», cit. D. F. THOMPSON, *Representing future generations: political presentism and democratic trusteeship*, in *Critical review of international and political philosophy*, 2010, p. 17.

[11] La riflessione che qui si propone è frutto anche di suggestioni che derivano dall'analisi del concetto politico della «dittatura della maggioranza» così come teorizzata da Alexis de Tocqueville nel suo *La democrazia in America*. Così come l'A. configura il suddetto concetto quale patologia del sistema democratico, negli stessi termini, per quanto qui rileva, viene a configurarsi la nozione di "presentismo". Come sostiene l'A., «è nell'essenza stessa dei governi democratici che il dominio della maggioranza sia assoluto; poiché, fuori della maggioranza, nelle democrazie, non vi è nulla che resista», cit. A. DE TOCQUEVILLE, *La démocratie en Amérique*, in *Alexis de Tocqueville-Oeuvres Complètes*, tomo I, vol. 1, Parigi, 1961, pp. 257-270, trad. it. di N. MATTEUCCI (a cura di), *Alexis de Tocqueville-Scritti politici*, Torino, 1973.

[12] Sulle ragioni di tale coniugazione verbale si tornerà in seguito. In particolare, v. paragrafo 5.

[13] Sul tema, cfr. R. BIFULCO, *Rappresentare chi non esiste (ancora)?*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere*, Torino, 2006, pp. 266-272; cfr. D. THOMPSON, *Representing,* cit., p. 17; cfr. L. SOLYOM, *The rights of future generations, and representing them in the present*, in *Acta Juridica Hungarica*, 43, 2002.

[14] *Infra* si farà riferimento, a tal proposito, all'etica della reciprocità o regola d'oro. Si rimanda, sul punto, alla nota 60.

[15] Sia la giurisprudenza sia gli studi registrati in materia ricorrono frequentemente alle aggettivazioni "inter-generazionale" o "intra-generazionale". In questa sede, altresì, si ricorre al termine "generazionale" per una duplice

possibilità delle generazioni prossime o future di fare affidamento sulla disponibilità delle stesse[16]. Almeno a prima lettura, ciò rimanda alla nozione di sviluppo sostenibile[17], ovvero all'esigenza di configurare un modello di gestione delle risorse del Pianeta che permetta di evitare – o comunque ridurre – l'impatto negativo che l'attività umana attuale è suscettibile di generare[18].

È evidente come quanto appena osservato conduca principalmente alla declinazione di una responsabilità intergenerazionale rivolta alla salvaguardia dell'ambiente, tema che, più di altri, sembra ispirare la necessità di una riflessione sull'incidenza negativa delle "attitudini" dell'essere umano sull'avvenire[19]. Ciò risponde al dato in base al quale, soprattutto in tempi recentissimi, la "questione generazionale" – oltre che impegnare l'interprete – si stia ponendo al centro di un dibattito più ampio che, proprio sui temi di carattere ambientale, coinvolge sia il decisore politico che l'opinione pubblica. La riflessione si sta sviluppando, in particolare, con riguardo ai cambiamenti climatici così come alle violente deforestazioni di alcune parti del Pianeta, fenomeni assunti quali indici dei rischi derivanti da politiche non formulate in una prospettiva di sostenibilità[20].

---

ragione: da un lato, tentare di includere nella ricostruzione del principio entrambe le configurazioni sottintese ai prefissi "inter-" e "intra-"; dall'altro lato, affermare come, pur tenendo conto della successione delle generazioni, sia possibile ragionare in merito alle stesse rispettando il criterio della continuità. In altri termini, ciò al fine di non riferirsi a distinte generazioni quali "soggetti" da diversificare, ma come componenti di un'unica entità composta da individui che godono di uguali diritti ed esprimono esigenze coincidenti. Proprio in questa prospettiva, in seguito (v. nota n. 56) verrà introdotto il principio dell'irrilevanza del fattore temporale al fine di intendere chi esiste e chi "ancora" non esiste quali "soggetti", almeno da un punto di vista teorico, "coesistenti". Sul punto, si consenta il rinvio a G. PALOMBINO, *La configuración jurídica del principio de equidad generacional: ¿hacia una democracia sostenible?* in *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n. 33/2020, in corso di stampa.

[16] «A review of juridical writings and legal instruments indicates that the core of the principle is that while the present generation has a right to use the Earth and its natural resources to meet its own needs, it must pass the Earth on to future generations in a condition no worse than that in which it was received so that future generations may meet their own needs. This generally applies both to the diversity of the resources and to the quality of the environment» cit. E. BROWN WEISS, *Intergenerational equity*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2013.

[17] Cfr. World commission on environment and development – WCED, *Il futuro di noi tutti. Rapporto della commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo delle Nazioni Unite*, Milano, 1988, dove si legge che per sostenibilità si intende la soddisfazione delle esigenze delle generazioni attuali senza danneggiamento di quelle delle generazioni future.

[18] E. BROWN WEISS-D. B. MAGRAW-P. C. SZASZ, *International Environmental Law: Basic Instruments and References*, Leida, 1992.

[19] Cfr. F. FRACCHIA, *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 0/2010; ID., *Amministrazione, ambiente e dovere: Stati Uniti e Italia a confronto,* in D. DE CAROLIS – A. POLICE (a cura di), *Atti* del primo colloquio di diritto dell'ambiente. Teramo, 29-30 aprile 2005, Milano, 2005, 119 e ss; cfr. C. HAMILTON, *Ecologically Sustainable Development: Implications for Governance in Australia*, in *Canberra Bull. Pub. Admin*., n. 69/1992, p. 65; P. DELL'ANNO, *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale,* Milano, 2004, pp. 75-76; J. M. GABA, *Environmental Ethics and Our Moral Relationship to Future Generations: Future Rights and Present Virtue*, in *Colum. J. Envtl. L*., 1999, p. 253; U. SALNITRO, *I principi generali nel Codice dell'ambiente,* in *Giornale dir. ammin.,* 2009, p. 103 e ss; V. ONIDA, *Un conflitto fra poteri sotto la veste di questione di costituzionalità: amministrazione e giurisdizione per la tutela dell'ambiente. Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 85 del 2013*, in *Rivista AIC*, 3/2013. Sul punto, si rinvia anche agli studi circa temi comunque connessi alla questione ambientale. In particolare, v. S. STAIANO (a cura di), *Acqua. Bene pubblico, risorsa non riproducibile, fattore di sviluppo*, Napoli, 2018; F. M. PALOMBINO, *Il diritto all'acqua. Una prospettiva internazionalistica*, Milano, 2017.

[20] Il tema è di estrema attualità e negli ultimissimi anni sta coinvolgendo attivamente la comunità civile mondiale. Si pensi, in particolare, al movimento globale *Fridays for future* fondato dall'attivista svedese Greta Thunberg. Sul punto, si sottolinei anche che l'Unione europea ha approvato, durante il mese di gennaio del 2020, il c.d. *Green New Deal*, un piano

D'altro canto, nonostante la salvaguardia dell'ambiente rappresenti, senza dubbio, la declinazione più evidente del dibattito circa la responsabilità nei confronti delle generazioni future[21], la tutela di queste ultime coinvolge molteplici temi di diversa natura[22]. Si pensi, per esempio, a come le decisioni pubbliche di spesa possano incidere sui tempi futuri determinando l'insorgere di debiti che graveranno su chi ancora non esiste[23]; si rifletta, altrimenti, su come la idonea conservazione del patrimonio storico-artistico ne garantisca non solo la fruizione da parte delle generazioni future, ma anche la trasmissione a queste ultime delle «testimonianze aventi valore di civiltà»[24] delle comunità che le hanno precedute[25].

Alla luce di queste seppur brevi considerazioni, al fine di sottolineare come siano molteplici le modalità tramite le quali le attuali decisioni pubbliche possano incidere – sia positivamente che negativamente –

di investimenti volto a determinare una conversione "sostenibile" del sistema economico-produttivo del vecchio continente. Più nello specifico, il progetto è quello di realizzare una riduzione del 50% delle emissioni di gas entro il 2050. A tal riguardo, cfr. A. SOLA, *Sostenibilità ambientale e Green New Deal: prime analisi in commento alla legge di bilancio 2020*, in *federalismi.it*, n. 10/2020.

[21] Sul punto, è interessante ricordare come la Corte europea dei diritti dell'uomo, nonostante l'assenza di un richiamo preciso alla tutela dell'ambiente all'interno della CEDU, abbia dedotto un "diritto ad un ambiente salubre" sulla base di altri diritti fondamentali – come quello alla vita – consacrati dalla Carta. A tal proposito, si consenta un rinvio a G. PALOMBINO, *El medioambiente en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos: la imparcialidad generacional en la perspectiva del constitucionalismo multinivel*, in *Anales de Derecho de la Universidad de Murcia,* in corso di stampa, dove si tenta di dimostrare come la giurisprudenza in materia ambientale della Corte EDU si rivolga intrinsecamente anche ad una tutela del futuro. In generale, v. anche A. SCARCELLA, *Giurisprudenza C.e.d.u. e diritto dell'ambiente: i principali "filoni" della Corte di Strasburgo*, in *Ambiente&Sviluppo*, 2/2013, 129; cfr. N. Colacino, *La tutela dell'ambiente nel sistema della Convenzione europea dei diritti dell'uomo: alcuni elementi di giurisprudenza*, in *Dir. e gest. dell 'amb.*, 2001, pp. 2 ss.; cfr. M. DE SALVIA, *Ambiente e Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. int. dir. uomo*, 1997, p. 2.

[22] In R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008, individuata la responsabilità intergenerazionale come «le possibili forme di tutela giuridica, azionabili dagli uomini appartenenti alla generazione vivente, a favore degli interessi degli uomini ancora non esistenti», si specifica come la problematica possa essere approfondita in relazione a molteplici ambiti.

[23] Sul punto, si rinvia al successivo paragrafo 4.2.

[24] Si rinvia al testo dell'art. 2 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

[25] Cfr. P. BILANCIA (a cura di), *La valorizzazione dei beni culturali tra pubblico e privato. Studio dei modelli di gestione integrata*, Milano, 2005; A. PAPA, *Strumenti e procedimenti della valorizzazione dei beni culturali*, Napoli, 2006; M. FRIGO, *La protezione dei beni culturali nel diritto internazionale*, Milano, 1986; P. HÄBERLE, *Per una dottrina della costituzione come scienza della cultura*, Roma, 2001.

sul futuro, risulta necessario accedere ad una configurazione neutra del concetto di risorsa[26], da intendersi non solo quale risorsa naturale, ma anche, per esempio, come risorsa economica o culturale[27].

Su questi presupposti, bisogna altresì domandarsi se i componenti delle generazioni future – ovvero l'insieme degli individui che "ancora" non esistono[28] – possano considerarsi titolari di diritti soggettivi o possa quantomeno ragionarsi sulla possibilità di costruire un modello di protezione rivolto anche a chi "ancora" non esiste.

In linea del tutto generica, infatti, la tutela delle generazioni future non può che considerarsi insita nel concetto stesso di Costituzione rigida tenuto conto che la Costituzione italiana, imponendo un vincolo al legislatore rispetto alla modificabilità dei valori e del nucleo essenziale dei diritti cristallizzati al suo interno, dispone anche e forse soprattutto per il futuro[29].

Rileva, infatti, come l'originaria intenzione di custodire determinati principi e determinati diritti in una dimensione non accessibile all'opera del legislatore costituisca in sé una tutela per le generazioni future[30]. Ciò in quanto tali disposizioni, segnando la totale "rottura" con il regime totalitario che ne aveva

[26] Sul punto, si rilevi come una riflessione sulla responsabilità intergenerazionale sia andata formandosi anche nel campo medico, biologico, tecnologico e bio-tecnologico. In generale, cfr. L. CHIEFFI, *Ricerca scientifica e tutela della persona. Bioetica e garanzie costituzionali*, Napoli, 1993; ID., *La regolamentazione della fecondazione assistita nel difficile dialogo tra le «due culture»*, in *federalismi.it*, 21/2015; C. CASONATO, *Introduzione al biodiritto. La bioetica nel diritto costituzionale comparato*, Università degli Studi di Trento, 2006; Id., *Bioetica e pluralismo nello Stato costituzionale*, in ID.-C. PICIOCCHI (a cura di), *Biodiritto in dialogo*, Padova, 2006; Cfr. F. CORTESE-S. PENASA, *Dalla bioetica al biodiritto: sulla giuridificazione di interessi scientificamente e tecnologicamente condizionati*, in *Rivista AIC*, 4/2015; G. CATALDI, *La convenzione del Consiglio d'Europa sui diritti dell'uomo e la biomedicina*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Bioetica e diritti dell'uomo*, Torino, 2000, pp. 267 ss.; cfr. M. BALISTRERI, *Etica e clonazione umana*, Milano, 2004; cfr. G. ACOCELLA, *Elementi di bioetica sociale. Verso quale «mondo nuovo»?*, Napoli, 1998; cfr. M. ARAMINI, *Introduzione alla bioetica*, Milano, 2001.

[27] Cfr. G. M. FLICK, *L'art. 9 della Costituzione: dall'economia di cultura all'economia della cultura. Una testimonianza del passato, una risorsa per il futuro*, in *Rivista AIC*, 1/2015; M. AINIS, *Cultura e politica. Il modello costituzionale*, Padova, 1991; T. MONTANARI, *Costituzione italiana: articolo 9*, Roma, 2018.

[28] «The term future generations refers to all those generations that do not exist yet. The present generation refers to all those people who are living today. The present generation encompasses multiple generations among those living today, but they are treated collectively as the present generation», cit. E. BROWN WEISS, *Intergenerational,* cit.. p. 2.

[29] La questione proposta ha radici antiche e richiama, in particolare, un dibattito sorto nel Nuovo Mondo al tempo della compilazione della Convenzione di Philadelphia. Mentre Thomas Jefferson sosteneva l'idea che la Costituzione, adottando i valori propri di una determinata generazione, dovesse essere modificata al subentrare di una nuova generazione, James Madison trattava la Carta alla stregua di una legge naturale secolarizzata[29]; riteneva, infatti, che qualsiasi generazione, ispirandosi ai valori di civiltà, libertà e giustizia, avrebbe dovuto rispettare quella stessa Costituzione. Cfr. A. BALDASSARRE, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, in Rivista Aic, 1/2011, p. 3.

