



Costituzionalismo.it

Fascicolo 3 | 2021

**Ritorno al futuro.
La prospettiva intergenerazionale
come declinazione necessaria
della responsabilità politica**

di Alessandro Morelli

EDITORIALE SCIENTIFICA

RITORNO AL FUTURO.
LA PROSPETTIVA INTERGENERAZIONALE
COME DECLINAZIONE NECESSARIA
DELLA RESPONSABILITÀ POLITICA

Alessandro Morelli

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Messina

SOMMARIO: 1. LA “SCOPERTA” DELLA RESPONSABILITÀ INTERGENERAZIONALE: CAUSE E CONSEGUENZE; 2. LA FINZIONE DELLE GENERAZIONI FUTURE E IL PROBLEMA DELLA RAPPRESENTATIVITÀ DELLE ISTITUZIONI DEMOCRATICHE; 3. LA CONCEZIONE SIMBOLICA DELLA RAPPRESENTANZA POLITICA COME LIMITE ALL’AFFERMAZIONE DI UNA RAPPRESENTANZA INTERGENERAZIONALE; 4. LA SOLIDARIETÀ COME CONDIZIONE SOSTANZIALE DELLA RESPONSABILITÀ INTERGENERAZIONALE E LA FEDELITÀ ALLA REPUBBLICA QUALE DOVERE DI TRAMANDARE IL PATRIMONIO ASSIOLOGICO REPUBBLICANO ALLE GENERAZIONI FUTURE; 5. RITORNARE AL FUTURO: I VANTAGGI DI UN’INTEGRAZIONE DELLA RIFLESSIONE SULLA RESPONSABILITÀ INTERGENERAZIONALE CON L’ANALISI DEL DEFICIT DI RAPPRESENTATIVITÀ DELLE ISTITUZIONI DEMOCRATICHE.

1. La “scoperta” della responsabilità intergenerazionale: cause e conseguenze

Il tema della responsabilità intergenerazionale e della controversa categoria dei diritti delle generazioni future emerge, nella storia dell’umanità, nel momento in cui l’evoluzione tecnologica raggiunge livelli tali da mettere in pericolo sia la stessa sopravvivenza della specie umana (si pensi ai rischi derivanti per l’uomo e per l’ambiente dallo sviluppo della tecnologia bellica e dall’inquinamento) sia l’identità del suo patrimonio genetico (manipolabile attraverso le biotecnologie più avanzate). Tali fattori, come ha evidenziato Hans Jonas, hanno fatto sì che la semplice presenza dell’essere umano nel mondo, dotato dei caratteri propri che lo contraddistinguono, la quale prima costituiva un presupposto di ogni sistema morale, sia diventata l’oggetto di un’istanza etica, bisognosa di adeguati interventi diretti a salvaguardare

condizioni non più scontate¹. Un'istanza che ha trovato un emblematico riconoscimento, al livello internazionale, in diversi documenti, tra i quali non possono non ricordarsi il *Rapporto Brundtland* del 1987 e la *Dichiarazione sulle responsabilità delle generazioni presenti verso le generazioni future*, siglata il 12 novembre 1997 a Parigi dalla Conferenza generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura.

Il primo, dal titolo emblematico «*Our common future*», è il rapporto finale della Commissione mondiale sull'ambiente e lo sviluppo, istituita in ambito ONU nel 1983 e presieduta da Gro Harlem Brundtland, e costituisce ormai un punto di riferimento imprescindibile per ogni riflessione sulle questioni ambientali, contenendo, tra l'altro, la definizione di «sviluppo sostenibile» diventata poi di uso comune: «uno sviluppo che soddisfi i bisogni del presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri»².

La *Dichiarazione sulle responsabilità delle generazioni presenti verso le generazioni future*, poi, benché giuridicamente non vincolante, esprime efficacemente i contenuti della responsabilità intergenerazionale, sottolineando l'importanza che questi trovino riconoscimento nell'intera dimensione planetaria³. Nel testo si afferma che «le genera-

¹ Cfr. H. JONAS, *Tecnologia e responsabilità. Riflessioni sui nuovi compiti dell'etica*, in ID., *Dalla fede antica all'uomo tecnologico* (1974), a cura di A. Dal Lago, trad. it. di G. Bettini, Bologna, 1991, pp. 41 ss.; ID., *Il principio responsabilità. Un'etica per la civiltà tecnologica* (1979), a cura di P.P. Portinaro, trad. it. di P. Rinaudo, Torino, 1993.

² Tale concetto di sviluppo sostenibile è stato acquisito in tutte le conferenze e i documenti successivi, tra cui l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile «Trasformare il nostro mondo», adottata dai Governi dei Paesi membri delle Nazioni Unite in occasione del *Summit sullo Sviluppo Sostenibile* del 25-27 settembre 2015.

³ Nel Preambolo della *Dichiarazione* si ricorda come la responsabilità intergenerazionale fosse stata già evocata in altri strumenti: la Convenzione relativa al patrimonio mondiale, culturale e naturale della Conferenza generale dell'Unesco del 1972; la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento del clima e la Convenzione sulla diversità biologica di Rio de Janeiro del 1992; la Dichiarazione di Rio sull'ambiente e lo sviluppo della Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo del 1992; la Dichiarazione e il Programma di azione di Vienna adottati dalla Conferenza Mondiale sui diritti dell'uomo nel 1993; le risoluzioni dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite sulla protezione del clima mondiale per le generazioni presenti e future adottate dal 1990. Sulla *Dichiarazione sulle responsabilità delle generazioni presenti verso le generazioni future* cfr., tra gli altri, M.R. SAULLE, *Dalla tutela giuridica all'esercizio dei diritti umani*, Napoli, 1999; C. ZANGHÌ, *Per una tutela delle generazioni future*, in *Jus*, 1999, p. 638; R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, FrancoAngeli, Milano, 2008, pp. 27 ss.

zioni presenti hanno la responsabilità di sorvegliare affinché i bisogni e gli interessi delle generazioni future siano pienamente salvaguardati» (art. 1) e si dedicano specifiche previsioni alla libertà di scelta delle stesse generazioni future dei loro sistemi politici, economici e sociali, nonché alla necessità che anch'esse possano preservare le loro diversità culturali e religiose (art. 2); e ancora al «mantenimento e alla perpetuazione dell'umanità» (art. 3); alla «preservazione della vita della Terra» (art. 4); alla protezione dell'ambiente (art. 5); al genoma umano e alla biodiversità (art. 6); alla «diversità del patrimonio culturale» (art. 7); al «patrimonio comune dell'umanità» (art. 8), comprendente i fondi marini e i loro sottosuoli, oltre i confini territoriali degli Stati nazionali, in base a quanto previsto dalla Convenzione di Montego Bay sul diritto del mare del 1982, nonché lo spazio extra-atmosferico e i corpi celesti (secondo quanto riconosciuto dall'Accordo del 1979 che disciplina le attività degli Stati sulla Luna). Ulteriori previsioni della *Dichiarazione* attengono, infine, alla pace (art. 9), allo sviluppo, all'educazione (art. 10) e alla non discriminazione (art. 11).

Al di là di tali riconoscimenti, tuttavia, se si guarda al panorama complessivo del diritto internazionale pattizio, nonostante la natura dei beni interessati dalla responsabilità intergenerazionale suggerisca e anzi esiga una regolamentazione transnazionale, com'è stato notato, non si riconosce alcuna titolarità di situazioni giuridiche in capo alle generazioni future e i riferimenti agli interessi di queste ultime sono contenuti, per lo più, in preamboli⁴. Si evita, in genere, di fare riferimento alla categoria dei diritti, preferendosi discorrere di interessi o di doveri, gravanti sulle generazioni presenti a favore di quelle future.

Se, poi, si passa alla dimensione interna agli ordinamenti nazionali le cose non cambiano molto, pur rinvenendosi, in alcuni casi, espressi richiami agli interessi delle generazioni future e previsioni volte a riconoscere protezione ai beni in relazione ai quali si discorre di responsabilità intergenerazionale. Si tratta, per lo più, di disposizioni di carattere programmatico, rivolte ai pubblici poteri e tendenti a orientarne gli interventi verso un orizzonte temporale più ampio di quello al quale essi normalmente fanno riferimento. Si pensi, per esempio, all'art. 20a della Legge fondamentale tedesca, introdotto nel 1994, a norma del quale «lo Stato tutela, anche nei confronti delle generazioni future, le naturali condizioni vitali di base, nel quadro dell'ordinamento costituzionale,

⁴ Cfr. R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future*, cit., pp. 11 ss.

mediante l'esercizio del potere legislativo e, in conformità alla legge e al diritto, dei poteri esecutivo e giudiziario»; o alla legge costituzionale francese n. 2005-205, che ha inserito nel Preambolo della Costituzione la Carta dell'ambiente, le cui norme sono state riconosciute dal *Conseil constitutionnel* come precettive e non programmatiche⁵.

