



UNIVERSIDAD  
DE GRANADA

**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI “PARTHENOPE”  
UNIVERSIDAD DE GRANADA**

**Tesi di dottorato in regime di co-tutela in  
“Il diritto dei servizi nell’ordinamento italiano ed europeo”  
&  
Programa de Doctorado en Ciencias Jurídicas**

XXXIII ciclo

**Il principio di equità generazionale:  
la tutela delle generazioni future nel dialogo tra legislatore e  
Corte costituzionale**

**El principio de equidad generacional:  
la tutela de las generaciones futuras en el dialogo entre el  
legislador y la Corte constitucional**

**Tutor**

Ch.ma Prof.ssa Anna Papa  
Ch.mo Prof. Juan Francisco Sánchez Barrilao

**Candidato**

Giacomo Palombino

**SSD:** ius 08/09

Derecho Constitucional

**Coordinatrice del corso di dottorato presso l’Università degli studi di Napoli Parthenope**

Ch.ma Prof.ssa Lourdes Fernández Del Moral Domínguez

**Coordinatrice del corso di dottorato presso l’Università di Granada**

Ch.ma Prof.ssa Francisca L. Villalba Pérez

Editor: Universidad de Granada. Tesis Doctorales  
Autor: Giacomo Palombino  
ISBN: 978-84-1117-033-8  
URI: <http://hdl.handle.net/10481/70878>

# Indice

Introduzione	pag. 1
Introducción	13

## Capitolo I

### **I termini della questione: tempo, diritto e principio di equità generazionale**

1. Premessa	pag. 25
2. Il diritto nel tempo	27
2.1. ( <i>segue</i> ) La inter-temporalità del sistema delle fonti: il futuro come dimensione della norma e la rilevanza giuridica dello scorrere del tempo	29
3. Perché (allora) preoccuparsi delle generazioni future?	32
4. Il tempo nel diritto	34
5. Il principio di equità generazionale: nozione e suoi ambiti di applicazione	36
5.1. Altre indicazioni di carattere terminologico: “equità”, “responsabilità <i>di</i> ” e “responsabilità <i>per</i> ”	41
5.2. ( <i>segue</i> ) La nozione di “generazione” e l’appellativo “generazionale”	44
6. I diritti delle generazioni future tramite il prisma della finzione giuridica	46
6.1. ( <i>segue</i> ) La “soggettività” di chi ancora non esiste	46
6.2. ( <i>segue</i> ) I diritti delle generazioni future	48
6.3. ( <i>segue</i> ) Il rapporto tra generazioni: una convivenza “a-temporale” tramite il criterio della continuità	50

## Capitolo II

### **Le generazioni future nel dibattito giuridico**

1. I richiami alle generazioni future a livello normativo: in particolare, le Costituzioni del Settecento	pag. 53
2. La centralità della salvaguardia dell’ambiente nella tutela delle generazioni future: un prerequisito dei diritti fondamentali	55
2.1. ( <i>segue</i> ) Ambiente e generazioni future: il principio di sostenibilità nel diritto internazionale pattizio	59
3. La cura del futuro nello spazio europeo: in particolare, le politiche dell’Unione e il principio di sostenibilità	65
3.1. ( <i>segue</i> ) Il popolo europeo, una comunità “atemporale”: in particolare, il valore interpretativo del Preambolo della Carta di Nizza e il divieto dell’abuso di diritto	69

4. L'equità generazionale nelle Costituzioni contemporanee: una panoramica	75
--	----

### Capitolo III

## **L'equità generazionale nella Costituzione italiana**

	pag.
1. La tutela delle generazioni future nella Costituzione italiana	79
2. La tensione al futuro della Costituzione nelle norme di "indirizzo politico"	80
3. Il carattere rigido della Carta costituzionale: un limite al futuro?	83
3.1. La tensione al futuro tramite il procedimento di revisione costituzionale	86
3.2. La riserva di legge come meccanismo di "adattamento" della Carta costituzionale allo scorrere del tempo	88
3.3. L'apertura al futuro della Carta costituzionale tramite il sindacato di legittimità	92
4. La rigidità costituzionale come «scudo» della democrazia: proteggere dal passato per garantire il futuro	95
5. Il «contratto generazionale» quale forma del «contratto sociale»: l'art. 2 Cost. e il principio di solidarietà	98
6. La portata intergenerazionale dell'art. 9 della Costituzione: la «presbiopia» del Costituente	104
6.1. Le dimensioni intergenerazionali della cultura nel testo della Costituzione	106
6.2. Dalla tutela del paesaggio a quella dell'ambiente e delle generazioni future: appunti di giurisprudenza costituzionale	109

### Capitolo IV

## **L'equilibrio di bilancio quale "scudo" dello Stato sociale: una prospettiva di equità generazionale**

	pag.
1. Il principio di sostenibilità nella Costituzione italiana: i termini di una questione antica	115
2. La crisi finanziaria del 2008 e le revisioni costituzionali successive al <i>Fiscal compact</i>	118
2.1. ( <i>segue</i> ) Il pareggio di bilancio nell'esperienza tedesca	121
2.2. ( <i>segue</i> ) Il principio dell' <i>estabilidad presupuestaria</i> nell'art. 135 della Costituzione spagnola	124
3. Il governo dei conti pubblici nella Costituzione italiana del '48 e la revisione costituzionale del 2012	126
3.1. ( <i>segue</i> ) La "tensione" tra le generazioni presenti e quelle future: in particolare, la sostenibilità del debito e l'aumento del deficit dinanzi alle emergenze	130
4. I principi di equilibrio di bilancio e di sostenibilità del debito quali parametro di costituzionalità e il ruolo della Corte dei conti	132
5. L'equilibrio di bilancio e le generazioni future nella giurisprudenza della Corte: dalla previdenza sociale ai piani di riequilibrio	138
5.1. ( <i>segue</i> ) La tutela delle generazioni future a partire dalla sentenza n. 18 del 2019	141

**Capitolo V**  
**La custodia dei «diritti di domani»:  
la tutela delle generazioni future nel dialogo  
tra legislatore e Corte costituzionale**

1. Le responsabilità nei confronti delle generazioni future: chi, come, perché	pag. 147
2. La “meritevolezza” dei «diritti di domani»	148
3. La cura del futuro e la responsabilità del decisore politico	150
4. La rappresentanza delle generazioni future quali componenti delle “entità plurali”: l’art. 67 Cost. e il divieto di mandato imperativo	152
5. La responsabilità politica nei confronti delle generazioni future	157
6. La sostenibilità del processo democratico e la patologia del presentismo	160
7. Sulla riconducibilità delle responsabilità e dei doveri nei confronti delle future generazioni nel perimetro dell’abuso del diritto costituzionale: la lente della Carta di Nizza	164
8. La Corte costituzionale e la custodia dei «diritti di domani»	168
Conclusioni	171
Conclusiones	181
Bibliografia	191

# Introduzione

L'essere umano dimostra da sempre una naturale attrazione verso il futuro. L'ignoto, ovvero tutto ciò di cui è oggettivamente impossibile avere un qualsiasi tipo di conoscenza, non può che impegnare l'esercizio della fantasia, costringendo l'intelletto ad un continuo sforzo volto alla proiezione nel presente di quanto "esisterà" nel futuro. In tal senso, la pittura, la letteratura, la cinematografia e, in fondo, le arti in generale hanno spesso proposto "fantastici" esempi di questo esercizio dell'immaginazione, ispirato, oltre che dalla mera "curiosità", anche da esigenze di carattere materiale o sociale. È per queste ragioni che numerosi autori si sono cimentati (e continuano a cimentarsi) nella descrizione di macchinari fantasiosi, talvolta anticipando di centinaia di anni il progresso tecnologico; si pensi, ad esempio, alle ali di Icaro che, passando per la macchina volante di Galileo, hanno efficacemente ispirato l'invenzione dell'aeroplano. Al tempo stesso, si evidenzia anche come questa tensione verso il futuro generi uno sforzo della fantasia pressoché inarrestabile: lì dove non arrivano gli aeroplani, forse, arriveranno altre macchine ancora più veloci e sicure.

Riflettere sul futuro, allora, corrisponde ad una vera e propria esigenza di cui la scienza non può non essere portavoce. Anzi, può affermarsi che la necessità di osservare e analizzare "tecnicamente" un fenomeno, di qualsiasi natura esso sia, discenda proprio dall'urgenza di controllarlo e così offrire uno strumento che possa recare benessere a chi ne è oppresso, nel senso che lo subisce, ovvero ne trae svantaggi.

Il benessere delle persone è quindi il fine ultimo cui mira (o cui dovrebbe mirare) il ragionamento scientifico. È alla luce di ciò che dalla medicina all'architettura, dall'ingegneria alla biologia, tutte le branche del sapere sono state chiamate (e continueranno a essere chiamate) a interrogarsi su ciò che "esisterà" o quantomeno studiare ciò che "già" esiste al fine di perfezionarlo, eliminarne gli errori e potenziarne l'efficienza. Se è vero che la nozione di "ricerca" coincide con lo sforzo intellettuale destinato a creare uno strumento che prima non esisteva, è il "mondo di domani" ciò per cui opera la ricerca scientifica.

Le scienze sociali non sono estranee all'esigenza di rivolgere lo sguardo a ciò che si colloca nell'avvenire. Si pensi, solo per fare un esempio, a come le teorie economiche cerchino di prevenire il comportamento di un sistema rispetto a un determinato fenomeno o comunque in funzione del tipo di politiche adottate in

ambito pubblico o privato. E anche la scienza economica mira (o comunque dovrebbe mirare) al raggiungimento del maggior beneficio possibile a vantaggio della comunità rispetto alla quale formula le proprie previsioni.

Ebbene, le riflessioni contenute in questa tesi sono ispirate dall'idea che anche il diritto non possa dichiararsi estraneo rispetto a questa tensione verso il futuro. Per quanto possa apparire semplicistico, infatti, la scienza giuridica, al pari delle altre, ha come fine ultimo il benessere dell'individuo, che si traduce, prima di tutto, nella funzione di garantire la pacifica convivenza all'interno di una comunità e, in maniera complementare, nel compito di ordinare questa convivenza, nonché ridisegnarne l'ordine in funzione delle trasformazioni che vive la società e che si riflettono su coloro che la compongono. Proprio in questo senso, tuttavia, il diritto si caratterizza per una inevitabile attenzione a ciò che già esiste. La norma giuridica fotografa il presente, se non l'immediato passato, nel senso che risponde ad una esigenza che è stata già percepita ed espressa da parte della società. Anzi, piuttosto che agire d'anticipo, gli ordinamenti giuridici spesso intervengono con ritardo rispetto a questioni su cui la società ha già da tempo manifestato una "preoccupazione", nel senso che il dibattito su temi anche particolarmente sensibili fatica, talvolta, ad entrare nelle sedi decisionali. In questo caso, l'urgenza affronta un destino diverso, o quantomeno alternativo, rispetto a quello che si delineava avendo riguardo ad altri ambiti. Ciò, forse, è dovuto alle esigenze dei sistemi democratici e, parallelamente, del tessuto politico cui, in un dato momento storico, è affidato il compito di attivarne i meccanismi.

Risulta opportuno sottolineare, però, come, al fine di riflettere sulla tensione al futuro da parte della scienza giuridica, sia necessario scomporre il ragionamento su due piani distinti. Mentre il "contenuto" della norma vanta, normalmente, una significativa adiacenza con il presente, o con l'immediato passato, la norma giuridica in sé, ovvero lo strumento posto nelle mani del decisore, opera, per sua stessa natura, nel futuro, o comunque è il futuro la sua principale dimensione. In altre parole, bisogna distinguere tra la componente, per così dire, politica di una norma e la sua efficacia sul piano giuridico, nella misura in cui, avendo riguardo alle regole che governano il sistema delle fonti, emerge come «la legge non dispone che per l'avvenire»<sup>1</sup>, ovvero, salvo eccezioni, produce effetti dal momento della sua entrata in vigore in poi. Non è un caso, d'altronde, che al momento di descrivere il contenuto

---

<sup>1</sup> Così recita l'art. 11 delle Disposizioni sulla legge in generale.

di una norma si ricorra comunemente al verbo “prevedere”, a dimostrazione di come l’opera del legislatore, pur stando sul «terreno del presente», «riguarda il futuro e lo anticipa»<sup>2</sup>.

Sulla base di quanto appena osservato può individuarsi il primo elemento chiamato a tracciare il perimetro della tesi che si esporrà nelle pagine che seguono, e cioè chi siano gli effettivi, nonché potenziali, destinatari degli effetti del legiferare. In altre parole, se è il futuro la dimensione temporale in cui il diritto opera, ciò significa che la legge si rivolge anche a chi vivrà nel prossimo futuro, o, perché no, in un futuro remoto. È pressoché impossibile, infatti, verificare sin da oggi fino a quando una legge produrrà i suoi effetti, considerato che, di regola, la stessa sarà chiamata a dettare un ordine finché una nuova composizione parlamentare non deciderà di legiferare nuovamente sullo stesso oggetto cui questa ha riguardo, anche in via diametralmente opposta. Sul punto, si pensi a come molte delle norme che disegnano l’architettura dell’ordinamento giuridico italiano siano state formulate in tempi anche antecedenti all’entrata in vigore della Costituzione repubblicana. Ciò non ne mina, ovviamente, la validità, ma senza dubbio permette di osservare come le generazioni presenti, per quanto non necessariamente abbiano dimostrato un’esigenza “opposta” rispetto a quanto stabilito in passato, siano tenute a rispettare regole approvate da un Parlamento che non sono state chiamate ad eleggere. E ciò solo a dimostrazione, appunto, di come l’efficacia di una fonte del diritto possa estendersi molto al di là dell’esistenza della generazione (di rappresentati e rappresentanti) che ne ha “suggerito” o formulato il contenuto.

Alla luce di ciò, vuole allora provarsi a dimostrare come la comunità cui si rivolge la regola giuridica (e chi la formula) non possa essere cronologicamente definita, laddove una definizione della stessa non è praticabile nemmeno in via ipotetica. Proprio in questo senso, però, parlare di generazioni future può risultare, paradossalmente, fuorviante, almeno nella misura in cui con questa espressione ci si rivolga all’insieme degli individui che non esistono. Al contrario, le generazioni future qui rilevano come l’insieme degli individui che “ancora” non esistono, ma che, in un momento non definibile, esisteranno, anzi è auspicabile che vengano ad esistenza. Se è vero, infatti, che l’origine del diritto è determinata dalla sua funzione di garantire la pacifica convivenza tra gli individui, è anche vero che suo scopo ulteriore, nonché

---

<sup>2</sup> Cit. T. Martines, *Prime osservazioni sul tempo nel diritto costituzionale*, in AA.VV., *Scritti in onore di S. Pugliatti*, III, Milano, 1978, 810.

conseguenziale, è quello di assicurare, nel tempo, anche la conservazione della pacifica convivenza.

Ci si domanderà, pertanto, in che termini chi “ancora” non esiste, essendo futuro destinatario di scelte adottate nel tempo presente, possa essere ricondotto al ragionamento giuridico, ovvero meriti di essere “protagonista” di una riflessione volta a configurarne la tutela. La questione è, in altre parole, se i membri delle generazioni future possano essere considerati titolari di diritti e portatori di interessi. Si sottolinei sin da subito come tale quesito, su cui ha riflettuto anche la dottrina italiana<sup>3</sup>, non si presenti affatto di facile risoluzione, essendovi numerosi nodi problematici che portano a propendere per una risposta negativa. L’inesperienza del futuro, per esempio, è di certo un ostacolo, non potendosi conoscere già da oggi le concrete esigenze che determineranno le pretese di chi verrà “dopo” e dunque le circostanze in cui gli individui eserciteranno o meno un determinato diritto<sup>4</sup>. In questo senso, emerge come non sia agevole parlare tecnicamente di “diritti” laddove l’inesistenza dei loro “potenziali” titolari ne rende impossibile non solo l’esercizio, ma anche la facoltà di domandarne la rappresentanza nelle sedi decisionali o attivarne la difesa dinanzi ad un organo a ciò deputato.

Tuttavia, sembra comunque ammissibile riferirsi alle generazioni future in termini di diritti appellandosi alla loro “universalità” in senso temporale. In particolare, a prescindere dalla generazione che ne acquista la titolarità, la tutela dei diritti fondamentali si presenta, di per sé, impermeabile allo scorrere del tempo e dunque idonea a recare benefici in capo ad una comunità che trascende la sommatoria degli individui che la compongono “attualmente”. Ciò dipende dal fatto che le esigenze che ispirano i diritti fondamentali e la loro tutela non sono circoscrivibili ad un dato momento storico, essendo destinate a restare invariate nel tempo. Solo per fare un esempio, si pensi a quelle libertà fondamentali la cui tutela è stata più evidentemente “condizionata” dal progresso tecnologico e, nello specifico, si rifletta sulla libertà di comunicazione e di corrispondenza<sup>5</sup>; sono cambiati, e continueranno

---

<sup>3</sup> Cfr., tra gli altri, 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; cfr. R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008; cfr. D. PORENA, *Il principio di sostenibilità: contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino, 2017.

<sup>4</sup> Cfr. D. PARFIT, *Reasons and persons*, New York, Oxford University Press, 1984.

<sup>5</sup> Cfr., su tutti, A. PAPA, *Il diritto dell’informazione e della comunicazione nell’era digitale*, Torino, Giappichelli, 2021.

a cambiare, i modi di comunicare, ma ciò non farà venire meno l'esigenza di farlo, la quale si conserverà inalterata nel susseguirsi delle generazioni<sup>6</sup>.

È in questo senso che, interrogandosi sulla dimensione giuridica della riflessione circa le generazioni future, si proverà a parlare di "diritti" in una particolare combinazione terminologica, ovvero accedendo all'accezione dei «diritti di domani»<sup>7</sup>, laddove anche questi ultimi, al pari dei loro titolari, sono diritti che "ancora" non godono di un'autonoma rilevanza ma che, un giorno, dovranno poter essere esercitati. Sancire la tutela dei diritti fondamentali, dunque, corrisponde anche all'impegno diretto a conservarne la garanzia nel corso del tempo, anche considerato che le dichiarazioni che ne riconoscono la titolarità si rivolgono "naturalmente" al futuro, rappresentando una «battaglia vinta» che ne implica l'attuazione e il radicamento<sup>8</sup>.

Nel corso della trattazione si tenterà di illustrare come questa impostazione di carattere teorico trovi conforto anche a livello strettamente giuridico. Già le Costituzioni del Settecento, in particolare quella statunitense e quella francese, individuano uno spazio di tutela a vantaggio della «posterità» o comunque dinanzi alle future esigenze di chi "verrà". Ciò a dimostrazione di come la preoccupazione verso il futuro non sia affatto estranea al costituzionalismo moderno, così come, più in generale, alla riflessione di carattere filosofico che ne ha accompagnato l'affermazione.

Tuttavia, si vedrà come è a partire dagli anni Settanta del secolo scorso che la costruzione di un modello di tutela rivolto anche alle generazioni future rintraccia più specifiche declinazioni. In particolare, l'attenzione ai «diritti di domani» sembra essersi sviluppata in maniera parallela con la configurazione, prima a livello internazionale e poi, per osmosi, nelle Costituzioni dei singoli Stati, di strumenti volti alla salvaguardia dell'ambiente, non potendosi considerare un caso che, al momento di dare vita a questi ultimi, il decisore politico abbia contestualmente maturato ed espresso la necessità di rivolgere garanzie a chi ancora non esiste. Anche in virtù della sua stretta connessione con il benessere dell'individuo, infatti, si tenterà di spiegare perché la protezione dell'ambiente si proietti inevitabilmente verso l'avvenire e coincida intrinsecamente con la cura del futuro.

---

<sup>6</sup> Cfr. 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 per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008, 72.

<sup>7</sup> Cfr. 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, 551.

<sup>8</sup> Cfr. S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Bari-Roma, 2012.

Tale considerazione verrà sviluppata quale conseguenza di più elementi, tutti legati alla natura degli strumenti destinati alla salvaguardia ambientale, nonché alla loro efficacia, prevista o auspicata. In tal senso, si sottolinei come il buono stato delle condizioni ambientali non possa che corrispondere al risultato di politiche di lungo termine, traducendosi in un processo che deve persistere e riprodursi, ininterrottamente, nel tempo. I benefici che ne scaturiscono, pertanto, non potrebbero che andare a vantaggio anche di chi godrà di scelte virtuose fatte negli anni precedenti. Anzi, sono soprattutto le generazioni future a godere degli effetti favorevoli prodotti da politiche adottate in materia, considerato che il danno ambientale o la scarsa salute dell'ecosistema, normalmente, non si manifestano nel breve periodo, bensì sono la conseguenza di modelli economico-produttivi perseguiti durante lunghi lassi temporali nella falsa convinzione che recassero benefici all'individuo. Solo per fare un esempio, lo sfruttamento irrazionale delle risorse energetiche non rinnovabili, se nel breve periodo concede un vantaggio alla generazione che ne usufruisce, trasferisce nel lungo periodo un danno, ovvero la scarsa disponibilità, da parte delle generazioni future, di quelle stesse risorse. Da qui è stata rilevata la insostenibilità di politiche adottate fino ad un certo momento storico e dunque è emersa l'esigenza di promuovere uno sviluppo, appunto, che si presentasse sostenibile.

Ma se per le ragioni appena individuate l'ambiente si è dimostrato la sede prediletta nella quale riflettere sui «diritti di domani», si avrà modo di osservare come i criteri della sostenibilità non abbiano trovato declinazione in un unico ambito normativo, essendosi sin da subito manifestata la necessità di connotarli in funzione di una articolata integrazione tra fattori interdipendenti tra loro, ovvero, oltre quello ambientale, anche quelli di natura economica e sociale. È per queste ragioni che l'attenzione alle generazioni future, da un lato, ha dato vita, in ambito strettamente scientifico, a riflessioni che, soprattutto su temi di estrema attualità (come quelli attinenti alla tecnologia e all'intelligenza artificiale) dimostrano come la cura del futuro possa programmarsì in funzione di molteplici aspetti che caratterizzano la società del XXI secolo; dall'altro lato, si è tradotta, sia nei Trattati internazionali e dell'Unione europea, sia in alcune Costituzioni contemporanee, in strumenti che hanno riguardo a differenti branche dell'ordinamento.

Ciò non è avvenuto, però, in tutte le Costituzioni ad oggi vigenti o comunque non è avvenuto sempre allo stesso modo. Nella sua formulazione originaria, per esempio, la Costituzione italiana non conteneva alcuna disposizione attinente alla

questione che qui rileva, al suo interno mancando, al pari di altre Carte approvate nel secondo dopoguerra, un riferimento espresso ad ambiti (come quello ambientale, ma non solo) che, per le ragioni già illustrate, avrebbe permesso di dedurre più agevolmente un'attenzione ai «diritti di domani». Tuttavia, proprio basando la presente analisi principalmente sulla Costituzione italiana, si cercherà di dimostrare come tale assenza non impedisca di intercettare una tensione al futuro da parte del Costituente, né tanto meno significhi che la Carta repubblicana non preveda strumenti intrinsecamente destinati a tutelare le generazioni future. D'altronde, non potrebbe essere diversamente, considerato che, se è vero che una Costituzione nasce all'insegna di una «pretesa di durata»<sup>9</sup>, mancherebbe di lungimiranza un Costituente che non abbracci principi o preveda meccanismi idonei a conservare la validità del disposto costituzionale anche dinanzi alle pretese delle generazioni che saranno chiamate, nel tempo, a rispettarne il contenuto.

In particolare, il carattere rigido della Costituzione, che secondo alcuni costituirebbe un limite in capo alle generazioni future, consegnando alle stesse un testo (almeno parzialmente) immodificabile<sup>10</sup>, finisce con il rappresentare il più significativo strumento posto a tutela dell'avvenire. La scelta di collocare una serie di principi e di valori in una sfera non accessibile al legislatore ordinario, infatti, non rappresenta un freno al moto “in avanti” del testo costituzionale, di fatto consentito da altri meccanismi previsti al suo interno, bensì ne impedisce la “retrocessione” al passato, ovvero dota la comunità cui la Repubblica rivolge le sue garanzie di uno “scudo” contro tutto ciò che ha preceduto la formulazione della Carta. È in questo senso che quest'ultima sembra riproporre non solo l'universalità dei diritti fondamentali, ma anche dei principi che ne disegnano il contorno; quelli democratici, in particolare, anche considerato che la sovranità popolare, cui il Costituente affida il compito di inaugurare il testo della Carta, è il più evidente elemento di tensione della stessa verso l'avvenire. Ogni generazione, infatti, sarà chiamata ad eleggere i propri rappresentanti, esprimendo, tramite gli stessi, le esigenze del momento storico che sono destinate a vivere, nella consapevolezza che anche il decisore politico, in funzione della delimitazione temporale del suo mandato imposta dai meccanismi che

---

<sup>9</sup> Cfr. O. KIRCHHEIMER, *Costituzione senza sovrano. Saggi di teoria politica e costituzionale*, Bari, 1982, 33.

<sup>10</sup> Di questo avviso era Thomas Jefferson. In generale, cfr. M. BARBATO, *Thomas Jefferson o della felicità*, Palermo, 1999.

caratterizzano il circuito democratico, sarà periodicamente sostituito da una nuova generazione di rappresentanti.

È adottando questa prospettiva e, sulla base della stessa, dando sfogo, in un certo senso, ad una rinnovata sensibilità in sede interpretativa, che si proporrà un'indagine volta a individuare, tra le maglie della Costituzione italiana, quelle disposizioni in cui la cura del futuro, seppure in via implicita, sembra godere di una sua specifica dimensione. E ciò fino a considerare che, grazie ad una revisione attuata nel 2012 sulla scorta della crisi economica e nelle modalità suggerite dal processo di integrazione europea, i criteri della sostenibilità hanno fatto il loro ingresso nell'architettura costituzionale. Più nello specifico, come è noto, ciò è avvenuto in materia di equilibrio di bilancio, laddove la produzione di debito pubblico deve presentarsi sostenibile, appunto, nel corso del tempo. È evidente, infatti, come decisioni di spesa idonee a generare ampi margini di deficit nelle casse dello Stato possano determinare un costo che si trasferisce alle generazioni future e che, almeno potenzialmente, potrebbe limitarne le opportunità di crescita e dunque la possibilità di accedere a quei servizi la cui erogazione caratterizza la fisionomia dello Stato sociale.

Appare opportuno sottolineare sin da subito, però, come la produzione di debito non costituisca, di per sé, un difetto delle politiche perseguite dal decisore pubblico, laddove la sua reale portata, e dunque la sua eventuale componente negativa, deve essere valutata tenendo conto sia degli strumenti che l'ordinamento predispone per il suo risanamento, sia della spesa che è destinato a finanziare. La sostenibilità del debito, pertanto, non va misurata sulla base esclusiva della sua entità "numerica", dovendosi considerare sostenibile anche il debito contratto in funzione di una spesa di investimento, soprattutto se destinata a finanziare la maggiore tutela di un diritto fondamentale. Il debito, al contrario, non è sostenibile quando, circoscrivendo in un periodo di tempo particolarmente limitato i suoi effetti benefici, ne trasferisce il peso in capo alle generazioni future.

È proprio questa la posizione che sembra emergere dalla più recente giurisprudenza della Corte costituzionale italiana che, come si avrà modo di analizzare nel corso del lavoro, ha censurato, sul piano della legittimità costituzionale, diverse disposizioni legislative idonee, da un lato, a "spogliare" il decisore della sua responsabilità politica nei confronti degli elettori futuri e, al contempo, a gravare il futuro rappresentante degli effetti negativi di una scelta che quest'ultimo non aveva contribuito ad adottare. In altre parole, secondo la Corte e come si avrà modo di

analizzare, tali disposizioni si presentavano contrarie a «elementari principi di equità intergenerazionale»<sup>11</sup>.

In realtà, al di là delle singole materie alla base delle sentenze della Corte, si tenterà di dimostrare come, tra le loro argomentazioni, i Giudici sembrano sedimentare elementi idonei a configurare uno schema di tutela cui ricondurre i «diritti di domani». Se infatti il percorso ermeneutico che parte dalle regole che governano il sistema delle fonti, passando per i criteri della sostenibilità, fino ad arrivare alla generale tensione al futuro della Carta costituzionale, dimostra come le generazioni future possano considerarsi meritevoli di tutela, la Consulta sembra disegnare il contenuto di questa tutela, ovvero costruire lo strumento idoneo a realizzarla.

Questa prospettiva chiarirà, quindi, cosa significhi tutelare chi ancora non esiste, in quanto, tenendo conto che la norma giuridica produce, per sua stessa natura, i suoi effetti per un periodo indefinito e dunque si rivolge ad una comunità non circoscrivibile temporalmente, la tutela delle generazioni future non corrisponde ad altro che a tenerne conto al momento di adottare decisioni pubbliche. Ciò consentirà anche di intendere chi sia da considerarsi responsabile delle generazioni future, e, in particolare, se tale possa essere l'odierno rappresentante politico, ritenendo quindi che quest'ultimo sia chiamato ad operare nella consapevolezza che la sua funzione non è posta a presidio dei soli interessi espressi dalla comunità degli elettori, ma che l'interesse generale che è chiamato a rappresentare coinvolge anche coloro che, pur non esistendo ancora, trarranno beneficio dalle sue scelte o, al contrario, ne subiranno gli effetti negativi.

Tuttavia, le vicende che verranno analizzate partendo dalla giurisprudenza costituzionale costituiscono un esempio di come il legislatore si dimostri spesso «miope»<sup>12</sup> dinanzi ai «diritti di domani», adottando scelte i cui effetti vantaggiosi risultano circoscritti in un breve arco temporale. Per questo motivo, si rifletterà su come ciò sia la conseguenza di quella che alcuni definiscono una vera e propria «patologia» dei sistemi democratici, ovvero la loro parzialità a favore del presente, sintetizzabile nella nozione di «presentismo»<sup>13</sup>. Se è vero, infatti, che l'essere umano è per sua stessa natura portato a ricercare il godimento di un beneficio immediato, anche il decisore politico, in funzione della ricerca di proprie auspicate chances di elezione

---

<sup>11</sup> Su tutte, cfr. sentenza della Corte costituzionale n. 18 del 2019.

<sup>12</sup> Cit. R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future*, cit., 184.

<sup>13</sup> Cfr. D. F. THOMPSON, *Representing future generations: political presentism and democratic trusteeship*, in *Critical review of international and political philosophy*, 2010.

e rielezione, è portato a formulare il suo programma, e successivamente ad attuarlo, dando ascolto a ciò che domanda principalmente la contingenza.

Non si vuole tuttavia, e giova chiarirlo sin da subito in sede di introduzione al lavoro, astrarre queste considerazioni dalla realtà e da necessarie valutazioni di ragionevolezza. Che il rappresentante dimostri una sua adiacenza al momento storico che lo “esprime” è in un certo senso richiesto dalla Costituzione, e si traduce nel già richiamato principio della sovranità popolare. Ciò che si intende indagare è, al contrario, se possa parlarsi di una “patologia” nei casi in cui una decisione attuale sia idonea a trasferire sui tempi avvenire un danno significativo, se non, addirittura, irreversibile.

Ebbene, è con riferimento a questa eventualità, e dunque contro la possibile parzialità del decisore politico a favore del presente, che proverà a dimostrarsi come la tutela delle generazioni future non sia destinata ad assumere le vesti di una questione di mero principio o comunque ad occupare uno spazio esclusivamente nella riflessione di carattere, per così dire, etico. Al contrario, la Corte costituzionale sembra fornire elementi utili a concedere ai «diritti di domani» un'autonoma dimensione di giustiziabilità, configurando uno strumento che gli stessi Giudici definiscono un vero e proprio principio, quello, appunto, di equità intra- e inter-generazionale. Stando alle argomentazioni della Corte, quest'ultimo sembra coincidere, infatti, con un parametro di legittimità cui ricorrere al fine di annullare quelle scelte normative che, non tenendo conto di chi ancora non esiste, risultino idonee a produrre effetti negativi nei tempi avvenire.

Ed è proprio riflettendo sul principio richiamato dalla Corte, in realtà, che sembra opportuno, nelle battute conclusive di questa introduzione, offrire un'ultima considerazione di carattere preliminare. Si ha riguardo, in particolare, al titolo della presente tesi, laddove l'aggettivo “generazionale” non è accompagnato da nessuno dei prefissi che normalmente lo precedono (intra- e inter-). In linea del tutto generica, si sottolinei come tale scelta terminologica non si ponga affatto in rapporto di antitesi rispetto alla giurisprudenza costituzionale (che non si riduce, come si avrà modo di osservare, a quella richiamata in queste pagine), né tanto meno voglia offrire un'interpretazione alternativa dinanzi agli orientamenti della Consulta, i quali rappresentano, evidentemente, il principale riferimento dell'intera riflessione. Anzi, la scelta sorge, prima di tutto, in virtù di un'esigenza di “semplificazione”, nel senso che l'assenza dei suddetti prefissi è volta a sintetizzarne in un'unica accezione i rispettivi significati.

Al di là di questa considerazione, però, si vuole sottolineare come spogliare l'aggettivo del prefisso corrisponda anche ad una scelta di carattere teorico. Parlare di equità intra- o inter-generazionale, infatti, lascia intendere come la cura del futuro poggia sulla delineazione di una sorta di rapporto cui prendono parte le generazioni presenti, da un lato, e quelle future, dall'altro lato. Al contrario, nelle pagine che seguono vuole provarsi ad offrire una visione parzialmente diversa che, ad avviso di chi scrive, sembra potersi efficacemente illustrare tramite l'espressione cui si è deciso di fare ricorso nel titolo. Ed invero, anche considerato che la successione tra generazioni è configurabile in maniera puntuale solo in via teorica, essendo invece complesso, sul piano pratico, tracciare una linea di demarcazione tra una generazione e l'altra, soprattutto alla luce del continuo processo di sostituzione che riguarda i membri di una comunità, si vuole provare ad affermare come la cura dei tempi avvenire sia da costruirsi in virtù della "continuità" che lega tutti i membri delle generazioni che si susseguono nel corso del tempo.

Il principio di equità generazionale, allora, sembra destinato non tanto ad ispirare le dinamiche di un rapporto tra chi esiste e chi esisterà, bensì ad accompagnare un'alternanza delle generazioni che si presenti, appunto, equa, cioè tale da soddisfare le esigenze di tutti i membri di una comunità, sia presenti che futuri, impedendo che i benefici programmati per gli uni vadano a svantaggio degli altri. O meglio, si parlerà di "rapporto" tra generazioni solo nella misura in cui lo stesso implichi l'accesso ad una "finzione", e cioè quella in base alla quale, tenendo sempre conto della dimensione temporale del diritto, tra chi esiste e chi esisterà si instauri una forma di convivenza che prescinde dalla effettiva collocazione temporale degli individui che alternano la loro esistenza nel tempo.

Si avrà modo di osservare come questa idea sembri trovare conforto nei Trattati dell'Unione europea. L'art. 3 TUE, per esempio, al momento di affermare il principio della solidarietà tra i popoli, dichiara come quest'ultimo implichi anche la solidarietà tra le generazioni, lasciando intendere come un principio destinato ad ispirare la pacifica convivenza all'interno della comunità abbia riguardo anche a chi ancora non esiste. E ancora più significativo, in questa direzione, è il Preambolo della Carta di Nizza, laddove pone sullo stesso livello la comunità umana e le generazioni future, a dimostrazione, cioè, di come il godimento dei diritti fondamentali faccia nascere responsabilità e doveri nei confronti di "tutti", a prescindere sia dalla loro "appartenenza" geografica che dal tempo in cui vivono.

Ebbene, ragionando sulla titolarità dei diritti fondamentali e i significati del principio di solidarietà, emerge come anche la Costituzione italiana ricorra ad un vocabolario idoneo ad ammettere le generazioni future alla comunità cui la Carta rivolge le sue garanzie. Si pensi, in particolare, all'art. 2, che, "riconoscendo" i diritti inviolabili, non solo li colloca in un tempo indefinito, ma, ponendoli in capo all'"uomo", ne segna anche l'universalità, a vantaggio, cioè, di ogni tempo e di ogni generazione destinata a viverlo. Ne deriva che parlare di equità generazionale, evitando di sottendere a tale espressione l'esistenza di un rapporto, sembra essere una scelta capace di comunicare una specifica esigenza, e cioè, nella comunità così come nella famiglia, osservare il futuro e coloro che lo vivranno non come qualcosa di estraneo, ma quale naturale continuazione di sé.

# Introducción

Los seres humanos siempre han mostrado una atracción natural hacia el futuro. Lo desconocido, o cualquier cosa sobre la que sea objetivamente imposible tener algún tipo de conocimiento, no puede sino comprometer el ejercicio de la imaginación, obligando al intelecto a un esfuerzo perpetuo dirigido a proyectar en el presente lo que existirá en el futuro. En este sentido, la pintura, la literatura, la cinematografía y, en definitiva, las artes en general han propuesto muchos ejemplos fantásticos de este ejercicio de la imaginación, inspirados no sólo por la simple curiosidad sino también por necesidades de carácter material o social. Es por estas razones que muchos autores se han centrado (y continúan haciéndolo) en la descripción de máquinas imaginarias e increíbles inventos, anticipando a veces el progreso tecnológico por cientos de años; pensemos, por ejemplo, en las alas de Ícaro que, al pasar por la máquina voladora de Galileo, inspiraron de manera eficaz la invención del avión. Al mismo tiempo, también es evidente que esta tensión hacia el futuro genera un esfuerzo de la imaginación casi imparable: donde no lleguen los aviones, quizás, llegarán otras máquinas aún más rápidas y seguras.

Reflexionar sobre el futuro, entonces, responde a una necesidad real, de la que la ciencia no puede dejar también de ser la portavoz. En efecto, se puede decir que la necesidad de observar y analizar técnicamente un fenómeno, de cualquier tipo, deriva precisamente de la urgencia de controlarlo y así ofrecer una herramienta que pueda traer bienestar a quienes están oprimidos por ello, en el sentido de que lo padece y saca de ello sus desventajas. El bienestar de las personas es, por tanto, el objetivo final al que apunta (o debería apuntar) el razonamiento científico. Es a la luz de esto que, de la medicina a la arquitectura, de la ingeniería a la biología, todas las ramas del conocimiento son llamadas (y se seguirán llamando) a cuestionarse sobre lo que existirá, o al menos estudiar lo que ya existe para perfeccionarlo, eliminar errores y mejorar su eficiencia. Si es cierto que la noción de investigación coincide con el esfuerzo intelectual destinado a crear un instrumento que antes no existía, es el mundo del mañana para lo que trabaja la investigación científica.

Las ciencias sociales no son ajenas a la necesidad de mirar hacia el futuro. Sólo por ofrecer un ejemplo, pensemos en cómo las teorías económicas intentan prevenir el comportamiento de un sistema con respecto a un determinado fenómeno o en todo caso, según el tipo de políticas que se adopten en el ámbito público o privado. Y la

ciencia económica también apunta (o debería apuntar) a lograr el mayor beneficio posible a favor de la comunidad frente a la que hace sus predicciones.

Bien, las reflexiones contenidas en esta tesis se inspiran en la idea de que ni siquiera el Derecho puede declararse ajeno a esta tensión hacia el futuro. Por simplista que parezca, de hecho, la ciencia jurídica, como las demás, tiene como fin último el bienestar del individuo, que se traduce, en primer lugar, en la función de garantizar la convivencia pacífica en el seno de una comunidad, y en consecuencia, de manera complementaria, en la tarea de ordenar esta convivencia, así como de rediseñar su orden en función de las transformaciones que la sociedad está viviendo y que se reflejan en quienes la integran. Precisamente en este sentido, sin embargo, el derecho se caracteriza por una atención inevitable a lo que ya existe. La norma jurídica no fotografía el presente, si no el pasado inmediato, en el sentido de que responde a una necesidad que ya ha sido percibida y expresada por la comunidad. En lugar de actuar con anticipación, los sistemas legales a menudo intervienen con demora respecto a temas sobre los que la comunidad ya ha manifestado una preocupación durante algún tiempo, en el sentido de que el debate, incluso sobre temas particularmente sensibles, a veces entra con dificultad en los lugares de toma de decisiones. En este caso, la urgencia enfrenta un destino diferente, o al menos alternativo, respecto al que se trazó con relación a otras áreas. Esto, quizás, se deba a las necesidades de los sistemas democráticos y, al mismo tiempo, del contexto político al que, en un momento histórico determinado, se le encomienda la tarea de activar sus mecanismos.

Sin embargo conviene subrayar cómo, para reflexionar sobre la tensión hacia el futuro de la ciencia jurídica, es necesario descomponer el razonamiento en dos niveles distintos. Si el contenido de la regla normalmente cuenta con una adyacencia significativa con el presente, o con el pasado inmediato, la regla legal en sí, o el instrumento puesto en manos de quien toma las decisiones, opera en cambio, por su propia naturaleza, en el futuro; el futuro es siempre y en todo caso su principal dimensión. En otras palabras, es necesario distinguir entre el componente, por así decirlo, político de una norma y su eficacia en el plano jurídico, en la medida en que, atendiendo a las reglas que rigen el sistema de fuentes, se desprende que «la legge non dispone che per l'avvenire»<sup>1</sup> o, salvo excepciones, produzca efectos a partir del momento de su entrada en vigor. Por otro lado, no es una casualidad que, al describir el contenido de una norma, se utilice comúnmente el verbo *prever*, demostrando

---

<sup>1</sup> Esto afirma el art. 11 de las *Disposizioni sulla legge in generale*.

cómo la tarea del legislador, si bien se mantiene en el «terreno del presente [...] concierne al futuro y lo anticipa»<sup>2</sup>.

A partir de lo que se acaba de observar, se puede identificar el primer elemento llamado para delinear el perímetro de la tesis que se explicará en las páginas siguientes; es decir, quiénes son los receptores reales, así como potenciales, de los efectos de la función legisladora. Si el futuro es la dimensión temporal en la que opera el Derecho, esto significa que el derecho también está dirigido a quienes vivirán en un futuro próximo, o, por qué no, en un futuro lejano. Es casi imposible, de hecho, verificar a partir de hoy hasta qué momento una ley producirá sus efectos, considerando que, por regla general, estará llamada a dictar un orden hasta que una nueva composición parlamentaria decida volver a legislar sobre el mismo objeto, incluso en una forma diametralmente opuesta. En este punto, piénsese en cuántas de las reglas que dan forma a la arquitectura del sistema legal italiano se formularon antes de la entrada en vigor de la Constitución republicana. Esto obviamente no menoscaba su vigencia, pero sin duda nos permite observar cómo las generaciones presentes, aunque no necesariamente han demostrado una necesidad contraria a lo establecido en el pasado, están obligadas a respetar las normas aprobadas por un Parlamento de cuya composición no formaron parte. Y esto demuestra, de hecho, cómo la eficacia de una fuente del derecho puede extenderse mucho más allá de la existencia de la generación (de representados y representantes) que ha sugerido o formulado su contenido.

A la luz de esto, se quiere intentar demostrar cómo la comunidad a la que se dirige la norma jurídica (y quien la formula) no se puede definir cronológicamente, donde una definición de la misma no es factible ni siquiera hipotéticamente. Precisamente en este sentido, sin embargo, hablar de generaciones futuras puede resultar paradójicamente engañoso, al menos en la medida en que esta expresión se dirige a todos los individuos que no existen. Por el contrario, las generaciones futuras se señalan aquí como el conjunto de individuos que todavía no existen, pero que, en un momento indefinible, existirán; es más, es deseable que lleguen a existir. Si es cierto, de hecho, que el origen del derecho está determinado por su función de garantizar la convivencia pacífica entre las personas, también es cierto que su finalidad ulterior y consecuente es asegurar, en el tiempo, la preservación de la misma convivencia.

---

<sup>2</sup> T. MARTINES, *Prime osservazioni sul tempo nel diritto costituzionale*, en AA.VV., *Scritti in onore di S. Pugliatti*, III, Milano, 1978, 810 (traducción mía).

Por tanto, nos preguntaremos en qué términos aquellos que todavía no existen, siendo los futuros destinatarios de las elecciones realizadas en el tiempo presente, pueden remontarse al razonamiento jurídico, o más bien merecen ser los protagonistas de una reflexión dirigida al configurar su protección. La pregunta es, en otras palabras, si los miembros de las generaciones futuras pueden considerarse titulares de derechos y de intereses. Cabe destacar desde el principio que esta cuestión, sobre la que también ha investigado la doctrina italiana<sup>3</sup>, no es nada fácil de resolver, ya que existen numerosas cuestiones problemáticas que llevan a una tendencia a la respuesta negativa. La inexperiencia del futuro, por ejemplo, es sin duda un obstáculo, ya que no es posible conocer las necesidades concretas que determinarán las demandas de los que vendrán después, y por tanto, las circunstancias en las que los individuos ejercerán un determinado derecho o no<sup>4</sup>. En este sentido, se desprende que técnicamente no es fácil hablar de derechos donde la inexistencia de sus potenciales titulares hace imposible no sólo el ejercicio de los mismos, sino también la facultad de solicitar su representación en la toma de decisiones o activar su defensa ante un órgano designado para ello.

Sin embargo, todavía parece razonable referirse a las generaciones futuras en términos de derechos apelando a su universalidad en sentido temporal. En particular, independientemente de la generación que adquiera su propiedad, la protección de los derechos fundamentales es, en sí misma, impermeable al paso del tiempo y, por tanto, capaz de traer beneficios a una comunidad que trasciende la suma de los individuos que la componen en la actualidad. Esto depende de que los requisitos que inspiran los derechos fundamentales y su protección no pueden limitarse a un momento histórico dado, ya que están destinados a permanecer inalterados en el tiempo. En esta perspectiva, pensemos en aquellas libertades fundamentales cuya protección ha sido más evidentemente condicionada por el progreso tecnológico y, en concreto, reflejada en la libertad de comunicación y correspondencia<sup>5</sup>; las formas de comunicar han

---

<sup>3</sup> Cfr., entre otros, 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; cfr. R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008; cfr. D. PORENA, *Il principio di sostenibilità: contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino, 2017.

<sup>4</sup> Cfr. D. PARFIT, *Reasons and persons*, New York, Oxford University Press, 1984.

<sup>5</sup> Cfr., en particular, A. PAPA, *Il diritto dell'informazione e della comunicazione nell'era digitale*, Torino, Giappichelli, 2021.

cambiado y seguirán cambiando, pero esto no disminuirá la necesidad de hacerlo, que permanecerá inalterada a lo largo de generaciones<sup>6</sup>.

Es en este sentido que, al cuestionar la dimensión jurídica de la reflexión sobre las generaciones futuras, intentaremos hablar de derechos en una determinada combinación terminológica, o accediendo al significado de los «derechos del mañana»<sup>7</sup>, donde incluso estos últimos, al igual que sus titulares, son derechos que aún no gozan de relevancia autónoma pero que, algún día, deberán poder ejercerse. Declarar la protección de los derechos fundamentales, por lo tanto, también corresponde al compromiso directo de preservar su garantía en el tiempo, considerando también que las declaraciones que reconocen su titularidad están naturalmente dirigidas al futuro, representando una «batalla ganada» que implica implementación y arraigo<sup>8</sup>.

En el curso de la discusión, se intentará ilustrar cómo este enfoque teórico encuentra confirmación incluso en un nivel estrictamente legal. Ya las Constituciones del siglo XVIII, en particular la estadounidense y la francesa, identificaron un espacio de protección en beneficio de la posteridad, o en todo caso frente a las necesidades futuras de los que vendrán. Esto demuestra cómo la preocupación para el futuro no es en modo alguno ajena al constitucionalismo moderno, así como, de manera más general, a la reflexión filosófica que acompañó a su afirmación.

Sin embargo, veremos cómo es a partir de la década de 1970 que la construcción de un modelo de protección dirigido a las generaciones futuras también traza variaciones más específicas. En particular, la atención a los «derechos del mañana» parece haberse desarrollado en paralelo con la configuración, primero a nivel internacional y luego, por ósmosis, en las Constituciones de determinados Estados, de instrumentos destinados a salvaguardar el medio ambiente; por ello no puede considerarse accidental que, a la hora de desarrollar ese tema ambiental, el decisor político haya madurado y haya manifestado al mismo tiempo la necesidad de dirigir garantías que protejan a quienes aún no existen. También en virtud de su estrecha vinculación con el bienestar del individuo, de hecho, se intentará explicar por qué la

---

<sup>6</sup> Cfr. A. SPADARO, *L'amore dei lontani: universalità e intergenerazionalità dei diritti fondamentali fra ragionevolezza e globalizzazione*, en R. BIFULCO–A. D'ALOIA (coord.), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008, 72.

<sup>7</sup> C. PINELLI, *Diritti costituzionali condizionati, argomento delle risorse disponibili, principio di equilibrio finanziario*, en A. RUGGERI (coord.), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Torino, 1994, 551 (traducción mía).

<sup>8</sup> S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Bari-Roma, 2012 (traducción mía).

protección del medio ambiente se proyecta inevitablemente hacia el futuro y coincide intrínsecamente con el cuidado del futuro.

Esta consideración se desarrollará como consecuencia de varios elementos, todos vinculados a la naturaleza de los instrumentos destinados a la protección ambiental, así como a su efectividad esperada o deseada. En este sentido, cabe destacar que el buen estado de las condiciones ambientales sólo puede corresponder al resultado de políticas a largo plazo, traduciéndose en un proceso que debe persistir y reproducirse en el tiempo. Los beneficios resultantes, por lo tanto, sólo podrían beneficiar a aquellos que disfrutarán de elecciones virtuosas hechas en años anteriores. En efecto, son sobre todo las generaciones futuras las que gozarán de los efectos favorables que producen las políticas adoptadas en este ámbito, considerando que los daños ambientales o la mala salud del ecosistema, normalmente, no se manifiestan a corto plazo, sino que son la consecuencia de modelos económico-productivos desarrollados durante largos períodos de tiempo con la falsa creencia de que beneficiaban al individuo. Sólo por dar un ejemplo, y al respecto de la explotación irracional de recursos energéticos no renovables, si a corto plazo otorga una ventaja a la generación que los utiliza, transfiere un daño a largo plazo; es decir, la escasa disponibilidad, por generaciones futuras, de esos mismos recursos. A partir de ahí se pone de manifiesto la insostenibilidad de las políticas adoptadas hasta cierto momento histórico y, por tanto, surge la necesidad de promover un desarrollo sostenible.

Pero si, por las razones recién identificadas, el medio ambiente ha resultado ser el lugar predilecto para reflexionar sobre los «derechos del mañana», asimismo se podrá observar cómo los criterios de la sostenibilidad no han encontrado expresión en un solo marco regulatorio, teniendo de inmediato la necesidad de connotarlos según una integración articulada entre factores interdependientes; es decir, además del ambiental, también los de carácter económico y social. Es por estos motivos que la atención a las generaciones futuras, por un lado, ha dado lugar, en un contexto estrictamente científico, a reflexiones que, sobre todo en cuestiones de extrema actualidad (como las relativas a la tecnología y la inteligencia artificial) muestran cómo el cuidado del futuro se puede programar en función de múltiples aspectos que caracterizan a la sociedad del siglo XXI; por otro lado, se ha traducido, tanto en los tratados internacionales como en el Derecho de la Unión Europea, y en algunas Constituciones contemporáneas, en instrumentos que tienen en cuenta las distintas ramas del ordenamiento jurídico.

Pero esto no ocurre en todas las Constituciones actualmente vigentes o, en cualquier caso, no siempre ocurre de la misma manera. En su formulación original, por ejemplo, la Constitución italiana no contenía ninguna disposición relativa al tema que aquí se analiza, ya que carecía, como otras Cartas aprobadas después de la Segunda Guerra Mundial, de una referencia expresa a áreas (como la ambiental, pero no solo) que, por las razones ya ilustradas, hubiera facilitado deducir la atención sobre los «derechos del mañana». Sin embargo, basando este análisis principalmente en la Constitución italiana, intentaremos demostrar cómo esta ausencia no impide que el Constituyente intercepte una tensión hacia el futuro, ni significa que la Carta Republicana no prevea instrumentos intrínsecamente destinados a proteger a las generaciones futuras. Por otro lado, tampoco podía ser de otra manera, considerando que, si es cierto que una Constitución nace bajo la bandera de una «pretensión de duración»<sup>9</sup>, un Constituyente que no acogiera principios ni proporcionase los mecanismos adecuados para mantener la vigencia en el tiempo de la disposición constitucional, carecería de la intuición necesaria frente a las demandas de las generaciones que serán llamadas, con el tiempo, a respetar precisamente su contenido.

En particular, la rigidez de la Constitución (que según algunos constituiría un límite para las generaciones futuras) al dotarles de un texto, al menos parcialmente, inmutable<sup>10</sup>, termina por representar el instrumento más significativo creado para proteger el futuro. La elección de colocar una serie de principios y valores en un marco no accesible al legislador ordinario, de hecho, no representa un freno al movimiento prospectivo del texto constitucional (de hecho permitido por otros mecanismos previstos en el mismo), sino que le impide la degradación al pasado; es decir, dota a la comunidad (a la que la República dirige sus garantías) de un escudo contra todo lo que antecedió a la formulación de la Constitución. En este sentido, con ella se resalta no sólo la universalidad de los derechos fundamentales, sino también la de los principios que los sustentan, en especial aquellos que inciden directamente en la idea de democracia; y de éstos, la soberanía popular, a la que la Asamblea Constituyente encomienda la tarea de inaugurar la *Norma normarum*, es el elemento más evidente de su tensión hacia el futuro. Cada generación, en efecto, estará llamada a elegir a sus propios representantes, expresando, a través de ellos, las necesidades del momento

---

<sup>9</sup> O. KIRCHHEIMER, *Costituzione senza sovrano. Saggi di teoria politica e costituzionale*, Bari, 1982, 33 (traducción mía).

<sup>10</sup> Esto opinaba Thomas Jefferson. En general, cfr. M. BARBATO, *Thomas Jefferson o della felicità*, Palermo, 1999.

histórico que están destinados a vivir, en la conciencia de que incluso el decisor político, según la delimitación temporal de su mandato impuesto por los mecanismos que caracterizan al circuito democrático, será reemplazado periódicamente por una nueva generación de representantes.

Es adoptando esta perspectiva y, a partir de ella, atendiendo, en cierto sentido, a una renovada sensibilidad interpretativa, que se propondrá una investigación destinada a identificar, en el entramado de la Constitución italiana, aquellas disposiciones en que el futuro, aunque implícitamente, parece gozar de su propia dimensión específica. Y esto hasta el punto de considerar que, tras la revisión implementada en 2012 a raíz de la crisis económica y conforme a las necesidades del proceso de integración europea, los criterios de sostenibilidad han entrado en la arquitectura constitucional. Más concretamente, como es bien sabido, esto ha sucedido con respecto al equilibrio presupuestario, donde la emisión de deuda pública debe ser sostenible en el tiempo. Es evidente, de hecho, cómo decisiones de gasto adecuadas para generar grandes márgenes de déficit en las cuentas del Estado pueden determinar un coste que se traspa a las generaciones futuras y que, al menos potencialmente, podría limitar sus oportunidades de crecimiento, y por ende, la posibilidad de acceder a los servicios cuya prestación caracteriza la fisonomía del Estado social.

Parece oportuno subrayar de inmediato, sin embargo, que la emisión de deuda no constituye en sí misma un defecto en las políticas seguidas por el decisor público, donde su alcance real, y por tanto su posible componente negativo, debe valorarse teniendo en cuenta tanto los instrumentos que el ordenamiento jurídico prepara para su recuperación, como los gastos que se destinan a financiarla. La sostenibilidad de la deuda, por tanto, no debe medirse sobre la base exclusiva de su tamaño numérico, ya que la deuda contraída en función de los gastos de inversión también debe considerarse sostenible, especialmente si se pretende financiar una mayor protección de un derecho fundamental. Por otro lado, la deuda no es sostenible cuando, al limitar sus efectos ventajosos a un período de tiempo particularmente limitado, transfiere su peso a las generaciones futuras.

Esta es precisamente la posición que parece desprenderse de la jurisprudencia más reciente de la Corte constitucional italiana que, como tendremos la oportunidad de analizar en el curso de este trabajo, ha censurado, en un juicio de legitimidad constitucional, diversas disposiciones legislativas adecuadas, por un lado, a socavar al decisor de su responsabilidad política hacia los futuros votantes y, al mismo tiempo,

cargar al futuro representante con los efectos negativos de una elección en cuya adopción no había podido participar. Es decir, según la Corte, y como se podrá analizar, estas disposiciones eran contrarias a «principios elementales de equidad intergeneracional»<sup>11</sup>.

En realidad, más allá de las cuestiones individuales en las que se basan las sentencias de la Corte, se intentará demostrar cómo, entre sus argumentos, los Jueces parecen asentar elementos idóneos para configurar un esquema de protección al que se puedan atribuir los «derechos del mañana». De hecho, si el camino hermenéutico que parte de las reglas que rigen el sistema de las fuentes, pasando por los criterios de sostenibilidad, hasta la tensión general hacia el futuro de la Carta constitucional, demuestra cómo las generaciones futuras pueden ser consideradas dignas de protección, los Jueces parecen dibujar el contenido de esta protección, o construir el instrumento adecuado para lograrlo.

Esta perspectiva, por tanto, aclarará lo que significa proteger a quienes aún no existen, ya que, teniendo en cuenta que la norma jurídica produce, por su propia naturaleza, sus efectos por un tiempo indefinido, y por tanto se dirige a una comunidad que no puede ser circunscrita cronológicamente, la protección de las generaciones futuras no sería más que algo tan aparentemente sencillo como tenerlas en cuenta a la hora de tomar decisiones públicas. Esto también permitirá comprender a quién se le debe considerar responsable de las generaciones futuras y, en particular, si dicha responsabilidad podría recaer en el actual representante político. Se intentará afirmar, en otros términos, que este último está llamado a operar con la conciencia de que su función no pertenece sólo a los intereses expresados por la comunidad de electores, sino que el interés general que representa corresponde también a quienes, aun no existiendo todavía, se beneficiarán de sus decisiones o, por el contrario, sufrirán los efectos negativos de las mismas.

Sin embargo, los hechos que se analizarán a partir de la jurisprudencia constitucional constituyen un ejemplo de cómo el legislador a menudo se muestra «miope»<sup>12</sup> frente a los «derechos del mañana», optando por decisiones cuyos efectos beneficiosos se limitan a un breve período de tiempo. Por ello, reflexionaremos sobre cómo esto es consecuencia de lo que algunos definen como una «patología» de los sistemas democráticos; es decir, su parcialidad a favor del presente, resumida en la

---

<sup>11</sup> En particular, cfr. Sentencia de la Corte constitucional n. 18 de 2019.

<sup>12</sup> Cit. R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future*, cit., 184.

noción de «presentismo»<sup>13</sup>. Si es cierto, en efecto, que el ser humano es por su propia naturaleza inducido a buscar el goce de un beneficio inmediato, también el decisor político, en función de la búsqueda de sus propias oportunidades deseadas de elección y reelección, es llevado a formular su programa, y luego a implementarlo, escuchando lo que la contingencia demanda principalmente.

Sin embargo, no queremos abstraer estas consideraciones de la realidad y de las necesarias evaluaciones de la razonabilidad, y es útil aclararlo de inmediato al presentar este trabajo. Que el representante demuestre su adyacencia al momento histórico que lo expresa es en cierto sentido requerido por la Constitución, y se traduce en el referido principio de soberanía popular. Lo que pretendemos investigar es, por el contrario, si podemos hablar de patología en los casos en que una decisión actual es capaz de trasladar un daño significativo, si no irreversible, a los tiempos venideros.

Es en referencia a esta eventualidad, y por tanto frente a la posible parcialidad del decisor político a favor del presente, que intentará demostrarse cómo la protección de las generaciones futuras no está destinada a asumir el disfraz de un asunto de simple principio, o en todo caso ocupar un espacio exclusivamente en el reflejo de un carácter ético, por así decirlo. Por el contrario, la Corte constitucional parece ofrecer elementos útiles para otorgar a los «derechos del mañana» una dimensión autónoma de justicia, configurando un instrumento que los propios jueces definen como un principio real: el de equidad intra- e inter-generacional. Según los argumentos de la Corte, este último parece coincidir, de hecho, con un parámetro de legitimidad dirigido a anular aquellas opciones legislativas que, sin tener en cuenta las que aún no existen, son capaces de producir efectos negativos en el futuro.

Y es precisamente reflexionando sobre el principio afirmado por la Corte, en realidad, que parece oportuno, en la parte final de esta introducción, ofrecer una última consideración preliminar. Nos referimos, en particular, al título de esta tesis, donde el adjetivo “generacional” no va acompañado de ninguno de los prefijos que lo preceden normalmente (intra- e inter-). En términos generales, conviene subrayar que esta elección terminológica no es en modo alguno contraria a la jurisprudencia constitucional (que no se reduce, como veremos, a la referida en estas páginas), ni pretende una interpretación alternativa respecto a las orientaciones del Alto Tribunal, que obviamente representan el principal referente de toda la reflexión. En efecto, la

---

<sup>13</sup> Cfr. D. F. THOMPSON, *Representing future generations: political presentism and democratic trusteeship*, in *Critical review of international and political philosophy*, 2010.

elección surge, en primer lugar, en virtud de una necesidad de simplificación, en el sentido de que la ausencia de los prefijos antes mencionados tiene como objetivo reducir sus respectivos significados a un solo significado.

Más allá de esta consideración, sin embargo, queremos enfatizar cómo privar el adjetivo del prefijo también corresponde a una elección teórica. Hablar de equidad intra- o inter-generacional, de hecho, sugiere que la atención al futuro corresponde a la delimitación de una relación en la que intervienen las generaciones presentes, por un lado, y las futuras, por otro. Por el contrario, en las páginas siguientes se pretende ofrecer una visión parcialmente diferente que parece poderse ilustrar eficazmente con la expresión que se decidió utilizar en el título. Y de hecho, también considerando que la sucesión entre generaciones se puede configurar de manera puntual sólo a nivel teórico (siendo en cambio complejo, en lo práctico, trazar una línea de demarcación entre una generación y otra, especialmente a la luz del proceso continuo de sustitución que concierne a los miembros de una comunidad), queremos intentar afirmar cómo se construye el cuidado de los tiempos venideros en virtud de la continuidad que une a todos los miembros de las generaciones que se suceden en el tiempo.

El principio de equidad generacional, entonces, parece destinado no tanto a inspirar la dinámica de una relación entre los que existen y los que existirán, sino a acompañar una alternancia de generaciones que se presenta, de hecho, equitativa; es decir, que satisfaga las necesidades de todos los miembros de una comunidad, presentes y futuras, evitando que los beneficios previstos para unos vayan en detrimento de los demás. O, mejor dicho, hablaremos de una relación entre generaciones en la medida solamente en que implique el acceso a una ficción; es decir, aquella según la cual, entre quien existe y quien existirá se establece, siempre desde la perspectiva de la dimensión temporal del derecho, una forma de convivencia independientemente de la ubicación temporal en la que los individuos alternan su existencia en el tiempo.