[30] In questo senso, v. G. LATTANZI, *Attualità della Costituzione*, in *Rivista AIC*, 3/2019. L'A., ragionando sulle proposte – risalenti o attuali – di revisione costituzionale, afferma come all'interno dell'Assemblea costituente fosse «comune l'intento di dare al Paese una Carta che potesse assicurare un futuro di democrazia e libertà».

preceduto la formulazione[31], sembrano rappresentare il più evidente elemento di tensione della Carta costituzionale verso l'avvenire[32].

In questa direzione può rilevarsi come in sede di commento dell'art. 2 Cost.[33] la dottrina abbia sovente affermato come, grazie al principio di solidarietà, vengano poste in essere «costituzioni intensamente "politiche", caratterizzate cioè da finalità di lungo periodo da perseguire attraverso l'impegno comune e solidale dei consociati»[34]. In tal senso, il lessico adottato dal Costituente non fa altro che confermare come la tensione e l'impulso della Carta siano interamente rivolti verso l'avvenire[35], atteggiandosi a «sviluppo»[36] o a «promozione»[37].

D'altro canto, in termini ancora più generali, è evidente come qualsiasi atto normativo, a prescindere dal suo contenuto specifico, sia sempre, per sua stessa natura, rivolto al futuro. Riflettendo sulle altre fonti del diritto – e su quelle primarie in modo particolare – ciò discende dalle comuni tecniche adottate dai

---

[31] Sul punto, cfr. F. BIAGI, *Corti costituzionali e transizioni democratiche: tre generazioni a confronto*, Bologna, 2016.

[32] Cfr. J. TREMMEL, *Constitutions as intergenerational contracts: flexible or fixed?*, in *Intergenerational Justice Review*, 1/2017; cfr. R. ALBERT, *Constitutional handcuffs*, in *Intergenerational Justice Review*, 1/2017; Cfr. K. CHATZIATHANASIOU, *Constitutions as chains? On the intergenerational challenges of Constitution-caking,* in *Intergenerational Justice Review,* 1/2017.

[33] Cfr. A. BARBERA, *Commento all'art. 2*, in *Commentario della Costituzione. Art. 1-12. Principi fondamentali*, Zanichelli - *Foro it.*, a cura di G. Branca, Bologna - Roma, 50 -119; Cfr. G. BONGIOVANNI, *Commento all'art. 2. Diritti inviolabili e libertà*, in Barbera (1997), 67-92; Cfr. D. FLORENZANO - D. BORGONOVO RE - F. CORTESE, *Diritti inviolabili, doveri di solidarietà e principio di eguaglianza: un'introduzione*, Torino, 2011.

[34] Cit. M. FIORAVANTI, *Costituzione italiana: Art. 2*, Roma, 2018, p. 32. L'Autore, nel corso della trattazione, dona all'interprete un'immagine particolarmente suggestiva al fine di comprendere con maggiore consapevolezza la funzione che il dettato costituzionale tenta di assolvere tramite il testo dell'art. 2; in particolare, l'A. rilegge la Costituzione richiamando la figura dell'ellisse e descrivendo la tensione cui si faceva cenno nel testo come un continuo trasferimento delle garanzie costituzionali da un fuoco all'altro della figura geometrica adottata a modello. Se un estremo, infatti, è abitato dall'individuo, inteso come singolo e libero, l'altro estremo è occupato dal suo simile, altrettanto libero, o dalla comunità intera, portatrice di interessi e comunque centro di imputazione di situazioni giuridiche.

[35] Ed è evidente come questa originaria "intenzione" possa ricavarsi da molteplici disposizioni costituzionali. In tal senso, si sottolinei come da un punto di vista concettuale – ed evidentemente terminologico – il principio rieducativo della pena consacrato dall'art. 27 Cost. si collochi proprio in questa prospettiva[35]; richiedere che l'intervento dell'azione penale sia rivolto al reinserimento del condannato nel tessuto sociale è una dimostrazione significativa – oltre che suggestiva – di come la Carta costituzionale collochi nel – e affidi al – futuro gli effetti della sua stessa applicazione. In tal senso, cfr. G. MARINI, voce *Pena* (diritto penale), in *Novissimo digesto italiano*, Appendice V, 1980, pp. 792 ss.; cfr. P. NUVOLONE, voce *Pena* (diritto penale), in *Enciclopedia del diritto*, 32, 1982, pp. 787 ss.; cfr. L. EUSEBI, *La pena "in crisi". Il dibattito sulla funzione della pena*, Brescia, 1990; cfr. S. MOCCIA, *Il diritto penale tra essere e valore. Funzione della pena e sistematica teologica,* Napoli, 1992; cfr. A. PAGLIARO, *Sanzione. II) Sanzione penale*, in *Enciclopedia Giuridica*, 28, 1992; si consenta un rinvio anche a G. PALOMBINO, *Ergastolo ostativo e funzione "variabile" della pena: una prospettiva costituzionale ed europea*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online,* novembre 2017.

[36] Si rifletta sull'art. 3, co. 2, Cost., dove si afferma che «è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli (…) che impediscono il *pieno sviluppo* della persona umana», dove per "sviluppo" non può che intendersi una evoluzione progressiva, distribuita su un arco temporale più o meno lungo, che attenga a qualsiasi "qualità" dell'individuo, che sia di carattere culturale, economico o sociale.

[37] Riflessione analoga può condursi con riferimento all'art. 4, co. 2, Cost., il quale afferma che «ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società»; anche il "progresso", al pari dello "sviluppo", sembra doversi interpretare quale contributo "continuativo" del cittadino, non collocabile – né esauribile – in un tempo esatto o definito ed intrinsecamente rivolto al futuro.

sistemi normativi per garantire la dinamicità degli ordinamenti giuridici. Si pensi, in particolare, al criterio cronologico quale strumento di risoluzione delle antinomie e, di conseguenza, all'abrogazione come effetto della sua applicazione[38]. L'efficacia *ex nunc* di quest'ultima, infatti, garantendo un "ricambio" delle norme vigenti in un dato ordinamento giuridico, fa sì che il potere legislativo, qualora esercitato da una nuova composizione parlamentare, non sia indissolubilmente legato alla volontà di un Parlamento precedente e possa, pertanto, legiferare nuovamente su una data materia anche adottando scelte diametralmente opposte rispetto a chi aveva legiferato in precedenza[39]; è stato osservato, infatti, come la prevalenza della norma più recente sia «la conseguenza di un principio fondamentale in un sistema rappresentativo, quello per cui la volontà di un Parlamento (e della generazione che esso rappresenta) non può vincolare la volontà dei parlamenti (e delle generazioni) futuri»[40].

È proprio ragionando in questi termini che autorevole dottrina afferma come il legislatore rappresenti l'«uomo del futuro», da contrapporre al giudice, «uomo del passato», e al potere esecutivo, «uomo del presente»[41]. Infatti, mentre il potere esecutivo rappresenta un «costruttore che produce idee per l'esecuzione» e il giudice è chiamato a svolgere la sua funzione «secondo disposizioni giuridiche create *prima* della sua decisione»[42], l'opera del legislatore, pur stando sul «terreno del presente», «riguarda il futuro e lo anticipa»[43].

Proprio ragionando in questi termini, allora, ci si chiede se, al fine di ritenere ammissibile la rilevanza giuridica dei «diritti di domani»[44], il far discendere l'acquisizione della titolarità di un diritto dallo "scorrere del tempo" si presenti come un'ipotesi praticabile. A questo quesito sembra potersi dare risposta affermativa considerata l'intrinseca connessione che lega il diritto positivo al fattore temporale. Il tempo

[38] Cfr. F. BALAGUER CALLEJÓN (a cura di.), *Manual de Derecho Constitucional*, Madrid, 2019, p. 81 ss; cfr. M. AZPITARTE, *Cambiar el pasado. Posibilidades y límites de la ley retroactiva. Un intento di interpretación del articulo 9.3 de la Constitución*, Madrid, 2008; cfr. J. F. SÁNCHEZ BARRILAO, *De la ley al reglamento delegado. Deslegalización, acto delegado y transformaciones del sistema de fuentes*, Aranzadi, 2015.

[39] Facendo riferimento all'ordinamento italiano, quanto osservato rappresenta la evidente conseguenza dei principi che sanciscono la irretroattività delle leggi. Come è noto, l'art. 25, co. 2, della Costituzione italiana afferma che «nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso». Sul punto, di portata più generale – e non circoscritta all'ambito penalistico – è il principio codificato dall'art. 11 delle disposizioni sulla legge in generale – le c.d. preleggi – in base al quale «la legge non dispone che per l'avvenire».

[40] Cit. R. BIN-G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, 2017, p. 343.

[41] «L'uomo del futuro è rappresentato dal legislatore. E poiché il legislatore moderno non si accontenta di dare alle norme non scritte di comportamento la forma e la validità del diritto scritto ma vuole produrre nuovo diritto, ecco che crede nella forza propria della ragione umana di padroneggiare il futuro all'interno di confini ben determinati. Egli crede nel progresso sociale per mezzo del diritto (…) il legislatore sta sul terreno del presente, ma la sua opera riguarda il futuro e lo anticipa» cit. T. MARTINES, *Prime osservazioni sul tempo nel diritto costituzionale*, in AA.VV., *Scritti in onore di S. Pugliatti*, III, Milano, 1978, p. 810.

[42] Rispetto alla funzione del giudice, in realtà, vuole sottolinearsi sin da subito come sia mutevole la sua connessione rispetto al decorso del tempo. Sul punto, tuttavia, ci si soffermerà in seguito.

[43] T. MARTINES, *Prime,* cit., p. 810.

[44] C. PINELLI, *Diritti*, cit., p. 551.

– e, più nello specifico, il suo decorso – detiene un inevitabile valore giuridico, potendo incidere sulla conservazione, modificazione o acquisizione di un diritto, così come sulla decadenza di una pretesa o sulla validità di una norma.

Nell'ambito del diritto costituzionale, per esempio, si pensi ai sessanta giorni previsti dalla Costituzione italiana per la conversione di un decreto legge, oppure al "semestre bianco", in cui l'elemento temporale è assunto quale limite al potere del Presidente della Repubblica di sciogliere le camere[45]. In diritto penale, invece, la connessione con il fattore cronologico si rinviene nella prescrizione e nel venir meno dell'interesse pubblico rispetto alla commissione di un reato[46], così come, in diritto amministrativo, nel c.d. silenzio-assenso, l'effetto che consegue alla mancata risposta di una pubblica amministrazione rispetto alla richiesta di un privato in un determinato lasso temporale[47].

È tuttavia soprattutto il diritto privato a dimostrare, oltre che una generica connessione con il dato temporale, anche una propensione alla regolazione di eventi futuri così come alla salvaguardia dei diritti e/o interessi di chi "verrà dopo" [48]; ciò soprattutto in materia di successione testamentaria[49], istituto che evidenzia come l'ordinamento giuridico già conosca – anzi, riconosca – forme di tutela delle generazioni future nell'ambito delle dinamiche che caratterizzano la famiglia, la più "antica" formazione sociale tutelata dalla Costituzione repubblicana[50].

---

45 Sui temi in oggetto si rinvia, in generale, alla manualistica di Diritto costituzionale.

46 Cfr. F. MENCARELLI, *Tempo e processo. Profili sistematici*, in *Giust. pen.*, 1975, c. 1-4; cfr. S. SILVANI, *Lineamenti per una storia della prescrizione*, in *Materiali per una storia del pensiero giuridico*, 2003, p. 429; cfr. ID., *Il giudizio del tempo. Uno studio sulla prescrizione del reato*, Bologna, 2009, p. 13.

47 Cfr. F. DE LEONARDIS, *Il silenzio assenso in materia ambientale: considerazioni critiche sull'art. 17bis introdotto dalla cd. riforma Madia*, in *federalismi.it*, n. 20/2015; cfr. S. AMOROSINO, *La Valutazione Ambientale Strategica dei piani territoriali ed urbanistici e il silenzio assenso di cui al nuovo art. 17 bis L. n. 241/1990*, in *Urb. app.*, n. 12/2015, pp. 1245 ss.; cfr. G. CORSO, *La riorganizzazione della P.A. nella legge Madia: a survay*, in *federalismi.it*, n. 20/2015; cfr. F. SCALIA, *Il silenzio assenso nelle c.d. materie sensibili alla luce della riforma Madia*, in *Urb. app.*, 1, 2016, pp. 11 ss.; cfr. E. SCOTTI, *Silenzio assenso tra amministrazioni*, in A. ROMANO (a cura di), *L'azione amministrativa*, Torino, 2016, pp. 566 ss..

48 L'usucapione, per esempio, descrive la proiezione nel futuro di un comportamento, ovvero ha la funzione di prevedere una conseguenza giuridica ad un fatto ripetuto nel tempo, costituendo, così, un diritto di proprietà.

49 Il testamento, infatti, è l'atto tramite cui un soggetto – il *de cuius* – dispone per il futuro, stabilendo, per esempio, chi acquisterà la proprietà di un dato bene, proiettando nel presente la costituzione di un diritto che avverrà in un tempo "incerto" e più o meno lontano al verificarsi di un determinato evento – la morte. Nel diritto testamentario, fra l'altro, gli eredi necessari sono tali anche qualora non siano stati indicati dal *de cuius* nel suo testamento o – e ciò sembra avvalorare maggiormente l'esempio proposto – qualora non siano ancora nati al momento della compilazione dell'atto testamentario. Per tutti, v. C. M. BIANCA, *Le successioni*, in *Diritto civile*, vol. 2, Milano, 2005.

50 Già Tocqueville rilevava come le norme in materia successoria detenessero una estrema centralità nel dibattito giuridico e sociologico. L'A. affermava, infatti, di stupirsi per come «i pubblicisti antichi e moderni non abbiano attribuito alle leggi sulle successioni una maggiore influenza sull'andamento delle vicende umane. È pur vero che queste leggi appartengono al diritto civile; tuttavia esse dovrebbero essere collocate in testa a tutte le istituzioni politiche, poiché influiscono incredibilmente sull'assetto dei popoli, di cui le leggi politiche sono espressione. Esse operano inoltre in modo sicuro e uniforme sulla società, agendo sulle generazioni ancora prima della loro nascita. Tramite loro l'uomo è armato di un potere quasi divino sull'avvenire dei suoi simili. Il legislatore regola una volta per tutte la successione dei cittadini; poi riposa per secoli: impartito il movimento alla sua opera, egli può ritrarne la mano; la macchina agisce con le proprie forze e si dirige autonomamente verso un fine stabilito in precedenza. Costituita in un certo modo, essa

Ed è in questa prospettiva che ci si interroga circa la possibilità di far assurgere a livello generale quello che nei rapporti privati già opera quale vero e proprio principio: nella comunità, così come nella famiglia, adottare – o più semplicemente accettare – meccanismi di tutela del futuro inteso non come "spazio" estraneo, ma come naturale "continuazione" di sé[51].