Degna di nota è, poi, la recentissima approvazione da parte del Parlamento italiano, in via definitiva e con la maggioranza dei due terzi dei componenti nella seconda deliberazione (che esclude, com'è noto, la possibilità di chiedere un referendum), di una proposta di legge costituzionale recante «Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente» (C. 3156-B). All'art. 9 Cost. è stato, quindi, aggiunto un ultimo comma così formulato: «[La Repubblica] tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali». Si è, inoltre, modificato il secondo comma dell'art. 41 Cost., prevedendosi che l'iniziativa economica privata non possa svolgersi in modo da recare danno alla salute e all'ambiente, oltre che alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana. Si è, infine, revisionato l'ultimo comma del medesimo articolo, disponendosi che la legge determini i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata, oltre che a fini sociali, anche a quelli ambientali.

Con la riforma sono stati introdotti in Costituzione principi già riconosciuti dalla legislazione, dalla normativa sovranazionale e dalla giurisprudenza costituzionale, anche se ovviamente la loro "promozione" al rango di principi fondamentali potrà avviare ulteriori processi di produzione normativa e spingere giudici e corti verso nuovi percorsi interpretativi e applicativi del diritto vigente⁶.

⁵ Cfr. I. CIOLLI, *Diritti delle generazioni future, equità intergenerazionale e sostenibilità del debito. Riflessioni sul tema*, in *Diritto e conti*, n. 1/2021, pp. 58 s.

⁶ Tra i tanti contributi su tale riforma cfr. almeno L. CASSETTI, *Salute e ambiente come limiti "prioritari" alla libertà di iniziativa economica?*, in *Federalismi.it, Paper*, 23 giugno 2021, 1 ss.; A.L. DE CESARIS, *Ambiente e Costituzione*, *ivi*, 30 giugno 2021, pp. 1 ss.; G. DI PLINIO, *L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente*, *ivi*, 1 luglio 2021, pp. 1 ss.; T.E. FROSINI, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, *ivi*, pp. 1 ss.; I.A. NICOTRA, *L'ingresso dell'ambiente in Costituzione, un segnale importante dopo il Covid*, *ivi*, pp. 1 ss.; F. RESCIGNO, *Quale riforma per l'articolo 9*, *ivi*, pp. 1 ss.; M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum di Quad. cost.*, n. 3/2021, pp. 285

Prima di tale riforma, nel nostro ordinamento, com'è stato notato, il solo riferimento alla sostenibilità (e, quindi, seppur indirettamente, alla responsabilità intergenerazionale) atteneva alla materia delle risorse economiche e dei vincoli di spesa, trovando espressione, dopo la legge costituzionale n. 1/2012, nel principio dell'equilibrio di bilancio, previsto dagli artt. 81, ultimo comma, e 97, comma 1, Cost.⁷

La pandemia da Sars-CoV-2, d'altro canto, ha mostrato ancora una volta l'insufficienza delle risposte nazionali fornite senza un adeguato coordinamento delle stesse. Un'emergenza sanitaria globale, al pari degli altri problemi in relazione ai quali è stata evocata la responsabilità intergenerazionale, richiede politiche internazionali la cui realizzazione trova il maggiore ostacolo nella diseguale distribuzione delle ricchezze nel mondo. Così come risulta difficile debellare una pandemia senza adeguati interventi sanitari nei paesi più poveri, non è immaginabile l'adozione di politiche ambientali efficaci, a livello globale, in presenza di Stati le cui popolazioni vivono in condizioni di miseria e che nelle prospettive di investimenti industriali e tecnologici ancora di là da venire nutrono speranze di crescita. Da tali popolazioni le politiche ambientali rischiano di essere percepite come (e, di fatto, possono tradursi in) ingiuste limitazioni al miglioramento delle loro condizioni

ss.; I. CIOLLI, *Diritti delle generazioni future, equità intergenerazionale e sostenibilità del debito. Riflessioni sul tema*, cit., spec. pp. 60 ss.; L. VIOLINI, G. FORMICI, *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente: riforme costituzionali e interventi della giurisprudenza*, e G. ARCONZO, *La tutela dei beni ambientali nella prospettiva intergenerazionale: il rilievo costituzionale dello sviluppo sostenibile alla luce della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, entrambi in O. PANTALONE (a cura di), *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente. Sviluppi, sfide e prospettive per Stati, imprese e individui*, Atti del Convegno svoltosi presso l'Università degli Studi di Milano, 7 ottobre 2021, in *Il diritto dell'economia*, numero monografico, STEM, Modena, 2021, rispett. pp. 32 ss. e pp. 157 ss.

⁷ Cfr. I. CIOLLI, *Diritti delle generazioni future*, cit., p. 59; in tema v. già G. RIVOSECCHI, *La garanzia costituzionale della copertura finanziaria come vincolo intertemporale alla spesa pubblica nella (limitata) prospettiva della tutela delle generazioni future*, in R. BIFULCO, A. D'ALLOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008, pp. 475 ss.; F. SUCAMELI, *Attuazione ed esecuzione della l. cost. n. 1/2012 attraverso il giudice del bilancio*, in *Federalismi.it*, n. 36/2020, pp. 179 ss.; L. BARTOLUCCI, L. Bartolucci, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione. Procedure euro-nazionali di bilancio e responsabilità verso le generazioni future*, Padova, 2020; ID., *Il più recente cammino delle generazioni future nel diritto costituzionale*, in *Oss. cost.*, n. 4/2021, pp. 212 ss.

economiche e sociali. In altri termini, com'è stato detto, «non possono esservi politiche nazionali e internazionali dirette a implementare la responsabilità *intergenerazionale* senza corrispondenti politiche dirette a realizzare una responsabilità *intragenerazionale*»⁸.

Quello di cui si discorre è, dunque, un tema di giustizia sociale di formidabile portata, il corretto inquadramento del quale è la premessa di un necessario (e quantomai urgente) approfondimento, volto a individuare le risorse di cui il costituzionalismo democratico ancora dispone, che possono rivelarsi utili a fornire strumenti d'analisi e proposte d'intervento adeguati alle sfide contemporanee.

Occorre certo tenere conto della profonda crisi che da tempo coinvolge lo stesso progetto alla base del costituzionalismo democratico: l'idea di *progresso* che pone al centro la *dignità della persona umana*⁹. Una crisi che riguarda l'intero sistema dei valori ispiratori di tale progetto e che già nella prima dimensione espressiva dei principi e degli istituti del costituzionalismo, quella nazionale, mette in discussione la stessa pensabilità di un popolo – com'è stato scritto¹⁰ – «reale, determinato, consapevole, che sappia dove andare, che abbia coscienza *in sé* e sia in grado di lottare *per sé*». L'esistenza di un popolo cosciente della propria storia, del proprio passato, e proiettato verso il futuro, lungo un percorso di progresso materiale e spirituale, dipende certamente da fattori sociali, politici e culturali sui quali non è possibile, in questa sede, soffermarsi¹¹; ma nella dimensione della democrazia

⁸ R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future*, cit., p. 39.

⁹ Cfr., in tal senso, G. AZZARITI, *Diritto o barbarie. Il costituzionalismo moderno al bivio*, edizione digitale, Bari-Roma, 2021, p. 10.

¹⁰ ... ancora da G. AZZARITI, *Diritto o barbarie*, cit., p. 12.

¹¹ Con particolare riguardo ai profili qui rilevanti, cfr. almeno M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, 2001, pp. 109 ss.; ID., *La massima concentrazione del minimo potere. Governo e attività di governo nelle democrazie contemporanee*, in *Teoria pol.*, 2015, pp. 113 ss.; G. AZZARITI, *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, Roma-Bari, 2013; ID., *Contro il revisionismo costituzionale. Tornare ai fondamentali*, Roma-Bari, 2016; ID., *Diritto o barbarie*, cit.; nonché i contributi pubblicati in A. MORELLI (a cura di), *La democrazia rappresentativa: declino di un modello?*, Milano, 2015; i contributi al Seminario su *Crisi della rappresentanza e nuove dinamiche della regolazione. Le prospettive della democrazia pluralista in Europa*, Catania 3-4 aprile 2017, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2017, e quelli di O. MASSARI, *Partiti e parlamenti negli ordinamenti di democrazia pluralista*, e G. VECCHIO, *Crisi dei partiti e crisi del pluralismo*, in *Il problema del partito politico tra scienza politica e diritto*, in *Nomos*, n. 3/2017,

costituzionale essa appare condizionata anche – e in buona misura – dalla presenza di istituzioni elettive in grado di *rendere presente* tale soggetto collettivo. Non già perché le stesse istituzioni rappresentative abbiano una capacità costitutiva assoluta del rappresentato e, come sosteneva Thomas Hobbes, sia l'unità del rappresentante a fare l'unità del rappresentato¹², ma perché la *rappresentatività* delle istituzioni democratiche (quantomeno negli Stati costituzionali contemporanei) è condizione necessaria, anche se non sufficiente, della stessa espressione della volontà popolare. Il concetto di rappresentatività è qui inteso, con Temistocle Martines, come la «consonanza che si viene a stabilire fra governanti e governati quando i primi riescono a tradurre in formule giuridiche, e quindi a tutelare, i valori che si manifestano come essenziali nella comunità che li ha espressi»¹³.