Se podrá observar cómo esta idea parece encontrar confirmación en los Tratados de la Unión Europea. El art. 3 TUE, por ejemplo, al afirmar el principio de solidaridad entre los pueblos, declara que este último también implica la solidaridad entre las generaciones, sugiriendo que un principio destinado a inspirar la convivencia pacífica dentro de la comunidad también se refiere a los que aún no existen. Y aún más significativo, en esta dirección, es el Preámbulo de la Carta de los Derechos Fundamentales, donde coloca a la comunidad humana y a las generaciones futuras en el mismo nivel, demostrando cómo el ejercicio de los derechos fundamentales da

lugar a responsabilidades y deberes hacia todos, independientemente de su pertenencia geográfica y de la época en que vivan.

Bien, pensando en la titularidad de los derechos fundamentales y en los significados del principio de solidaridad, parece que la Constitución italiana utilice un léxico adecuado para entender que las generaciones futuras sean parte de la comunidad a la que la Carta dirige sus garantías. Piénsese, en particular, en el art. 2, que, “reconociendo” los derechos inviolables, no sólo los coloca en un tiempo indefinido, sino que, atribuyéndolos al “ser humano”, marca también su universalidad; es decir, en beneficio de todos los tiempos y de todas las generaciones destinadas a vivirlo. De ello se desprende que al hablar de equidad generacional se está evitando el evidenciar la existencia de una relación entre generaciones, al tiempo que se quiere comunicar una necesidad concreta: y esta es, tanto en la comunidad como en la familia, la de observar el futuro y a los que lo vivirán, no como algo ajeno sino como una continuación natural de sí mismos.

# Capitolo I

## I termini della questione: tempo, diritto e principio di equità generazionale

**Sommario:** 1. Premessa. - 2. Il diritto nel tempo. – 2.1. (*segue*) La inter-temporalità del sistema delle fonti: il futuro come dimensione della norma e la rilevanza giuridica dello scorrere del tempo. – 3. Perché (allora) preoccuparsi delle generazioni future? – 4. Il tempo nel diritto. – 5. Il principio di equità generazionale: nozione e suoi ambiti di applicazione. – 5.1. Altre indicazioni di carattere terminologico: “equità”, “responsabilità *di*” e “responsabilità *per*”. – 5.2. (*segue*) la nozione di “generazione” e l’appellativo “generazionale”. – 6. I diritti delle generazioni future tramite il prisma della finzione giuridica. – 6.1. (*segue*) La “soggettività” di chi ancora non esiste. – 6.2. (*segue*) I diritti delle generazioni future. – 6.3. (*segue*) Il rapporto tra generazioni: una convivenza “a-temporale” tramite il criterio della continuità.

### 1. Premessa

«Perché dovrei preoccuparmi delle future generazioni? Che cosa hanno fatto loro per me?». In questa provocatoria domanda attribuita a Groucho Marx possono intravedersi tutte le criticità che accompagnano la riflessione circa la configurazione giuridica della tutela di chi “ancora” non esiste. E ciò vale a partire proprio dal “perché”, ovvero dalle ragioni che dovrebbero condurre ad adottare e assumere, nel tempo presente, decisioni e comportamenti che tengano conto della loro possibile incidenza sull’avvenire e, di conseguenza, dai motivi che dovrebbero ispirare una riformulazione delle stesse al fine di produrre un beneficio, o evitare uno svantaggio, che si rifletta anche in capo a chi “ancora” non esiste<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> 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 pubbliche del presente sull’avvenire e si chiedeva, in particolare, se «può una generazione vincolare le altre che si succederanno per sempre», cit. T. JEFFERSON, *Lettera a J. Cartwright*, 5 giugno 1824, in M. BARBATO, *Thomas Jefferson o della felicità*, Palermo, 1999, 48. La questione ha in seguito trovato cittadinanza nell’ambito delle scienze sociali 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 alla cura del futuro una propria dimensione giuridica.

Ed è proprio l'avverbio temporale che caratterizza l'espressione con cui ci si è appena rivolti alle generazioni future ad assumere una certa rilevanza nell'ambito di questa riflessione: non chi *non* esiste, bensì chi *ancora* non esiste. Nella scelta dell'avverbio, infatti, trova cittadinanza un elemento che sta alla base della presente indagine. Le generazioni future non costituiscono un'"entità" immaginaria, bensì un gruppo di individui che "necessariamente" esisteranno, o quantomeno è auspicabile che esisteranno<sup>2</sup>.

Considerato che ci si rivolge ad individui che *ancora* non esistono, ma che necessariamente esisteranno o dovranno esistere, non può che ritenersi essenziale, nell'economia di queste pagine, una previa riflessione sul tempo<sup>3</sup>. Quest'ultimo, per quanto qui rileva, rappresenta un'incognita, un elemento che, pur potendosi misurare in maniera "precisa", si frappone tra ciò di cui è già possibile avere esperienza e ciò che, appunto, può solo prevedersi; in altri termini, all'interno della riflessione teorico-giuridica che qui ci si propone di affrontare, il tempo assume le sembianze di un ostacolo perché il periodo che intercorre tra il presente e il futuro cui ci si rivolge impedisce di valutare la praticabilità, l'efficacia e la convenienza di qualsiasi decisione che, assunta oggi, si proponga di operare *nel* e *per* il domani<sup>4</sup>.

Proprio il tempo, allora, sarà protagonista delle seguenti riflessioni introduttive, dovendosi lo stesso considerare un elemento imprescindibile degli interrogativi che perimetrano la configurabilità di un modello di tutela delle generazioni future. Più nello specifico, si ritiene che l'indagine non possa che prendere le mosse da un ragionamento che abbia riguardo alla relazione che esiste tra tempo e diritto<sup>5</sup>. Si tenterà di dimostrare, infatti, come sia analizzando questa relazione che possa risponderci al "perché" sia possibile, nonché necessario, configurare giuridicamente una tutela che si rivolga a chi ancora non esiste; anzi, dimostrare

---

<sup>2</sup> Sul punto, si avrà modo di tornare, in maniera più approfondita in più momenti dell'indagine.

<sup>3</sup> Lo studio del tempo ha già trovato ampio spazio nell'ambito delle scienze sociali. In generale, 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 mouvante*, 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.

<sup>4</sup> In seguito si avrà modo di evidenziare come questo "ostacolo" interpretativo sia riconducibile al c.d. "paradosso di Parfit". Cfr. D. PARFIT, *Reasons and persons*, New York, 1984.

<sup>5</sup> Sul punto, cfr. F. OST, *Le temps du droit*, Parigi, 1999.

perché la preoccupazione per le generazioni future si traduca in un obbligo giuridico, oltre che morale<sup>6</sup>.

## 2. Il diritto nel tempo

Con il termine “tempo”<sup>7</sup> si fa qui riferimento al fattore cronologico inteso sia nella sua accezione “statica” che in quella “dinamica”, dove la prima corrisponde al momento esatto in cui si è verificato o prodotto un determinato evento, mentre la seconda rappresenta un “movimento”, ovvero, detto altrimenti, si riferisce al tempo osservato secondo la prospettiva del suo “scorrere”. Ebbene, si sottolinei sin da subito come il diritto vanti un legame inscindibile con il tempo che lo si intenda nell’uno o nell’altro senso<sup>8</sup>.

In linea del tutto generica, infatti, può affermarsi come il tempo rappresenti la dimensione in cui si manifesta qualsiasi tipo di fenomeno, ossia quale “non luogo” in cui i “fatti” accadono e che sul tempo, in un certo senso, si giustificano. Ciò, ovviamente, sembra riscontrare più solide ragioni nella fenomenologia della natura, dove ogni cosa appare scritta secondo un ordine preciso che rispetta, appunto, la scansione cronologica dettata dal tempo; a tal proposito, si pensi all’alternanza del dì alla notte o a quella delle stagioni. In questo caso, il fattore cronologico non solo è conseguenza del fenomeno ma è anche unità di misura dello stesso, nel senso che la sua manifestazione risulta calcolabile o comunque prevedibile proprio facendo riferimento ad una precisa “quantità” di tempo<sup>9</sup>.

Questo sta a significare che “in natura” è talvolta possibile stabilire, con una certa approssimazione, la manifestazione di un evento futuro, non solo nell’*an* e nel *quomodo*, ma anche nel *quando*<sup>10</sup>. In tal senso, oltre agli esempi già proposti, si rifletta sul fenomeno che può osservarsi avvicinando dell’acqua allo stato liquido ad una fonte di calore: in un lasso di tempo calcolabile, l’acqua, acquisita una data temperatura,

---

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> Sul punto, cfr. M. DORATO, *Che cos’è il tempo?*, Roma, 2013.

<sup>8</sup> Cfr. T. MARTINES, *Prime osservazioni sul tempo nel diritto costituzionale*, in AA.VV., *Scritti in onore di S. Pugliatti*, III, Milano, 1978, p. 810. Cfr. anche M. HEIDEGGER, *Essere e tempo*, Napoli, 1998.

<sup>9</sup> Cfr. C. ROVELLI, *L’ordine del tempo*, Milano, 2017.

<sup>10</sup> In generale, si rinvia agli studi sulla teoria della relatività. Su tutti, cfr. A. EINSTEIN, *Die Grundlage der allgemeinen Relativitätstheorie*, in *Annalen der Physik*, 49, 1916, 769-822.

giungerà ad ebollizione ovvero passerà allo stato aeriforme<sup>11</sup>. Questa prevedibilità è la conseguenza dell'“esattezza” che contraddistingue i metodi di alcune scienze (la matematica, in particolare, o la fisica, come nell'ultimo esempio proposto) o che si rinviene in altre scienze (quelle astronomiche, per esempio) al momento di spiegare alcuni fenomeni ricorrendo proprio ai metodi che discendono dalle scienze esatte.

Tutto cambia, evidentemente, se da queste ultime si passa alle scienze sociali. L'esattezza con cui è possibile calcolare e verificare determinati fenomeni naturali non è riproducibile nell'ambito di una riflessione che assuma come termine di riferimento le vicende e i comportamenti umani, ovvero l'individuo inteso non solo quale essere vivente ma anche come «animale sociale»<sup>12</sup>. Per quanto la natura (cui ci si rivolge in senso generico) eserciti un'influenza sull'uomo e sia a sua volta influenzata dalle attitudini e abitudini di quest'ultimo, è chiaro che uno studio di qualsiasi tipo volto ad analizzare, in senso ampio, la “società” obblighi a ricorrere a criteri o conoscenze di vario tipo, come per esempio quelli di carattere economico, culturale o politico<sup>13</sup>. In altri termini, l'“esattezza” che contraddistingue l'analisi di alcuni fenomeni viene sostituita dagli impulsi e dalle passioni dell'individuo oppure, collocando la riflessione nell'ambito giuridico, dalle scelte assunte da un soggetto privato al momento di regolare i propri interessi o da un'entità pubblica dinanzi all'adozione di una decisione che rivolga i propri effetti alla comunità su cui esercita i propri poteri.

Ciò non significa, naturalmente, che i “moti” umani siano determinati da una totale irrazionalità, ma rappresenta, al contrario, l'impossibilità di calcolarne l'andamento e soprattutto prevederne in maniera esatta le evoluzioni nel corso di un arco temporale più o meno esteso. Secondo questa prospettiva, il tempo finisce con l'adempiere una funzione diversa o comunque “spiegare” e “giustificare” i fenomeni strettamente sociali (e appunto umani) in maniera alternativa. In questo ambito, infatti, il fattore cronologico acquisisce un valore specifico nella sua dimensione “passata”, nella misura in cui quanto già è accaduto aiuta (o potrebbe aiutare) a

---

<sup>11</sup> Cfr. C. ROVELLI, *Sette brevi lezioni di fisica*, Milano, 2014.

<sup>12</sup> La nozione di «animale sociale» si rinviene ne *La Politica* di Aristotele. Sul tema, tra gli altri, cfr. J. RITTER, *Metafisica e politica. Studi su Aristotele e Hegel*, trad. it., Marietti, Genova, 1983; E. BERTI, *Il pensiero politico di Aristotele*, Roma-Bari, 1997; W. KULLMAN, *Il pensiero politico di Aristotele*, trad. it., Guerini, Milano, 1992; G. BIEN, *La filosofia politica di Aristotele*, trad. it., Bologna, 1985.

<sup>13</sup> 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.

comprendere quanto avviene nel tempo presente o a supporre cosa potrebbe accadere nell'avvenire<sup>14</sup>.

Ebbene, la riflessione giuridica si colloca in questo contesto ma con una peculiarità, giacché all'“esattezza” della scienza sostituisce la “certezza” del diritto. E per quanto sembrerebbe esserci una parziale sovrapposizione tra i due concetti, “certezza” ed “esattezza” si distinguono in realtà proprio sulla base di un criterio per così dire cronologico: mentre il primo poggia esclusivamente sull'esistenza di una regola preesistente, il secondo, pur conoscendo e rispettando una regola, ne garantisce la prevedibilità, ovvero la futura e, appunto, “esatta” riproduzione. Detto in altri termini, l'“esattezza” sembra proseguire lì dove la “certezza”, non rinvenendo un sostegno idoneo ad assicurare la sopravvivenza della regola, sembra venire meno<sup>15</sup>.

## **2.1. (segue) La inter-temporalità del sistema delle fonti: il futuro come dimensione della norma e la rilevanza giuridica dello scorrere del tempo**

Sulla scorta di queste considerazioni, il legame tra diritto e tempo dimostra (almeno in linea di principio) delle criticità al momento di rivolgere l'attenzione all'avvenire. «Del domani non v'è certezza»<sup>16</sup> e 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. Tuttavia, nonostante ciò che “ancora” non esiste sembri costituire un elemento estraneo al diritto e quindi fuori dalla portata degli strumenti di cui questo dispone, la scienza giuridica sembra dirigere il suo sguardo principalmente al futuro, il quale finisce con il costituire la principale dimensione in cui il diritto opera<sup>17</sup>.

Per affermare ciò, si inizi con il ricordare come alcune teorie giuridiche riconducano la ragione principale della nascita degli ordinamenti alla funzione di

---

<sup>14</sup> In questo senso, in H. JONAS, *Il principio responsabilità. Un'etica per la civiltà tecnologica*, ed. it. a cura di P. P. PORTINARO, Torino, 2009, 143, si legge che «la teoria marxista, in quanto teoria globale della storia, di quella precedente e di quella avvenire, definisce il futuro all'unisono con la spiegazione del passato sulla base di un principio omnicomprensivo, vale a dire come quella parte del tutto che, dopo quanto è già accaduto, deve ancora venire».

<sup>15</sup> In merito a queste riflessioni, e in particolare al concetto di certezza del diritto, si rinvia a J. ESTEVE PARDO, *El desconcierto del Leviatán. Política y derecho ante las incertidumbres de la ciencia*, seconda edizione, Madrid-Barcelona-Buenos Aires-Sao Paulo, 2013.

<sup>16</sup> Come è noto, così recitava Lorenzo de' Medici nel 1490.

<sup>17</sup> Cfr. F. OST, *Le temps du droit*, cit., 39 ss.

questi ultimi di garantire la sopravvivenza dell'individuo<sup>18</sup>. Infatti, in una società primordiale e "disordinata", in cui ciascuno tende ad imporre le proprie esigenze senza tener conto di quelle altrui, il sopraggiungere del diritto serve proprio a disporre un ordine capace di garantire una pacifica convivenza tra tutti i consociati. E ciò grazie al meccanismo del bilanciamento, in forza del quale nessun interesse individuale prevale sugli altri a meno che non sia ritenuto in concreto prevalente da una norma o da un organo a ciò deputato<sup>19</sup>.

La sopravvivenza, appunto, ossia la "vita futura" è ciò che il diritto tende a garantire o comunque ciò per cui il diritto opera all'interno della società: dettare un ordine lì dove non c'era, ponendo le basi utili a promuovere una pacifica convivenza tra coloro che sono chiamati a rispettarlo. Infatti, pur poggiandosi su un'esigenza preesistente, quindi riconducibile ad un tempo già trascorso o ancora attuale, la norma giuridica opera *nel* futuro, rispondendo a quell'esigenza tramite una regola che possa soddisfarla producendo i suoi effetti nel tempo, ovvero a partire dal momento in cui la norma entra in vigore.

A tal riguardo, si ricordi quanto disposto dall'art. 11 delle Disposizioni sulla legge in generale, dove si afferma espressamente che «la legge non dispone che per l'avvenire» e «non ha effetto retroattivo»<sup>20</sup>. L'evoluzione (e in un certo senso la costruzione) dell'ordinamento giuridico è quindi tutta proiettata al futuro ed è *nel* futuro che il diritto detta e disegna un ordine. La "certezza" non costituisce, pertanto, un limite alla tensione del diritto verso l'avvenire, bensì una conferma di questa tensione. E nonostante la sua origine si rinvenga in un momento preciso, destinato quindi ad arrestarsi ed esaurirsi in un tempo passato, la norma giuridica opera nell'avvenire perché è lì che la sua applicazione è destinata a verificarsi<sup>21</sup>.

È proprio ragionando in questi termini che autorevole dottrina afferma come il legislatore rappresenti l'«uomo del futuro», da contrapporre al giudice, «uomo del

---

<sup>18</sup> La principale suggestione di queste considerazioni è costituita dalla lettura del *Leviatano* di HOBBS. Sul punto, per un commento critico, si rinvia a F. M. DE SANCTIS, "Luoghi" e "tempi" del pensiero giuridico, Napoli, 2010, 88 ss.

<sup>19</sup> In generale, G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Torino, 1992; cfr. ID., *La "costituzionalizzazione" dell'ordinamento italiano*, in *Ragion pratica*, 11, 1998; R. BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1992; K. LARENZ, *Storia del metodo nella scienza giuridica*, Milano, 1970, 65-82.

<sup>20</sup> Si rinvia, in generale, alla manualistica di diritto costituzionale.

<sup>21</sup> In generale, cfr. J. F. SÁNCHEZ BARRILAO, *De la ley al reglamento delegado. Deslegalización, acto delegado y transformaciones del sistema de fuentes*, Cizur Menor, 2015.

passato», e al potere esecutivo, «uomo del presente»<sup>22</sup>. 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»<sup>23</sup>, l'opera del legislatore, pur stando sul «terreno del presente», «riguarda il futuro e lo anticipa»<sup>24</sup>.

Tuttavia, nonostante rivolga la sua efficacia all'avvenire, la norma si fonda su un'esigenza che in futuro potrebbe non risultare più attuale; o meglio, detto in altri termini, l'ordine dettato da una norma potrebbe risultare in futuro incapace di rispondere in maniera efficace ad una nuova necessità o a quella medesima esigenza, che, mutando nel corso del tempo, non fa che sollecitare nuovi interventi legislativi volti ad aggiornarne il contenuto.

A ben vedere, però, è proprio nelle tecniche adottate dai sistemi normativi per garantire la dinamicità degli ordinamenti giuridici che si rinviene un ulteriore elemento capace di confermare la tensione al futuro del diritto<sup>25</sup>. Si pensi, in particolare, al criterio cronologico quale strumento di risoluzione delle antinomie e, di conseguenza, all'abrogazione come effetto della sua applicazione<sup>26</sup>. 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 quelle di chi aveva legiferato in precedenza<sup>27</sup>; la prevalenza della norma più recente, infatti, è «la

---

<sup>22</sup> «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*, cit., 810.

<sup>23</sup> 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.

<sup>24</sup> T. MARTINES, *Prime osservazioni sul tempo*, cit., p. 810.

<sup>25</sup> La bibliografia sul tema delle fonti del diritto è particolarmente ampia. Qui si rinvia, su tutti, a V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, *L'ordinamento costituzionale italiano (Le fonti normative)*, Padova, 1993.

<sup>26</sup> 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 de interpretación del artículo 9.3 de la Constitución*, Madrid, 2008.

<sup>27</sup> Oltre che nelle c.d. preleggi, il principio della irretroattività delle leggi trova cittadinanza anche nell'art. 25, co. 2, della Costituzione italiana, il quale afferma che «nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso».

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»<sup>28</sup>.

Sempre con riferimento alla produzione del diritto, in realtà, il valore giuridico dello scorrere del tempo lo si nota in maniera ancora più evidente nelle vicende di produzione, per così dire, “spontanea”<sup>29</sup>. Lì dove, cioè, non si registra, almeno in una fase iniziale, l’intervento del legislatore e quindi la “formalizzazione” della regola sotto forma di norma. Ci si riferisce, naturalmente, alle fonti fatto e, più nello specifico, alla consuetudine. Quest’ultima, infatti, «si risolve in una serie di atti (o più esattamente, di comportamenti) posti in essere da una molteplicità di soggetti sparsi nello spazio e nel tempo: ciascuno dei quali ha pur voluto il comportamento puntuale, dal cui ripetersi generalizzato nasce la consuetudine (e la norma)»<sup>30</sup>.

Si ricordi, infatti, come la consuetudine si componga di un duplice elemento costitutivo, uno di natura “soggettiva” o “spirituale” e l’altro di natura “materiale”. Il primo corrisponde con la c.d. *opinio iuris*, ovvero il convincimento, da parte di una determinata comunità, che un dato comportamento sia giuridicamente obbligatorio. Ma ciò non vale per qualsiasi comportamento, bensì solo per quello ripetuto in un tempo sufficientemente lungo e diffuso da “giustificare” il convincimento dei consociati. È quest’ultimo l’elemento “materiale” (la cosiddetta *diuturnitas*) che consiste nella ripetizione costante ed uniforme di una condotta durante un determinato periodo. In altri termini, proprio lo scorrere del tempo è elemento imprescindibile perché una consuetudine venga a configurarsi<sup>31</sup>.

### 3. Perché (allora) preoccuparsi delle generazioni future?

La risposta al “perché” preoccuparsi delle generazioni future risiede in queste riflessioni sul rapporto tra tempo e diritto, o meglio, sulla dimensione del diritto nel tempo. Dal constatare che tale dimensione corrisponda con il futuro (perché è *al* futuro che la produzione del diritto si rivolge ed è *nel* futuro che il diritto normalmente opera), infatti, non può che farsi discendere un obbligo di tener conto di, e dunque

---

<sup>28</sup> Cit. R. BIN-G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, 2020, p. 343.

<sup>29</sup> Cfr. G. MIELE, *Profilo della consuetudine nel sistema delle fonti del diritto interno*, in *Stato e diritto*, 1943.

<sup>30</sup> Cfr. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., 180.

<sup>31</sup> Cfr. N. BOBBIO, *La consuetudine come fatto normativo*, Torino, 2010.

tutelare, anche coloro che ancora non esistono al momento di adottare decisioni pubbliche<sup>32</sup>. E tale obbligo, pertanto, assume i connotati di un principio non solo morale, ma anche giuridico<sup>33</sup>.

Per quanto la riflessione sulla configurabilità dei «diritti di domani»<sup>34</sup> (su cui ci si soffermerà in seguito) continui a caratterizzarsi per evidenti elementi di criticità, non c'è dubbio che la norma, operando appunto nel futuro, già incida (positivamente o negativamente) sui diritti e gli interessi delle generazioni future<sup>35</sup>. Di conseguenza, il problema della titolarità di queste situazioni soggettive in capo a chi ancora non esiste sembra venir meno nel momento in cui si ragiona dalla prospettiva dei meccanismi che governano il sistema delle fonti in relazione al tempo. Anzi, si potrebbe affermare che la necessità di configurare in termini giuridici la situazione soggettiva degli individui che comporranno le future generazioni sia proprio una conseguenza di ciò, considerato che i loro diritti e i loro interessi acquisiscono rilevanza giuridica nel momento in cui sono già destinatari delle (e dunque “soggetti” alle) leggi del presente.

Rispondendo al “perché”, inoltre, sembra darsi una parziale risposta anche al “come” tutelare il futuro. Ciò vale, infatti, perlomeno per quanto riguarda lo strumento, sempre considerando che il diritto, per sua stessa natura, già opera *nel* futuro. Questione distinta, tuttavia, è comprendere come il diritto possa operare *per* il futuro, ovvero, partendo dal presupposto che la norma giuridica si rivolge all'avvenire, ci si domanda come orientare la produzione giuridica in modo tale che, pur trovando la sua origine nel tempo presente, possa generare benefici anche a vantaggio delle generazioni future.

---

<sup>32</sup> *Infra* si avrà modo di evidenziare come questa considerazione corrisponda ad orientamenti espressi dalla giurisprudenza costituzionale.

<sup>33</sup> Cfr. F. OST, *Le temps du droit*, cit., 45 ss.

<sup>34</sup> 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.

<sup>35</sup> Nel corso della trattazione si avrà modo di riflettere sulla possibilità di considerare le generazioni future titolari di diritti. Ciononostante, vuole sottolinearsi sin da subito come la questione che qui rileva prescinda dall'esistenza attuale di situazioni soggettive ma vuole esclusivamente affermarsi come la norma giuridica, per sua stessa natura, si presenti idonea ad incidere sui diritti di chi ancora non esiste, e quindi al di là del fatto che possano definirsi già propriamente diritti.

#### 4. Il tempo nel diritto

La questione appena posta sembra invertire i termini della riflessione circa il rapporto tra diritto e tempo. Infatti, se fino ad ora si è ragionato sulla dimensione del diritto nel tempo, adesso ci si vuole interrogare su quale sia la dimensione del tempo nel diritto, ovvero in che modo il tempo (e nello specifico il futuro) possa considerarsi un “contenuto” del diritto.

Anche in questa prospettiva, in realtà, non mancano esempi utili a dimostrare come il tempo (e quindi la sua dimensione futura) vanti una stretta connessione con le dinamiche dell’ordinamento giuridico. Più nello specifico, tenendo conto dell’intenzione della presente indagine, rileva come il far discendere l’acquisizione della titolarità di un diritto dallo “scorrere del tempo” si presenti come un’ipotesi praticabile, in quanto il “decorso” del tempo può incidere sulla conservazione, modificazione o acquisizione di un diritto, così come sulla decadenza di una pretesa o sulla validità di una norma. Tale considerazione può dimostrarsi alla luce di elementi che discendono da tutte le branche dell’ordinamento.

Nell’ambito del diritto costituzionale<sup>36</sup>, 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<sup>37</sup>. 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<sup>38</sup>, 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<sup>39</sup>.

---

<sup>36</sup> Non può che rinviarsi ancora, in generale, a T. MARTINES, *Prime osservazioni sul tempo nel diritto costituzionale*, cit. Cfr. anche L. CUOCOLO, *Tempo e potere nel diritto costituzionale*, Milano, 2009.

<sup>37</sup> Sui temi in oggetto si rinvia, in generale, alla manualistica di Diritto costituzionale.

<sup>38</sup> 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.

<sup>39</sup> 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 survey*, 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..

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”<sup>40</sup>; ciò soprattutto in materia di successione testamentaria<sup>41</sup>, 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<sup>42</sup>.

Ed è proprio 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<sup>43</sup>.

---

<sup>40</sup> 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.

<sup>41</sup> 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.

<sup>42</sup> 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 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.

<sup>43</sup> 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. Su questo tema, si rinvia anche a H. Kelsen, *Lineamenti*, cit., 132.

## 5. Il principio di equità generazionale: nozione e suoi ambiti di applicazione

È proprio sulla base di quest'ultima considerazione che si vuole iniziare a ragionare sulla costruzione di un principio che, nell'ambito della sfera pubblica, sia capace di ispirare le scelte del decisore politico e, in generale, l'attività degli organi costituzionali affinché formulino le proprie scelte in funzione degli effetti di lungo periodo che le stesse sono idonee a produrre, tenendo conto, quindi, anche dei diritti di chi, pur non esistendo ancora, sarà soggetto a questi effetti<sup>44</sup>.

Ebbene, la formulazione di questo principio vuole qui declinarsi tramite l'espressione "equità generazionale", in forza della quale ogni generazione è tenuta a sfruttare le risorse disponibili in modo tale da non compromettere la possibilità delle generazioni future di sfruttare quelle stesse risorse<sup>45</sup>. Tale definizione, posta alla base del c.d. sviluppo sostenibile, richiama l'esigenza di configurare un modello di gestione delle risorse del Pianeta che permetta di evitare (o comunque ridurre) l'impatto negativo che le attuali decisioni politiche potrebbero generare in futuro<sup>46</sup>.

La nozione di equità generazionale appena suggerita, in realtà, obbliga l'interprete a riflettere sul significato dei singoli termini che la compongono. In questa prospettiva, giova sin da subito evidenziare come il concetto di "risorsa" (nonché la generica allusione ad un "modello di gestione" delle risorse disponibili) sia qui richiamato nella sua "neutralità". Detto altrimenti, la genericità dei concetti utilizzati è dovuta alle molteplici sembianze che può assumere la riflessione sulla tutela delle generazioni future e sul principio chiamato ad ispirarne la configurazione<sup>47</sup>. Quest'ultimo, infatti, pur collocandosi tradizionalmente nell'ambito della salvaguardia

---

<sup>44</sup> Cfr. J. C. TREMMEL, *A Theory of Intergenerational Justice*, Londra, Routledge, 2009.

<sup>45</sup> «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, op. cit..

<sup>46</sup> In più momenti si avrà modo di riflettere sulla nozione di sostenibilità e sviluppo sostenibile. Per ora, si rinvia a U. BEYERLIN, *Sustainable development*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2013.

<sup>47</sup> In generale, cfr. M. CARTABIA-A. SIMONCINI (a cura di), *La sostenibilità della democrazia nel XXI secolo*, Bologna, Il Mulino, 2010. Sul punto, si consenta un rinvio anche a G. PALOMBINO, *La configuración jurídica del principio de equidad generacional: ¿hacia una democracia sostenible?*, in *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n. 33, 2020

dell'ambiente e dei modelli di sfruttamento delle risorse naturali, può essere declinato secondo molteplici punti di vista<sup>48</sup>.

La scelta di riferirsi al concetto di “risorsa” sottolineandone la neutralità è, pertanto, frutto di una specifica esigenza, e cioè quella di rendere evidente la complessa natura del “rapporto” tra generazioni, un approccio di questo tipo dovendosi ritenere maggiormente conforme all'intenzione di ricostruire una teoria “generale” in tema di tutela di chi ancora non esiste. È proprio a questo, d'altronde, che mira la configurazione e la conseguente applicazione di un principio, considerato che quest'ultimo corrisponde ad una regola dalla portata generale che, specialmente se proiettato in un impianto costituzionale, possa fungere da generale parametro dell'ordinamento<sup>49</sup>.

Ciononostante, al fine di intendere quando, nello studio del diritto, emerga una “questione generazionale” o, detto altrimenti, in quali circostanze l'equità generazionale debba (o possa) essere dedotta come paradigma del ragionamento giuridico, risulta utile introdurre una riflessione circa gli ambiti della conoscenza tradizionalmente coinvolti nello studio del tema<sup>50</sup>.

Sul piano logico, è evidente come l'attenzione per chi ancora non esiste sorga ogniqualvolta una decisione attuale sia idonea a proiettarsi lungo un arco temporale tanto ampio da trasferire i suoi effetti anche alle generazioni future (ovvero a coloro che vivranno nell'avvenire). Si badi bene come gli “effetti” qui richiamati non abbiano alcun tipo di connotazione, ma, al pari del già menzionato concetto di “risorsa”, sono anch'essi trattati alla stregua di termini del tutto generici. In linea di principio, infatti, vuole evidenziarsi come questi effetti possano essere tanto vantaggiosi quanto svantaggiosi o, in alternativa, sostanzialmente “imparziali” rispetto ai diritti, gli interessi e le esigenze di chi “esisterà”. Si parla di effetti, pertanto, quali logica conseguenza di una causa, quest'ultima intesa nella sua natura di decisione o

---

<sup>48</sup> 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.

<sup>49</sup> Un principio, per sua stessa natura, «si limita a prescrivere un orientamento da seguire, una tendenza da rispettare, un valore che richiede di essere preso in considerazione», cit. M. IOVANE, *La participation de la société civile à l'élaboration et à l'application du droit international de l'environnement*, in *Revue générale de droit international public*, 112, 2015, 3, 492; la sua applicazione, dunque, «esige concretizzazione, e anzi “applicare” un principio consiste precisamente nel concretizzarlo», cit. R. GUASTINI, voce *Principi di diritto*, in Dig. disc. priv. - Sez. civ., Agg., Torino, 2011, 686 ss.

<sup>50</sup> In generale, cfr. 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.

attitudine; effetti, cioè, che in assenza della relativa causa non si sarebbero prodotti, in quanto risultato, appunto, di una decisione adottata in passato o di una attitudine previamente assunta<sup>51</sup>.

Riprendendo quanto già osservato nei paragrafi introduttivi, d'altronde, una riflessione di questo tipo non gode di un inequivocabile riscontro nel linguaggio delle scienze sociali così come avviene nell'ambito di quelle esatte. E ciò perché non è possibile valutare con esattezza, *ex post*, l'originaria causa di un fenomeno di cui si ha esperienza solo in un dato momento, ossia nel tempo presente. Le dinamiche di natura sociale (tra cui, naturalmente, si includono anche quelle strettamente connesse alla scienza giuridica) corrispondono al risultato di molteplici fattori, a volte non tutti evidenti, o almeno non nell'immediato, e che spesso non agiscono individualmente bensì in maniera congiunta e coordinata<sup>52</sup>.

A tal proposito, è solamente una l'area normativa (e, più in generale, l'ambito di studio) in cui tale riflessione, per così dire, sembra perdere di validità. Ci si riferisce, invero, alla salvaguardia dell'ambiente e ai modelli di sfruttamento delle risorse naturali. Non è un caso, infatti, che proprio in questo ambito la riflessione giuridica circa la tutela delle generazioni future abbia trovato la sua principale collocazione e ciò perché uno studio su questo specifico settore non può prescindere da quanto osservato attraverso la prospettiva delle scienze naturali<sup>53</sup>. I criteri che caratterizzano lo studio di queste ultime, infatti, risultano idonei a calcolare con una certa precisione gli effetti che decisioni adottate o attitudini assunte nel tempo attuale potrebbero generare in futuro<sup>54</sup>.

---

<sup>51</sup> In generale, cfr. H. JONAS, *Das Prinzip Verantwortung*, H. JONAS, *Das Prinzip Verantwortung. Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation*, Insel Verlag, Insel, Frankfurt-Main, 1979.

<sup>52</sup> Da qui, d'altronde, il problema della non identità sottolineato da D. PARFIT, *Reasons and persons*, cit., 381 ss..

<sup>53</sup> Pur sottolineando sin da subito come ci si tornerà in seguito, vuole sottolinearsi come i criteri della sostenibilità non avrebbero potuto non rintracciare una collocazione privilegiata proprio in materia di salvaguardia dell'ambiente, considerato che la cura del futuro risulta intrinseca a quest'ultima, e ciò in funzione sia del tipo di programmazione che dell'efficacia (prevista o comunque auspicata) delle misure adottate per rendere effettive garanzie di questo tipo. Se si ha riguardo alla risorsa "naturale" nel suo significato più ampio, ossia quale espressione delle generali condizioni di vita degli esseri umani, tenuto conto che la sopravvivenza di questi ultimi dipende anche dal benessere dell'ambiente in cui vivono e vivranno, lo scopo degli strumenti adottati in materia ambientale è quello di generarne una corretta conservazione. Cfr. P. BIRNIE-A. BOYLE, *International Law and the Environment*, Oxford, 2002.

<sup>54</sup> 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 di investimenti volto a determinare una conversione "sostenibile" del sistema economico-produttivo del vecchio

D'altra parte, la riflessione cambia se si fa riferimento ad ambiti dove gli effetti futuri di una decisione o comportamento attuale sono difficilmente calcolabili previamente poiché esposti a fattori di maggiore incertezza. Ad esempio, pur collocandosi anch'esso nell'ambito della ricerca strettamente scientifica e più nello specifico tecnologica, si pensi al tema dell'intelligenza artificiale. Una presenza sempre maggiore di quest'ultima all'interno della società e la sempre più significativa interrelazione tra le macchine e l'uomo, è destinata a generare un impatto rilevante sulle generazioni future. Il mondo che si conosce oggi è destinato, in questo senso, a cambiare (e sta già cambiando) proprio sulla scorta di quell'evoluzione tecnologica che, già al giorno d'oggi, ha preso forma<sup>55</sup>.

A ciò potrebbe opporsi, in realtà, l'idea in base alla quale l'IA sia "già tra noi"<sup>56</sup>, ma è fuori di dubbio che la sua evoluzione si stia muovendo in modo talmente rapido da risultare praticamente impossibile una esatta previsione circa cosa la ricerca riservi per il futuro e, soprattutto, in che modo ciò andrà ad influire sulle complesse dinamiche sociali così come, di conseguenza, sulle risposte del diritto dinanzi alle stesse<sup>57</sup>. Solo per dare un'idea, si rifletta su come l'IA possa determinare un impatto sul mercato del lavoro o favorire, come d'altronde già sta avvenendo, un

---

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.

<sup>55</sup> In materia di intelligenza artificiale, si rinvia a D. MESSINA, *Online platforms, profiling, and artificial intelligence: new challenges for the GDPR and, in particular, for the informed and unambiguous data subject's consent*, in *MediaLaws*, 2, 2019.

<sup>56</sup> «Artificial intelligence (AI) is already part of our lives – it is not science fiction. From using a virtual personal assistant to organise our working day, to travelling in a self-driving vehicle, to our phones suggesting songs or restaurants that we might like, AI is a reality», cit. Commissione europea, *Artificial Intelligence for Europe*, Com/2018/237.

<sup>57</sup> La necessità di riflettere sul futuro e dunque sull'esigenza di individuare meccanismi che accompagnino il processo democratico verso la cura dell'avvenire, dipende da più fattori, da considerarsi tutti, in qualche modo, "derivati" della modernità. Tra questi rientra, senza dubbio, l'estrema accelerazione del susseguirsi dei processi (sociali, economici e soprattutto tecnologici) che sta caratterizzando il XXI secolo. In maniera strettamente connessa a questo aspetto, vi è un elemento ulteriore, ovvero la capacità, sempre più incisiva, dell'essere umano di dirigere (o dirottare) questi processi al punto da generare un impatto irreversibile (di qualsiasi "segno" esso sia) sui tempi che verranno. Il diritto non può restare indifferente a questo fenomeno, e ciò soprattutto quando le conseguenze negative sul futuro di una scelta adottata "oggi" siano tendenzialmente prevedibili, laddove la possibilità di "prevedere" tali effetti è ancora una volta merito delle conoscenze e degli strumenti offerti dalla modernità. In generale, cfr. F. BALAGUER CALLEJÓN, *Redes sociales, compañías tecnológicas y democracia*, in *ReDCE*, 32, 2019, dove si riflette sullo sviluppo della tecnologia proprio tenendo conto dell'accelerazione del tempo quale fattore determinante.

aggiornamento del principio della responsabilità, destinato ad assumere forme ulteriori e sempre diverse da quelle che si conoscono attualmente<sup>58</sup>.

Riflessione in parte connessa con quella dell'IA riguarda la biotecnologia e, in maniera consequenziale, la bioetica. Ci si domanda, per esempio, fino a che punto lo sviluppo della tecnica potrà essere di sostegno alla sopravvivenza dell'uomo e secondo quali criteri, in futuro, si valuteranno la compatibilità degli strumenti volti a raggiungere tale scopo con il modello di società che si andrà delineando, oltre che con i parametri etici che tale modello genererà. Anche in questo caso, l'impatto che tale evoluzione avrà sul futuro, per quanto sia imprevedibile, è al tempo stesso ipotizzabile, considerato che già nel tempo presente si sta assistendo, sul punto, ad un elevato grado di evoluzione<sup>59</sup>.

Al di là delle questioni più strettamente scientifiche, uno spazio di particolare interesse nella riflessione sul principio di equità generazionale è occupata dal tema della cultura, intesa in tutte le sue dimensioni. Si pensi, per esempio, al diritto allo studio e all'accessibilità all'istruzione, da quella primaria a quella superiore, nonché alla loro importanza sul piano della cura del futuro, costituendo forse il primo strumento che l'ordinamento predispone nell'ottica di produrre un beneficio a vantaggio dei tempi avvenire. E, sempre in tema di cultura, si rifletta anche 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»<sup>60</sup> delle comunità che le hanno precedute<sup>61</sup>.

Per concludere questa approssimativa indicazione dei vari ambiti di studio riconducibili al principio di equità generazionale, non può tralasciarsi, infine, la riflessione sul tema, per così dire, economico. Per ora in termini del tutto generici, si

---

<sup>58</sup> Cfr. G. MARZANO, *Intelligenza artificiale e mercato del lavoro: il recente dibattito americano*, in *Economia & lavoro*, 2, 2016, 159-180.

<sup>59</sup> In linea del tutto generale, cfr. L. CHIEFFI, *Ricerca scientifica e tutela della persona. Bioetica e garanzie costituzionali*, Napoli, ESI, 1993; A. PAPA, *La tutela multilivello della salute nello spazio europeo: opportunità o illusione?*, in *federalismi.it*, n. 4, 2018; F. M. BOMBILLAR SÁENZ-A. PÉREZ MIRAS, *El derecho a la protección de la salud desde una perspectiva multinivel y de derecho comparado*, in *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, n. 25, 2015, 299-331.

<sup>60</sup> Si rinvia al testo dell'art. 2 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

<sup>61</sup> Sul tema, si avrà modo di tornare in seguito. In generale, 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.

sottolinei come la dottrina abbia da tempo intercettato i profili di una ulteriore prospettiva di analisi del tema delle generazioni future tenendo conto delle decisioni di spesa e della conseguente produzione di debito pubblico, ovvero come quest'ultimo, trasferendosi ai tempi avvenire, possa tradursi in un costo che le generazioni future saranno tenute a pagare<sup>62</sup>.

### **5.1. Altre indicazioni di carattere terminologico: “equità”, “responsabilità *di*” e “responsabilità *per*”**

Sempre avendo riguardo alla definizione precedentemente individuata, altro termine che merita di essere analizzato (anche in relazione alla stessa scelta di utilizzarlo) è quello di “equità”<sup>63</sup>. Con quest'ultimo, almeno in termini del tutto generali, bisogna qui intendere la pari condizione in cui due o più soggetti si collocano rispetto a un determinato parametro; o meglio, può intendersi la pari opportunità di cui due o più soggetti godono rispetto al raggiungimento di uno stesso scopo o utilità. In questa sede, naturalmente, i “soggetti”<sup>64</sup> a cui ci si riferisce coincidono con la generazione presente, da un lato, e quelle future, dall'altro, per ora richiamate in termini del tutto generici<sup>65</sup>.

Il principio di equità, pertanto, è qui trattato alla stregua di un criterio volto a determinare una “giustizia” di carattere redistributivo, ovvero determinare un'allocazione equa delle risorse disponibili tra la generazione attuale e quelle future<sup>66</sup>. La definizione prima richiamata, infatti, sottintende proprio questo, lì dove con il termine “risorsa” si fa riferimento alla generalità dei beni o utilità la cui riduzione o il cui deterioramento potrebbero ledere, nei tempi avvenire, i diritti o interessi di chi

---

<sup>62</sup> «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.

<sup>63</sup> Sulla nozione di “equità”, cfr. V. FROSINI, voce *Equità (nozione)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1966, 69-82.

<sup>64</sup> Il virgolettato, evidentemente, è dovuto alla possibilità di definire tali i componenti delle generazioni future. *Infra* si tenterà di spiegare in che senso possa accedersi ad una tale configurazione.

<sup>65</sup> In questo senso, v. E. BROWN WEISS, *Intergenerational equity*, cit., 2 ss.

<sup>66</sup> Cfr. U. BEYERLIN, *Sustainable development*, cit., 3.

esisterà. Con le espressioni “allocazione” e “distribuzione”, pertanto, vuole intendersi proprio la programmazione di un ricorso ponderato a tali risorse, tale da consentirne il godimento anche nel futuro<sup>67</sup>.

Utilizzare il termine “equità”, tuttavia, potrebbe sembrare il frutto di una precisa intenzione. La letteratura giuridica, infatti, sempre riflettendo sulla cura dei diritti delle generazioni future, fa spesso ricorso anche al termine “responsabilità”<sup>68</sup>, ragion per cui si ritiene necessario specificare, in questa sede, quale sia la posizione assunta rispetto all’uso dell’uno piuttosto che dell’altro termine. Entrambi i concetti, a dire il vero, assumono le sembianze di minimi comuni denominatori nell’ambito di uno studio dedicato all’impatto negativo delle scelte pubbliche sul futuro, non rappresentando necessariamente prospettive alternative da cui osservare il tema oggetto della presente indagine.

La scelta di utilizzare principalmente il termine “equità” discende, come si vedrà meglio in seguito, dal vocabolario adottato dalla giurisprudenza costituzionale<sup>69</sup>, la quale, “deducendo” tale principio dalla lettera della Carta del ’48, tratta la formula *equità* alla stregua di un sinonimo di *mutualità* e, soprattutto, *solidarietà*<sup>70</sup>. L’accezione

---

<sup>67</sup> 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.

<sup>68</sup> In generale, cfr. R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008.

<sup>69</sup> V. sentenza n. 18 del 2019.

<sup>70</sup> È nella sfera della solidarietà tra i popoli che i Trattati dell’Unione europea sembrano collocare una declinazione del tutto nuova (nel senso che è estranea, almeno sul piano testuale, a

utilizzata dalla Corte, d'altronde, non esclude il ricorso al concetto di "responsabilità"<sup>71</sup>, il quale, anzi, può talvolta considerarsi sovrapponibile o consequenziale a quello di "equità". In questa direzione, però, è necessario distinguere a seconda che si parli di "responsabilità" nella configurazione di "responsabilità *di*" o di "responsabilità *per*". La differenza tra le due accezioni è sostanziale.

Mentre la prima accezione verrà utilizzata nel corso dell'indagine quale sinonimo del termine "equità"<sup>72</sup>, la "responsabilità *per*" implica che già si sia verificato un danno a discapito *di qualcosa* o *qualcuno*, e nel caso di specie delle generazioni future. Così utilizzato, infatti, il termine "responsabilità" fa riferimento ad una patologia che si innesca nelle dinamiche di un rapporto, che per quanto qui rileva è quello tra generazioni, ovvero sottintende l'accertamento di un danno effettivamente provocato da una generazione a discapito dell'altra. Il ricorso alla "responsabilità *per*", pertanto, richiede una necessaria valutazione *ex-post* al fine di qualificare e quantificare tale danno. L'utilizzo di questa accezione ha come conseguenza anche quella di "connotare" un rapporto tra generazioni (e in un certo senso circoscrivere la tutela di quelle future) finendo per collocare la responsabilità in precisi ambiti di analisi, che siano quello ambientale, economico o, per esempio, culturale. In altri termini, la "responsabilità *per*" lascia emergere una caratterizzazione eccessiva del tema in quanto configura il rapporto tra generazioni in relazione ad uno specifico evento, a sua volta corrispondente ad una singola patologia. Essendosi verificato già un danno, infatti, non si riflette più su qualcosa di incerto o potenziale, ma su un dato preciso.

Si sottolinei, però, come l'impostazione descritta non voglia considerarsi, a priori, impraticabile, bensì solo alternativa rispetto a quella sottesa al concetto di equità e, a ben vedere, è una conseguenza del principio di equità. È nel perimetro tracciato da quest'ultimo, infatti, che si colloca la "responsabilità *per*", non potendosi configurare la responsabilità *per qualcosa* se non vi è a monte un principio che ne impone la salvaguardia. E proprio in questa direzione, infatti, più avanti si ragionerà sulla possibilità, soprattutto tramite il controllo della Corte costituzionale, di dar vita ad un accertamento *ex post* della responsabilità del soggetto pubblico dinanzi alle generazioni future. Ci si domanderà, in altri termini, se dalla costruzione del principio

---

molte Costituzioni europee) del principio in parola, e cioè la solidarietà tra le generazioni. In particolare, l'art. 3 TUE, dopo aver sancito l'impegno nella promozione della pace e del benessere tra i popoli, include la «solidarietà tra le generazioni» tra le cause per cui l'Unione si prefigge di «combattere».

<sup>71</sup> Cfr. H. JONAS, *Das Prinzip Verantwortung*, cit., 175 ss.

<sup>72</sup> Su questo concetto ci si soffermerà nel corso dell'ultimo capitolo.

di equità generazionale discenda anche la possibilità di qualificare e quantificare *ex post* un danno e, sulla base di quello stesso principio, renderlo giustiziabile<sup>73</sup>.

## 5.2. (*segue*) La nozione di “generazione” e l’appellativo “generazionale”

Come già evidenziato, trattare l’equità alla stregua di un principio redistributivo conduce alla individuazione di almeno due soggetti, i quali, per quanto qui rileva, possono essere ridotti a due principali unità: la generazione presente e quelle future. Ebbene, sempre nella prospettiva di proseguire nell’analisi dei “termini” della questione, non c’è dubbio che con il termine “generazione” voglia qui farsi ricorso all’accezione comune con cui normalmente lo stesso è utilizzato, ovvero quale indice della diversa collocazione temporale che contraddistingue un determinato gruppo di soggetti. Una generazione, infatti, rappresenta «l’insieme degli individui aventi pressappoco la stessa età»<sup>74</sup>; è il riflesso, invero, di un dato momento storico, a sua volta declinabile in molteplici dimensioni, per esempio in senso culturale o economico.

Tuttavia, si sottolinea che anche nella riflessione giuridica, così come nel linguaggio comune, il termine “generazione” sia normalmente richiamato non al fine di sottolineare una caratteristica “assoluta” di un gruppo di soggetti, bensì per evidenziarne la “relatività” della collocazione rispetto ad altro gruppo di individui. In altre parole, il termine generazione sembra assolvere una funzione principalmente “comparativa”, ovvero di confronto tra le “sembianze” (culturali, economiche, linguistiche, ecc.) degli individui che compongono l’una o l’altra generazione. Emerge, dunque, come al concetto di “generazione” sia insito quello di “successione” o “alternanza”: una generazione può essere individuata e circoscritta solo ed esclusivamente nel rapportarla ad un’altra generazione, che l’abbia preceduta o, al contrario, succeduta.

Proprio ragionando in questi termini, invero, risulta interessante evidenziare come il termine generazione possa essere inteso in modo diverso a seconda della modalità in cui si articola suddetta successione o alternanza, la quale si ritiene che

---

<sup>73</sup> Su questo aspetto si avrà modo di tornare, in più momenti, nel corso dei capitoli successivi. In particolare, si rinvia al capitolo IV e alla giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di equilibrio di bilancio.

<sup>74</sup> Cit. *Enciclopedia Treccani online*.

possa avvenire secondo due diverse modalità. Una è quella per “sovrapposizione”, termine tramite cui 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). L’altra è quella per “sostituzione”, accezione che sottende 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<sup>75</sup>.

Questa distinzione, a dire il vero, la si rintraccia nel linguaggio giuridico e soprattutto nel vocabolario della giurisprudenza lì dove l’aggettivo “generazionale” è sovente preceduto dai prefissi “intra-” o “inter-”; dovendosi, con il primo, intendere la situazione sottesa a quella che è stata indicata come successione per “sovrapposizione” e, con il secondo, quella sottesa alla successione, per così dire, per “sostituzione”<sup>76</sup>.

Alla luce di queste osservazioni e soprattutto in virtù del dato in base al quale emerge come spesso sia la giurisprudenza che la dottrina facciano uso di tali prefissi, vuole specificarsi perché in questa sede si sia scelto di utilizzare, in modo generico, il solo aggettivo “generazionale”. Ebbene, da un lato, si sottolinea come tale scelta miri ad includere entrambe le accezioni sottese all’utilizzo di quegli stessi prefissi. Dall’altro lato, non ricorrere a questi ultimi corrisponde ad una precisa intenzione, ovvero quella di sottolineare come le generazioni future non siano da considerarsi un’entità estranea e distinta da quelle attuali, ma come la naturale (e, perché no, auspicabile) continuazione delle stesse.

---

<sup>75</sup> «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 equity*, cit., 1.

<sup>76</sup> Per intendere meglio la distinzione tra i termini indicati, si rinvia ai capitoli III e IV e, più nello specifico, allo studio di determinate materie attraverso la giurisprudenza della Corte costituzionale. Solo per fare degli esempi, la questione generazionale può essere affrontata in materia di salvaguardia dell’ambiente, dove è evidente che i danni dovuti a decisioni attuali possano trasferirsi anche a generazioni lontane nel tempo (successione per sostituzione). Diverso, invece, è il caso delle sentenze in materia previdenziale, dove si ha riferimento a generazioni che, sostanzialmente, convivono (successione per sovrapposizione, tra generazione “attiva” e quella “a riposo”).

## 6. I diritti delle generazioni future tramite il prisma della finzione giuridica

Le osservazioni che precedono, pur essendo volte a delimitare i “termini” della questione, in realtà sottolineano anche gli elementi di criticità sottesi alla costruzione di un modello di tutela delle generazioni future. È evidente, infatti, come l'utilizzo di determinate categorie, che vantano un preciso significato all'interno del vocabolario giuridico (diritti, rapporto, responsabilità), rischi di “viziare” il ragionamento nel momento in cui si dialoga con il futuro e, soprattutto, con chi lo vivrà.

Proprio per questa ragione, nella prospettiva di fornire un'impostazione teorica quanto più solida possibile, vuole riflettersi anche sulla collocazione di tali categorie all'interno di questa indagine. E ciò partendo da un presupposto, ovvero quello in base al quale nell'intento di configurare giuridicamente il principio di equità generazionale è imprescindibile il ricorso allo strumento della finzione, tenendo presente come, dinanzi allo sviluppo di nuove esperienze giuridiche, sia necessario ricorrere a quest'ultimo<sup>77</sup>, da intendersi quale «espedito pratico per eludere o estendere l'applicazione di regole giuridiche ad ipotesi escluse o non previste»<sup>78</sup>.

### 6.1. (segue) La “soggettività” di chi ancora non esiste

Tra le criticità del ragionamento da dover risolvere, evidentemente, ricorrendo allo strumento della finzione, rientra la possibilità di considerare “soggetti” gli individui che comporranno le generazioni future. In altri termini, la questione è se sul piano giuridico sia ammissibile trattare alla stregua di “soggetto” chi ancora non esiste. Se l'intenzione è quella di riflettere sulle modalità tramite cui il diritto possa operare, oltre che nel futuro, anche per il futuro, non ci si può che domandare come sia possibile produrre un vantaggio o evitare un danno in capo ad un soggetto di cui non si ha alcun tipo di esperienza.

E ciò in quanto di chi “esisterà” non è 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

---

<sup>77</sup> Cfr. R. BIFULCO, *Diritto*, cit., pp. 79 ss.

<sup>78</sup> Cit. S. PUGLIATTI, *Finzione*, in *Enc. dir.*, XVII, 1968, p. 673; sul punto, cfr. anche E. S. MORGAN, *La invención del pueblo: el surgimiento de la soberanía popular en Inglaterra y Estados Unidos*, Madrid, 2006.

esigenze, essendone, pertanto, difficilmente descrivibili le pretese. È per questi motivi che autorevole dottrina ritiene che il ragionamento sulle generazioni future conduca alla individuazione di un vero e proprio «paradosso», poiché quanto programmato oggi nella prospettiva di generare un beneficio nei tempi avvenire potrebbe non solo non produrre alcun effetto positivo, ma addirittura ledere i diritti e gli interessi di chi ancora non esiste<sup>79</sup>. In altri termini, l'inesperienza del futuro e di chi lo vivrà non rende affatto agevole la possibilità di adottare oggi scelte che possano andare a beneficio dell'avvenire.

In realtà, una soluzione a questo vizio del ragionamento, nonché al rischio che ne consegue, può rintracciarsi ricorrendo ad un modello “certo”, ovvero chi già esiste, e calarlo all'interno di un processo di proiezione; in sostanza, al fine di rendere presenti coloro che “ancora” non sono nati, è indispensabile tracciarne i caratteri essenziali trasferendo sui soggetti futuri le medesime esigenze (e dunque le medesime pretese) di cui è portatore chi “già” esiste<sup>80</sup>. Infatti, nonostante l'inesperienza del futuro e dunque l'eventualità che quanto è considerato “necessario” oggi possa cessare di esserlo nell'avvenire, risulta comunque possibile tracciare nel tempo attuale una configurazione “minima” delle esigenze di chi ancora non esiste; per esempio, il rilascio di gas tossici e le violente deforestazioni dei polmoni verdi del Pianeta possono recare danno alle generazioni future in quanto eventi dannosi anche per quelle attuali, indipendentemente dal fatto che queste ultime ne abbiano percezione o consapevolezza<sup>81</sup>.

La declinazione del principio di equità all'interno della “questione generazionale”, pertanto, obbliga a trattare i componenti delle generazioni future quali “simili” di chi già esiste, e quindi a considerare vantaggioso o lesivo dei primi tutto ciò che è da ritenersi tale per i secondi. E nonostante questa considerazione possa “macchiarsi” di una estrema teoricità, in seguito, in realtà, si avrà modo di osservare

---

<sup>79</sup> Cfr. D. PARFIT, *Reasons and persons*, 391 ss.

<sup>80</sup> 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».

<sup>81</sup> 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.

come proprio la Corte costituzionale, al momento di riferirsi alle generazioni future al fine di garantirne una forma di protezione, abbia fatto spesso ricorso alla congiunzione “anche”, a dimostrazione, in sostanza, che la giurisprudenza della Consulta abbia dato inizio alla configurazione del principio di equità generazionale ritenendo illegittime quelle norme capaci di ledere non solo il presente ma, appunto, *anche* il futuro. È proprio in ciò che si rinvergono i criteri di un processo di proiezione, che altro non significa che “riflettere” nel futuro le “sembianze” di chi già esiste, al fine di comporre i tratti “minimi” che caratterizzeranno chi vivrà domani.

## 6.2. (segue) I diritti delle generazioni future

Se ci accetta la configurazione della “soggettività” di chi ancora non esiste e degli stessi si individua, pertanto, un profilo minimo tracciandone le esigenze, per così dire, essenziali, ci si domanda, allora, se sia ammissibile la configurazione giuridica dei diritti di coloro che ancora non esistono.

In realtà, è sempre basandosi sui criteri che compongono il processo di proiezione precedentemente illustrato che sembra potersi dare risposta affermativa a tale quesito<sup>82</sup>. E ciò in quanto proprio la coincidenza tra le esigenze minime di chi esiste e di chi esisterà permette di tradurre l’universalità dei diritti fondamentali nella loro inter-generazionalità<sup>83</sup>. Infatti, «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)»<sup>84</sup>. 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<sup>85</sup>. In questi termini, rileva

---

<sup>82</sup> In generale, cfr. A. D’ALOIA, *Generazioni future (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali IX, Milano, 2016.

<sup>83</sup> Cfr. G. ZAGREBELSKY, *Diritti per forza*, Torino, 2017; cfr. N. BOBBIO, *L’età dei diritti*, Torino, 1990.

<sup>84</sup> Cit. A. SPADARO, *L’amore*, cit., p. 78. Su questi temi, cfr. A. PAPA, *Il diritto dell’informazione e della comunicazione nell’era digitale*, Torino, 2021; cfr. F. G. PIZZETTI, *Nell’era della rete*, Torino, 2000.

<sup>85</sup> Cfr. A. SPADARO, *op. cit.*, p. 72.

il testo dell'art. 2 Cost.<sup>86</sup>, laddove “riconoscendo” la titolarità dei diritti inviolabili dell'uomo colloca gli stessi non solo in un ordine preconstituito ma anche in un tempo indefinito<sup>87</sup>.

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 nozione più attuale, ovvero quella fondata sulla «relazione tra situazioni soggettive»<sup>88</sup>. In tal senso, i diritti delle generazioni future non andrebbero collocati nel novero dei tradizionali diritti individuali<sup>89</sup>, appartenendo, altresì, alla categoria dei c.d. *group rights*<sup>90</sup>, da interpretare alla stregua di «diritti generazionali»<sup>91</sup>.

---

<sup>86</sup> Relativamente allo studio e al commento dell'art. 2 Cost., v. note 33 e 34.

<sup>87</sup> 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.

<sup>88</sup> 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.

<sup>89</sup> Secondo alcuni, infatti, tale impostazione annullerebbe l'esigenza di conoscere l'“identità” di chi ancora non esiste. Sul punto, cfr. R. BIFULCO, *op. cit.*, p. 57.

<sup>90</sup> «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 legitimized 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.

<sup>91</sup> «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

### 6.3. (segue) Il rapporto tra generazioni: una convivenza “a-temporale” tramite il criterio della continuità.

Quanto osservato rispetto alla configurabilità giuridica dei diritti delle generazioni future e in merito alla “qualità” di soggetti degli individui che le comporranno, permette di affrontare e risolvere un’ultima questione da collocare sempre in questa preliminare ricostruzione teorica del principio di equità generazionale. Ci si riferisce, in particolare, ad un altro termine talvolta utilizzato per descrivere il significato di tale principio, e cioè “rapporto”.

È stato sottolineato, infatti, come il termine equità sembri sottendere l’esistenza di un rapporto tra due soggetti, che nel caso di specie rispondono alla generazione presente e a quella futura. Anche il termine “rapporto” (definito, nel caso di specie, “generazionale” o “tra generazioni”), tuttavia, porta ad evidenziare delle evidenti peculiarità, ancora riconducibili, naturalmente, ai difetti determinati dall’ostacolo cronologico.

Detto altrimenti, ci si domanda come possa rappresentarsi un vero e proprio rapporto tra due soggetti nel momento in cui solo uno di questi sia effettivamente “esistente”. Riprendendo, infatti, i concetti di “sovrapposizione” e “sostituzione”, si è già sottolineato come un modello di sviluppo sostenibile riguardi la successione tra generazioni “vicine” o “lontane” nel tempo; è, pertanto, possibile teorizzare l’esistenza di un rapporto di natura giuridica tra una generazione attuale e una generazione futura anche qualora queste siano divise da un arco temporale indefinito?

La risposta a questa domanda risiede, ancora una volta, nel processo di proiezione e nell’universalità intergenerazionale dei diritti fondamentali che ne deriva. Il “riflettere” i bisogni attuali nel futuro e supportarli compatibili con quelli di chi vivrà nell’avvenire, permette di asportare dal ragionamento il dato più problematico, ovvero il fattore temporale<sup>92</sup>.

Il principio di equità generazionale, infatti, sembra tracciare le basi utili alla configurazione di una convivenza “a-temporale”, cioè di uno spazio abitato da

---

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..

<sup>92</sup> Cfr. T. MARTINES, *Prime osservazioni sul tempo nel diritto costituzionale*, in AA.VV., *Scritti in onore di S. Pugliatti*, III, Milano, 1978.

individui effettivamente esistenti e altri individui che, almeno potenzialmente, esisteranno. Vuole sostenersi, in sostanza, che, prescindendo dalla connotazione temporale che caratterizza il concetto stesso di *generazione*, il principio di equità generazionale sembra richiamare 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 quelle future<sup>93</sup>. L'ostacolo interpretativo determinato dall'incognita del futuro è quindi superato accedendo alla «irrelevanza» del fattore temporale da alcuni sostenuta<sup>94</sup>.