Anche sulla base di questa generale attitudine del diritto a individuare un ordine a ciò che "verrà dopo", è stato evidenziato come la definizione di "equità generazionale", operando un'allocazione delle risorse disponibili tra la generazione attuale e quelle future, lasci intendere come i termini della questione possano formularsi sulla base della configurazione di un rapporto[52]. In tal senso, l'equa regolazione di interessi volta al raggiungimento del maggior vantaggio possibile da parte di ciascuna generazione – quella attuale e quelle future – sembra assumere le sembianze di un accordo, al punto da permettere di interpretare il «contratto generazionale» quale forma del «contratto sociale»[53]; e con ciò non vuole intendersi una forma alternativa, bensì una delle possibili, se non ulteriori, forme di quest'ultimo.

La configurazione di un "contratto generazionale" non si presenta tuttavia priva di criticità. Come è stato evidenziato, tale ipotesi rende necessario ricorrere sul piano giuridico a delle "finzioni" e quindi a dei meccanismi logico-deduttivi utili a disinnescare quelli che possono qualificarsi quali veri e propri "vizi"

riunisce, concentra, raggruppa intorno ad alcune teste la proprietà e, poco dopo, il potere; in qualche maniera essa fa scaturire l'aristocrazia dalla terra», cit. A. DE TOCQUEVILLE, *La démocratie*, cit., p. 55.

[51] In merito all'analisi della dicotomia che si configura tra diritto pubblico e diritto privato – nei termini di «norme di condotta» e «norme di organizzazione» – si veda, anche per la bibliografia ivi contenuta, S. STAIANO, *La rappresentanza*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017.

[52] Vuole qui assumersi la prospettiva contrattualista a cui accede una nota teoria della giustizia – anche – al momento di configurare la "equa distribuzione" tra distinte generazioni. «Anche se tutte le generazioni devono fare la loro parte per il raggiungimento di uno stato di cose giusto, al di là del quale non è richiesto alcun ulteriore risparmio, questo stato di cose non può essere pensato come il solo che dà un significato e uno scopo all'intero processo. Al contrario, accade che tutte le generazioni abbiano i loro propri scopi. Esse non sono subordinate l'una all'altra più di quanto non lo siano gli individui. La vita di un popolo è concepita come un comune schema di cooperazione attraverso il tempo storico. Esso deve essere governato dalla medesima concezione della giustizia che regola la cooperazione dei contemporanei. Nessuna generazione ha più diritti di un'altra. Nel tentativo di valutare un tasso di risparmio equo, le persone nella posizione originaria si domandano cosa è ragionevole aspettarsi reciprocamente per i membri di generazioni contigue, a ciascun livello dello sviluppo. Esse tentano di mettere insieme un programma di giusto risparmio, valutando, per ogni fase, quanto sarebbero disposte a risparmiare per i propri immediati discendenti, insieme a quanto si sentirebbero in diritto di pretendere nei confronti dei propri immediati predecessori. Così immaginano ad esempio di essere dei padri, e cercano quindi di stabilire quanto dovrebbero mettere da parte per i loro figli, pensando a ciò che si sentirebbero in diritto di pretendere dai propri padri. Quando giungono a una stima che sembra equa a entrambe le parti, con il dovuto spazio al miglioramento delle loro circostanze, allora è specificato un tasso equo (o un insieme di tassi) per quello stadio. Ora, una volta che ciò viene fatto, per tutti gli stadi abbiamo definito il principio di giusto risparmio. Se questo principio viene seguito, le generazioni contigue non possono lamentarsi l'una dell'altra; e, in effetti, nessuna generazione è in grado di incolpare un'altra, per quanto essa sia lontana nel tempo». Cit. J. RAWLS, *A theory of justice*, trad. it. *Una teoria della giustizia*, Milano, 1982, pp. 245-246.

[53] In tal senso, v. P. HÄBERLE, *Un derecho constitucional para las futuras generaciones. La otra forma del contrato social: el contrato generacional*, in *Lecciones y Ensayos*, n. 87/2009, pp. 17-37. Sul punto, v. anche J.-J. ROUSSEAU, *Il contratto sociale*, a cura di G. PERTICONE, traduzione di M. PERTICONE DE VINCOLIS, Milano, 1989 (ed. or. 1762).

del ragionamento[54]; tra questi ultimi rileva principalmente quello dovuto all'inesistenza di chi "verrà dopo" che, per tale motivo, non può propriamente definirsi un "soggetto di diritto"[55]. Anche per questo, al fine di far fronte a – e nel tentativo di annullare – questo ostacolo interpretativo, è stata da taluno affermata la «irrilevanza» del fattore temporale[56]. Il principio di equità generazionale, infatti, sembra tracciare le basi utili alla configurazione di una convivenza "a-temporale", cioè di uno spazio abitato da individui effettivamente esistenti e altri individui che, almeno potenzialmente, esisteranno[57]. Vuole sostenersi, in altri termini, che, prescindendo dalla connotazione temporale del concetto di "generazione", questo principio di equità suppone l'esistenza di un rapporto fra due "soggetti" che, da un punto di vista strettamente teorico, sono da considerarsi co-esistenti: la generazione presente e quella futura – o quelle future[58].

Tale *fictio*, d'altronde, non può che accompagnarsi, come già sottolineato, ad un processo di proiezione; in sostanza, al fine di rendere presenti coloro che "ancora" non esistono, è indispensabile tracciarne i caratteri essenziali trasferendo sui soggetti futuri le medesime esigenze – e dunque le medesime pretese

[54] Sul punto, in R. BIFULCO, *Diritto*, cit., pp. 79 ss., si legge come il ricorso alla «finzione» sia inevitabile dinanzi allo sviluppo di nuove esperienze giuridiche, dove per «finzione» può intendersi un «espediente pratico per eludere o estendere l'applicazione di regole giuridiche ad ipotesi escluse o non previste», cit. S. PUGLIATTI, *Finzione*, in *Enc. dir.*, XVII, 1968, p. 673.

[55] Cfr. A. MALHOTRA, *A commentary on the status of future generation as a subject of international law*, in E. AGIUS-S. BUSUTTIL (a cura di), *Future generations and international law*, Londra, 1998, pp. 39 ss..

[56] Come si apprende da R. BIFULCO, op. cit., p. 47, il riferimento è al principio di irrilevanza del fattore temporale teorizzato da Bentham ed elaborato in H. SIDGWICK, *The methods of ethics*, New York, 1907, p. 415, secondo cui «la mera differenza di priorità o posteriorità nel tempo non costituisce un fondamento ragionevole per aver maggiore riguardo per la coscienza esistente ad un certo momento piuttosto che ad un altro». Sul punto, cfr. anche G. PONTARA, *Etica e generazioni future*, Bari, 1995.

[57] In questo senso, si sottolinei come il termine "equità" richiami il concetto di "equazione", ovvero di una corrispondenza matematica fra due estremi numerici intesi nei rispettivi valori assoluti. In questi termini, il concetto di equità generazionale richiede la configurazione di un'operazione analoga: la situazione soggettiva di chi già esiste e quella di chi esisterà vanno prese in considerazione nei loro valori assoluti, ovvero prescindendo dalle rispettive collocazioni cronologiche. Sul punto, cfr. anche D. J. GARCÍA LÓPEZ, *Has de tener un cuerpo que mostrar: el grado cero de los Derechos Humanos*, in *Revista de Filosofia Moral y Política*, n. 59, luglio-dicembre 2018, pp. 663-682, dove si legge circa la configurabilità di una "generazione zero".

[58] Questa "semplificazione" teorica, d'altra parte, fondata sulla riduzione ad unità della generazione presente e quella futura e sulla loro collocazione all'interno di uno spazio a-temporale, non è condivisa da tutti. Autorevole dottrina, infatti, ritiene che il fattore "tempo", in un ragionamento prettamente giuridico, non possa essere preso in considerazione nel suo valore assoluto. Viene sottolineato, in sostanza, come una ricostruzione di questo tipo non trovi fondamento rispetto alle categorie di una scienza pratica quale il diritto, categorie che, al contrario, considerano il tempo nella sua connotazione "storica" e non "astratta". Si legge, in tal senso, come «immaginare una riflessione su un fenomeno o istituto giuridico fuori dallo spazio e dal tempo è praticamente impossibile, visto che il diritto è una scienza sociale pratica, legata – dal punto di vista spaziale – all'effettività dei comportamenti sociali (media osservanza) e – dal punto di vista temporale – al c.d. «tempo storico» (prescrizione, decadenza, usucapione, straordinarietà e urgenza del decreto legge, eccezionalità/provvisorietà dello stato di guerra, ecc.), non certo al c.d. «tempo astratto» (vuoto, assoluto, matematico, o senza interessi umani)» cit. A. SPADARO, *L'amore dei lontani: universalità e intergenerazionalità dei diritti fondamentali fra ragionevolezza e globalizzazione*, in R. BIFULCO – A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto,* cit., p. 72. Cfr. anche S. PUGLIATTI, *La giurisprudenza come scienza pratica*, in Id., *Opere*, tomo I: *Teoria generale*, Milano, 2000, p. 477 e ss.; cfr. A. FALZEA, *Il fatto naturale*, in *Studi in onore di Gioacchino Scaduto*, I, Padova, 1970, pp. 411 ss..

– di cui è portatore chi "già" esiste[59]. In altri termini, nonostante l'inesperienza del futuro, è possibile rintracciare nel tempo attuale una configurazione "minima" delle esigenze di chi "verrà dopo"; per esempio, il rilascio di gas tossici e le violente deforestazioni dei "polmoni verdi" del Pianeta possono recare danno alle generazioni future in quanto "attività" dannose anche per quelle attuali indipendentemente dal fatto che queste ultime ne abbiano percezione[60].

Ragionando ancora in questi termini, è stato sottolineato come questa "proiezione" permetta di tradurre l'universalità dei diritti fondamentali nella loro inter-generazionalità[61]. E ciò in quanto «a differenza della concreta "traduzione storica" dei bisogni individuali e sociali (che è sempre soggetta ad una perenne evoluzione ed aggiornamento), la natura profonda di tali bisogni (diritti fondamentali) tendenzialmente rimane la stessa nel tempo. Per esempio, cambieranno storicamente i "modi" della comunicazione (segnali, simboli, scrittura, telegrafo, telefono, TV, internet…) ma non il "bisogno" della comunicazione (diritto fondamentale)» [62]. Detto altrimenti, un diritto fondamentale, per definizione, va riconosciuto a "tutti" non solo sulla base dei tradizionali criteri elencati dalle disposizioni che sanciscono il principio di eguaglianza – sesso, razza, religione, ecc. – ma anche prescindendo dalla collocazione temporale degli individui che ne sono titolari[63]. In questi termini, rileva il testo dell'art. 2 Cost.[64], laddove "riconoscendo" la titolarità dei diritti inviolabili dell'uomo colloca gli stessi non solo in un ordine precostituito ma anche in un tempo indefinito[65].

Al fine di perseguire sul piano teorico quanto affermato – e quindi nel tentativo di superare l'ostacolo determinato dall'inesistenza di chi "ancora" non esiste – è stato evidenziato come risulti essenziale «sganciare il concetto di rapporto giuridico dalla necessaria relazione tra soggetti» e accedere a una

[59] In tal senso, si veda D. THOMPSON, *Representing*, cit., pp. 17 ss. L'A., pur ribadendo come sia impraticabile individuare con esattezza quali saranno le esigenze di chi "verrà dopo", afferma che di queste ultime sia possibile delineare – quantomeno – un profilo "minimo". Sul punto, v. anche R. KUMAR, *Torti inflitti a chi vivrà nel futuro, in Filosofia e questioni pubbliche*, 2007, pp. 69-70, dove si afferma che «non serve che ci sia una verità concernente l'identità particolare di quell'individuo, dal momento che tale identità risulta irrilevante al fine di determinare che cosa gli sia dovuto per rispettare il suo valore in quanto persona».

[60] Quanto affermato sembra rievocare il valore morale – appartenente alla c.d. "etica della reciprocità" o "regola d'oro" – del «non fare agli altri quello che non vorresti fosse fatto a te». Il principio, accolto da molteplici culture religiose, è stato teorizzato anche da H. KELSEN, *Il problema della giustizia*, trad. a cura di M. G. LOSANO, Torino, 2000, pp. 18-20.

[61] Cfr. G. ZAGREBELSKY, *Diritti per forza*, Torino, 2017; cfr. N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Torino, 1990.

[62] Cit. A. SPADARO, *L'amore,* cit., p. 78.

[63] Cfr. A. SPADARO, *op. cit.*, p. 72.

[64] Relativamente allo studio e al commento dell'art. 2 Cost., v. note 33 e 34.

[65] Sul punto, si rinvia nuovamente alla relazione introduttiva pronunciata da A. D'ALOIA in occasione del XXXIV Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, *Eguaglianza e discriminazioni nell'epoca contemporanea*, Università degli Studi di Bergamo, 15-16 novembre 2019. Dalla relazione, infatti, è emerso come il tema della tutela delle generazioni future possa essere declinato proprio in riferimento all'adempimento del principio di eguaglianza e di quello di solidarietà. Se è vero, infatti, che chi ancora non esiste è parte di una minoranza, la stessa è meritevole di essere tutelata proprio sulla base di quei principi fondamentali che ispirano la Costituzione.

nozione più attuale, ovvero quella fondata sulla «relazione tra situazioni soggettive»[66]. In tal senso, i diritti delle generazioni future non andrebbero collocati nel novero dei tradizionali diritti individuali, appartenendo, altresì, alla categoria dei c.d. *group rights*[67], da interpretare alla stregua di «diritti generazionali»[68]. Secondo alcuni, infatti, tale impostazione annullerebbe l'esigenza di conoscere l'"identità" di chi ancora non esiste[69].

3. La rappresentanza delle generazioni future quali componenti delle "entità plurali": l'art. 67 Cost. e il divieto di mandato imperativo

Ragionando sul richiamo alla categoria dei "diritti generazionali" così come sul concetto di "gruppo" che si rinviene nella denominazione inglese poc'anzi riportata, ci si domanda se le generazioni future possano intendersi quali componenti delle c.d. "entità plurali" richiamate nel testo della Costituzione italiana. Ci si riferisce, in sostanza, a quelle disposizioni in cui la Carta non fa riferimento all'individuo inteso come singolo bensì ad un gruppo di individui o, detto altrimenti, ad una comunità.