Quel che si proverà ad argomentare in questa sede è che il tema della responsabilità intergenerazionale è strettamente correlato a quello della rappresentanza politica. La principale questione posta dal riconoscimento di una qualche rilevanza giuridica alle generazioni future è, infatti, quella della loro *rappresentabilità* nella dimensione istituzionale. Il problema di *rendere presenti* generazioni (ancora) assenti non è logicamente diverso da quello di rendere presenti le generazioni esistenti che designano gli attuali rappresentanti: si tratta di due declinazioni della medesima *finzione*.

Se gli interessi delle generazioni future o, meglio, gli interessi che le generazioni presenti, sulla base delle proprie aspirazioni, imputano a quelle future non riescono a trovare adeguate risposte politico-istituzionali dipende anche dalla perdita di rappresentatività delle assemblee elettive, dall'affermarsi di una concezione sempre più *simbolica* della

rispett. pp. 2 ss. e pp. 23 ss.; A. RUGGERI, *Crisi della rappresentanza politica e "Stato giurisdizionale"* (nota minima su un'annosa e irrisolta questione), in *Federalismi.it*, 23/2018, pp. 1 ss.; e, se si vuole, il mio *Rappresentanza politica e libertà del mandato parlamentare*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018.

¹² Cfr. T. HOBBS, *Leviatano* (1651), a cura di R. Santi, Milano, 2001, p. 271, secondo il quale «una moltitudine di uomini diventa una persona quando viene rappresentata da un uomo o da una persona e ciò avviene con il particolare consenso di ogni singolo componente di tale moltitudine. Infatti, è l'unità del rappresentante e non l'unità del rappresentato che fa una la persona, ed è il rappresentante che sostiene quella persona ed essa soltanto, non potendo altrimenti l'unità essere compresa nella moltitudine».

¹³ T. MARTINES, *Governo parlamentare e ordinamento democratico*, Milano, 1967, ora in ID., *Opere*, t. I, *Teoria generale*, Milano, 2000, pp. 379 s.

stessa rappresentanza politica e dal processo di drastica semplificazione dell'assetto istituzionale in corso ormai da anni, ispirato da una logica riduzionistica e da una visione marcatamente "presentista" della funzione di governo.

2. La *finzione* delle generazioni future e il problema della rappresentatività delle istituzioni democratiche

Il riconoscimento di una responsabilità intergenerazionale ha trovato una serie di obiezioni in ambito etico e filosofico, ancora prima che in quello giuridico: dalla convinzione (ispirata sia da visioni religiose che laiche) dell'inutilità di ogni azione delle generazioni presenti per quelle future, la cui condizione sarebbe comunque salvaguardata dalla provvidenza divina o dall'astuzia della ragione¹⁴, alla tesi secondo cui i diritti delle generazioni future, pur astrattamente configurabili, sarebbero sempre «condizionali», subordinati a quelli delle generazioni presenti¹⁵; dall'idea dell'impossibilità di prospettare obblighi morali nei confronti di persone non ancora esistenti, verso le quali gli esseri umani di oggi non potrebbero provare alcuna empatia¹⁶, a quella secondo cui potrebbero darsi obblighi morali soltanto nei confronti di soggetti appartenenti alla stessa comunità¹⁷. E ancora si è sostenuto che non potrebbero esistere diritti di generazioni future in ragione dell'impossibilità di conoscere i desideri di queste ultime¹⁸; che i costi che dovrebbero essere sopportati dalle stesse generazioni future sarebbero sempre logicamente maggiori rispetto a quelli delle generazioni presenti, dato il loro numero inevitabilmente maggiore rispetto a queste ultime¹⁹; che l'identità di una persona sarebbe prevalentemente condi-

¹⁴ Cfr., su tali tesi, G. PONTARA, *Etica e generazioni future*, Bari, 1995, pp. 33 ss.; R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future*, cit., pp. 44 ss.

¹⁵ Cfr., in tal senso, D. CALLAHAN, *What Obligations Do We Have to Future Generations?*, in E. PARTRIDGE (a cura di), *Responsibilities to future generations. Environmental Ethics*, Buffalo, 1980, pp. 82 s.; e, in senso critico, R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future*, cit., pp. 47 s.

¹⁶ Su tale tesi v. ancora R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future*, cit., p. 49.

¹⁷ Cfr. M.P. GOLDING, *Obligations to future generations*, in E. PARTRIDGE (a cura di), *Responsibilities to future generations*, cit., pp. 61 ss.

¹⁸ Cfr. M.P. GOLDING, *Obligations to future generations*, cit., pp. 69 s.

¹⁹ Cfr. T. DE GEORGE, *The environment, rights, and future generations*, in E. PARTRIDGE (a cura di), *Responsibilities to future generations*, cit., p. 161.

zionata dalla sua struttura genetica, sulla quale inciderebbe a sua volta l'ambiente, sicché ogni individuo futuro verrebbe in esistenza anche in conseguenza delle politiche ambientali e genetiche poste in essere dalle generazioni presenti, non potendo così egli rimproverare nulla ai propri antenati²⁰.

Diversi dei suddetti argomenti appaiono connotati da un eccessivo astrattismo e soprattutto nessuno di essi sembra tenere conto del carattere *finzionale* che contraddistingue il paradigma delle generazioni future in ambito giuridico.

L'idea che il diritto sia una tecnica sociale che persegue propri scopi anche attraverso l'uso di finzioni consente, per un verso, di ridimensionare la portata delle obiezioni mosse al riferimento alle generazioni future e, per altro verso, di cogliere l'utilità del medesimo riferimento riguardo a una serie di problemi sociali che si riflettono sulle dinamiche di funzionamento del diritto²¹. Quante analoghe obiezioni sono state e possono essere mosse, del resto, alla plausibilità di finzioni da molto tempo in uso nel mondo del diritto, dalla personalità giuridica alle tante declinazioni metaforiche della sovranità?

La *fiction iuris* è stata definita come un asserto *non corrispondente al vero, espresso nella consapevolezza della sua falsità*²², il quale riflette l'uso di un «concetto ausiliario» attraverso cui si riesce a raggiungere gli scopi del pensiero²³. A differenza dell'ipotesi, che si sostanzia in una scoperta sempre soggetta a verifica, la finzione è, dunque, una costruzione artificiale, il frutto di un'*invenzione*, che deve essere *giustificata*

²⁰ Cfr., in tal senso, D. PARFIT, *Ragioni e persone* (1984), trad. it. di R. Rini, Milano, 1989. Su tale tesi R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future*, cit., pp. 54 ss.

²¹ Sull'idea del diritto come tecnica sociale v. già H. KELSEN, *Tra metodo giuridico e sociologico* (1911), trad. it. a cura di G. Calabrò, Napoli, 1974, pp. 43 ss.; sul punto, con particolare riguardo ai profili qui oggetto d'esame, ancora R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future*, cit., pp. 59 ss.

²² Così E. DIENI, *Finzioni canoniche. Dinamiche del "come se" tra diritto sacro e diritto profano*, Milano, 2004, p. 35. In tal senso cfr., per tutti, S. PUGLIATTI, *Finzione*, in *Enc. dir.*, XVII, 1968, p. 658, e R. GUASTINI, *Finzione giuridica (nella teoria generale)*, in *Dig./Priv.*, VIII, 1992, p. 354. Per un approfondito studio della *fiction iuris* nel diritto costituzionale cfr. E. OLIVITO, *Le finzioni giuridiche nel diritto costituzionale*, Napoli, 2013.

²³ H. VAHNINGER, *La filosofia del "come se". Sistema delle finzioni scientifiche, etico-pratiche e religiose del genere umano*, 1922, trad. it. a cura di F. Voltaggio, Roma, 1967, p. 24.

in base ai vantaggi che essa risulta essere in grado di portare al pensiero discorsivo²⁴.