---

<sup>93</sup> 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. Il concetto di equità generazionale, invero, 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 relative collocazioni cronologiche. 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/provisorietà 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 per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008, 72. In questa sede, d'altra parte, pur non potendo che condividere questa impostazione teorica, vuole ritenersi, a modesto avviso di chi scrive, che la "secolarizzazione" del rapporto generazionale – e la conseguente individuazione di uno spazio a-cronologico – sia il frutto di una specifica esigenza: giustificare la configurazione del rapporto generazionale. Quest'ultimo, come già rilevato, è funzionale ad una ulteriore configurazione: quella del principio di equità. Infatti, se l'oggetto principale della presente ricerca fosse stata la *responsabilità*, le contestazioni mosse nei confronti del c.d. "tempo astratto" avrebbero avuto senz'altro piena cittadinanza anche nel presente lavoro. Al momento di accertare un danno, da un punto di vista strettamente giuridico, non può che rilevare il "tempo storico". Al contrario, la configurazione del principio di equità generazionale, operando a prescindere dal già definito "difetto" del rapporto generazionale, permetterebbe di accogliere una nozione "astratta" del dato cronologico. Cfr. S. PUGLIATTI, *La giurisprudenza come scienza pratica*, in Id., *Opere*, tomo I: *Teoria generale*, Milano, 2000, 477 ss.; cfr. A. FALZEA, *Il fatto naturale*, in *Studi in onore di Gioacchino Scaduto*, I, Padova, 1970, 411 ss..

<sup>94</sup> 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.

Ed è proprio ragionando in questi termini che può recuperarsi quanto affermato per introdurre l'indagine circa il principio di equità generazionale, ovvero circa la possibilità di adottare (o più semplicemente accettare) nella comunità, così come nella famiglia, meccanismi di tutela del futuro inteso non come “spazio” estraneo, ma come naturale “continuazione” di sé. Il processo di proiezione e l'universalità dei diritti fondamentali, infatti, ricordano come la comunità a cui si rivolge il principio di equità generazionale sia costituita dalle generazioni passate, presenti e future, prescindendo dalla rispettiva collocazione temporale. Ognuno dei soggetti che compongono questi gruppi di individui, infatti, si è riconosciuto e continuerà a riconoscersi in quanto «portatore di una storia» fatta di «aspettative, obblighi, debiti ed eredità». Ciascuno, detto altrimenti, si riconoscerà sempre come «figlio di qualcun altro, *membro* di quella piuttosto che dell'altra categoria, *cittadino* di un qualche paese o città, *appartenente* ad una nazione, *testimone* di una tradizione ed *erede* di una cultura»<sup>95</sup>.

È in ciò, pertanto, che si risolvono i dubbi relativi al ricorso alla categoria del “rapporto”, lì dove, cioè, chi esiste e chi esisterà sono chiamati a comporre un'unica comunità (o, se si preferisce, un gruppo, anche tenendo conto del richiamo ai *group rights*) composta da individui “uguali” e quindi meritevoli di essere trattati equamente. E sempre in ciò, inoltre, si fonda il ricorso al criterio della “continuità” precedentemente utilizzato per giustificare l'utilizzo dell'aggettivo “generazionale”. Proprio ragionando sul concetto di “comunità”, invero, più avanti si rifletterà sulla possibilità di includere i componenti delle generazioni future tra i soggetti plurali sottesi ai concetti di «popolo» e «Nazione» a cui fa riferimento la Carta costituzionale italiana.

---

<sup>95</sup> Cfr. D. PORENA, *Il principio di sostenibilità: contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino, 2017, 49.

# Capitolo II

## Le generazioni future nel dibattito giuridico

**Sommario:** 1. I richiami alle generazioni future a livello normativo: in particolare, le Costituzioni del Settecento. – 2. La centralità della salvaguardia dell’ambiente nella tutela delle generazioni future: un prerequisito dei diritti fondamentali. – 2.1. (*segue*) Ambiente e generazioni future: il principio di sostenibilità nel diritto internazionale pattizio. – 3. La cura del futuro nello spazio europeo: in particolare, le politiche dell’Unione e il principio di sostenibilità. – 3.1. (*segue*) Il popolo europeo, una comunità “atemporale”: in particolare, il valore interpretativo del Preambolo della Carta di Nizza e il divieto dell’abuso di diritto. – 4. L’equità generazionale nelle Costituzioni contemporanee: una panoramica.

### 1. I richiami alle generazioni future a livello normativo: in particolare, le Costituzioni del Settecento

Alla luce di quanto osservato, sul piano teorico, nelle pagine precedenti, l’intenzione è ora quella di chiedersi se le generazioni future, nonché gli elementi che ne perimetrano la relativa riflessione in termini giuridici, trovino una loro dimensione anche a livello strettamente normativo. E ciò vale a partire dalla considerazione che ha dato inizio alla nostra indagine, ovvero che il diritto, per sua stessa natura, sembra rivolgere i suoi effetti a una comunità più ampia degli individui che la compongono attualmente. Proprio ragionando in questi termini, infatti, emerge come l’attenzione del costituzionalismo alle generazioni future vanti origini antiche, considerato che richiami al tema si rinvengono già nelle Costituzioni del Settecento, in particolare in quella degli Stati Uniti d’America del 1787<sup>1</sup> e in quella francese del 1793<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Cfr. D. J. BODENHAMER, *The U.S. Constitution: a very short introduction*, Oxford, 2018; M. J. KLARMAN, *The Framers’ Coup: The making of the United States*, Oxford, 2018; G. BORGOGNONE, «*We the people*»? *Le idee politiche degli Stati Uniti dalle origini all’era Trump*, Milano, 2020; F. COSTA, *Questa è l’America. Storie per capire il presente degli Stati Uniti e il nostro futuro*, Milano, 2020.

<sup>2</sup> In generale, cfr. E. BURKE, *Reflections on the Revolution in France* [1790], trad. it. *Riflessioni sulla rivoluzione francese e sulle deliberazioni di alcune società di Londra ad esse relative: in una lettera destinata ad un gentiluomo parigino* [1790], in Id., *Scritti politici*, Torino, 1963, 150.

Leggendo la Costituzione americana, questa attenzione al futuro la si coglie nel Preambolo, dove si afferma che «Noi, Popolo degli Stati Uniti, allo Scopo di realizzare una più perfetta Unione, stabilire la Giustizia, garantire la Tranquillità interna, provvedere per la difesa comune, promuovere il Benessere generale ed assicurare le Benedizioni della Libertà a noi stessi ed alla nostra Posterità, ordiniamo e stabiliamo questa Costituzione per gli Stati Uniti d'America». È grazie al richiamo alla «posterità» che il celebre *We the people* sembra sintetizzare quell'idea di comunità che, basandosi sull'irrelevanza del tempo<sup>3</sup>, si intende composta non solo dalle generazioni presenti, ma anche da quelle future. E pur non rinvenendosi una declinazione puntuale del principio di equità generazionale, quest'ultimo, al contrario, può considerarsi parte integrante del patto costituente. Quanto previsto dalla Costituzione statunitense, infatti, si presenta orientato «alla soddisfazione di aspirazioni non limitate al solo novero di quelle avanzate nel presente, ma anche alla preservazione di interessi futuri»<sup>4</sup>.

La medesima impostazione sembra ripetersi nella Costituzione “giacobina” del 1793, il cui art. 28, prop. 2, dichiara che «un popolo ha sempre il diritto di rivedere, riformare e cambiare la propria Costituzione. Una generazione non può assoggettare alle sue leggi le generazioni future». Ed anche in questo caso, è stato rilevato come il Costituente abbia dato al concetto de «le peuple souverain» una connotazione ideale, coincidente con l'atemporalità che caratterizza il «people» statunitense.

Oltre a rilevarne l'evidente matrice giusnaturalistica, le disposizioni richiamate forniscono, pur nella loro “idealità” e “astrattezza”, degli indizi importanti nell'ambito di un'indagine volta a rintracciare gli elementi che perimetrano, sul piano giuridico, la cura del futuro. È già alle radici del costituzionalismo moderno, e cioè del pensiero giuridico-filosofico che ha poi accompagnato l'emanazione delle Costituzioni dell'Ottocento e del Novecento, che è stata espressa una prima forma di “preoccupazione” verso le generazioni future, la quale sembra corrispondere alla scelta di trattare la comunità di riferimento della Legge fondamentale in chiave “atemporale” o comunque alla consapevolezza che chi ancora non esiste non è estraneo a quanto è oggetto di una decisione attuale.

---

<sup>3</sup> Sul punto, si rinvia a H. SIDGWICK, *The methods of ethics*, cit.

<sup>4</sup> Cit. D. PORENA, *Il principio di sostenibilità*, cit., 123.

È in questo, d'altronde, che si esprime la c.d. «pretesa di durata»<sup>5</sup> di una Costituzione. Una Legge fondamentale che “pretenda” di conservare la sua validità per un tempo indefinito non può non tenere conto del processo di continua “sostituzione” che riguarda il popolo, ovvero dell’inevitabile alternanza delle generazioni che saranno chiamate a godere delle libertà sancite al suo interno e a rispettarne i valori e i principi. L’attenzione al futuro della Costituzione americana e di quella francese, allora, finisce con il corrispondere ad un’assunzione di responsabilità nei confronti non solo di chi ancora non esiste, ma, più in generale, della tenuta dello stesso impianto costituzionale<sup>6</sup>.

## **2. La centralità della salvaguardia dell’ambiente nella tutela delle generazioni future: un prerequisito dei diritti fondamentali**

Nonostante la preoccupazione verso le generazioni future non sia affatto estranea alla riflessione costituzionalistica, e pur essendosi dichiarata la volontà di abbracciare l’idea per cui il concetto di “risorsa” vada trattato in senso “neutro”<sup>7</sup>, è fuor di dubbio che l’ambiente costituisca la sede prediletta in cui riflettere sulla tutela dei «diritti di domani»<sup>8</sup>. La costruzione del principio di equità generazionale, infatti, è andata delineandosi, nel corso del tempo, in maniera parallela rispetto alla configurazione (normativa e giurisprudenziale) di modelli di salvaguardia dell’ambiente, anche considerato che il dibattito degli ultimissimi anni offre, sul punto, molteplici spunti di riflessione. E non potrebbe essere altrimenti se la risorsa “naturale” è presa in considerazione nel suo significato più ampio, ossia quale espressione delle generali condizioni di vita degli esseri umani, tenuto conto che la

---

<sup>5</sup> Cit. O. KIRCHHEIMER, *Costituzione senza sovrano. Saggi di teoria politica e costituzionale*, Bari, 1982, 33.

<sup>6</sup> Disposizioni di carattere così generale come quelle presenti nelle Costituzione del Settecento si rinvencono anche in Carte più recenti. In questo senso, si legga, per esempio, il Preambolo della Costituzione argentina del 1853, tutt’ora vigente, che tra le sue finalità include anche quelle volte a «promover el bienestar general, y asegurar los beneficios de la libertad para nosotros, para nuestra posteridad y para todos los hombres del mundo que quieran habitar en el suelo argentino». E altrettanto interessante è quanto sancito nella Costituzione giapponese del 1946, la quale dichiara che «il popolo non sarà ostacolato nel godimento di uno qualsiasi dei diritti fondamentali dell’uomo. Tali diritti fondamentali dell’uomo, garantiti al popolo da questa Costituzione, sono riconosciuti al popolo ed alle generazioni future come diritti eterni ed inviolabili».

<sup>7</sup> Sul punto, si rinvia al capitolo I.

<sup>8</sup> Cit. C. PINELLI, *Diritti*, cit., p. 551.

sopravvivenza di questi ultimi dipende anche dalla conservazione del “benessere” dell’ambiente in cui vivono e vivranno<sup>9</sup>.

Al fine di comprendere le ragioni di questa costruzione parallela, ci si vuole prima di tutto soffermare, seppure brevemente, proprio sul “significato” del concetto di ambiente<sup>10</sup>. In particolare, si sottolinei come, tradizionalmente, l’ambiente non sia stato preso in considerazione solo in quanto bene in sé, ma anche in virtù dell’inscindibile legame che esiste tra la sua tutela e il benessere dell’individuo. È in questo senso che si è fatta strada una visione “antropocentrica” del bene ambiente, legata alla considerazione per cui si ravvisi la necessità di programmare la tutela nella misura in cui questa generi o sia destinata a generare effetti favorevoli a vantaggio dell’essere umano, in quanto, per le sue caratteristiche, ne assicura la qualità della vita ed esprime le condizioni che ne rendano possibile lo sviluppo<sup>11</sup>. In questa direzione, l’ambiente finisce con il corrispondere allo spazio in cui l’individuo esercita i propri diritti fondamentali, i quali, anche se non sempre nella medesima misura, si presentano inter-connessi con il “contorno” ambientale in cui ha luogo il loro esercizio e che, a seconda del suo stato, incide, positivamente o negativamente, sulla loro “qualità”. In altre parole, la salvaguardia dell’ambiente sembra corrispondere ad un “prerequisito” dei diritti fondamentali, nel senso che la sua corretta conservazione si presenta intrinsecamente connessa alla facoltà dell’individuo di esercitare i propri

---

<sup>9</sup> E. BROWN WEISS, *Our rights and obligations to future generations for the environment*, in *American journal of international law*, 1990; F. FRACCHIA, *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell’ambiente*, 0/2010.

<sup>10</sup> In generale, cfr. B. CARAVITA-A. MORRONE, *L’ambiente e suoi confini*, in B. CARAVITA-L. CASSETTI-A. MORRONE (a cura di), *Diritto dell’ambiente*, Bologna, 2016, 39 ss; A. POSTIGLIONE, *Il diritto all’ambiente*, Napoli, 1982.

<sup>11</sup> Cfr. I. INGRAO, *Il diritto all’ambiente nel quadro dei diritti dell’uomo*, Trieste, 1995; M. R. ANDERSON, *Human rights approaches to environmental protection: an overview*, in A. E. BOYLE-M. R. ANDERSON, *Human rights approaches to environmental protection*, Oxford, 1996, p. 1-23.

diritti, nonché alla qualità degli stessi<sup>12</sup> (paradigmatico, in questo senso, è il diritto alla salute<sup>13</sup>).

E proprio il concetto di “conservazione” costituisce un elemento utile a intendere lo stretto legame esistente tra la salvaguardia dell’ambiente e la tutela delle generazioni future, in quanto allo stesso è implicita la programmazione di un processo, ovvero non l’adozione di una misura destinata ad esaurirsi in un momento determinato, ma la formulazione di un modello volto a “stabilizzarsi”, ripetersi e quindi durare nel tempo. Il termine “conservazione”, d’altronde, ricorda quello di “custodia”, ovvero la situazione in cui un soggetto, pur disponendo di un bene, è tenuto ad averne cura a vantaggio di chi, in futuro, potrà goderne. Pertanto, se è vero che l’ambiente è un prerequisito dell’esercizio e della qualità dei diritti fondamentali, la sua salvaguardia è destinata a generare un beneficio non solo in capo a chi già esiste ma anche, e forse soprattutto, in capo a chi “ancora” non esiste.

In questo senso, risulta come la salvaguardia dell’ambiente viva un’inevitabile tensione a vantaggio del futuro in virtù sia dell’efficacia, prevista o comunque

---

<sup>12</sup> Se è vero che per “habitat” è da intendersi lo spazio che, per le sue qualità biologiche, rende possibile la vita di una specie, è anche vero che un’alterazione di quelle qualità può compromettere l’esistenza della stessa, riducendone il “benessere” o addirittura impedendone la sopravvivenza. A tal proposito, non c’è dubbio che l’essere umano sia stato coinvolto in un processo evolutivo capace di generare un livello più o meno elevato di adattamento rispetto alle variazioni dell’ambiente circostante, senza considerare che il progresso scientifico ha condotto anche alla generazione di strumenti o tecniche di preservazione della natura e delle altre specie animali.

Ciò non toglie, però, che vi siano fenomeni dovuti ad attitudini umane – e i cambiamenti climatici ne sono una chiara dimostrazione – che conducono al manifestarsi di effetti pressoché irreversibili e il cui impatto negativo si registra non solo sull’ambiente ma, se si accetta la configurazione dello stretto legame tra diritti fondamentali e conservazione dello “spazio” in cui gli stessi vengono esercitati, anche sull’individuo. Pertanto, adattare le “abitudini” – sociali, economiche, produttive, ecc. – dell’uomo in funzione di una conservazione del benessere dell’ambiente che lo circonda equivale a garantire l’esercizio dei diritti fondamentali. E ciò perché l’ambiente, essendo lo spazio in cui questi ultimi vengono esercitati, è anche un loro prerequisito. Detto in altri termini, dalla salvaguardia dell’ambiente dipende non solo il “rispetto” dei diritti dell’individuo, ma anche la facoltà di quest’ultimo di esercitarli.

<sup>13</sup> Sul punto, la scienza ha ampiamente dimostrato come la salute della natura sia direttamente collegata a quella dell’essere umano; si pensi, solo per fare un esempio, all’inquinamento atmosferico e, tra le sue conseguenze, ai danni che lo stesso reca alle capacità respiratorie dell’individuo. Quello alla salute, tuttavia, non è l’unico diritto compromesso da uno scarso benessere dell’ambiente: si pensi anche al rispetto della vita privata, alla libertà di domicilio, alla libertà di circolazione, alla libertà di iniziativa economica, al diritto al lavoro, solo per citare alcune delle situazioni soggettive potenzialmente esposte a subire delle violazioni sia in funzione di attitudini umane non rispettose dell’ecosistema, sia in assenza di iniziative volte a proteggere quest’ultimo e dunque conservarne le caratteristiche essenziali. In generale, cfr. A. PAPA, *La tutela multilivello della salute nello spazio europeo: opportunità o illusione?*, in *Federalismi.it*, n. 4, 2018; F. M. BOMBILLAR SÁENZ-A. PÉREZ MIRAS, *El derecho a la protección de la salud desde una perspectiva multinivel y de derecho comparado*, in *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, 25, 2015, 299-331.

auspicata, delle misure volte a realizzarla, sia della concreta esigenza che queste ultime mirano a soddisfare<sup>14</sup>. A guidare il decisore pubblico ad adottare strumenti destinati a conservare il benessere (o comunque a rallentare il deterioramento) dell'ambiente vi è, infatti, la percezione di un rischio, ovvero l'idea in base alla quale, in un arco temporale più o meno ampio, l'assenza di decisioni adeguate potrebbe generare un danno (o rendere irreversibile un danno di cui si ha già contezza)<sup>15</sup>. Ciò dipende dal fatto che le abitudini e i comportamenti dell'essere umano dinanzi alla natura sono idonei a generare effetti negativi non verificabili nell'immediato, dovendosi evidenziare come il danno ambientale tenda a manifestarsi nella sua vera essenza solo nel lungo periodo. È per questo motivo che i benefici della salvaguardia ambientale, pur avendo luogo nel tempo presente, sono destinati a manifestarsi nel futuro<sup>16</sup> o, detto altrimenti, è a favore del futuro (e dunque a vantaggio di chi lo vivrà) che potranno raccogliersi i frutti delle politiche sedimentate negli anni precedenti.

A tal proposito, si rifletta, per esempio, sullo sfruttamento delle risorse naturali e in particolare di quelle riconducibili alle fonti di energia non rinnovabili. Un uso irrazionale (o, per così dire, poco virtuoso) di queste ultime, è capace di ridurne o addirittura annullarne la disponibilità. Tuttavia, tale effetto corrisponde a un danno

---

<sup>14</sup> In linea del tutto generica, si rilevi come la regolamentazione normativa di una data materia prende sempre origine dalla percezione di un'"esigenza", la quale può essere avvertita a vari livelli ma soprattutto, o comunque necessariamente, a quello legislativo. In altre parole, i legislatori – cui per ora si fa riferimento in termini generali – si determinano all'adozione di determinate scelte sulla base di esigenze avvertite o espresse dalla società. Solo per fare alcuni esempi, si pensi alle ragioni che sottendono la "nascita" di contratti atipici e al momento in cui un legislatore, verificando la rilevanza sociale della regolazione di interessi a cui questi mirano, decide di "tipizzarli", concedendo agli stessi una regolamentazione normativa. Allo stesso modo, si pensi alla previsione di nuove figure criminose così come alla riformulazione in sede legislativa di fattispecie di reato sulla base delle evoluzioni che si sono registrate all'interno della società. Ebbene, anche la salvaguardia dell'ambiente è espressione di una specifica esigenza. Tuttavia, mentre negli esempi poc'anzi riportati quest'ultima si fonda sulla constatazione di elementi già verificatisi o comunque verificabili, la riflessione sulla questione ambientale poggia su una declinazione diversa, almeno in parte, del concetto di "esigenza". L'ambito di analisi che qui rileva, infatti, si caratterizza per un certo grado di incertezza, nel senso che la necessità di proteggere l'ambiente non discende necessariamente dalla constatazione di un bisogno concreto, potendo altresì rispondere anche alla percezione di un mero rischio, ovvero un pericolo solo eventuale. In altri termini, mentre in un caso la "preoccupazione" circa un determinato tema dà vita ad una norma giuridica in funzione di un'esigenza attuale, ossia "già" espressa dalla società, nell'altro caso tale esigenza è solo potenziale e la decisione pubblica di far comunque seguire alla stessa si fonda sulla prospettazione di un danno che "potrebbe" verificarsi nei tempi avvenire.

<sup>15</sup> Cfr. U. BECK, *Risk Society. Towards a New Modernity*, Londra, 1992.

<sup>16</sup> «Mentre in precedenti periodi storici c'è stato un equilibrio tra il fatto creativo ed il fatto distruttivo dell'uomo, oppure, con altro ordine di concetti, l'uomo creatore ha prevalso sull'uomo distruttore, oggi questo equilibrio si è rotto e prevale l'elemento negativo: le forse distruttive sono maggiori delle forze costruttive», cit. M. S. GIANNINI, *Diritto dell'ambiente e del patrimonio naturale e culturale*, in *Riv. Trim. dir. pubb.*, 1971, p. 1125.

che non riguarda le generazioni presenti, che di fatto godono di quelle stesse risorse, ma riguarderà le generazioni che, a causa di quelle che le hanno precedute, ne avranno una scarsa disponibilità o non ne avranno affatto. Stesso ragionamento può condursi anche avendo riguardo al generale stato di salute dell'ambiente. Si pensi, per esempio, allo scioglimento dei ghiacciai o alla deforestazione dei c.d. polmoni verdi del pianeta, fenomeni che non possono considerarsi un "fatto" (e quindi circoscrivibili ad un momento storico preciso) ma corrispondono ad un processo, la cui sempre più rapida evoluzione ne rende prevedibili le conseguenze, oltre a generare l'urgenza di evitarne l'irreversibilità<sup>17</sup>.

## **2.1. (segue) Ambiente e generazioni future: il principio di sostenibilità nel diritto internazionale pattizio**

Questa intrinseca connessione sembra trovare una corrispondenza negli strumenti giuridici adottati per la salvaguardia dell'ambiente, considerato che, al momento di intervenire in questa direzione, è stata contestualmente espressa l'esigenza di avere cura dei tempi avvenire. Ciò è avvenuto originariamente a livello internazionale, dapprima nelle dinamiche dei rapporti tra singoli Stati e in seguito tramite strumenti volti a dare vita a quella che è stata immaginata come una *governance* globale in materia di salvaguardia dell'ambiente<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Cfr. A MALHOTRA, *A commentary on the status of future generations as a subject of international law*, in AGIUS-BUSUTTI, *Future generations and international law*, London, 1998; C. ZANGHÌ, *La tutela internazionale dei diritti umani*, Torino, 2006.

<sup>18</sup> Non può considerarsi un caso il dato in base al quale la "sensibilità" circa la questione ambientale sia maturata prima di tutto a livello internazionale. Ciò si giustifica tenendo conto della natura intrinsecamente "globale" del bene protetto, considerazione che sembra potersi meglio illustrare ricorrendo alla teoria nota come «effetto farfalla». Quest'ultima espressione descrive il principio in base al quale piccole variazioni delle informazioni iniziali possono determinare, nel lungo periodo, grandi evoluzioni nel comportamento di un sistema. Detto altrimenti, l'immagine che suggerisce la denominazione di questa teoria è quella in base alla quale il battito di ali di una farfalla potrebbe causare, a centinaia di chilometri di distanza, una tempesta (sul punto, v. E. LORENZ, *The essence of Chaos*, Washington, 1993). Ebbene, l'esigenza di dar vita ad un modello di salvaguardia ambientale di "aspirazione", appunto, globale, sembra fondarsi proprio sulla consapevolezza di questo principio. È ormai evidente, infatti, che la salvaguardia e la conservazione della salute ambientale non possano essere circoscritte nei confini di singoli Stati e quindi affidate alle decisioni di un unico ente legislatore, tenuto conto che il bene cui questa tutela si rivolge richiede una cooperazione quanto più ampia possibile a livello internazionale. In tal senso, i fenomeni che negli ultimissimi anni hanno suscitato la preoccupazione degli attori politici e di una parte della società civile ne sono una dimostrazione. Si pensi ai cambiamenti climatici ed allo scioglimento dei ghiacciai che ne consegue, segni di un impatto ambientale che pur manifestandosi in luoghi remoti del pianeta

L'attenzione al tema, infatti, vanta origini relativamente recenti, sviluppandosi sulla base dell'evoluzione che il rapporto tra essere umano e natura ha avuto nel corso del tempo<sup>19</sup>. A tal proposito, è interessante constatare che nel secondo dopoguerra la salvaguardia dell'ambiente non rientrasse (almeno "testualmente") nei programmi dei decisori pubblici. Per esempio, senza tener conto delle evoluzioni, anche giurisprudenziali, successive alla sua approvazione, questo dato si registra nella Costituzione italiana del 1948<sup>20</sup>. Allo stesso modo, non vi è alcun riferimento alla salvaguardia dell'ambiente neanche all'interno della Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 1950, dato che conferma come il bene in oggetto fosse interpretato alla stregua di un elemento estraneo ai diritti e agli interessi dell'individuo<sup>21</sup>. Questa assenza della preoccupazione circa la questione ambientale si giustifica, probabilmente, sulle esigenze espresse dal tessuto sociale in seguito alla conclusione del conflitto mondiale, laddove la natura circostante non era intesa quale elemento strettamente connesso al benessere della persona, ma, al contrario, come "oggetto" degli interessi di quest'ultima<sup>22</sup>.

---

determinano conseguenze negative a svantaggio dell'intera comunità umana. Ed è proprio per questo motivo, invero, che tra i principi che delimitano la configurazione delle politiche ambientali acquisisce un valore centrale quello della cooperazione, promosso sia dalle Nazioni Unite che dall'UE. In generale, cfr. A. A. CANÇADE TRINDADE, *The contribution of international human rights law to environmental protection, with special reference to global environmental change*, in E. BROWN WEISS, *Environmental change and international law: new challenges and dimensions*, Tokyo, 1992, p. 244-312.

<sup>19</sup> Nella preistoria, per esempio, nonostante l'uomo avesse realizzato che l'ambiente circostante fosse la sua unica fonte di sopravvivenza, la natura era percepita anche quale un pericolo da cui fuggire, non potendone controllare i fenomeni o comunque non avendo le competenze sufficienti a spiegarne le manifestazioni. Proprio per questo motivo, è andata successivamente delineandosi in maniera sempre più articolata un'attribuzione dei "comportamenti" della natura al mondo metafisico e, più nello specifico, alla volontà di entità divine, quest'ultima determinandosi proprio in funzione delle virtù degli esseri terreni. Ciò dimostra come l'ambiente abbia da sempre ricoperto un ruolo essenziale nella vita dell'essere umano, incidendo in maniera significativa sulle dinamiche sociali ed economiche che ne contraddistinguono l'esistenza, circostanza confermata anche dalla storia più recente.

<sup>20</sup> Pur riservando ad un momento successivo una riflessione sul punto, è noto, infatti, come nella sua formulazione originaria sia totalmente assente un richiamo alla salvaguardia dell'ambiente, quest'ultima non rinvenendosi neanche da un punto di vista meramente terminologico, dovendosi considerare insufficiente quanto affermato dall'art. 9. L'utilizzo del termine "paesaggio", infatti, lascia intendere come il costituente volesse rivolgersi a qualcosa di diverso rispetto all'ambiente quale espressione delle generali condizioni di vita dell'uomo, o comunque volesse fare riferimento allo stesso nella sua accezione per così dire "visiva". Ciò è avvalorato, tra l'altro, dal fatto che all'interno dello stesso comma la Costituzione affianchi la tutela del paesaggio a quella del patrimonio storico e artistico della Nazione, dato che conferma come l'ambiente sia richiamato all'interno dei principi fondamentali quale "ricchezza" di natura essenzialmente estetica.

<sup>21</sup> Cfr., in generale, S. BARTOLE-B. CONFORTI-G. RAIMONDI, *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, 2001.

<sup>22</sup> La distruzione dovuta alla guerra imponeva di intraprendere un processo di ricostruzione che coinvolgesse tutti gli ambiti della vita civile: la coesione sociale, l'urbanizzazione e la ri-

Nel corso del tempo, tuttavia, gli attori politici ed economici hanno realizzato che uno sfruttamento irrazionale o comunque non regolamentato dell'ambiente e delle sue risorse fosse capace di recare danni irreversibili ai processi produttivi. È in questa prospettiva che, a partire dagli anni Cinquanta, sono state le ragioni, per così dire, dell'economia a evidenziare l'esigenza di adottare delle regole in materia<sup>23</sup>. Ciò è avvenuto soprattutto attraverso le controversie tra singoli Stati in tema di inquinamento transfrontaliero, laddove si riteneva che corollario del principio di sovranità fosse la facoltà di sfruttare le risorse del proprio territorio purché ciò non andasse a svantaggio degli interessi di altri Stati<sup>24</sup>.

Ma è stata l'evoluzione della *techne*, da doversi intendere sia come tecnica che come tecnologia, a invertire e rimodulare il rapporto tra uomo e ambiente. Se fino ad un certo momento, infatti, l'essere umano è intervenuto in natura senza detenere la capacità di modificarne in maniera irreversibile la struttura o comunque comprometterne la riproduzione, ciò è stato reso possibile dal progresso tecnologico e dunque dalle sempre più avanzate tecniche di sfruttamento. Secondo una nota teoria, è proprio nel momento in cui l'essere umano ha dimostrato la sua capacità di

---

urbanizzazione, il rilancio dell'economia e quindi dell'industria. In questo scenario i decisori pubblici hanno avvertito l'esigenza di dare un maggiore impulso alla libertà di iniziativa economica piuttosto che alla salvaguardia del "contorno" in cui la stessa avrebbe avuto luogo.

<sup>23</sup> In generale, cfr. M. SPINEDI-A. GIANNELLI-M. L. ALAIMO, *La codificazione della responsabilità internazionale degli Stati alla prova dei fatti*, Milano, 2006.

<sup>24</sup> Si ricordi, per esempio, quella che ebbe luogo tra Francia e Spagna a causa della gestione delle acque del Lago di Lanoux. Quest'ultimo è situato nel versante sud dei Pirenei e dunque in territorio Francese ma le sue acque danno origine al fiume Carol, il quale prosegue il suo corso al di là della frontiera, in territorio spagnolo. Ebbene, nel 1950, *Electricité de France* progettò, d'accordo con il Governo francese, una deviazione delle acque del lago al fine di incrementare la produzione di energia. Questa decisione era però contestata dal Governo spagnolo in quanto comprometteva la sua possibilità di sfruttare la risorsa naturale rappresentata da quelle stesse acque. Il Tribunale arbitrale incaricato della controversia affermava, in quell'occasione, il principio in base al quale lo Stato nel cui territorio si colloca l'origine della risorsa non può pregiudicare la disponibilità della stessa da parte dello Stato confinante; tuttavia, nel caso specifico l'intervento strutturale pianificato dalla Francia non era considerato lesivo degli interessi spagnoli. Altra celebre controversia in materia è quella ricordata come il *Trail smelter case*. Negli anni Sessanta, una fabbrica canadese situata a ridosso della frontiera danneggiava, con la sua attività, le coltivazioni presenti in territorio statunitense. In questo caso, il Tribunale ha affermato un principio ancora più generale ritenendo che nessuno Stato può sfruttare le proprie risorse naturali in modo tale che ciò leda il territorio o i cittadini di un altro Stato. Tale principio si rinviene anche, in realtà, nella giurisprudenza della Corte internazionale di Giustizia. In una sentenza del 1949, per esempio, la Corte ha dichiarato la responsabilità dell'Albania per aver posizionato mine nello stretto di Corfù senza avvertire le parti terze del pericolo e per aver così danneggiato imbarcazioni della flotta britannica. Come si legge nella sentenza, il Governo albanese era tenuto a notificare la presenza del campo minato in funzione dell'obbligo in base al quale uno Stato non può utilizzare il proprio territorio generando il rischio di ledere gli interessi o i diritti di un altro Stato.

incidere in maniera irreversibile sulla salute dell'ecosistema che si acquisisce consapevolezza circa l'impatto negativo che le decisioni attuali (da intendersi non solo come scelte pubbliche ma anche genericamente come abitudini e comportamenti) potrebbero generare in futuro<sup>25</sup>.

I decisori pubblici hanno dimostrato di aver acquisito consapevolezza di ciò a partire dagli anni Settanta. Se fino ad allora la produzione normativa in materia ambientale è stata praticamente nulla e la configurazione di principi sul punto è sostanzialmente derivata da risoluzioni arbitrali, è in questo periodo storico che si registra, a livello internazionale<sup>26</sup>, una maggiore preoccupazione circa la salvaguardia ambientale<sup>27</sup>. È in questa direzione che la tutela delle generazioni future ha fatto ingresso nel vocabolario giuridico<sup>28</sup>; a dimostrazione di ciò, si sottolinei come gli strumenti internazionali abbiano individuato sin da subito quale loro "architrave" il principio dello sviluppo sostenibile, intorno al quale si è andata costruendo una protezione dell'ecosistema che tenesse conto della sua interrelazione con tutti i fattori, anche sociali ed economici, che ne condizionano la salute<sup>29</sup>.

La Dichiarazione di Stoccolma, approvata in occasione della Conferenza sull'ambiente umano indetta dalle Nazioni Unite nel 1972<sup>30</sup>, rappresenta il primo passo della comunità internazionale in questo senso. In quell'occasione, i centotredici Stati partecipanti, oltre varie organizzazioni internazionali, diedero inizio ad un percorso più ampio sulla base del quale l'Assemblea generale dell'ONU ha poi istituito il Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (UNEP), organo cui si deve la negoziazione di molteplici trattati, anche a livello regionale<sup>31</sup>. Nel testo della Dichiarazione emerge sin da subito come la salvaguardia dell'ambiente sia intesa come

---

<sup>25</sup> H. JONAS, *Das Prinzip Verantwortung. Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation*, Insel Verlag, Insel, Frankfurt-Main, 1979; H. JONAS, *Philosophische Untersuchungen und metaphysische Vermutungen*, Insel, Verlag, Frankfurt-Main, 1992.

<sup>26</sup> Cfr. B. CARAVITA-L. CASSETTI, La comunità internazionale, in B. CARAVITA-L. CASSETTI-A. MORRONE (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, cit., 68.

<sup>27</sup> Cfr. A. KISS-D. SHELTON, *Guide to International Environmental Law*, Leiden/Boston, 2007.

<sup>28</sup> Cfr. J. M. GABA, *Environmental ethics and our moral relationship to future generations: future rights and present virtue*, in *Columbia Journal of International Law*, 1991, p. 249-288

<sup>29</sup> Cfr. P. BIRNIE-A. BOYLE, *International Law and the Environment*, Oxford, 2002; N. DE SADELEER, *Environmental principles – From political slogans to legal rules*, Oxford, 2002.

<sup>30</sup> A. FERONE, *La Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1972, 701-709; P. GAUTIER, *Environmental damage and the United Nations Claims Commission: new directions for future international environmental cases?*, in T. M. NDIAYE-R. WOLFRUM (a cura di), *Law of the sea, environmental law and settlement of disputes*, Leiden/Boston, 2007, p. 172-214.

<sup>31</sup> Si ricordi, per esempio, la Convenzione di Vienna del 1985 sulla protezione della fascia dell'ozono; il Protocollo di Montreal del 1987 sulle sostanze che impoveriscono l'ozonosfera; la Convenzione di Barcellona del 1976 sulla tutela del Mar Mediterraneo.

intrinsecamente connessa a quella del futuro e di chi lo vivrà. Ciò lo si legge già nel primo principio, dove si afferma che tutelare l'ambiente e garantire la qualità delle sue risorse è un dovere da adempiere nei confronti sia del presente che del futuro, ragione per cui è indispensabile dar vita ad una virtuosa pianificazione dei modelli di sfruttamento delle risorse naturali<sup>32</sup>.

Di qualche anno successiva, la Conferenza di Rio del 1992 rappresenta un ulteriore passo in avanti della comunità internazionale nella costruzione non solo di un modello globale di salvaguardia dell'ambiente ma anche di tutela delle generazioni future<sup>33</sup>. La Dichiarazione che ne è scaturita, infatti, poggia le sue basi sul rapporto *Brundtland (Our Common Future)* del 1987, che rappresenta il primo e probabilmente principale tentativo di individuare una definizione omogenea del principio dello sviluppo sostenibile<sup>34</sup>. In questa direzione, la Dichiarazione di Rio evidenzia l'intenzione di avvicinare la riflessione sulla tutela dell'ambiente a quella sui criteri economico-produttivi adottati dagli attori internazionali<sup>35</sup>. In tal senso, il principio 4 afferma che la salvaguardia dell'ambiente è chiamata a costituire parte integrante del

---

<sup>32</sup> È interessante sottolineare come la Dichiarazione abbracci una configurazione del bene "ambiente" alternativa rispetto a quella affermata nelle sedi arbitrali. In tal senso, si legga quanto affermato dal principio 21, dove, dopo aver dichiarato il diritto sovrano di sfruttare le risorse naturali nel rispetto della propria politica ambientale, si afferma l'obbligo dello Stato di assicurarsi che le attività realizzate nella rispettiva giurisdizione o comunque sotto il suo controllo non pregiudichino l'ambiente di un altro Stato o di zone situate al di fuori di qualsiasi giurisdizione nazionale. Più nello specifico, questa disposizione evidenzia come la salvaguardia dell'ambiente vada promossa non solo quando la stessa miri a prevenire il rischio di inquinamento transfrontaliero e quindi il pregiudizio ad un determinato Stato, ma anche qualora l'eventuale danno ambientale sia destinato a prodursi in un territorio non posto sotto la giurisdizione di un ente sovrano. Ciò dimostra, infatti, come l'attenzione sia rivolta anche alla salvaguardia dell'ambiente da intendersi *tout court*, ovvero in senso ampio quale generale spazio la cui salute è connessa ai diritti della persona.

<sup>33</sup> Cfr. T. TREVES, *Il diritto dell'ambiente a Rio e dopo Rio*, in *Riv. giur. ambiente*, 1993, 577 ss.

<sup>34</sup> Nel rapporto *Brundtland* redatto nel 1987 si legge infatti come per sviluppo sostenibile debba intendersi «quello sviluppo che tiene conto delle esigenze del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di raggiungere e soddisfare i loro bisogni e aspettative». D'altronde, quello che viene richiamato quale principio sembra ispirare anche il contenuto di un vero e proprio obiettivo. La sostenibilità, infatti, sottende un bilanciamento di costi e benefici tra presente e futuro che è stato chiamato ad accompagnare la riformulazione dei modelli economici e produttivi, i quali devono fondarsi proprio sulla base dello sviluppo sostenibile. In altri termini, gli strumenti giuridici che verranno menzionati nei paragrafi che seguono auspicano che questo bilanciamento sostituisca l'obiettivo più comune perseguito tradizionalmente dai sistemi economici, ovvero la massimizzazione del profitto, a vantaggio di un'economia che tenga conto oltre che dei fattori produttivi anche di quelli ambientali.

<sup>35</sup> Cfr. F. FRANCONI, *Sviluppo sostenibile e principi di diritto internazionale dell'ambiente*, in P. FOIS (a cura di), *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, Napoli, 2007, 26-41; Cfr. F. FRANCONI, *International human rights in an Environmental Horizon*, in *European Journal of International Law*, 2010, p. 41-55; Cfr. C. HAMILTON, *Ecologically Sustainable Development: Implications for Governance in Australia*, in *Canberra Bull. Pub. Admin.*, 69, 1992, 65.

processo di sviluppo economico e non un elemento autonomo. È in questa prospettiva che lo sviluppo economico (che il principio 3 considera un “diritto”) deve perseguirsi in modo tale che risponda equamente alle “necessità ambientali” sia della generazione presente che di quelle future. Anche in funzione di ciò, la Dichiarazione formalizza il principio di precauzione, in funzione del quale gli Stati sono tenuti a valutare preventivamente i rischi di impatto ambientale che un’attività attuale potrebbe generare in futuro, alla luce delle migliori tecniche e/o tecnologie disponibili e sulla base di una ponderazione di costi e benefici<sup>36</sup>.

Sempre nella prospettiva di intercettare la tensione al futuro degli strumenti adottati in materia di protezione dell’ambiente, si ricordi come i centosettantacinque Stati riuniti a Rio nel 1992 abbiano approvato programmi e obiettivi che, per quanto non vincolanti (e quindi comunque riconducibili alla categoria del *soft law*), erano formulati con l’intenzione di proiettare nel XXI secolo l’azione di salvaguardia dell’ambiente. A ben vedere, quest’ultimo aspetto è confermato, da un punto di vista strettamente tecnico, dalla Convenzione quadro sui cambiamenti climatici, uno dei due trattati aperti alla firma in occasione della Conferenza di Rio (l’altro è la Convenzione sulla diversità biologica). La Convenzione sul clima, infatti, al fine di rafforzare e aggiornare periodicamente l’impegno delle parti circa i comuni obiettivi individuati al suo interno, introduce una nuova tecnica di negoziazione, ovvero quella per “aggiustamenti successivi”. Ed è proprio nello “spazio” generato da questa formula che si è inserito il Protocollo di Kyoto del 1997, finalizzato alla riduzione delle emissioni di gas serra nelle nazioni industrializzate tra il 6 e l’8% nel periodo di adempimento 2008-2012<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> Principio 15 della dichiarazione.

<sup>37</sup> È evidente che gli strumenti richiamati sono solo tra i più celebri adottati nell’ambito del diritto internazionale in tema di salvaguardia dell’ambiente e delle generazioni future. Da collocarsi sulla scia di quelli menzionati, per esempio, si ricordi anche la Dichiarazione sullo sviluppo sostenibile adottata a Johannesburg nel 2002 e in generale le molteplici Conferenze sui cambiamenti climatici organizzate dalle Nazioni Unite, tra cui quella di Madrid del 2019, che, rispetto alle precedenti, ha registrato un notevole incremento dell’interesse della società civile circa i temi trattati. Si rilevi, però, come l’attività di negoziazione in tema di protezione ambientale ha coinvolto, nel tempo, anche soggetti non statali. Ci si riferisce, per esempio, a quelle organizzazioni specializzate in settori specifici che hanno incrementato, nell’ambito delle rispettive competenze, l’attenzione sul tema, come la WTO (*World Trade Organization*) e la FAO (*Food and Agriculture Organization*); allo stesso modo, si pensi alla funzione svolta anche nell’attività di negoziazione da organizzazioni non governative quali il WWF (*World Wildlife Fund*) o Greenpeace; e non si sottovaluti il coinvolgimento nei programmi adottati delle imprese, i soggetti maggiormente coinvolti dal processo di riconversione dell’attività produttiva a favore di un’economia sostenibile.

### 3. La cura del futuro nello spazio europeo: in particolare, le politiche dell'Unione e il principio di sostenibilità

Gli attori politici europei non sono rimasti indifferenti alla costruzione di una *governance* globale in materia di salvaguardia dell'ambiente e alla conseguente adozione, a livello normativo, del principio di sostenibilità. Per quanto riguarda il Consiglio d'Europa, ciò è avvenuto, da un lato, tramite l'approvazione di specifici strumenti<sup>38</sup> e, dall'altro lato, grazie agli orientamenti giurisprudenziali espressi dalla Corte europea dei diritti dell'uomo<sup>39</sup>. Soprattutto prendendo spunto dai c.d. obblighi sostanziali sanciti all'interno della CEDU, i Giudici di Strasburgo hanno fatto derivare l'esigenza di dar luogo ad una tutela dell'ambiente sulla base della protezione dei diritti cui gli stessi rivolgono la loro funzione di garanzia. Ed è proprio in questa prospettiva che la Corte ha configurato il diritto umano ad un ambiente salubre, ovvero la protezione di una situazione soggettiva che si riflette intrinsecamente alla tutela di altri diritti tutelati dalla CEDU, a dimostrazione di come il benessere ambientale costituisca un prerequisito degli altri diritti fondamentali<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup> Si pensi, per esempio, alla Convenzione di Berna del 1981, la quale individua criteri di prevenzione per la flora e la fauna del continente europeo, tra l'altro istituendo un Comitato deputato al controllo circa il rispetto degli stessi; si ricordi la Convenzione n. 172 del 1988 che ha configurato una comune politica di repressione anche dei crimini perpetrati contro l'ambiente; e infine una menzione merita anche la Convenzione europea sul paesaggio del 2000, dove il concetto di paesaggio, anche alla luce dell'evoluzione registratasi in materia a livello internazionale, acquisisce un'accezione più ampia, che va oltre la sua componente visiva e corrisponde a qualsiasi spazio che si caratterizzi per la coesistenza di fattori umani e naturali.

<sup>39</sup> Cfr. A. BULTRINI, *Il meccanismo di protezione dei diritti fondamentali della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Cenni introduttivi*, in B. NASCIMBENE, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Profili ed effetti nell'ordinamento italiano*, Milano, 2002, p. 4-53; Cfr. DE SALVIA, M., *Ambiente e Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista internazionale dei diritti umani*, 1997, 246-257; M. DE SALVIA, *Tutela dell'ambiente e Convenzione europea dei diritti dell'uomo: verso una ecologia del diritto?*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1989, 432-438.

<sup>40</sup> Sul punto, è inevitabile che tra questi sia soprattutto il diritto alla vita, sancito dall'articolo 2, ad attirare l'attenzione dell'interprete. Tuttavia, nonostante appaia suggestiva l'idea di fondare la costruzione di un diritto all'ambiente salubre tramite questa disposizione, è opportuno evidenziare sin da subito come siano pochi i casi in cui la Corte ha fatto discendere dall'art. 2 le sue decisioni in materia. La estrema rilevanza del bene protetto – la vita, appunto – ha da sempre condotto i giudici di Strasburgo ad un controllo giurisdizionale particolarmente intenso, elemento che ha determinato un'interpretazione restrittiva del diritto in parola. È per questa ragione che la lesione di quest'ultimo è stata generalmente accertata solo quando un danno ambientale abbia effettivamente determinato la privazione della vita. Ne è un esempio la sentenza *S. c. Repubblica Federale Tedesca*, dove la Corte non ha condiviso la configurazione prospettata dal ricorrente, il quale sosteneva di essere stato leso nel suo diritto alla vita a causa della presenza nel Mare del Nord di rifiuti radioattivi. I Giudici, in questo caso, non hanno ritenuto essersi configurata una lesione dell'art. 2 in mancanza dell'accertamento, anche in assenza di dati scientifici attendibili, di un danno concreto alla vita dell'individuo, non potendosi quest'ultimo dimostrare in astratto in assenza di elementi idonei a verificare la sussistenza

Anche l'Unione europea si è resa promotrice della sempre maggiore attenzione dedicata, a livello internazionale, alla salvaguardia dell'ambiente<sup>41</sup>, potendosi tracciare

---

di un fattore di pericolo. Argomentazione differente si legge nella sentenza *Oneryildiz c. Turchia*, dove i ricorrenti rimproveravano la negligenza del Governo rispetto ad una esplosione di gas verificatasi in una discarica di rifiuti. Più nello specifico, la questione sorgeva perché in quella medesima zona era stata consentita la costruzione di abitazioni senza rispettare norme igienico-sanitarie. La Corte ha ritenuto che in questo caso non vi fossero ragioni ostative al riconoscimento della violazione del diritto alla vita, quest'ultimo potendosi verificare anche dinanzi ad atti omissivi. Inoltre, nella sentenza si legge come il diritto alla vita possa, talvolta, interpretarsi nella sua dimensione più ampia, ovvero in funzione di un atto che conduca al deterioramento della generale qualità della vita, e ciò, nel caso di specie, soprattutto in funzione delle condizioni di degrado dell'abitazione (i giudici parlano di "abitazione decente"). Uno scenario differente è quello che emerge nella vicenda *Guerra c. Italia*. In questo caso il ricorrente denunciava i rischi connessi all'inquinamento prodotto da uno stabilimento industriale della *Enichem* posizionato nei pressi di un centro abitato (la città di Manfredonia). Secondo quanto affermato dal decreto presidenziale di attuazione della direttiva "Seveso", lo stabilimento rappresentava un pericolo per la comunità civile a causa della massiccia emissione di gas infiammabili. Ebbene, la Corte ha riconosciuto la sua giurisdizione alla luce del combinato disposto degli artt. 2 e 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) CEDU. Più nello specifico, è interessante notare come, pur poggiando la sua decisione essenzialmente sull'art. 8 e soprattutto alla luce dei danni recati al domicilio del ricorrente, i giudici abbiano riconosciuto la lesione del diritto alla vita in assenza di un'attività informativa cui le autorità avrebbero dovuto dar luogo in merito ai rischi legati all'impatto ambientale generato dalla fabbrica. L'ultima sentenza menzionata introduce nella presente analisi lo studio dell'art. 8 CEDU. In realtà, è proprio ricorrendo al diritto al rispetto della vita privata e familiare che la Corte ha spesso configurato forme di salvaguardia dell'ambiente. Ciò dipende dalla formulazione dell'articolo in parola, la quale permette di individuare in maniera ampia sia gli atti potenzialmente lesivi del diritto sancito che le obbligazioni positive idonee ad integrarne la protezione. La vasta gamma di ipotesi cui i giudici di Strasburgo riconducono l'applicazione dell'art. 8, infatti, emerge in varie sentenze, soprattutto con riferimento al rispetto del domicilio, lì dove gli atti considerati dannosi corrispondono non solo a pregiudizi "fisici" in senso stretto ma anche di altra natura, come odori e rumori. In questa prospettiva, emerge quanto dichiarato nel caso *López Ostra c. Spagna*. Dinanzi al ricorso della ricorrente, la quale sosteneva di aver patito un danno al suo diritto al domicilio a causa di una discarica di rifiuti ubicata nei pressi della sua abitazione, la Corte ha affermato che le condizioni ambientali non solo ledessero la sua salute ma anche il generale benessere della donna, tenuto conto del suo diritto a godere della vita familiare all'interno dello stesso domicilio. Tuttavia, la giurisprudenza di Strasburgo ha anche evidenziato come non si possa ricorrere dinanzi alla Corte ogniqualvolta le condizioni del domicilio cambino in maniera imprevedibile. Nella vicenda *Kyrtatos c. Grecia*, per esempio, i ricorrenti hanno invocato il rispetto dell'art. 8 per contestare la costruzione di nuovi edifici nella zona attigua alle loro abitazioni, ritenendo che il processo di urbanizzazione avesse trasformato significativamente l'ambiente circostante rendendolo un'area turistica. In questo caso la Corte non ha accolto il ricorso sostenendo che la lesione può essere accertata solo dinanzi ad una violazione patita direttamente dal ricorrente e non in presenza di un generico danno ambientale. In questa direzione, la sentenza permette di rintracciare nuovamente l'approccio antropocentrico adottato nella configurazione del bene "ambiente" e non potrebbe essere così considerato che la Corte EDU dirige la sua funzione di garanzia alla tutela dei diritti umani della persona sanciti nella Convenzione, non essendo autonomamente attivabile la tutela dell'ambiente naturale. Cfr. A. MOWBRAY, *Cases and materials on the European Convention on Human Rights*, Oxford, 2007.

<sup>41</sup> Cfr. B. CARAVITA-L. CASSETTI, *Unione Europea e ambiente*, in B. CARAVITA-L. CASSETTI-A. MORRONE (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, cit., 83.

una linea evolutiva che ha condotto il principio dello sviluppo sostenibile al centro delle politiche europee<sup>42</sup>.

Il Trattato di Roma del 1957, istitutivo della Comunità Economica Europea (CEE), non conteneva alcun riferimento alla protezione dell'ambiente. D'altronde, in linea con le tendenze internazionali registratesi a partire dagli anni Settanta, il Primo Programma d'azione approvato nel 1973 ha affermato che lo sviluppo delle attività economiche (richiamato dall'art. 2 del Trattato quale uno dei principali compiti della CEE) non poteva più essere programmato in assenza di una lotta efficace all'inquinamento e senza il miglioramento delle generali condizioni ambientali.

Questa evoluzione verso la costruzione di politiche volte alla salvaguardia dell'ambiente è poi confluita nell'Atto unico europeo (AUE) del 1986, il quale ha formalmente integrato il Trattato di Roma nel senso di dichiarare espressamente gli obiettivi della Comunità in questo senso. Questi ultimi, insieme ai principi che avrebbero guidato la successiva attività delle Istituzioni, comprendevano la lotta all'inquinamento, la salvaguardia del paesaggio europeo<sup>43</sup>, la tutela della salute umana, tutto ciò da doversi integrare, chiaramente, con gli altri principi già stabiliti dai trattati istitutivi, in particolare quello di sussidiarietà. L'AUE, inoltre, affidava il potere decisionale in tema ambientale al Consiglio, il quale, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento e del Comitato economico e sociale, doveva deliberare all'unanimità circa l'azione da intraprendere.

È però con il Trattato di Maastricht che, parallelamente a quanto stabilito dalla comunità internazionale in occasione della Conferenza di Rio, si assiste ad una piena legittimazione della politica ambientale tra gli obiettivi della Comunità. Il testo revisionato del Trattato CE, all'art. 2, ha indicato quale obiettivo prioritario delle politiche comunitarie la delineazione di una crescita sostenibile e rispettosa dell'ambiente. Proprio in tema di sviluppo sostenibile, d'altro canto, è con il Quinto programma comunitario del 1993 che la Comunità riconosce pienamente l'interdipendenza tra salvaguardia dell'ambiente e sviluppo economico, evoluzione accompagnata da una costante giurisprudenza della Corte di Giustizia, la quale da tempo riteneva la salvaguardia dell'ambiente un elemento essenziale delle politiche comunitarie.

---

<sup>42</sup> P. DELL'ANNO, *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Milano, 2004, p. 75-76.

<sup>43</sup> R. ARDOLINO, *Pluralità di trattati internazionali e protezione del paesaggio*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2008, 1043-1054.

Una maggiore integrazione di queste ultime con la politica ambientale si registra con il Trattato di Amsterdam del 1997, il quale ha apportato modifiche sostanziali anche rispetto ai processi decisionali in materia. Più nello specifico, da un lato il Trattato ha introdotto una maggiore partecipazione del Parlamento europeo in quanto istituzione di rappresentanza dei popoli europei e, dall'altro lato, ha previsto meccanismi di coordinamento con i singoli Stati membri qualora gli stessi si determinassero ad intervenire sul piano normativo in materie oggetto di provvedimenti di armonizzazione a livello europeo.

Particolare attenzione alla centralità delle politiche ambientali era prevista anche nella parte III del Trattato-Costituzione, del quale tuttavia, come è noto, venne interrotto il processo di ratifica in seguito all'esito negativo delle consultazioni referendarie tenutesi in Francia e Olanda<sup>44</sup>. Lo sviluppo sostenibile è stato però individuato quale obiettivo prioritario dell'Unione dall'art. 3 del Trattato sull'Unione europea, dove si formalizza l'impegno «per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su di un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente». Allo stesso modo, anche il Trattato sul funzionamento dimostra come lo sviluppo sostenibile sia stato ampiamente assorbito dalle dinamiche che caratterizzano le politiche dell'Unione. Si leggano, in particolare, gli articoli 11 e 191 del TFUE, dove si promuove l'integrazione tra fattori economici, sociali e produttivi e, appunto, l'instaurazione di un alto livello di protezione dell'ambiente. Anche l'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione consacra l'impegno di quest'ultima in merito alla salvaguardia ambientale e rispetto alla promozione di uno sviluppo economico sostenibile. La disposizione, tuttavia, non dichiara un diritto autonomamente azionabile bensì un principio-obiettivo che si rivolge, essenzialmente, agli organi legislativi dell'Unione e degli Stati membri<sup>45</sup>.

Ed è anche in funzione di questo principio-obiettivo che agli inizi del 2020 la Commissione europea ha dato un significativo impulso allo sviluppo della politica ambientale dell'Unione tramite l'approvazione del c.d. *Green New Deal*. Si tratta di un progetto ambizioso volto a determinare una conversione “verde” dell'economia del

---

<sup>44</sup> Cfr. G. CÁMARA VILLAR, *Los Derechos Fundamentales en el proceso histórico de construcción de la Unión Europea y su valor en el Tratado Constitucional*, en *ReDCE*, núm. 4, 2005, en <http://www.ugr.es/~redce/>; in generale, cfr. anche P. BILANCIA-F. G. PIZZETTI, *Testi e progetti del sistema costituzionale italiano ed europeo*, Torino, 2019.

<sup>45</sup> Cfr. J. H. JANS-H. H. B. VEDDER, *European Environmental Law*, Groningen, 2008.

vecchio continente. Sono molteplici, in realtà, gli ambiti menzionati dall'accordo in cui l'Unione si propone di intervenire al fine di promuovere un'economia sostenibile: i processi produttivi; la mobilità dei cittadini e l'implementazione dei servizi pubblici in questo senso; il ricorso alle energie rinnovabili; la preservazione degli ecosistemi e della biodiversità; la promozione di un sistema alimentare *eco-friendly*. La principale ambizione del Patto verde, tuttavia, è quella di raggiungere la c.d. *climate neutrality* entro il 2050. È proprio in tema di cambiamenti climatici, infatti, che la presidenza von der Leyen si è proposta di affrontare la sfida più complessa individuando un primo obiettivo di breve scadenza, ovvero quello di registrare una riduzione nella emissione di gas del 50% entro il 2030<sup>46</sup>.

### **3.1. (segue) Il popolo europeo, una comunità “atemporale”: in particolare, il valore interpretativo del Preambolo della Carta di Nizza e il divieto dell'abuso di diritto**

I Trattati dell'UE, in realtà, offrono più elementi utili a riflettere sulla dimensione giuridica della tutela delle generazioni future. Oltre alla declinazione in materia ambientale e alla sua traduzione nel principio di sostenibilità, infatti, la tensione al futuro delle politiche europee si registra anche in disposizioni di portata, per così dire, generale, le quali aiutano a riflettere sulla possibilità di intendere la comunità cui i Trattati riferiscono la loro efficacia composta anche dalle generazioni future<sup>47</sup>.

In questo senso, si legga l'art. 3 TUE, dove, nella sfera della solidarietà tra i popoli, dopo aver sancito l'impegno nella promozione della pace, la «solidarietà tra le generazioni» è individuata quale causa per cui l'Unione si prefigge di «combattere». Il significato di questo impegno, in realtà, sembra esprimersi in un'altra disposizione, che per questo motivo si presenta complementare, contenuta nel Preambolo della Carta di Nizza<sup>48</sup>. Ci si riferisce, in particolare, al paragrafo in cui si legge che il

---

<sup>46</sup> Cfr. S. CAVALIERE, *Il progetto Green New Deal e gli incentivi verdi: è tutto oro quello che luccica?*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, 1/2020.

<sup>47</sup> In generale, cfr. E. BROWN WEISS, *In fairness to future generations: international law, common patrimony and intergenerational equity*, The United Nations University, Tokyo, 1989; E. BROWN WEISS-D.B. MAGRAW-P. C. SZASZ, *International Environmental Law: Basic Instruments and References*, Leida, 1992; E. BROWN WEISS, *Intergenerational equity*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2013.

<sup>48</sup> Cfr. A. BARBERA, *La Carta europea dei diritti: una fonte di ri-cognizione?*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2001, 241-259.

godimento dei diritti sanciti all'interno della Carta «fa sorgere responsabilità e doveri nei confronti della comunità umana e delle generazioni future».

Ebbene, se da un lato una disposizione dai confini tanto ampi sembra destinata ad assumere le vesti di una mera dichiarazione di principio, dall'altro lato si rinvencono elementi sufficienti a considerarla dotata di una propria forza applicativa e dunque riconducibile ad un'autonoma dimensione di giustiziabilità. A fare da contorno alle due soluzioni alternative circa la natura della disposizione in oggetto, vi è la riflessione relativa alla collocazione che a quest'ultima viene concessa all'interno della Carta. Al fine di intendere quale sia la portata applicativa della “cura” dell'avvenire a cui la stessa fa riferimento, pertanto, bisogna chiedersi quale sia il “significato” giuridico da attribuire al Preambolo, ovvero, detto altrimenti, quale sia la funzione che lo stesso, nell'ambito di un'architettura più ampia, è chiamato ad adempiere.

Sul punto, è stato tradizionalmente osservato come dai preamboli degli accordi internazionali non discendano effetti vincolanti per le parti. È opinione condivisa, infatti, quella in base alla quale il preambolo sia espressione della «*narratio*», e non della «*dispositio*», di un trattato, e quindi non sia idoneo, di per sé, a dare vita a vere e proprie obbligazioni giuridiche.

Tuttavia, i preamboli assolvono ad altre funzioni che, nell'ambito delle più ampie dinamiche che contraddistinguono l'applicazione di un trattato, sono destinate comunque a produrre effetti vincolanti, non (o almeno non direttamente) in capo alle parti, bensì in capo all'interprete<sup>49</sup>. Quest'ultimo è tenuto, infatti, a tener conto anche di quelle dichiarazioni di carattere generale che, definendo le intenzioni e gli scopi prefissati dalle parti al momento di stipulare un trattato, non potrebbero non contribuire alla individuazione degli specifici significati da attribuire alle disposizioni che si è chiamati ad applicare. Proprio in questa prospettiva, è ampiamente condiviso che i preamboli svolgano un ruolo centrale nell'interpretazione degli accordi

---

<sup>49</sup> Cfr. C. VARGA, *The Preamble: a Question of Jurisprudence*, in *Acta Juridica Academiae Scientiarum Hungaricae*, n. 13, 1971, 101-128.

internazionali, funzione espressamente riconosciuta, tra l'altro, dalla Convenzione di Vienna del 1969<sup>50</sup> sul diritto dei trattati nell'ambito del c.d. criterio sistematico<sup>51</sup>.