---

[66] Cit. R. BIFULCO, *Diritto,* cit., p. 51; R. NOZICK, *Anarchia, Stato e Utopia*, Firenze, 1981; R. MACKLIN, *Can future generations correctly be said to have rights?,* in E. PARTRIDGE (a cura di), *Responsibilities to future generations. Environmental Ethics*, Buffalo, 1980, p. 151.

[67] «The use of the notion of group rights and of its synonym, collective rights, in international law is often ambivalent and imprecise. Some authors tend to call by the name of group rights all rights that have a collective element. Art. 27 of the International Covenant on Civil and Political Rights (1966) (999 UNTS 171; 'ICCPR'), for example, which confers on persons belonging to minorities the right, 'in community with the other members of their group, to enjoy their own culture, to profess and practice their own religion, or to use their own language', has been qualified as a group right. To mark the difference from individual rights, however, most authors concur in defining group rights with reference to the holder of the right. In contrast to individual human rights, the holder of a group right is not the individual but the group itself. The most well-known example of a group right in international law is the right to self-determination which is conferred on peoples. If groups are acknowledged as possible right holders, the question arises how to define a group. Not every plurality of persons qualifies as a group for the purpose of group rights. Rather, to be able to be holder of a right, a plurality of persons must have a certain organizational structure. This is necessary, because, to be able to assert its rights, the group must be represented by legitimatized members that have been chosen as representative organs by the group. The requirement of an organizational structure does not imply that the group has to be incorporated according to national law, however. If such incorporation may be necessary for the implementation of certain group rights, it is not a prerequisite for the general ability of an entity to be holder of rights», cit. N. WENZEL, *Group rights*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2011.

[68] «La conseguenza di questo approccio giuridico è di estremo rilievo rispetto all'argomento della non-identità: proprio perché i diritti delle generazioni future sono diritti "generazionali", non è affatto necessario sapere quali siano gli individui futuri o quanti saranno. In altri termini, da un punto di vista giuridico, la responsabilità intergenerazionale, in quanto mira a garantire le condizioni di vita e di scelta delle generazioni future, prescinde dall'identità delle singole individualità future», cit. R. BIFULCO, *Diritto*, cit., p. 57. Sul punto, v. anche E. BROWN WEISS, *In fairness to future generations: international law, common patrimony and intergenerational equity*, The United Nations University, Tokio, 1989; ID., *Our rights and obligations to future generations for the environment*, in *American journal of international law*, n. 84/1990, p. 198; A. MALHOTRA, *A commentary on the status of future generations as a subject of international law*, in E. AGIUS-S. BUSUTTIL (a cura di), *Future,* cit., pp. 39 ss..

[69] Cfr. R. BIFULCO, *op. cit.*, p. 57.

Ritenere i componenti delle generazioni future membri delle "entità plurali"[70] richiamate nel testo costituzionale, infatti, sembra costituire un passaggio funzionale rispetto alla configurazione della tutela degli stessi nelle tradizionali sedi della rappresentanza[71]. E ciò non nella prospettiva di individuare modelli "alternativi" e futuribili di rappresentanza politica[72], bensì tenendo conto del modello di democrazia rappresentativa così come già concepito dal testo costituzionale[73]. Da qui la necessità di concentrare, seppure brevemente, l'attenzione sui concetti di "popolo" e "Nazione"[74], quelle entità che la Carta repubblicana, rispettivamente agli artt. 1 e 67 Cost., individua quali "destinatarie" della rappresentanza al fine di verificare se le stesse, lette "in combinato disposto", consentano di ricondurre nell'alveo dei rappresentati non solo la generazione presente ma anche quelle che verranno.

Si sottolinea sin da subito, però, che in questa sede non si intende aderire alla tesi in base alle quali "popolo" e "Nazione" si presentano come concetti equivalenti[75], in quanto gli stessi, nonostante l'inclusione all'interno di una categoria apparentemente omogenea, non possono considerarsi sovrapponibili, tenuto conto delle rispettive collocazioni sistemiche nonché delle relative definizioni terminologiche[76]. Ciononostante, "popolo" e "Nazione" sono comunque richiamati da un unico quadro

[70] La scelta di riferirsi ai concetti richiamati in termini di "entità plurali" sembra rappresentare una condivisibile alternativa rispetto alla problematica qualificazione degli stessi quali "soggetti". Per quanto autorevole dottrina – a cui si rinvia – ragioni, in tal senso, sul concetto di "popolo", includendolo tra le «figure soggettive» contenute nel testo costituzionale, analogo ragionamento – in questa sede – potrebbe incorrere in difetti teorici, soprattutto se declinato in funzione del concetto di "Nazione". È per questo motivo che "popolo" e "Nazione" vengono menzionati in termini di "entità plurali", potendosi al più configurare alla stregua di "soggetti" delle disposizioni della Carta da un punto di vista meramente lessicale. Sul punto, cfr. V. CRISAFULLI, *Stato, popolo, governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, pp. 111 ss..

[71] Cfr. C. D. STONE, *Safeguarding future generations*, in E. AGIUS-S. BUSUTTIL (a cura di), *Future*, cit., pp. 65 ss.; cfr. E. AGIUS, *Obligations of justice towards future generations: a revolution in social and legal thought*, in E. AGIUS-S. BUSUTTIL (a cura di), *op. cit.*, pp. 3 ss.; R. ST.J. MACDONALD, *Future generations: searching for a system of protection*, in E. AGIUS-S. BUSUTTIL (a cura di), *op. ult. cit.*, p. 3; P. SANDS, *Protecting future generations: precedents and practicalities*, in E. AGIUS-S. BUSUTTIL (a cura di), *op. ult. cit.*, pp. 83 ss..

[72] Sul punto, si evidenzi come durante la IV sessione della Commissione preparatoria della UNCSD (United Nations Commission on Sustainable Development), tenutasi a New York nel 1992, venne avanzata la proposta di istituire presso le Nazioni Unite un "tutore" (*guardian*) predisposto alla rappresentanza degli interessi delle generazioni future.

[73] Per uno studio del tema della rappresentanza, cfr. A. PAPA, *La rappresentanza politica. Forme attuali di esercizio del potere*, Napoli, 1998; cfr. P. BILANCIA, *Crisi nella democrazia rappresentativa e aperture a nuove istanze di partecipazione democratica*, in *federalismi.it*, n. 1/2017; cfr. S. STAIANO, *La rappresentanza*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017; cfr. F. BALAGUER CALLEJÓN, *La democrazia rappresentativa e l'Unione Europea*, in *federalismi.it*, n. 1/2017; cfr. G. CAVAGGION, *La democrazia rappresentativa e le sfide della società multiculturale*, in *federalismi.it*, n. 1/2017.

[74] La scelta di riportare, rispettivamente, con lettera minuscola e lettera maiuscola i termini "popolo" e "Nazione" si basa esclusivamente sulla forma adottata dalla medesima Carta costituzionale.

[75] «Il popolo reale (…) è infatti entità plurale che, priva di configurazione omogenea, impedisce di ricostruire un'idea speculare di Nazione» cit. E. RINALDI, *Partiti politici, gruppi parlamentari e art. 67 della Costituzione*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 2/2019, pp. 177 ss..

[76] «È noto come (…) per nazione si intende un'entità diversa dal popolo, di carattere organicistico e sociologico ovvero di carattere trascendente e idealistico», cit. V. Crisafulli, *Stato,* cit., p. 109; cfr. V. CRISAFULLI-D. NOCILLA, *Nazione*, in *Enciclopedia del diritto*, XXVII, Milano, 1977; C. DE FIORES, *Sulla rappresentazione della Nazione. Brevi note sul divieto di mandato imperativo*, in *Diritto e società*, n. 1/2017, pp. 19 ss..

valoriale e possono dunque essere ad esso ricondotti, dovendosi pertanto considerare non solo ammessa ma talvolta necessaria un'interpretazione omogenea e, per così dire, coordinata delle disposizioni della Carta. Ed è proprio in una lettura combinata delle disposizioni che richiamano le due entità in oggetto, infatti, che sembrano rintracciarsi elementi idonei ad ammettere la "rappresentabilità" di chi ancora non esiste.

Rispettando un ordine esclusivamente sistematico si rinviene, in primo luogo, la nozione di "popolo". Come è noto, è a quest'ultimo che l'art. 1, co. 2, Cost. riconosce la "titolarità" della sovranità[77] e ne affida il relativo esercizio nelle forme e nei limiti dettati dalla medesima Costituzione[78]. Secondo alcuni autori, è proprio in questa disposizione che si rintraccia l'intenzione del costituente di riferirsi *anche* alle generazioni future[79]. Essendo minimi gli elementi forniti dal testo utili a precisarne il relativo contenuto, infatti, il concetto di "popolo" sarebbe da intendersi quale «complessivo insieme delle generazioni» susseguitesi nel corso del tempo[80]. Detto altrimenti, per "popolo" dovrebbe intendersi l'insieme non solo dei cittadini "viventi" ma anche di coloro che "vivevano" e di coloro che – potenzialmente o necessariamente – "vivranno".

Altri autori, al contrario, pur considerando ammissibile una configurazione astratta del concetto di "popolo" in funzione del costante processo di sostituzione che coinvolge i membri che lo compongono, ritengono necessario riferirsi allo stesso nella sua accezione «in senso stretto», ovvero quale insieme dei

[77] Cfr. N. URBINATI, *Costituzione italiana: articolo 1*, Roma, 2017; ID.-D. RAGAZZONI, *La vera Seconda Repubblica*, Milano, 2016; G. ZAGREBELSKY, *Fondata sul lavoro. La solitudine dell'articolo 1*, Torino, 2013; V. PAZÉ, *In nome del popolo*, Roma-Bari, 2011; P. POMBENI, *La questione costituzionale in Italia*, Bologna, 2016.

[78] Cfr. C. MORTATI, *Art. 1*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Art. 1-12. Principi fondamentali,* Bologna-Roma, 1975, pp. 1-50; cfr. Id., *La Costituzione in senso materiale*, Milano, 1940; cfr. P. CALAMANDREI-A. LEVI, *Commentario sistematico della Costituzione italiana*, Firenze, 1950; cfr. V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952; cfr. A. FANFANI, *Storia dei primi tre articoli della Costituzione*, in *Humanitas*, II, 1947, 4, pp. 422-425; cfr. M. S. GIANNINI, *Rilevanza costituzionale del lavoro*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 1949-1950, pp. 3 ss.; cfr. M. LUCIANI, *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la Repubblica democratica sul lavoro*, in *Studi in onore di Luigi Arcidiacono*, vol. V, Torino, 2010.

[79] Per tutti, v. P. VIRGA, *Il Partito nell'ordinamento giuridico*, Milano, 1948, pp. 92 ss., dove si afferma che il concetto di popolo vada interpretato tenendo in considerazione l'incessante variare dei suoi componenti, dovendosi ritenere, pertanto, che lo stesso includa anche l'insieme dei cittadini vissuti in passato e di quelli che vivranno in futuro.

[80] Cfr. R. BIN, *I principi fondamentali: Democrazia, sovranità, lavoro, potere, eguaglianza, autonomie, decentramento*, in M. IMPERATO-M. TURAZZA (a cura di), *Dialoghi sulla Costituzione. Per saper leggere e capire la nostra Carta fondamentale*, Monte Porzio Catone, 2013, p. 17, dove l'A. afferma che «(...) il popolo comprende anche le generazioni passate e future, non solo i cittadini. (…) Il popolo italiano è anche esso un concetto non legato ad un preciso momento storico». Cfr. D. PORENA, *Il principio di sostenibilità: contributo allo studio di una programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino, 2017. V. anche C. ROSSANO, *Manuale di diritto pubblico*, Napoli, 2012, p. 58, dove si afferma che «il popolo è una unità ideale di uomini organizzata politicamente che nella vita sociale si presenta unitariamente. In quanto unità ideale comprende anche le generazioni passate e quelle future e non va confuso con la somma dei singoli individui che ne fanno parte in un dato momento storico, né con il corpo elettorale, che è solo uno strumento mediante il quale si forma e si manifesta formalmente la sua volontà all'esterno in occasione di elezioni e di espressioni di voto nelle diverse situazioni politiche e amministrative».

cittadini viventi[81]. È stato evidenziato, infatti, che «quando dall'astratto si passa al concreto, come necessariamente avviene ogni volta che si tratti di libertà, poteri, manifestazioni di volontà, decisioni "del popolo", i morti e i non ancora nati, ovviamente, non vengono in considerazione; o in altri termini ci si deve allora riferire al popolo come complesso di cittadini viventi»[82].

Questa dottrina, pur ribadendo la non esatta coincidenza tra "popolo" e "corpo elettorale"[83], valorizza il richiamo all'esercizio della sovranità sancito dall'art. 1 Cost.. In termini generali, infatti, emerge come la scienza giuridica acceda al concetto di "esercizio" dinanzi all'"attività" di un individuo "esistente" volta a modificare – in senso ampio – lo spazio che lo circonda. Pertanto, così come l'esercizio di un diritto spetta a chi gode di capacità giuridica, il ricorso agli strumenti della rappresentanza sarebbe da considerarsi precluso a chi "non c'è più" e a chi "ci sarà". Ne deriva che, riducendo il concetto di "popolo" nel perimetro della sua accezione in "senso stretto", i "cittadini futuri" non possono intendersi quali membri dell'"entità plurale" a cui fa riferimento l'art. 1 Cost., in quanto l'elemento che la caratterizza – appunto l'esercizio della sovranità[84] – sarebbe loro precluso[85].

Ebbene, è proprio tramite il ricorso al concetto di "Nazione"[86] che sembra possibile superare questa scissione tra un'accezione "in senso astratto" e una "in senso stretto"; o meglio, rintracciare una soluzione che permetta, sul piano teorico, di fare salva la configurazione "in senso astratto" del concetto di "popolo", senz'altro maggiormente compatibile con l'intento della presente analisi.

In questa prospettiva, può evidenziarsi come il testo costituzionale faccia riferimento alla "Nazione" ogniqualvolta vi sia l'esigenza di tutelare un interesse generale, che superi, quindi, la contingenza della volontà popolare[87]. È questa la prospettiva adottata dall'art. 67 Cost.[88], il quale, affermando che «ogni

[81] La definizione è dello stesso P. VIRGA, *Il Partito,* cit., pp. 92 ss..

[82] Cit. V. CRISAFULLI, *Stato,* cit., p. 110, nota n. 13.