Posto, dunque, che quella delle generazioni future è una finzione, rimane da chiarire quali siano le questioni in merito alle quali essa possa offrire risorse utili. La principale di tali questioni, quella che, in un certo senso, sta sullo sfondo di tutte le altre, è la limitata, o limitatissima, prospettiva temporale entro cui trovano espressione le politiche pubbliche nell'epoca contemporanea. Corrisponde ormai a una diffusa constatazione il fatto che, ben prima che la pandemia da Sars-CoV-2 portasse alle sue estreme conseguenze tale fenomeno, i governanti avessero già acquisito, com'è stato scritto, il ruolo di «tecnici della sopravvivenza», perennemente alle prese con contingenze ed emergenze varie²⁵. L'epoca attuale è dominata da una visione nichilista, legittimata da diversi fattori che mettono in crisi le istituzioni della democrazia costituzionale²⁶. Il *government* ha lasciato il posto a una *governance* perennemente proiettata sul presente, incapace di sviluppare e attuare progetti politici di ampio respiro e interessata a fornire risposte alle più pressanti istanze contingenti. Il “presentismo”, il disinteresse sia per il futuro che per il passato, è, dunque, la consueta prospettiva temporale di sviluppo delle odierne politiche pubbliche, che, nell'attuale fase storica, sembrano non poter prescindere da un riformismo disorientato e disorientante, a proposito del quale si è efficacemente discusso di «uso congiunturale della Costituzione»²⁷: proposte di riforme e di contro-

²⁴ Com'è stato detto, «finzioni che non si giustificano, vale a dire che non si possono giustificare come utili e necessarie, sono pertanto da eliminare, come ipotesi cui manca la verifica»: H. VAHINGER, *La filosofia del “come se”*, cit., p. 94.

²⁵ Così G. ZAGREBELSKY, *Moscacieca*, Roma-Bari, 2015, p. IX s.

²⁶ Cfr. A. MORRONE, *Indirizzo politico e attività di governo*, in *Quad. cost.*, n. 1/2018, spec. pp. 23 ss.

²⁷ L'espressione «uso congiunturale della Costituzione» è, com'è noto, di A. RUGGERI, *Il federalismo all'italiana e l'uso «congiunturale» della Costituzione*, in *Forum di Quad. cost.*, 9 luglio 2001, pp. 1 ss.; ID., *Devolution, “controriforma” del titolo V e uso congiunturale della Costituzione, ovvero sia quando le “ragioni” della politica offuscano la ragione costituzionale*, *ivi*, 24 aprile 2003, pp. 1 ss. ed è stata impiegata anche da E. BALBONI, *Uso congiunturale della Costituzione: le proposte di riforma dell'art. 79*, in *Quad. cost.*, n. 1/2003, pp. 147 ss. Di «uso congiunturale delle istituzioni» aveva discusso anche S. RODOTÀ, del quale si veda l'audizione tenuta presso la Commissione parlamentare per le riforme istituzionali (c.d. Commissione D'Alema), il 16 aprile 1997, consultabile al sito *Camera.it*, nonché ID., *I paletti della Costituzione*, in *La Repubblica*, 28 gennaio 2014. Di «uso congiunturale dell'autonomia» ho parlato nei miei *Le relazioni istituzionali*, Testo riveduto e aggiornato della relazione tenuta al XXXIII

riforme si succedono e si sovrappongono con estrema rapidità, senza che le stesse, quando approvate, siano seguite dai necessari processi attuativi, e proliferano le leggi-manifesto e gli atti normativi simbolici²⁸.

Il riferimento alle generazioni future è funzionale, pertanto, a fornire un più ampio orizzonte di senso alle politiche pubbliche, anche al fine di porre limiti alle decisioni politiche che possano produrre effetti irreversibili sui beni comuni.

In coerenza con un paradigma culturale dominante e a fronte della profonda crisi che coinvolge le istituzioni parlamentari e del ruolo che, nell'odierno scenario, hanno assunto giudici e corti, è comprensibile che si sia provato a uscire dalla prevalente visione "presentista" ricorrendo alla categoria dei *diritti* delle generazioni future²⁹. Non sono però tanto le difficoltà tecnico-giuridiche a rendere problematico l'uso di tale categoria, ma il fatto che essa consente di tradurre le istanze di ampliamento della prospettiva temporale delle politiche

Convegno AIC su *La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale*, Firenze, 16-17 novembre 2018, in *Riv. AIC*, n. 3/2019, pp. 114 ss. e spec. pp. 121 ss. e *Dinamiche del regionalismo differenziato e declinazioni congiunturali dell'autonomia territoriale*, in *Dir. pubbl. eur., Rass. online*, n. spec. 2/2019, pp. 18 ss.; la medesima espressione è stata impiegata anche da A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie*, *ivi*, pp. 29 ss.

²⁸ Com'è stato efficacemente sottolineato, «la lotta per la Costituzione è progressivamente divenuta *esplicitamente* una disputa per la sua riforma, al fine di piegare il testo (di per sé sempre un limite) alle esigenze contingenti ed elettorali di una politica che sconta, più o meno consapevolmente, la perdurante crisi dei corpi intermedi (partiti politici e sindacati *in primis*) e che prova a ritagliarsi un nuovo ruolo, in termini di progettualità e consenso, piegandosi a-criticamente alle ragioni e alle opportunità offerte dalla c.d. *democrazia del pubblico* di cui ha parlato Bernard Manin»: così M. DELLA MORTE, *I principi fondamentali della Costituzione all'epoca delle riforme*, in M. DELLA MORTE, F.R. DE MARTINO, L. RONCHETTI (a cura di), *L'attualità dei principi fondamentali della Costituzione dopo settant'anni*, Bologna, 2020, pp. 7 s.; il modello di «democrazia del pubblico», com'è noto, è stato sviluppato da Manin per indicare la tendenza, affermatasi negli ultimi decenni, a intendere la rappresentanza politica come uno scambio diretto fra *leader* e opinione pubblica, attraverso l'uso dei *media*: oltre al volume fondamentale di B. MANIN, *Principi del governo rappresentativo* (1997), trad. it. V. Ottonelli, Bologna, 2010, nel quale l'A. ha sviluppato tale paradigma, si veda anche, dello stesso A., *La democrazia del pubblico è in pericolo?*, in *Com. pol.*, 3/2014, pp. 575 ss., e I. DIAMANTI, *Oltre la democrazia del pubblico*, *ivi*, pp. 581 ss.

²⁹ Cfr. D.F. THOMPSON, *Representing future generations: political presentism and democratic trusteeship*, in *Critical review of international and political philosophy*, 2010, 17; G. PALOMBINO, *La tutela delle generazioni future nel dialogo tra legislatore e Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 24/2020, pp. 242 ss.

pubbliche nei termini di meri *limiti* a queste ultime. Né, peraltro, il ricorso alla categoria dei doveri può apparire risolutivo, anche se esso consente di superare i problemi relativi all'imputazione e all'esercizio delle situazioni giuridiche delle future generazioni e, come si cercherà di chiarire meglio più avanti offre una prospettiva molto più proficua all'inquadramento delle istanze ascritte alle generazioni future. Anche la collocazione delle questioni inerenti al carattere congiunturale delle odierne politiche pubbliche nella prospettiva dei doveri inderogabili di solidarietà verso le generazioni future finisce, infatti, con il risolvere, pur sempre, questi ultimi in vincoli negativi all'azione degli stessi governanti.

Non si tratta solo di *limitare* l'attività di governo entro confini che ne contengano gli effetti dannosi sull'ambiente o sul patrimonio genetico e su quello culturale dell'umanità. Occorre, piuttosto, che una diversa visione trovi elaborazione e sviluppo nelle istituzioni politiche rappresentative, una visione orientata da un ampio progetto di progresso sociale. E perché ciò avvenga è necessario, anche se certo non sufficiente, che la rappresentanza politica trovi espressione in un assetto istituzionale in grado di sintetizzare l'ampia e variegata gamma di interessi ed esigenze presenti nella società. Soltanto con un sistema politico-istituzionale caratterizzato da un elevato livello di *rappresentatività*, la responsabilità politica dei rappresentanti potrà declinarsi anche in senso intergenerazionale, facendosi carico i rappresentanti di oggi di esigenze e bisogni non appartenenti soltanto al presente. In altri termini, è più *probabile* che una politica maggiormente sensibile verso le esigenze delle future generazioni scaturisca da un sistema istituzionale altamente rappresentativo e, quindi, in grado di riflettere nel modo più fedele possibile l'attuale complessità sociale, anziché da un'organizzazione estremamente semplificata, erosa dagli effetti di una visione riduzionistica dei rapporti tra autorità e libertà.

3. La concezione simbolica della rappresentanza politica come limite all'affermazione di una *rappresentanza intergenerazionale*

Uno dei maggiori ostacoli all'affermazione di una responsabilità politica intergenerazionale è l'imperante concezione *simbolica* della rappresentanza, che affonda le sue radici nella visione *ontologica* o *esistenziale* della stessa. Si tratta, com'è noto, della teoria elaborata da

Carl Schmitt e Gerhard Leibholz, secondo cui la rappresentanza non sarebbe un fatto normativo, un processo o una procedura, ma appunto qualcosa di esistenziale, in quanto «rappresentare» significherebbe «rendere visibile e illustrare un essere invisibile per mezzo di un essere che è presente pubblicamente»³⁰.