D'altra parte, non potrebbe essere diversamente. L'interpretazione di un testo giuridico, e nello specifico ci si riferisce alla Carta di Nizza, non può realizzarsi a "compartimenti stagni", in quanto una lettura armonica è richiesta dalla stessa opera di "cristallizzazione" di un complesso di principi e diritti, tanto da obbligare a tener conto, al momento della loro concreta applicazione, del complessivo disposto<sup>52</sup>. Ciò sembra dimostrato, d'accordo con i termini cui ricorre l'art. 3 TUE, dai "significati" del principio di solidarietà, laddove la tecnica del bilanciamento (che da quel principio discende), conducendo alla prevalenza di un diritto o interesse rispetto all'esercizio di altra situazione giuridica "concorrente", risulta una conseguenza dell'"armonia" che deve caratterizzare l'interpretazione della Carta. Anche il Preambolo, quindi, contribuisce al disegno di questa armonia e le sue disposizioni non possono escludersi, almeno sul piano strettamente interpretativo, dal novero dei principi che ordinano la convivenza (anche "a-temporale") all'interno della comunità cui la Carta dirige le sue garanzie<sup>53</sup>.

Per questi motivi, quindi, l'impegno a garantire un futuro di pace e di democrazia, ispirato alla sostenibilità e al rispetto di "tutti", a prescindere, cioè, dalla rispettiva collocazione geografica («comunità umana») o temporale («generazioni future»), non corrisponde ad un corpo estraneo rispetto a quanto sancito nell'articolato; al contrario, quanto dichiarato nel Preambolo fornisce una chiave interpretativa, e cioè dei valori e dei principi che sono chiamati a dirigere l'interpretazione della Carta, ispirarne l'attuazione e, dunque, condizionare (nel senso di "responsabilizzare") il godimento dei diritti che ne discende.

---

<sup>50</sup> Si rinvia, in particolare, all'art. 31 della Convenzione. Sul punto si rinvia a M. M. MBENGUE, *Preamble*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2006, dove si afferma che «it is widely accepted that a preamble has a very important role in the interpretation of treaties (...). For instance, the motives and aims mentioned in a preamble can be used to help to understand and interpret the provisions contained in the operative part of a treaty (...). The interpretative function of a preamble is also recognized in the Vienna Convention on the Law of Treaties (1969) ("VCLT") which notes that, along with the text and other components of a treaty, the preamble may be relied upon for interpretative purposes».

<sup>51</sup> Sul punto, si rinvia a F. M. PALOMBINO, *Introduzione al diritto internazionale*, Bari-Roma, Laterza, 2019, 98.

<sup>52</sup> In generale, cfr. P. HÄBERLE, *Präambeln im Text und Kontext von Verfassungen*, in J. LISTL-H. SCHAMBECK (a cura di), *Demokratie in Anfechtung und Bewahrung: Festschrift für Johannes Broermann*, Berlin, 1982, 211-249.

<sup>53</sup> In materia, cfr. J. TAJADURA TEJADA, *Funzioni e valore dei preamboli costituzionali*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2003, 509.

Alla luce di ciò, la scelta di dare, proprio all'interno del Preambolo, una collocazione allo sviluppo sostenibile e ai doveri e alle responsabilità verso il futuro dimostra come il principio della solidarietà tra le generazioni accompagni, prima ancora che l'attuazione della Carta, la sua stessa adozione. Se è vero che, in linea del tutto generica, una norma rivolge (quasi<sup>54</sup>) sempre la sua efficacia al futuro<sup>55</sup>, producendo i suoi effetti a partire dalla sua emanazione "in poi"<sup>56</sup>, la Carta di Nizza sembra dichiarare sin da subito come la sua architettura si regga sulla consapevolezza di ciò. In questa prospettiva, l'interprete è chiamato a leggere le sue disposizioni, e dunque attuare i diritti fondamentali che le stesse sanciscono, cosciente di rivolgersi ad una comunità più ampia di quella composta da coloro che già esistono. Il principio della solidarietà tra le generazioni, pertanto, richiede non solo che le garanzie che emanano dalla Carta siano riconosciute tenendo conto di chi verrà "dopo", ma anche che le stesse siano conservate e tramandate a vantaggio dei tempi avvenire; nell'ottica, quindi, di assicurare, come si legge nel Preambolo, un «futuro di pace fondato su valori comuni», quelli democratici di dignità, libertà, uguaglianza e, appunto, solidarietà<sup>57</sup>.

Ed è proprio riflettendo sul valore interpretativo del Preambolo e, più in particolare, sull'individuazione di un'attenzione ai tempi avvenire lì dove è espressa l'esigenza di conservare la garanzia dei diritti fondamentali a vantaggio del futuro, che sembra delinearsi la possibilità di collocare le responsabilità e i doveri nei confronti delle future generazioni nello schema tratteggiato dall'art. 54 della Carta, dedicato al divieto dell'abuso di diritto. In altre parole, sulla base della funzione che quest'ultimo è chiamato ad assolvere nell'architettura della Carta di Nizza, vuole sostenersi come sia possibile configurare un vero e proprio schema di responsabilità cui ricondurre la tutela delle generazioni future.

---

<sup>54</sup> M. AZPITARTE, *Cambiar el pasado. Posibilidades y límites de la ley retroactiva. Un intento de interpretación del artículo 9.3 de la Constitución*, Madrid, 2008.

<sup>55</sup> In generale, si rinvia a J. F. SÁNCHEZ BARRILAO, *De la ley al reglamento delegado. Deslegalización, acto delegado y transformaciones del sistema de fuentes*, Cizur Menor, 2015; su questo tema, in generale, v. anche Cfr. F. BALAGUER CALLEJÓN (a cura di.), *Manual de Derecho Constitucional*, vol. I, Madrid, 2020, 82 ss.

<sup>56</sup> Sul punto, cfr. F. OST, *Le temps du droit*, Parigi, 1999. In questo senso, si consenta un rinvio a G. PALOMBINO, *La tutela delle generazioni future nel dialogo tra legislatore e Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 24, 2020, 249. Sul tema delle fonti del diritto, in generale, si rinvia a V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, *L'ordinamento costituzionale italiano (Le fonti normative)*, Padova, 1993.

<sup>57</sup> In generale, cfr. G. AZZARITI, *Uguaglianza e solidarietà nella Carta dei diritti di Nizza*, in M. SICLARI (diretto da), *Contributi allo studio della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Torino, 2003, 61-80. Si sottolinea, inoltre, come sia proprio ragionando sulle tradizioni costituzionali comuni su cui si fonda l'Unione europea, così come richiamate, appunto, dalla Carta di Nizza, che la dottrina ritiene che possa parlarsi di Diritto costituzionale europeo. Su tutti, si rinvia a F. BALAGUER CALLEJÓN (diretto da), *Introducción al derecho constitucional*, Madrid, 2020, 79 ss.

Tale considerazione poggia su più elementi. In linea del tutto generica, la possibilità di procedere in questa direzione è agevolata dalla formulazione, per così dire, “speculare” che si intravede tra le responsabilità e i doveri nei confronti delle future generazioni che discendono dal godimento dei diritti fondamentali (paragrafo 6 del preambolo, appunto) e il divieto di interpretare la Carta così da ammettere l’esercizio (e quindi sostanzialmente il godimento) di un diritto in modo tale da generare la «distruzione dei diritti o delle libertà» riconosciuti dalla Carta medesima. Tale connessione, inoltre, discende dal “monito” che l’art. 54 rivolge all’interprete, e ciò in quanto, come è stato osservato, la natura del Preambolo è tale da generare effetti vincolanti esclusivamente in sede interpretativa.

Ma il legame che esiste tra la tutela delle future generazioni e il divieto in oggetto, in realtà, è intercettato anche sulla base del principio che funge da tramite tra le due disposizioni, ovvero proprio quello di solidarietà. Alla sfera di quest’ultimo, infatti, così come la tutela delle generazioni future, è stata tradizionalmente ricondotta, sia dalla dottrina che dalla giurisprudenza, anche la categoria dell’abuso, soprattutto al momento di richiamarla avendo riguardo ai rapporti tra soggetti privati<sup>58</sup>.

Ciononostante, bisogna sottolineare come la nozione che di quest’ultima si rinviene nella Carta di Nizza, corrispondente a quella adottata anche da altri strumenti internazionali<sup>59</sup>, acquisisce un significato più ampio (e ciò non esclude che lo ricomprenda<sup>60</sup>) di quello comunemente attribuitogli nell’ordinamento interno. In altre parole, la nozione che qui rileva assolve una funzione differente, o forse ulteriore, a quella che discende dall’elaborazione civilistica dell’abuso, ovvero al caso in cui un individuo eserciti un proprio diritto in modo tale da recare danno al diritto altrui<sup>61</sup>.

---

<sup>58</sup> In generale, v. S. ROMANO, *Abuso del diritto*, in *Enc. dir.*, I, Milano, 1958; P. RESCIGNO, *L’abuso del diritto*, Bologna, Il Mulino, 1998; D. MESSINETTI, *Abuso del diritto*, in *Enc. dir.*, *Aggiorn.* II, Milano, 1998; N. LIPARI, *Ancora sull’abuso del diritto. Riflessioni sulla creatività della giurisprudenza*, in *Quest. giust.*, n. 4, 2016.

<sup>59</sup> Ci si riferisce, in particolare, all’art. 17 CEDU, rispetto al quale si rinvia ad A. TERRASI, *Divieto dell’abuso di diritto*, in S. BARTOLE-P. DE SENA-V. ZAGREBELSKY, *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell’uomo*, Padova, CEDAM, 2012, p. 570. Quanto osservato dalla dottrina in merito all’art. 17 CEDU sembra potersi attribuire anche all’art. 54 della Carta di Nizza, orientamento confermato anche da documenti ufficiali dell’Unione. In questo senso, è possibile consultare: <https://fra.europa.eu/it/eu-charter/article/54-divieto-dellabuso-di-diritto>.

<sup>60</sup> È stato sottolineato come la riflessione in materia di abuso di diritto si intrecci con quello relativo alla formula della *Drittwirkung*. In merito a quest’ultima, cfr. M. ZARRO, *L’evoluzione del dibattito sulla Drittwirkung tra Italia e Germania*, in *Rassegna di diritto civile*, III, 2017, 997 ss.

<sup>61</sup> Cfr. M. ROTONDI, *L’abuso del diritto*, in *Riv. dir. civ.*, 1923, 105 ss.; cfr. U. NATOLI, *Note preliminari ad una teoria dell’abuso del diritto nell’ordinamento giuridico italiano*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1958, 37 ss..

L'art. 54 è in realtà posto a garanzia di un interesse generale (e quindi “non solo” individuale) che emana dalla Carta, o meglio, potrebbe affermarsi, che discende proprio dall'originaria intenzione non solo di tutelare i valori e i principi democratici, nonché i diritti fondamentali, ma anche di conservarne la garanzia e tramandarla ai tempi avvenire. Facendo riferimento all'“interpretazione” della Carta, il divieto dell'abuso si sostanzia, infatti, in una valvola di conservazione, e cioè un meccanismo di autodifesa attivabile ogniqualvolta la Carta possa essere interpretata in modo tale da comprometterne la tenuta. Proprio in questa prospettiva, la categoria dell'abuso è stata tradizionalmente prevista dagli strumenti internazionali in materia di diritti fondamentali non (o almeno non solo) in funzione dei rapporti tra singoli individui, ma, in chiave più generale, al fine di impedire la «distruzione dei diritti o delle libertà», ovvero, appunto, garantirne la “conservazione” nel tempo.

Da questa considerazione ne discende un'altra, e cioè che non solo la tutela delle generazioni future, ma quella di una comunità non definita temporalmente, e cioè composta sia da coloro che esistono, che da coloro che verranno, sembra essere insita in quei meccanismi che garantiscono la “sopravvivenza” nel tempo del rispetto dei diritti fondamentali<sup>62</sup>. È proprio questo lo scopo cui mira la scelta di dotarsi di una Carta di diritti, la quale corrisponde alla volontà di impegnarsi, “da quel momento in poi”, nel rispetto e nell'attuazione di quanto la Carta prevede, laddove quest'ultimo verbo, ovvero la nozione di “pre-visione”, sta a sottolineare proprio come le dichiarazioni di diritti, rivolgendosi a qualcosa che ancora deve accadere, si rivolgano al futuro.

Ciò vale, pertanto, anche per la Carta di Nizza, la quale non rappresenta (solo) un traguardo nel riconoscimento dei diritti fondamentali, ma (principalmente) il punto di partenza della loro attuazione e del loro rispetto<sup>63</sup>. Il divieto dell'abuso, dunque,

---

<sup>62</sup> Ciò sembra valere, anche se in funzione di forme o comunque modalità differenti, anche avendo riguardo al carattere rigido delle carte costituzionali. Sul punto, cfr. J. TREMMEL, *Constitutions as intergenerational contracts: flexible or fixed?*, in *Intergenerational Justice Review*, n. 1, 2017; cfr. R. ALBERT, *Constitutional handcuffs*, in *Intergenerational Justice Review*, n. 1, 2017; Cfr. K. CHATZIATHANASIOU, *Constitutions as chains? On the intergenerational challenges of Constitution-caking*, in *Intergenerational Justice Review*, n.1, 2017.

<sup>63</sup> Le dichiarazioni dei diritti fondamentali parlano di «una battaglia vinta», ma allo stesso tempo aprono «la questione del loro rispetto, della loro efficacia, del loro radicamento», cit. S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Bari-Roma, 2012, 32.

impedendo che la Carta possa essere interpretata in modo tale da svilirne gli originari intenti, è diretto alla tutela (anche) delle generazioni che verranno<sup>64</sup>.

#### 4. L'equità generazionale nelle Costituzioni contemporanee: una panoramica

Quanto formulato a livello internazionale e (per quanto riguarda i paesi membri dell'UE) sovranazionale è stato trattato alla stregua di vero e proprio modello dagli ordinamenti nazionali, soprattutto se si considera che la maggior parte dei richiami alle generazioni future si rinvencono in Costituzioni emanate dagli anni Settanta in poi<sup>65</sup>. Questa osmosi dell'attenzione alla cura del futuro dal piano internazionale e sovranazionale a quello interno è avvenuta sulla base di due principali modalità, le quali riflettono anche le precise collocazioni sistematiche che le singole Costituzioni hanno dato al tema nella loro architettura<sup>66</sup>.

È frequente, per esempio, individuare richiami alle generazioni future all'interno dei preamboli di quelle Costituzioni che hanno "assorbito" la questione generazionale in termini ampi e di principio, ovvero non cristallizzando la tutela dei «diritti di domani» e della responsabilità verso il futuro secondo una determinata declinazione<sup>67</sup>. In questo senso, si legga la Costituzione di Turingia del 1993, dove si individua in termini generali una «responsabilità verso le generazioni future». Ancora, la Costituzione estone del 1992 sancisce l'obbligo di raggiungere un «esito sociale e benefici comuni per le generazioni future», mentre la Costituzione della Moldavia del 1994 richiede l'adempimento del suo disposto «tenendo conto delle generazioni presenti, passate e future». In termini sempre generali, la Costituzione dell'Ucraina del 1996 parla di «responsabilità verso Dio, la propria coscienza, le generazioni passate, presenti e future» e la Costituzione russa del 1993, nella stessa prospettiva, dichiara la «responsabilità verso il nostro paese natale per le generazioni di oggi e quelle future».

---

<sup>64</sup> Sul punto, si consenta un rinvio ad A. PAPA-G. PALOMBINO, *Abuso del diritto e responsabilità intergenerazionale: prime note di una riflessione in divenire*, in L. CARPENTIERI (a cura di), *L'abuso del diritto: evoluzione del principio e contesto normativo*, Torino, 2018, 239 ss.

<sup>65</sup> In generale, A. BAIER, *The Rights of past and Future Persons*, in E. PATRIDGE, *Responsibilities to future generations*, Buffalo, 1981.

<sup>66</sup> Sul punto, cfr. 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.

<sup>67</sup> In generale, cfr. F. Longo, *Struttura e funzionamento dei preamboli costituzionali. Studio di diritto comparato*, Torino, 2021.

Sono numerose, però, anche le Costituzioni che hanno riconosciuto una specifica declinazione alla tutela delle generazioni future, in questo caso principalmente all'interno dei c.d. articolati normativi e soprattutto in materia di salvaguardia dell'ambiente. Un esempio è costituito dall'art. 141 della Costituzione di Baviera, modificata nel 1984, secondo la quale «la protezione delle basi naturali si affida alla cura di ogni cittadino e della comunità statale, tenuto conto della responsabilità verso le generazioni future». Anche l'articolo 20a della Costituzione tedesca, così come modificata nel 1994, introduce la protezione intergenerazionale nella prospettiva della salvaguardia ambientale, affermando che «lo Stato tutela, assumendo con ciò la propria responsabilità nei confronti delle generazioni future, i fondamenti naturali della vita e gli animali mediante l'esercizio del potere legislativo, nel quadro dell'ordinamento costituzionale, e dei poteri esecutivo e giudiziario, in conformità alla legge e al diritto». L'art. 59 della Costituzione albanese individua come obiettivo quello di conservare un «ambiente salubre ed ecologicamente adeguato per il presente e le generazioni future». Della stessa portata sono l'art. 24 della Costituzione del Sudafrica del 1996, dove si dichiara che la protezione dell'ambiente è volta a determinare «benefici per le generazioni presenti e future», e l'art. 225 della Costituzione del Brasile del 1988, secondo il quale la preservazione di un ambiente ecologicamente equilibrato coincide con la tutela di un bene comune che riguarda sia le generazioni presenti che quelle future<sup>68</sup>.

Tuttavia, per quanto la riflessione sulla salvaguardia dell'ambiente rappresenti, proprio per la stretta connessione con la cura del futuro, la sede dove tradizionalmente è stato declinato il principio di sostenibilità, è stato già sottolineato come la portata di quest'ultimo sia andata estendendosi anche ad altri ambiti normativi, rinvenendosi anche ulteriori declinazioni della tutela delle generazioni future.

Una di queste la si rinviene, per esempio, in tema di cultura, e ciò sia nella prospettiva della conservazione del patrimonio artistico-culturale, sia rispetto alla cultura intesa nel senso dell'accesso all'istruzione. Un esempio della prima prospettiva

---

<sup>68</sup> La formulazione di queste disposizioni suscita particolare interesse anche in relazione ad un aspetto specifico, e cioè il fatto che a livello costituzionale sembra essere stato perfettamente assorbito quel principio riconducibile, come osservato nel capitolo II, all'etica della reciprocità. L'ambiente va tutelato, infatti, in quanto dalla preservazione della sua "salute" discendono benefici evidenti a vantaggio sia di chi già esiste, sia di chi esisterà. È su questo aspetto, d'altronde, che si è giustificata la configurazione dell'ambiente quale bene intrinsecamente intergenerazionale, in quanto è proprio riflettendo sulla sua salvaguardia che è possibile intercettare la sovrapposizione delle esigenze "minime" delle generazioni presenti e di quelle future, aspetto che riconduce al c.d. processo di proiezione.

è rappresentato dalla Costituzione polacca del 1997, dove si dichiara l'impegno della Repubblica a trasmettere alle generazioni future il patrimonio della Nazione. Esempi della seconda prospettiva, invece, sono forniti dalle Costituzioni del Meclemburgo-Pomerania Anteriore e del Burundi, dove la cura del futuro è collocata all'interno degli obiettivi c.d. educativi.



# Capitolo III

## L'equità generazionale nella Costituzione italiana

**Sommario:** 1. La tutela delle generazioni future nella Costituzione italiana. – 2. La tensione al futuro della Costituzione nelle norme di “indirizzo politico”. – 3. Il carattere rigido della Carta costituzionale: un limite al futuro? – 3.1. La tensione al futuro tramite il procedimento di revisione costituzionale. – 3.2. La riserva di legge come meccanismo di “adattamento” della Carta costituzionale allo scorrere del tempo. – 3.3. L’apertura al futuro della Carta costituzionale tramite il sindacato di legittimità. – 4. La rigidità costituzionale come «scudo» della democrazia: proteggere dal passato per garantire il futuro. – 5. Il «contratto generazionale» quale forma del «contratto sociale»: l’art. 2 Cost. e il principio di solidarietà. – 6. La portata intergenerazionale dell’art. 9 della Costituzione: la «presbiopia» del Costituente – 6.1. Le dimensioni intergenerazionali della cultura nel testo della Costituzione. – 6.2. Dalla tutela del paesaggio a quella dell’ambiente e delle generazioni future: appunti di giurisprudenza costituzionale.

### 1. Le generazioni future nella Costituzione italiana

La Costituzione italiana non contiene (o comunque non conteneva nella sua formulazione originaria<sup>1</sup>) alcun riferimento espresso al principio di equità generazionale e alla tutela dei diritti delle generazioni future. Tuttavia, il fatto che la Costituzione repubblicana non contenga un riferimento testuale a tale principio, non significa che non lo preveda. Al di là della lettera utilizzata dal Costituente, infatti, l’individuazione dei profili dell’equità generazionale all’interno del tessuto della Carta dipende, secondo alcuni, dalla “sensibilità” dell’interprete. Ciò in quanto è proprio al momento di interpretare e applicare le disposizioni costituzionali che deve tenersi conto anche di chi ancora non esiste.

---

<sup>1</sup> Sul punto, si avrà modo di tornare in seguito. Per ora ci limita ad osservare come il termine “sostenibilità” abbia fatto ingresso nell’architettura costituzionale grazie alla revisione del 2012.

Ed è alla luce del ruolo centrale affidato all'interprete rispetto alla configurazione di forme di tutela rivolte ai «diritti di domani»<sup>2</sup>, che sembra condivisibile affermare come la dimensione costituzionale del principio di equità generazionale non dipenda (o non possa dipendere solamente) da una sua “cristallizzazione”. Anzi, la scelta di codificare lo stesso potrebbe, talvolta, generare un'eccessiva circoscrizione della sua portata in funzione della collocazione concessagli<sup>3</sup>. In questo senso, sulla base dell'analisi di natura comparatistica già proposta, emerge come la maggior parte delle volte, soprattutto quando contenuta nell'articolato normativo, l'equità generazionale sia declinata in specifici ambiti, principalmente in materia ambientale. Al contrario, si vuole qui affermare come la preoccupazione per le generazioni future debba condurre alla configurazione di un principio che ispiri la tutela di tutti i diritti fondamentali e, più in generale, possa guidare l'interpretazione del complessivo disposto della Carta costituzionale tenendo conto anche di chi esisterà<sup>4</sup>.

## **2. La tensione al futuro della Costituzione nelle norme di “indirizzo politico”**

In questa prospettiva, non può che ribadirsi quanto già affermato al momento di analizzare la dimensione temporale delle fonti del diritto, e cioè che anche la Costituzione, sulla base di quelle stesse considerazioni, sembra dirigere la sua efficacia all'avvenire<sup>5</sup>. Nel caso della Legge fondamentale, tuttavia, si rinviene un ulteriore elemento a conferma di questa tensione al futuro. Se in merito alle fonti primarie, infatti, si è affermato che le stesse conservano la loro efficacia fin quando un altro legislatore, abrogandole, non disponga diversamente, ciò, naturalmente, non vale per

---

<sup>2</sup> C. PINELLI, *Diritti costituzionali condizionati, argomento delle risorse disponibili, principio di equilibrio finanziario*, cit., 551.

<sup>3</sup> In effetti, avendo sottolineato come i criteri della sostenibilità e, più in generale, le modalità tramite cui realizzare una cura del futuro trovino potenzialmente spazio in tutti i settori dell'ordinamento, declinarne la portata per uno in particolare (come spesso avviene, in materia di salvaguardia dell'ambiente) potrebbe circoscrivere, paradossalmente, la visione dell'interprete.

<sup>4</sup> In altri termini, si vuole dimostrare come le considerazioni già proposte in merito a quelle Carte che, soprattutto riferendosi al futuro all'interno dei propri preamboli, esprimono l'esigenza di essere interpretate nell'ottica di fornire garanzie “intertemporali”, siano intrinseche alla stessa natura, e quindi alle caratteristiche, della Costituzione italiana. Sul punto, si consenta ancora un rinvio anche a G. PALOMBINO, *La configuración jurídica del principio de equidad generacional: ¿bacia una democracia sostenible?*, in *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n. 33, 2020.

<sup>5</sup> In generale, cfr. T. MARTINES, *Prime osservazioni sul tempo nel diritto costituzionale*, cit., 810.

la Carta costituzionale. Quest'ultima nasce all'insegna di una «pretesa di durata»<sup>6</sup>, in quanto il processo costituente che le dà forma si manifesta nell'intento di fondare l'ordinamento giuridico per un periodo di tempo indefinito. In tal senso, la Carta è da considerarsi la fonte che legittima (e in un certo senso giustifica) tutti gli atti normativi che, a partire dal momento della sua emanazione, entreranno in vigore<sup>7</sup>.

È proprio ragionando in questi termini, e tenendo conto delle ragioni che tradizionalmente conducono alla scelta di emanare una Legge fondamentale, nonché della funzione che la stessa è chiamata ad assolvere, che è possibile individuare ulteriori elementi di tensione al futuro. Se è vero, infatti, che l'adozione di una Carta costituzionale segna una rottura con il passato, ovvero con quanto ha preceduto la manifestazione della volontà costituente da cui emana, è anche vero che la funzione della Legge fondamentale è proprio quella di garantire il futuro rispetto e adempimento dei diritti e dei doveri sanciti al suo interno. In questo senso, l'esempio della Costituzione italiana è paradigmatico.

È noto, infatti, come la Repubblica democratica sia nata sulle ceneri del regime fascista e del secondo conflitto mondiale e come nel testo entrato in vigore nel '48 sia evidente la volontà di dar vita ad un assetto politico, economico e sociale in contrasto con il regime totalitario che ne aveva preceduto la formulazione. In questa prospettiva, il termine “ricostruzione” assume un valore centrale, laddove sottende l'idea di un processo e cioè di un'opera che non si esaurisce in un momento definito ma è destinata a ripetersi nel tempo, tramandandosi, quindi, alle generazioni future<sup>8</sup>.

In altri termini, per quanto sia opinione condivisa l'idea in base alla quale l'adozione di una Costituzione rappresenti un momento di rottura valoriale con il passato, risulta come solo tale “rottura” possa collocarsi cronologicamente in un momento esatto, mentre ciò, al contrario, non vale per l'attuazione di quanto dichiarato dalla Carta. Una transizione democratica necessita di una progressiva

---

<sup>6</sup> «Ogni costituzione porta in sé una superba pretesa, per la quale essa si differenzia dalle altre disposizioni del potere statale: la pretesa della durata», cit. O. KIRCHHEIMER, *Costituzione senza sovrano. Saggi di teoria politica e costituzionale*, Bari, 1982, 33.

<sup>7</sup> In generale, cfr. A. BARBERA (a cura di), *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, Roma-Bari, 1998.

<sup>8</sup> Questo è il significato che sembra emergere anche dal messaggio alla Nazione pronunciato da Enrico De Nicola il 15 luglio 1946, durante il quale lo Statista affermò che la Costituzione «assicurerà alle generazioni future un regime di sana e forte democrazia, nel quale i diritti dei cittadini ed i poteri dello Stato siano egualmente garantiti, trarrà dal passato salutari insegnamenti, consacrerà per i rapporti economico-sociali i principi fondamentali, che la legislazione ordinaria – attribuendo al lavoro il posto che gli spetta nella produzione e nella distribuzione della ricchezza nazionale – dovrà in seguito svolgere e disciplinare (...)»

concretizzazione<sup>9</sup>, così come la stessa democrazia ha bisogno di una continua manutenzione<sup>10</sup>, considerato che i principi e i diritti sanciti all'interno della Legge fondamentale sono il risultato di «una battaglia vinta», ma allo stesso tempo aprono «la questione del loro rispetto, della loro efficacia, del loro radicamento»<sup>11</sup>. Pertanto, se per alcuni aspetti la Costituzione sembra disegnare un assetto definito o definitivo, rispetto ad altri finisce con il consacrare impegni la cui realizzazione è inevitabilmente affidata ai tempi avvenire<sup>12</sup>.

La tensione al futuro della Carta costituzionale sembra allora potersi dedurre in quegli articoli in cui la Repubblica promuove il suo compito circa il raggiungimento di un determinato obiettivo tracciando le basi di quello che autorevole dottrina ha definito «indirizzo politico costituzionale»<sup>13</sup>. In questo senso, si legga, per esempio, l'art. 3 Cost., dove si afferma che «è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale (...); l'art. 4 Cost., in base al quale la Repubblica «promuove le condizioni che rendano effettivo» il diritto al lavoro; l'art. 5 Cost., in virtù del quale la Repubblica si impegna a «promuovere» le autonomie locali; l'art. 9 Cost., in cui si dichiara l'impegno della Repubblica a promuovere «lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica»<sup>14</sup>. Ebbene, tutte le volte in cui i Costituenti delineano norme capaci di suggerire un vero e proprio indirizzo politico, soprattutto ricorrendo ai termini “promozione” e “sviluppo”, non fanno altro che sancire la tensione al futuro della Carta e dimostrare, in questo modo, come il potere costituente non solo si diriga alla dichiarazione di valori, principi e diritti destinati a garantire l'individuo anche nei tempi avvenire ma, inoltre, ne consegna al futuro l'attuazione.

---

<sup>9</sup> Cfr. F. BIAGI, *Corti costituzionali e transizioni democratiche. Tre generazioni a confronto*, Bologna, Il Mulino, 2016, 61 ss.

<sup>10</sup> Si consente un rinvio a G. PALOMBINO, *La “manutenzione” della democrazia tramite il divieto dell'abuso di diritto*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 12, 2020, 2610.

<sup>11</sup> Cit. S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, 2012, Bari, 32. Ed è sulla base della qualificazione della Carta costituzionale quale “programma” che autorevole dottrina afferma come dal disposto della Legge fondamentale discenda un vero e proprio «indirizzo politico costituzionale», la cui realizzazione e “sorveglianza” sono affidati agli organi costituzionali di garanzia, ovvero il Presidente della Repubblica e la Corte costituzionale. Sul punto, si rinvia a P. BARILE, *Relazione di sintesi*, in *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Atti di un Convegno (Messina-Taormina, 25, 26 e 27 ottobre 1984), a cura di G. SILVESTRI, Milano, 1985, 258 ss.

<sup>12</sup> Ciò è dimostrato sul piano strettamente giuridico, se si pensa, per esempio, che le prime sentenze della Corte costituzionale dichiararono l'illegittimità di norme precedenti all'entrata in vigore della Carta e incompatibili con la stessa. Sul punto, cfr. sentenze della Corte costituzionale, n. 1 e 2 del 1956.

<sup>13</sup> Infatti, nonostante il potere costituente si manifesti in un preciso momento storico e si esaurisca con l'adozione della Costituzione, quanto da quest'ultima disposto necessita di attuazione.

<sup>14</sup> Cfr. G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione. Principi fondamentali: art. 1-12*, Bologna, 1975.

Tali “espressioni” di indirizzo, inoltre, nonostante si caratterizzino per i termini estremamente generali che le compongono, godono comunque di una loro vincolatività, soprattutto per quanto riguarda l’obbligo dell’interprete di tenerne conto. L’interpretazione della Carta, infatti, non può realizzarsi a “compartimenti stagni”, in quanto la lettura armonica richiesta dalla stessa opera di “codificazione” obbliga a tener conto, al momento di applicare una disposizione costituzionale, del complessivo disposto della stessa. In questa prospettiva, non può che sottolinearsi come la tecnica del bilanciamento, che, come è noto, può condurre alla prevalenza di un diritto rispetto all’esercizio di un diritto “concorrente” nel caso concreto, sia una conseguenza dell’“armonia” che deve caratterizzare l’interpretazione della Legge fondamentale. Anche le norme di indirizzo, invero, disegnano questa armonia e sono essenziali alla sua conservazione, non potendosi quindi escludere le stesse dal novero dei parametri interpretativi di legittimità<sup>15</sup>.

### **3. Il carattere rigido della Carta costituzionale: un limite al futuro?**

Se è vero che la tensione della Carta si rivolge al futuro, atteggiandosi a “sviluppo” e a “promozione”, ci si domanda se il carattere rigido della Costituzione possa rappresentare un limite a tale tensione. Di questo avviso era Thomas Jefferson, il quale, in una lettera scritta il 6 settembre del 1789 ed indirizzata a James Madison, illustrava i suoi timori circa i rischi legati all’adozione di una Costituzione imm modificabile.

Considerato che «la Terra», sosteneva Jefferson, «viene data in usufrutto ai viventi e i morti non hanno poteri o diritti su di essa», «nessuna generazione ha il diritto di assoggettare alle proprie leggi le generazioni future»<sup>16</sup>. Questo è il rischio che sarebbe derivato, secondo Jefferson, dall’adozione della Costituzione in assenza di un meccanismo capace di consentire ai cittadini “di domani” di esprimere una nuova volontà costituente e quindi abolire una Legge fondamentale che non avevano contribuito ad emanare. Il terzo presidente degli Stati Uniti d’America riteneva, infatti, necessario dar vita ad una nuova Costituzione ogniqualvolta si verificasse un cambio generazionale, e ciò sulla base della convinzione che dare impulso ad una sorta di

---

<sup>15</sup> Sul punto si rinvia alla giurisprudenza costituzionale si è soffermata sulla distinzione tra norme programmatiche e norme precettive, in particolare alla n. 1 del 1956.

<sup>16</sup> Cfr. M. BARBATO, *Thomas Jefferson o della felicità*, Palermo, 1999, 48.

“rivoluzione perenne”, scandita dal decorso del tempo, fosse l'unica scelta idonea a tutelare il futuro<sup>17</sup>. Ogni generazione, così, avrebbe potuto avere la “sua” Costituzione senza invadere o limitare il diritto delle generazioni successive di esprimere una volontà differente. Una Costituzione si sarebbe così estinta al venir meno della generazione che l'ha emanata, lasciando spazio ad una nuova Costituzione, la cui validità sarebbe stata, a sua volta, limitata nel tempo<sup>18</sup>.

Tuttavia, per quanto le parole di Jefferson possano risultare estremamente suggestive, sembra condivisibile sostenere che l'idea di prestabilire una scadenza alla validità del testo costituzionale finisca con il tradire le ragioni stesse del costituzionalismo<sup>19</sup>. Ritenerne “temporanea” la funzione della Costituzione di dettare valori e principi che fondino l'ordinamento giuridico, anche dando impulso ad un programma da consegnare ai tempi avvenire, ne svilirebbe il carattere di Legge fondamentale. Se la “fine” di una Costituzione è normalmente determinata da un momento di rottura con il passato, prestabilire la “scadenza” del patto da cui la stessa emana darebbe infatti vita ad un paradosso, in quanto equivarrebbe a delegittimarla già dal principio.

Ci si chiede, allora, se la Costituzione italiana, caratterizzandosi per la sua rigidità, ponga un vincolo in capo a chi ancora non esiste e che in futuro, pur non avendo partecipato all'emanazione di quella Carta, dovrà rispettarne il contenuto<sup>20</sup>. In realtà, la cura del domani sembra essere intrinseca al concetto stesso di costituzionalismo proprio in funzione del carattere della rigidità e della funzione svolta dagli organi di garanzia per assicurarla.

Sul punto, si inizi con il rilevare come il concetto di “rigidità” non si traduca in “immobilità” o “immodificabilità”. Non vi è dubbio che la dinamicità con cui l'ordinamento giuridico è destinato ad evolversi e accompagnare il “ricambio” delle norme che lo compongono<sup>21</sup> non riguardi la Carta costituzionale. Ciò non significa,

---

<sup>17</sup> Cfr. R. BIFULCO, *Jefferson, Madison e il momento costituzionale dell'Unione. A proposito della riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio*, in *Rivista Aic*, 2/2012, 1.

<sup>18</sup> Per quanto questa teoria possa apparire estremamente astratta, in realtà Jefferson accompagnava le sue riflessioni con un preciso calcolo matematico riconducibile a quella che oggi viene definita matematica attuariale, comunemente usata per stipulare le assicurazioni sulla vita. Sul punto, v. <http://www.piergiorgiodifreddi.it/wp-content/uploads/2018/02/ODIFREDDI.pdf>.

<sup>19</sup> Per una riflessione circa le funzioni della Costituzione, cfr. G. BONGIOVANNI, *Costituzionalismo e teoria del diritto*, Roma-Bari, 2005, 8-12.

<sup>20</sup> Di questo avviso è anche H. DREIER, *Lo stato costituzionale moderno*, Napoli, 2011, p. 24 ss., il quale afferma che l'immodificabilità dei contenuti fondamentali della Costituzione finirebbe con il dar vita ad una sorta di “sacralizzazione” della Carta e quindi ad una “perdurante autorità dei morti sui vivi”. V. anche D. PORENA, *Il principio di sostenibilità*, cit., 166.

<sup>21</sup> se ne è parlato avendo riguardo al criterio cronologico e all'effetto dell'abrogazione

però, che la Costituzione non viva di una sua dinamicità e che, proprio in funzione di ciò, garantisca, a sua volta, la dinamicità dell'ordinamento<sup>22</sup>.

Tale garanzia, per esempio, la si rinviene nel principio di sovranità e nell'alternanza al potere che la Carta favorisce tramite lo stesso<sup>23</sup>. Se è vero che la prevalenza della legge più recente è «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»<sup>24</sup>, tale principio discende proprio dall'art. 1 Cost.. La sovranità popolare, infatti, assicura un'alternanza nelle sedi della rappresentanza politica e così facendo, essendo quest'ultima titolare del potere legislativo, promuove la dinamicità dell'ordinamento<sup>25</sup>.

D'altro canto, circoscrivendo la riflessione all'impianto costituzionale, e quindi su come lo stesso viva una sua dinamicità, sono vari gli elementi che possono essere analizzati. E ciò a partire dal dato in base al quale la rigidità della Carta non ne assicura una perenne validità. Se è vero, infatti, che il potere costituente si manifesta in presenza di crisi che conducono ad una “rottura”, nulla impedisce, sul piano strettamente teorico, di affermare come in futuro possa verificarsi una nuova crisi tale da abolire la Costituzione del '48 e dar vita ad un nuovo processo costituente<sup>26</sup>. Il concetto stesso di “crisi”, invero, «è immanente, costantemente attuale nella storia

---

<sup>22</sup> Sul punto, non può non rinviarsi alla riflessione circa il significato da attribuire ai mutamenti costituzionali proposta da C. MORTATI, *La Costituzione in senso materiale*, Milano, 1998, 182.

<sup>23</sup> 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 Arvidiacono*, vol. V, Torino, 2010.

<sup>24</sup> Cit. R. BIN-G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, 2020, p. 343.

<sup>25</sup> In generale, cfr. N. URBINATI, *Costituzione italiana: articolo 1*, Roma, Carocci, 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.

<sup>26</sup> In questo senso, sempre in via del tutto teorica, ragiona anche D. PORENA, *Il principio di sostenibilità*, cit., 167, dove si legge che «la considerazione delle costituzioni, e del diritto in generale, quali anche “fatti storici” o, comunque, quali approdi normativi storicamente condizionati, non consente di porre alcuna seria “ipoteca” intorno all'eventualità che le future generazioni – in luogo di una mera revisione e modificazione dei testi vigenti – intendano, al contrario, giungere all'edificazione di impianti costituzionali del tutto innovativi. E ciò, ovviamente, in rottura e con il superamento dell'ordine costituito».

costituzionale europea»<sup>27</sup>, e la Costituzione non potrebbe non tenerne conto. Anzi, la ragione del carattere della rigidità sta anche in questo, ovvero nel fatto che le disposizioni della Carta da considerarsi immodificabili lo sono proprio perché il loro venir meno determinerebbe il collasso di tutta l'architettura costituzionale<sup>28</sup>.

Ma al di là della “rottura” del patto costituente, da considerarsi una *extrema ratio* e quindi da valutarsi in via esclusivamente teorica, si vuole riflettere su come la rigidità costituisca, di per sé, una garanzia per le generazioni future tenendo conto del testo costituzionale vigente, ossia ragionando, per così dire, a “Costituzione invariata”.

### 3.1. La tensione al futuro tramite il procedimento di revisione costituzionale

Che i concetti di “rigidità” e “dinamicità” non siano tra loro incompatibili è senza dubbio dimostrato dal procedimento di revisione disegnato all'interno dell'articolo 138 Cost.<sup>29</sup>. Come è noto, infatti, il carattere rigido della Carta non si traduce in una sua “assoluta” immodificabilità, bensì corrisponde alla scelta di renderne solo parzialmente modificabile il disposto e sempre nel rispetto di un procedimento che, pur svolgendosi in sede parlamentare, risulta aggravato rispetto a quello normalmente rispettato per l'approvazione di leggi ordinarie<sup>30</sup>. Già questo elemento, in realtà, dimostra un grado, seppur minimo o comunque “costretto” nel disposto dell'art. 138 Cost., di dinamicità.

Prevedere la possibilità di intervenire sul disposto della Carta, infatti, è una scelta che segna un margine di “elasticità” chiaramente consegnato alla decisione dell'avvenire. È alle future generazioni, infatti, che è affidato il potere di modificare quelle disposizioni che, alla luce delle inevitabili evoluzioni che riguarderanno il contesto sociale cui la Carta “pretende” di rivolgersi per un tempo indefinito, si riterrà

---

<sup>27</sup> Cit. R. BIN, *Democrazia e terrorismo*, in C. DE MAGLIE-S. SEMINARA (a cura di), *Terrorismo internazionale e diritto penale*, Padova, 2007, 39-54.

<sup>28</sup> Si pensi, in tal senso, alla forma repubblicana ed alla sua natura democratica, su cui si avrà modo di riflettere ancora *infra*.

<sup>29</sup> Sul punto, si rinvia alla manualistica di diritto costituzionale.

<sup>30</sup> Come è noto, l'unico limite alla revisione espresso dalla Costituzione è quello contenuto nell'art. 139, in base al quale «la forma repubblicana non può essere oggetto di revisione costituzionale». A questa espressa sottrazione della forma repubblicana al procedimento ex art. 138 Cost., però, la Corte costituzionale ha aggiunto altri limiti da doversi considerare impliciti e comunque espressione della scelta attuata nell'art. 139 Cost.. Più nello specifico, sono da considerarsi sottratti alla possibilità di revisione i principi fondamentali – dall'art. 1 all'art. 12 – e il c.d. nucleo essenziale dei diritti (dall'art. 13 all'art. 54) dovendosi considerare ammessa la revisione in materia di diritti fondamentali solo qualora la stessa sia volta a generare una maggiore garanzia degli stessi.

opportuno sottoporre ad un “aggiornamento”. In questa prospettiva, a dire il vero, è interessante riflettere proprio sul procedimento previsto dall’art. 138 Cost., avendo riguardo sia all’organo cui è affidato il potere di revisione, sia alle maggioranze richieste per attuarla.

Rispetto all’organo, non può non sottolinearsi come proprio la sua natura elettiva rappresenti un elemento utile ad intercettare l’attenzione del Costituente per le generazioni future. Saranno infatti i cittadini di domani ad eleggere i rappresentanti che, essendo espressione, oltre che di una determinata volontà politica, anche di un preciso momento storico, saranno chiamati a valutare, formulare e nel caso approvare una revisione costituzionale. In altri termini, tenendo sempre presente il “gioco” dell’alternanza che caratterizza la formazione dell’organo legislativo (nonché la “prevedibilità” della scadenza del mandato dei suoi membri), affidare al Parlamento il potere di revisione equivale a lasciare spazio, nell’ambito della composizione dell’architettura costituzionale in sede di riforma, proprio alle generazioni future.

In questo senso, sembra assumere una funzione significativa anche la scelta di richiedere ampie maggioranze per l’approvazione di una revisione, in quanto garantire che la stessa sia accompagnata da intese capaci di includere anche le minoranze parlamentari, può essere considerato un ulteriore elemento di tutela a vantaggio dell’avvenire<sup>31</sup>. Essendo la Costituzione emanata nella prospettiva di conservare la sua validità per un tempo indefinito, l’art. 138 Cost. fa sì, in primo luogo, che non possano verificarsi repentine e ravvicinate revisioni costituzionali (che non farebbero altro che generare uno stato di sostanziale incertezza giuridica) e, in secondo luogo, che la revisione non corrisponda alla volontà di ristrette componenti politiche, ma sia inclusiva di tutti gli (o comunque una buona parte degli) interessi rappresentati in Parlamento. Pertanto, pur sostanziosamente in un potere consegnato all’avvenire, la revisione costituzionale è circoscritta all’interno di limiti ben definiti nella prospettiva di garantire una tensione al futuro della Carta che possa essere *equa*, dove con ciò vuole intendersi che il procedimento ex art. 138 Cost. potrà essere attivato e portato

---

<sup>31</sup> Sempre alla luce della presunzione di durata che contraddistingue l’adozione di una Carta costituzionale, il procedimento di riforma non poteva che presentarsi “aggravato” rispetto al procedimento legislativo ordinario. La revisione costituzionale, infatti, sempre alla luce della rigidità che caratterizza la Carta, non è stata semplicemente affidata al meccanismo della maggioranza, ovvero dell’alternanza parlamentare. Nello specifico, non solo è prevista una doppia deliberazione, ma inoltre, nella seconda, sono richieste determinate maggioranze; e cioè quella dei due terzi, sufficiente a ritenere approvata la revisione e ad ammetterla alla promulgazione, o quella assoluta, in presenza della quale è possibile richiedere un referendum confermativo. Cfr. O. KIRCHHEIMER, *Costituzione senza sovrano*, cit., 33.

a termine senza invadere e compromettere la volontà di coloro che, a loro volta, saranno chiamati a rispettare la Costituzione ed eventualmente modificarla di nuovo.

A dimostrazione di quanto osservato, vuole sin da subito sottolinearsi come proprio tramite il potere di revisione, dal 1948 ad oggi, siano stati sedimentati all'interno dell'impianto costituzionale non solo elementi utili a configurare una forma di garanzia dei «diritti di domani»<sup>32</sup>, ma anche ad esprimere “nuovi” orientamenti normativi (tra l'altro provenienti dai livelli internazionale e sovranazionale) corrispondenti ad una sensibilità che il rappresentante politico ha recepito rispetto a determinati temi. Specificando sin da subito che in seguito ci si soffermerà approfonditamente sul contenuto di tali disposizioni, si sottolinea come una di queste sia l'art. 117, co. 2, lettera s), Cost., modificato nel 2001 in sede di riforma del Titolo V, il quale prevede tra le competenze esclusive dello Stato la «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali». I tre “oggetti” della tutela, invero, sono già stati descritti quali declinazioni intrinseche della riflessione sulle generazioni future, senza considerare che prima del 2001 le parole “ambiente” ed “ecosistema” non comparivano nel testo costituzionale. L'altra revisione da menzionare, sempre in questa direzione, è quella del 2012, la quale ha portato alla costituzionalizzazione del principio dell'equilibrio di bilancio. Come si avrà modo di osservare *infra*, è stata questa l'occasione per inserire nel testo costituzionale il principio di sostenibilità.

### **3.2. La riserva di legge come meccanismo di “adattamento” della Carta costituzionale allo scorrere del tempo**

Elementi utili ad affermare la dinamicità della Legge fondamentale e la sua tensione all'avvenire possono misurarsi anche tenendo conto della prima parte della Carta. Tra questi sembra possibile includere, per esempio, la riserva di legge nella misura in cui si traduce in un meccanismo idoneo a garantire il successivo “adattamento” di specifiche materie sulla base dello scorrere del tempo<sup>33</sup>. Come è noto, infatti, la riserva è lo strumento tramite il quale la Carta attribuisce specifiche materie alla esclusiva regolazione della fonte legislativa o di atti ad essa equiparati. Avendo riguardo alle regole che governano il sistema delle fonti, tra l'altro, quello

---

<sup>32</sup> C. PINELLI, *Diritti costituzionali condizionati, argomento delle risorse disponibili, principio di equilibrio finanziario*, cit., 551.

<sup>33</sup> In linea del tutto generica, si rinvia alla manualistica di diritto costituzionale.

della riserva è stato normalmente considerato uno strumento diretto a sottrarre alla discrezionalità amministrativa la disciplina di materie per cui la Costituzione ritiene più idonea una regolazione dettata dalla legge.

D'altronde, che ci si riferisca a quest'ultima nel suo senso formale o sostanziale, non può che sottolinearsi come le ragioni poste alla base della riserva si fondino anche sul c.d. «concetto politico» della legge, da intendersi, cioè, quale manifestazione di volontà della rappresentanza<sup>34</sup>. Detto in altri termini, la “preferenza” della Carta per la legge dinanzi alla regolazione di specifiche materie si traduce in una garanzia della sovranità popolare proprio in funzione dell'organo deputato ad adottare la fonte in oggetto<sup>35</sup>.

Pertanto, pur richiamando la fonte di competenza o comunque il rango della fonte destinata a regolare una data materia, lo strumento della riserva si rivolge anche all'organo che pone in essere o contribuisce a dar vita a tale fonte<sup>36</sup>, e cioè il Parlamento, la cui volontà si presume corrispondere a quella del corpo elettorale, ovvero espressa nell'adempimento di un interesse generale. In altri termini, individuando la legge e quindi il Parlamento quali destinatari della riserva, la Costituzione garantisce che, in determinate materie, le decisioni siano assunte nel rispetto del processo democratico e così rispondano alla logica della rappresentanza<sup>37</sup>.

In questo senso, la riserva di legge è una formula destinata ad assolvere una funzione di garanzia che si rivolge a molteplici aspetti dell'assetto repubblicano<sup>38</sup>. È stato affermato, per esempio, come la riserva assuma talvolta un aspetto “organizzativo” e finisca così per garantire la tenuta stessa del sistema delle fonti, come nel caso della riserva di legge costituzionale, che sostanzialmente mira a conservare la rigidità della Carta. Nello stesso senso, inoltre, l'ordinamento assicura la sua “tenuta” anche tramite le riserve di statuto o di legge regionale, essenzialmente

---

<sup>34</sup> Cfr. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, *L'ordinamento costituzionale italiano (Le fonti normative)*, Padova, Cedam, 1993, 64.

<sup>35</sup> Cfr. M. FIORAVANTI, *Costituzione e popolo sovrano. La Costituzione italiana nella storia del costituzionalismo moderno*, Bologna, 2004.

<sup>36</sup> Ci si riferisce all'adozione degli atti aventi forza di legge, per la cui adozione, pur essendo affidata al potere esecutivo, la Costituzione richiede sempre il “passaggio” per le Camere, in sede di delega o di conversione.

<sup>37</sup> Cfr. G. PICCIRILLI, *La “riserva di legge”. Evoluzioni costituzionali, influenze sovrastatali*, Torino, 2019.

<sup>38</sup> Per uno studio approfondito, cfr. I. PELLIZZONE, *Profili costituzionali della riserva di legge in materia penale*, Milano, 2016.

volte a garantire il potere legislativo e le rispettive competenze delle autonomie locali<sup>39</sup>.

In questa sede, però, è un'altra la garanzia legata alla riserva di legge su cui ci si vuole concentrare, ovvero quella attinente ai diritti di libertà. La prima parte della Costituzione, infatti, è quasi interamente costruita all'insegna della riserva di legge, laddove quest'ultima fa sempre seguito al riconoscimento di un diritto, talvolta accompagnata anche da riserva di giurisdizione. E si badi bene come alla legge sia riservata la disciplina dell'aspetto più "sensibile" dei diritti sanciti, ovvero i loro limiti<sup>40</sup>.

Questa scelta del Costituente risponde evidentemente a varie esigenze. Per quanto sia condivisa l'opinione in base alla quale nessun diritto, seppure fondamentale, possa considerarsi "assoluto" nella sua titolarità, "costringere" i suoi limiti nelle forme della rigidità costituzionale avrebbe significato sottrarlo al gioco del bilanciamento e ciò soprattutto dinanzi a quegli interessi generali che solo il legislatore, rivolgendo la sua opera proprio alla cura degli stessi, può definire.

Ci si domanda, allora, perché la riserva di legge svolga una funzione riconducibile alla dimensione del futuro nell'ambito del disposto costituzionale. Ebbene, ciò risiede proprio nella scelta del Costituente di non cristallizzare i limiti ai diritti fondamentali. Se da un lato il riconoscimento e la tutela di questi ultimi vengono custoditi tramite i criteri della rigidità, dall'altro lato i limiti a quegli stessi diritti sono riservati alle scelte della rappresentanza politica e così, indirettamente, di coloro che la eleggeranno. Il contenuto del "limite", in altre parole, sarà espressione dell'interesse generale che emana da un determinato momento storico (e quindi da una determinata generazione), fermo restando, naturalmente, il rispetto dei principi e dei valori su cui si fonda la Costituzione.

In questa prospettiva, si noti come la riserva di legge svolga una funzione di apertura al futuro in materia di tutela dei diritti anche grazie alla consapevole vaghezza delle categorie assunte quali parametri destinati ad ispirare i limiti che il legislatore è chiamato ad individuare. Si pensi, per esempio, al concetto di «sicurezza pubblica» o «incolumità pubblica», dei quali non si ha una definizione specifica ma la cui configurazione è legata alle trasformazioni cui la società è esposta nel corso del

---

<sup>39</sup> Sul punto, cfr. ancora V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., 64.

<sup>40</sup> In questo, come noto, si legga il testo degli artt. 13 («(...) nei soli casi e modi previsti dalla legge»), 14 («(...) se non nei casi e modi stabiliti dalla legge (...）」), 15 («(...) con le garanzie stabilite dalla legge»), solo per fare degli esempi.

tempo<sup>41</sup>. E lo stesso può affermarsi, soprattutto, per il concetto di «buon costume»<sup>42</sup>. A tal riguardo, è sufficiente analizzare la giurisprudenza costituzionale relativa all'art. 21 Cost. per individuare la evidente evoluzione di cui lo stesso è stato oggetto dal 1948 ad oggi<sup>43</sup>.

È in questi termini, pertanto, che la riserva di legge sembra rappresentare uno degli “anticorpi” sviluppati dalla Costituzione per far fronte al decorso del tempo o comunque a tutte quelle inevitabili evoluzioni che coinvolgono i molteplici aspetti che contraddistinguono una società in continuo movimento. Ed è sempre in questo modo che il Costituente garantisce la dinamicità dell'ordinamento, lasciando spazio alle comuni regole della successione delle leggi nel tempo<sup>44</sup>.

---

<sup>41</sup> Cfr. A. PACE, *Il concetto di ordine pubblico nella Costituzione italiana*, in *Arch. giur.*, CLXI, 1963, 111 ss.; A. PACE, *La sicurezza pubblica nella legalità costituzionale*, in *Rivista Aic*, 1, 2015; C. LAVAGNA, *Il concetto di ordine pubblico alla luce delle norme costituzionali*, in *Dem. dir.*, 1967, 367 ss., 372; A. CERRI, voce *Ordine pubblico*, in *Enc. giur.*, 1990; ID., voce *Ordine pubblico*, in *Enc. giur.*, Aggiornamento, ivi, XXV, Roma 2007; G. CORSO, *L'ordine pubblico*, Bologna, 1979, 133 ss.

<sup>42</sup> Cfr. A. DI GIOVINE, *I confini della libertà di manifestazione del pensiero*, Padova, 1988; A. PIZZORUSSO, *Limiti alla manifestazione del pensiero derivanti dall'incompatibilità del pensiero espresso con principi costituzionali*, in AA.VV., *Diritti, nuove tecnologie, trasformazioni sociali. Scritti in memoria di Paolo Barile*, Padova, 2003.

<sup>43</sup> L'indeterminatezza della nozione di “buon costume” è evidenziata, da tempo, sia dalla dottrina che dalla giurisprudenza, in particolare quella costituzionale. Fino a tempi relativamente recenti, la dottrina maggioritaria riteneva che il significato di “buon costume” a cui si riferisce la Carta costituzionale fosse del tutto coincidente con la sua dimensione penalistica. In questa prospettiva, il “buon costume” veniva inteso quale concetto fondato sul significato di comune senso del pudore e di pubblica decenza, essenzialmente in relazione alla sfera della morale sessuale. Tuttavia, l'interpretazione che riconduce la nozione di “buon costume” alla sola dimensione penalistica è stata in parte abbandonata. È stato sottolineato, in particolare, come la stessa non risultasse adeguata a circoscrivere la genericità del limite sancito dall'art. 21 Cost. Sul punto, la giurisprudenza della Corte costituzionale, nonostante non offra un quadro omogeneo, ha definito in maniera più precisa il perimetro della nozione di “buon costume”. Pur accogliendo, almeno in origine, il collegamento con la morale sessuale, l'orientamento della Consulta ha subito una vera e propria evoluzione che, nel tempo, l'ha vista sganciarsi dalla restrittiva nozione penalistica attribuita al limite di cui all'art. 21, comma 6, Cost.. I Giudici delle leggi hanno infatti rilevato come il contenuto del buon costume si riferisca al concetto stesso di dignità umana, dovendosi quindi ricollegare al generale «rispetto della persona umana, valore che anima l'art. 2 Cost.» (cit. sentenza della Corte costituzionale n. 293 del 2000). La nozione di “buon costume”, invero, è stata interpretata dalla Corte costituzionale in senso evolutivo, riconducendola «non soltanto a ciò che è comune alle diverse morali del nostro tempo, ma anche alla pluralità delle concezioni etiche che convivono nella società contemporanea» (cit. sentenza della Corte costituzionale n. 293 del 2000). Su questi presupposti, la legge fondamentale sembra ammettere una limitazione della libertà di manifestazione del pensiero ogniqualevolta «la comunità si senta colpita o danneggiata» (cit. A. PAPA, *Espressione e diffusione del pensiero in internet. Tutela dei diritti e progresso tecnologico*, Torino, 2009, 63) da un contenuto diffuso in funzione dell'esercizio di quella stessa libertà. Si consenta un rinvio a G. PALOMBINO, *Libertà di espressione e bilanciamento tra diritti: i reati di opinione*, in A. PAPA, *Il diritto dell'informazione e della comunicazione nell'era digitale*, II ed., Torino, 2021, 171-187.

<sup>44</sup> Quanto appena osservato conduce a conclusioni ulteriori se si fa riferimento a quelle che la dottrina definisce «riserve programmatiche», ovvero i casi in cui la Costituzione affida alla riserva

### 3.3. L'apertura al futuro della Carta costituzionale tramite il sindacato di legittimità

Riflettendo sul Codice civile francese del 1804, definito una vera e propria «“masse de granit”<sup>45</sup> posta nel cuore della società», autorevole dottrina racconta che Napoleone, quando venne a sapere che il Codice iniziava ad essere studiato nelle Università, esclamò «*mon Code est perdu*»<sup>46</sup>. L'Imperatore, infatti, sapeva bene che quella “massa granitica”, consegnata nelle mani degli interpreti, avrebbe acquisito una inevitabile elasticità.

Per evidenti ragioni di carattere teorico-giuridico, la riflessione sulla Costituzione non può farsi coincidere con quella su una fonte primaria. Ciononostante, però, non può che sottolinearsi come la funzione dell'interprete, e quindi dell'interpretazione, sia sempre quella di far rinascere un testo e aprirlo al futuro<sup>47</sup>. Ciò non può che valere anche per la Carta costituzionale, in quanto se è vero che la stessa, in funzione della sua rigidità, è emanata all'insegna di una pretesa di durata (e quindi nella prospettiva di fondare l'ordinamento giuridico per un periodo di tempo indefinito) la sua interpretazione è necessaria proprio a garantire che le evoluzioni socio-culturali che si presentano nel corso del tempo possano godere di una corrispondenza anche sul piano giuridico<sup>48</sup>.

Quanto appena osservato è stato ampiamente dimostrato, nel corso della storia repubblicana, dalla giurisprudenza della Corte costituzionale. Le principali evoluzioni che hanno riguardato la Costituzione, infatti, sono una conseguenza proprio dell'interpretazione datane negli anni dalla Corte. E ciò sembra eliminare ogni dubbio relativamente alla configurazione della rigidità costituzionale quale “limite” al futuro,

---

di legge il compito di dare attuazione a quella che è una norma programmatica. Ciò riconduce la riflessione, infatti, a quanto già osservato in merito alla configurazione della Carta come programma da realizzare, la cui attuazione non può circoscriversi al momento della sua emanazione ma necessita, appunto, di una costante opera di aggiornamento. Questo compito spetta ai futuri legislatori così come alle generazioni che li eleggeranno, i quali, sulla scorta di quelle riserve, saranno continuamente chiamati ad adottare decisioni idonee a riempire quelli spazi che i costituenti hanno consapevolmente riservato al circuito della democrazia rappresentativa.

<sup>45</sup> Cit. L. MADELIN, *Histoire du Consulat et de l'Empire*, Vol. IV: *Le Consulat*, Parigi, 1939, 181.

<sup>46</sup> Cit. S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, cit., 51.

<sup>47</sup> E ciò non vale solo in ambito giuridico. Sul punto, si veda M. BRUNELLO-G. ZAGBRELSKY, *Interpretare. Dialogo tra un musicista e un giurista*, Bologna, 2016. Leggendo il testo, tornano alla mente le parole pronunciate dal Maestro Ezio Bosso durante un'intervista televisiva. Al giornalista che gli domandava con quale musicista gli sarebbe piaciuto suonare, il Maestro ha risposto che lui ha suonato con tutti gli autori di cui ha riproposto le opere, poiché leggere uno spartito musicale dona alla composizione una nuova vita e instaura un dialogo perenne tra l'interprete e l'autore dell'opera.

<sup>48</sup> Cfr. C. MORTATI, *La Costituzione in senso materiale*, cit.

se si pensa che è proprio nella funzione di garanzia fornita dall'organo che dovrebbe assicurare la rigidità della Carta che si manifesta l'elasticità della stessa. Si ricordi, infatti, come il carattere della rigidità sia individuato dalla manualistica quale risultante della combinazione di due elementi, ovvero la previsione di un procedimento di revisione aggravato e la presenza di un sindacato di legittimità accentrato. Ebbene, un ulteriore elemento di dinamicità della Carta sembra corrispondere proprio a quest'ultimo.

Questa elasticità della Costituzione, tuttavia, non è una conseguenza diretta dell'opera interpretativa della Corte. O meglio, quest'ultima è da intendersi come lo strumento tramite cui "accedere" al testo costituzionale e "attivare" una elasticità già presente (perché volutamente "installata") al suo interno. È in questa prospettiva che è stata sottolineata «una indubbia virtù della Carta costituzionale italiana»<sup>49</sup>, ovvero il suo essere «aperta»<sup>50</sup> e «a virtualità multiple»<sup>51</sup>, e cioè un testo naturalmente «aperto a plurimi svolgimenti» e «vocato al moto»<sup>52</sup>. È in ciò che si registra la straordinaria lungimiranza del Costituente, lì dove ha previsto che i principi e i diritti sanciti nella Carta non avrebbero dovuto frenare l'inevitabile progresso della società, bensì accompagnarlo. Questo significa che l'elasticità del testo costituzionale, pur permettendone l'evoluzione, al tempo stesso ne evita lo "strappo", in quanto, essendo prevista già dall'origine la necessità di un "aggiornamento" dei significati della Carta in funzione dell'"avanzare" della società (e quindi della cultura, dei costumi, della tecnologia, ecc.), l'interpretazione evolutiva del disposto costituzionale è comunque funzionale a conservarne la rigidità<sup>53</sup>.