[83] Cfr. L. RUSSI, *La critica della democrazia in Carlo Pisacane*, in G. M. BRAVO (a cura di), *La democrazia tra libertà e tirannide della maggioranza nell'Ottocento*, Firenze, 2004, pp. 175 ss..

[84] Sul punto, v. ancora V. CRISAFULLI, op. cit.; Cfr. D. QUAGLIONI, *La sovranità nella Costituzione*, in C. CASONATO (a cura di), *Lezioni sui principi fondamentali della Costituzione*, Torino, 2010, pp. 13 ss..

[85] Sul punto, si sottolinei che anche lo *status* di cittadino, in funzione del quale un individuo è da considerarsi membro del popolo – da distinguere dal concetto di popolazione – si acquista con la nascita o comunque presuppone la nascita. Cfr. T. H. MARSHALL, *Cittadinanza e classe sociale*, a cura di S. MEZZADRA, Roma-Bari, 2002 (ed. or. 1949).

[86] Del termine «Nazione» si sottolinea la polivalenza. Da un punto di vista strettamente etimologico, il suo significato deriva, come è noto, da *nascor* e indica l'idea di un'origine comune da un medesimo ceppo. Storicamente, la nozione compare nel linguaggio politico nel corso della Rivoluzione francese ma viene teorizzata quale fondamento naturale dell'organizzazione del potere solo a partire dalla seconda metà dell'Ottocento. V. *Enciclopedia del diritto*, XXVII, pp. 787 ss., Milano, 1977; Cfr. G. MAZZINI, *Pensieri sulla democrazia in Europa*, trad. a cura di S. MASTELLONE, Milano, 2010.

[87] Cfr. N. URBINATI, *Democrazia rappresentativa. Sovranità e controllo dei poteri*, Roma, 2008.

[88] In realtà, bisogna rilevare come siano molteplici le disposizioni costituzionali in cui compare il termine Nazione. Nello specifico, si vedano gli artt. 9, co. 2 («patrimonio storico e artistico della Nazione»), 11 («un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni»), 16, co. 1, 120, co. 3, e XIII disp. trans. («territorio nazionale»), 49 («politica nazionale»), 87, co. 1 («l'unità nazionale»), 98, co. 1 («i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione»), 99, co. 1 («il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro»), 117, co. 1, e 127, co. 3 («interesse nazionale») e 126, co. 3 («ragioni di sicurezza nazionale»).

membro del Parlamento rappresenta la Nazione[89] ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato», sottolinea come il rappresentante sia chiamato ad operare al fine di «realizzare una rappresentanza politica generale che sintetizzi le diverse istanze nel modo più adeguato all'interesse pubblico»[90]. Il divieto di mandato imperativo[91] rappresenta, perciò, l'indice di una "tensione" alternativa rispetto a quella conseguente all'"esercizio" della sovranità, ovvero non fondata – esclusivamente – sugli interessi contingenti espressi dal popolo. Ciò in quanto il libero mandato risulta essere uno strumento tramite cui tutelare *anche* una volontà che malgrado "silenziosa" – e cioè "inesprimibile" poiché "inesistenti" gli individui che ne sono portatori – è da considerarsi corrispondente ad un interesse ipotizzabile, nel quale trovano spazio non solo le istanze delle generazioni presenti ma anche, per quanto qui rileva, di quelle future[92].

Pertanto, pur presupponendo la mancanza di coincidenza tra le entità plurali a cui si fa riferimento, non può non ammettersi come tra "popolo" e "Nazione" esista una inevitabile, seppure parziale, sovrapponibilità; tra i destinatari della rappresentanza così come descritta dall'art. 67 Cost., infatti, occorre includere, al fine di superare il rischio di decisioni adottate solo per rispondere alle esigenze del presente, non solo i componenti del popolo inteso "in senso stretto" ma a maggior ragione anche coloro che "silenziosamente" partecipano o parteciperanno alla composizione del popolo "in senso astratto" [93].

Le generazioni future, dunque, pur non essendo ammesse all'esercizio della sovranità e quindi non potendosi ritenere "materialmente" rappresentate, sono da considerarsi "rappresentabili" nella misura in cui l'art. 67 Cost., come dimostrato anche nell'ambito del dialogo che vede protagonisti il legislatore e la

[89] Cfr. O. VOSSLER, *L'idea di nazione dal Rousseau al Ranke*, Firenze, 1937.

[90] Cit. G. ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari: natura e limiti di una garanzia costituzionale*, Torino, 1979, p. 76.

[91] Sul tema si v., tra gli altri, N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, 1991; cfr. S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze, 2004; cfr. L. CIAURRO, *Commento all'art. 67*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006.

[92] Cfr. D. THOMPSON, *Representing,* cit., pp. 17 ss.; cfr. P. TORRETTA, *Responsabilità intergenerazionale e procedimento legislativo. Soggetti, strumenti e procedure di positivizzazione degli interessi delle generazioni future*, in R. BIFULCO-A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto,* cit., pp. 699-717.

[93] In realtà, l'ipotesi in base alla quale il concetto di «Nazione» sarebbe idoneo a ricomprendere anche individui che "ancora non esistono" si ricollega al significato che è stato attribuito allo stesso nel corso del XX secolo. Sul punto, si rinvia a H. HAYES, *The historical evolution of modern nationalism*, New York, 1931; cfr. E. LEMBERG, *Nationalismus*, Monaco, 1964; H. KOHN, *The idea of nationalism* (trad. ital., Firenze, 1956), New York, 1944; cfr. B. C. SHAFER, *Nationalism: myth and reality*, Londra, 1955; cfr. M. ALBERTINI, *Lo stato nazionale*, Milano, 1960. Tralasciando la fase in cui i totalitarismi lo hanno ricollegato al concetto di «razza» (in questo senso, si sottolinea come tale accezione del termine «Nazione» sia espressa nel *Mein Kampf* di A. Hitler, saggio pubblicato nel 1925 in cui si delineava, sotto forma di autobiografia, il progetto del partito nazionalsocialista) con il termine «Nazione» suole farsi riferimento ad una generica comunità politica. In tal senso, è stato sottolineato come il concetto in parola implichi la «confusa rappresentazione di una "persona collettiva", di un "organismo" vivente di una vita propria, diversa da quella degli individui che lo compongono»; si tratta, invero, di una «entità illusoria» alla quale «non corrisponde alcun gruppo concretamente identificabile», cit. F. ROSOLILLO, *Nazione*, in N. Bobbio-N. Matteucci-G. Pasquino(a cura di), *Il dizionario di politica*, Torino, 2016, pp. 639 ss..

giustizia costituzionale, pone nelle mani del rappresentante gli strumenti idonei a farsi carico dei diritti e degli interessi di chi ancora non esiste nelle sedi destinate all'esercizio del potere legislativo.

4. Il principio di equità generazionale nel dialogo tra legislatore e Corte costituzionale

Con riferimento a quanto osservato fino ad ora diversi spunti di riflessione sono offerti dal dialogo che nel corso degli anni si è instaurato tra il legislatore e la Corte costituzionale[94]. Ed è proprio sulla base di tale dialogo che il principio di equità generazionale sembra ricoprire – o iniziare a ricoprire – un autonomo spazio all'interno dell'ordinamento giuridico. Infatti, anche ispirandosi a quanto sancito all'interno di fonti di livello internazionale[95], sia il vocabolario del legislatore che quello della Consulta hanno già richiamato, direttamente o indirettamente, la tutela delle generazioni future, ciò costituendo l'effetto di due autonome tendenze, per quanto comune ne sia il risultato.

Più nello specifico, da un lato si registra la portata, in alcuni casi simbiotica, di tale dialogo lì dove la Corte ha conferito copertura costituzionale alle decisioni assunte dal legislatore proprio sulla base dell'individuazione di una cura del futuro, essendo quest'ultima già riscontrabile, quindi, nei testi normativi sottoposti al suo giudizio; dall'altro lato, invece, il giudice delle leggi ha più volte ritenuto illegittime scelte normative che, a suo avviso, si ponevano in contrasto con l'esigenza di tutelare le generazioni future. In tal senso, come emergerà nel corso dei paragrafi che seguono, appare evidente

[94] Sul punto, v. anche A. SPADARO, *Dalla Costituzione come "atto" (puntuale nel tempo) alla Costituzione come "processo" (storico). Ovvero della continua evoluzione del parametro costituzionale attraverso i giudizi di costituzionalità*, in G. PITRUZZELLA, F. TERESI, G. VERDE (a cura di), *Il parametro nel giudizio di costituzionalità*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2000, pp. 43 ss.; cfr. A. RUGGERI, *Eguaglianza, solidarietà e tecniche decisorie nelle più salienti esperienze della giustizia costituzionale,* in *Rivista Aic,* 2/2017.

[95] Per esempio, nel paragrafo 6 del Preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea si legge che il godimento dei diritti che la stessa sancisce «fa sorgere responsabilità e doveri nei confronti degli altri come pure della comunità umana e delle generazioni future». Sul punto, in A. MANGAS MARTÍN (a cura di), *Carta de los derechos fundamentales de la Union europea. Comentario artículo por artículo*, Bilbao, 2008, si legge che quanto disposto nel paragrafo 6 del preambolo vada letto in combinato disposto sia con il paragrafo 3 dello stesso preambolo – dove si afferma che l'Unione contribuisce ad uno sviluppo equilibrato e sostenibile – sia con l'art. 54 della Carta – ovvero il divieto dell'abuso del diritto. Proprio su quest'ultimo aspetto, si consenta un rinvio ad A. PAPA-G. PALOMBINO, *Abuso del diritto e responsabilità intergenerazionale: prime note di una riflessione in divenire*, in *L'abuso del diritto e la sua rinnovata rilevanza "trasversale" nell'ordinamento giuridico italiano: considerazioni introduttive,* L. Carpentieri (a cura di), Torino, 2018, dove si afferma che «la categoria dell'abuso può essere interpretata secondo diverse declinazioni e, in effetti, la dottrina costituzionalistica che negli ultimi anni sta indagando questo tema ha individuato diverse ipotesi idonee a configurare un abuso del diritto, come ad esempio e senza pretesa di esaustività: l'adozione di interventi normativi o di revisione costituzionale volti a minare il principio di separazione dei poteri; o ancora l'esercizio di diritti fondamentali che possa non solo essere leso ma nel contempo possa essere fonte di un abuso di un diritto altrui; o ancora l'abuso della propria posizione di pubblico ufficiale o di incaricato di pubblico servizio. Infine (…) vi è l'ipotesi che il decisore pubblico odierno possa adottare atti vincolanti destinati ad avere ripercussioni negative sulle generazioni future che sono già ragionevolmente preventivabili, andando a ledere un principio di solidarietà intergenerazionale, ancora tutto da scrivere ma del quale sembra avvertirsi sempre più l'esigenza». In generale, sull'abuso del diritto nel diritto costituzionale v. Cfr. G. SILVESTRI, *L'abuso del diritto nel diritto costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2018; cfr. P. CARETTI, *L'abuso del potere legislativo o del problema dei limiti del legislatore*, in G. FURGIUELE (a cura di), *Diritto Privato, III, L'abuso del diritto*, Padova, 1998, pp. 121-146; cfr. D. BIFULCO, *L'abuso del diritto costituzionale. Un'ipotesi di lavoro,* in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2018.

come la Corte abbia nel tempo delineato i presupposti della "costruzione" di un vero e proprio principio, la cui esplicitazione si rinviene nella sentenza n. 18 del 2019.

4.1. *(segue)* La tutela delle generazioni future come "deduzione" di criteri normativi: i profili di una "concorde tensione" al futuro nel dialogo tra legislatore e Corte costituzionale

In primo luogo, si registra come il principio di equità generazionale corrisponda alla traduzione giurisprudenziale di una "tensione al futuro" talvolta già assorbita – seppure "tacitamente" – dall'indirizzo politico perseguito dal legislatore. Soprattutto al momento di interpretare norme adottate in materia di salvaguardia dell'ambiente, la Corte costituzionale ha infatti dedotto forme di protezione rivolte anche alle generazioni future sulla base delle regole ispirate al criterio della sostenibilità. In altri termini, pur apparendo nel vocabolario dell'interprete, il riferimento esplicito alle generazioni future – ed alla loro tutela – corrisponde, in questi casi, alla "traduzione" che la Consulta ha dato dei criteri o metodi di sfruttamento delle risorse dettati, di volta in volta, dal legislatore in funzione del principio di sostenibilità o, più in generale, di politiche intrinsecamente caratterizzate da un modello di solidarietà rivolto anche all'avvenire.

Si pensi, ad esempio, alla legge in materia di protezione e tutela della fauna del 1977[96] che, in adempimento della Convenzione sulla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa[97], ha inteso il patrimonio faunistico quale oggetto di una inderogabile tutela dello Stato. La Consulta, in seguito, appellandosi anche agli accordi internazionali già ratificati, ha ritenuto tale scelta del legislatore espressione della consapevolezza che la flora e la fauna selvatica costituiscano «un patrimonio naturale di valore estetico, scientifico, culturale, ricreativo, economico e intrinseco che va preservato e trasmesso alle generazioni future», anche considerato «il ruolo fondamentale della flora e della fauna selvatiche per il mantenimento degli equilibri biologici»[98].

Analogo percorso ermeneutico è stato seguito anche in materia di risorse idriche. Risulta interessante, in tal senso, quanto pronunciato nella sentenza n. 419 del 1996. La questione – su cui in realtà la Corte era già stata chiamata ad intervenire[99] – verteva sulle misure adottate dal Parlamento con la legge n. 36 del 1994[100], volte a far fronte ai notevoli rischi determinati dall'equilibrio di bilancio idrico e finalizzate alla

[96] Legge 27 dicembre 1977, n. 968, recante principi generali e disposizioni per la protezione e la tutela della fauna e la disciplina della caccia.
[97] Adottata a Berna il 19 settembre 1979 e ratificata con legge 5 agosto 1981, n. 503. V. anche Convenzione sulla conservazione delle specie migratorie appartenenti alla fauna selvatica, adottata a Berna il 23 giugno 1979 e ratificata con legge 25 gennaio 1983, n.42.
[98] V. Corte costituzionale, sentenza n. 1002 del 1988, n. 3 del "considerato in diritto"
[99] V. Corte costituzionale, sentenza n. 259 del 1996.
[100] Legge 5 gennaio 1994, n. 36, recante disposizioni in materia di risorse idriche.

individuazione di criteri di utilizzazione e reimpiego idonei al risparmio ed al rinnovo delle risorse disponibili. La Consulta, adita anche con riguardo alla legittimità del regime di pubblicità previsto dal legislatore relativamente ai corpi idrici, ha ritenuto tale misura idonea alla «salvaguardia di uno dei valori fondamentali dell'uomo (e delle generazioni future)», ovvero quello «all'integrità del patrimonio ambientale, nel quale devono essere inseriti gli usi delle risorse idriche».