La rappresentanza, com'è noto, si traduce in un rapporto (tra il rappresentante e il rappresentato), oltre che nella mera situazione del rappresentante³¹. E affinché tale figura possa servire in misura soddisfacente le esigenze della democrazia pluralista, è necessario che entrambe le declinazioni della stessa siano adeguatamente valorizzate. La concezione esistenziale tenderebbe, invece, a sottovalutare o ad azzerare totalmente il rapporto di rappresentanza, a tutto vantaggio della *situazione* del rappresentante, nella quale finirebbe con il dissolversi lo stesso soggetto rappresentato. Nella ricostruzione di Leibholz, attraverso la «rappresentazione» (*Repräsentation*) qualcosa verrebbe pensato «come assente e allo stesso tempo presente»³². Si opererebbe, pertanto, un «declassamento del rappresentato», determinato dalla sussunzione di quest'ultimo nel rappresentante³³. In tale prospettiva, infatti, il rappresentato non potrebbe «diventare nuovamente percepibile in modo oggettivo e concreto nel rappresentante»³⁴. Affermazione con la quale, com'è stato notato, si intenderebbe «diradare fino alla rarefazione la consistenza del rappresentato»³⁵.

Come ha messo in luce ancora Gianni Ferrara³⁶, il processo di progressiva astrazione del rappresentato promosso da Leibholz giungerebbe all'identificazione, in senso schmittiano, dell'entità rappresentata,

³⁰ C. SCHMITT, *Dottrina della costituzione* (1928), trad. it. a cura di A. Caracciolo, Milano, 1984, p. 277. In senso analogo, G. LEIBHOLZ, *La rappresentazione nella democrazia* (1973), in ID., *La rappresentazione nella democrazia*, trad. it. a cura di S. Forti, con introduzione di P. Rescigno, Milano, 1989, p. 70, che rinvia espressamente alla definizione schmittiana (p. 85, nt. 9).

³¹ Sul punto, D. NOCILLA, R. CIAURRO, *Rappresentanza politica*, in *Enc. dir.*, XXXVIII, 1987, pp. 543 ss. e, se si vuole, il mio *Rappresentanza politica e libertà del mandato parlamentare*, cit., spec. pp. 52 ss.

³² G. LEIBHOLZ, *La rappresentazione nella democrazia*, cit., p. 70.

³³ G. FERRARA, *Sulla rappresentanza politica. Note di fine secolo*, in *Riv. dir. cost.*, 1998, p. 24.

³⁴ G. LEIBHOLZ, *La rappresentazione nella democrazia*, cit., p. 71.

³⁵ G. FERRARA, *Sulla rappresentanza politica*, cit., p. 25.

³⁶ *Ibidem*.

il popolo, con una «comunità politico-ideale»³⁷. Entità, quest'ultima, descritta in termini astratti: «una realtà che soggettivamente ed oggettivamente si trova in un continuo fluire, in un costante cambiamento, per potere così sempre riprodursi, e dunque realizzarsi, come totalità ideale»³⁸.

A questa idea di rappresentanza si contrappone, com'è noto, quella kelseniana, che fa riferimento all'idea di finzione³⁹. In tale diversa prospettiva, la rappresentanza non può che trovare giustificazione negli scopi per i quali essa è stata inventata; inoltre, trattandosi di una costruzione artificiale, è possibile (e anzi necessario) conformarla nel modo più adeguato alle esigenze alle quali è funzionale⁴⁰. Kelsen chiarisce quali siano tali esigenze nella trattazione del ruolo e delle funzioni del parlamentarismo, che egli intende come il «necessario compromesso fra l'idea semplicistica della libertà politica e il principio di differenziazione del lavoro»⁴¹. La nascita del parlamentarismo moderno si spiegherebbe per l'impossibilità di accettare «la forma primitiva della democrazia diretta», considerata la complessità sociale da gestire e la necessità, riscontrabile negli Stati moderni, di un'adeguata forma di divisione del lavoro. La «finzione della rappresentanza», l'idea che il Parlamento sia un mero rappresentante del popolo, deriverebbe, inoltre, dalla volontà di dare l'«illusione» che anche nel parlamentarismo trovi espressione integrale l'idea di libertà democratica. Si tratterebbe però di una finzione poiché i deputati non potrebbero ricevere, in forza del divieto di mandato imperativo, istruzioni vincolanti da parte dei propri elettori. Lo scopo di tale artificio sarebbe quello di «giusti-

³⁷ G. LEIBHOLZ, *La rappresentazione nella democrazia*, cit., p. 94.

³⁸ G. LEIBHOLZ, *La rappresentazione nella democrazia*, cit., p. 95.

³⁹ Cfr., in tal senso, H. KELSEN, *Dottrina generale dello Stato* (1925), trad. it. a cura di J. Luther ed E. Daly, Milano, 2013, spec. pp. 693 ss.

⁴⁰ Scrive E. OLIVITO, *Le finzioni giuridiche nel diritto costituzionale*, cit., pp. 2 s., che «la finzione è [...] strumentale al raggiungimento di uno scopo pratico, per conseguire il quale si reputa necessario aggirare la realtà, nel cui ambito quel risultato andrà a prodursi. L'utilità pratica delle finzioni può, pertanto, ritenersi un ulteriore elemento che, unitamente al valore della parola e al legame con il mondo reale, ne contraddistingue la struttura. Una riflessione sulle finzioni non dovrebbe, allora, andare mai disgiunta dalla ricerca dei fini che si intendono raggiungere tramite esse e dall'analisi delle modalità con cui quei fini vengono perseguiti».

⁴¹ H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia* (1929), in ID., *La democrazia*, a cura di M. Barberis, trad. it. di G. Melloni, B. Flery, A.M. Castronuovo, Bologna, 1998, p. 79.

ficare il Parlamento dal punto di vista della sovranità popolare»⁴²; un compito che, tuttavia, il Parlamento stesso non sarebbe più in grado di adempiere, poiché la natura artificiosa della rappresentanza politica, che non aveva attirato l'attenzione fino a quando era durata la lotta della democrazia (*rectius*: della borghesia) contro l'aristocrazia, non riuscirebbe più a sottrarsi alle critiche dopo il trionfo e il consolidamento del parlamentarismo stesso⁴³. Di qui la necessità di integrare gli istituti della rappresentanza politica con strumenti di partecipazione democratica in grado di compensare la crisi della rappresentanza e di rivitalizzarne, per quanto possibile, i meccanismi di funzionamento.

L'idea di finzione contribuisce a demitizzare sensibilmente il ruolo del rappresentante: nella concezione kelseniana è, infatti, il rappresentato, o meglio la libertà politica della quale lo stesso è titolare, ad assumere quel valore specifico che i promotori della concezione esistenziale riconoscono al solo rappresentante. Il rapporto rappresentativo acquista, in tale prospettiva, un ruolo più pregnante, poiché esso veicola, seppure attraverso una *fictio* necessitata dall'impossibilità della democrazia diretta, le istanze di autodeterminazione dei cittadini.

La concezione della rappresentanza politica come finzione consente di plasmare l'istituto in base alle esigenze della democrazia pluralista, pur nella consapevolezza della necessità di affiancare alle istituzioni rappresentative strumenti di partecipazione che riescano a compensare il *deficit* di *rappresentatività* delle prime, conseguente alla necessaria *sintesi* tra i tanti variegati interessi presenti nella società contemporanea, il cui ingresso nelle dinamiche decisionali del Parlamento è legittimamente consentito dal suffragio universale.

La visione simbolica della rappresentanza vive oggi nell'antiparlamentarismo dilagante che ha trovato espressione anche in recenti riforme istituzionali ispirate dall'idea della superfluità della dialettica parlamentare o, quantomeno, dalla convinzione della necessità di ridurre sensibilmente tempi e impatto sui processi decisionali pubblici. Si pensi, in particolare, alla legge costituzionale n. 1/2020, che, modificando gli artt. 56, 57 e 59 Cost., ha ridotto da 945 a 600 il numero dei parlamentari elettivi; una riforma, quest'ultima, che oltre ad abbassare il livello di rappresentatività degli eletti, i quali (soprattutto al Senato) corrispondono adesso a una quota notevolmente più ampia di elettori,

⁴² H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia*, cit., p. 77.

⁴³ H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia*, cit., p. 78.

combinandosi con la componente maggioritaria e con le clausole di sbarramento previste dall'attuale disciplina elettorale, rischia di produrre effetti *iper-maggioritari*⁴⁴. Ma si pensi anche alla successiva legge costituzionale n. 1/2021, che modificando l'art. 58 Cost., ha abbassato a diciotto anni l'età per l'acquisizione dell'elettorato attivo al Senato. La riduzione del numero dei rappresentanti e l'incremento di quello dei rappresentati contribuiscono a rendere il rapporto di rappresentanza politica ancor più evanescente di quanto già non fosse, conferendo all'investitura elettorale una connotazione paradossalmente plebiscitaria⁴⁵.