Ecco, allora, perché non è da considerarsi un paradosso il fatto che l'evoluzione della Carta sia affidata, principalmente, all'organo deputato a garantirne la tenuta. L'interpretazione evolutiva si muove sempre nel perimetro tracciato dal Costituente e la Corte verifica che l'"innovazione" nella lettura del testo non tradisca mai quei principi e valori che, sostenendo l'architettura costituzionale, sono da

---

<sup>49</sup> Cfr. M. P. IADICICCO, *Settant'anni di rigidità costituzionale. Il limite del testo fra modifiche tacite ed interpretazioni creative*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, atti del convegno "Alla prova della revisione. Settanta anni di rigidità costituzionale", 2018, 30.

<sup>50</sup> S. BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Bologna, 2004, p. 409.

<sup>51</sup> A. BARBERA, *Costituzione della Repubblica italiana*, Milano, 2016, 357.

<sup>52</sup> Cfr. M. P. IADICICCO, *Settant'anni di rigidità costituzionale. Il limite del testo fra modifiche tacite ed interpretazioni creative*, cit., 30.

<sup>53</sup> Cfr. G. DI COSIMO, *Art. 139*, cit., 1212.

considerarsi universali, in quanto ogni società democratica, in ogni epoca, non potrà che fondarsi sugli stessi e domandarne il rispetto.

Quanto osservato in linea di principio, naturalmente, può essere confermato anche osservando alcune delle manifestazioni più significative delle evoluzioni che la Carta ha vissuto in seguito all'interpretazione della Consulta. Sul punto, giova precisare come, in questo senso, la Corte non abbia agito sempre allo stesso modo, potendosi intercettare i profili di un'interpretazione evolutiva in diverse "modalità" perseguite dal giudice delle leggi.

Tra queste, quella più evidente coincide con i casi in cui la Corte si sia espressa tramite pronunce di illegittimità costituzionale<sup>54</sup>, talvolta addirittura ribaltando quanto deciso in pronunce precedenti, finendo essa stessa per evidenziare un'evoluzione interpretativa legata a un cambiamento del contesto sociale<sup>55</sup>. In altre occasioni, invece, la Consulta, pur non pronunciandosi direttamente su specifiche questioni, ha comunque fornito al legislatore le basi per una evoluzione dell'ordinamento giuridico che andasse di pari passo con il progresso manifestato dalla società. Ciò è avvenuto, per esempio, con riguardo all'interpretazione dell'art. 29 Cost. e, in particolare, all'espressione «società naturale fondata sul matrimonio» ivi contenuta<sup>56</sup>.

---

<sup>54</sup> In generale, cfr. L. CASSETTI-A. S. BRUNO, *I giudici costituzionali e le omissioni del legislatore. Le tradizioni europee e l'esperienza latino-americana*, Torino, 2019; L. CASSETTI, *Il diritto di "vivere con dignità" nella giurisprudenza della Corte Interamericana dei diritti umani*, in *Federalismi.it*, 23, 2010.

<sup>55</sup> È quanto avvenuto, per esempio, con la sentenza n. 126 del 1968, che – in chiaro disaccordo con la sentenza n. 64 del 1961 – ha dichiarato l'incostituzionalità di quella previsione del Codice penale del 1930 che puniva il solo adulterio femminile. In quell'occasione, i giudici hanno sottolineato proprio come, nonostante i parametri costituzionali fossero rimasti invariati, la mutata «realtà sociale» e la «nuova» coscienza collettiva richiedessero di superare quelle norme che sedimentavano i profili di una connotazione essenzialmente patriarcale del tessuto sociale.

<sup>56</sup> Come è noto, la problematica ha riguardato la possibilità di riconoscere forme di tutela alle c.d. "coppie di fatto" e alle unioni tra persone dello stesso sesso. In merito alla prima questione, nel 1996 i Giudici affermavano che la pur rilevata «trasformazione della coscienza e dei costumi sociali (...) non autorizza (...) la perdita dei contorni caratteristici delle due figure», ovvero del rapporto matrimoniale e delle convivenze di fatto, ciò non escludendo, comunque, che «un rapporto consolidato, ancorché di fatto, non appare costituzionalmente irrilevante quando si abbia riguardo al rilievo offerto al riconoscimento delle formazioni sociali e alle conseguenti intrinseche manifestazioni solidaristiche (art. 2)» (237/1986). Per quanto riguarda l'altra questione, sotto alcuni profili ancora più controversa, delle coppie *same-sex*, si ricorda invece la sentenza n. 138 del 2010, in cui la Corte si è espressa per la inammissibilità e la infondatezza delle norme del codice civile in materia di matrimonio nella parte in cui non ammettono una loro estensione alle persone omosessuali. Questa sentenza, tuttavia, che sembra esprimere un orientamento rigido della Consulta sulla materia in oggetto, ha in realtà fornito delle coordinate importanti al legislatore. In quell'occasione, infatti, la Corte ha «negato la praticabilità di un proprio intervento manipolatorio (additivo), ritenendo necessario l'intervento del legislatore ai fini della predisposizione di una disciplina di carattere generale sui diritti e doveri dei componenti della coppia omosessuale» (Iadicicco p. 13). I Giudici, tra l'altro, non si sono limitati a sollecitare una risposta legislativa alla problematica, ma hanno anche affermato che i concetti di "famiglia" e "matrimonio" «sono dotati della duttilità propria dei principi

Una terza “modalità” tramite cui la Corte ha accompagnato l’evoluzione dell’ordinamento su temi socialmente sensibili, sembra porsi a metà strada tra quelle già menzionate. Il principale esempio è costituito dalla nota ordinanza “Cappato”, tramite cui i Giudici delle Leggi sembrano aver inaugurato quella che può considerarsi una nuova tecnica decisoria annoverabile tra quelle a disposizione della Corte<sup>57</sup>. La Consulta ha sostanzialmente sollecitato il dibattito in sede parlamentare, specificando che, se entro un determinato periodo di tempo il legislatore non fosse intervenuto adottando una norma risolutiva della problematica all’esame della Corte, quest’ultima sarebbe intervenuta dichiarando l’illegittimità della disciplina vigente<sup>58</sup>.

#### **4. La rigidità costituzionale come «scudo» della democrazia: proteggere dal passato per garantire il futuro**

Se si accetta quanto osservato, la rigidità costituzionale non è da considerarsi un ostacolo alla dinamicità della Carta, alla sua possibilità di evolversi nel tempo e quindi, in generale, ad una “tensione” al futuro che tenga conto anche di chi esisterà. Il procedimento ex art. 138 Cost., la riserva di legge e la funzione interpretativa della Corte costituzionale rappresentano, infatti, dei veri e propri “correttivi” utili ad adeguare il testo della Legge fondamentale allo scorrere del tempo e quindi

---

costituzionali e, quindi, vanno interpretati tenendo conto non soltanto delle trasformazioni dell’ordinamento, ma anche dell’evoluzione della società e dei costumi». In altri termini, e in ciò si rinviene una ulteriore modalità tramite cui la giurisprudenza costituzionale ha favorito l’evoluzione dell’ordinamento giuridico, la Corte, pur non intervenendo direttamente tramite la funzione di legittimità che le è propria, ha comunque tracciato il sentiero che, successivamente, il legislatore avrebbe iniziato a percorrere in materia di forme di tutela sia delle coppie di fatto che delle unioni tra persone dello stesso sesso (v., in particolare, la L. 20 maggio 2016, n. 76).

<sup>57</sup> La questione verteva sulla legittimità dell’art. 580 c.p. nella parte in cui non escludeva la punibilità di chi assiste un individuo al suicidio in presenza di determinate condizioni, ovvero quando lo stesso versi in uno stato di sofferenza fisica e patologica dovuto ad una patologia irreversibile. In assenza di un intervento legislativo a quasi un anno della ordinanza che lo sollecitava, la Consulta si è pronunciata con la sentenza n. 242 del 2019, con la quale ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 580 c.p..

<sup>58</sup> «Nella parte in cui non esclude la punibilità di chi, con le modalità previste dagli artt. 1 e 2 della legge 22 dicembre 2017, n. 219 (Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento) (...) agevola l’esecuzione del proposito di suicidio, autonomamente e liberamente formatosi, di una persona tenuta in vita da trattamenti di sostegno vitale e affetta da una patologia irreversibile, fonte di sofferenze fisiche o psicologiche che ella reputa intollerabili, ma pienamente capace di prendere decisioni libere e consapevoli, sempre che tali condizioni e le modalità di esecuzione siano state verificate da una struttura pubblica del servizio sanitario nazionale, previo parere del comitato etico territorialmente competente». Su questi temi, cfr. anche N. ZANON, *I rapporti tra la Corte costituzionale e il legislatore alla luce di alcune recenti tendenze giurisprudenziali*, in *federalismi.it*, 3, 2021.

all'inevitabile progresso che coinvolge, continuamente e sotto molteplici prospettive, il contesto sociale di riferimento<sup>59</sup>.

Una volta ammessa, però, la non incompatibilità tra il carattere rigido e quello dinamico della Carta, bisogna sottolineare come questi due aspetti non solo non si pongano in un rapporto di antitesi, ma siano da considerarsi complementari. Quelli che sono stati definiti dei “correttivi”, rappresentando dei meccanismi utili a favorire la dinamicità della Costituzione, infatti, discendono direttamente dalla sua rigidità. Il procedimento di revisione, per esempio, pur permettendo un'evoluzione dell'impianto costituzionale, ha un carattere aggravato rispetto al procedimento legislativo ordinario proprio per garantire la rigidità della stessa Legge fondamentale. Lo stesso vale per la funzione di garanzia assoluta dalla Consulta, la quale è posta a “sorveglianza” della rigidità costituzionale, in quanto l'evoluzione della Carta è sempre attuata nel rispetto dei valori e dei principi fondamentali che la caratterizzano<sup>60</sup>. E ancora in questa prospettiva, la riserva di legge è di per sé un meccanismo sottoposto a questi stessi principi, in quanto pur risultando affidate al legislatore scelte in determinate materie, la fonte di rango primario che lo stesso adotta dovrà sempre risultare compatibile con il disposto costituzionale.

Tutto ciò sta a significare che il carattere rigido non impedisce l'evoluzione della Costituzione, bensì richiede che tale evoluzione avvenga nel rispetto dei valori e dei principi su cui si è scelto di fondare la Repubblica. Ma è proprio quest'ultimo passaggio, a ben vedere, a far sorgere un ultimo dubbio circa il rapporto tra il carattere della rigidità costituzionale e il principio di equità generazionale. Ci si chiede, invero, se il patto da cui scaturisce la Costituzione, corrispondente alla scelta di rappresentanti politici eletti in un preciso momento storico, trasmettendo ai tempi avvenire valori e principi immodificabili, sia compatibile con il principio di equità generazionale. Detto altrimenti, la questione che emerge è se l'impossibilità di sottoporre a revisione costituzionale la forma repubblicana, i principi fondamentali e gli articoli in materia di tutela dei diritti corrisponda ad un vincolo posto in capo alle generazioni future, le quali non hanno espresso in alcun modo la loro volontà in merito all'emanazione della

---

<sup>59</sup> In generale, cfr. D. BIRNBACHER, *La responsabilité envers les générations future*, Paris, 1994.

<sup>60</sup> La manualistica di diritto costituzionale ha tradizionalmente “spiegato” il carattere rigido della Costituzione proprio sulla base dell'esistenza di un procedimento di revisione aggravato e di un controllo di legittimità accentrato.

Carta e quindi alla cristallizzazione di quanto considerato (in via esplicita o implicita) immodificabile<sup>61</sup>.

Ebbene, è proprio cercando una risposta a questa domanda che è possibile raggiungere un punto decisivo della presente indagine. E cioè che il carattere rigido della Costituzione non è un vincolo posto in capo ai tempi avvenire, ma, al contrario, il principale strumento di tutela delle generazioni future. Per comprendere questa considerazione, invero, si rifletta sui limiti cui è sottoposta la revisione costituzionale e, per far ciò, si faccia principalmente riferimento al già menzionato art. 139 Cost., in base al quale «la forma repubblicana non può essere oggetto di revisione costituzionale».

Di questa disposizione, infatti, sono state date due principali letture. Una è quella c.d. «riduttiva»<sup>62</sup>, secondo la quale con il ricorso all'espressione «forma repubblicana» i Costituenti si sarebbero limitati ad «impedire il ritorno al precedente principio dinastico per la scelta del Capo dello Stato»<sup>63</sup>. Una lettura alternativa, invece, ormai ampiamente condivisa e accolta anche dalla giurisprudenza della Corte, propone un'interpretazione «estensiva» di quanto disposto dall'art. 139 Cost., il quale, in questo senso, «sancisce la non modificabilità in perpetuo del nuovo ordine repubblicano»<sup>64</sup>.

Se si accetta questa seconda impostazione, quindi, il limite espresso alla revisione costituzionale deve essere letto «in connessione strettissima con l'art. 1»<sup>65</sup>, in quanto l'espressione «forma repubblicana» farebbe riferimento alla forma di Stato democratica<sup>66</sup>, considerato che la Repubblica è da intendersi come «la naturale, conseguente strutturazione ed organizzazione del principio democratico»<sup>67</sup>. È da ciò che discende l'individuazione degli ulteriori limiti, da considerarsi quindi impliciti a quanto stabilito dall'art. 139 Cost.. Si fa riferimento ai «principi supremi» che «pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda

---

<sup>61</sup> In questa domanda, risuonano ancora le parole di Thomas Jefferson e la sua "idea" di Costituzione.

<sup>62</sup> Cit. S. BARTOLE-R. BIN, *Commentario breve*, cit., 1212.

<sup>63</sup> Cit. S. BARTOLE-R. BIN, *Commentario breve*, cit., 1212; cfr. S. M. CICONETTI, *Revisione costituzionale*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 152 ss.

<sup>64</sup> Sentenza della Corte costituzionale n. 480/1989.

<sup>65</sup> Cit. L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, 159.

<sup>66</sup> Cfr. M. PIAZZA, *I limiti alla revisione costituzionale nell'ordinamento italiano*, Padova, 2002, 34.

<sup>67</sup> Cit. F. MODUGNO, *Il problema dei limiti alla revisione costituzionale (in occasione di un commento al messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica del 26 giugno 1991)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 38, 1992, 1676.

la Costituzione italiana»<sup>68</sup>. Più nello specifico, tra questi rientrano «i presupposti indefettibili della democrazia liberale e pluralistica voluta dai costituenti» e cioè «la libertà personale, la libertà di associazione, la libertà di manifestazione del pensiero, il diritto di voto, il libero concorso dei partiti alla determinazione della politica nazionale (...)»<sup>69</sup>.

Ma se è vero, allora, che la Costituzione segna una “rottura” con il regime totalitario che ne ha preceduto l’emanazione, è altrettanto evidente che è proprio l’ordine repubblicano, e quindi i valori supremi e i diritti di libertà che ne costituiscono l’intrinseca architettura, ad esprimere questa “rottura”. E si evidenzia come quest’ultimo termine sia estremamente significativo, in quanto segna l’irreversibilità dell’assetto democratico disegnato dal Costituente nel 1948. Pertanto, l’immodificabilità della forma repubblicana e, implicitamente, di tutti gli elementi che la compongono, non è volta ad impedire il moto della Carta verso l’avvenire, ma ne ostacola, al contrario, la “retrocessione” al passato. È per questo che il carattere rigido della Costituzione non è da considerarsi un vincolo posto in capo al futuro, ma una garanzia *per il futuro dal passato*, costituendo uno “scudo” consegnato dai Costituenti alle generazioni future contro ogni minaccia ai valori della democrazia<sup>70</sup>.

## **5. Il «contratto generazionale» quale forma del «contratto sociale»: l’art. 2 Cost. e il principio di solidarietà**

Identificare il carattere rigido della Costituzione come il principale strumento di tutela delle generazioni future obbliga a riflettere sulla natura del patto che è alla base dell’adozione della Carta. Ciò in quanto, se l’immodificabilità dei valori, dei principi e dei diritti che ne fondano l’architettura si rivolge intrinsecamente al futuro, allora anche la volontà politica che ne è alla base si caratterizza per una natura intergenerazionale. Proprio ragionando in questi termini, autorevole dottrina afferma come il patto sociale da cui emana la Costituzione vada inteso anche quale «contratto generazionale», considerato che la chiara intenzione di trasferire alle generazioni

---

<sup>68</sup> Cit. sentenza della Corte costituzionale n. 1146 del 1988. Cfr. anche sentenza della Corte costituzionale n. 366 del 1991.

<sup>69</sup> Cit. L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 159.

<sup>70</sup> In generale, cfr. S. STAIANO (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali: alla ricerca del nucleo duro delle costituzioni*, Atti del convegno annuale del Gruppo di Pisa, 3-4 giugno 2005.

future le tutele scaturenti dall'ordine repubblicano dota il patto costituente di una altrettanto evidente universalità in senso temporale<sup>71</sup>.

Sul punto, è stato sottolineato come la Costituzione repubblicana offra molteplici elementi utili a intercettare, alla sua base, l'esistenza di un patto (anche) generazionale e, in particolare, ciò sembra potersi dedurre sulla base del testo dell'art. 2 Cost.. Il ricorso operato all'interno di quest'ultimo al termine "uomo" appare idoneo, infatti, a cogliere l'intrinseca universalità in chiave temporale dei diritti inviolabili che lo stesso riconosce<sup>72</sup>. Ciò in quanto «la fonte "extra-positiva" da cui scaturiscono» i diritti a cui fa riferimento l'art. 2 Cost. «non si identifica, dunque, con una "concessione" operata dalla collettività organizzata in favore del novero dei soli individui che la compongono ma piuttosto, per sua natura, finisce per essere rivolta alla protezione della persona come tale ed indipendentemente, come è ovvio, dalla generazione alla quale, in concreto, appartiene»<sup>73</sup>.

In questa prospettiva, se si accetta la collocazione di un patto (anche) generazionale a fondamento della Carta, ci si domanda se quanto affermato dall'art. 2 Cost. sia idoneo a permettere di intendere la comunità cui la Legge fondamentale rivolge le sue garanzie composta anche da chi ancora non esiste. A ben vedere, la risposta a questo quesito sembra risiedere nei "significati" del principio di solidarietà<sup>74</sup>.

---

<sup>71</sup> 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, in generale, v. anche J.-J. ROUSSEAU, *Il contratto sociale*, a cura di G. PERTICONE, traduzione di M. PERTICONE DE VINCOLIS, Milano, 1989 (ed. or. 1762).

<sup>72</sup> Ciò discende dal lessico adottato dal Costituente soprattutto al momento di formulare l'art. 2 Cost. Da una parte, ci si riferisce al soggetto individuato dall'art. 2 Cost. quale titolare dei diritti inviolabili, ovvero l'uomo. Infatti, se in altre disposizioni il Costituente si riferisce al cittadino – aspetto su cui comunque si tornerà, soprattutto alla luce dell'interpretazione dell'art. 3 data dalla Consulta – ricorrere al termine "uomo" sta a significare che «i diritti che la Costituzione proclama inviolabili spettano ai singoli non in quanto partecipi di una determinata comunità politica, ma in quanto esseri umani», Cit. sentenza della Corte costituzionale n. 105 del 2011. Cfr. A. SPADARO, *L'amore dei lontani*, cit., 72 ss.

<sup>73</sup> Cit. D. PORENA, *Il principio di sostenibilità*, cit., 173. Riflettendo sulla portata lessicale della scelta del verbo "riconoscere", la dottrina ha offerto, nel tempo, molteplici interpretazioni. Qui, tuttavia, ci si limita a segnalare la natura giusnaturalistica del quadro che il lessico adottato nell'art. 2 Cost. finisce con il dipingere. I diritti inviolabili sono collocati in uno spazio e in un tempo indefinito, in quanto precedono non solo la nascita della Repubblica – che, appunto, li «riconosce» – ma anche l'esistenza della persona, che ne è e ne sarà titolare "solamente" in quanto tale. L'universale titolarità dei diritti inviolabili, e cioè il loro relativo carattere "innato", pertanto, «si impone nel mondo giuridico per una forza propria, che i singoli ordinamenti positivi possono soltanto "riconoscere", "individuare", mai fondare, correggere o integrare con forza pari a quella originaria», cit. A. BALDASSARRE, *Diritti inviolabili*, in ID., *Diritti della persona e valori costituzionali*, Torino, 1997, p. 11.

<sup>74</sup> Non è un caso, d'altra parte, che al momento di "sollecitare" il legislatore ad una maggiore cura dei tempi avvenire, la Corte costituzionale come si vedrà meglio in seguito abbia fatto ricorso anche al principio di solidarietà. Ci si riferisce alla sentenza n. 18 del 2019. D'altronde, non può non

Come è noto, quest'ultimo rappresenta una delle colonne portanti del costituzionalismo moderno e della forma di Stato democratica<sup>75</sup>, anche in considerazione del fatto che costituisce l'epicentro dell'intera riflessione costituzionalistica sulla tutela dei diritti<sup>76</sup>. E non potrebbe essere altrimenti, considerato che, in un'architettura circolare che la vede inesorabilmente legata al principio di eguaglianza, la solidarietà è chiamata a comporre il più solido architrave delle società democratiche<sup>77</sup> ed è quindi un imprescindibile sostegno della convivenza all'interno delle stesse<sup>78</sup>.

È proprio il concetto di "convivenza", tuttavia, a rappresentare un elemento di criticità relativamente alla questione che qui rileva. Ciò in quanto, nella ricostruzione che di quest'ultimo è stata tradizionalmente offerta, sembra tenersi conto esclusivamente dei diritti e dei doveri di chi "già" esiste, ovvero di coloro che, appunto, convivono (nel senso che "condividono" temporalmente la loro esistenza) all'interno della società. Un approccio di questo tipo è, in parte, una conseguenza della "funzionalizzazione"<sup>79</sup> dei diritti, nel senso che alla titolarità di un diritto dovrebbe corrispondere l'adempimento, attuale, di un dovere.

Tuttavia, d'accordo con autorevole dottrina, al fine di individuare le basi teoriche utili ad intendere composta anche dalle generazioni future la comunità cui la Costituzione rivolge le sue garanzie, è indispensabile "sganciarsi" dalla convinzione che la Legge fondamentale ponga diritti e doveri in un rapporto di indissolubile reciprocità; in altri termini, bisogna andare oltre l'idea che il costituzionalismo sancisca

---

ravvisarsi come la dottrina, soprattutto internazionalistica, riconduca il principio di sostenibilità proprio nella sfera di solidarietà. In questo senso, cfr. D. CAMPANELLI, *Solidarity*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2011, in particolare paragrafo 16, dove il principio dello sviluppo sostenibile è espressamente ricondotto alla sfera della solidarietà.

<sup>75</sup> Sul punto, la bibliografia è particolarmente vasta. Tra le fonti consultate, si rinvia, in particolare, a A. BARBERA, *Commento all'art. 2*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Art. 1-12. Principi fondamentali*, Bologna, Foro. It., 1975, 50-119.

<sup>76</sup> Cfr. N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Torino, 2014; G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Torino, 1992; cfr. Id., *La "costituzionalizzazione" dell'ordinamento italiano*, in *Ragion pratica*, 11, 1998; R. BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 1992; K. LARENZ, *Storia del metodo nella scienza giuridica*, Milano, 1970, 65-82.

<sup>77</sup> La centralità di questo principio è forse la conseguenza di una sua mutevole "funzionalità", in quanto, se da un lato le norme che lo assumono come contenuto rilevano per il loro carattere prescrittivo, dall'altro lato è (sempre più) evidente la sua estrema efficacia, nonché "utilità", applicativa. D'altronde, la non assolutezza dei diritti fondamentali e la tecnica del bilanciamento che, tradizionalmente, orienta le decisioni delle Corti costituzionali, viene ricondotta proprio alla "applicabilità" del principio di solidarietà alle concrete dinamiche che caratterizzano un ordinamento giuridico.

<sup>78</sup> In generale, v. S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Roma-Bari, 2014.

<sup>79</sup> Sul punto, si rinvia al paragrafo 3.

«diritti funzionali», che non si sostanziano in altro che nel «diritto di fare i propri doveri»<sup>80</sup>. La qualificazione del diritto quale situazione funzionale all'adempimento del dovere non sarebbe compatibile, infatti, con la costruzione del principio di equità generazionale, in quanto la tutela delle generazioni future non può che prescindere dalla loro possibilità (che, evidentemente, si traduce in una totale impossibilità) di adempiere (almeno per ora) ad alcun tipo di dovere.

Quest'ultimo, al contrario, costituisce una posizione giuridica autonoma che «vive di vita propria, senza presupporre necessariamente l'esistenza (attuale) delle corrispondenti situazioni di vantaggio e dei relativi titolari». In questo senso, il dovere deve essere interpretato come «risposta a una chiamata in responsabilità nei confronti della condizione dei propri contemporanei e nei confronti di coloro che dovranno poter venire dopo di noi», nella consapevolezza che se «i doveri verso i contemporanei sono doveri di giustizia», quelli «verso chi succederà a noi sono doveri verso l'umanità e la salvaguardia delle condizioni ambientali per la sua sopravvivenza»<sup>81</sup>.

Ma se l'adempimento dei doveri di solidarietà si rivolge anche a vantaggio di chi ancora non esiste, non ci si può che domandare se, in quelle disposizioni in cui non si fa riferimento all'individuo inteso come singolo bensì a “soggetti plurali”, la Costituzione si rivolga anche alle generazioni future. Più nello specifico, la questione è se la comunità sottesa al concetto di “popolo” possa essere interpretata in chiave “atemporale”.

Un'indagine di questo tipo non si presenta affatto agevole, considerato che la nozione di “popolo” non sembra prestarsi ad una definitiva circoscrizione, circostanza confermata, tra l'altro, dai molteplici orientamenti esistenti in dottrina. Ciò dipende, probabilmente, anche dalle occasioni specifiche in cui si è portati a ricorrere al termine “popolo”, ragion per cui lo stesso può intendersi, a volte, inclusivo della generalità dei cittadini e, altre volte, solamente di quelli maggiorenni<sup>82</sup>.

Ciononostante, non mancano interpretazioni volte ad ammettere una configurazione in senso “astratto” o “ideale” della comunità sottesa al termine in

---

<sup>80</sup> Cit. G. ZAGREBLESKY, *Diritti per forza*, Torino, 2017, 94.

<sup>81</sup> Ancora G. ZAGREBLESKY, *Diritti per forza*, cit., 94. Nello stesso scritto, l'A. afferma anche la necessità di «rivalutare i doveri, non più nella prospettiva della soggezione a un ordine imposto, ma nella prospettiva dell'appartenenza a un mondo che si regge su fragili equilibri e compatibilità, pena la catastrofe (...) parlando di doveri senza Dèi e senza Sovrani, peroriamo la causa di noi stessi».

<sup>82</sup> In generale, cfr. M. RUBECCHI, *Il diritto di voto. Profili costituzionali e prospettive evolutive*, Torino, 2016; nella prospettiva che qui rileva, risulta interessante anche la riflessione di P. COLASANTE, *L'attribuzione del diritto di voto ai non cittadini: prospettive di riforma e fonte competente*, in *Rivista AIC*, 2, 2016, 4 ss.

oggetto. È stato affermato, infatti, che «il concetto di popolo è più ampio di quello degli elettori» in quanto «comprende anche le generazioni passate e future, non solo i cittadini»; e ciò è una conseguenza proprio del fatto che «la Costituzione non è stata scritta solo per l'immediato» ma «prospetta un sistema di principi ed istituzioni destinato a prolungarsi attraverso le generazioni», ragion per cui «il popolo italiano è anche esso un concetto non legato ad un preciso momento storico»<sup>83</sup>. Se nell'ambito della vita sociale, invero, il popolo si presenta «unitariamente», in realtà costituisce «una unità ideale di uomini organizzata politicamente (...)» che «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»<sup>84</sup>.

La questione, però, è capire su cosa si fondi questa “unità ideale” che permette di intendere le generazioni future quali membri della comunità sottesa alla nozione di «popolo». Ebbene, ciò è possibile sulla base di un ulteriore elemento che, pur potendosi presentare “astratto” nel suo contenuto, gode, in realtà, di una sua specifica dimensione, nonché funzione, all'interno della Carta costituzionale e, più in generale, delle dinamiche che caratterizzano l'ordine costituito. Ci si riferisce al concetto di “cultura”<sup>85</sup>, altro termine dai confini non ben definiti, ma che, in tutte le sue varie accezioni, sembra confermare l'impostazione in base alla quale il popolo non sia da considerarsi il mero insieme degli individui esistenti in un dato momento.

Secondo alcuni, tale argomento può essere dimostrato dai meccanismi che determinano l'acquisizione della cittadinanza italiana, e quindi, in altri termini, dello *status* che rende l'individuo computabile tra i membri del popolo. Il c.d. *ius sanguinis*, infatti, dimostra come alla base della configurazione del vincolo di cittadinanza vi sia la «naturale trasmissione ai discendenti di un originario patrimonio identitario atavico»<sup>86</sup>. In questo senso, l'unità ideale che caratterizza la comunità sottesa al concetto di popolo, si fonderebbe proprio sulla «coscienza e memoria collettiva formata pre-razionalmente, mantenuta viva e trasmessa di generazione in generazione»<sup>87</sup>.

---

<sup>83</sup> Cit. 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.

<sup>84</sup> Cit. C. ROSSANO, *Manuale di diritto pubblico*, Napoli, 2012, p. 58.

<sup>85</sup> E. B. TYLOR, *Die Kulturwissenschaft*, in R. KÖNIG-A. SCHMALFUSS (a cura di), *Kulturanthropologie*, Econ, 1972, 51-52; J. LUTHER, *La cultura de los derechos culturales*, in AA.VV., *Derechos fundamentales, desarrollo y crisis del constitucionalismo multinivel*, Cizur Menor, 2020, 643 ss.

<sup>86</sup> Cit. D. PORENA, *Il principio di sostenibilità*, cit., 159.

<sup>87</sup> Cit. E. W. BÖCKENFÖRDE, *Diritti e secolarizzazione. Dallo Stato moderno all'Europa unita*, Bari, 2007, p. 194.

D'altra parte, seppure condivisibile, questa impostazione sembra offrire la sola componente, per così dire, statica dell'elemento culturale, che, inteso quale "patrimonio" che resiste all'incessante moto in avanti del tempo, si conserva e si tramanda in forma apparentemente immutata e immutabile. Ma se da un lato non vi è dubbio che la coscienza collettiva si mantenga su colonne forgiate dagli insegnamenti della storia passata di un popolo (e i valori repubblicani consacrati dalla Costituzione, anche perché imm modificabili, ne sono un esempio), dall'altro lato la cultura è anche un fattore estremamente mutevole, esposto all'incessante scorrere del tempo ed alle evoluzioni, di qualsiasi tipo, che riguardano la società<sup>88</sup>.

In questa prospettiva, non può che ribadirsi quanto già affermato al momento di sottolineare la capacità evolutiva manifestata dalla Corte costituzionale al momento di esperire il suo controllo di legittimità. Ci si riferisce, invero, a tutti i casi in cui il testo della Legge fondamentale è stato riletto alla luce di una rinnovata coscienza sociale in presenza di espressioni dai confini non circoscrivibili in un dato momento storico, come, per esempio, il «buon costume», il «senso di umanità» o la «dignità sociale»<sup>89</sup>.

Si badi bene, però, come queste due anime dell'elemento culturale, quella "statica" e quella "dinamica", non si pongano in un rapporto di antitesi, ma siano perfettamente complementari, l'una non impedendo la conservazione dell'altra. Ciò sembra riflettere quanto già affermato in merito alla rigidità della Costituzione, che non è impedimento al "moto" della Carta verso il futuro. Pertanto, allo stesso modo, accanto ad una interpretazione in senso "storico" del concetto di popolo, che si "rigenera" nel tramandare il patrimonio culturale da una generazione all'altra, il pluralismo, lo «sviluppo» e la «promozione», comunque garantiti dalla Repubblica, aprono la coscienza sociale, e dunque la cultura di un popolo, all'inevitabile cammino della storia<sup>90</sup>.

---

<sup>88</sup> Cfr. G. LIU, *Education, equality and national citizenship*, in *The Yale Law Journal*, n. 116, 2006, 330 ss..

<sup>89</sup> Cfr. J. TAJADURA TEJADA, *La constitución cultural*, in *Revista de derecho Político*, 43, 1998, 97-134; ID, *El servicio de la cultura como deber y atribución del Estado*, in *Revista de derecho Político*, 50, 2001, 83-95.

<sup>90</sup> Cfr. P. HÄBERLE, *Per una dottrina della costituzione come scienza della cultura*, Roma, 2011.

## 6. La portata intergenerazionale dell'art. 9 della Costituzione: la «presbiopia» del Costituente

Riflettendo sul concetto di cultura, l'attenzione non può che rivolgersi all'art. 9 Cost.. Pur avendo già avuto modo di sottolineare come la Costituzione italiana non esprima testualmente (almeno nella sua formulazione originaria) l'attenzione verso le generazioni future, è proprio in questo articolo che si rinvengono altri significativi indizi utili alla deduzione del principio di equità generazionale dalla lettera della Carta. Di questo avviso è autorevole dottrina, che nella prospettiva (già richiamata e ripercorsa in queste pagine) di dimostrare che la natura intergenerazionale dei testi costituzionali vada rintracciata al di là di riferimenti espressi al tema, ritiene che l'art. 9 denoti una evidente attenzione ai tempi avvenire<sup>91</sup>.

Ciò vale a partire dalla “promozione dello sviluppo” di cui la Repubblica si fa carico nell'art. 9, co. 1, Cost., nell'ambito dei settori successivamente menzionati. In tal senso, ci si è già soffermati su come, dal punto di vista strettamente lessicale, “promozione” e “sviluppo” rappresentino i principali indici del moto in avanti della Carta costituzionale e della necessità, espressa dal Costituente, di accompagnare nei tempi avvenire l'attuazione dei principi consacrati nella Legge fondamentale.

Questo orientamento interpretativo sembra trovare un riscontro ancora più significativo all'interno dell'art. 9 se si ragiona anche sulla combinazione di questi due concetti con gli “oggetti” cui si rivolgono. Tra questi rientrano sicuramente la cultura e la ricerca scientifica e tecnica, richiamati all'interno dello stesso comma 1. Secondo un'interpretazione «rigidamente letterale», invece, dall'attività di promozione resterebbero esclusi il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione menzionati nell'art. 9, co. 2, dovendosi sostanzialmente rilevare una «scissione tra la funzione promozionale e quella tutelare» in funzione della collocazione su due distinti commi operata dal Costituente<sup>92</sup>.

Tuttavia, «l'evoluzione sociale e legislativa che ha caratterizzato la materia (...) ha rappresentato il sempre più chiaro fondamento di tipo sostanziale per una loro visione comune, da cui quindi trarre una definizione categoriale che consenta di interpretare proficuamente le dinamiche dell'ordinamento giuridico-sociale»<sup>93</sup>. Ciò sarebbe confermato anche sul piano sintattico, lì dove «la Repubblica» è da intendersi

---

<sup>91</sup> P. HÄBERLE, *Un derecho constitucional para las futuras generaciones*, cit., 17-37.

<sup>92</sup> Cit. M. BETZU, *Art. 9*, in S. BARTOLE-R. BIN, *Commentario breve*, cit., 71.

<sup>93</sup> Cit. M. BETZU, *Art. 9*, in S. BARTOLE-R. BIN, *Commentario breve*, cit., 71.

come «il soggetto che regge entrambe le disposizioni»<sup>94</sup>. In altri termini, i settori affidati alla tutela ed alla promozione della Repubblica sarebbero da interpretarsi, secondo l'orientamento ormai prevalente in dottrina, in maniera unitaria, dovendosi dunque ritenere che l'art. 9 Cost. disegni una «traiettoria circolare»<sup>95</sup>. Ciò sta a significare che l'attività di tutela non si presenta in termini statici, sostanziandosi in un'attività di mera «contemplazione»<sup>96</sup>, bensì va letta in un'ottica dinamica, che, per quanto riguarda il paesaggio, si traduce «in ogni intervento umano che operi nel divenire»<sup>97</sup> dello stesso, e, per quanto riguarda il patrimonio storico e artistico, in «strumenti da utilizzare per promuovere lo sviluppo culturale ai sensi del comma 1 dell'articolo»<sup>98</sup>.

Tale impostazione è di straordinaria importanza nell'ambito di questa analisi, perché appare idonea a dimostrare come tutti i settori che, nell'art. 9, il Costituente affida alla tutela ed alla promozione della Repubblica si caratterizzino per una natura intrinsecamente intergenerazionale, così configurando lo stesso articolo quale principio che opera in una dimensione totalmente atemporale, rivolgendo la sua garanzia indistintamente al passato, al presente e al futuro. Infatti, i significati sottesi ai termini «tutela» e «patrimonio»<sup>99</sup>, che si riferiscono a qualcosa che già esiste e merita di essere conservato, non possono essere letti in modo autonomo da quelli sottesi alle nozioni di «promozione» e «sviluppo», che, tenendo conto del divenire della società e dell'alternarsi delle generazioni, tracciano l'inevitabile cammino della Costituzione nel trascorrere dei tempi.

L'art. 9 Cost., allora, risulta essere una delle disposizioni in cui maggiormente si percepisce quella «presbiopia» del Costituente che, secondo le parole di Piero Calamandrei, non avrebbe potuto non caratterizzare il testo della Carta. Proprio commentando l'articolo in oggetto, è stato sottolineato come «sin dalla sua stesura ne appariva chiara la natura elastica, la saggezza di una previsione normativa aperta in grado di guardare lontano»<sup>100</sup>. Nonostante le dispute che ne hanno caratterizzato l'interpretazione, «l'art. 9 è riuscito infatti a svolgere una vera e propria funzione

---

<sup>94</sup> Cit. A. CROSETTI-R. FERRARA-F. FRACCHIA-N. OLIVETTI RASON, *Introduzione al diritto dell'ambiente*, Roma-Bari, 2008, 47.

<sup>95</sup> M. AINIS-M. FIORILLO, *L'ordinamento della cultura. Manuale di legislazione dei beni culturali*, Milano, 2015, 171.

<sup>96</sup> F. MERUSI, *Art. 9*, in *Principii fondamentali*, Comm. Branca, cit., 445.

<sup>97</sup> Cit. A. PREDIERI, *Urbanistica. Tutela del paesaggio. Espropriazione*, Milano, 1969, 19.

<sup>98</sup> Cit. F. MERUSI, *Art. 9*, cit., p. 446.

<sup>99</sup> Cfr. V. M. TRIMARCHI, voce *Patrimonio*, in *Enciclopedia del diritto*, cit., 271-280.

<sup>100</sup> Cit. M. BETZU, *Art. 9*, cit., 79.

pedagogica, offrendo una copertura costituzionale ad evoluzioni socio-culturali di spessore, come è stato per la mutata attenzione verso le problematiche ambientali»<sup>101</sup>.

E non poteva essere diversamente, in quanto accanto alla straordinaria elasticità delle virtualità interpretative contenute nella disposizione, l'art. 9 Cost., come osservato, si rivolge a beni meritevoli di una tutela intrinsecamente intergenerazionale, perché destinata a produrre effetti favorevoli non solo a vantaggio delle generazioni presenti ma anche, e forse soprattutto, di quelle future. In definitiva, nel testo dell'art. 9 trovano un riscontro tutte le riflessioni esposte in questo capitolo. Lo stesso, infatti, non solo si annovera tra i principi fondamentali della Carta, ma i “risultati” interpretativi a cui ha condotto (e, chissà, continuerà a condurre) rappresentano il perfetto connubio tra l'originaria tensione al futuro del Costituente, espressione della sua lungimiranza, e la capacità del Giudice costituzionale di coglierla e permearne, così, l'intero ordinamento giuridico.

Sulla base di questa considerazione, sembra opportuno soffermarsi, più nello specifico, sui due comuni denominatori che possono estrapolarsi dalla lettera dell'art. 9 Cost., e cioè la cultura e il paesaggio. Non è un caso, invero, che il Costituente abbia posto sullo stesso piano questi due concetti, considerato che tutte le accezioni che la Costituzione ammette degli stessi sono idonee a configurare i profili di una tutela del bene protetto che si rivolga anche alle generazioni future.

## **6.1. Le dimensioni intergenerazionali della cultura nel testo della Costituzione**

Sulla base dell'art. 9 Cost., sono due le principali declinazioni del concetto di cultura che, nella prospettiva dell'equità generazionale, possono individuarsi, entrambe strettamente connesse con tutte le osservazioni già proposte nel corso della trattazione.

Una di queste declinazioni è quella che emerge dal comma 1 dell'art. 9, in cui la cultura è posta al fianco della ricerca scientifica e tecnica<sup>102</sup>. In linea del tutto generica, è noto come la scelta dell'Assemblea costituente di formulare questa disposizione fosse in netto contrasto con l'“appiattimento” culturale, e quindi con la instaurazione di una cultura di regime, che aveva caratterizzato il ventennio fascista.

---

<sup>101</sup> Cit. M. BETZU, *Art. 9*, cit., 79.

<sup>102</sup> Cfr. S. MANGIAMELI, *Università e Costituzione (considerazioni sulla recente evoluzione dell'ordinamento)*, in *Riv. dir. cost.*, 2000, 209 ss..

Tuttavia, pur restando ferma l'impostazione circa l'origine della norma, nel corso degli anni la dottrina non ha fornito un'interpretazione univoca circa l'effettivo oggetto di tutela sotteso al termine "cultura".

Da un lato, infatti, è stata accolta una concezione ampia dello stesso, in base alla quale per "cultura" dovrebbe intendersi «quella che nasce dal libero sviluppo della personalità dell'uomo, dalla sua libertà di scelta dei processi formativi, dalla libera formazione del suo sistema di valori»<sup>103</sup>. Dall'altro lato, è stata invece proposta una visione ristretta del concetto di cultura, orientamento maggiormente seguito in dottrina, in base al quale la Carta costituzionale finirebbe con il riferirsi alla cultura nella sua «dimensione più elevata», da doversi intendere, quindi, quale «attività intellettuale superiore»<sup>104</sup>.

Questa duplice accezione, tuttavia, sembra venire meno al momento di riflettere sul collegamento tra l'art. 9 Cost. e l'art. 33 Cost.. Quest'ultimo, infatti, include nella stessa sfera di tutela tutte le accezioni di cultura che la dottrina ha ricavato dall'art. 9, co. 1, Cost.. In particolare, l'art. 33 Cost. si rivolge alla dimensione "elevata" della cultura, lì dove fa riferimento all'arte, alla scienza, alle università, alle accademie e, appunto, proprio alle «istituzioni di alta cultura»; ma, allo stesso modo, l'art. 33 Cost. estende la portata della sua garanzia anche all'istruzione in generale, ovvero alle scuole statali, private e agli istituti di educazione<sup>105</sup>.

Ebbene, altri profili della natura intergenerazionale del concetto di cultura sembrano cogliersi nella lettura combinata degli artt. 9 e 33 Cost.. È evidente, infatti, che proprio sulla base della concreta attuazione dei principi che scaturiscono da queste norme può misurarsi la maggiore o minore cura dei tempi avvenire da parte del decisore pubblico. Le politiche in materia di diritto allo studio e, più in generale, in materia di istruzione e formazione scientifico-professionale, a qualunque livello si faccia riferimento (da quello scolastico a quello universitario) rappresentano un significativo strumento tramite cui avere cura delle generazioni future<sup>106</sup>.

Garantire elevati livelli di accessibilità allo studio e configurare un sistema scolastico e universitario inclusivo e pluralista, infatti, sono misure destinate a raccogliere i loro frutti non nell'immediato, bensì nel futuro. In tal senso, si pensi a

---

<sup>103</sup> Cit. S. MERLINI, in AA.VV., *Diritti, nuove tecnologie, trasformazioni varie. Scritti in onore di Paolo Barile*, Padova, 2003, 515.

<sup>104</sup> Cit. M. AINIS, *Cultura e politica. Il modello costituzionale*, Padova, 1991, 51 e 74 ss.

<sup>105</sup> Cfr. V. CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, 271 ss.

<sup>106</sup> Cfr. J. M. PUASCHUNDER (a cura di), *Intergenerational responsibility in the 21<sup>st</sup> century*, Wilmington, 2018.

come le politiche in materia di diritto allo studio incidano sul livello di mobilità sociale che si registra in un determinato paese<sup>107</sup>. Ma, soprattutto, si rifletta su come l'accesso all'istruzione si traduca nella possibilità di «fornire a ognuno gli strumenti culturali per esercitare la propria sovranità»<sup>108</sup>. Ecco allora che la tutela e la promozione della cultura diventano espressione dei valori democratici anche nella misura in cui garantiscono il consapevole esercizio della sovranità nell'alternanza delle generazioni<sup>109</sup>.

La seconda declinazione del concetto di cultura fornita dall'art. 9 Cost. è quella che emerge dal comma 2 e che si fonda sulla tutela del «patrimonio storico e artistico della Nazione». È stato sottolineato, invero, come la idonea conservazione di quest'ultimo ne garantisca non solo la fruizione da parte delle generazioni future, ma anche la trasmissione a queste ultime delle «testimonianze aventi valore di civiltà»<sup>110</sup> delle comunità che le hanno precedute<sup>111</sup>.

È proprio questa l'esigenza che l'Assemblea costituente sembra aver voluto cristallizzare tra i principi della Carta utilizzando il termine “patrimonio”, tanto che durante i lavori, riferendosi allo stesso, è stato affermato come «noi possiamo considerarci in qualche modo i depositari e i consegnatari responsabili di così incomparabile tesoro»<sup>112</sup>. La forma di tutela che il Costituente ha previsto nell'art. 9 deve essere, pertanto, «sistematica e preventiva» proprio perché «ha l'obiettivo di rendere sicuro il patrimonio e di consegnarlo inalterato alle generazioni future»<sup>113</sup>. La *ratio* di questa esigenza risiede nelle stesse argomentazioni esposte sia in merito all'art. 33 Cost., sia, e forse soprattutto, con riguardo ai meccanismi che, governando l'acquisizione della cittadinanza, determinano la composizione del popolo. Il patrimonio storico e artistico della Nazione, infatti, gode di un intrinseco valore

---

<sup>107</sup> Cfr. E. MANDRONE, *La mobilità sociale. Conservazione e rinnovamento tra generazioni*, in *Osservatorio Isfol*, 2, 2011, 105; cfr. M. LICCIARDELLO-G. SCUDERI, *L'ascensore come situazione sociale problematica*, in *Quaderni di sociologia*, 31, 2003, 109-121.

<sup>108</sup> Cit. T. MONTANARI, *Costituzione italiana: articolo 9*, Roma, 2018, 40.

<sup>109</sup> Ciò riconduce, ancora una volta, alle riflessioni esposte sul tema della rigidità e sulla natura intrinsecamente “sostenibile” dei meccanismi democratici.

<sup>110</sup> Si rinvia al testo dell'art. 2 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

<sup>111</sup> 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.

<sup>112</sup> Si rinvia ai lavori dell'Assemblea Costituente e all'intervento dell'On. Di Fausto del 4 giugno 1947, p. 4442. In generale, cfr. P. BILANCIA (a cura di), *Diritti culturali e nuovi modelli di sviluppo. La nascita dell'Osservatorio sulla sostenibilità culturale*, Napoli, 2016.

<sup>113</sup> Cit. T. MONTANARI, *Costituzione italiana: articolo 9*, cit., 50.

identitario, e la possibilità di fruirne, dunque, assolve anch'essa ad una funzione di conformazione della comunità che si identifica nella storia e nei valori di quello stesso patrimonio<sup>114</sup>.

## **6.2. Dalla tutela del paesaggio a quella dell'ambiente e delle generazioni future: appunti di giurisprudenza costituzionale**

Nello stesso art. 9, co. 2, è stato già sottolineato come, accanto a quella del patrimonio storico e artistico, il Costituente abbia previsto anche la tutela del paesaggio, termine che ha assolto una funzione di straordinaria rilevanza al fine di ricondurre la salvaguardia dell'ambiente all'interno dell'architettura costituzionale. Come è noto, infatti, la Carta, nella sua formulazione originaria, non conteneva alcun riferimento espresso alla materia, mancando anche dal punto di vista strettamente testuale un richiamo alla parola "ambiente"<sup>115</sup>.

Quest'ultima appare, però, nel riformato art. 117 Cost., insieme ai termini «ecosistema» e (nel rispetto di una visione circolare, non potendosi considerare un caso che in sede di revisione queste nozioni siano state poste di nuovo l'una al fianco dell'altra) «beni culturali». D'altronde, l'art. 117, co. 2, lett. s), è il risultato di una elaborazione dottrinale e giurisprudenziale che ne precede di diversi anni la formulazione, tanto che nel 2001 il legislatore si è limitato a sancire la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dei beni menzionati dando per presupposto il significato della parola "ambiente".

---

<sup>114</sup> Sul tema, risuonano estremamente suggestive le parole contenute nella lettera che Raffaello d'Urbino indirizzò a Papa Leone X nel 1519, dove si legge che «(..) Il che in un punto mi dà grandissimo piacere, per la cognizione di cosa tanto eccellente, e grandissimo dolore, vedendo quasi il cadavere di quella nobil patria, che è stata regina del mondo, così miseramente lacerato. Onde se ad ognuno è debita la pietà verso i parenti e la patria, tengomi obbligato di esporre tutte le picciol forze mie, acciocché più che si può resti vivo un poco della immagine, e quasi l'ombra di questa, che in vero è patria universale di tutti li cristiani, e per un tempo è stata tanto nobile e potente, che già cominciavano gli uomini a credere ch'essa sola sotto il cielo fosse sopra la fortuna e, contro il corso naturale, esente dalla morte, e per durare perpetuamente. Però parve che il tempo, come invidioso della gloria de' mortali, non confidatosi pienamente delle sue forze sole, si accordasse con la fortuna e con li profani e scellerati Barbari, li quali alla edace lima e venenato morso di quello aggiunsero l'empio furore e 'l ferro e il fuoco e tutti quelli modi che bastavano per ruinarla. Onde quelle famose opere che oggidì più che mai sarebbero floride e belle, furono dalla scellerata rabbia e crudele impeto de' malvagi uomini, anzi fiere, arse e distrutte: sebbene non tanto che non vi restasse quasi la macchina del tutto, ma senza ornamenti, e, per dir così, l'ossa del corpo senza carne (...)».

<sup>115</sup> Nel corso del capitolo II, cui si rinvia, è stato già evidenziato come, nelle Carte del secondo dopoguerra, sia frequente non leggere riferimenti espressi alla salvaguardia ambientale.

In tal senso, è interessante ripercorrere, seppure brevemente, l'evoluzione interpretativa che ha avuto ad oggetto il termine "paesaggio". Anche quest'ultimo è stato inizialmente coinvolto dall'impostazione, per così dire, "statica" che ha prevalso, fino a un certo momento, nella lettura dell'art. 9 Cost.. Complici di questa impostazione erano sicuramente una rigida visione della norma in esame, legata allo schema offerto dal Costituente, in base al quale il paesaggio sarebbe da intendersi quale oggetto dell'attività di tutela e non di quella di promozione, e l'accostamento della nozione in oggetto con quella di patrimonio storico e artistico. In tal senso, la «concezione statica»<sup>116</sup> conduceva ad una lettura del paesaggio in senso esclusivamente "visivo", ovvero espressione delle «bellezze naturali»<sup>117</sup> e «insieme di oggetti aventi un preciso valore estetico-culturale»<sup>118</sup>.

Nel corso degli anni, tuttavia, soprattutto alla luce della già menzionata affermazione di una lettura unitaria dell'art. 9 Cost., è stata sempre più evidente l'esigenza di interpretare il concetto di paesaggio in maniera più ampia. In questa prospettiva, con lo stesso si è giunti ad intendere «la forma del territorio, o dell'ambiente, creata dalla comunità umana che vi è insediata, con una continua interazione della natura e dell'uomo»<sup>119</sup>. È in questi termini, che si è andata sviluppando una concezione dinamica del termine "paesaggio", che è «fatto fisico, oggettivo ma, al tempo stesso, un farsi, un processo creativo continuo, incapace di essere configurato come realtà o dato immobile»<sup>120</sup>. Questo orientamento è stato poi accolto anche dalla giurisprudenza costituzionale, la quale ha ritenuto la nozione contenuta nell'art. 9 Cost. «comprensiva di ogni elemento naturale e umano attinente alla forma esteriore del territorio»<sup>121</sup>.

Tuttavia, nella stessa direzione di quanto accaduto anche in altri ordinamenti nazionali, l'evoluzione più significativa nell'interpretazione dell'art. 9 Cost. si registra a partire dagli anni Settanta. Anche l'ordinamento italiano, infatti, non è stato indifferente alle elaborazioni della salvaguardia ambientale che hanno trovato origine a livello internazionale e sovranazionale. Proprio sulla scia della visione

---

<sup>116</sup> Cit. M. BETZU, *Art. 9*, cit., 73.

<sup>117</sup> Si rinvia al testo della legge n. 1497 del 1939.

<sup>118</sup> A.M. SANDULLI, *R. g. edil.* 1967, 69 ss.

<sup>119</sup> Cit. A. PREDIERI, *Paesaggio*, in *Enciclopedia del diritto*, cit., 505 ss.

<sup>120</sup> «È il modo di essere del territorio nella sua percezione visibile. Il paesaggio, insomma, viene a coincidere con la forma e l'immagine dell'ambiente, come ambiente visibile, ma inscindibile dal non visibile, come un conseguente riferimento di senso o di valori a quel complesso di cose». Cit. A. PREDIERI, *Paesaggio*, cit., 506.

<sup>121</sup> Cit. sentenza della Corte costituzionale n. 39 del 1986.

“antropocentrica” del bene “ambiente” e della sua connessione con i diritti fondamentali dell’individuo, infatti, la giurisprudenza costituzionale, tramite quella che è stata definita una vera e propria «sineddoche»<sup>122</sup>, ha intercettato lo stretto legame che esiste tra l’art. 9 e l’art. 32 Cost.. Anche di quest’ultimo è stata quindi ampliata la portata applicativa, dovendosi intendere che la tutela della salute obblighi a garantire «situazioni varie e complesse, aventi come denominatore comune gli effetti negativi che determinate attività esplicano sulla natura»<sup>123</sup>.

Ebbene, è sulla base della connessione con l’art. 32 Cost., che la Consulta è giunta a qualificare la tutela dell’ambiente quale «valore costituzionale»<sup>124</sup>. Il Giudice delle Leggi ha sottolineato, infatti, che «l’ambiente è protetto come elemento determinativo della qualità della vita» e che «la sua protezione non persegue astratte finalità naturalistiche o estetizzanti, ma esprime l’esigenza di un habitat naturale nel quale l’uomo vive ed agisce e che è necessario alla collettività e, per essa, ai cittadini, secondo valori largamente sentiti; è imposta anzitutto da precetti costituzionali (artt. 9 e 32 Cost.), per cui esso assurge a valore primario ed assoluto»<sup>125</sup>.

Si è già riflettuto sulla natura intrinsecamente intergenerazionale della salvaguardia ambientale, considerazione che discende, sostanzialmente, dalla configurazione dell’ambiente quale prerequisito dei diritti fondamentali; ciò vale soprattutto per il diritto alla salute, tanto che si è fatta strada l’individuazione di un’autonoma situazione soggettiva riconducibile al diritto a un ambiente salubre<sup>126</sup>. Ebbene, qualificando l’ambiente come valore costituzionale in funzione della sua stretta connessione con il benessere della vita umana, la Consulta sembra accedere pienamente a questa visione. In tal senso, anche con riguardo alla giurisprudenza costituzionale italiana, non può non affermarsi come la costruzione del principio di equità generazionale abbia avuto luogo in maniera parallela a quella della salvaguardia dell’ambiente.

Questa interpretazione, tra l’altro, sembra confermata da varie sentenze della Corte in cui i giudici, al momento di pronunciarsi in merito a ricorsi attinenti alla tutela

---

<sup>122</sup> Cit. L. MENGONI, *Ermeneutica e dogmatica giuridica*. Saggi, Milano, 1996, p. 121.

<sup>123</sup> Cit. S. PATTI, *La tutela civile dell’ambiente*, Milano, 288 ss.

<sup>124</sup> «Il patrimonio paesaggistico e ambientale costituisce eminente valore cui la Costituzione ha conferito spiccato rilievo (art. 9, secondo comma), imponendo alla Repubblica – a livello di tutti i soggetti che vi operano e nell’ambito delle rispettive competenza istituzionali – di perseguirne il fine precipuo di tutela». Cit. sentenza della Corte costituzionale n. 167 del 1987. V. anche sentenza della Corte costituzionale n. 94 del 1985, in cui si parla di «principii fondamentali».

<sup>125</sup> Cit. sentenza della Corte costituzionale n. 641 del 1987.

<sup>126</sup> Sul punto, si rinvia al paragrafo 3 del capitolo 2, soprattutto per quanto riguarda la giurisprudenza della Corte EDU in materia di ambiente.

dell'ambiente, hanno specificato come la protezione di quest'ultimo esprima l'esigenza di garantire non solo i diritti delle generazioni presenti ma anche quelli delle generazioni future.

Si pensi, ad esempio, alla questione di legittimità sollevata in merito alla legge in materia di protezione e tutela della fauna del 1977<sup>127</sup> che, in adempimento della Convenzione sulla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa<sup>128</sup>, 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»<sup>129</sup>.

Analogo percorso ermeneutico è stato seguito anche in materia di risorse idriche<sup>130</sup>. 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<sup>131</sup>) verteva sulle misure adottate dal Parlamento con la legge n. 36 del 1994<sup>132</sup>, volte a far fronte ai notevoli rischi determinati dall'equilibrio di bilancio idrico e finalizzate alla 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».

---

<sup>127</sup> Legge 27 dicembre 1977, n. 968, recante principi generali e disposizioni per la protezione e la tutela della fauna e la disciplina della caccia.

<sup>128</sup> 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.

<sup>129</sup> V. sentenza della Corte costituzionale n. 1002 del 1988, n. 3 del “considerato in diritto”

<sup>130</sup> Su questi temi, in generale, cfr. S. STAIANO (a cura di), *Acqua. Bene pubblico, risorsa non riproducibile, fattore di sviluppo*, Napoli, 2018; cfr. F. M. PALOMBINO, *Il diritto all'acqua: una prospettiva internazionalistica*, Mondadori, Firenze, 2017; cfr. B. BURGOS GARRIDO, *El derecho humano al agua*, in A. PÉREZ MIRAS-G. M. TERUEL LOZANO-E. C. RAFFIOTTA-M. P. IADICICCO (diretto da), C. MONTESINOS PADILLA (coord.), *Setenta años de Constitución Italiana y cuarenta años de Constitución Española*, Volumen II: *Derechos fundamentales*, Madrid, p. 471-489.

<sup>131</sup> V. sentenza della Corte costituzionale n. 259 del 1996.

<sup>132</sup> Legge 5 gennaio 1994, n. 36, recante disposizioni in materia di risorse idriche.

Sempre in questa materia, altrettanto rilevante nella nostra prospettiva appare la sentenza n. 93 del 2017<sup>133</sup>. 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»<sup>134</sup> – 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»<sup>135</sup>.

In definitiva, dalla giurisprudenza costituzionale in materia di salvaguardia dell'ambiente sembra emergere come la Corte abbia pienamente captato quel «processo evolutivo diretto a riconoscere una nuova relazione tra la comunità territoriale e l'ambiente che la circonda, all'interno della quale si è consolidata la consapevolezza del suolo quale risorsa naturale eco-sistemica non rinnovabile, essenziale ai fini dell'equilibrio ambientale, capace di esprimere una funzione sociale e di incorporare una pluralità di interessi e utilità collettive, anche di natura intergenerazionale»<sup>136</sup>.

---

<sup>133</sup> Nello specifico, relativamente ad alcune disposizioni della legge della Regione Sicilia 11 agosto 2015, n. 19.

<sup>134</sup> V. n. 8 del “considerato in diritto”.

<sup>135</sup> 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.

<sup>136</sup> Cfr. sentenza della Corte costituzionale n. 179 del 2019. In questo stesso senso, cfr. anche sentenza della Corte costituzionale n. 71 del 2020.



## Capitolo IV

### **L'equilibrio di bilancio quale “scudo” dello Stato sociale: una prospettiva di equità generazionale**

**Sommario:** 1. Il principio di sostenibilità nella Costituzione italiana: i termini di una questione antica. – 2. La crisi finanziaria del 2008 e le revisioni costituzionali successive al *Fiscal compact*. – 2.1. (*segue*) Il pareggio di bilancio nell'esperienza tedesca. – 2.2. (*segue*) Il principio dell'*estabilidad presupuestaria* nell'art. 135 della Costituzione spagnola. – 3. Il governo dei conti pubblici nella Costituzione italiana del '48 e la revisione costituzionale del 2012. – 3.1. (*segue*) La “tensione” tra le generazioni presenti e quelle future: in particolare, la sostenibilità del debito e l'aumento del deficit dinanzi alle emergenze. – 4. I principi di equilibrio di bilancio e di sostenibilità del debito quali parametro di costituzionalità e il ruolo della Corte dei conti. – 5. L'equilibrio di bilancio e le generazioni future nella giurisprudenza della Corte costituzionale: dalla previdenza sociale ai piani di riequilibrio. – 5.1. (*segue*) La tutela delle generazioni future nella sentenza n. 18 del 2019.

#### **1. Il principio di sostenibilità nella Costituzione italiana: i termini di una questione antica**

Al tempo della Convenzione di Filadelfia, Thomas 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»<sup>1</sup>. Sul punto, James Madison sosteneva che, in realtà, «gli obblighi finanziari possono essere trasmessi da una generazione all'altra per il fatto che alcuni obiettivi nazionali

---

<sup>1</sup> «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.

fondamentali possono essere raggiunti solo sulla base di una divisione intertemporale del lavoro»<sup>2</sup>.

Ebbene, le riflessioni dei due intellettuali americani, nonostante vadano naturalmente collocate in un contesto lontano da quello contemporaneo, sembrano riassumere perfettamente, quantomeno nei loro accenti problematici, l'oggetto delle pagine che seguono. Anche a dimostrazione, tra l'altro, di come le questioni attinenti alla produzione del debito, nonché la specifica prospettiva che qui rileva, abbiano da sempre occupato uno spazio nella riflessione costituzionalistica, oltre che nei testi delle costituzioni moderne. E non potrebbe essere altrimenti, essendo evidente, alla luce dello stretto rapporto che lega le decisioni di spesa alla tutela dei diritti, come l'aspetto economico delle politiche dello Stato (oltre che degli altri enti) costituisca un importante parametro tramite il quale verificare in che modo la generazione attuale possa incidere su quelle future, in termini sia positivi che negativi<sup>3</sup>; nello specifico, accanto a scelte virtuose, idonee a riflettere effetti benefici sui decenni successivi, possono collocarsi decisioni che, al contrario, circoscrivendo in un periodo di tempo limitato i vantaggi prodotti, ne trasferiscono le conseguenze negative su di un arco temporale più lungo<sup>4</sup>.

È per questa ragione che le decisioni di spesa costituiscono un ulteriore ambito in cui il decisore pubblico, oltre a potersi dimostrare «miope»<sup>5</sup> rispetto alle esigenze

---

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Si veda, in particolare, J. RAWLS, *Una teoria*, cit., 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».