Sempre in questa materia, altrettanto rilevante nella nostra prospettiva appare la sentenza n. 93 del 2017[101]. Chiamata a pronunciarsi relativamente all'attribuzione di competenza alla Giunta della Regione Sicilia del compito di «definire e approvare i modelli tariffari del ciclo idrico»[102] – materia collocata nell'alveo dell'art. 117, co. 2, Cost. – la Consulta ha rintracciato nuovamente nella legislazione statale un modello di tutela delle generazioni future affermando che «attraverso la determinazione della tariffa il legislatore statale fissa livelli uniformi di tutela dell'ambiente, perseguendo la finalità di garantire la tutela e l'uso delle risorse idriche secondo criteri di solidarietà e salvaguardando così la vivibilità dell'ambiente e le aspettative e i diritti delle generazioni future a fruire di un integro patrimonio ambientale»[103].

Si sottolinei, però, come quello ambientale non sia l'unico ambito in cui la Corte ha rilevato l'esigenza di garantire una tutela alle generazioni future. La "deduzione" di una protezione di queste ultime si registra, ad esempio, anche in tema di politiche previdenziali.

In tal senso, la sentenza n. 173 del 2016 ha individuato una connessione tra quanto formulato in sede parlamentare e la tutela delle generazioni future nell'adozione del "contributo di solidarietà" sulle c.d. "pensioni d'oro" introdotto dalla legge n. 147 del 2013[104]. In particolare, la Corte ha ritenuto che il legislatore possa, nei limiti della ragionevolezza, prevedere tale contributo in quanto lo stesso è da intendersi quale «misura di solidarietà "forte" (…) di sostegno previdenziale ai più deboli, anche in un'ottica di mutualità intergenerazionale» poiché «imposta da una situazione di grave crisi del sistema stesso, indotta da vari fattori» tra cui – afferma in seguito il giudice delle leggi – la «disoccupazione».

[101] Nello specifico, relativamente ad alcune disposizioni della legge della Regione Sicilia 11 agosto 2015, n. 19.
[102] V. n. 8 del "considerato in diritto".
[103] È interessante rilevare come la Corte costituzionale rinvenga un modello di salvaguardia delle generazioni future nella configurazione di una competenza statale in materia di diritti fondamentali. In tal senso, si rinvia a quella dottrina che si è interrogata sulla tutela dei diritti fondamentali all'interno dei sistemi multilivello, sia sul piano nazionale che internazionale. Cfr. M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117 comma 2, lett. m della Costituzione)*, in *Politica del diritto*, n. 3, 2002; cfr. A. PAPA, *La tutela multilivello della salute nello spazio europeo: opportunità o illusione?*, in *federalismi.it*, n. 4/2018; cfr. S. STAIANO, *Costituzione italiana: Art. 5*, Roma, 2017.
[104] Legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014).

4.2. *(segue)* Il principio di equità generazionale nelle pronunce di illegittimità costituzionale delle leggi: in particolare, la sentenza n. 18 del 2019 e la responsabilità politica nei confronti delle generazioni future

Come già evidenziato, i riferimenti normativi e giurisprudenziali appena illustrati attengono solo ad una delle due configurazioni che il dialogo tra legislatore e Corte costituzionale ha assunto in tema di tutela delle generazioni future. Se da un lato le questioni analizzate consentono di registrare una "tensione concorde", nel senso che la Consulta ha fatto riferimento ai «diritti di domani»[105] deducendoli dalle politiche perseguite dal Parlamento, dall'altro lato si registra un fenomeno opposto; la Corte, infatti, ha in più occasioni rilevato la necessità di una tutela delle generazioni future anche dichiarando illegittime scelte legislative non formulate in chiave di sostenibilità.

Ciò è avvenuto con particolare riguardo a decisioni adottate in materia economica, soprattutto nell'ambito del contenzioso Stato-Regioni e in funzione del principio dell'equilibrio di bilancio così come introdotto dalla riforma costituzionale del 2012[106].

Tenuto conto dello stretto rapporto che lega le decisioni di spesa alla tutela dei diritti, infatti, appare evidente come l'aspetto economico delle politiche dello Stato – oltre che degli altri enti – costituisca il principale parametro tramite il quale verificare in che modo la generazione attuale possa incidere su quelle future, in termini sia positivi che negativi[107]; nello specifico, emerge come accanto a scelte virtuose, idonee a riflettere effetti benefici sui decenni successivi, si collochino decisioni che, al contrario, circoscrivendo

[105] C. PINELLI, *Diritti,* cit., p. 551.

[106] Cfr. P. BILANCIA, *Modello economico e quadro costituzionale*, Torino, 1996. In generale, si rinvia ai saggi raccolti nel numero speciale di *federalismi.it,* il n. 5 del 2019, e nello specifico a P. BILANCIA, *L'effettività della Costituzione economica nel contesto dell'integrazione sovranazionale e della globalizzazione*; cfr. F. BALAGUER CALLEJÓN, *Costituzione economica e globalizzazione*; A. PAPA, *Passato e (incerto) futuro delle nazionalizzazioni tra dettato costituzionale e principi europei*; cfr. G. DI PLINIO, *Costituzione economica e vincoli quantitativi. Per un costituzionalismo non keynesiano*; cfr. S. STAIANO, *Notazioni conclusive. Regolazione giuridica ed economia: un problema di diritto costituzionale.*

[107] Si veda, in particolare, J. RAWLS, *Una teoria,* cit., pp. 241 ss., dove, indagando su di un programma di «giusto risparmio», si evidenzia come la giustizia generazionale rintracci la sua origine proprio nelle questioni legate alla redistribuzione del reddito. L'Autore sottolinea come «ciascuna generazione deve non soltanto conservare le acquisizioni di cultura e civiltà, e mantenere intatte le istituzioni giuste già esistenti, ma deve anche accantonare, in ciascun periodo di tempo, un ammontare opportuno di capitale reale. Questo risparmio può assumere varie forme, dall'investimento netto in macchinari e altri mezzi di produzione, all'investimento nell'apprendimento e nell'educazione. Assumendo per il momento un principio di giusto risparmio che ci dice quale dovrebbe essere l'entità dell'investimento, il livello del minimo sociale risulta determinato. Supponiamo per semplicità che il minimo sia regolato dai trasferimenti pagati per mezzo dell'imposta proporzionale sui consumi (o sul reddito). In questo caso, un aumento del minimo implica un aumento della proporzione in cui viene tassato il consumo (o il reddito). Probabilmente, nella crescita di questa percentuale, si raggiunge un punto oltre il quale accade una di queste due cose. O non è possibile fare i risparmi adeguati, o le maggiori tasse interferiscono a tal punto con l'efficienza economica che le prospettive dei meno avvantaggiati della presente generazione non vengono più migliorate, ma iniziano a diminuire. In entrambi i casi il minimo corretto è stato raggiunto. Il principio di differenza è rispettato, e non è più necessario alcun aumento. Queste osservazioni sul modo di specificare il minimo sociale si conducono al problema della giustizia tra le generazioni».

in un periodo di tempo limitato i vantaggi prodotti, ne trasferiscono le conseguenze negative su di un arco temporale più lungo[108].

In questo senso, il legislatore, oltre a dimostrarsi «miope»[109] rispetto alle esigenze delle generazioni future, rischia anche di recare danno ai diritti delle stesse. Appare evidente, infatti, come i fondamenti dello Stato sociale, e più nello specifico quelle prestazioni essenziali che lo stesso è chiamato a garantire[110], possano essere compromessi da manovre finanziarie squilibrate[111]; come è stato sottolineato, un ricorso eccessivo alle risorse finanziarie disponibili nel tempo presente[112], qualora generi un disavanzo nelle casse dello Stato e, di conseguenza, determini un aumento del debito pubblico, può compromettere le opportunità di crescita dei tempi avvenire[113].

In questa sede non ci si soffermerà sulla questione, che pure dimostra un'intrinseca connessione con la tutela delle generazioni future, della giustiziabilità del principio dell'equilibrio di bilancio[114] e, pertanto,

---

[108] M. LUCIANI, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in R. BIFULCO - A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto,* cit., p. 423-441.

[109] Cfr. R. BIFULCO, *Diritto,* cit., pp. 184-185.

[110] Sulla configurazione dei diritti sociali quali diritti a prestazione, cfr. A. NAPOLITANO, *Economia sociale di mercato e tutela dei diritti: servizi essenziali e forme di gestione*, Torino, 2019, pp. 65 ss..

[111] «La crisi economica sta generando, specialmente nei paesi europei che la stanno subendo in maggiore misura nella zona Euro, un processo di smantellamento dello Stato sociale, con aggiustamenti di bilancio che determinano forti limitazioni dei diritti sociali. Sembra che in Europa si stia arrivando alla fine di quella che potremo definire come "l'epoca dorata del Diritto costituzionale". Questa epoca dorata è stata rappresentata dalle costituzioni normative, che assunsero una nuova fase nello sviluppo del costituzionalismo, vincolando, in maniera indissolubile, il concetto di costituzione all'idea di democrazia pluralista, impedendo così, sul piano teorico, lo svuotamento del principio dello Stato di Diritto, che non sarà più applicabile ad uno Stato caratterizzato dall'assenza di condizioni democratiche. In effetti, solo la democrazia rende possibile l'effettiva sottoposizione dello Stato al Diritto. Sul piano costituzionale, anche se non tutta la costituzione democratica è necessariamente costituzione normativa, non è possibile una costituzione normativa che non sia democratica. (…) La tensione non è motivata dalla crisi ma dal discorso economico che si sta promuovendo in relazione alla crisi, che vuole imporre un'unica soluzione ai problemi derivati dalla crisi, basata sui tagli ai diritti sociali. L'economia è, possibilmente, l'unica delle scienze sociali che mantiene ancora la finzione di una capacità di predire con esattezza l'evoluzione delle condizioni economiche. Questa finzione è stata comune alle altre scienze sociali durante il periodo di introduzione del primo costituzionalismo, come ricorda Garcia Pelayo, come conseguenza dell'intento di trasferire a queste scienze i progressi delle scienze naturali, che derivò da un concetto di legge giuridica che rifletteva il concetto di legge scientifica», cit. F. BALAGUER CALLEJÓN, *La dimensione costituzionale dello Stato sociale di Diritto*, in *Studi in onore di Francesco Gabriele*, Bari, 2016, pp. 14-15; ID., *Constitución normativa y ciencia del Derecho*, AA.VV., in *Estudios de derecho Publico en Homenaje a Juan José Ruiz-Rico*, Vol. I, Madrid, 1997; IDEM, *Capacidad creativa y limites del legislador en relacion con los derechos fundamentales. La garantia del contenido esencial de los derechos*, in M. A. APARICIO PÉREZ (a cura di), *Derechos Constitucionales y pluralidad de ordenamientos*, Barcelona, 2001-II, pp. 93-116.

[112] «T. Jefferson si chiedeva se un padre avesse il diritto naturale di seppellire i figli sotto una montagna di debiti e, in termini più strettamente politici, se una generazione potesse giustificare il fatto di contrarre ingenti debiti prevedendo di farli pagare alle generazioni successive. Se Jefferson rispondeva che i successori sono "per natura esenti dai debiti dei loro predecessori", J. Madison, all'opposto, riteneva che gli obblighi finanziari possono essere trasmessi da una generazione all'altra per il fatto che alcuni obiettivi nazionali fondamentali possono essere raggiunti solo sulla base di una divisione intertemporale del lavoro». Cit. R. BIFULCO, *Jefferson, Madison e il momento costituzionale dell'Unione. A proposito della riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio*, in *Rivista Aic*, 2/2012, p. 1.

[113] Cfr. M. LUCIANI, *Generazioni*, cit., p. 423-441.

[114] Cfr. R. BIFULCO-O. ROSELLI (a cura di), *Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica. La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internazionalizzazione economica, processo di integrazione europea e sovranità nazionale*, Torino, 2013.

della sindacabilità degli artt. 81 e 97 Cost. in sede di giudizio di legittimità costituzionale[115]. Ci si limita qui a sottolineare, tuttavia, come la Consulta abbia configurato il principio di equità generazionale proprio muovendo da quello dell'equilibrio di bilancio, dove il primo risulta essere, oltre che un «derivato», anche un prerequisito per la realizzazione del secondo[116].

In questa direzione, infatti, sembra muoversi già la sentenza n. 88 del 2014[117], relativa alla questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Regione Friuli-Venezia Giulia e dalla Provincia autonoma di Trento in relazione alla L. n. 243 del 2012, legge di attuazione della revisione costituzionale. In tale sentenza, a fronte della contestazione dello scarso spazio di manovra concesso alle autonomie locali in sede di indebitamento e di spesa[118], la Corte ha rilevato come la sostenibilità del debito pubblico implichi «una responsabilità che (…) non è solo delle istituzioni ma anche di ciascun cittadino nei confronti degli altri, ivi compresi quelli delle generazioni future»[119].

Analoghe conclusioni sono suggerite dalla sentenza n. 49 del 2018[120], con cui il giudice delle leggi, dichiarando l'incostituzionalità della L. n. 16 del 2017 della Regione Abruzzo, recante «Rendiconto generale per l'esercizio 2013», ha dichiarato che un piano pluriennale di indebitamento è in grado di incidere negativamente sui diritti e le prospettive di crescita delle generazioni future.

D'altro canto, per quanto le pronunce richiamate già permettano di ricostruire l'evoluzione del percorso intrapreso dalla Corte costituzionale circa la configurazione del principio di equità generazionale, è necessario sottolineare come in un'altra sentenza, la n. 18 del 2019, emergano significativi elementi di novità, anche tenuto conto della specifica prospettiva del presente lavoro.

---

115 Sul punto, v. M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, relazione al Convegno "Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012", Corte costituzionale, 22 novembre 2013; ID., *Art. 81 della Costituzione e decisioni della Corte costituzionale*, in AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione*, Milano, 1993, pp. 53 ss.; cfr. A. BICKEL, *The least Dangerous Branch. The Supreme Court at the Bar of Politics*, New Haven – London, 1986; L. CARLASSARE, *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in *www.costituzionalismo.it*, 1/2013, p. 9; cfr. G. SCIACCA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in *Rivista Aic*, 3/2012; cfr. G. ARCONZO, *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale. Al crocevia tra gli art. 38, 81 e 97 Cost.*, in *Rivista AIC*, 3/2018, p. 644.