L'idea simbolica della rappresentanza comporta così una conseguenziale deresponsabilizzazione del rappresentante stesso: di tanti più interessi, bisogni, idee, opinioni dovrà egli farsi carico, quante più ragioni potrà addurre a giustificazione di ogni cambio di rotta, di ogni fallimento, senza contare la stessa capacità degli attori politici, nella dimensione della *democrazia* (o – per dirla con Ilvo Diamanti, che combina la nota formula maniniana con quella di Colin Crouch – della *post-democrazia*) *del pubblico*⁴⁶, di orientare e perfino suscitare istanze e aspirazioni degli elettori. In breve, la dialettica istituzionale della democrazia rappresentativa tende a lasciare il posto alla fede populista nel capo, continuamente rinnovata dall'esercizio di pratiche plebiscitarie⁴⁷.

Con il dissolvimento della responsabilità politica viene meno an-

⁴⁴ Si riprende qui l'espressione impiegata, riguardo a tale riforma, da G. SILVESTRI nell'intervista di L. MILELLA, "Dico No al taglio perché vedo gravi pulsioni contro la democrazia", in *La Repubblica*, 8 settembre 2020, p. 7.

⁴⁵ In tema, si rinvia alla classica riflessione di E. FRAENKEL, *La componente rappresentativa e plebiscitaria nello Stato costituzionale contemporaneo* (1958), a cura di L. Ciaurro e C. Forte, Torino, 1994.

⁴⁶ Per I. DIAMANTI, *Oltre la democrazia del pubblico*, cit., pp. 588 s., il modello della *democrazia del pubblico* sarebbe in via di superamento verso una *post-democrazia del pubblico* che manterrebbe i tratti sostanziali del modello precedente, ma che li supererebbe e li miscelerebbe, qualificandosi come una «democrazia ibrida», che denuncerebbe la crisi della democrazia rappresentativa, sfidata dalla democrazia diretta, con la quale, al momento, si misurerebbe senza una decisione precisa e soprattutto stabile. Il modello della *post-democrazia*, com'è noto, è stato elaborato da C. CROUCH, *Postdemocrazia*, 2012, III ed., trad. it. di C. Paternò, Roma-Bari, 2012.

⁴⁷ Sul punto sia consentito il rinvio a A. MORELLI, *Il principio personalista nell'era dei populismi*, in M. DELLA MORTE, F.R. DE MARTINO, L. RONCHETTI (a cura di), *L'attualità dei principi fondamentali della Costituzione dopo settant'anni*, cit., pp. 31 ss.

che la declinazione intergenerazionale della stessa. Se non è certo detto che istituzioni caratterizzate da un elevato livello di rappresentatività esprimano effettivamente politiche attente alle esigenze delle generazioni future, certo è molto difficile che a farlo siano istituzioni impossibilitate a rappresentare tutte le esigenze sociali, comprese quelle tradotte come bisogni delle generazioni future. In breve, la rappresentatività delle istituzioni elettive è condizione necessaria, anche se non sufficiente, per l'affermazione di una rappresentanza e di una connessa responsabilità intergenerazionali.

4. La solidarietà come condizione sostanziale della responsabilità intergenerazionale e la fedeltà alla Repubblica quale dovere di tramandare il patrimonio assiologico repubblicano alle generazioni future

Recependo la proposta ricostruttiva di un'autorevole dottrina, si è sostenuto, in altra sede, che, sul piano delle categorie concettuali, a una rappresentanza politica *in senso formale* andrebbe affiancata una rappresentanza politica intesa *in senso sostanziale*, la quale avrebbe una connotazione propria e autonoma rispetto al concetto politologico di rappresentatività⁴⁸.

Se la rappresentanza in senso formale è la condizione scaturente dal mero fatto delle elezioni ed è indipendente dal sistema elettorale adottato (considerato che ogni eletto, a prescindere dalla modalità d'elezione vigente, è un «rappresentante»)⁴⁹, la rappresentanza in senso sostanziale corrisponderebbe alla *situazione derivante dall'adozione di un sistema normativo e istituzionale idoneo a conseguire, alle condizioni date, la massima rappresentatività possibile dell'organo elettivo*. Una situazione conformata, oltre che ovviamente dalla disciplina elettorale, da tutte le norme e gli istituti che incidono sul rapporto di rappresentanza (come quelli inerenti allo *status* di parlamentare) e dalla disciplina sui partiti politici, la cui organizzazione interna condiziona,

⁴⁸ La proposta di distinguere tra rappresentanza *formale* e *sostanziale* è stata formulata da A. RUGGERI, nell'intervento in A. RUGGERI, A. RAUTI (a cura di), *Forum sull'Italicum. Nove studiosi a confronto*, Torino, 2015, pp. 49 ss. e spec. pp. 51 ss.; per un ulteriore sviluppo della stessa sia consentito rinviare a l mio *Rappresentanza politica e libertà del mandato parlamentare*, cit., pp. 114 ss.

⁴⁹ Così ancora A. RUGGERI, *op. ult. cit.*, p. 51.

anche se indirettamente, la rappresentatività dell'intero sistema istituzionale⁵⁰.

La rappresentanza sostanziale è, dunque, la *condizione istituzionale* necessaria per l'affermazione della responsabilità intergenerazionale. A tale condizione se ne affianca un'altra, *politico-culturale*, che è data dall'effettiva attuazione del principio di *solidarietà politica*, anch'esso declinabile, come subito si dirà, in una prospettiva intergenerazionale.

Quello di solidarietà è un principio inespresso, ricostruibile induttivamente dalla complessiva trama normativa della Carta repubblicana: riferimenti alla solidarietà si trovano nell'art. 2 Cost., ove si afferma che la Repubblica richiede l'adempimento dei «doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale» e nell'art. 119, comma 5, in base al quale lo Stato destina «risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni» anche allo scopo di promuovere la «solidarietà sociale».

Nell'accezione qui rilevante, tale principio ha trovato espressione, in un primo momento, nella sfera etico-religiosa e solo successivamente in quelle della politica e del diritto⁵¹; di contro, tuttavia, il termine

⁵⁰ La letteratura sulla democrazia interna dei partiti politici è molto ampia; tra le opere più recenti, si vedano, in particolare, M. PERINI, *La democrazia nell'organizzazione interna dei partiti politici italiani*, ebook, 2018; F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Torino, 2018; D. CODUTI, *Regolare i partiti politici contemporanei*, Torino, 2019; S. CURRERI (a cura di), *I partiti politici*, in *Dir. cost.*, n. 3/2019; R. MANFRELOTTO, *Egemonia dei partiti politici e forma di governo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019; S. STAIANO, G. FERRAIUOLO, A. VUOLO (a cura di), *Partiti politici e dinamiche della forma di governo*, Atti del Convegno di Napoli del Gruppo di Pisa, 14-15 giugno 2019, Napoli, 2020; S. BONFIGLIO, G. MAESTRI, *I partiti e la democrazia. Dall'articolo 49 della Costituzione italiana ai partiti politici europei*, II ed., Bologna, 2021.

⁵¹ Cfr. F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Milano, 2002, pp. 8 ss.; ID., *I doveri di solidarietà sociale*, in R. BALDUZZI, M. CAVINO, E. GROSSO, J. LUTHER (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, Atti del Convegno del Gruppo di Pisa di Acqui Terme-Alessandria svoltosi il 9-10 giugno 2006, Torino, 2007, pp. 4 s.; F. RETUS, *Il principio di solidarietà*, in L. MEZZETTI (a cura di), *Principi costituzionali*, Torino, 2011, pp. 819 ss.; F. POLACCHINI, *Il principio di solidarietà*, in L. MEZZETTI (a cura di), *Diritti e doveri*, Torino, 2013, pp. 227 ss.; ID., *Doveri costituzionali e principio di solidarietà*, Bologna, 2016, pp. 7 ss.; S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Roma-Bari, 2014, spec. pp. 11 ss.; P. CHIARELLA, *Solidarietà e diritti sociali. Aspetti di filosofia del diritto e prassi normative*, Milanofiori Assago (MI), 2017; A. RUGGERI, *Eguaglianza, solidarietà e tecniche decisorie nelle più salienti esperienze della giustizia costituzionale*, in *Riv. AIC*, n. 2/2017, pp. 1 ss.; ID., *Il principio di solidarietà alla prova del fenomeno migratorio*, in *Consulta OnLine*, n.

«solidarietà» si rinviene già nel diritto romano, ove indica l'istituto dell'*obbligazione solidale*, designando *un tipo di responsabilità in base alla quale ogni componente di una comunità si fa carico della totalità dei debiti esistenti*⁵². Un significato, quest'ultimo, degno di essere sottolineato, rivelando l'attitudine del concetto a trovare sviluppo anche in una prospettiva diacronica: l'obbligazione ha, infatti, una naturale, necessaria proiezione verso il futuro.