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Cfr. R. BIFULCO, *Diritto*, cit., pp. 184-185.

delle generazioni future, talvolta rischi anche di recare danno alle stesse. Appare evidente, infatti, come i fondamenti dello Stato sociale, e più nello specifico quelle prestazioni essenziali che lo stesso è chiamato a garantire<sup>6</sup>, possano essere compromessi da manovre finanziarie squilibrate, dato che un ricorso eccessivo alle risorse finanziarie disponibili nel tempo presente, 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<sup>7</sup>.

È proprio ragionando in questi termini che la “questione generazionale” sembra aver occupato un suo specifico spazio nelle Costituzioni europee e, in particolare, in quella italiana. Sul punto, per quanto, in termini generali, si rinvengano indicazioni importanti in questo senso anche prima delle riforme attuate sulla scorta del processo di integrazione<sup>8</sup>, è sulla base di quest’ultimo che una testuale e specifica

---

<sup>6</sup> 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..

<sup>7</sup> Cfr. M. LUCIANI, *Generazioni*, cit., p. 423-441.

<sup>8</sup> Già prima del Trattato del 2012, tra le prime Costituzioni europee ad aver previsto meccanismi utili a prevenire ed annullare i rischi legati a politiche finanziarie squilibrate vi sono quella Polacca e quella Ungherese. All’interno delle rispettive «Costituzioni finanziarie», infatti, la Polonia e l’Ungheria prevedono principi volti a limitare la possibilità dello Stato di ricorrere all’indebitamento per finanziare la spesa pubblica. Nei rispettivi dettati costituzionali si rinvengono degli strumenti di programmazione delle decisioni di spesa sulla base delle previsioni di medio e lungo periodo che anticipano, in un certo senso, le revisioni costituzionali poi attuate nei paesi dell’Europa occidentale. Per quanto riguarda la Polonia, tali vincoli finanziari sono previsti dal Titolo X della Legge fondamentale del 1997, il cui art. 216, co. 5, stabilisce che «non è ammessa la contrazione di prestiti né l’attribuzione di garanzie e avalli finanziari in conseguenza dei quali il debito pubblico statale superi i tre quinti del valore del prodotto interno lordo annuale». I limiti all’indebitamento, tuttavia, sono stati ulteriormente marcati nel 2009, anno in cui il legislatore ha previsto dei meccanismi di “allerta” nel caso di mero avvicinamento del debito al 60% del PIL. Più nello specifico, sono previste tre soglie – al 50%, al 55% ed infine al 60% – al raggiungersi delle quali il Governo è tenuto ad adottare leggi di bilancio che correggano il disavanzo e, in ultimo, consentano il definitivo pareggio. Dello stesso tenore è l’art. 37 della Costituzione ungherese, il quale recita che «durante l’attuazione della legge Finanziaria, con le eccezioni stabilite nel comma 6 dell’art. 36, non possono essere chiesti prestiti e non possono essere assunti obblighi finanziari che possano causare il superamento della metà del prodotto interno lordo da parte del debito pubblico». A ben vedere, però, la Legge fondamentale ungherese offre, sul punto, un ulteriore e rilevante profilo di riflessione. Questo è direttamente collegato al modello di sindacato di legittimità costituzionale adottato dall’art. 24, il quale, prevedendo che la Corte costituzionale «esamina le leggi approvate ma non pubblicate dal punto di vista della compatibilità con la Legge fondamentale», si colloca tra quelli di tipo “preventivo”. Sulla scorta di quest’ultimo, l’art. 37, co. 4, dispone che la Corte costituzionale «può supervisionare l’armonia delle leggi di attuazione della legge finanziaria, sulle tasse centrali, sulle imposte, sui contributi, sulle imposte doganali, sulle condizioni centrali delle tasse locali, esclusivamente in rapporto al diritto alla vita e alla dignità umana, al diritto alla protezione dei dati personali, al diritto alla libertà di pensiero, coscienza e religione oppure in relazione ai diritti relativi alla cittadinanza ungherese e, in caso di violazione, le leggi supervisionate possono essere annullate». La norma, invero, prevede espressamente – e nel panorama europeo è l’unica disposizione costituzionale a farlo – che i limiti all’indebitamento pubblico non possano determinare una riduzione della sfera di garanzia

declinazione del principio di sostenibilità è stata chiamata a comporre l'architettura della Carta repubblicana. Come è noto, ciò è avvenuto tramite il *Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'unione economica e monetaria* (il c.d. *Fiscal compact*), il quale ha dato inizio ad una “stagione” di revisioni costituzionali all'interno dei singoli Stati membri dell'UE e, nel caso italiano, ha condotto all'approvazione della legge costituzionale n. 1 del 2012, la quale ha introdotto, agli artt. 81 e 97 Cost., i principi dell'equilibrio di bilancio e, appunto, della sostenibilità del debito pubblico.

È proprio sulla base della revisione costituzionale del 2012 che nei seguenti paragrafi si rifletterà sul principio di equità generazionale adottando l'ulteriore prospettiva che discende dallo studio delle dinamiche che contraddistinguono l'adozione di decisioni di spesa da parte dello Stato (e degli altri enti) avendo riguardo al caso in cui ciò conduca alla contrazione di un debito, il quale è, per sua stessa natura, destinato a trasferirsi nei tempi futuri. Per far ciò, naturalmente, ci si muoverà lungo le evoluzioni registratesi nell'interpretazione degli articoli modificati in sede di revisione costituzionale nel 2012, ovvero alla luce di quanto affermato da parte della giurisprudenza costituzionale. Infatti, una volta accertata la giustiziabilità del vincolo di bilancio in sede di legittimità, proprio la Consulta ha rintracciato nel principio dell'equilibrio un modello di tutela rivolto anche (e forse soprattutto) alle generazioni future.

## **2. La crisi finanziaria del 2008 e le revisioni costituzionali successive al *Fiscal compact***

L'attenzione delle politiche europee alla “salute” delle economie dei singoli Stati membri e, di riflesso, della stessa Unione, è di certo antecedente alla crisi finanziaria del 2008. Tuttavia, proprio quest'ultima è stata l'occasione per riflettere nuovamente sulle regole che perimetrano le decisioni di spesa all'interno

---

riconosciuta ai diritti fondamentali e, in generale, alla dignità dell'uomo. Il Costituente ungherese, pertanto, ha previsto a monte un bilanciamento sulla base del quale le esigenze economiche e i vincoli finanziari non possano mai generare un deterioramento di quel complesso di libertà riconosciute all'individuo. Ciononostante, al di là della lettera della Costituzione e del modello finanziario adottato, in questa sede ci si limita a rimandare alla letteratura che, negli ultimi anni, ha evidenziato la preoccupazione dell'Unione e del Consiglio d'Europa – oltre che della stessa dottrina – in merito alla “salute” del sistema democratico in Polonia e Ungheria. Cfr. P. MORI, *La questione del rispetto dello Stato di diritto in Polonia e in Ungheria: recenti sviluppi*, in *Federalismi.it*, 8/2020, pp. 166 e ss.

dell'eurozona<sup>9</sup>, nonostante da più parti si sia evidenziato come le ragioni che hanno condotto alla crisi dei debiti sovrani<sup>10</sup> fossero, in un certo senso, tutte strettamente legate proprio alla fisionomia dell'Unione e quindi intrinseche alla sua stessa natura. Tra gli elementi che hanno generato la crisi in Europa, in particolare, è stata individuata non tanto l'adozione della moneta unica, quanto la mancata previsione di un più articolato sistema capace di garantire, in seguito all'entrata in vigore dell'euro, la sostenibilità del debito pubblico. È chiaro, infatti, che «non potendo disporre del governo della moneta (e soprattutto della sua eventuale svalutazione), gli Stati perdono un ulteriore strumento per il controllo della massa del debito e del costo del suo servizio»<sup>11</sup>. Ciò che ha aggravato questa circostanza, però, è stata l'assenza di un'autentica banca centrale. La BCE, infatti, non ha assunto questa veste ed in particolare non ha assolto la funzione di «prestatore di ultima istanza»<sup>12</sup>, capace di «adottare una politica di tassi di interesse bassi e uguali per tutti i paesi membri»<sup>13</sup>. In altre parole, alla creazione di un sistema con moneta unica ha continuato a corrispondere una pluralità di debiti nazionali<sup>14</sup>.

---

<sup>9</sup> In merito ai paesi dell'Europa occidentale, è noto il panorama politico-economico che ha preceduto la costituzionalizzazione dei principi in materia di bilancio. E proprio nella prospettiva di ricomporre il quadro "storico" che ha partorito tali strumenti, autorevole dottrina ricorda come l'origine della crisi finanziaria che ha portato all'adozione del c.d. *Fiscal Compact* vada rintracciata nel 1971, ovvero nel momento in cui è venuto meno quell'equilibrio dettato dagli accordi di Bretton Woods. La scelta dell'amministrazione Nixon di «abbandonare un sistema che aveva retto i rapporti finanziari mondiali per quasi trent'anni», infatti, disegna il contesto in cui ha avuto inizio la crisi dei debiti sovrani. Cit. 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, p. 4.

<sup>10</sup> Tra cui è possibile includere la denazionalizzazione del debito e il ruolo centrale assunto dalle agenzie di rating nell'indirizzare gli investitori internazionali; la separazione tra istituzioni di governo e banca centrale, ovvero, nel caso italiano, il divorzio tra Tesoro e Banca d'Italia; l'illusione, perseguita tra gli anni Ottanta e Novanta, che gli alti livelli di crescita avrebbero permesso di finanziare un altrettanto alto livello di debito.

<sup>11</sup> Cit. M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio*, cit., 8.

<sup>12</sup> Cit. M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio*, cit., 8.

<sup>13</sup> Cit. M. PIVETTI, *La lotteria del capitalismo e il disastro dell'Europa*, in *Costituzionalismo.it*, 19 dicembre 2011.

<sup>14</sup> «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

Tuttavia, se da un lato la crisi economica del 2008 ha evidenziato le criticità che caratterizzano il sistema dell'Unione, dall'altro lato ha dato nuovo impulso a quel processo di integrazione che vede coinvolti gli Stati che ne sono membri. Infatti, se la prima reazione alla crisi ed in particolare all'eccessivo indebitamento pubblico è consistita in risposte isolate da parte dei singoli Stati, si è andato poi delineando un vero e proprio piano di rilancio europeo. Più nello specifico, è nella prospettiva di rispondere in maniera organica alla crisi finanziaria che il Consiglio europeo ha dato vita, il 9 maggio del 2010, ad un sistema composto da due principali elementi, ossia il *Meccanismo europeo di stabilità finanziaria* e il *Fondo europeo di stabilità finanziaria*, strumenti in seguito affiancati dall'adozione, avvenuta il 29 settembre dello stesso anno, del c.d. *Six Pack*. Quest'ultimo è stato poi però sostituito dal Trattato sul meccanismo europeo di stabilità, destinato ad entrare in vigore a partire dal 2013.

Ma è attraverso il *Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance* (il c.d. Fiscal compact<sup>15</sup>, appunto) che si intercetta in maniera più evidente l'impulso generato dalla crisi economica a vantaggio del processo di integrazione europea. Questa considerazione poggia sull'impegno, assunto dagli Stati firmatari, di prevedere nelle rispettive normative interne il principio dell'equilibrio di bilancio, e soprattutto in funzione del fatto che ciò dovesse avvenire "preferibilmente" a livello costituzionale. In tal senso, è proprio la comune scelta di attivare revisioni costituzionali nei singoli ordinamenti a costituire un dato di rilevante importanza. Fino a quel momento, infatti, le Costituzioni nazionali non erano mai state modificate sulla base della partecipazione all'Unione, se non nei casi in cui una revisione si fosse resa necessaria per consentire l'ingresso nella Comunità (come è accaduto, per esempio, in Francia) o adeguare disposizioni interne sostanzialmente incompatibili con quanto previsto dai Trattati (come avvenuto in Spagna nel 1992 con la revisione dell'art. 13, co. 2, in seguito

---

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 Público en Homenaje a Juan José Ruiz-Rico*, Vol. I, Madrid, 1997; IDEM, *Capacidad creativa y límites del legislador en relación con los derechos fundamentales. La garantía 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.

<sup>15</sup> Tale denominazione fu suggerita dall'allora presidente della BCE, il Prof. Mario Draghi.

all'approvazione del Trattato di Maastricht). L'Italia, come è noto, non ha dato vita a revisioni costituzionali che avessero come unica ragione un adeguamento alle politiche europee<sup>16</sup>, tralasciando quella del 2001, che è sì stata l'occasione per inserire in Costituzione riferimenti al diritto comunitario ma nell'ambito di quell'intervento strutturale più ampio e articolato rappresentato dalla riforma del Titolo V<sup>17</sup>.

È alla luce di tutte queste considerazioni, allora, che autorevole dottrina osserva come le revisioni attuate sulla scorta del *Fiscal compact*, oltre a segnare un avanzamento del processo di integrazione europea, conducano a riflettere sulle conseguenze “sistemiche”, anche di carattere costituzionale<sup>18</sup>, del Trattato del 2012, il quale ha spostato l'epicentro dell'assunzione delle decisioni di spesa, tradizionalmente appannaggio della sovranità statale, a livello sovranazionale. In questa prospettiva, sembra allora interessante fornire alcuni spunti di comparazione al fine di osservare in che modo altri paesi europei (nello specifico, Germania e Spagna) hanno adeguato le loro Carte costituzionali alle esigenze espresse dall'Unione dinanzi alla crisi. Prima di soffermare l'attenzione sulla Costituzione italiana, risulta infatti interessante offrire alcuni elementi di carattere comparatistico, soprattutto nella prospettiva, su cui *infra* si avrà modo di riflettere più approfonditamente, di osservare come i Paesi presi in considerazione abbiano previsto la possibilità di rendere “giustiziabili” le regole in materia di bilancio.

## 2.1. (segue) Il pareggio di bilancio nell'esperienza tedesca

Le modifiche apportate alla legge fondamentale tedesca in materia di bilancio, in realtà, suscitano l'interesse dell'interprete anche perché anticipano il Fiscal Compact, non solo dal punto di vista cronologico ma anche contenutistico. Tuttavia, nonostante abbiano avuto luogo tra il 2006 e il 2009, i procedimenti di revisione costituzionale attivati in Germania possono comunque ricondursi nell'ambito delle riforme approvate nei paesi membri dell'Unione sulla scorta della crisi finanziaria e

---

<sup>16</sup> Sul punto, si rinvia a R. NEVOLA (a cura di), *Le limitazioni della sovranità statale in favore dell'Unione europea nella giurisprudenza costituzionale. Il sistema delle fonti*, in *cortecostituzionale.it*. In generale, cfr. A. COSSIRI, *Art. 11*, in S. BARTOLE-R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Milano, 2008, 88.

<sup>17</sup> In generale, cfr. A. PAPA (a cura di), *Le regioni nella multilevel governance europea. Solidarietà, partecipazione, prossimità*, Torino, 2016; S. STAIANO, *Costituzione italiana: articolo 5*, Roma, 2017.

<sup>18</sup> In questo senso, si rinvia a F. BALAGUER CALLEJÓN, *Poder constituyente y límites a la revisión constitucional vistos desde la España*, in *Nomos*, 2, 2016, 14 ss.

dell'approvazione del Trattato del 2012. La dottrina, infatti, non ha mancato di sottolineare come quella tedesca possa considerarsi una riforma «postnazionale perché, anticipando soluzioni poi adottate o imposte dall'Unione, ha condizionato quelle successive dell'Unione europea e degli Stati membri»<sup>19</sup>. La coincidenza strutturale tra il contenuto della revisione e il successivo *Fiscal compact*, inoltre, è stata poi confermata dal Giudice costituzionale tedesco con la sentenza del 12 settembre 2012, in cui, al momento di valutare la legittimità della legge di ratifica del Trattato, sono stati respinti i ricorsi per pretesa violazione del principio democratico proprio evidenziando la sovrapponibilità tra quanto approvato in sede europea e il testo della Costituzione tedesca<sup>20</sup>.

A prescindere dalle riforme attuate negli anni Duemila, è noto come quello del pareggio di bilancio sia un principio fortemente interiorizzato dal costituzionalismo di matrice tedesca. Lo prevedeva la Costituzione di Weimar del 1919<sup>21</sup> e, già prima dell'intervento innovativo, l'art. 115 della *Grundgesetz* stabiliva che «l'assunzione di prestiti, così come quella di fidejussioni, o malleverie, o simili garanzie, che possano comportare spese per i successivi anni finanziari, necessitano di un'autorizzazione certa, o accertabile in relazione all'importo, da concedersi con legge federale. Le entrate provenienti da prestiti non possono superare la somma delle spese previste nel bilancio per gli investimenti. Eccezioni sono ammissibili solo per eliminare distorsioni dell'equilibrio economico generale (...)».

---

<sup>19</sup> Cit. R. BIFULCO, *Le riforme costituzionali in materia di bilancio in Germania, Spagna e Italia alla luce del processo federale europeo*, in 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, 142.

<sup>20</sup> Per un'analisi più puntuale, si rimanda ancora a R. BIFULCO, *Le riforme costituzionali*, cit.. Rispetto alla pronuncia della Corte, v. BVerfG in 12 settembre 2012, paragrafi 224, 302 e 306.

<sup>21</sup> In particolare si vedano l'art. 85: «Tutte le entrate e le spese del Reich devono essere valutate per ogni anno finanziario ed incluse nel bilancio. Il bilancio deve essere approvato al principio dell'anno finanziario con legge. Le spese sono di regola autorizzate per un solo anno. Esse possono essere autorizzate anche per un periodo più lungo, in casi particolari. Non sono ammissibili nella legge di bilancio prescrizioni che estendano la loro efficacia al di là dell'anno finanziario; o che non attengano alle entrate o spese del Reich, o all'amministrazione delle medesime. Il Reichstag non può, senza il consenso del Reichsrat, aumentare le spese previste nel progetto di bilancio o introdurne di nuove. Il consenso del Reichsrat può essere sostituito nella forma di cui all'art. 74»; l'art. 86: «Dell'impiego di tutte le entrate del Reich il ministro delle finanze, a disarcico del governo, rende conto nel successivo anno finanziario al Reichsrat ed al Reichstag. L'esame del rendiconto è regolato da apposita legge»; e l'art. 87: «L'acquisto di mezzi finanziari con prestiti è consentito solo per far fronte ad esigenze straordinarie e di regola solo per spese relative a scopi produttivi. Provvedimenti del genere, come pure la assunzione di garanzie a carico del Reich possono avere luogo solo con autorizzazione di una legge del Reich».

La stagione di riforme che ha avuto inizio dal 2006, tuttavia, ha introdotto significative novità rispetto alla struttura della c.d. Costituzione finanziaria. Questi interventi, invero, si collocano nell'ambito di una più ampia architettura costituzionale, lì dove il legislatore tedesco è stato chiamato ad intervenire sul modello federale adottato dal Costituente, modello che è passato dal tipo cooperativo a quello competitivo<sup>22</sup>. Successivamente, nell'ambito di questa riforma, è emersa la necessità di riformulare le disposizioni in tema di bilancio e quindi ridisegnare le relazioni finanziarie tra Federazione e Länder, necessità che è stata soddisfatta, appunto, con la revisione del 2009.

Sulla base di un disegno simile a quello poi ricalcato nell'attuale art. 81 della Costituzione italiana, il testo riformato dell'art. 109, co. 3, GG stabilisce che «i bilanci della federazione e dei Länder, di norma, devono essere portati in pareggio senza ricorrere al prestito. La Federazione e i Länder possono prevedere regolamentazioni che tengano conto in modo simmetrico, sia nelle fasi di ripresa che nelle fasi di declino, degli effetti degli andamenti congiunturali che deviano dalle condizioni di normalità e ammettere altresì deroghe nel caso di calamità naturali o in seguito a situazioni eccezionali di emergenza che esulano dal controllo dello Stato e che compromettono gravemente la sua capacità finanziaria. Per le regolamentazioni in deroga devono essere adottati piani di ammortamento appropriati».

Al primo periodo dell'originario art. 115, invece, è stato aggiunto un secondo comma, dove si legge che «entrate e uscite, in linea di principio, devono essere bilanciate senza computare come entrate i prestiti. Tale principio si intende soddisfatto qualora le entrate derivanti da prestiti non superino lo 0,35% del prodotto interno lordo (...)». La norma prevede, inoltre, che tali limiti si possano superare in caso di catastrofi naturali o situazioni straordinarie di emergenza, purché siano rispettate due condizioni, ovvero vi sia la maggioranza dei membri del *Bundestag* e che si predisponga un piano di ammortamento.

Ebbene, anche rispetto alle revisioni attuate negli altri Stati membri dell'Unione, suscita interesse l'istituzione di un apposito organo di controllo denominato Consiglio di stabilità. La funzione di quest'ultimo, regolata dalla *Gesetz*

---

<sup>22</sup> Sempre in R. BIFULCO, *Le riforme costituzionali*, cit., 145, si ragiona sull'impatto delle riforme in materia di bilancio sulla forma di Stato in senso territoriale. Sul punto, vedi anche v. R. BIFULCO, *La riforma costituzionale del federalismo tedesco del 2006. Nota per l'indagine conoscitiva delle Commissioni affari costituzionali della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica sulle questioni relative al Titolo V della Parte II della Costituzione*, Senato della Repubblica, Audizione del 26/2/2007.

*que Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen* del 10 agosto 2009, consiste proprio nel vigilare sul rispetto, da parte della Federazione e dei Länder, dei vincoli di bilancio. Più nello specifico, il Consiglio opera tramite «un controllo di tipo preventivo e periodico della situazione finanziaria degli enti territoriali, avendo il potere di disporre una serie di misure di risanamento qualora sia rilevata una situazione di emergenza di bilancio imminente»<sup>23</sup>.

## **2.2. (segue) Il principio dell'*estabilidad presupuestaria* nell'art. 135 della Costituzione spagnola**

La revisione attuata in Spagna anticipa la formale conclusione del Fiscal Compact, in quanto risale all'estate del 2011 ed è stata promulgata dal Re, ammettendola quindi alla pubblicazione nel BOE, il 27 settembre del medesimo anno. Il procedimento di revisione attivato in questa direzione, anche sulla base del parere positivo del Tribunal Constitucional, è stato quello semplificato regolato dall'art. 167 CE, dato che dimostra come in Spagna, così come in Italia, la costituzionalizzazione dei principi in oggetto sia avvenuta in tempi estremamente rapidi<sup>24</sup>.

L'art. 135 CE che ne è il risultato presenta vari profili di interesse. Uno di questi emerge già al primo comma, dove si legge che tutte le amministrazioni pubbliche dovranno adeguare la propria attività al rispetto dell'*estabilidad presupuestaria*, dove a richiamare l'attenzione è proprio il termine utilizzato dal legislatore in sede di riforma. La *estabilidad* che compare nel nuovo art. 135 potrebbe interpretarsi in modo distinto sia dalla nozione di “pareggio” che da quella di “equilibrio”. È stato rilevato, in realtà, come «l'impiego di una simile terminologia» sia stato «ritenuto non casuale dalla dottrina, posto che il concetto di “stabilità di bilancio” si presta a ricomprendere in sé

---

<sup>23</sup> Cit. C. MARCHESE (a cura di), *Vincoli di bilancio, finanza pubblica e diritti sociali prospettive comparate: Germania, Spagna, Portogallo e Grecia*, in [cortecostituzionale.it](http://cortecostituzionale.it) Bisogna sottolineare, d'altra parte, come la dottrina abbia rilevato la scarsa incisività del controllo del Consiglio, considerato che qualora non vengano rispettati i piani di risanamento disposti dallo stesso, a decidere “in ultima istanza” saranno sempre la Federazione o i Länder, cfr. A. ARROYO GIL – I.M. GIMÉNEZ SÁNCHEZ, *La incorporación constitucional de la cláusula de estabilidad presupuestaria en perspectiva comparada: Alemania, Italia y Francia*, in *Revista española de derecho constitucional*, 2013, n. 98, p. 164.

<sup>24</sup> In generale, cfr. J. F. SÁNCHEZ BARRILAO, *La crisis de la deuda soberana y la reforma del artículo 135 de la Constitución española*, in *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, XLVI, 137, 2013, 679-712; cfr. J. RIDAURA MARTÍNEZ, *La reforma del artículo 135 de la constitución española: ¿pueden los mercados quebrar el consenso constitucional?*, in *Teoría y Realidad constitucional*, 29, 2012, 237-260.

sia l'equilibrio che il pareggio, così garantendo un più ampio margine di autonomia nella gestione dei conti pubblici»<sup>25</sup>.

Altro elemento che, in sede di comparazione, merita di essere sottolineato, lo si rinviene nel comma 2, dove si legge che «el Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros». La disposizione suscita interesse per un duplice ordine di ragioni: non si fa menzione degli enti locali, i quali tradizionalmente erano sempre stati ammessi a ricorrere all'indebitamento; l'individuazione dei limiti al deficit si rimette direttamente al Trattato sul funzionamento dell'Ue. Proprio quest'ultimo costituisce, a parere di alcuni, l'elemento di maggiore criticità della revisione dell'art. 135 CE. La dottrina spagnola, infatti, non ha mancato di sottolineare come la scelta di cristallizzare in Costituzione il rinvio ad una fonte sovranazionale potrebbe generare un impatto negativo sull'ordinamento interno qualora, a livello europeo, si dovesse decidere, in futuro, di modificare la disposizione di riferimento<sup>26</sup>.

I commi successivi sostanzialmente riprendono quanto già previsto dalla Legge fondamentale di Bonn e anticipano, almeno nell'intento, quanto è stato poi previsto dalla revisione italiana. In particolare, si ricorre al principio di legalità (e quindi all'approvazione parlamentare) per quanto riguarda la possibilità di emettere debito e contrarre crediti; e vengono espressamente elencati i casi (straordinari e di emergenza) in cui, sempre sulla base di una maggioranza parlamentare, ci si possa discostare dai limiti previsti al deficit strutturale.

Per quanto riguarda, invece, il controllo circa il rispetto di quanto disposto dall'art. 135 CE, a differenza della Germania, che ha deciso di dar vita al già menzionato Comitato di stabilità, il legislatore spagnolo ha espressamente deciso di ammettere la «penetrazione» del principio dell'*estabilidad presupuestaria* «nel blocco di costituzionalità»<sup>27</sup>. Questa scelta corrisponde, dunque, non solo ad una «giurisdizionalizzazione» della regola di bilancio, ma, inoltre, ad una sua «giustiziabilità» in sede di legittimità costituzionale, e ciò con riferimento non solo alle

---

<sup>25</sup> Cit. C. MARCHESE (a cura di), *Vincoli di bilancio, finanza pubblica e diritti sociali. Prospettive comparate: Germania, Spagna, Portogallo e Grecia*, in *cortecostituzionale.it*, 2015, 16.

<sup>26</sup> Cfr. A. GALERA VICTORIA, *El marco legal de la estabilidad presupuestaria tras le Reforma constitucional*, in D. LÓPEZ GARRIDO (a cura di), *Reforma constitucional y estabilidad presupuestaria. El artículo 135 de la Constitución española*, Madrid, 2013, 305-322.

<sup>27</sup> Cit. R. BIFULCO, *Le riforme costituzionali*, cit., 151; in generale, cfr. N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in *Il Filangieri*, Quaderno 2011, 2012.

fonti di livello statale ma anche per quanto concerne gli atti e le risoluzioni approvate a livello *autonómico*<sup>28</sup>.

### 3. Il governo dei conti pubblici nella Costituzione italiana del '48 e la revisione costituzionale del 2012

Pur essendo stata considerata da alcuni una «riforma silenziosa»<sup>29</sup>, in virtù dello scarso dibattito che ne ha accompagnato la formulazione e l'adozione, la revisione del 2012 non deve essere considerata «frutto di un adeguamento repentino e ineluttabile dell'ordinamento interno ai vincoli sovranazionali»<sup>30</sup>. L'esigenza di intervenire sul dettato costituzionale al fine di aggiornarne le disposizioni in materia di decisioni di bilancio era già maturata nell'ordinamento interno prima che la crisi del 2008 e il conseguente intervento a livello europeo ne sollecitassero l'attuazione<sup>31</sup>. Ciò anche a causa di una sostanziale “neutralità” del testo originario della Costituzione repubblicana rispetto al governo dei conti pubblici<sup>32</sup>.

---

<sup>28</sup> Cfr. A. PÉREZ MIRAS, *La reforma del art. 135 y la «constitucionalización» de la Unión Europea*, in D. LÓPEZ GARRIDO (a cura di), *Reforma constitucional y estabilidad presupuestaria. El artículo 135 de la Constitución española*, Madrid, 2013, 377-392.

<sup>29</sup> M. BERGO, *Pareggio di bilancio all'italiana. Qualche riflessione a margine della legge 24 dicembre 2012, n. 243 attuativa della riforma costituzionale più silenziosa degli ultimi tempi*, in *Federalismi.it*, 2012, p. 31.

<sup>30</sup> Cit. G. RIVOSECCHI, *L'equilibrio di bilancio: dalla riforma costituzionale alla giustiziabilità*, in *Rivista AIC*, 3, 2016, 1.

<sup>31</sup> Nei suoi tratti essenziali, il contenuto della revisione approvata dal Parlamento italiano nel 2012 sembra coincidere con quanto stabilito dagli altri Stati membri dell'Unione. Così come avvenuto in Germania e in Spagna, per esempio, anche in Italia la riforma in materia di bilancio ha determinato un evidente impatto sulle dinamiche che caratterizzano i rapporti tra i diversi livelli di governo del territorio interno. Con questi ultimi ci si riferisce, si badi bene, non solo ai rapporti tra Stato e Regioni, ma anche a quelli con gli altri enti locali e la generalità delle pubbliche amministrazioni, considerato che tutte le “componenti” del tessuto repubblicano sono tenute ad operare nel rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio e a concorrere all'«osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea»<sup>31</sup>. Ciò corrisponde ad un sostanziale “accentramento” dei criteri che determinano l'adozione di decisioni di spesa, sulla base di una cooperazione interna proiettata nella direzione di un epicentro sovranazionale, quello europeo, appunto. Anche sulla base della revisione attuata dallo Stato italiano, invero, il Parlamento nazionale conserva la sua autonomia in termini non solo di “giustificazione” delle spese rese necessarie dall'approvazione di nuove leggi ma anche in sede di autorizzazione del ricorso all'indebitamento, ferma la possibilità di discostarsi dai vincoli alla spesa in presenza di situazioni emergenziali.

<sup>32</sup> I costituenti si sottrassero, sostanzialmente, «all'ipoteca di un troppo stretto collegamento con dottrine economiche storicamente determinate e specialmente con quelle che nel pareggio di bilancio vedevano e tuttora vedono una delle istanze fondamentali della politica finanziaria dello Stato», cit. S. BARTOLE, *Articolo 81*, in *Commentario alla Costituzione. La formazione delle leggi. Art. 76-82*, a cura di G. BRANCA, vol. II, Bologna-Roma, 1979, 198.

Questa caratteristica si traduceva, sostanzialmente, nell'ammissibilità costituzionale di tutte le possibili "condizioni" del bilancio, ovvero, sul piano dei principi della Carta, nella compatibilità sia delle situazioni di squilibrio, che di quelle di avanzo. Tale impostazione, al pari di quella di altre Costituzioni democratiche approvate nel secondo dopoguerra, era volta a consolidare «il primato della Costituzione, e, nell'alveo dei principi fondamentali da essa posti, della politica, lasciando all'indirizzo di maggioranza le scelte di governo dei conti pubblici rispetto alle politiche pubbliche da realizzare e ai diritti costituzionali da tutelare»<sup>33</sup>.

La "neutralità" dinanzi alle questioni di bilancio, quindi, non si è tradotta affatto in una "indifferenza" del disposto costituzionale rispetto alle implicazioni dello stesso. Anzi, corrispondeva ad una precisa volontà che riscontrava le sue ragioni nei criteri che compongono la forma di Stato e quella di governo. Senza dimenticare, tra l'altro, che, nonostante la scelta di lasciare spazio alle maggioranze parlamentari, il testo originario della Costituzione ha sempre previsto norme di natura tanto prescrittiva quanto sostanziale in merito alle decisioni in materia di spesa pubblica. Ciò lo si deduce dalla lettera dei principi fondamentali, dove all'art. 4 si consacra la tutela del lavoro, e anche da alcune disposizioni del c.d. nucleo essenziale, dove, per esempio, all'art. 47 è sancita la tutela del risparmio.

Ma soprattutto, lo si deduceva già nel testo dell'art. 81 Cost. così come formulato prima della revisione del 2012, laddove il costituente aveva già previsto il principio dell'obbligo di copertura finanziaria delle leggi. L'interpretazione datane dalla Corte, invero, è sempre stata particolarmente rigida, motivo per cui proprio la giurisprudenza della Consulta ha giocato un ruolo anticipatore, anche rispetto alle novità dettate non solo dal principio dell'equilibrio ma soprattutto da quello di sostenibilità. In tal senso, ancora prima della revisione, i giudici costituzionali lasciavano intravedere i profili di una "questione generazionale" nelle dinamiche derivanti dal ricorso all'indebitamento. Già nel 2008, infatti, la Corte affermava che «la copertura deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri (...) l'obbligo di copertura deve essere osservato con puntualità rigorosa nei confronti delle spese che incidono su un esercizio in corso e deve valutarsi il tendenziale equilibrio tra entrate ed uscite nel lungo periodo, valutando gli oneri già gravanti sugli esercizi futuri»<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> Cit. G. RIVISECCHI, *L'equilibrio di bilancio*, cit., 2.

<sup>34</sup> Sentenza n. 213 del 2008 della Corte costituzionale.

Ebbene, quanto rilevato dimostra non solo come la revisione costituzionale del 2012 giungesse al termine di un'evoluzione del sistema di cui la crisi del 2008 e, naturalmente, la risposta europea alla stessa costituiscono solo l'ultimo (seppure "decisivo") passaggio; ma permette anche di rilevare come tale evoluzione, accompagnata dall'intervento interpretativo della Corte, avesse già evidenziato le criticità di carattere intertemporale legate alle decisioni di spesa e, in questa prospettiva, la deducibilità, anche secondo una visione economico-finanziaria, di una cura del futuro nel testo originariamente approvato nel '48. Quest'ultimo, pertanto, è stato idoneo ad esprimere due tendenze, per così dire, complementari in merito al governo dei conti pubblici, e cioè, da un lato, un sostanziale atteggiamento di neutralità, e, dall'altro lato, soprattutto attraverso l'intervento della Consulta, l'esigenza di tenere conto dell'inevitabile trasferimento del costo del debito sui tempi avvenire<sup>35</sup>.

Ebbene, i termini adottati dal Parlamento al momento di tradurre in Costituzione quanto suggerito dal *Fiscal Compact* sembrano idonei a riproporre entrambe queste tendenze, le quali vengono sintetizzate nel concetto di "equilibrio". E proprio in merito a quest'ultimo, in realtà, è necessario evidenziare come, rispetto al suo utilizzo, si sia registrata (e continui a registrarsi) una certa confusione a livello strettamente linguistico. Si evidenzia, infatti, come il termine "equilibrio" sia spesso sostituito da quello di "pareggio", concetti sovente utilizzati indistintamente al momento di riferirsi al principio chiamato a governare le dinamiche del bilancio. Sul punto, come sottolinea autorevole dottrina, emerge come l'indifferente (e quindi improprio) utilizzo dei due termini si debba, sostanzialmente, ad una mera «svista lessicale»<sup>36</sup> attribuibile al legislatore nazionale.

Il riferimento della l. cost. n. 1 del 2012 e di quella di attuazione, la n. 243 dello stesso anno, all'introduzione del "pareggio di bilancio", infatti, non trova alcuna corrispondenza terminologica nel testo costituzionale risultante dalla revisione, dove si ricorre esclusivamente alla nozione di "equilibrio" di bilancio. E si sottolinei come, nonostante i due termini rappresentino entrambi una corretta traduzione di quanto si legge nel testo in lingua inglese del *Fiscal compact*, in realtà non solo non possono essere trattati alla stregua di sinonimi, ma ricorrere all'uno piuttosto che all'altro genera conseguenze sistemiche del tutto differenti, se non diametralmente opposte<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> Cfr. N. LUPO, *Costituzione europea, pareggio di bilancio ed equità tra le generazioni. Notazione sparse*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it), 25 ottobre 2011.

<sup>36</sup> Cit. M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio*, cit., 14.

<sup>37</sup> In generale, cfr. F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, in *Rivista AIC*, 2, 2012.

Totalmente incompatibile con il testo originario della Costituzione, nonché con l'orientamento perseguito dalla giurisprudenza costituzionale precedente alla revisione del 2012, risulta l'utilizzo del termine "pareggio". Il ricorso a quest'ultimo, infatti, lascia emergere una connotazione aritmetica del principio (ovvero la perfetta coincidenza tra entrate e uscite) che oltre a porsi in netto contrasto con la "neutralità" impressa dal Costituente in materia di conti pubblici, risulta anche una "condizione" irraggiungibile dal punto di vista materiale.

Nel testo definitivo della riforma, tuttavia, si è optato per il termine "equilibrio", così come si rinviene negli artt. 81, 97 e 119 Cost.. Tale scelta si giustifica sulla base di più ragioni, che a loro volta finiscono per "correggere" (e quindi "spiegare") i potenziali difetti legati alla nozione di "pareggio". In primo luogo, il termine "equilibrio" lascia spazio ad un certo grado di «duttilità» da considerarsi compatibile, appunto, con l'originario intento del Costituente in tema di politiche finanziarie; in altri termini, pur configurando un principio destinato a circoscrivere l'autonomia politica in materia di decisioni di spesa, il rinnovato testo costituzionale continua a favorire una sostanziale neutralità circa il perseguimento in concreto delle politiche economiche. A conferma di ciò, la rappresentanza politica è ammessa ad autorizzare scostamenti dal deficit strutturale e quindi approvare un ricorso all'indebitamento sulla base di determinati criteri indicati dallo stesso art. 81 Cost.<sup>38</sup>.

Proprio sulla base di questi ultimi, inoltre, si fonda un ulteriore elemento a vantaggio della scelta del termine "equilibrio", e cioè la configurazione di un certo grado di dinamicità delle politiche dello Stato e degli altri enti rispetto alle decisioni di spesa. A parte i casi eccezionali, infatti, è di estremo interesse notare come la Costituzione richieda che l'equilibrio tra le entrate e le spese vada assicurato «tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico». Senza trascurare, inoltre, che il ricorso all'indebitamento è consentito, sempre previa autorizzazione delle Camere a maggioranza assoluta, «solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico». Ciò significa, invero, che «le esigenze di equilibrio del bilancio sono diverse nelle fasi di recessione e in quelle espansive» e quindi deve considerarsi ammesso «il reperimento, anche sul mercato finanziario, delle risorse eventualmente necessarie per le politiche anticicliche e per il sostegno della domanda effettiva»<sup>39</sup>. In

---

<sup>38</sup> In generale, cfr. L. CASSETTI, *La cultura del mercato fra interpretazioni della Costituzione e principi comunitari*, Torino, 1997.

<sup>39</sup> Cit. M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio*, cit., 17; sul punto v. anche M. T. SALVEMINI, *Poteri di bilancio e sistema istituzionale italiano. L'Organismo indipendente per la analisi e la verifica degli andamenti dei*

questo senso, è stato sostenuto come il concetto di “equilibrio” (al contrario di quello di “pareggio”) sia idoneo a garantire che le limitazioni poste al bilancio, ovvero i vincoli riguardanti la spesa pubblica e la capacità di indebitamento, non possano comportare una compressione dei diritti fondamentali e, quindi, che gli obiettivi di stabilità economica non siano destinati a prevalere sulla garanzia dei diritti sociali<sup>40</sup>, essendo «la garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione»<sup>41</sup>.

### **3.1. (segue) La “tensione” tra le generazioni presenti e quelle future: in particolare, la sostenibilità del debito e l'aumento del deficit dinanzi alle emergenze**

Proprio sulla base di quanto appena osservato sembra possibile iniziare a ragionare, più nello specifico, sulla riconducibilità dei termini della revisione del 2012 alla riflessione sul principio di equità generazionale. E ciò, in realtà, a partire da quello che sembrerebbe costituire un elemento confliggente con l'idea in base alla quale dettare dei vincoli alla spesa pubblica sia una scelta volta ad impedire il trasferimento del debito sui tempi futuri. Ci si riferisce, in particolare, alla “duttilità” cui dà luogo il concetto di equilibrio, la quale, ammettendo di ricorrere all'indebitamento qualora lo stesso sia funzionale alla garanzia dei diritti fondamentali, non esclude affatto la possibilità di trasferire un costo in capo a chi ancora non esiste.

---

*conti pubblici*, Relazione al 58° Convegno di studi amministrativi (*Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*), 4 ss. del dattiloscritto.

<sup>40</sup> Secondo alcuni autori, la riforma costituzionale del 2012 avrebbe, al contrario, introdotto un principio che compromette le basi dello Stato sociale; si è ritenuto, infatti, che, tramite l'equilibrio di bilancio, le ragioni dei mercati finiscano con il prevalere sui diritti fondamentali sanciti dalla Costituzione. Cfr. L. CARLASSARE, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 3/2015, pp. 140 ss.; F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC*, 2/2012; Cfr. D. MONE, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio ed il potenziale vulnus ai controlimiti*, in *Rivista Aic*, 2014.

<sup>41</sup> Sentenza n. 275 del 2016 della Corte costituzionale, in cui la Consulta affronta la questione concernente l'attuazione del diritto allo studio degli alunni con disabilità ed alla predisposizione di un trasporto gratuito per raggiungere la sede scolastica. Sul punto, cfr. M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio*, cit., 16; L. CARLASSARE, *Bilancio e diritti fondamentali: i limiti “invalidabili” alla discrezionalità del legislatore*, in *Giur. Cost.*, 2016, pp. 2339 ss.; cfr. F. PALLANTE, *Dai vincoli “di” bilancio ai vincoli “al” bilancio*, in *Giur. Cost.*, 2016, 2500 ss.; E. FURNO, *Pareggio di bilancio e diritti sociali: la ridefinizione dei confini nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di diritto all'istruzione dei disabili*, in *Nomos*, 1, 2017; L. MADAU, *È la garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione*, in *Osservatorio Aic*, 2017.

Questa eventualità, in effetti, sarebbe stata idonea a generare una contraddizione nel nostro ragionamento qualora il legislatore, in sede di revisione, non avesse concesso un'autonoma dimensione al principio di sostenibilità. Sembra opportuno ritenere, infatti, che quest'ultimo vada interpretato in strettissima connessione con il concetto di equilibrio, laddove la sostenibilità del debito (art. 81, co. 6, e art. 97, co. 1) va verificata non tanto in chiave strettamente “numerica” (ovvero avendo riguardo alla massa di debito) ma anche in una prospettiva, per così dire, sostanziale.

In altre parole, nella prospettiva che qui rileva, il principio di sostenibilità non può misurarsi solo avendo riguardo alla programmazione della “restituzione” del debito, ovvero della capacità dello Stato e degli altri enti di sanarlo negli esercizi futuri senza compromettere i «diritti di domani», dovendosi considerare comunque sostenibile quel debito volto a finanziare una spesa destinata a generare effetti favorevoli non solo a vantaggio del presente, ma anche in capo alle generazioni future. Ed è proprio ciò che avviene, nei termini già indicati, nei casi in cui lo scostamento dal deficit strutturale sia approvato al fine di garantire (o ampliare la garanzia di) un diritto fondamentale. Non è un caso, infatti, che l'art. 119 Cost. ammetta Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, sempre a condizione che sia assicurato il rispetto dell'equilibrio di bilancio anche tramite la predisposizione di un piano di ammortamento<sup>42</sup>.

Quanto appena affermato, inoltre, sembra poter conservare, almeno in via di principio, la sua validità anche dinanzi ad un aumento del deficit dovuto al presentarsi di una situazione emergenziale. Quest'ultima, infatti, non può che essere affrontata dallo Stato quale un momento “straordinario” cui l'ordinamento giuridico, naturalmente, è chiamato a dare risposte, oltre che efficaci, soprattutto repentine<sup>43</sup>. Se è vero, infatti, che proprio nella “stra-ordinarietà”, e quindi nella temporaneità,

---

<sup>42</sup> In generale, cfr. L. CASSETTI, *Stabilità economica e diritti fondamentali. L'euro e la disciplina costituzionale dell'economia*, Torino, 2002.

<sup>43</sup> Questi interrogativi nascono, principalmente, sulla scorta delle scelte adottate in Europa e in Italia (senza dimenticare, naturalmente, quanto accaduto anche nel resto del mondo) per far fronte all'emergenza sanitaria dovuta alla diffusione dell'epidemia da COVID-19. È noto, infatti, come accanto ai provvedimenti e alle raccomandazioni di natura strettamente sanitaria, siano state adottate anche decisioni di politica economica legate, da una parte, a tutelare il diritto alla salute, e, dall'altra, a dar luogo a “ristori” idonei a soccorrere le categorie lese dalla limitazione dei diritti che si è resa necessaria a causa della propagazione del virus. In generale, cfr. S. STAIANO (a cura di), *Nel ventesimo anno del terzo millennio al cospetto della pandemia da Covid-19*, Napoli, 2020; cfr. S. STAIANO, *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, in *Rivista AIC*, 2, 2020, pp. 531 ss.; cfr. M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, 2, 2020, pp. 109 ss.

dell'emergenza potrebbe intravedersi o manifestarsi una scarsa "prospettiva" del decisore pubblico, la tutela dei diritti in una situazione di questo tipo non esclude necessariamente un'attenzione ai tempi avvenire. Detto altrimenti, la necessità e l'urgenza di adottare provvedimenti che, anche generando un aumento del debito pubblico, siano finalizzati a far fronte ad esigenze che trovano fondamento nella "contingenza" non determinano, automaticamente, il trasferimento di un danno in capo alle generazioni future.

Infatti, oltre a dover ricondurre il ragionamento alla sfera della ragionevolezza, non potendosi ritenere ammissibile una scarsa attenzione al presente (soprattutto in una fase di emergenza) in funzione di esigenze future, il rispetto dei criteri della sostenibilità, anche dinanzi ad una situazione straordinaria, deve verificarsi tenendo conto delle concrete politiche attuate dal legislatore e, dunque, del tipo di spesa che lo stesso mira a finanziare. Senza potersi escludere, tra l'altro, che l'oggetto del finanziamento coincida con l'esigenza di garantire un diritto fondamentale o potenziarne la garanzia<sup>44</sup>. In tal senso, se si accetta l'idea per cui i diritti rilevino nella loro universalità anche in senso "atemporale", l'irrilevanza del tempo, allo stesso modo, non potrebbe non manifestarsi con riguardo alla loro tutela, quest'ultima rivolgendosi, quindi, a tutti gli individui che (anche in futuro) eserciteranno quei diritti o ne domanderanno l'attuazione.

#### **4. I principi di equilibrio di bilancio e di sostenibilità del debito quali parametro di costituzionalità e il ruolo della Corte dei conti**

Tenendo conto delle considerazioni di carattere generale effettuate fino ad ora, ci si vuole adesso interrogare circa la possibilità di ritenere "giustiziabili" i principi costituzionali chiamati ad ispirare le decisioni di spesa dello Stato e degli altri enti. In altre parole, la questione è se, sulla base delle regole inserite nella Carta costituzionale in funzione della revisione del 2012, possa offrirsi una tutela effettiva a quei diritti sociali che, in funzione di politiche destinate a generare un aumento del deficit, possano essere compromessi nella loro doverosa erogazione. Più nello specifico, la

---

<sup>44</sup> In generale, cfr. G. SILVESTRI, *Covid-19 e Costituzione*, in *Unità per la Costituzione*, 2020.

domanda è se l'equilibrio di bilancio e la sostenibilità del debito pubblico possano essere trattati alla stregua di parametri di legittimità costituzionale<sup>45</sup>.

Sul punto, è agevole rilevare come la riconducibilità delle regole dei conti pubblici tra i parametri di costituzionalità abbia sempre goduto di un riscontro positivo sul piano strettamente applicativo. Ciò è stato tradizionalmente dimostrato dalla funzione assolta dal Presidente della Repubblica in sede di promulgazione delle leggi, ovvero, d'accordo con autorevole dottrina, nell'esplicazione della sua funzione di «difesa» della Costituzione<sup>46</sup>. Infatti, ancor prima della revisione del 2012, «la norma costituzionale che imponeva l'obbligo della copertura finanziaria delle leggi ha costituito parametro privilegiato ai fini dell'esercizio del potere di rinvio del Presidente della Repubblica *ex art. 74 Cost.*»<sup>47</sup>. In tal senso, basti rilevare come la maggior parte dei rinvii presidenziali attuati dal '48 ad oggi abbia avuto riguardo proprio all'individuazione, in sede di promulgazione delle leggi, di profili di incompatibilità tra quanto disposto in sede parlamentare e i limiti previsti dalla Carta costituzionale in materia di decisioni di spesa, dato che non fa altro che confermare la natura prescrittiva delle regole poste a presidio dei conti pubblici.

Tuttavia, al tempo della previsione in Costituzione dell'equilibrio di bilancio, è stata da più parti rilevata la complessa assunzione del principio in parola a parametro di costituzionalità<sup>48</sup>. Tanto la dottrina quanto la giurisprudenza costituzionale rilevavano, infatti, come la revisione avesse posto nelle mani dell'interprete un principio dai confini quanto mai incerti<sup>49</sup>; ciò sia in relazione alla esatta definizione dei concetti a cui la stessa fa riferimento (come “bilancio” o “ciclo economico”), sia

---

<sup>45</sup> Cfr. L. TRUCCO, *I livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it), 2012.

<sup>46</sup> In linea del tutto generale, è noto come il Capo dello Stato sia tenuto a verificare la legittimità di quanto approvato dal Parlamento e, ove ne ravvisi la necessità, rinviare il testo alle Camere con messaggio motivato, nel quale elencare le ragioni che hanno sospeso la promulgazione della legge e quindi la successiva pubblicazione in Gazzetta ufficiale. Tuttavia, nonostante la funzione che lo strumento del rinvio è chiamato ad assolvere, la dottrina ha più volte sottolineato come il controllo di legittimità del Presidente non possa considerarsi sovrapponibile a quello della Corte, ragion per cui in un caso, quello del Capo dello Stato, dovrebbe parlarsi di «difesa» della Costituzione e non di «garanzia». Ciò è la conseguenza del fatto che il controllo posto in essere in fase di promulgazione delle leggi non sfocia in un vero e proprio sindacato di costituzionalità preventivo, finendo con il tradursi in un provvisorio veto presidenziale. Sulla base del messaggio motivato, infatti, le Camere sono poi autonome nel deliberare circa il prosieguo o meno dell'*iter* legislativo e il concreto contenuto della legge, da riconfermare così come originariamente formulato o modificare sulla base dei “suggerimenti” presidenziali.

<sup>47</sup> Cit. G. RIVOSECCHI, *L'equilibrio di bilancio*, cit., 3.

<sup>48</sup> V. G. SCIACCA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in *Rivista Aic*, 3/2012.

<sup>49</sup> Cfr. P. BILANCIA, *Modello economico e quadro costituzionale*, Torino, 1996.

in funzione dei risvolti applicativi cui avrebbe potuto dare seguito<sup>50</sup>. Pertanto, sia la sostanziale indeterminatezza delle regole di bilancio introdotte in Costituzione, sia la difficoltà di tipo tecnico-processuale nel sottoporre al vaglio della Corte questioni di legittimità fondate su quelle stesse regole<sup>51</sup>, sembravano costituire elementi ostativi alla configurazione di queste ultime quali parametro di legittimità costituzionale.

In realtà, autorevole dottrina, suffragata anche dalla giurisprudenza costituzionale pronunciata nel tempo, ha dimostrato come non ci siano ragioni idonee ad impedire l'ammissibilità di un giudizio di legittimità che adotti come parametri gli artt. 81 e 97 Cost.. In tal senso, è stato osservato come l'intervento della Corte non possa considerarsi escluso in funzione del contenuto "politico" dei paradigmi di riferimento, anche tenuto conto che «gli spazi della discrezionalità politica *trovino* i loro confini nei principi di natura giuridica posti dall'ordinamento»<sup>52</sup>. Inoltre, il sindacato di costituzionalità «è implicato dai principi generali del nostro ordinamento costituzionale e, ad ogni buon conto, è confermato dallo stesso art. 81, comma 6, Cost., laddove si dispone che *la legge prevista dallo stesso comma vada (ndr) adottata "nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale"*»<sup>53</sup>. Sempre in questa direzione, non si è mancato di sottolineare come non sia da considerarsi ragione ostativa all'intervento della Corte in materia di bilancio neanche l'eventuale "costo" delle sue sentenze, soprattutto laddove le stesse siano funzionali a generare un'estensione delle garanzie riconosciute dalla Legge fondamentale<sup>54</sup>.

---

<sup>50</sup> Si pensi che in occasione del seminario annuale tenutosi nel 2013 presso la Corte costituzionale, l'allora presidente G. SILVESTRI, durante la sua relazione introduttiva, rilevava la difficoltà che i giudici costituzionali avrebbero riscontrato nel dover interpretare concetti estranei al vocabolario del diritto.

<sup>51</sup> Cfr. N. D'AMICO, *Oplà: il pareggio di bilancio non c'è più*, in *IBL (Istituto Bruno Leoni)*, [www.brunoleoni.it](http://www.brunoleoni.it), n. 107, 2.

<sup>52</sup> Cit. sentenza n. 81 del 2012 della Corte costituzionale; sul punto, si rilevi come nella sentenza n. 29 del 1995, la Corte giungesse ad identiche conclusioni in merito alla sindacabilità dei presupposti che ammettono l'adozione del decreto legge. Alcuni hanno però sostenuto tesi opposte: v. in particolare F. BILANCIA, *Ancora sull'"atto politico" e sulla pretesa insindacabilità giurisdizionale. Una categoria tradizionale al tramonto?*, in *Rivista AIC*, n.4/2012; R. DICKMAN, *L'atto politico questo sconosciuto*, in *Forum di Quad. cost.*, 2012.

<sup>53</sup> Cit. M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio*, cit., 20.

<sup>54</sup> Più nello specifico, si è ragionato sull'ammissibilità delle c.d. «sentenze di spesa», quelle pronunce capaci di produrre un peso economico-finanziario sulle casse dello Stato, questione analizzata dalla dottrina sotto due principali profili: ci si è chiesti, da un lato, se anche le sentenze della Corte costituzionale debbano rispettare il principio dell'equilibrio di bilancio e quindi essere tenute ad indicare i mezzi per far fronte agli oneri economici che comportano; dall'altra parte, separatamente dalla prima questione, se sia ammissibile che una pronuncia della Consulta dia luogo ad un onere economico a carico della spesa pubblica. In generale, è stato osservato come «il giudice costituzionale ha intensificato la propria attenzione alla incidenza delle leggi sugli equilibri di finanza pubblica non soltanto sotto il profilo del controllo sulla copertura finanziaria delle leggi di spesa, ma anche con

In realtà, al di là delle questioni di carattere, per così dire, sostanziale, a fare da contorno ai dubbi circa la deducibilità delle regole in materia di bilancio nel giudizio di legittimità costituzionale, vi erano anche le modalità tramite cui far accedere una questione relativa agli artt. 81 e 97 all'esame della Consulta.

La conformazione del sistema di controllo giudiziario che precede il giudizio di costituzionalità<sup>55</sup>, infatti, non è stata per niente agevole, anche a causa di un «ritardo di percezione»<sup>56</sup> circa la reale portata della funzione svolta dalla Corte dei conti. Complice di questa *impasse* interpretativa è stata, senza dubbio, la legge di revisione. Nel 2012, infatti, la dottrina si interrogava sul motivo del mancato richiamo, all'interno della L. costituzionale n. 1, del controllo esercitato dalla Corte dei conti.

---

riguardo alle possibili ripercussioni di ordine economico-finanziario derivanti dalle decisioni di accoglimento emesse dalla Corte stessa. È innegabile, infatti, che alcune pronunce della Corte costituzionale abbiano dato origine ad incrementi di spesa, oppure a minori entrate (si da indurre la dottrina a coniare anche la definizione di «sentenze di spesa») ponendo pertanto il problema della copertura finanziaria ai sensi del comma 4 dell'articolo in commento», cit. D. GIROTTO, *Art. 81*, in S. BARTOLE-R. BIN, *Commentario breve alla costituzione*, Milano, 2008, 744. Rispetto al primo quesito rileva come sia da escludersi la possibilità di una sovrapposizione tra fonte legislativa e sentenza, laddove l'art. 81 fa esclusivo riferimento alla prima quando prevede l'obbligo di indicazione della copertura. Inoltre, non può che sostenersi come «un giudice costituzionale che si considerasse vincolato a non adottare decisioni “costose”, ritenendole riservate alla rappresentanza politica, confesserebbe di credere in un deficit della propria legittimazione, così compiendo un sostanziale suicidio istituzionale», Cit. M. LUCIANI, op. cit., p. 33. L'Autore richiama anche EADEM., *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, 53 ss. Sempre M. LUCIANI fa riferimento, rispetto alla problematica analizzata nel testo, alla *countermajoritarian difficulty*, formula coniata da A. BICKEL, *The least Dangerous Branch. The Supreme Court at the Bar of Politics*, New Haven – London, 1986. Ciò sembra rispondere anche alla seconda questione, e cioè se la Corte possa, a prescindere dal vincolo di bilancio, emettere sentenze che comportano un costo. Senza dubbio, ciò deve considerarsi ammissibile quantomeno nei casi in cui la spesa introdotta dalla sentenza coincida con un'estensione di trattamenti più favorevoli, dando «applicazione doverosa di principi costituzionali violati», Cit. L. Carlassare, *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 1/2013, p. 9.

<sup>55</sup> In particolare, è stata individuata l'esistenza di un controllo a «doppio registro, uno burocratico, l'altro giudiziario», previsto dal legislatore costituzionale (e poi ordinario) per l'esecuzione delle regole di bilancio, cit. F. SUCAMELI, *Attuazione ed esecuzione della l. cost. n. 1/2012 attraverso il giudice del bilancio*, in *Federalismi.it*, 36, 2020, 168. Per quanto riguarda il sistema di verifica c.d. “burocratico”, la L. costituzionale n. 1/2012 ha istituito presso le Camere un nuovo organo, destinato a svolgere funzioni di supporto dell'attività parlamentare nell'elaborazione del bilancio e del «diritto del bilancio». Sulla distinzione tra diritto “al” bilancio e diritto “del” bilancio, v. F.M. LONGAVITA, *I nuovi connotati della funzione di controllo*, in *Bilancio Comunità Persona*, n. 2/2019; cfr. S. BUSCEMA, *Il bilancio*, Milano, 1971, p. 138.. Ci si riferisce all'Ufficio parlamentare di bilancio, che ha sostanzialmente il compito di valutare la corrispondenza tra le scelte adottate dalla rappresentanza politica in materia finanziaria e l'indirizzo politico. Si tratta, pertanto, di un controllo altrettanto “politico”. Sul punto, si rinvia a G. RIVOSECCHI, *La disciplina della politica. Lo status degli esponenti politici e la crisi dei partiti*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2015, p. 375 e ss..

<sup>56</sup> Cit. F. SUCAMELI, *Attuazione ed esecuzione della l. cost. n. 1/2012*, cit., 170.

Tuttavia, è stato rilevato come «la novella avesse dato per scontato che in quel procedimento la Corte *dei conti* (*ndr*) dovesse entrare pienamente»<sup>57</sup>; ciò sia alla luce della rilevante posizione attribuita alla stessa da parte dell'art. 100 Cost., sia in funzione della legge di attuazione della riforma che all'art. 20, comma 1, stabilisce che «la Corte dei conti svolge il controllo successivo sulla gestione dei bilanci degli enti di cui agli articoli 9 e 13, ai fini del coordinamento della finanza pubblica e dell'equilibrio dei bilanci di cui all'articolo 97 della Costituzione».

In questa direzione, non può che evidenziarsi come, in più occasioni, i Giudici delle leggi abbiano riconosciuto alla Corte dei conti la possibilità di sollevare il giudizio di legittimità nell'ambito del controllo sui bilanci degli enti locali. E ciò in quanto l'attività di controllo cui si ha riguardo non solo è esercitata da un “giudice” «tale per composizione, terzietà e imparzialità», ma anche perché la stessa è istituita «a presidio del bilancio quale “bene pubblico”»<sup>58</sup>. È stato sottolineato, infatti, come detto controllo di legittimità-regolarità giustifichi la sua genesi proprio «nel rafforzamento, in Costituzione, del precetto dell'equilibrio di bilancio» e detenga una estrema centralità nelle dinamiche ordinarie alla luce delle «conseguenze giuridiche specifiche» che comporta<sup>59</sup>. Il giudice contabile, infatti, svolge una «funzione di garanzia dell'ordinamento, di “controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato (...) preordinato a tutela del diritto oggettivo”»<sup>60</sup>. In questo senso,

---

<sup>57</sup> Cit. 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.

<sup>58</sup> In particolare, v. la sentenza n. 60 del 2013, in cui la Corte dichiara che «è attribuito il controllo sull'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della Repubblica, in riferimento a parametri costituzionali [...] e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea [...]: equilibrio e vincoli che trovano generale presidio nel sindacato della Corte dei conti quale magistratura neutrale ed indipendente, garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico». V. anche la sentenza n. 226 del 1976, dove si individuano i criteri utili a intendere che il controllo preventivo sia stato effettuato da un «giudice» nel corso di un «giudizio». Gli stessi criteri sono ribaditi nelle sentenze n. 196 del 2018 e n. 188 del 2015, relative ad incidenti di costituzionalità concernenti giudizi di parificazione dinanzi alla Corte dei conti.

<sup>59</sup> Cit. sentenza n. 18 del 2019 della Corte costituzionale.

<sup>60</sup> «Va da sé che il controllo di costituzionalità non coinvolge aspetti di politica economica perché il parametro di giudizio non implica, in questo caso, un sindacato sulle leggi di tipo diverso da quello istituzionalmente proprio di questa Corte. L'art. 81, quarto comma, della Costituzione, costituisce il parametro di riferimento per valutare l'attendibilità delle deliberazioni di spesa anche di lunga durata e non solo per garantire l'equilibrio dei bilanci già approvati. Specie quando, come nel caso della legge in esame, gli oneri che vanno a gravare sugli esercizi futuri siano inderogabili, l'esigenza imposta dalla costante interpretazione dell'art. 81, quarto comma, della Costituzione, lungi dal costituire un inammissibile vincolo per i Governi ed i Parlamenti futuri, tende anzi proprio ad evitare che gli stessi siano costretti a far fronte, al di fuori di ogni margine di apprezzamento, ad oneri

invero, negare la legittimazione della Corte dei conti a sollevare giudizio di costituzionalità avrebbe finito con il porre gli aspetti economico-finanziari delle decisioni pubbliche in una «zona grigia», risultando «impossibile» individuare altre vie utili ad instaurare un giudizio di tale natura dinanzi alla Corte costituzionale<sup>61</sup>.