116 Cfr. F.M. PALOMBINO, *Il diritto all'acqua – una prospettiva internazionalistica*, Firenze, 2017, p. 63. L'A., nel tentativo di rintracciare un fondamento giuridico al diritto all'acqua, afferma che lo stesso, anche in assenza di specifiche disposizioni, non possa che essere riconosciuto dagli ordinamenti giuridici in quanto derivato di altri diritti fondamentali, come, ad esempio, il diritto alla salute.

117 L. GRIMALDI, *La Corte accoglie solo parzialmente alcune istanze regionaliste, ma conferma, nella sostanza, la disciplina di attuazione del principio di equilibrio dei bilanci pubblici (note a margine della sentenza Corte cost., n. 88 del 2014)*, in *www.amministrazioneincammino.it*.

118 Risulta opportuno ricordare come la revisione costituzionale del 2012 sia intervenuta anche sul testo dell'art. 117, trasferendo l'armonizzazione dei bilanci al comma 1, cioè nell'alveo delle competenze esclusive dello Stato.

119 M. NARDINI, *Il principio di "equilibrio" di bilancio per le autonomie speciali (nota alla sentenza del 7 aprile 2014, n. 88)*, in *federalismi.it*., n. 22/2014

120 Cfr. G. A. FERRO, *Chiarezza dei conti pubblici e democrazia rappresentativa (Osservazioni a prima lettura su C. cost. n. 49 del 2018)*, in *www.ambientediritto.it*.

Come è noto, la questione sottoposta dalla Corte dei Conti al vaglio della Consulta[121] si sostanziava nel dubbio di legittimità costituzionale di una disposizione contenuta nella "legge di stabilità 2016" [122], la quale, ammettendo in determinate circostanze una riformulazione del piano di riequilibrio pluriennale – sia sul piano quantitativo che temporale – dei comuni che accedevano al procedimento di predissesto, consentiva agli stessi un ripianamento della quota di disavanzo in un arco temporale estendibile fino a trent'anni[123].

[121] Il ricorso era stato proposto con ordinanza del 28 febbraio del 2018 dalla sezione regionale di controllo per la Campania della Corte dei conti. In questa sede non ci si soffermerà sulla interessante questione riguardante la legittimazione della Corte dei conti a sollevare un giudizio costituzionale. Si ricordi, però, come in più occasioni la Consulta abbia dichiarato il fondamento costituzionale di tale legittimazione, ritenendo come il controllo dei Giudici contabili sfoci in una «funzione di garanzia dell'ordinamento, di "controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato (…) preordinato a tutela del diritto oggettivo"» (Sentenza n. 384 del 1991). In tal senso, si legga anche M. SALVAGO, *I nuovi controlli della Corte dei conti sulla gestione finanziaria regionale (art. 1, d.l. n. 174 del 2012) nei più recenti approdi della giurisprudenza costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 19/2015. L'A. ricorda come «i giudici costituzionali hanno più volte affermato che il legislatore centrale è legittimato ad introdurre e a disciplinare le funzioni di controllo della Corte dei conti sulla finanza regionale in virtù del titolo di competenza legislativa concorrente del "coordinamento della finanza pubblica", divenuto soprattutto negli ultimi anni, a causa della crisi economica e dei vincoli di bilancio sempre più stringenti, la leva principale delle politiche statali di contenimento della spesa pubblica. Secondo un costante orientamento della giurisprudenza costituzionale, nell'esercizio della sua "parte" di competenza in materia di "coordinamento della finanza pubblica" lo Stato può introdurre nuove forme di controllo della Corte dei conti sulla finanza degli enti territoriali, ed in particolare delle Regioni, in quanto gli artt. 100, 97, 28, 81 e 119 della Costituzione non delineano un sistema di controlli chiuso, ma un quadro normativo che permette al legislatore ordinario di sviluppare le potenzialità in esso contenute attraverso la previsione di forme di controllo ulteriori rispetto a quelle espressamente previste in Costituzione, «purché per queste ultime sia rintracciabile in Costituzione un adeguato fondamento normativo o un sicuro ancoraggio a interessi costituzionalmente tutelati». Nel rispetto delle condizioni sub a) e b), la scelta del legislatore statale di affidare funzioni di controllo di natura collaborativa alla Corte dei conti è ritenuta dalla Consulta compatibile con il quadro dell'autonomia regionale delineato dal vigente Titolo V della Costituzione. Secondo i giudici costituzionali, infatti, si realizza così una forma di controllo affidata ad un organo terzo e imparziale, posto a servizio dello Stato-comunità, che «si limita alla segnalazione all'ente controllato delle rilevate disfunzioni e rimette all'ente stesso l'adozione delle misure necessarie».

[122] Più nello specifico, l'art. 1, comma 714, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, intitolata *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)*. Nello specifico, la norma censurata dichiara che «gli enti locali che nel corso del 2013 o del 2014 hanno presentato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale o ne hanno conseguito l'approvazione ai sensi dell'articolo 243-bis del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, possono ripianare la quota di disavanzo applicato al piano di riequilibrio, secondo le modalità previste dal decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 2 aprile 2015, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 89 del 17 aprile 2015. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, i medesimi enti, ferma restando la durata massima del piano di riequilibrio come prevista dall'articolo 243-bis, comma 5, del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, possono provvedere a rimodulare o riformulare il precedente piano in coerenza con l'arco temporale di trenta anni previsto per il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118. La restituzione delle anticipazioni di liquidità erogate agli enti di cui ai periodi precedenti, ai sensi degli articoli 243-ter e 243-quinquies del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, è effettuata in un periodo massimo di trenta anni decorrente dall'anno successivo a quello in cui viene erogata l'anticipazione».

[123] Nel caso di specie, la vicenda riguardava il Comune di Pagani, il quale, già in predissesto, aveva attivato, con deliberazione della commissione straordinaria del 19 febbraio 2013, la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale così come prevista dall'art. 243-bis del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 ("Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali"); in particolare, l'ente aveva adottato un piano decennale per il recupero del disavanzo. Nel 2016, tale piano era stato approvato dalla Corte dei conti, sezione regionale per il controllo della Campania. Nel 2017, il Comune aveva però modificato detto piano di recupero. L'art. 1, comma 714, della legge n. 208 ammette, infatti, una riformulazione di quest'ultimo – sia sul piano quantitativo che temporale – nel caso in cui, alla data di presentazione

Da quanto si legge nell'ordinanza di rimessione, il giudice contabile sosteneva che la norma fosse in contrasto, in primo luogo, con gli artt. 81 e 97 della Costituzione, autonomamente e in combinato disposto con gli artt. 1, 2, 3 e 41, dal momento che, ammettendo una misura di salvaguardia dell'equilibrio di bilancio destinata a dilatarsi ben oltre il normale ciclo triennale, ampliava la capacità di spesa dell'ente in condizioni di evidente squilibrio. In secondo luogo, si reputava la norma contraria agli artt. 24 e 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6 e 13 CEDU, nonché all'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU; il rimettente affermava, in particolare, che la possibilità di modificare il piano di riequilibrio determinasse «una situazione di incertezza giuridica» idonea a pregiudicare sia il diritto dell'ente a ricorrere dinanzi ad un giudice imparziale, sia il diritto dei creditori, le cui ragioni sarebbero state sacrificate alla luce di una totale indeterminatezza dei tempi di conclusione delle procedure di risanamento.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 18 del 2019, ha dichiarato fondata la questione di legittimità con riferimento tanto all'art. 81 quanto all'art. 97 Cost.. In particolare, i giudici della Consulta hanno ritenuto che la disposizione impugnata non solo fosse contraria ai principi dell'equilibrio di bilancio e della sana gestione finanziaria, ma anche ad ulteriori principi definiti «interdipendenti» rispetto ai primi: quello di copertura pluriennale della spesa e quello di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo.

Pur richiamando la tutela di distinti interessi costituzionalmente rilevanti, i giudici hanno sottolineato, infatti, come si verifichi una sostanziale coincidenza tra i suddetti principi al momento della loro concreta applicazione – idea fra l'altro emersa anche durante i lavori dell'Assemblea Costituente[124]. Ciò in quanto «il principio dell'equilibrio di bilancio – che in passato la stessa Corte ha già trattato alla stregua di una vera e propria clausola generale[125] – non corrisponde ad un formale pareggio contabile, essendo intrinsecamente collegato alla continua ricerca di una stabilità economica di media e lunga durata, nell'ambito della quale la responsabilità politica del mandato elettorale si esercita non solo attraverso il rendiconto del realizzato, ma anche in relazione al consumo delle risorse impiegate».

Nella pronuncia, infatti, la Consulta ha affermato che il ripianamento del dissesto debba necessariamente avvenire in un tempo anteriore alla scadenza del mandato elettorale nel corso del quale il deficit è

o approvazione del piano di riequilibrio, l'ente non abbia ancora provveduto al riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi ai sensi dell'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 118 del 2011. Nello specifico, veniva deliberato – appunto – il ripianamento della quota di disavanzo in un arco temporale di trent'anni.

[124] L'indissolubile rapporto fra economia e politica veniva rilevato già all'interno dell'Assemblea Costituente. Il 3 maggio del '47, P. Malvestiti dichiarava che «il divorzio fra politica e economia è assurdo», concetto ribadito da U. Della Seta il successivo 7 maggio, quando affermava che nella Costituzione «si è consacrata (…) la indissolubile connessione tra l'ordinamento economico e l'ordinamento politico». Inoltre, il Rapporto della *Commissione De Maria* metteva in luce come il rapporto fra politica ed economia emergesse proprio nel concetto di equilibrio di bilancio, inteso come un mezzo finanziario predisposto al perseguimento di uno scopo sociale.

[125] «La forza espansiva dell'art. 81, quarto [oggi terzo] comma, Cost., presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziari e contabile», Corte costituzionale, sentenza n. 184 del 2016.

maturato[126]. Ciò in quanto, sempre secondo la Corte, se da un lato si considera necessario porre tempestivamente rimedio al deficit al fine di evitare il dissesto finanziario dell'ente al fine di non compromettere le opportunità di crescita delle future generazioni, dall'altro lato si richiede che ciò accada nei tempi idonei a consentire agli amministratori di rispondere dinanzi al corpo elettorale delle scelte assunte durante il loro mandato.

Ebbene, la Consulta ha ritenuto che ammettere una lunga dilazione temporale del deficit finisca col confliggere con «elementari principi di equità intergenerazionale». Più nello specifico, viene sottolineato come perpetuare il deficit strutturale nel tempo finisca con il ledere tanto il principio di equità intra-generazionale tanto quello di equità inter-generazionale[127] dal momento che le decisioni odierne pongono i futuri amministratori nella "infausta" condizione di dover provvedere non solo alla copertura di un deficit pregresso, ma anche alla restituzione di quei prestiti autorizzati dalla norma censurata nel corso della procedura di rientro, oltre a dover essere chiamati a presentarsi dinanzi al giudizio degli elettori gravati dalle conseguenze di una cattiva gestione finanziaria realizzata dai loro predecessori[128].

Come appare evidente, la sentenza n. 18 del 2019 fornisce un duplice elemento di novità[129] rispetto al già richiamato dialogo tra Corte costituzionale e legislatore[130].

---

126 Più nello specifico, la Corte ricorda come sia «evidente che l'ordinamento finanziario-contabile *preveda*, in via gradata: a) l'immediata copertura del deficit entro l'anno successivo al suo formarsi; b) il rientro entro il triennio successivo (in chiaro collegamento con la programmazione triennale) all'esercizio in cui il disavanzo viene alla luce; c) il rientro in un tempo comunque anteriore alla scadenza del mandato elettorale nel corso del quale tale disavanzo si è verificato».

127 La distinzione tra equità intra-generazionale ed equità inter-generazionale si fonda sulla modalità in cui si articola la successione generazionale; ovvero, per "sovrapposizione" o per "sostituzione". Per "sovrapposizione" (equità "intra-generazionale") si intende la coesistenza di diverse generazioni: individui appartenenti a generazioni distinte possono "convivere" in quanto "viventi" nel medesimo arco temporale (a titolo esemplificativo, si pensi alla sovrapposizione tra la generazione dei padri e quella dei figli). Al contrario, per "sostituzione" ("equità inter-generazionale") si intende l'alternanza tra generazioni lontane nel tempo, composte, cioè, da individui che non "incrociano" le rispettive esistenze. In questo senso, per generazione presente è da intendersi l'insieme degli individui esistenti nel tempo che si vive, mentre per "generazioni future" l'insieme degli individui che ancora non esistono.

128 Cfr. V. BALDINI, *La responsabilità politica nella esperienza della forma di governo parlamentare italiana. Tra istanze di razionalizzazione del modello costituzionale e decrittazioni della comunicazione pubblica*, in *Rivista Aic*, 4/2011.

129 In seguito alla sentenza n. 18 del 2019, è stato adottato il decreto legge 30 aprile 2019, n. 34 (*Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi*) successivamente convertito con la legge 28 giugno 2019, n. 58. Tale intervento normativo si configura quale risposta conseguente alla pronuncia della Consulta, in quanto in seguito alla stessa è venuto a delinearsi uno scenario sostanzialmente incerto per quegli enti locali che avevano fatto ricorso alla procedura ormai dichiarata illegittima. I nuovi meccanismi previsti al fine di evitare il dissesto finanziario di tali enti – come, tra gli altri, la previsione di un fondo destinato al riequilibrio finanziario dei comuni capoluogo delle città metropolitane (art. 1 *septies*) o la riformulazione della durata massima dei piani di riequilibrio finanziario pluriennale – continuano a configurare, sostanzialmente, la possibilità di dilazionare temporalmente il ripianamento del deficit. A modesto avviso di chi scrive, pur non annullando la portata innovativa della sentenza n. 18, ciò permette comunque di sottolineare come il dialogo tra Corte costituzionale e legislatore in materia non abbia ancora rintracciato un vero e proprio equilibrio tra il principio affermato – come si vedrà *infra* – dalla Consulta e le soluzioni legislative dettate a vantaggio degli enti locali in difficoltà.

130 Sul punto, v. anche la sentenza della Corte costituzionale n. 4 del 2020, in cui la Consulta si pronuncia in senso analogo. Per un commento a quest'ultima sentenza, cfr. M. VALERO, *Il suum cuique tribuere ("a ciascuno il suo") nelle relazioni tra Stato ed autonomie e tra le varie forme di controllo, attraverso il prisma dell'equilibrio di bilancio*, in *dirittoeconti.it.*, n. 1/2020.