Quel che rileva maggiormente ai nostri fini è, però, che nella dimensione dell'ordinamento repubblicano, il principio di solidarietà ha una specifica rilevanza politica, poiché definisce, per così dire, la *via repubblicana all'unità dell'ordinamento*. Come ha mirabilmente messo in luce Giorgio Lombardi⁵³, nello Stato costituzionale la pretesa dell'unità politica non può essere salvaguardata, com'era avvenuto nello Stato «monoclasse» borghese⁵⁴, dalla ristrettezza del suffragio, né, come nei regimi totalitari, dalla limitazione dei diritti e dalla soppressione del dissenso. La democrazia pluralista delineata dalla Costituzione ha basi egualitarie e in essa i pubblici poteri hanno il preciso compito di svolgere interventi volti a consentire il «pieno sviluppo della persona umana», secondo quanto previsto dall'art. 3, comma 2, Cost.: in tale prospettiva, pertanto, la solidarietà è il paradigma normativo fondante la stessa unità dell'ordinamento. Tale principio, infatti, dà forma a un'istanza unificatrice che presuppone *un'ontologia dei rapporti sociali in base alla quale ciascun soggetto è al tempo stesso debitore e creditore di tutti gli altri componenti (presenti, passati e futuri) della medesima collettività*.

Appare evidente, pertanto, la natura normativa del principio di solidarietà, disconoscendo la quale si finirebbe con il privare di efficacia

3/2017, pp. 445 ss. e, se si vuole, A. MORELLI, *I paradossi della fedeltà alla Repubblica*, Milano, 2013, pp. 7 ss.; ID., *I principi costituzionali relativi ai doveri inderogabili di solidarietà*, in L. VENTURA, A. MORELLI (a cura di), *Principi costituzionali*, Milano, 2015, pp. 305 ss.; ID., *Solidarietà, diritti sociali e immigrazione nello Stato sociale*, in *Consulta OnLine*, n. 3/2018, pp. 533 ss., spec. pp. 537 ss.

⁵² Cfr. F. POLACCHINI, *Doveri costituzionali e principio di solidarietà*, cit., p. 8.

⁵³ Cfr. G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, 1967, pp. 48 ss.

⁵⁴ Si usa qui la nota formula di M.S. GIANNINI, *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna, 1986, pp. 35 ss.; ID., *L'amministrazione pubblica dello Stato contemporaneo*, in G. SANTANIELLO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Padova, 1988, pp. 139 ss.; ma cfr. anche i contributi pubblicati in S. CASSESE, G. GUARINO (a cura di), *Dallo Stato monoclasse alla globalizzazione*, Milano, 2000.

giuridica buona parte (se non tutte) le disposizioni costituzionali più pregnanti, quelle che danno un orizzonte di senso all'intero ordinamento repubblicano. La stessa solidarietà fornisce anche una solida base assiologica alla proiezione temporale dell'attività di direzione politica. Se, infatti, il tempo è, in generale, una dimensione propria del diritto, le cui forme esprimono una naturale inclinazione a durare, e se, in particolare, le costituzioni sono fonti normative che, per efficacia e contenuti, appaiono mosse da una più intensa aspirazione a perpetrarsi indefinitamente⁵⁵, la Costituzione repubblicana manifesta un'istanza di perpetuità che trova legittimazione proprio nel principio di solidarietà e un'esplicitazione ulteriore nel dovere di fedeltà alla Repubblica previsto dall'art. 54 Cost.

Uno dei significati più importanti del termine "fedeltà" è, infatti, quello di un rapporto duraturo nel tempo, fondato su di una condizione di adesione e di dedizione a una persona, a un ideale o a una causa. In tal senso, è stato osservato che la fedeltà si tradurrebbe in una «costanza di dovere», relativa «ad una persona, ad un'idea, ad una religione»⁵⁶. Lasciandosi, dunque, apprezzare la fedeltà soltanto in una prolungata, potenzialmente perpetua prospettiva temporale, il relativo dovere può distinguersi, secondo quanto sostenuto in altra sede⁵⁷, dai doveri di osservanza della Costituzione e delle leggi, che invece impongono di dare puntuale applicazione agli atti normativi nella loro attuale formulazione. Il dovere di fedeltà, di contro, acquista una specifica connotazione nel collegamento con l'idea stessa di repubblica, traducibile come il patrimonio dei principi fondamentali dell'ordinamento: in tale prospettiva, tale imperativo si identifica, pertanto, con il *vincolo gravante su ogni cittadino a contribuire alla salvaguardia della*

⁵⁵ Sul rapporto tra tempo e diritto, anche riguardo alla specifica prospettiva del diritto costituzionale, dopo il classico contributo di T. MARTINES, *Prime osservazioni sul tempo nel diritto costituzionale*, in *Scritti in onore di S. Pugliatti*, III, Milano, 1978, pp. 783 ss., ora in ID., *Opere*, I, *Teoria generale*, Milano, 2000, pp. 477 ss., si vedano soprattutto R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future*, cit., pp. 71 ss. e pp. 118 ss.; A. SPADARO, *L'amore dei tempi lontani: universalità e intergenerazionalità dei diritti fondamentali fra ragionevolezza e globalizzazione*, in R. BIFULCO, A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro*, cit., pp. 71 ss.; A. LONGO, *Tempo, interpretazione, Costituzione*, Napoli, 2016.

⁵⁶ Così C. CARBONE, *I doveri pubblici individuali nella Costituzione*, Milano, 1968, p. 231.

⁵⁷ Sia consentito rinviare alla più ampia trattazione sviluppata nel mio *I paradossi della fedeltà alla Repubblica*, cit., spec. pp. 187 ss., ma *passim*.

continuità dell'ordinamento costituzionale nell'identità dei suoi principi ispiratori.

Il dovere di fedeltà esprime, dunque, la connotazione politica del principio di solidarietà, sottolineando come l'unità possa darsi soltanto nella condivisione dei basilari valori espressi dai principi costituzionali. Riflettendo, inoltre, la pretesa dell'ordinamento alla propria continuità, tale dovere costituisce il fondamento costituzionale della responsabilità intergenerazionale con riguardo alla continuità del patrimonio politico-culturale della Repubblica. Accogliendo tale lettura, l'art. 54 Cost. potrebbe, da un lato, fungere da parametro invalidante previsioni normative che dessero corpo a decisioni irreversibili, affette da manifesta "miopia politica" o tali da compromettere irrimediabilmente quello che è stato definito il «bene comune per eccellenza», vale a dire la «*cultura dei diritti fondamentali sviluppatasi a partire dall'entrata in vigore della Costituzione*, i cui tratti *peculiari* [...] ne fanno una *narrazione identitaria* da non "disperdere"»⁵⁸; dall'altro lato e di contro, potrebbe acquisire la valenza di una norma promozionale di politiche non congiunturali ma di lungo respiro, la cui definizione dovrebbe essere supportata da adeguati strumenti di programmazione e di analisi di fattibilità. In quest'ultima accezione, l'art. 54 avrebbe potuto già essere declinato come una clausola volta alla salvaguarda delle esigenze delle generazioni future, in tutti gli ambiti d'incidenza delle politiche pubbliche nei quali queste ultime acquisissero rilievo, anche prima che la legge di revisione costituzionale appena approvata introducesse nell'art. 9 Cost. un esplicito riferimento all'«interesse delle future generazioni».

5. Ritornare al futuro: i vantaggi di un'integrazione della riflessione sulla responsabilità intergenerazionale con l'analisi del deficit di rappresentatività delle istituzioni democratiche

La mancata proiezione verso un orizzonte temporale che non si esaurisca nella mera dimensione dell'emergenza o comunque in una prospettiva strettamente congiunturale è la principale carenza dell'attuale politica e dei suoi prodotti giuridici. La categoria della respon-

⁵⁸ C. SALAZAR, *I principi in materia di libertà*, in L. VENTURA, A. MORELLI (a cura di), *Principi costituzionali*, cit., p. 222.

sabilità intergenerazionale si presenta come il frutto di un diffuso tentativo di opporsi al nichilismo imperante attraverso il recupero di un'istanza elementare, che si vorrebbe imporre alle agende politiche dei governi mondiali: la sopravvivenza della specie umana. Una sopravvivenza dignitosa, caratterizzata da condizioni quantomeno non peggiori rispetto a quelle delle generazioni presenti.