---

assunti in precedenza senza adeguata ponderazione dell'eventuale squilibrio futuro. L'obbligo di una ragionevole e credibile indicazione dei mezzi di copertura anche per gli anni successivi è diretto ad indurre il legislatore ordinario a tener conto dell'esigenza di un equilibrio tendenziale fra entrate e spese la cui alterazione, in quanto riflettentesi sull'indebitamento, postula una scelta legata ad un giudizio di compatibilità con tutti gli oneri già gravanti sugli esercizi futuri». Cit. Sentenza n. 384 del 1991 della Corte costituzionale. 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».

<sup>61</sup> «In primo luogo, 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», cit.

## 5. L'equilibrio di bilancio e le generazioni future nella giurisprudenza della Corte: dalla previdenza sociale ai piani di riequilibrio

Quanto osservato finora è di particolare interesse in questa sede perché è proprio attraverso il controllo esercitato dal Giudice contabile e grazie alle considerazioni da quest'ultimo proposte in sede di rinvio che la Consulta, pronunciandosi in materia di equilibrio di bilancio, sembra aver configurato, nel tempo, i profili chiamati a comporre il principio di equità generazionale. Ciò a dimostrazione di come gli elementi ritenuti idonei a configurare una "cura" del futuro, in funzione del richiamo espresso al principio di sostenibilità, non corrispondano ad una mera suggestione terminologica, ma trovino conferma nella giurisprudenza costituzionale. I Giudici delle leggi, infatti, hanno in più occasioni evidenziato un'attenzione al futuro sia rilevandone la cura nelle scelte già formulate a livello normativo, sia dichiarando illegittime decisioni legislative che, sul piano economico-finanziario, non si presentavano formulate nel rispetto dei criteri della sostenibilità. Più nello specifico, questi orientamenti si sono registrati sulla base di due autonomi filoni, per quanto comuni siano i parametri di legittimità assunti a riferimento (artt. 81 e 97) e si presentino sostanzialmente coincidenti le conclusioni della Consulta.

Uno di questi filoni è occupato dalle decisioni della Corte costituzionale in materia previdenziale<sup>62</sup>, e cioè avendo riguardo al sistema pensionistico promosso dal legislatore ordinario, essendo evidente come nella disciplina di questa materia il principio di sostenibilità assuma «una valenza addirittura caratterizzante»<sup>63</sup>. L'esigenza espressa dall'ordinamento giuridico di accompagnare l'individuo durante le fasi più avanzate della sua vita, infatti, si connota per una natura intrinsecamente "generazionale", evidenziando i profili di un patto di natura sia intra-generazionale

---

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*, 19, 2015.

<sup>62</sup> Cfr. T. BOERI, *Pensioni e divisione del rischio fra generazioni*, in 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, 471 ss.

<sup>63</sup> Cit. D. PORENA, *Il principio di sostenibilità*, cit., 219, dove si legge che «non vi è dubbio, difatti, che più di altre la disciplina della previdenza ponga a diretto confronto interessi, spesso contrapposti, coltivati da differenti generazioni di individui. E non vi è dubbio, ancora, che i profili di attrito tra interessi in competizione ben possano, sul terreno della previdenza, manifestarsi in modo sincronico, ossia tra differenti generazioni venute a "sovrapporsi" tra loro e non soltanto, dunque, in relazione ad interessi ed aspettative in qualche modo riconducibili a generazioni di individui tra loro non venute a coesistere».

(popolazione “a riposo” e popolazione “attiva”) che inter-generazionale (generazioni presenti e generazioni future)<sup>64</sup>.

In tal senso, non può non rilevarsi come i meccanismi adottati in materia in sede di legislazione ordinaria non possano non essere valutati alla luce dei principi introdotti in sede di revisione nel 2012, alla luce della loro incidenza sui conti pubblici e anche in considerazione di fenomeni registratesi negli ultimi anni, quali il basso tasso di natalità e l’elevato livello di disoccupazione<sup>65</sup>. Ciò è dimostrato da molteplici pronunce in cui i Giudici delle leggi, intervenendo in materia previdenziale, hanno richiamato la mutualità/solidarietà generazionale quale argomento destinato a comporre l’architettura dei sistemi pensionistici<sup>66</sup>.

L’altro ambito in cui, sempre in funzione dei principi dell’equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito, si è andato sviluppando l’orientamento della Corte in materia di tutela delle generazioni future ha riguardo, invece, a quei meccanismi previsti dal legislatore ordinario al fine di ammettere gli enti locali all’adozione di decisioni di indebitamento. Più nello specifico, la Consulta ha intercettato il rischio di trasferire un danno in capo alle generazioni future tramite quei piani pluriennali idonei a diluire il debito degli enti lungo archi temporali particolarmente ampi.

Bisogna precisare, tuttavia, come la Corte non abbia «mai individuato un limite temporale alla durata del piano di riequilibrio, è altresì vero che in più occasioni il legislatore statale è stato ammonito sulle potenziali conseguenze negative delle

---

<sup>64</sup> Si rinvia alla sentenza della Corte costituzionale n. 240 del 2019 e, per un commento, a F. PAGANO, *L’abrogazione di norme previdenziali di favore tra recessività del legittimo affidamento ed equità intergenerazionale* (nota a Corte cost. n. 240 del 2019), in *Osservatorio AIC*, 2, 2020. Sullo stesso tema, cfr. anche A. TRUDDA, *Sostenibilità ed adeguatezza: il trade-off del sistema previdenziale italiano*, Torino, 2012.

<sup>65</sup> Sul punto, la sentenza n. 173 del 2016 della Corte costituzionale 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<sup>65</sup>. 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». Cfr. V. VALENTI, *Diritto alla pensione e questione intergenerazionale: modello costituzionale e decisioni politiche*, Torino, 2013.

<sup>66</sup> Si rinvia, per esempio, alla già richiamata sentenza della Corte costituzionale n. 240 del 2019, alla n. 234 del 2020 e, ancora prima, alla n. 250 del 2017. In merito a quest’ultima, cfr. F. MEDICO, *Il legislatore nel letto di Procuste delle pensioni: nota a Corte cost. 2010/2017*, in *Federalismi.it*, 4, 2018; G. GRASSO, *Giudicato costituzionale, discrezionalità del legislatore e modulazione retroattiva della perequazione dei trattamenti pensionistici nella sentenza n. 250 del 2017 della Corte costituzionale. Qualche spunto di riflessione critica*, in *Osservatorio AIC*, 1, 2018; I. MASSA PINTO, *Il giudicato costituzionale non comporta un “esproprio” della potestà legislativa: il principio di (non ir)ragionevolezza come tutela del contenuto essenziale dei diritti (e non come ricerca dell’ottima proporzione) nel bilanciamento tra diritti ed esigenze finanziarie* (nota alla sent. n. 250 del 2017 della Corte costituzionale), in *Osservatorio AIC*, 2, 2018.

deroghe alla fisiologica situazione dell'equilibrio del bilancio, che di regola andrebbe ripristinata immediatamente dall'amministrazione, nel corso del cui mandato il disavanzo si è venuto a formare»<sup>67</sup>. In altre parole, i Giudici delle leggi non ritengono illegittima la durata dei piani di riequilibrio in sé considerata, bensì il mancato rispetto dei criteri della sostenibilità economico-finanziaria. Il danno che ciò comporta in capo alle generazioni future, quindi, non è da valutarsi avendo riguardo esclusivamente al peso economico che si trasferisce nei tempi avvenire, ma anche all'assenza di un qualsiasi beneficio utile a giustificare il costo, perché risultante di una spesa non diretta, in altre parole, a finanziare un investimento.

In questa direzione, per esempio, sembra muoversi la sentenza n. 88 del 2014<sup>68</sup>, 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<sup>69</sup>, 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»<sup>70</sup>. Analoghe conclusioni sono suggerite dalla sentenza n. 49 del 2018<sup>71</sup>, 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 sulle prospettive di crescita delle generazioni future.

Tuttavia, nelle sentenze richiamate, la cura del futuro è stata «evocata» dalla Corte «principalmente alla stregua di un argomento *ad adiuvandum* per valutare la ragionevolezza delle scelte legislative»<sup>72</sup>. Ciò lo si percepisce anche nel tenore strettamente linguistico delle pronunce della Consulta, laddove il trasferimento di uno

---

<sup>67</sup> Cfr. sentenza della Corte costituzionale n. 115 del 2020.

<sup>68</sup> 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*.

<sup>69</sup> 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.

<sup>70</sup> 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

<sup>71</sup> Cfr. G. A. FERRO, *Chiarezza dei conti pubblici e democrazia rappresentativa (Osservazioni a prima lettura su C. cost. n. 49 del 2018)*, in *www.ambienteditto.it*.

<sup>72</sup> Cit. 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.

svantaggio nei tempi avvenire sembra essere inteso dai giudici quale *quid plus* rispetto all'accertamento di un danno "principale", quello, cioè, che si manifesta e ricade già nel tempo presente. In altri termini, la tutela delle generazioni future si è sostanziata nel mero riflesso di una tutela riconosciuta, essenzialmente, a chi già esiste<sup>73</sup>.

### **5.1. (segue) La tutela delle generazioni future a partire dalla sentenza n. 18 del 2019**

D'altro canto, si sottolinea come in un'altra sentenza, la n. 18 del 2019, emergano significativi elementi di novità. Più nello specifico, il giudizio che ha condotto alla pronuncia in oggetto ha avuto luogo sulla base di un'ordinanza della sezione regionale di controllo per la Campania della Corte dei conti. Quest'ultima esprimeva un dubbio di legittimità costituzionale in merito ad una disposizione contenuta nella "legge di stabilità 2016"<sup>74</sup>, che, ammettendo in determinate circostanze una riformulazione del piano di riequilibrio pluriennale (a livello sia 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<sup>75</sup>.

---

<sup>73</sup> Ciò vale anche rispetto alle già richiamate pronunce in materia di salvaguardia ambientale, dove la Corte si è rivolta "anche" alle generazioni future, talvolta richiamandole anche tra parentesi.

<sup>74</sup> 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».

<sup>75</sup> 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

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<sup>76</sup>). Ciò in quanto «il principio

---

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 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.

<sup>76</sup> 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.

dell'equilibrio di bilancio (che in passato la stessa Corte ha già trattato alla stregua di una vera e propria clausola generale<sup>77</sup>) 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 maturato<sup>78</sup>. Ciò in quanto, 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 intragenerazionale tanto quello di equità inter-generazionale<sup>79</sup> 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,

---

<sup>77</sup> «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.

<sup>78</sup> 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».

<sup>79</sup> 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.

oltre a dover essere chiamati a presentarsi dinanzi al giudizio degli elettori gravati dalle conseguenze di una cattiva gestione finanziaria realizzata dai loro predecessori<sup>80</sup>.

La sentenza n. 18 del 2019, pertanto, finisce con il fornire un significativo elemento di novità<sup>81</sup>. Rileva, invero, come la tutela delle generazioni future non sia più, come in passato, trattata nella motivazione della Consulta alla stregua di un mero argomento *ad adiuvandum*<sup>82</sup>, ma è richiamata quale contenuto di un vero e proprio principio, il quale costituisce il principale elemento su cui la Corte fonda la declaratoria di incostituzionalità.

Alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale, inoltre, risulta opportuno sottolineare come l'orientamento espresso dalla Corte non vada considerato isolato. In altre pronunce successive, sia il Giudice contabile in sede di rinvio, che quello delle leggi in sede di declaratoria di illegittimità sembrano aver acquisito il principio in parola all'interno dello "strumentario" dei parametri di costituzionalità. Nella sentenza n. 4 del 2020, per esempio, la Consulta sottolinea come impedire un ricorso al credito da parte dell'ente pubblico che non sia finalizzato ad una spesa di investimento e finisca esclusivamente per depauperarne il patrimonio<sup>83</sup>, miri a custodire «interessi costituzionali che non sono limitati alla mera cura della sana gestione finanziaria, ma si estendono agli interdipendenti profili di tutela della rappresentanza democratica e dell'equità intergenerazionale»<sup>84</sup>.

---

<sup>80</sup> Cfr. V. BALDINI, *La responsabilità politica nella esperienza della forma di governo parlamentare italiana. Tra istanze di razionalizzazione del modello costituzionale e decritizzazioni della comunicazione pubblica*, in *Rivista Aic*, 4, 2011.

<sup>81</sup> 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.

<sup>82</sup> Cfr. G. ARCONZO, *La sostenibilità*, cit., p. 644.

<sup>83</sup> Cfr. sentenza della Corte costituzionale n. 188 del 2014.

<sup>84</sup> 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 *dirittoecon.it.*, 2 febbraio 2020; cfr. R. PESCATORE, *Dalla regola tecnica alla rilettura dei principi costituzionali: le ragioni dell'autonomia, della sana gestione finanziaria e della solidarietà nella sentenza n. 4/2020*

Nella medesima prospettiva, si legga l'ordinanza 26 agosto 2018 della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Calabria, e la successiva sentenza della Corte costituzionale n. 115 del 2020. Il Giudice contrabile, tra l'altro appellandosi anche espressamente al Preambolo della Carta di Nizza e all'art. 3 TUE, ha ritenuto che il «ribaltamento su generazioni future di debiti risalenti nel tempo» costituisce una lesione dell'equità generazionale, «determinando la traslazione del debito pregresso da una generazione all'altra, senza che vi sia una correlata utilità per il sacrificio sopportato». La Consulta, che ha accolto il ricorso, ha espressamente affermato come quella intergenerazionale sia una specifica declinazione del principio dell'equilibrio di bilancio, «strumento servente alla determinazione dei costi-benefici afferenti alle generazioni future con riguardo alle politiche di investimento in concreto adottate»<sup>85</sup>.

---

della corte costituzionale, in *dirittoconti.it.*, 1, 2020; cfr. F. GUELLA, *Illegittimità dei meccanismi di estinzione fittizia di debito con debito: la sterilizzazione delle anticipazioni di liquidità come meccanismo costituzionalmente necessario*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2020.

<sup>85</sup> Per un commento, cfr. M. BEVILACQUA, *La Corte costituzionale si pronuncia sul "salva-Reggio Calabria"*, in *dirittoconti.it.*, 9 luglio 2020; cfr. C. FORTE-M. PIERONI, *La sentenza n. 115 del 2020 della Corte costituzionale: una pronuncia di non agevole lettura*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4, 2020.



# Capitolo V

## **La custodia dei «diritti di domani»: la tutela delle generazioni future nel dialogo tra legislatore e Corte costituzionale**

**Sommario:** 1. Le responsabilità nei confronti delle generazioni future: chi, come, perché. – 2. La “meritevolezza” dei «diritti di domani». – 3. La cura del futuro e la responsabilità del decisore politico. – 4. La rappresentanza delle generazioni future quali componenti delle “entità plurali”: l’art. 67 Cost. e il divieto di mandato imperativo. – 5. La responsabilità politica nei confronti delle generazioni future. – 6. La sostenibilità del processo democratico e la patologia del presentismo. – 7. Sulla riconducibilità delle responsabilità e dei doveri nei confronti delle future generazioni nel perimetro dell’abuso del diritto costituzionale: la lente della Carta di Nizza. – 8. La Corte costituzionale e la custodia dei «diritti di domani».

### **1. Le responsabilità nei confronti delle generazioni future: chi, come, perché**

Nelle pagine che precedono si è avuto modo di osservare come siano molteplici le prospettive tramite cui riflettere sull’esigenza di dare vita ad una tutela delle generazioni future. Più in particolare, si è avuto modo di osservare come tale esigenza riscontri specifiche declinazioni (talvolta espresse, altre volte implicite) in vari ambiti normativi o di ricerca<sup>1</sup>.

Tra questi, la salvaguardia dell’ambiente rappresenta, senza dubbio, la materia più strettamente collegata alla preoccupazione verso il futuro, non potendosi, tuttavia, di certo considerare l’unica. Il principio di sostenibilità, da osservarsi quale specificazione di quello di solidarietà<sup>2</sup>, si dimostra infatti “impermeabile” rispetto alle generali dinamiche che caratterizzano la vita degli ordinamenti giuridici. Per questa ragione, la riflessione sulla tutela delle generazioni future può affrontarsi, per esempio, anche in materia di cultura, di istruzione, di tecnologie, di bioetica, fino ad arrivare

---

<sup>1</sup> In generale, cfr. R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future*, cit.

<sup>2</sup> In questo senso, si rinvia, in particolare a D. Campanelli, *Solidarity*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2011, in particolare al paragrafo 16, dove il principio dello sviluppo sostenibile è espressamente ricondotto alla sfera della solidarietà.

alle questioni prettamente economiche, attinenti alla produzione di debito pubblico e alla distribuzione nel tempo dei suoi costi.

Ma se è vero che le generazioni future sono da considerarsi meritevoli di tutela, nelle conclusioni della nostra indagine, sulla base delle riflessioni già sedimentate nel corso della tesi, sembra possibile affermare in cosa consista questa tutela e cioè quali elementi ne disegnino il contenuto<sup>3</sup>. In altre parole, può osservarsi sulla base di quale criterio si misuri la meritevolezza di chi ancora non esiste a essere destinatario di una qualche forma di tutela; è stato individuato, inoltre, chi e con quale mezzo possa porre in essere (e perché sia tenuto a farlo) tale tutela; e, infine, sono emersi elementi sufficienti ad evidenziare cosa accada quando tutto ciò non avvenga, ovvero quali siano i meccanismi idonei ad accertare un danno (potenziale?) a svantaggio del futuro e in che misura l'ordinamento detenga i mezzi per renderlo giustiziabile.

Nelle pagine conclusive dell'indagine risulta allora opportuno mettere insieme tutti questi elementi al fine di intendere, sostanzialmente, quale sia la portata applicativa del principio di equità generazionale sul piano costituzionale.

## **2. La “meritevolezza” dei «diritti di domani»**

In merito al primo aspetto, e cioè sulla base di quali criteri le generazioni future siano da considerarsi meritevoli di tutela, la soluzione sembra risiedere nell'avverbio temporale contenuto nell'espressione cui si è fatto spesso ricorso per rivolgersi agli individui di domani. Parlare di chi “ancora” non esiste, infatti, evidenzia come ci si riferisca a coloro che, in un dato momento, «dovranno poter venire dopo di noi»<sup>4</sup>; un'esistenza necessaria, come è stato già sottolineato, o comunque auspicabile, in funzione della quale anche la comunità, come la famiglia, è chiamata a guardare chi verrà “dopo” non come un estraneo bensì quale naturale continuazione di “sé”<sup>5</sup>. D'altronde, anche a questo mira il diritto, ovvero, oltre alla instaurazione della pacifica convivenza, a garantire la sopravvivenza, e dunque la prosecuzione nel tempo, della comunità di individui cui lo stesso destina il suo “ordine”.

Quest'ultima considerazione è stata confermata riflettendo sul sistema delle fonti e cioè su come la norma giuridica, per sua stessa natura, rivolga i suoi effetti

---

<sup>3</sup> In generale, cfr. R. BIFULCO-A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro*, cit.

<sup>4</sup> Cit. G. ZAGREBLESKY, *Diritti per forza*, Torino, Einaudi, 2017, 94.

<sup>5</sup> Il riferimento, come già si è avuto modo di osservare nel capitolo I, è al diritto successorio.

all'avvenire, in quanto non può disporre che per quest'ultimo<sup>6</sup>. Il futuro è la principale dimensione in cui il diritto opera, motivo per cui la tensione dell'ordinamento è, di per sé, rivolta a ciò che ancora deve accadere<sup>7</sup>. Di qui, è interessante sottolineare come, al momento di illustrare il contenuto di una disposizione normativa, il vocabolario giuridico si serva spesso del verbo “pre-vedere”, a dimostrazione di come la funzione del diritto sia proprio quella di incontrare, tramite l'imposizione di regole, “soluzioni” ad eventi o fenomeni che, pur vantando una giustificazione nel passato o nel presente, sono destinati a riprodursi nel futuro<sup>8</sup>.

È sulla base di ciò, pertanto, che bisogna misurare la meritevolezza delle generazioni future ad essere destinatarie di una forma di tutela che prenda vita già nel presente, in quanto le norme dell'ordinamento giuridico sono dirette (almeno in via di principio) ad incidere anche sui diritti e gli interessi (futuri<sup>9</sup>) di chi ancora non esiste. Adottando questa prospettiva, pertanto, sembra annullarsi la difficoltà interpretativa,

---

<sup>6</sup> L'art. 11 delle Disposizioni sulla legge in generale afferma espressamente che «la legge non dispone che per l'avvenire» e «non ha effetto retroattivo».

<sup>7</sup> Sul punto, si rinvia ancora a T. MARTINES, *Prime osservazioni sul tempo*, cit., 810.

<sup>8</sup> Con il termine “previsione” si intende la «descrizione di eventi, fenomeni, e processi che sono collocati nel futuro. Tralasciando le accezioni mistico-magiche, e limitandoci alla considerazione del concetto di p. nelle riflessioni filosofiche sull'attività razionale-conoscitiva umana, esso occupa un ruolo centrale nelle analisi dei processi di spiegazione scientifica. In tale prospettiva, per es., tale concetto venne analizzato nel *Trattato sulla natura umana* da Hume (cfr. D. HUME, *Trattato sulla natura umana*, a cura di P. GUGLIELMONI, Milano, 2001), per il quale le p. nella scienza si fondano sulla comprensione di regolarità e sul rispetto di leggi; e, in tempi successivi, nel *Discorso sullo spirito positivo* (1844) da Comte (cfr. A. COMTE, *Discorso sullo spirito positivo*, a cura di A. NEGRI, Roma-Bari, 1985), per il quale «l'autentico spirito positivo consiste nel vedere per prevedere, nello studiare ciò che è per concludere ciò che sarà, in base al dogma generale della invariabilità delle leggi naturali». La riflessione neopositivista sulla spiegazione scientifica non prescinde, ovviamente, dall'indagare la tematica della p. che era stata anche riproposta come centrale nei *Principi della meccanica* (1894) di R. Hertz. Hempel, per es., negli *Studi sulla logica della spiegazione* (1948; scritto con P. Oppenheim) definiva la p. come una spiegazione che si rivolge al futuro, in quanto con essa non si viene a porre una indagine sulle condizioni di un dato evento, ma sull'effetto che determinate condizioni possono generare. La p. di un dato evento, dunque, si fonda, per Hempel, sulla conoscenza delle leggi universali e delle condizioni iniziali dalle quali si cerca di dedurre l'accadere dell'evento considerato. Una grande attenzione al concetto di p. è stata determinata dalla scoperta dei cosiddetti neuroni specchio, i quali sono alla base della comprensione immediata delle intenzioni degli altri individui (l'intenzione, per es., di utilizzare un dato oggetto per un certo scopo), rendendo così possibile una p. del loro comportamento futuro», cit. *Enciclopedia Treccani*. Cfr. H. R. HERTZ, *I Principi della meccanica delineati in una nuova forma*, a cura di A. Zampini, Napoli, 2010; cfr. J. KIRCHNER, *Das Hempel-Oppenheim-Schema. Möglichkeiten und Grenzen wissenschaftlicher Erklärung*, 2014.

<sup>9</sup> Rispetto alla possibilità di attribuire alle generazioni future la titolarità di situazioni soggettive si rinvia al capitolo I. Vuole qui sottolinearsi, però, come il richiamo in questa sede ai diritti e agli interessi “futuri” prescinda dalla loro esistenza attuale. Ciò che vuole sostenersi, al contrario, è esclusivamente come la norma giuridica finirà inevitabilmente per incidere anche sulle situazioni soggettive di coloro che, un giorno, esisteranno, nonostante non abbiano partecipato in alcun modo, direttamente o indirettamente, al processo decisionale che ha condotto all'adozione di quella norma.

sottolineata da alcuni autori, relativa alla configurabilità, in chiave strettamente giuridica, delle situazioni soggettive di chi ancora non esiste, o forse, al contrario, obbliga proprio a ragionare sulla praticabilità di tale configurazione. Se è vero che il diritto opera *nel* futuro, non ci si può che domandare perché non possa (e come possa) operare anche *per* il futuro, o comunque tenendone conto, anche considerato che le generazioni future saranno destinatarie degli effetti di norme che le vedono escluse dal rispettivo processo decisionale.

Proprio per queste ragioni, ricorrendo a delle finzioni giuridiche, si è cercato di affermare come sia possibile tracciare un profilo di coloro che ancora non esistono. In questo senso, non si è rinunciato ad utilizzare il termine “diritti” in una particolare “composizione”, presa in prestito da autorevole dottrina, e che prende forma nell’espressione «diritti di domani»<sup>10</sup>. Questi ultimi, al pari dei loro “futuri” titolari, già assumono una loro “concretezza” nel presente, e la stessa non è altro che la conseguenza dell’universalità (anche) in chiave temporale dei diritti fondamentali, il cui contenuto si ispira ad esigenze o pretese destinate a restare pressoché identiche nel tempo<sup>11</sup>.

### **3. La cura del futuro e la responsabilità del decisore politico**

Se è vero che la norma giuridica dirige i suoi effetti principalmente all’avvenire, ed è sulla base di ciò che si ritiene opportuno verificare l’esigenza di avere cura di chi ancora non esiste, sembra allora corretto affermare che la tutela delle generazioni future non corrisponda ad altro che alla scelta, o se si preferisce alla tendenza, di tenere conto delle stesse al momento di adottare, sotto forma di atti normativi, decisioni pubbliche. E, si badi bene, ciò non vuole necessariamente significare l’esigenza di programmare benefici o evitare (espressamente) svantaggi in capo a chi verrà “domani”, ma, in termini più generali, equivale alla consapevolezza che la comunità cui il diritto dirige i suoi effetti non sia composta solo da chi già esiste, ma anche da chi ancora non esiste.

Proprio sulla base di questa considerazione risulta possibile rintracciare gli elementi che compongono il secondo aspetto evidenziato, e cioè chi sia da considerarsi “capace” di avere cura dei tempi avvenire. La soluzione a tale

---

<sup>10</sup> C. PINELLI, *Diritti*, cit., p. 551.

<sup>11</sup> Sul punto, si rinvia a A. SPADARO, *L’amore dei lontani*, cit., 72.

interrogativo, infatti, non può che rinvenirsi nelle sedi decisionali e, in particolare, nei depositari del potere legislativo. Solo la funzione del rappresentante politico può considerarsi idonea a realizzare una cura dei tempi avvenire, e ciò in funzione dello strumento che l'ordinamento costituzionale gli concede, ovvero la legge. Se si accetta l'idea in base alla quale quest'ultima dirige i suoi effetti principalmente al futuro, vuol dire che anche chi la adotta rivolge la sua funzione (anche) ai tempi avvenire<sup>12</sup>.

D'altronde, non potrebbe essere altrimenti. Riflettendo sulle singole declinazioni che si rinvengono dell'equità generazionale, nonché, più nello specifico, sull'esigenza di assorbire il principio di sostenibilità tra gli obiettivi primari dell'Unione, prima, e dei singoli Stati membri, poi, emerge come l'attenzione alla tutela delle generazioni future sia discesa, sostanzialmente, da un deficit normativo; ovvero, in generale, dall'assenza di una visione di lungo periodo (si pensi, a tal proposito, alla eccessiva produzione di debito pubblico<sup>13</sup>) e, nello specifico, dalla mancanza di strumenti posti a tutela di quei beni la cui corretta conservazione, per loro stessa natura, tramanda benefici (anche) a chi ancora non esiste (per esempio, l'ambiente<sup>14</sup>).

Ma in termini ancora più generali, ricade in capo al decisore politico, e quindi al rappresentante, anche la funzione di garantire la conservazione nel tempo del rispetto dei diritti fondamentali. Sul punto, è stato evidenziato come le dichiarazioni che di questi ultimi si rinvengono nelle carte costituzionali e nei trattati internazionali non rappresentino (solo) un traguardo nel riconoscimento dei diritti, ma (principalmente) il punto di partenza della loro attuazione, del loro rispetto e del loro radicamento<sup>15</sup>. Ebbene, pur essendo evidente come tutti gli organi costituzionali siano chiamati ad impegnarsi in questo senso, non può non rilevarsi come alla rappresentanza spetti un ruolo centrale nel garantire, nel tempo, la tenuta dei valori e dei principi espressi dalla Costituzione e del rispetto dei diritti che la stessa riconosce. Tale ruolo discende, evidentemente, dal potere che le è attribuito e dallo strumento che allo stesso corrisponde, considerato che la legge, nonostante si caratterizzi per la

---

<sup>12</sup> In questo senso, il legislatore è destinato a rappresentare l'«uomo del futuro», da contrapporre al giudice, «uomo del passato», e al potere esecutivo, «uomo del presente». T. MARTINES, *Prime*, cit., p. 810.

<sup>13</sup> Su tutti, cfr. M. LUCIANI, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, cit., 423-441.

<sup>14</sup> Si rinvia, in generale, alle riflessioni proposte nel capitolo II. In dottrina, v. E. BROWN WEISS-D. B. MAGRAW-P. C. SZASZ, *International Environmental Law: Basic Instruments and References*, Leida, 1992.

<sup>15</sup> Le dichiarazioni dei diritti fondamentali parlano di «una battaglia vinta», ma allo stesso tempo aprono «la questione del loro rispetto, della loro efficacia, del loro radicamento», cit. S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Bari-Roma, Laterza, 2012, 32.

discrezionalità della composizione parlamentare che la emana in un dato momento storico, non può porsi in un rapporto di incompatibilità con il testo costituzionale<sup>16</sup>. Al contrario, le fonti primarie sono chiamate a dare attuazione alla Legge fondamentale, determinando, nel tempo, il radicamento e la conservazione di quanto la stessa prevede<sup>17</sup>.

E allora, tenendo conto della funzione che è chiamato a svolgere, nonché dello strumento che, a tal fine, gli è affidato, è il rappresentante politico a doversi considerare “abilitato” ad avere una cura dei tempi avvenire e di coloro che li vivranno. Anzi, alla luce di quanto è stato osservato, sembra potersi affermare che il legislatore sia tenuto a tutelare coloro che ancora non esistono nella misura in cui deve tenere conto di come gli effetti delle sue scelte ricadano su una comunità più ampia di quella composta da chi già esiste<sup>18</sup>.

#### **4. La rappresentanza delle generazioni future quali componenti delle “entità plurali”: l'art. 67 Cost. e il divieto di mandato imperativo**

È stata già affrontata la questione relativa alla possibilità di intendere le generazioni future quali membri della comunità sottesa al concetto di popolo<sup>19</sup>. Vuole ora riproporsi il medesimo quesito ma adottando una più specifica prospettiva. Ci si chiede, cioè, se intendere le generazioni future quali componenti delle c.d. “entità plurali” richiamate nel testo della Costituzione italiana<sup>20</sup>, possa costituire un passaggio funzionale rispetto alla configurazione della tutela delle stesse nelle tradizionali sedi

---

<sup>16</sup> Si rinvia, in generale, alla manualistica di diritto costituzionale.

<sup>17</sup> Cfr. F. BIAGI, *Corti costituzionali e transizioni democratiche*, cit., 61 ss.

<sup>18</sup> Cfr. D. PORENA, *Il principio di sostenibilità*, cit., 49.

<sup>19</sup> R. BIN, *I principi fondamentali*, cit., 17.

<sup>20</sup> E cioè in quelle disposizioni in cui la Carta non fa riferimento all'individuo inteso come singolo bensì ad un gruppo di individui o, appunto, ad una comunità. 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..

della rappresentanza<sup>21</sup>. E ciò non nella prospettiva di individuare modelli “alternativi” e futuribili di rappresentanza politica<sup>22</sup>, bensì tenendo conto del modello di democrazia rappresentativa così come già concepito dal testo costituzionale<sup>23</sup>. Da qui la necessità di concentrare, seppure brevemente, l’attenzione sui concetti di “popolo” e “Nazione”<sup>24</sup>, quelle entità che la Carta repubblicana, rispettivamente agli artt. 1 e 67 Cost., individua quali “destinatari” della rappresentanza al fine di verificare se le stesse, lette “in combinato disposto”, consentano di ricondurre nell’alveo dei rappresentati non solo le generazioni presenti ma anche quelle che verranno.

Si sottolinea sin da subito, però, che in questa sede non si intende aderire alla tesi in base alla quale “popolo” e “Nazione” si presentino come concetti equivalenti<sup>25</sup>, 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<sup>26</sup>. Ciononostante, “popolo” e “Nazione” sono comunque richiamati da un unico quadro valoriale e possono dunque essere ad esso ricondotti, dovendosi

---

<sup>21</sup> 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.; Cfr. 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..

<sup>22</sup> Sul punto, si evidenzia 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.

<sup>23</sup> 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*, 3, 2017; cfr. F. BALAGUER CALLEJÓN, *La democrazia rappresentativa e l’Unione Europea*, in *federalismi.it*, 1, 2017; cfr. G. CAVAGGION, *La democrazia rappresentativa e le sfide della società multiculturale*, in *federalismi.it*, 1, 2017; cfr. F. G. PIZZETTI, *L’istituto referendario tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa. Brevi considerazioni e spunti di riflessione alla luce di recenti vicende italiane e britanniche*, in *Federalismi.it*, 1, 2017.

<sup>24</sup> 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.

<sup>25</sup> «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..

<sup>26</sup> «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, 19 ss..

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<sup>27</sup> e ne affida il relativo esercizio nelle forme e nei limiti dettati dalla medesima Costituzione<sup>28</sup>. Secondo alcuni autori, è proprio in questa disposizione che si rintraccia l'intenzione del Costituente di riferirsi *anche* alle generazioni future<sup>29</sup>. 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<sup>30</sup>. Detto altrimenti, per “popolo” dovrebbe intendersi l'insieme non solo dei cittadini “viventi”

---

<sup>27</sup> 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.

<sup>28</sup> 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.

<sup>29</sup> 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.

<sup>30</sup> 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 un 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».

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 cittadini viventi<sup>31</sup>. 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»<sup>32</sup>.

Questa dottrina, pur ribadendo la non esatta coincidenza tra “popolo” e “corpo elettorale”<sup>33</sup>, 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<sup>34</sup>) sarebbe loro precluso<sup>35</sup>.

Ebbene, è proprio tramite il ricorso al concetto di “Nazione”<sup>36</sup> che sembra possibile superare questa scissione tra un’accezione “in senso astratto” e una “in senso

---

<sup>31</sup> La definizione è dello stesso P. VIRGA, *Il Partito*, cit., pp. 92 ss..

<sup>32</sup> Cit. V. CRISAFULLI, *Stato*, cit., p. 110, nota n. 13.

<sup>33</sup> 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..

<sup>34</sup> 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..

<sup>35</sup> 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).

<sup>36</sup> 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,

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<sup>37</sup>. È questa la prospettiva adottata dall’art. 67 Cost.<sup>38</sup>, il quale, affermando che «ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione<sup>39</sup> 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»<sup>40</sup>. Il divieto di mandato imperativo<sup>41</sup> 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<sup>42</sup>.

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

---

1977; Cfr. G. MAZZINI, *Pensieri sulla democrazia in Europa*, trad. a cura di S. MASTELLONE, Milano, 2010.

<sup>37</sup> Cfr. N. URBINATI, *Democrazia rappresentativa. Sovranità e controllo dei poteri*, Roma, 2008.

<sup>38</sup> 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»).

<sup>39</sup> Cfr. O. VOSSLER, *L’idea di nazione dal Rousseau al Ranke*, Firenze, 1937.

<sup>40</sup> Cit. G. ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari: natura e limiti di una garanzia costituzionale*, Torino, 1979, p. 76.

<sup>41</sup> 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.

<sup>42</sup> 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’ALLOIA (a cura di), *Un diritto*, cit., pp. 699-717.

una inevitabile, seppure parziale, sovrapposibilità; 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"<sup>43</sup>.

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 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<sup>44</sup>.

## 5. La responsabilità politica nei confronti delle generazioni future

Quanto osservato sembra sufficiente a tracciare il contenuto della tutela delle generazioni future. Non solo, infatti, si è individuato il "soggetto" chiamato ad avere cura dell'avvenire, ma anche le ragioni che, giuridicamente, giustificano questa attenzione al futuro, nonché lo strumento tramite cui realizzarla materialmente. E allora, se si accettano i termini che compongono la tutela di chi ancora non esiste, sembra condivisibile affermare che la stessa vada trattata alla stregua di una questione di responsabilità.

---

<sup>43</sup> 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..

<sup>44</sup> Ci si riferisce, in particolare, alla sentenza n. 18 del 2019 della Corte costituzionale.

Infatti, in virtù della sua funzione e del mezzo affidatogli per realizzarla, il rappresentante politico non solo può considerarsi “capace”, nonché legittimato, ad avere cura dei tempi avvenire, ma anche tenuto a farlo in ragione della specifica condizione di responsabilità di cui è gravato dinanzi a tutti coloro (viventi o non ancora nati) che sono destinatari degli effetti delle sue decisioni<sup>45</sup>. Pertanto, al momento di intendere le generazioni future quali membri della comunità cui l’ordinamento giuridico destina il suo ordine, bisogna anche domandarsi se sia possibile formulare (e, specularmente, 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<sup>46</sup>. 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»<sup>47</sup>.

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<sup>48</sup>. Tuttavia, è interessante evidenziare come, nella già

---

<sup>45</sup> «Democracy itself affirms that the citizens bound by laws should have a voice in making them. Yet future citizens who will be bound by the laws cannot have such a voice. Democracy’s conventional way of addressing the problem of those who do not have a voice is to grant greater opportunities for participation and to institute more extensive representation. But making democracy more inclusive—expanding citizenship and enhancing representation—would not help future citizens. They do not have a voice because they cannot be citizens now. Yet they have to live with the consequences of the laws made by the citizens of an earlier generation. They may try to change the laws when their time comes, but that may be difficult or futile. The effects of many laws are irreversible. The damage may have been done. Critical resources may have been depleted, and environmental treasures spoiled. The political institutions needed to cope with the damage may have been corrupted or weakened», cit. D. F. THOMPSON, *Representing future generations: political presentism and democratic trusteeship*, in *Critical review of international and political philosophy*, 2010, 2.

<sup>46</sup> 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.

<sup>47</sup> 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..

<sup>48</sup> Sul punto, cfr. V. CRISAFULLI, *Stato*, cit., p. 110.

segnalata sentenza n. 18 del 2019, in materia di debito pubblico, la Corte costituzionale ritenga comunque attivabile una responsabilità di tipo rappresentativo, da scomporre, per così dire, su un duplice binario: e cioè, da un lato, la responsabilità 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; e, dall'altro lato, quella 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, la vicenda che ha dato vita alla sentenza n. 18 del 2019 è paradigmatica per la prospettiva che qui rileva, in quanto dimostra come l'ampio arco temporale durante il quale si verifica, inevitabilmente, l'alternanza nelle sedi rappresentative, è idoneo a porre i futuri eletti nella condizione di dover rispondere di scelte risalenti pur non avendo preso parte ai processi decisionali da cui le stesse erano scaturite<sup>49</sup>. 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, sulla base di quanto affermato dalla Corte, sembra possibile valorizzare la responsabilità dell'attuale

---

<sup>49</sup> 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.

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<sup>50</sup>. Detto altrimenti, anche sulla base di quanto già affermato analizzando i concetti di "popolo" e "Nazione", quanto osservato 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 utile ad una loro conservazione a vantaggio dei tempi avvenire<sup>51</sup>.

## 6. La sostenibilità del processo democratico e la patologia del presentismo

Alla luce di quanto affermato e in virtù della funzione del principio di equità generazionale a disegnare le trame di una convivenza (anche) "atemporale", alcuni riflettono sulla possibilità di attribuire il carattere della sostenibilità allo stesso sistema democratico. Se si accetta l'idea per cui, sulla base delle considerazioni appena offerte, i rappresentanti politici siano da considerarsi gravati da una responsabilità che si rivolge anche ai tempi avvenire, sembra allora possibile affermare che l'intero circuito democratico debba agire nella consapevolezza che chi "verrà dopo" non è estraneo, né tanto meno escluso, all'interesse generale che gli organi decisionali sono chiamati a rappresentare<sup>52</sup>.

Da questa considerazione, però, discende, inevitabilmente, un quesito, e cioè se, nella realtà delle dinamiche che caratterizzano il processo democratico, il legislatore effettivamente operi nella consapevolezza di essere gravato da una responsabilità che si rivolge anche ai tempi avvenire. Se da un punto di vista giuridico, infatti, la

---

<sup>50</sup> 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.

<sup>51</sup> 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.

<sup>52</sup> In generale, cfr. M. CARTABIA-A. SIMONCINI (a cura di), *La sostenibilità della democrazia nel XXI secolo*, Bologna, Il Mulino, 2010. Sul punto, si consenta un rinvio anche a G. PALOMBINO, *La configuración jurídica del principio de equidad generacional: ¿hacia una democracia sostenible?*, in *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n. 33, 2020.

responsabilità del rappresentante nei confronti delle generazioni future, pur non essendo testualmente prevista, può essere teleologicamente collocata nelle disposizioni costituzionali dedicate alla rappresentanza, da un punto di vista, per così dire, politico, la questione sembra poter prendere una direzione alternativa.

E ciò dipende dal fatto che, se si accetta l'idea in base alla quale la tutela delle generazioni future corrisponda al dovere del rappresentante di tener conto (anche) di chi ancora non esiste al momento di adottare una decisione, la cura dei tempi avvenire e la tutela di coloro che li vivranno non equivale ad altro che ad una mera scelta politica. Quest'ultima, però, non sempre coincide con la strada intrapresa dal rappresentante nel compimento del suo mandato. Ciò è la conseguenza di un paradosso che, secondo alcuni, contraddistingue il sistema democratico ed è riconducibile al concetto di «presentismo», termine con il quale si vuole evidenziare come la democrazia si caratterizzi per una inevitabile “parzialità” a favore del presente<sup>53</sup>, e ciò per due principali ordini di 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<sup>54</sup>.

Quella che viene definita una “patologia”, però, va comunque ricondotta all'alveo della ragionevolezza. Che il rappresentante politico rivolga la sua “preoccupazione” principalmente a ciò che è frutto della contingenza non è da intendersi a priori come un “difetto” dell'agire politico; l'“adiacenza” del decisore pubblico al momento storico di cui è espressione è in un certo senso prevista, nonché richiesta, dalla Costituzione e si traduce nei principi della sovranità popolare e,

---

<sup>53</sup> «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, 17.

<sup>54</sup> 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, 257-270, trad. it. di N. MATTEUCCI (a cura di), *Alexis de Tocqueville-Scritti politici*, Troina, Città aperta, 1973. Sul tema, cfr. anche F. PALOMBINO, *La teoria politica di Alexis De Tocqueville*, Napoli, 1996.

specularmente, dell'alternanza al potere, nonché nei tempi di scadenza (e quindi rispettiva rinnovazione) del mandato elettivo<sup>55</sup>. Al contrario, l'approccio presentista del rappresentante si tramuta in responsabilità nel momento in cui è ipotizzabile che la "programmazione" di un beneficio a vantaggio del presente sia idonea a determinare uno svantaggio "forte" in capo alle generazioni future, ovvero a comprometterne in maniera irreversibile le opportunità di crescita (debito pubblico) o la generale "qualità" delle condizioni di vita (salvaguardia dell'ambiente).

E proprio sulla scorta dei due ambiti normativi appena richiamati, è possibile riflettere su come l'approccio presentista del legislatore, caratterizzandosi per elementi di natura politica e non strettamente giuridica, vada individuato e analizzato in termini relativi, e cioè sulla base di più elementi. Per esempio, per quanto riguarda le decisioni di spesa e la conseguente produzione di debito pubblico, è stato affermato come il rispetto del principio di sostenibilità vada qui rintracciato tenendo conto non tanto del costo della scelta del decisore politico, bensì dell'oggetto, ovvero della finalità, della stessa<sup>56</sup>. E allora, l'aumento del deficit volto ad incrementare il livello di tutela di un diritto, pur trasferendone il costo nell'avvenire, genera un beneficio di cui godranno anche le generazioni future; ciò vale, inoltre, anche nell'ambito di un contesto emergenziale, laddove la tutela di chi già esiste, soprattutto se rivolta a diritti fondamentali come quello alla salute, sembra essere funzionale (e in un certo senso "preliminare") a quella di chi ancora non esiste<sup>57</sup>.

Al contrario, la storia degli ultimi anni dimostra come scelte dichiaratamente dirette a dare vita ad una cura del futuro, rintraccino la loro origine in un approccio sostanzialmente "presentista". Le norme adottate dall'ordinamento interno in materia di salvaguardia dell'ambiente, infatti, corrispondono all'esigenza, di natura latamente politica, di conformare il proprio modello di sfruttamento delle risorse a criteri di derivazione internazionale e sovranazionale. Senza considerare che la più recente tendenza del decisore politico a dare sfogo, anche sul piano "comunicativo", alla preoccupazione in materia ambientale, goda di una significativa adiacenza all'attuale contesto di riferimento: da un lato, ci si riferisce al dato in base al quale l'opinione pubblica abbia ormai maturato una maggiore consapevolezza sui rischi determinati da

---

<sup>55</sup> In generale, cfr. N. URBINATI, *Costituzione italiana: articolo 1*, Roma, Carocci, 2017.

<sup>56</sup> Si rinvia, in particolare, al discorso pronunciato da M. DRAGHI in occasione del Meeting di Rimini del 2020, durante il quale l'ex presidente della BCE ha illustrato la differenza tra il c.d. "debito buono" e il c.d. "debito cattivo". Sul punto, v. D. DI VICO, *Draghi e la distinzione tra debito «buono e cattivo»: un messaggio al governo*, in *Il Corriere della Sera*, consultato il 14 marzo 2021.

<sup>57</sup> Sul punto, si rinvia al capitolo IV.

una scarsa salute dell'ambiente e dell'ecosistema<sup>58</sup>; dall'altro lato, si riflette anche su come il decisore politico, alla luce di danni forse irreversibili causati all'ambiente, abbia realizzato come la sostenibilità non corrisponda più, solamente, ad un'esigenza "etica", ma anche ad una necessaria strategia politica, nel senso che il modello economico-produttivo promosso fino ad ora non si presenti più, appunto, sostenibile e, di conseguenza, neppure vantaggioso<sup>59</sup>.

Si badi bene, quanto osservato vuole solo dimostrare come non sia sempre agevole intercettare i profili di un approccio "presentista" del decisore pubblico, o quantomeno in che prospettiva valutarlo, anche lì, paradossalmente, dove gli strumenti adottati sono intrinsecamente rivolti ad una cura dei tempi avvenire. Ciò si traduce nella ulteriore difficoltà di comprendere quando una scelta sia assunta senza tenere conto delle generazioni future e, nei termini già illustrati, si delineino i profili del trasferimento di un danno in capo alle stesse. È sulla base di queste criticità che risulta necessario affrontare l'ultima questione che compone la riflessione circa la configurabilità, sul piano costituzionalistico, della tutela delle generazioni future; e cioè, da un lato, se tale tutela sia riconducibile all'interno di un autonomo schema di responsabilità e, dall'altro lato, chi sia abilitato ad accertarla e detenga gli strumenti per farla valere sul piano giuridico.

---

<sup>58</sup> È noto, infatti, come, pur essendo sempre esistiti movimenti e organizzazioni non governative impegnate nella promozione, dinanzi ai decisori politici, dell'esigenza di proteggere l'ambiente, gli ultimissimi anni abbiano segnato un'evoluzione esponenziale della preoccupazione della cittadinanza sui rischi connessi al tema ambientale. Complice di ciò è stato anche il movimento *Fridays for future*, fondato dall'attivista svedese Greta Thunberg. Quest'ultimo ha, in primo luogo, evidenziato come la "lotta" al cambiamento climatico sia una problematica di evidente natura intergenerazionale, evidenziata, tra l'altro, dalla stessa denominazione del movimento. Dall'altra parte, la estrema diffusione del messaggio di cui si è reso promotore, nonché la popolarità della sua fondatrice, sono il risultato (in questo caso, per lo meno in linea di principio, "positivo") degli strumenti di comunicazione che caratterizzano la vita quotidiana nel XXI secolo. A modesto avviso di chi scrive, non può che accogliersi con favore, quindi, non solo l'impegno della società civile "globale" in tema di emergenza climatica, ma anche come la società digitale abbia permesso di dare la giusta risonanza, soprattutto, si badi bene, tra le generazioni più giovani, ai rischi legati all'emergenza medesima. Su questi temi, in generale, cfr. A. V. BANERJEE-E. DUFLO, *Una buona economia per tempi difficili*, Roma-Bari, Laterza, 2019. I due premi Nobel per l'economia 2019 riescono, nel loro testo, a sintetizzare le criticità che riguardano il tempo che viviamo, anche tenuto conto delle problematiche ambientali e dell'ormai imprescindibile utilità dei social networks.

<sup>59</sup> In tal senso, il Green New Deal promosso dall'Unione europea ne è un esempio. Si badi bene, non vuole qui sminuirsi l'importanza dell'impegno assunto dall'Unione in materia ambientale, vuole solo evidenziarsi come tale preoccupazione giunga in un momento storico critico, in cui i danni causati dal modello produttivo sino ad ora adottato iniziano ad essere ormai evidenti anche nella loro possibile irreversibilità.

## 7. Sulla riconducibilità delle responsabilità e dei doveri nei confronti delle future generazioni nel perimetro dell'abuso del diritto costituzionale: la lente della Carta di Nizza

Alle questioni appena poste sembra potersi rintracciare una soluzione ricorrendo agli strumenti che discendono dal diritto dell'Unione europea, anche considerato che adottare una prospettiva sovranazionale per proseguire nella nostra indagine sembra corrispondere ad una scelta inevitabile, o comunque rischierebbe di risultare incompleta un'analisi che non ne tenesse conto. Se risulta ormai evidente, infatti, come le dinamiche interne all'ordinamento rintraccino una corrispondenza sempre più significativa nei principi che trovano cittadinanza nei Trattati dell'Unione, proprio quelli di equità generazionale e, più nello specifico, di sostenibilità ne sono un esempio, considerazione che trova conforto anche nella più recente giurisprudenza<sup>60</sup>.

È per questo motivo che, ragionando sulla tutela delle generazioni future in un'ottica di responsabilità, non può non farsi nuovamente riferimento al Preambolo della Carta di Nizza, la quale, dopo aver evidenziato il fondamento di quest'ultima nelle tradizioni costituzionali comuni ai popoli europei<sup>61</sup>, afferma che il godimento dei diritti fondamentali «fa sorgere responsabilità e doveri nei confronti della comunità umana e delle generazioni future»<sup>62</sup>. Sul punto, tenuto conto di quanto già osservato in merito al valore interpretativo del Preambolo<sup>63</sup>, è stato già rilevato come questa disposizione, nonostante i confini tanto ampi che la delimitano, sia comunque destinata ad assolvere una specifica funzione. E ciò in quanto, se da un lato la stessa sembra assumere le vesti di una mera dichiarazione di principio, dall'altro lato si

---

<sup>60</sup> Si legga, per esempio, l'ordinanza 26 agosto 2018 della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Calabria, e la successiva sentenza della Corte costituzionale n. 115 del 2020.

<sup>61</sup> È proprio riflettendo sul richiamo alle comuni tradizioni costituzionali, che autorevole dottrina ritiene potersi parlare dell'esistenza di un diritto costituzionale europeo. In questo senso, si rinvia, su tutti, a F. BALAGUER CALLEJÓN, *Manual*, cit., 202-270.

<sup>62</sup> Sul punto, non si è mancato di evidenziare come questa disposizione discenda dalla più generale tendenza, registratasi nel diritto internazionale a partire dagli anni Settanta, a dare impulso a forme di salvaguardia dell'ambiente e quindi all'affermazione, sempre più rilevante, del principio di sostenibilità, tra l'altro espressamente previsto dalla Carta sia nel Preambolo che nell'articolato vero e proprio.

<sup>63</sup> Si rinvia, in particolare, all'art. 31 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati. In dottrina, cfr. M. M. MBENGUE, *Preamble*, cit., 2; F. M. PALOMBINO, *Introduzione al diritto internazionale*, cit., 98; cfr. P. HÄBERLE, *Präambeln im Text und Kontext von Verfassungen*, cit., 211-249.

rinvengono elementi sufficienti a considerarla dotata di una propria forza applicativa e dunque riconducibile ad un'autonoma dimensione di giustiziabilità<sup>64</sup>.

Infatti, se è vero che l'attenzione ai tempi avvenire si rinviene laddove è espressa l'esigenza di conservare la garanzia dei diritti fondamentali a vantaggio del futuro, la Carta sembra ricondurre le responsabilità e i doveri nei confronti delle future generazioni nello schema tratteggiato dall'art. 54, dedicato al divieto dell'abuso di diritto. È stato sottolineato, in particolare, come ciò sia possibile sulla base, da un lato, della formulazione speculare delle disposizioni prese a riferimento<sup>65</sup> e, dall'altro lato, avendo riguardo al comune denominatore chiamato ad ispirare sia il Preambolo della Carta che il divieto di abuso, ovvero il principio di solidarietà.

È stato sottolineato, inoltre, come, nonostante l'elaborazione della categoria dell'abuso abbia tradizionalmente trovato cittadinanza nelle riflessioni di diritto privato<sup>66</sup>, l'art. 54 sia in realtà posto a garanzia di un interesse generale, corrispondendo ad una vera e propria valvola di conservazione, e cioè un meccanismo di autodifesa attivabile ogniqualvolta la Carta possa essere interpretata in modo tale da comprometterne la tenuta. Questa considerazione ripropone, seppure in forme e modalità differenti, quanto già affermato riflettendo sul carattere rigido della Costituzione italiana, laddove non solo la tutela delle generazioni future, ma quella di una comunità non definita temporalmente, e cioè composta sia da coloro che esistono, che da coloro che verranno, sembra essere insita in quei meccanismi che garantiscono la "sopravvivenza" nel tempo del rispetto dei diritti fondamentali<sup>67</sup>. Il divieto dell'abuso, appunto, impedendo che la Carta possa essere interpretata in modo

---

<sup>64</sup> Sul punto, v. capitolo IV, paragrafo 5.1, dove si evidenzia come la Corte dei conti abbia fatto riferimento al Preambolo della Carta nell'ordinanza 26 agosto 2018.

<sup>65</sup> Cfr. J. TAJADURA TEJADA, *Funzioni e valore dei preamboli costituzionali*, cit., 509.

<sup>66</sup> In generale, v. S. ROMANO, *Abuso del diritto*, in *Enc. dir.*, I, Milano, Giuffrè, 1958; P. RESCIGNO, *L'abuso del diritto*, Bologna, Il Mulino, 1998; D. MESSINETTI, *Abuso del diritto*, in *Enc. dir.*, *Aggiorn.* II, Milano, Giuffrè, 1998; N. LIPARI, *Ancora sull'abuso del diritto. Riflessioni sulla creatività della giurisprudenza*, in *Quest. giust.*, n. 4, 2016; cfr. M. ROTONDI, *L'abuso del diritto*, in *Riv. dir. civ.*, 1923, 105 ss.; cfr. U. NATOLI, *Note preliminari ad una teoria dell'abuso del diritto nell'ordinamento giuridico italiano*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1958, 37 ss..

<sup>67</sup> Ciò sembra valere, anche se in funzione di forme o comunque modalità differenti, anche avendo riguardo al carattere rigido delle carte costituzionali. Sul punto, cfr. J. TREMMEL, *Constitutions as intergenerational contracts: flexible or fixed?*, in *Intergenerational Justice Review*, n. 1, 2017; cfr. R. ALBERT, *Constitutional handcuffs*, in *Intergenerational Justice Review*, n. 1, 2017; Cfr. K. CHATZIATHANASIOU, *Constitutions as chains? On the intergenerational challenges of Constitution-caking*, in *Intergenerational Justice Review*, n.1, 2017.

tale da svilirne gli originari intenti, sembra diretto alla tutela (anche) delle generazioni che verranno<sup>68</sup>.

In questa prospettiva, nonostante il lessico utilizzato nel Preambolo e nell'art. 54 sembri attribuire ad altri soggetti sia le responsabilità e i doveri nei confronti di chi ancora non esiste<sup>69</sup>, sia il divieto dell'abuso<sup>70</sup>, le riflessioni proposte in queste pagine riconducono entrambi i termini all'area di responsabilità che perimetra la funzione del decisore politico. Avendo riguardo a quanto dichiarato dalla Carta, solo, o comunque principalmente, in capo a quest'ultimo sembra collocarsi l'impegno (che si traduce in un monito) a garantire un futuro di pace fondato sulla dignità, la libertà, l'uguaglianza e la solidarietà. Allo stesso modo, ricade sul decisore politico l'impegno dell'Unione non solo a rispettare i principi democratici e dello stato di diritto, ma anche a porre al centro della sua azione la persona<sup>71</sup>. E ancora, stesso ragionamento vale per l'impegno

---

<sup>68</sup> Sul punto, si consenta un rinvio ad A. PAPA-G. PALOMBINO, *Abuso del diritto e responsabilità intergenerazionale: prime note di una riflessione in divenire*, in L. CARPENTIERI (a cura di), *L'abuso del diritto: evoluzione del principio e contesto normativo*, Torino, Giappichelli, 2018, 239 ss.

<sup>69</sup> Il Preambolo afferma che le responsabilità e i doveri nei confronti di queste ultime discendono dal «godimento» dei diritti fondamentali. Tuttavia, è da escludersi (per quanto il termine «godimento» sembri muoversi in questa direzione) che le responsabilità verso chi ancora non esiste ricadano in capo al singolo individuo, ammettendo un'ipotesi di abuso del tutto compatibile con lo schema comunemente sperimentato in ambito civilistico. Sul punto, dalla nozione di abuso che trova cittadinanza nella Carta di Nizza sembra derivare non solo una differente configurazione della funzione che assolve il divieto posto dall'art. 54 (e cioè non, o non solo, la protezione di un interesse individuale, bensì quella di un interesse generale), ma anche una diversa conformazione del soggetto, o dei soggetti, in capo ai quali il divieto è posto. In generale, v. A. ADINOLFI, *La nozione di "abuso di diritto" nell'ordinamento dell'Unione europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, n. 2, 2012, 329 ss. Pertanto, se si accetta l'impostazione per cui il divieto di abuso si traduca, sostanzialmente, in una clausola di conservazione e che proprio in questo senso sia da declinarsi la «cura» dell'avvenire, i doveri e le responsabilità verso le generazioni future sembrano ricadere su chi è chiamato all'attuazione della Carta stessa e, di conseguenza, alla sua «manutenzione». In questo senso, si consenta un rinvio a G. PALOMBINO, *La "manutenzione" della democrazia tramite il divieto dell'abuso di diritto*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 12, 2020, 2610..

<sup>70</sup> In questo senso, è stato già sottolineato come l'art. 54 ponga un vincolo in capo all'interprete, o comunque circoscriva l'elasticità dell'interpretazione, la quale non può mai dar luogo alla «distruzione» dei diritti fondamentali sanciti dalla Carta<sup>70</sup>. Tuttavia, a modesto avviso di chi scrive, i doveri e le responsabilità nei confronti delle future generazioni non sono da considerarsi posti, o almeno non direttamente, in capo all'interprete; in altri termini, sul richiamo a quest'ultimo (che, nel caso di specie, corrisponde sia con il giudice sovranazionale che con quello nazionale) deve riflettersi tenendo conto di una dinamica che coinvolge più soggetti. Tra questi, semmai, l'interprete è colui che è chiamato ad accertare i profili di una eventuale responsabilità, e ciò, nel caso di specie, anche tenendo conto di come gli atti sottoposti al suo esame possano andare a svantaggio delle generazioni future. Cfr. D. ANDERSON, *Abuse of Rights*, in *Judicial Review*, 2006, vol. 11, 348 ss.; cfr. M. BURGIO, *The Abuse of Law in the Framework of the European Tax Law*, in *Intertax*, 1991, p. 82 ss.; S. CAFARO, *L'abuso del diritto nel sistema comunitario, dal caso van Binsbergen alla Carta dei diritti passando per gli ordinamenti nazionali*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, n.2, 2003, p. 291 ss

<sup>71</sup> Cfr. J. C. TREMMEL, *A Theory of Intergenerational Justice*, Londra, Routledge, 2009.

a contribuire alla promozione di uno sviluppo equilibrato e sostenibile, e cioè tenendo conto, appunto, delle responsabilità e dei doveri verso le generazioni future<sup>72</sup>.

È nella prospettiva tracciata da queste considerazioni che, per quanto qui rileva, la categoria dell'abuso sembra doversi ricondurre all'ambito del diritto costituzionale, o meglio, d'accordo con l'autorevole dottrina che si è soffermata sul punto, all'abuso del diritto costituzionale. Con quest'ultima espressione, invero, si intende «ogni atto o comportamento di un organo di vertice dell'ordinamento che possa rompere, o anche soltanto turbare, non solo l'equilibrio sotteso al principio della separazione dei poteri, ma anche quello tra sfera della politica e sfera delle garanzie», e ciò considerato che «solo il mantenimento dei due equilibri (diversi ma collegati) consente una efficace ed effettiva tutela dei diritti fondamentali dei cittadini, fine ultimo del costituzionalismo contemporaneo»<sup>73</sup>.

E allora, se si accetta l'idea in base alla quale il principio di equità generazionale sia intrinseco al costituzionalismo e, nello specifico, alla Costituzione italiana, le responsabilità del rappresentante politico nei confronti delle generazioni future sembrerebbero potersi ricondurre proprio allo schema dettato da questa definizione<sup>74</sup>. In altre parole, una decisione assunta senza tenere conto del suo impatto sui «diritti di domani» e, dunque, una scelta normativa idonea a trasferire uno svantaggio nell'avvenire la cui entità (e, talvolta, irreversibilità) è calcolabile già nel tempo presente, risulta idonea ad essere ricondotta nella sfera dell'abuso del diritto costituzionale. Si tratterebbe, infatti, dell'esercizio di potere legislativo contrario ai principi che sostengono l'architettura costituzionale e, nello specifico, a quello di solidarietà, laddove, se si accede all'idea che i diritti non vadano interpretati in chiave “funzionale”, i doveri «verso chi succederà a noi sono doveri verso l'umanità e la salvaguardia delle condizioni ambientali per la sua sopravvivenza»<sup>75</sup>.

---

<sup>72</sup> cfr. P. MAZZINA, *Quali strumenti per tutelare le generazioni future?*, in R. BIFULCO-A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro*, cit., 361-375.

<sup>73</sup> G. SILVESTRI, *L'abuso del diritto nel diritto costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2016, 6.

<sup>74</sup> Proprio di responsabilità, infatti, parla la dottrina che si è soffermata sulla declinazione costituzionalistica della categoria dell'abuso, e ciò affermando come di quest'ultimo si tratti quando, facendo riferimento agli organi di vertice dell'ordinamento, si ragiona sulle specifiche responsabilità che derivano dai poteri che sono loro attribuiti. Cfr. D. BIFULCO, *L'abuso del diritto costituzionale. Un'ipotesi di lavoro*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2018, 62.