Il primo – anche da un punto di vista strettamente lessicale – attiene proprio al tema della tutela delle generazioni future. Quest'ultima non è più, come in passato, trattata nella motivazione della Consulta alla stregua di un mero argomento *ad adiuvandum* – come è stato sottolineato relativamente alle pronunce precedenti[131] – ma è assunta quale vero e proprio principio. È questa, infatti, la definizione che la Corte offre dell'equità generazionale, aspetto che, già di per sé, segna una mutazione significativa del vocabolario già adottato al momento di garantire la sostenibilità delle decisioni pubbliche; leggendo le altre sentenze analizzate, infatti, si è potuto sottolineare come la Corte si riferisse, nello svolgimento delle sue motivazioni, "anche" alle generazioni future – talvolta indicate addirittura in parentesi – quali destinatarie di un danno ulteriore rispetto a quello, già verificabile, nei confronti delle generazioni presenti. Al contrario, nella sentenza n. 18 del 2019 il principio di equità generazionale costituisce il principale elemento su cui la Corte fonda la declaratoria di incostituzionalità.

L'ulteriore profilo innovativo, che tra l'altro coglie in pieno la prospettiva di analisi adottata da questa indagine, si rintraccia nell'elemento della responsabilità politica che, secondo la Corte, grava sugli attuali rappresentanti anche nei confronti delle generazioni future[132].

Su questo presupposto occorre chiedersi, però, come vada formulata una nozione di responsabilità politica rivolta anche a chi "ancora" non esiste; o meglio, in che modo gli elementi chiamati a comporre il concetto di "rappresentanza" vadano interpretati al fine di ammettere la configurabilità di una responsabilità del rappresentante nei confronti delle generazioni future. Per rispondere a tale quesito, appare necessario rinviare a quanto la dottrina ha affermato circa il binomio posto alla base dell'istituto della rappresentanza e che corrisponde agli elementi della «situazione rappresentativa» e del «rapporto rappresentativo»[133].

Nel caso in esame, è evidente come il riferimento alle generazioni future non possa rinvenirsi in una declinazione del rapporto rappresentativo come tradizionalmente inteso, dal momento che in questa configurazione mancherebbe non solo il rappresentato ma anche il presupposto stesso del rapporto, ossia l'esercizio della sovranità mediante il voto[134]. La Corte, tuttavia, ritiene comunque attivabile una

131 Cfr. G. ARCONZO, *La sostenibilità*, *cit.,* p. 644.

132 V. G.U. RESCIGNO, voce *Responsabilità politica*, in E.d.D., vol. XXXIX, Milano, 1988, p.1344; v. G. PITRUZZELLA, voce *Responsabilità politica*, in Dig. disc. pubbl., vol. XIII, Torino, 1997, pp. 290 ss.; cfr. S. COTTA, voce *Rappresentanza politica*, ora in AA.VV., *Dizionario di Politica*, a cura di N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO, Novara, 2006, 3´ vol., pp. 227 ss..

133 È stato sottolineato, infatti, come pur non potendosi prescindere da nessuno di questi due elementi, essendo entrambi consustanziali al concetto stesso di rappresentanza, gli stessi possano combinarsi secondo formule alternative. Cfr. D. NOCILLA-L. CIAURRO, voce *Rappresentanza politica*, in *Enciclopedia del diritto*, op. cit., p. 554; cfr. D. NOCILLA, *Situazione rappresentativa e rapporto nel diritto positivo e nelle prospettive di riforma della rappresentanza politica*, in *Arch. giur.* F. Serafini, 1990, fasc. 1, pp. 87 ss..

134 Sul punto, cfr. V. CRISAFULLI, *Stato,* cit., p. 110, nota 13.

responsabilità di tipo rappresentativo, non solo dell'attuale rappresentante nei confronti dei futuri rappresentati, i quali erediteranno un debito senza poter esprimere un giudizio, in sede elettorale, nei confronti di chi lo ha contratto, ma anche dei futuri rappresentanti dinanzi a quegli stessi elettori, nei confronti dei quali si presenteranno deresponsabilizzati non avendo potuto concorrere all'assunzione di scelte lontane nel tempo. In altri termini, gli amministratori eletti nel corso dell'ampio arco temporale previsto dal piano di riequilibrio – che, giova ribadirlo, poteva durare anche trent'anni – sarebbero stati chiamati a rispondere di scelte risalenti pur non avendo preso parte ai processi decisionali da cui le stesse erano scaturite[135]. Ciò dimostra, in sostanza, come la Consulta miri a salvaguardare l'elemento del rapporto rappresentativo non solo nella sua dimensione presente ma anche in quella futura dal momento che quest'ultima, pur potendosi individuare solamente in termini astratti, risulta comunque meritevole di tutela in funzione della prevedibilità della sua instaurazione.

Ed è proprio al fine di garantire tale rapporto che la Corte valorizza la responsabilità dell'attuale rappresentante facendo leva sulla situazione rappresentativa e sul fatto che quest'ultima si caratterizza per un'intrinseca "atemporalità", consistendo nella funzione del rappresentante politico di agire a tutela di quell'interesse della comunità che, pur scaturendo dal voto, non equivale alla sommatoria degli interessi individuali degli elettori[136]. Detto altrimenti, anche sulla base di quanto già sottolineato analizzando i concetti di "popolo" e "Nazione", la pronuncia in esame permette di configurare una rappresentanza democratica che non si esaurisce nelle contingenze che scandiscono e circoscrivono temporalmente il mandato elettivo, ma che, al contrario, è formulata anche in funzione di una cura delle risorse disponibili

[135] Come si legge nella sentenza, «il contrasto della norma censurata con gli artt. 81 e 97 Cost., sotto il profilo dell'elusione del principio di responsabilità nell'esercizio della rappresentanza democratica, risiede innanzitutto nel consentire agli enti locali coinvolti nella procedura di predissesto, e che non sono in grado o non intendono rispettare i termini e le modalità del piano di rientro: a) di non ottemperare alle prescrizioni della magistratura vigilante e di evitare comunque la dichiarazione di dissesto; b) di scaglionare in un trentennio gli accantonamenti inerenti al rientro del disavanzo; c) di confermare il programma antecedente di pagamento dei creditori, lucrando così la disponibilità – in termini di spesa corrente per l'intero trentennio – derivante dal minore accantonamento finanziario delle somme necessarie per l'intero periodo di rientro e dall'impiego *contra legem* delle anticipazioni di liquidità; d) di aggirare le complesse procedure di verifica di congruità e sostenibilità del piano attraverso una rimodulazione autonoma in termini esclusivamente numerici, così sottraendo alla Corte dei conti quello che la sezione rimettente denomina correttamente «canone concreto di controllo». In pratica, nessuno degli amministratori eletti o eligendi sarà nelle condizioni di presentarsi al giudizio degli elettori separando i risultati direttamente raggiunti dalle conseguenze imputabili alle gestioni pregresse. Lo stesso principio di rendicontazione, presupposto fondamentale del circuito democratico rappresentativo, ne risulta quindi gravemente compromesso. La Corte richiama poi la sentenza n. 184 del 2016, dove si legge che «il carattere funzionale del bilancio preventivo e di quello successivo, alla cui mancata approvazione, non a caso, l'ordinamento collega il venir meno del consenso della rappresentanza democratica, [risiede essenzialmente nell'assicurare] ai membri della collettività la cognizione delle modalità [di impiego delle risorse e i risultati conseguiti da chi è titolare del mandato elettorale]». Relativamente alle modalità tramite cui "far valere" la responsabilità del rappresentante, cfr. V. BALDINI, *La responsabilità*, cit., p. 3.

[136] È interessante ricordare come il sostantivo "rappresentanza" derivi etimologicamente dal termine latino "repraesentatio" ossia "il rendere presente un soggetto assente". Cfr. D. NOCILLA, *Situazione*, cit., pp. 87 ss.; sul punto si rinvia, anche per la bibliografia ivi contenuta, ad A. Papa, *La rappresentanza,* cit., p. 4.

utile ad una loro conservazione a vantaggio dei tempi avvenire[137]. Ed è in ciò che, nel caso di specie, si individua la funzione di garanzia della Corte costituzionale a vantaggio delle generazioni future: far valere una responsabilità politica che, nelle forme tradizionalmente proprie dei sistemi democratici, non sarebbe stata attivabile da parte di chi "ancora" non esiste.

5. Generazioni future e rappresentanza: prime riflessioni conclusive

Sebbene la riflessione circa i «diritti di domani»[138] continui a caratterizzarsi per la difficoltà di individuare soluzioni condivise rispetto alle molteplici questioni che perimetrano il tema, dall'analisi condotta sembrano emergere elementi utili ad ammettere la configurabilità di una tutela delle generazioni future nelle tradizionali sedi della rappresentanza. Come osservato, forti indicazioni in tal senso si rintracciano, da un lato, nelle scelte adottate – soprattutto in materia ambientale – dal legislatore e, dall'altro lato, nel vocabolario a cui ha fatto ricorso in modo sempre più frequente la Corte costituzionale al momento di valutare la legittimità di disposizioni destinate a produrre effetti su lunghi archi temporali[139].

Con ciò, tuttavia, non vuole sostenersi che quella "patologia" dell'assetto democratico a cui si è dato il nome di «presentismo» possa, alla luce di quanto osservato, considerarsi attenuata. È evidente come la parzialità del legislatore a vantaggio del presente sia una naturale nonché inevitabile connotazione del sistema rappresentativo. Ed è proprio per questo, d'altronde, che la protezione delle generazioni future viene in questa sede declinata in termini di "rappresentabilità", dove la coniugazione verbale adottata, pur confermando l'esistenza di strumenti utili a giustificare una tutela di chi ancora non esiste da parte del circuito rappresentativo, vuole sottolineare come ciò risponda ad una tensione solo eventuale del decisore pubblico non sempre riscontrabile nella materialità dei suoi provvedimenti. Ne è un esempio significativo la scelta, prima del Governo in sede di decretazione d'urgenza e poi del Parlamento in fase di conversione, di dar seguito alla richiamata sentenza n. 18 del 2019 non aderendo in pieno alla posizione della Corte ma, pur riformulando i criteri di adozione dei piani di riequilibrio pluriennali, consentendo sostanzialmente agli enti territoriali di deliberare una dilazione del debito (in determinate condizioni anche venti anni) oltre i tempi ritenuti idonei dalla sentenza a consentire agli amministratori di presentarsi «in modo trasparente al giudizio dell'elettorato al termine del loro mandato»[140].

[137] Cfr. F. CIARAMELLI-F. G. MENGA, *Responsabilità verso le generazioni future. Una sfida al diritto all'etica e alla politica*, Napoli, 2017; Cfr. F. G. MENGA, *Lo scandalo del futuro. Per una giustizia intergenerazionale*, Roma, 2016.
[138] C. PINELLI, *Diritti*, cit., p. 551.
[139] Sul punto, si consenta il rinvio a G. PALOMBINO, *La solidarietà generazionale alla luce della sentenza n. 18 del 2019 della Corte costituzionale,* in *De Iustitia*, 2/2019, pp. 205 ss..
[140] V. Corte costituzionale, sentenza n. 18 del 2019, n. 5 del "considerato in diritto".

Pertanto, benché si registri una crescente attenzione normativa alla tutela del futuro, appare evidente come si debba ricondurre principalmente al giudice delle leggi sia la ricerca di una copertura costituzionale al principio di equità generazionale sia la custodia dei diritti di chi verrà dopo. Come sottolineato nel corso del lavoro, infatti, è principalmente nella giurisprudenza della Consulta che più volte compare il riferimento alle generazioni future così come alla necessità di adeguare l'attività legislativa alla salvaguardia dei diritti e degli interessi delle stesse. In questa prospettiva – nonché a dimostrazione dell'evoluzione che coinvolge la materia – è significativo rilevare che, richiamando l'equità generazionale quale oggetto di un principio[141], la Corte assuma la stessa come vero e proprio parametro di legittimità costituzionale[142] sulla base del quale poter valutare la parzialità del legislatore a favore del presente in termini di responsabilità qualora la stessa si dimostri idonea a ledere gli interessi e i diritti di chi "verrà dopo".

Pertanto, benché autorevole dottrina abbia auspicato che il legislatore sia in grado di qualificarsi quale «uomo del futuro»[143], l'esperienza repubblicana ha invece fatto emergere come la "cura" dell'avvenire sia in realtà sempre più affidata proprio al giudice ed in particolar modo a quello di legittimità costituzionale che nel tempo ha dimostrato, infatti, come, soprattutto in sede di interpretazione evolutiva della Carta[144], la tutela dei diritti si apra al futuro e lo anticipi[145]. E ciò anche nella prospettiva di proteggere coloro che, pur non esistendo "ancora", esisteranno.

[141] Per uno studio circa la tenuta del modello costituzionale italiano di fronte ai diritti delle generazioni future, cfr. P. MAZZINA, *Quali strumenti per tutelare le generazioni future?*, in R. BIFULCO – A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto*, cit., pp. 361-375.

[142] A. SPADARO, *Dalla Costituzione,* cit., pp. 43 ss..

[143] T. MARTINES, *Prime,* cit., p. 810.

[144] Cfr. M. L. BALAGUER CALLEJÓN, *Interpretación de la Constitución y ordenamiento jurídico*, Madrid, 1997; cfr. anche, J. F. SÁNCHEZ BARRILAO, *Las funciones no jurisdiccionales de los jueces en garantía de derechos*, Madrid, 2002.

[145] Si pensi, per esempio, all'ordinanza n. 207 del 2018, con cui la Corte costituzionale, rinviando la decisione alla pubblica udienza del successivo 24 settembre 2019, ha sollecitato un intervento del legislatore in materia di fine vita. In seguito, in mancanza di un intervento normativo in questo senso, è stata pronunciata la sentenza n. 242 del 2019. Sul punto, v. P. Bilancia, *Riflessioni sulle recenti questioni in tema di dignità umana e fine vita*, in *federalismi.it*, 5/2019. Si rilevi, d'altronde, come esempi di questa funzione di "anticipazione" emergano anche nella giurisprudenza della Corte di Cassazione. Si rinvia, per esempio, a Cass., sez. I, civ., 4 ottobre 2007, n. 21748, relativa alla nota vicenda di Eluana Englaro. Sul punto, v. F.M. PALOMBINO, *La rilevanza della Convenzione di Oviedo secondo il giudice italiano*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/2011, p. 4811.