La riflessione giuridica, tuttavia, non può anzitutto trascurare il fatto che la responsabilità intergenerazionale, per non risolversi in una vuota figura retorica utile a politiche interessate al mantenimento dello *status quo* e alla mortificazione delle aspirazioni di crescita delle popolazioni più povere, deve essere declinata come una proiezione della solidarietà verso *tutte* le generazioni, a cominciare da quelle attuali, seguendo la vocazione universalistica dei diritti umani e tenendo presente che libertà ed eguaglianza, nella prospettiva del costituzionalismo democratico, rappresentano due principi supremi indivisibili, bisognosi di una contestuale protezione⁵⁹. In altri termini, il soddisfacimento delle istanze attribuite a future generazioni (che rimangono pur sempre proiezioni degli odierni esseri umani) non può giustificare un sacrificio delle prospettive di progresso materiale e spirituale di chi già esiste e versa in condizioni di grave disagio socioeconomico. La solidarietà e la responsabilità intergenerazionali sono, dunque, indissolubilmente legate e, al tempo stesso, subordinate a una solidarietà e a una responsabilità intragenerazionali e transnazionali.

Passando dai principi agli istituti giuridici, tuttavia, la responsabilità intergenerazionale continua a essere declinata secondo quegli stessi paradigmi che hanno concorso a creare i problemi che si vorrebbero risolvere. Il riferimento ai “diritti” delle generazioni future, in particolare, sollecita a tradurre la stessa responsabilità intergenerazionale in una serie di limiti a un potere politico visto come irrimediabilmente incapace di promuovere efficaci politiche economiche, ambientali e culturali. Non già perché i diritti siano soltanto limiti al potere politico, che debbano farsi rispettare da parte degli organi giurisdizionali, necessitando essi, piuttosto, anche di discipline normative utili ad agevolarne o a consentire una generale fruizione; ma perché giudici e corti hanno ormai assunto il ruolo di “monopolisti” dei diritti stessi,

⁵⁹ Cfr., in tal senso, G. SILVESTRI, *Dal potere ai principi. Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Roma-Bari, 2009, spec. pp. 43 ss.

garantendone il rispetto e assicurandone le condizioni di esercizio, ma anche riconoscendo tanti “nuovi diritti”⁶⁰.

Tale prospettiva di inquadramento delle questioni legate alla responsabilità intergenerazionale appare largamente insufficiente, relegando a un ruolo marginale le istituzioni politiche rappresentative. L’analisi della giurisprudenza della Corte costituzionale nella quale compaiono riferimenti alle generazioni future mostra, del resto, come il più delle volte si tratti di richiami incidentali o di argomenti *ad adiuvandum*, comunque ininfluenti nell’*iter* decisorio (si pensi, in particolare, alle pronunce in materia ambientale⁶¹). Altre volte, le esigenze delle generazioni future sono entrate nel percorso argomentativo della decisione, condizionandone gli esiti: così, per esempio, nella sent. n. 49/2018, con cui si è dichiarata l’illegittimità della legge della Regione Abruzzo che aveva approvato il rendiconto generale per l’esercizio 2013, in ragione del fatto che le disposizioni impugnate non garantivano chiarezza, veridicità e stabilità ai conti regionali, violando così i principi di sana gestione finanziaria, di continuità degli esercizi finanziari e dell’equilibrio di bilancio, con particolare riguardo all’intelligibilità del «quadro pluriennale dell’indebitamento». Quest’ultimo deve consentire, ha chiarito la Corte, «una prospettiva di sindacato sia in relazione ai vincoli europei, sia in relazione all’equità intergenerazionale, strumento servente alla determinazione dei costi-benefici afferenti alle generazioni future con riguardo alle politiche di investimento in concreto adottate»⁶².

Un’altra importante decisione è la sent. 18/2019, con cui la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale di una norma della legge di stabilità 2016 (n. 208/2015), come sostituita dalla legge di bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2017 e di bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019 (n. 232/2016), la quale aveva prolungato per un periodo eccessivamente lungo (oltre i trent’anni) i tempi di rientro del *deficit* di un comune, non ottemperando, tra l’altro, al dovere di solidarietà nei confronti delle generazioni future. Queste ultime sarebbero state gravate, infatti, di «debiti e disavanzi in modo sproporziona-

⁶⁰ Sul tema, sia consentito rinviare al mio *I diritti senza legge*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, II, Torino, pp. 1452 ss.

⁶¹ Cfr., per es., Corte cost., sentt. nn. 1002/1988 e 419/1996 e ord. n. 46/2001.

⁶² Corte cost., sent. n. 49/2018, punto 3 del cons. in dir.; su tale pronuncia cfr., in particolare, L. BUFFONI, *Il potere sostitutivo del Governo e l’equilibrio di bilancio*, in *Le Regioni*, n. 4/2018, pp. 687 ss.

to poiché lo squilibrio non tempestivamente risanato sarebbe destinato a riverberarsi in ragione del principio di continuità dei bilanci»⁶³.

In tali pronunce, com'è stato notato, a rilevare è più che altro l'esigenza di eliminare ostacoli normativi a un sano dispiegarsi della responsabilità politica delle attuali generazioni, la quale non può non essere declinata anche in riferimento agli interessi delle generazioni future, ossia, fuor di metafora (o di finzione...), in una prospettiva proiettata oltre il breve periodo delle scadenze istituzionali ed elettorali⁶⁴. L'esiguità e il tenore delle suddette pronunce, inoltre, rivelano come l'intervento degli organi di garanzia sia certo necessario a salvaguardare le condizioni di funzionamento della stessa responsabilità politica ma, com'è ovvio, per nulla sufficiente ad assicurare che quest'ultima si traduca anche in risposte politiche adeguate sul piano della responsabilità intergenerazionale.

Il riferimento alla categoria dei doveri ha certo il vantaggio, rispetto a quella dei diritti, di legare il tema della responsabilità intergenerazionale al principio di solidarietà, considerata la specifica connotazione conferita agli stessi doveri dall'art. 2 Cost. Come si è detto, tale principio esprime giuridicamente l'istanza di unificazione politica dell'ordinamento, offrendo una solida base assiologica alla stessa responsabilità tra generazioni.

La categoria dei doveri di solidarietà verso le generazioni future non è però ancora sufficiente: le istanze sottese alla responsabilità intergenerazionale non possono che rimanere inevase se non si tenta di dare a esse risposta nella dimensione della rappresentanza politica, affrontando il problema del *deficit* di rappresentatività delle stesse istituzioni elettive. La "presenza" delle generazioni ancora assenti, con tutte le esigenze *presupposte* dalle attuali generazioni in base alla propria visione del mondo, può essere assicurata soltanto da sedi di rappresentanza ampiamente ed effettivamente partecipate, in assenza

⁶³ Corte cost., sent. n. 18/2019, punto 1 del cons. in dir.; su tale pronuncia cfr., in particolare, E. CAVASINO, *La dimensione costituzionale del "diritto del bilancio". Un itinerario di giurisprudenza costituzionale: dalla sentenza n. 196 del 2018 alle nn. 18 e 105 del 2019*, e F.S. ALTAVILLA, *La sentenza di San Valentino. La Corte costituzionale e il controllo "neocavouriano" della Corte dei conti, a tutela del bilancio "bene pubblico" e delle generazioni future*, entrambi in *Diritto e conti*, n. 1/2019, rispettz. pp. 7 ss. e pp. 23 ss.; G. PALOMBINO, *La tutela delle generazioni future nel dialogo tra legislatore e Corte costituzionale*, cit., spec. pp. 263 ss.

⁶⁴ Cfr., in tal senso, I. CIOLLI, *Diritti delle generazioni future*, cit., p. 69.

delle quali la responsabilità politica finisce con l'evaporare del tutto, in un sistema istituzionale eterodiretto dai soggetti privati e dai gruppi di interesse più forti e orientato esclusivamente alla soddisfazione di esigenze contingenti.

* * *

ABSTRACT

ITA

Il contributo affronta il tema della responsabilità intergenerazionale in correlazione con quello della rappresentanza politica. La principale questione posta dal riconoscimento della rilevanza giuridica delle generazioni future è, infatti, quella della possibilità di una loro rappresentazione nella dimensione istituzionale. Se gli interessi delle generazioni future o, meglio, gli interessi che le generazioni presenti, sulla base delle proprie aspirazioni, imputano a quelle future non riescono a trovare adeguate risposte politico-istituzionali dipende anche, e soprattutto, dalla perdita di rappresentatività delle assemblee elettive, dall'affermarsi di una concezione simbolica della stessa rappresentanza politica e dal processo di drastica semplificazione dell'assetto istituzionale in corso ormai da anni.

EN

This article examines the issue of intergenerational responsibility in relation with political representation. The main problem raised by the recognition of the legal relevance of future generations is, in fact, the possibility of their representation in the institutional dimension. If the interests of future generations or, better still, the interests that current generations, on the basis of their own aspirations, give to future ones are unable to find adequate political-institutional responses, is due to loss of representativeness of the elected assemblies, the rise of a symbolic conception of political representation itself and the process of drastic simplification of the institutional structure that has been going on for years.



Costituzionalismo.it

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)