<sup>75</sup> Cit. G. ZAGREBLESKY, *Diritti per forza*, cit., 94. Nello stesso scritto, l'A. afferma la necessità di «rivalutare i doveri, non più nella prospettiva della soggezione a un ordine imposto, ma nella prospettiva dell'appartenenza a un mondo che si regge su fragili equilibri e compatibilità, pena la catastrofe (...) parlando di doveri senza Dèi e senza Sovrani, peroriamo la causa di noi stessi».

## 8. La Corte costituzionale e la custodia dei «diritti di domani»

Quanto appena affermato proietta la riflessione verso l'ultimo aspetto su cui si è richiamata l'attenzione in queste note conclusive, e cioè, individuato il responsabile delle generazioni future e lo schema cui ricondurre tale responsabilità, chi detenga gli strumenti per accertare quest'ultima e renderla, in questo senso, giustiziabile. È evidente, infatti, come solo al Giudice costituzionale sia affidato un potere tale da poter verificare la non compatibilità delle scelte legislative con il principio di equità generazionale e, in questo senso, annullarle. E non potrebbe essere altrimenti, se la tutela del futuro è destinata a coincidere con una mera scelta politica, ovvero è affidata alla discrezionalità (e, in un certo senso, alla sensibilità) del rappresentante.

È in questa prospettiva che la Corte costituzionale, soprattutto negli ultimi anni, ha fornito elementi significativi a ritenere che il principio di solidarietà vada interpretato tenendo conto anche di chi ancora non esiste. Tale considerazione, in realtà, si pone al termine di un percorso evolutivo che ha visto protagonista la giurisprudenza della Consulta, la quale, se fino ad un certo momento ha fatto ricorso ai «diritti di domani» quale mero argomento *ad adiuvandum*<sup>76</sup>, sembra ormai trattare l'equità generazionale alla stregua di un vero e proprio principio<sup>77</sup>.

Più nello specifico, questa evoluzione ha avuto luogo all'interno di un dialogo tra il legislatore e la Corte costituzionale che si è andato sviluppando sulla base di due autonome tendenze, per quanto comune ne sia il risultato<sup>78</sup>. 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<sup>79</sup>; 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<sup>80</sup>. È proprio nelle trame di questa seconda tendenza che la Corte ha nel tempo delineato i

---

<sup>76</sup> In tal senso, v. G. ARCONZO, *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale. Al crocevia tra gli art. 38, 81 e 97 Cost.*, in *Osservatorio AIC*, 3, 2018, 644.

<sup>77</sup> Come già sottolineato in precedenza, la Corte ha espressamente affermato, nella sentenza n. 18 del 2019, che i termini solidarietà, equità e mutualità possano essere utilizzati alla stregua di sinonimi.

<sup>78</sup> Sul punto, si consenta di nuovo un rinvio a G. PALOMBINO, *La tutela delle generazioni future*, 260 ss.

<sup>79</sup> In questo senso, cfr. la sentenza n. 1002 del 1988, n. 3 del “considerato in diritto”, la sentenza n. 259 del 1996 e la sentenza n. 419 del 1996.

<sup>80</sup> In questo senso, cfr. la sentenza n. 88 del 2014 e la sentenza n. 49 del 2018.

presupposti della “costruzione” del principio in parola, la cui esplicitazione sembra rinvenirsi, in particolare, nella sentenza n. 18 del 2019<sup>81</sup>.

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<sup>82</sup>, la Corte assuma la stessa come vero e proprio parametro di legittimità costituzionale<sup>83</sup> 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”. In altre parole, benché autorevole dottrina abbia auspicato che il legislatore sia in grado di qualificarsi quale «uomo del futuro»<sup>84</sup>, 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 come, soprattutto in sede di interpretazione evolutiva della Carta<sup>85</sup>, la tutela dei diritti si apra al futuro e lo anticipi<sup>86</sup>.

E allora, dinanzi ad una possibile parzialità del processo democratico a favore del presente, i «diritti di domani»<sup>87</sup>, appartenendo a “generazioni silenziose” che, in quanto tali, non hanno la facoltà di far valere le proprie istanze all’interno dei

---

<sup>81</sup> La Consulta ha ritenuto che l’art. 1, comma 714, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 sia da considerarsi illegittimo nella misura in cui, ammettendo una dilazione temporale del deficit degli enti in stato di predeficit fino ad un massimo di trent’anni, finisca col confliggere con «elementari principi di equità intergenerazionale», dove si specifica che il termine equità è utilizzato quale sinonimo di solidarietà e mutualità. Sul punto, si consenta un rinvio a G. PALOMBINO, *La solidarietà generazionale alla luce della sentenza n. 18 del 2019 della Corte costituzionale*, in *De Iustitia*, 2, 2019, 205 ss..

<sup>82</sup> 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.

<sup>83</sup> A. SPADARO, *Dalla Costituzione*, cit., pp. 43 ss..

<sup>84</sup> T. MARTINES, *Prime*, cit., p. 810.

<sup>85</sup> 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.

<sup>86</sup> 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. Su questi temi, cfr. F. G. PIZZETTI, *Alle frontiere della vita. Il testamento biologico tra valori costituzionali e promozione della persona*, Milano, 2008.

<sup>87</sup> Cit. C. PINELLI, *Diritti costituzionali condizionati*, cit., 551.

tradizionali procedimenti decisionali<sup>88</sup>, non possono che essere affidati alla “custodia” degli organi di garanzia. Proprio il concetto di “custodia”<sup>89</sup>, invero, sembra rendere efficacemente l’idea che qui vuole offrirsi, e cioè quella della conservazione di un patrimonio comune a beneficio di una comunità che non è cronologicamente definita<sup>90</sup>. È il «diritto ad avere diritti»<sup>91</sup>, pertanto, a essere tramandato alle generazioni future, ovvero coloro che, pur non esistendo “ancora”, esisteranno, futuri titolari di diritti che, un giorno, dovranno pur poter essere esercitati.

---

<sup>88</sup> 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.

<sup>89</sup> La suggestione discende dalla lettura di C. SCHMITT, *Il custode della Costituzione*, ed. it. a cura di A. Caracciolo, Milano, 1981.

<sup>90</sup> Cfr. G. ZAGREBELSKY, *Nel nome dei figli. Se il diritto ha il dovere di pensare al futuro*, in *La Repubblica*, 2 dicembre 2011.

<sup>91</sup> «Il diritto ad avere diritti, o il diritto di ogni individuo ad appartenere all’umanità, dovrebbe essere garantito dall’umanità stessa», cit. H. ARENDT, *The origins of totalitarianism*, trad. it. di A. GUADAGNIN, *Le origini del totalitarismo*, Milano, Comunità, 1996, 413.

# Conclusioni

## 1. Il futuro come dimensione temporale del diritto.

Nonostante ciò che “ancora” non esiste sembri costituire un elemento estraneo al diritto e quindi fuori dalla portata degli strumenti di cui questo dispone, la scienza giuridica dirige il suo sguardo soprattutto al futuro, il quale finisce con il costituire la principale dimensione in cui il diritto opera. Per affermare ciò, si ricordi come alcune teorie giuridiche riconducano la ragione principale della nascita degli ordinamenti alla funzione di questi ultimi di garantire la sopravvivenza dell’individuo. Infatti, in una società primordiale e disordinata, in cui ciascuno tende ad imporre le proprie esigenze senza tener conto di quelle altrui, il sopraggiungere del diritto serve proprio a disporre un ordine capace di garantire una pacifica convivenza tra tutti i consociati. E ciò grazie al meccanismo del bilanciamento, in forza del quale nessun interesse individuale prevale sugli altri a meno che non sia ritenuto in concreto prevalente da una norma o da un organo a ciò deputato. La sopravvivenza, appunto, ossia la vita futura è ciò che il diritto tende a garantire o comunque ciò per cui il diritto opera all’interno della società: dettare un ordine lì dove non c’era, ponendo le basi utili a promuovere una pacifica convivenza tra coloro che sono chiamati a rispettarlo. Infatti, pur poggiandosi su un’esigenza preesistente, quindi riconducibile ad un tempo già trascorso o ancora attuale, la norma giuridica tende ad operare *nel* futuro, rispondendo a quell’esigenza tramite una regola che possa soddisfarla producendo i suoi effetti nel tempo, ovvero a partire dal momento della sua entrata in vigore. L’evoluzione (e in un certo senso la costruzione) dell’ordinamento giuridico è quindi tutta proiettata al futuro ed è *nel* futuro che il diritto detta e disegna un ordine, lì dove la sua applicazione è destinata a verificarsi. Ed è proprio nelle tecniche adottate dai sistemi normativi per garantire la dinamicità degli ordinamenti giuridici che si rinviene un elemento capace di confermare questa considerazione. Ci si riferisce al criterio cronologico quale strumento di risoluzione delle antinomie e, di conseguenza, all’abrogazione come effetto della sua applicazione. 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 quelle di chi aveva legiferato in precedenza; la prevalenza della norma più recente, infatti, è espressione del principio in base al quale la volontà di una generazione (di rappresentanti e di rappresentati) non può vincolare la volontà di quelle future.

## **2. La comunità cui l'ordinamento dirige le sue regole**

**non è circoscrivibile temporalmente.** Dal constatare che la principale dimensione del diritto corrisponde con il futuro (perché è *al* futuro che la produzione del diritto si rivolge ed è *nel* futuro che il diritto principalmente opera) discende che la comunità cui l'ordinamento dirige le sue regole è più ampia di quella composta da chi già esiste. Infatti, se è vero che una legge, generalmente, produce i suoi effetti finché un nuovo Parlamento non decida diversamente, approvando una nuova legge, non è dato sapere fino a quando una fonte del diritto produrrà i suoi effetti. È per questo motivo che la comunità cui l'ordinamento dirige le sue regole non è circoscrivibile temporalmente e le generazioni future, almeno potenzialmente, saranno chiamate a rispettare leggi approvate prima della loro venuta ad esistenza. In questo senso emerge come la norma già incida (positivamente o negativamente) sui diritti e gli interessi di chi ancora non esiste. La necessità di configurare in termini giuridici una forma di tutela degli individui che comporranno le future generazioni è una conseguenza di ciò, considerato che i loro diritti e i loro interessi acquisiscono rilevanza giuridica nel momento in cui sono già destinatari delle (e dunque “soggetti” alle) leggi del presente.

## **3. I «diritti di domani», diritti che, un giorno, dovranno poter essere esercitati.** Al fine di tutelare coloro che “ancora” non

sono nati, è indispensabile tracciarne i caratteri essenziali, ovvero individuare, sin da oggi, quali esigenze e necessità caratterizzeranno l'esistenza delle generazioni future e possano, quindi, già essere tutelate. Ciò è possibile ricorrendo ad un processo di proiezione, che altro non significa che "riflettere" nel futuro le "sembianze" di chi già esiste, al fine di comporre i tratti "minimi" che caratterizzeranno chi vivrà domani; in altre parole, trasferendo sui soggetti futuri le medesime esigenze (e dunque le medesime pretese) di cui è portatore chi "già" esiste. Infatti, nonostante l'inesperienza del futuro e dunque l'eventualità che quanto è considerato "necessario" oggi possa cessare di esserlo nell'avvenire, risulta comunque possibile tracciare nel tempo attuale una configurazione "minima" delle esigenze di chi ancora non esiste; per esempio, il rilascio di gas tossici e le violente deforestazioni dei "polmoni verdi" del Pianeta possono recare danno alle generazioni future in quanto eventi dannosi anche per quelle attuali, indipendentemente dal fatto che queste ultime ne abbiano percezione o consapevolezza. La coincidenza tra le esigenze minime di chi esiste e di chi esisterà permette di tradurre l'universalità dei diritti fondamentali nella loro inter-generazionalità, considerato che, pur cambiando le modalità tramite cui esercitare un diritto, non cambierà l'esigenza che ne determina il contenuto essenziale. Un diritto fondamentale, pertanto, 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. Pertanto, pur non potendosi parlare propriamente di diritti al momento di riflettere sulla tutela delle generazioni future, sembra comunque possibile fare ricorso al concetto di diritto in una particolare accezione, quella dei «diritti di domani». Anche questi ultimi, al pari dei loro titolari, sono diritti che "ancora" non godono di un'autonoma rilevanza ma che, un giorno, dovranno poter essere esercitati.

#### **4. La dimensione giuridica delle generazioni future e il principio di sostenibilità.** I riferimenti alle generazioni future all'interno della riflessione giuridica vantano origini antiche. Richiami al tema, infatti, si rinvennero già alle radici del costituzionalismo moderno, laddove le

Costituzioni del Settecento, in particolare quella degli Stati Uniti d'America del 1787 e quella francese del 1793, esprimono una loro attenzione in merito alla cura dei tempi avvenire. Tuttavia, la tutela delle generazioni future è andata delineandosi, nel corso del tempo, soprattutto in uno specifico ambito normativo, ovvero in maniera parallela rispetto alla configurazione (normativa e giurisprudenziale) dei modelli di salvaguardia dell'ambiente. Quest'ultima, infatti, vive un'inevitabile tensione a vantaggio del futuro in virtù sia dell'efficacia, prevista o comunque auspicata, delle misure volte a realizzarla, sia della concreta esigenza che queste ultime mirano a soddisfare. A guidare il decisore pubblico ad adottare strumenti destinati a conservare il benessere (o comunque a rallentare il deterioramento) dell'ambiente vi è, infatti, la percezione di un rischio, ovvero l'idea in base alla quale, in un arco temporale più o meno ampio, l'assenza di decisioni adeguate potrebbe generare un danno (o rendere irreversibile un danno di cui si ha già contezza), destinato, cioè, a manifestarsi nella sua vera essenza solo nel lungo periodo. È per questo motivo che i benefici della salvaguardia ambientale, pur avendo luogo nel tempo presente, si rivolgono al futuro o, detto altrimenti, è a favore del futuro (e dunque a vantaggio di chi lo vivrà) che potranno raccogliersi i frutti delle politiche sedimentate negli anni precedenti. A dimostrazione di ciò, non può che evidenziarsi come sia a partire dagli anni Settanta, al momento di adottare strumenti giuridici a tutela dell'ambiente a livello internazionale, che i legislatori (cui ci si riferisce in termini generali) hanno contestualmente espresso una particolare attenzione alla cura dei tempi avvenire. Gli strumenti adottati in materia hanno individuato sin da subito quale loro "architrave", infatti, il principio dello sviluppo sostenibile, del quale giova evidenziare la natura complessa e cioè lo stretto legame con fattori non solo ambientali ma anche economici, culturali e, in senso ampio, sociali. Sul punto, la successiva traduzione che, per osmosi, ne è stata data nei Trattati dell'Unione europea e in molteplici costituzioni dimostra come i criteri della sostenibilità, e dunque la tutela delle generazioni future, possano declinarsi in molteplici ambiti normativi.

## 5. Le generazioni future nella dimensione costituzionale

**italiana e la presbiopia del Costituente.** La Costituzione italiana non contiene (o comunque non conteneva nella sua formulazione originaria) alcun riferimento espresso alla tutela delle generazioni future. Tuttavia, il fatto che la Costituzione repubblicana non contenga un riferimento testuale a tale principio, non significa che non lo preveda. In particolare, il carattere rigido della Costituzione, che altri hanno in passato interpretato quale vincolo posto in capo ai tempi avvenire, sembra costituire il principale strumento posto a tutela delle generazioni future. L'immodificabilità della forma repubblicana e, di conseguenza, di tutti gli elementi che la compongono, non è volta ad impedire il moto della Carta verso l'avvenire, ma ne ostacola, al contrario, la "retrocessione" al passato. La rigidità della Legge fondamentale, pertanto, è da considerarsi una garanzia *per* il futuro *dal* passato, costituendo uno "scudo" consegnato dai Costituenti alle generazioni future contro ogni minaccia ai valori della democrazia. Non mancano, tuttavia, disposizioni costituzionali che rilevano un'originaria attenzione della Carta ai tempi avvenire. Tra queste rileva soprattutto l'art. 9 Cost., una delle disposizioni in cui maggiormente si percepisce quella "presbiopia" del Costituente che, secondo le parole di Piero Calamandrei, non avrebbe potuto non caratterizzare il testo della Legge fondamentale. Dell'art. 9, infatti, è stata evidenziata la natura elastica, tanto che nel tempo ha accompagnato l'interprete nel rintracciare una copertura costituzionale a rilevanti questioni determinate dal progresso della società, come quelle ambientali. E non poteva essere diversamente, in quanto accanto alla straordinaria elasticità delle virtualità interpretative contenute nella disposizione, l'art. 9 Cost. si rivolge a beni meritevoli di una tutela intrinsecamente intergenerazionale, perché destinata a produrre effetti favorevoli non solo a vantaggio delle generazioni presenti ma anche, e forse soprattutto, di quelle future. I "risultati" interpretativi a cui ha condotto la lettura dell'art. 9 (e, chissà, continuerà a condurre) rappresentano il perfetto connubio, pertanto, tra l'originaria tensione al futuro del Costituente, espressione della sua lungimiranza, e la capacità del Giudice costituzionale di coglierla e permearne, così, l'intero ordinamento giuridico.

## 6. Il principio di sostenibilità nella Costituzione italiana

**dopo la riforma del 2012.** Il principio di sostenibilità ha trovato una sua dimensione nella Costituzione italiana grazie al processo di integrazione europea. Ciò è avvenuto tramite il *Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'unione economica e monetaria* (il c.d. *Fiscal compact*), il quale ha dato inizio ad una stagione di revisioni costituzionali all'interno dei singoli Stati membri dell'UE e, nel caso italiano, ha condotto all'approvazione della legge costituzionale n. 1 del 2012, la quale ha introdotto, agli artt. 81 e 97 Cost., i principi dell'equilibrio di bilancio e, appunto, della sostenibilità del debito pubblico. Ciò permette di riflettere sulla tutela delle generazioni future da un'ulteriore prospettiva, quella appunto, per così dire, economica e attinente alla produzione del debito. È infatti evidente, alla luce dello stretto rapporto che lega le decisioni di spesa alla tutela dei diritti, come l'aspetto economico delle politiche dello Stato (oltre che degli altri enti) costituisca un importante parametro tramite il quale verificare in che modo la generazione attuale possa incidere su quelle future, in termini sia positivi che negativi; nello specifico, accanto a scelte virtuose, idonee a riflettere effetti benefici sui decenni successivi, possono collocarsi decisioni che, al contrario, circoscrivendo in un periodo di tempo limitato i vantaggi prodotti, ne trasferiscono le conseguenze negative su di un arco temporale più lungo. Appare evidente, infatti, come i fondamenti dello Stato sociale, e in particolare quelle prestazioni essenziali che lo stesso è chiamato a garantire, possano essere compromessi da manovre squilibrate, dato che un ricorso eccessivo alle risorse finanziarie disponibili nel tempo presente, 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. Tuttavia, in questa particolare prospettiva, il rispetto del principio di sostenibilità non può misurarsi solo avendo riguardo alla programmazione della restituzione del debito, ovvero della capacità dello Stato e degli altri enti di sanarlo negli esercizi futuri senza compromettere i «diritti di domani», dovendosi considerare comunque sostenibile quel debito volto a finanziare una spesa di investimento destinata a generare effetti favorevoli non solo a vantaggio del presente, ma anche in capo alle generazioni future. È ciò che avviene nei casi in cui lo scostamento dal

deficit strutturale sia approvato al fine di garantire (e soprattutto ampliare la garanzia di) un diritto fondamentale.

## **7. Il principio di equità generazionale nella giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di equilibrio di bilancio.**

Al momento di adottare come parametro le regole in materia di bilancio, la Corte costituzionale italiana ha in più occasioni evidenziato un'attenzione al futuro sia rilevandone la cura nelle scelte già formulate a livello normativo, sia dichiarando illegittime decisioni legislative che, sul piano economico-finanziario, non si presentavano formulate nel rispetto dei criteri della sostenibilità. Più nello specifico, questi orientamenti si sono registrati sulla base di due autonomi filoni, per quanto comuni siano i parametri di legittimità assunti a riferimento (artt. 81 e 97) e si presentino sostanzialmente coincidenti le conclusioni della Consulta: uno di questi filoni è occupato dalle decisioni in materia previdenziale, e cioè avendo riguardo al sistema pensionistico promosso dal legislatore ordinario, essendo evidente come nella disciplina di questa materia il principio di sostenibilità acquisisca una connotazione caratterizzante; l'altro ambito ha riguardo, invece, a quei meccanismi previsti dal legislatore ordinario al fine di ammettere gli enti locali all'adozione di decisioni di indebitamento. Più nello specifico, la Corte ha intercettato il rischio di trasferire un danno in capo alle generazioni future tramite i piani adottati al fine di diluire il debito degli enti lungo archi temporali particolarmente ampi. È proprio in quest'ultima prospettiva che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 18 del 2019, ha dichiarato illegittima una disposizione normativa ritenendola contraria al principio di equità inter- e intra-generazionale.

## **8. Il rappresentante politico e la responsabilità nei confronti delle generazioni future.**

Sulla base della giurisprudenza costituzionale, e in particolare della sentenza n. 18 del 2019,

sembra potersi affermare che i rappresentanti politici siano da considerarsi gravati da una responsabilità che si rivolge anche ai tempi avvenire. In tal senso, l'intero circuito democratico appare chiamato ad agire nella consapevolezza che chi "verrà dopo" non è estraneo, né tanto meno escluso, all'interesse generale che gli organi decisionali sono chiamati a rappresentare. Tuttavia, se da un punto di vista giuridico la responsabilità del rappresentante nei confronti delle generazioni future, pur non essendo testualmente prevista, può essere teleologicamente collocata nelle disposizioni costituzionali dedicate alla rappresentanza, da un punto di vista, per così dire, politico, la questione sembra poter prendere una direzione alternativa. Ciò è la conseguenza di un paradosso che, secondo alcuni, contraddistingue il sistema democratico ed è riconducibile al concetto di "presentismo", termine con il quale si vuole evidenziare come la democrazia si caratterizzi per una inevitabile "parzialità" a favore del presente per due principali ordini di 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 auspiccate *chances* di rielezione. Questa dinamica deve essere, però, comunque ricondotta all'alveo della ragionevolezza. Che il rappresentante politico rivolga la sua "preoccupazione" principalmente a ciò che è frutto della contingenza non è da intendersi a priori come un difetto dell'agire politico; l'adiacenza del decisore pubblico al momento storico di cui è espressione è in un certo senso prevista, nonché richiesta, dalla Costituzione e si traduce nei principi della sovranità popolare e, specularmente, dell'alternanza al potere, nonché nei tempi di scadenza (e quindi rispettiva rinnovazione) del mandato elettivo. Al contrario, l'approccio presentista del rappresentante si tramuta in responsabilità nel momento in cui è ipotizzabile che la programmazione di un beneficio a vantaggio del presente sia idonea a determinare uno svantaggio "forte" in capo alle generazioni future, ovvero a comprometterne in maniera irreversibile le opportunità di crescita (debito pubblico) o la generale qualità delle condizioni di vita (salvaguardia dell'ambiente).

## **9. La Corte costituzionale quale custode dei «diritti di**

**domani».** Solo il Giudice costituzionale detiene un potere tale da poter verificare la non compatibilità delle scelte legislative con la tutela delle generazioni future e, in questo senso, annullarle. E non potrebbe essere altrimenti, se la tutela del futuro è destinata a coincidere con una mera scelta politica, ovvero è affidata alla discrezionalità (e, in un certo senso, alla sensibilità) del rappresentante. È in questa prospettiva che la Corte costituzionale, soprattutto negli ultimi anni, ha fornito elementi significativi a ritenere che l'equità generazionale possa essere trattata alla stregua di un vero e proprio principio (in particolare, sentenza n. 18 del 2019), così convertendosi in un parametro di legittimità costituzionale 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”. In altri termini, dinanzi ad una possibile parzialità del processo democratico a favore del presente, i «diritti di domani», appartenendo a “generazioni silenziose” che, in quanto tali, non hanno la facoltà di far valere le proprie istanze all'interno dei tradizionali procedimenti decisionali, non possono che essere affidati alla “custodia” degli organi di garanzia. Proprio il concetto di “custodia”, invero, sembra rendere efficacemente l'idea che qui vuole offrirsi, e cioè quella della conservazione di un patrimonio comune a beneficio di una comunità che non è cronologicamente definita. È il «diritto ad avere diritti», pertanto, a essere tramandato alle generazioni future, ovvero coloro che, pur non esistendo “ancora”, esisteranno, futuri titolari di diritti che, un giorno, dovranno pur poter essere esercitati.

## **10. La tutela delle generazioni future quale obbligo giuridico oggettivo: considerazioni finali alla luce di una recente pronuncia della Corte costituzionale**

**tedesca.** La configurazione del principio di equità generazionale quale parametro di costituzionalità porta a ritenere che la tutela delle generazioni future sia destinata ad assumere una sua dimensione giuridica. Tale orientamento, promosso

dalle politiche europee che adottano come epicentro proprio la cura del futuro, in particolare il *Green New Deal* e il *Next Generation EU*, sembra trovare ulteriori conferme in una recente sentenza della Corte costituzionale tedesca (decisione del 24 marzo 2021-1 BvR 2656/18). I Giudici, chiamati a valutare la legittimità costituzionale della normativa interna in materia di lotta ai cambiamenti climatici, hanno ritenuto la stessa incompatibile sia con gli obblighi dello Stato in materia di diritti fondamentali (art. 2 della Costituzione tedesca), che con l'impegno (sancito dall'art. 20a) alla protezione dei fondamenti naturali della vita, espressamente rivolto alla cura dei tempi avvenire. Secondo la Corte, infatti, i tassi di riduzione di CO2 programmati dal legislatore tedesco non si presentavano sufficienti a garantire un contenimento del cambiamento climatico tale da consentire alle future generazioni il pieno esercizio dei loro diritti. Sul punto, secondo la Corte federale, tutelare le generazioni future corrisponde ad un obbligo giuridico oggettivo da ricondurre alla sfera dei doveri di protezione dei diritti fondamentali che lo Stato è chiamato ad adempiere. Ebbene, i termini cui si fa ricorso nella sentenza in oggetto (diritti, libertà, giuridicità di un obbligo) sembrano tracciare un significativo passo in avanti nella costruzione della tutela delle generazioni future nello spazio europeo, ad ulteriore dimostrazione, in altri termini, di come la riflessione in materia e, nello specifico, quella giurisprudenziale che ne sta accompagnando l'evoluzione, inizino non solo a collocare la tutela delle generazioni future in una dimensione strettamente giuridica, ma anche a riferirsi a chi ancora non esiste in termini di veri e propri diritti.

# Conclusiones

## 1. El futuro como dimensión temporal del derecho. Aunque

lo que todavía no existe parezca constituir un elemento ajeno al derecho y por tanto fuera del alcance de los instrumentos de que este dispone, la ciencia jurídica dirige su mirada principalmente hacia el futuro, que acaba constituyendo la principal dimensión en la que opera el derecho. Para afirmar esto, recordemos cómo algunas teorías jurídicas devuelven la razón principal del nacimiento de los sistemas jurídicos a la función de los mismos de asegurar la supervivencia del individuo. De hecho, en una sociedad primordial y desordenada, en la que cada uno quiere imponer sus propias necesidades sin tener en cuenta las de los demás, la aparición del Derecho sirve precisamente para establecer un orden capaz de garantizar la convivencia pacífica entre todos los miembros de una comunidad política. Y esto gracias al mecanismo de la ponderación, en virtud de la cual ningún interés individual prevalece sobre los de los otros, a menos que sea considerado prevalente por una norma o por un organismo designado para ello. La supervivencia, esto es, la vida futura es lo que la ley está dirigida a garantizar o para lo que la ley opera en la sociedad: dictar un orden donde no había, afirmando las bases idóneas para promover una convivencia pacífica entre los que están llamados a respetarla. En efecto, si bien se fundamenta en una necesidad preexistente, y entonces imputable a un tiempo ya transcurrido o aún vigente, la norma jurídica opera principalmente en el futuro, respondiendo a esa necesidad mediante una norma que puede satisfacerla produciendo sus efectos en el tiempo, a partir de su entrada en vigor. Al respecto, véase lo dispuesto en el art. 11 de las *Disposizioni sulla legge in generale*, donde se establece expresamente que «la legge non dispone che per l'avvenire» y «non ha effetto retroattivo». La evolución (y en cierto sentido la construcción) del ordenamiento jurídico se proyecta entonces hacia el futuro y es en el futuro donde la ley dicta y diseña un orden, allí a donde está destinada su aplicación. Y es precisamente en las técnicas adoptadas por los sistemas regulatorios para garantizar el dinamismo de los ordenamientos jurídicos donde se encuentra un elemento capaz de confirmar

esta consideración. Nos referimos al criterio cronológico como herramienta para la resolución de antinomias y, en consecuencia, a la derogación como efecto de su aplicación. La eficacia *ex nunc* de esta última, de hecho, al garantizar una sustitución de las normas vigentes en un determinado ordenamiento jurídico, asegura que el poder legislativo, si lo ejerce una nueva composición parlamentaria, no esté indisolublemente ligado a la voluntad de un Parlamento anterior y que, por tanto, puede volver a legislar sobre un tema determinado incluso adoptando opciones diametralmente opuestas con respecto a los que habían legislado anteriormente; la prevalencia de la norma más reciente, de hecho, es una expresión del principio según el cual la voluntad de una generación (de representantes y de representados) no puede vincular la voluntad de las futuras.

## **2. La comunidad a la que el ordenamiento jurídico dirige sus reglas no puede circunscribirse cronológicamente.**

A la vista de cómo la dimensión del derecho corresponde al futuro (porque es al futuro al que se dirige la producción del derecho y es en el futuro donde el derecho principalmente opera), cabe señalar que la comunidad a la que el ordenamiento jurídico dirige sus reglas es más amplia que la compuesta por los que ya existen. De hecho, si es cierto que una ley generalmente produce sus efectos hasta que un nuevo Parlamento decide de manera diferente, aprobando una nueva ley, no puede calcularse hasta qué momento una fuente del derecho producirá sus efectos. Es por ello que la comunidad a la que el ordenamiento jurídico dirige sus reglas no puede estar circunscrita en el tiempo, y las generaciones futuras, al menos potencialmente, estarán llamadas a respetar las leyes aprobadas antes de su venida a la existencia. En este sentido surge que una norma ya afecta (positiva o negativamente) a los derechos e intereses de quienes aún no existen. La necesidad de configurar en términos legales una forma de protección para las personas que compondrán las generaciones futuras es una consecuencia de ello, considerando que sus derechos e intereses adquieren relevancia jurídica cuando ya son destinatarios (y por tanto, sujetos) de leyes del presente.

### **3. Los «derechos del mañana», derechos que, algún día,**

**deberán poder ejercerse.** Para proteger a los que todavía no han nacido, es imprescindible rastrear sus rasgos esenciales, o sea, identificar, a partir del ahora, qué necesidades y requisitos caracterizarán la existencia de las generaciones futuras y que, por tanto, ya se pueden proteger. Esto es posible recurriendo a un proceso de proyección que significa reflejar en el futuro las características de los que ya existen, así para componer los rasgos mínimos que caracterizarán a los que vivirán mañana; es decir, trasladar a los sujetos futuros las mismas necesidades (y por tanto las mismas demandas) de los que ya existen. De hecho, a pesar de la inexperiencia del futuro (y por tanto de la posibilidad de que lo que hoy se considera necesario deje de serlo en el futuro), es posible trazar en el tiempo actual una configuración mínima de las necesidades de quien aún no existe; por ejemplo, la liberación de gases tóxicos y la deforestación violenta de los denominados pulmones verdes del planeta pueden causar daños a las generaciones futuras, ya que son eventos nocivos también para las presentes, independientemente de si estas últimas tienen percepción o conciencia de ello. La coincidencia entre las necesidades mínimas de los que existen y los que existirán nos permite traducir la universalidad de los derechos fundamentales en su inter-generacionalidad, considerando que, al cambiar las formas de ejercer un derecho, no cambiará la necesidad que determina su contenido esencial. Por tanto, un derecho fundamental debe ser reconocido a todos no solo sobre la base de los criterios tradicionales recogidos en las disposiciones que declaran el principio de igualdad (género, raza, religión, etc.), sino también independientemente de la ubicación temporal de las personas que reivindican su titularidad. Por lo tanto, si bien no es posible hablar propiamente de derechos cuando se reflexiona sobre la tutela de las generaciones futuras, parece en cambio posible recurrir al concepto de derecho en un sentido particular, el de los «derechos del mañana». Incluso estos últimos, al igual que sus titulares, son derechos que todavía no gozan, podríamos decir, de relevancia autónoma pero que, algún día, deberán poder ejercerse.

#### 4. Las generaciones futuras en el vocabulario jurídico y

**en el principio de sostenibilidad.** Las referencias a las generaciones futuras en la reflexión jurídica tienen orígenes antiguos. Éstas, de hecho, se pueden encontrar en las raíces del constitucionalismo moderno, donde las Constituciones del siglo XVIII, en particular la de los Estados Unidos de América de 1787 y la francesa de 1793, prestan su atención respecto al cuidado de los tiempos venideros. Sin embargo, la tutela de las generaciones futuras se ha ido desarrollando, en el tiempo, sobre todo en un específico ámbito normativo, o sea, en paralelo a la configuración (legislativa y jurisprudencial) de los modelos de protección ambiental. Esta última, de hecho, demuestra una tensión inevitable en beneficio del futuro en virtud tanto de la eficacia, prevista o deseada, de las medidas destinadas a lograrlo, como de la necesidad concreta que estas últimas pretenden satisfacer. Es la percepción de un riesgo que orienta al decisor público a la adopción de herramientas diseñadas para preservar el bienestar (o en todo caso para frenar el deterioro) del medio ambiente, o la idea a partir de la cual, en un período más o menos extenso, la ausencia de decisiones adecuadas podría generar un daño (o hacer irreversible un daño ya conocido), destinado, entonces, a manifestarse en su verdadera esencia solamente en el largo plazo. Es por ello que los beneficios de la protección ambiental, si bien se dan en el tiempo presente, miran al futuro o, en otras palabras, son beneficios para el futuro o a favor del mismo, pues será entonces cuando madurarán los frutos de las políticas desarrolladas en los años anteriores, y por tanto, en beneficio de quienes lo vivirán. La demostración de ello: es a partir de los años Setenta, en el momento de adoptar instrumentos jurídicos de protección del medio ambiente a nivel internacional, cuando los legisladores (a los que nos referimos en términos generales) han prestado en ese momento una especial atención al cuidado de los tiempos venideros. Efectivamente, los instrumentos adoptados en esta materia han identificado inmediatamente como su arquitrabe el principio del desarrollo sostenible, del cual se evidencia su naturaleza compleja, es decir, su estrecho vínculo con factores no sólo ambientales sino también económicos, culturales y, en sentido amplio, sociales. Sobre este punto, la

traducción posterior que, por ósmosis, se dio en los Tratados de la Unión Europea y en varias Constituciones demuestra cómo los criterios de la sostenibilidad, y por tanto la protección de las generaciones futuras, se pueden aplicar a numerosos ámbitos regulatorios.

## 5. Las generaciones futuras en la dimensión constitucional italiana y la presbicia del

**Constituyente.** La Constitución italiana no contiene (o en cualquier caso no contenía en su formulación original) ninguna referencia expresa al principio de equidad generacional y a la protección de los derechos de las generaciones futuras. Sin embargo, el hecho de que la Constitución republicana no contenga una referencia expresa a este principio no significa que no lo prevea. En particular, la naturaleza rígida de la Constitución, que otros han interpretado en el pasado como una limitación para los tiempos futuros, parece constituir el principal instrumento para proteger a las generaciones futuras. La inmutabilidad de la forma republicana y, en consecuencia, de todos los elementos que la componen, no tiene como objetivo impedir el avance de la Carta hacia el futuro, sino que, por el contrario, dificulta su retroceso al pasado. La rigidez de la Norma Fundamental, por tanto, debe considerarse una garantía para el futuro frente al pasado, conformándose como un escudo previsto por los Constituyentes a favor de las generaciones futuras contra cualquier amenaza a los valores de la democracia. Sin embargo, no faltan disposiciones que revelan una originaria atención de la Carta a los tiempos venideros. Entre ellas, se evidencia sobre todo el art. 9, una de las disposiciones en las que más se percibe la “presbicia” del Constituyente que, según las palabras de Piero Calamandrei, no podía no caracterizar el texto de la Carta. Del art. 9, de hecho, se ha señalado la naturaleza elástica, tanto, que a lo largo del tiempo ha acompañado al intérprete en la construcción de una cobertura constitucional a temas relevantes determinados por el progreso de la sociedad, como los ambientales. Y no podía ser de otra manera, ya que, junto a la extraordinaria elasticidad de las virtualidades interpretativas contenidas en la disposición, el art. 9 de la Constitución se dirige a bienes

merecedores de una protección intrínsecamente intergeneracional, porque están destinados a producir efectos favorables no sólo en beneficio de las generaciones presentes sino también, y quizás sobre todo, de las futuras. Los resultados interpretativos a los que lleva la lectura del art. 9 (y, quizás, seguirá llevando) representan la combinación perfecta, por tanto, entre la tensión original hacia el futuro de la Asamblea Constituyente, expresión de su perspicacia, y la capacidad del Juez Constitucional de captarla y así impregnar todo el ordenamiento jurídico.

## **6. El principio de sostenibilidad en la Constitución**

**italiana después de la reforma de 2012.** El principio de sostenibilidad ha encontrado su dimensión en la Constitución italiana gracias al proceso de integración europea. Esto tuvo lugar a través del *Tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza en la unión económica y monetaria* (el llamado Pacto Fiscal), que inició una “temporada” de revisiones constitucionales dentro de los Estados miembros de la UE y, en el caso italiano, llevó a la aprobación de la ley constitucional n. 1 de 2012, que introdujo, en los arts. 81 y 97 de la Constitución, los principios del equilibrio presupuestario y de la sostenibilidad de la deuda pública. Esto nos permite reflexionar sobre la protección de las generaciones futuras desde una perspectiva más amplia, es decir, la económica, y a su vez relacionada con la emisión de deuda. De hecho, es evidente, a la luz de la estrecha relación que une las decisiones de gasto con la protección de derechos, cómo el aspecto económico de las políticas del Estado (así como de los demás niveles internos de gobierno) constituye un parámetro importante para verificar cómo la generación actual puede incidir en las futuras, tanto en términos positivos como negativos; en concreto, junto a elecciones virtuosas, adecuadas para reflejar efectos beneficiosos en décadas posteriores, se pueden situar decisiones que, por el contrario, al circunscribir las ventajas producidas en un período de tiempo limitado, transfieren las consecuencias negativas a lo largo de un período más largo. Es evidente, de hecho, cómo las bases del Estado social, y en particular los servicios esenciales que está llamado a garantizar, pueden verse comprometidos por maniobras desequilibradas, dado que el uso excesivo de los recursos financieros

disponibles en la actualidad, si genera un déficit en las cuentas del Estado (y, en consecuencia, determina un aumento de la deuda pública), puede comprometer las oportunidades de crecimiento de los tiempos venideros. Sin embargo, en esta perspectiva particular, el cumplimiento del principio de sostenibilidad no puede medirse sólo teniendo en cuenta la programación del repago de la deuda, o más bien en función de la capacidad del Estado y de las otras entidades de subsanarla en los años futuros sin comprometer los «derechos del mañana», teniéndose que considerar sostenible también la deuda destinada a financiar gastos de inversión dirigidos a generar efectos favorables no sólo en beneficio del presente, sino además de las generaciones futuras. Esto es lo que ocurre en los casos en que se aprueba la desviación del déficit estructural para garantizar (y sobre todo ampliar la garantía de) un derecho fundamental.

## **7. El principio de equidad generacional en la jurisprudencia de la Corte Constitucional italiana sobre el equilibrio presupuestario.**

Al adoptar las normas presupuestarias como parámetro de constitucionalidad, la Corte Constitucional italiana ha demostrado en varias ocasiones que presta atención al futuro, tanto al señalarla en las opciones ya formuladas a nivel normativo, como al declarar inconstitucionales decisiones legislativas que, en el plano económico-financiero, no fueron formuladas cumpliendo con los criterios de sostenibilidad. Más concretamente, estas orientaciones se registraron sobre la base de dos vertientes autónomas, aunque los parámetros de legitimidad tomados como referencia son comunes (artículos 81 y 97) y las conclusiones de los jueces, básicamente, coinciden: uno de estos ámbitos es el relativo a las decisiones en materia de seguridad social, es decir, atendiendo al sistema de pensiones promovido por el legislador ordinario, del que resulta evidente que en la disciplina de esta materia el principio de sostenibilidad adquiere una connotación propia y característica; la otra área se refiere a los mecanismos previstos por el legislador ordinario para que las autoridades locales puedan adoptar decisiones que afecten a la deuda. Más concretamente, la Corte

interceptó el riesgo de transferir un daño a las generaciones futuras a través de los planes adoptados para diluir la deuda de las entidades locales en periodos de tiempo especialmente amplios. Justamente desde esta perspectiva, la Corte constitucional, en la Sentencia n. 18 de 2019, ha declarado inconstitucional una disposición normativa al considerarla contraria al principio de equidad inter- e intra-generacional.

## **9. El representante político y la responsabilidad también**

**hacia las generaciones futuras.** Sobre la base de la jurisprudencia constitucional italiana, y en particular de la apenas mencionada sentencia núm. 18 de 2019, parece posible afirmar que los representantes políticos deben considerarse gravados por una responsabilidad que se refiere también a los tiempos venideros. En este sentido, todo el circuito democrático parece estar llamado a actuar con la conciencia de que quienes vendrán después no son ajenos, ni mucho menos excluidos, del interés general que los órganos de decisión están llamados a representar. Sin embargo, si desde un punto de vista jurídico la responsabilidad del representante hacia las generaciones futuras, aunque no esté prevista textualmente, puede ubicarse teleológicamente en las disposiciones constitucionales dedicadas a la representación, desde un punto de vista político, por así decirlo, la reflexión parece asumir una dirección alternativa. Esto es consecuencia de una paradoja que, según algunos, distingue al sistema democrático y es atribuible al concepto de presentismo, término con el que se evidencia cómo la democracia se caracteriza por una inevitable parcialidad a favor del presente, y esto por dos razones principales: la tendencia natural del ser humano a preferir la satisfacción de un beneficio inmediato; la condición de los representantes, que tendencialmente circunscriben su acción sobre la base de las solicitudes expresadas por sus electores, y esto sobre todo en función de la temporalidad del mandato y, en la mayoría de los casos, a las esperadas posibilidades de elección. Sin embargo, esta dinámica debe remontarse al lecho de la razonabilidad. Que el representante político dirija su preocupación principalmente a lo que es el resultado de la contingencia no debe entenderse a priori como un defecto de la acción política; la proximidad del decisor público al momento histórico del que es expresión está en cierto

sentido prevista, así como exigida, por la Constitución y se traduce en los principios de soberanía popular y, concretamente, de alternancia del poder, así como en los tiempos de cumplimiento (y por tanto respectiva renovación) del mandato electivo. Por el contrario, el enfoque presentista del representante se convierte en responsabilidad cuando la programación de un beneficio para el presente pueda determinar una fuerte desventaja para las generaciones futuras, o comprometa de manera irreversible las oportunidades de crecimiento (deuda pública) o la calidad general de las condiciones de vida (protección del medio ambiente).

## **9. El Tribunal Constitucional como guardián de los**

**«derechos del mañana».** Sólo el Juez constitucional tiene el poder de verificar la incompatibilidad de las opciones legislativas con la tutela de las generaciones futuras y, en este sentido, anularlas. Y no podría ser de otra manera, si la protección del futuro está destinada a coincidir con una mera elección política, es decir, se encomienda a la discreción (y, en cierto sentido, a la sensibilidad) del representante. Es en esta perspectiva que la Corte Constitucional italiana, especialmente en los últimos años, ha aportado elementos significativos para demostrar que la equidad generacional puede ser tratada como un verdadero principio (en particular, la sentencia n. 18 de 2019), convirtiéndose así en un parámetro de legitimidad constitucional tras el cual evaluar la parcialidad del legislador a favor del presente en términos de responsabilidad, en el caso de que se demuestre capaz de lesionar los intereses y derechos de quienes vendrán después. Dicho de otra manera, ante una posible parcialidad del proceso democrático a favor del presente, los «derechos del mañana», como que pertenecen a unas “generaciones silenciosas” que, como tales, no tienen derecho a hacer valer sus reclamaciones dentro de los tradicionales procedimientos de toma de decisiones, sólo pueden confiarse a la “custodia” de los órganos de garantía. De hecho, el concepto de custodia parece traducir efectivamente la idea que queremos ofrecer aquí: la de la conservación de un patrimonio común en beneficio de una comunidad que no está definida cronológicamente. Es el «derecho a tener derechos», a transmitirse a las generaciones futuras, o a quienes, aunque no existan todavía,

existirán: los futuros titulares de derechos que, algún día, deberán poder ser ejercitados.

## **10. La tutela de las generaciones futuras como obligación jurídica objetiva: planteamientos finales a la luz de un reciente pronunciamiento del Tribunal Constitucional alemán.**

La configuración del principio de equidad generacional como parámetro de constitucionalidad nos lleva a pensar que la protección de las generaciones futuras está destinada a adquirir (y ya está adquiriendo) su propia dimensión jurídica. Esta orientación, promovida por las políticas europeas que adoptan el cuidado del futuro como epicentro, en particular el *Green New Deal* y el *Next Generation EU*, parece encontrar una nueva confirmación en una sentencia reciente del Tribunal Constitucional alemán (decisión de 24 de marzo de 2021- 1 BvR 2656/18). Los Magistrados, llamados a valorar la legitimidad constitucional de la legislación interna en lucha contra el cambio climático, la consideraron incompatible tanto con las obligaciones del Estado en materia de derechos fundamentales (artículo 2 de la Constitución alemana), como con el compromiso (sancionado por el artículo 20a) a la protección de los fundamentos naturales de la vida, expresamente encaminada a cuidar los tiempos venideros. Según el Tribunal de Karlsruhe, de hecho, los porcentajes de reducción de CO<sub>2</sub> programados por el legislador alemán no eran suficientes para garantizar una contención del cambio climático que permitiera a las generaciones futuras ejercer plenamente sus derechos. En este punto, según el Tribunal Federal, proteger a las generaciones futuras se corresponde con una obligación jurídica objetiva que se remonta al ámbito de los deberes de protección de los derechos fundamentales que el Estado está llamado a cumplir. Los términos utilizados en esta sentencia (derechos, libertades, obligación jurídica) parecen marcar un importante paso adelante en la construcción de la protección de las generaciones futuras en el espacio europeo. Resulta, en otras palabras, que la reflexión sobre el tema y, en concreto, la jurisprudencial que acompaña su evolución, comienzan no sólo a situar la protección de las generaciones futuras en una dimensión estrictamente jurídica, sino también a referirse a quienes aún no existen usando un lenguaje propio de los verdaderos derechos.

# Bibliografia

- ADINOLFI A., *La nozione di “abuso di diritto” nell’ordinamento dell’Unione europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, n. 2, 2012, 329 ss
- AGIUS E., *Obligations of justice towards future generations: a revolution in social and legal thought*, in E. AGIUS-S. BUSUTTI (a cura di), *op. cit.*, pp. 3 ss.
- AINIS M.- FIORILLO M., *L’ordinamento della cultura. Manuale di legislazione dei beni culturali*, Milano, 2015, 171
- AINIS M., *Cultura e politica. Il modello costituzionale*, Padova, 1991, 51 e 74 ss.
- ALBERT R., *Constitutional handcuffs*, in *Intergenerational Justice Review*, 1/2017
- ALBERTINI M., *Lo stato nazionale*, Milano, 1960
- AMOROSINO S., *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.
- ANDERSON D., *Abuse of Rights*, in *Judicial Review*, 2006, vol. 11, 348 ss.
- ANDERSON J. E., *Space-Time budget and activity studies in urban geography and planning*, in *Environment and Planning*, vol. 3, 1971, pp. 69-81
- ANDERSON M. R., *Human rights approaches to environmental protection: an overview*, in A. E. BOYLE-M. R. ANDERSON A. (a cura di), *Human rights approaches to environmental protection*, Oxford, 1996, 1-23
- ARCONZO G., *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, 644
- ARDOLINO R., *Pluralità di trattati internazionali e protezione del paesaggio*, in *Rivista giuridica dell’ambiente*, 2008, 1043-1054
- ARENDT H., *The origins of totalitarianism*, trad. it. di A. GUADAGNIN, *Le origini del totalitarismo*, Milano, Comunità, 1996, 413

- ARROYO GIL A.-GIMÉNEZ SÁNCHEZ I.M., *La incorporación constitucional de la cláusula de estabilidad presupuestaria en perspectiva comparada: Alemania, Italia y Francia*, en *Revista española de derecho constitucional*, 2013, n. 98, p. 164
- ATTALI J., *Histoires du temps*, Parigi, 1983
- AZPITARTE M., *Cambiar el pasado. Posibilidades y límites de la ley retroactiva. Un intento de interpretación del artículo 9.3 de la Constitución*, Madrid, 2008
- AZZARITI G., *Uguaglianza e solidarietà nella Carta dei diritti di Nizza*, in M. SICLARI (diretto da), *Contributi allo studio della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2003, p. 61-80
- BAIER A., *The Rights of past and Future Persons*, in E. PATRIDGE, *Responsibilities to future generations*, Buffalo, 1981
- BALAGUER CALLEJÓN F. (diretto da), *Introducción al derecho constitucional*, Madrid, Tecnos, 2020
- BALAGUER CALLEJÓN F. (diretto da), *Manual de Derecho Constitucional*, vol. I, Madrid, Tecnos, 2020
- BALAGUER CALLEJÓN F., *Capacidad creativa y límites del legislador en relación con los derechos fundamentales. La garantía 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
- BALAGUER CALLEJÓN F., *Constitución normativa y ciencia del Derecho*, AA.VV., in *Estudios de derecho Público en Homenaje a Juan José Ruiz-Rico*, Vol. I, Madrid, 1997
- BALAGUER CALLEJÓN F., *La democrazia rappresentativa e l'Unione Europea*, in *federalismi.it*, n. 1/2017
- BALAGUER CALLEJÓN F., *La dimensione costituzionale dello Stato sociale di Diritto*, in *Studi in onore di Francesco Gabriele*, Bari, 2016, pp. 14-15
- BALAGUER CALLEJÓN F., *Poder constituyente y límites a la revisión constitucional vistos desde la España*, in *Nomos*, 2, 2016
- BALAGUER CALLEJÓN F., *Redes sociales, compañías tecnológicas y democracia*, in *ReDCE*, 32, 2019

- BALAGUER CALLEJÓN M. L., *Interpretación de la Constitución y ordenamiento jurídico*, Madrid, 1997
- BALDASSARRE A., *Diritti inviolabili*, in ID., *Diritti della persona e valori costituzionali*, Torino, 1997, 11
- BALDASSARRE A., *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, in *Rivista Aic*, 1/2011, 3
- BALDINI V., *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
- BANERJEE A. V.- DUFLO E., *Una buona economia per tempi difficili*, Roma-Bari, 2019
- BARBATO M., *Thomas Jefferson o della felicità*, Palermo, 1999
- BARBERA A. (a cura di), *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, Roma-Bari, 1998
- BARBERA A., *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
- BARBERA A., *Commento all'art. 2*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Art. 1-12. Principi fondamentali*, Bologna, *Foro. It.*, 1975, 50-119
- BARBERA A., *Costituzione della Repubblica italiana*, Milano, 2016, 357.
- BARBERA A., *La Carta europea dei diritti: una fonte di ri-cognizione?*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2001, 241-259.
- BARILE P., *Relazione di sintesi*, in *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Atti di un Convegno (Messina-Taormina, 25, 26 e 27 ottobre 1984), a cura di G. SILVESTRI, Milano, 1985, 258 ss.
- BARTOLE S.-CONFORTI B.-RAIMONDI G., *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, 2001.
- BARTOLE S., *Articolo 81*, in *Commentario alla Costituzione. La formazione delle leggi. Art. 76-82*, a cura di G. BRANCA, vol. II, Bologna-Roma, 1979, 198
- BARTOLE S., *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Bologna, 2004, p. 409.
- BECK U., *Risck Society. Towards a New Modernity*, Londra, 1992.

- BERGO M., *Pareggio di bilancio all'italiana. Qualche riflessione a margine della legge 24 dicembre 2012, n. 243 attuativa della riforma costituzionale più silenziosa degli ultimi tempi*, in *Federalismi.it*, 2012, p. 31.
- BERGSON H., *Introduction à la métaphysique*, in *La pensée et la mouvante*, Parigi, 1934
- BERTI E., *Il pensiero politico di Aristotele*, Roma-Bari, 1997
- BETZU M., *Art. 9*, in S. BARTOLE-R. BIN, *Commentario breve alla Costituzione*, Milano, 2008, 71
- BEVILACQUA M., *La Corte costituzionale si pronuncia sul "salva-Reggio Calabria"*, in *dirittoconti.it*, 9 luglio 2020
- BEYERLIN U., *Sustainable development*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2013
- BIAGI F., *Corti costituzionali e transizioni democratiche. Tre generazioni a confronto*, Bologna, 2016
- BIANCA C. M., *Le successioni*, in *Diritto civile*, vol. 2, Milano, 2005.
- BICKEL A., *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](http://www.costituzionalismo.it), 1/2013, p. 9.
- BIEN G., *La filosofia politica di Aristotele*, trad. it., Bologna, 1985.
- BIFULCO D., *L'abuso del diritto costituzionale. Un'ipotesi di lavoro*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2018, 62.
- BIFULCO R.-D'ALOIA A. (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008
- BIFULCO R., *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008
- BIFULCO R., *Jefferson, Madison e il momento costituzionale dell'Unione. A proposito della riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio*, in *Rivista Aic*, 2/2012
- BIFULCO R., *La riforma costituzionale del federalismo tedesco del 2006. Nota per l'indagine conoscitiva delle Commissioni affari costituzionali della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica sulle questioni relative al Titolo V della Parte II della Costituzione*, Senato della Repubblica, Audizione del 26/2/2007

- BIFULCO R., *Le riforme costituzionali in materia di bilancio in Germania, Spagna e Italia alla luce del processo federale europeo*, in 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, 142
- BIFULCO R., *Rappresentare chi non esiste (ancora)?*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere*, Torino, 2006, pp. 266-272.
- BILANCIA F., *Ancora sull'“atto politico” e sulla pretesa insindacabilità giurisdizionale. Una categoria tradizionale al tramonto?*, in *Rivista AIC*, n.4/2012
- BILANCIA F., *Note critiche sul c.d. “pareggio di bilancio”*, in *Rivista AIC*, 2, 2012
- BILANCIA P. (a cura di), *Diritti culturali e nuovi modelli di sviluppo. La nascita dell'Osservatorio sulla sostenibilità culturale*, Napoli, 2016
- BILANCIA P. (a cura di), *La valorizzazione dei beni culturali tra pubblico e privato. Studio dei modelli di gestione integrata*, Milano, 2005
- BILANCIA P.-PIZZETTI F. G., *Testi e progetti del sistema costituzionale italiano ed europeo*, Torino, 2019
- BILANCIA P., *Crisi nella democrazia rappresentativa e aperture a nuove istanze di partecipazione democratica*, in *Federalismi.it*, n. 1/2017
- BILANCIA P., *Modello economico e quadro costituzionale*, Torino, 1996
- BILANCIA P., *Riflessioni sulle recenti questioni in tema di dignità umana e fine vita*, in *Federalismi.it*, 5/2019
- BIN R.- PITRUZZELLA G., *Diritto costituzionale*, Torino, 2020
- BIN R., *Democrazia e terrorismo*, in C. DE MAGLIE-S. SEMINARA (a cura di), *Terrorismo internazionale e diritto penale*, Padova, 2007, 39-54
- BIN R., *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 1992
- BIN R., *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
- BIRNBACHER D., *La responsabilité envers les générations future*, Paris, 1994

- BIRNIE P.- BOYLE A., *International Law and the Environment*, Oxford, 2002
- BOBBIO N., *L'età dei diritti*, Torino, 2014
- BOBBIO N., *La consuetudine come fatto normativo*, Torino, 2010
- BÖCKENFÖRDE E. W., *Diritti e secolarizzazione. Dallo Stato moderno all'Europa unita*, Bari, 2007, p. 194
- BODENHAMER D. J., *The U.S. Constitution: a very short introduction*, Oxford, 2018
- BOERI T., *Pensioni e divisione del rischio fra generazioni*, in 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, 471 ss.
- BOMBILLAR SÁENZ F. M.- PÉREZ MIRAS A., *El derecho a la protección de la salud desde una perspectiva multinivel y de derecho comparado*, in *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, n. 25, 2015, 299-331
- BONGIOVANNI G., *Commento all'art. 2. Diritti inviolabili e libertà*, in A. BARBERA (1997), 67-92
- BONGIOVANNI G., *Costituzionalismo e teoria del diritto*, Roma-Bari, 2005, 8-12.
- BORGOGNONE G., *«We the people»? Le idee politiche degli Stati Uniti dalle origini all'era Trump*, Milano, 2020
- BRANCA G. (a cura di), *Commentario alla Costituzione. Principi fondamentali: art. 1-12*, Bologna, 1975
- Brown WEISS E.- MAGRAW D.B.- SZASZ P. C. (a cura di), *International Environmental Law: Basic Instruments and References*, Leida, 1992
- BROWN WEISS E., *In fairness to future generations: international law, common patrimony and intergenerational equity*, Tokyo, 1989
- BROWN WEISS E., *Intergenerational equity*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2013
- BROWN WEISS E., *Our rights and obligations to future generations for the environment*, in *American journal of international law*, n. 84/1990, p. 198
- BRUNELLO M.- ZAGBRELSKY G., *Interpretare. Dialogo tra un musicista e un giurista*, Bologna, 2016

- BULTRINI A., *Il meccanismo di protezione dei diritti fondamentali della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Cenni introduttivi*, in B. NASCIMBENE, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Profili ed effetti nell'ordinamento italiano*, Milano, 2002
- BURGIO M., *The Abuse of Law in the Framework of the European Tax Law*, in *Intertax*, 1991, p. 82 ss.
- BURGOS GARRIDO B., *El derecho humano al agua*, in A. PÉREZ MIRAS-G. M. TERUEL LOZANO-E. C. RAFFIOTTA-M. P. IADICICCO (diretto da), C. MONTESINOS PADILLA (coord.), *Setenta años de Constitución Italiana y cuarenta años de Constitución Española*, Volumen II: *Derechos fundamentales*, Madrid, p. 471-489
- BURKE E., *Reflections on the Revolution in France* [1790], trad. it. *Riflessioni sulla rivoluzione francese e sulle deliberazioni di alcune società di Londra ad esse relative: in una lettera destinata ad un gentiluomo parigino* [1790], in ID., *Scritti politici*, Torino, 1963
- BUSCEMA S., *Il bilancio*, Milano, 1971
- CAFARO S., *L'abuso del diritto nel sistema comunitario, dal caso van Binsbergen alla Carta dei diritti passando per gli ordinamenti nazionali*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, n.2, 2003, p. 291 ss.
- CALAMANDREI P.- LEVI A., *Commentario sistematico della Costituzione italiana*, Firenze, 1950
- CÁMARA VILLAR G., *Los Derechos Fundamentales en el proceso histórico de construcción de la Unión Europea y su valor en el Tratado Constitucional*, en *ReDCE*, núm. 4, 2005, en <http://www.ugr.es/~redce/>
- CAMPANELLI D., *Solidarity*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2011
- CANÇADE TRINDADE A. A., *The contribution of international human rights law to environmental protection, with special reference to global environmental change*, in E. BROWN WEISS (a cura di), *Environmental change and international law: new challenges and dimensions*, Tokyo, 1992, p. 244-312.
- CARAVITA B.- CASSETTI L.- MORRONE A. (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2016
- CARLASSARE L., *Bilancio e diritti fondamentali: i limiti "invalicabili" alla discrezionalità del legislatore*, in *Giur. Cost.*, 2016, pp. 2339 ss.
- CARLASSARE L., *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 3/2015, pp. 140 ss.

- CARLSTEIN T., *Time allocation, innovation and agrarian change: outline of a research project*, Lund, 1974
- CARTABIA M.- SIMONCINI A. (a cura di), *La sostenibilità della democrazia nel XXI secolo*, Bologna, 2010
- CASSETTI L.-BRUNO A. S., *I giudici costituzionali e le omissioni del legislatore. Le tradizioni europee e l'esperienza latino-americana*, Torino, 2019
- CASSETTI L., *Il diritto di "vivere con dignità" nella giurisprudenza della Corte Interamericana dei diritti umani*, in *Federalismi.it*, 23, 2010
- CASSETTI L., *La cultura del mercato fra interpretazioni della Costituzione e principi comunitari*, Torino, 1997
- CASSETTI L., *Stabilità economica e diritti fondamentali. L'euro e la disciplina costituzionale dell'economia*, Torino, 2002
- CAVAGGION G., *La democrazia rappresentativa e le sfide della società multiculturale*, in *federalismi.it*, n. 1/2017
- CAVALIERE S., *Il progetto Green New Deal e gli incentivi verdi: è tutto oro quello che luccica?*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, 1/2020.
- CERRI A., voce *Ordine pubblico*, in *Enc. giur.*, Aggiornamento, ivi, XXV, Roma, 2007
- CHATZIATHANASIOU K., *Constitutions as chains? On the intergenerational challenges of Constitution-caking*, in *Intergenerational Justice Review*, 1, 2017
- CHIEFFI L., *Ricerca scientifica e tutela della persona. Bioetica e garanzie costituzionali*, Napoli, 1993
- CHIESI A. M., *Il sistema degli orari. L'organizzazione del tempo di lavoro e di non lavoro nella grande città*, Milano, 1981
- CIARAMELLI F.- MENGA F. G., *Responsabilità verso le generazioni future. Una sfida al diritto all'etica e alla politica*, Napoli, 2017
- CIAURRO L., *Commento all'art. 67*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006
- CICCONETTI S. M., *Revisione costituzionale*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 152 ss.
- COLASANTE P., *L'attribuzione del diritto di voto ai non cittadini: prospettive di riforma e fonte competente*, in *Rivista AIC*, 2, 2016, 4 ss.

- COMTE A., *Discorso sullo spirito positivo*, a cura di A. NEGRI, Roma-Bari, 1985
- CORSO G., *L'ordine pubblico*, Bologna, 1979, 133 ss.
- CORSO G., *La riorganizzazione della P.A. nella legge Madia: a survey*, in *Federalismi.it*, 20, 2015
- COSSIRI A., *Art. 11*, in S. BARTOLE-R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Milano, 2008, 88
- COSTA F., *Questa è l'America. Storie per capire il presente degli Stati Uniti e il nostro futuro*, Milano, 2020
- COTTLE T. J-KLINEBERG S. L., *The present of think future: exploration of time in human experience*, New York, 1974
- COTTRELL W. F., *Of time and the railroader*, in *American Journal of Sociology*, vol. 4, 1939, pp. 190-198
- CRISAFULLI V.- NOCILLA D., *Nazione*, in *Enciclopedia del diritto*, XXVII, Milano, 1977
- CRISAFULLI V., *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952
- CRISAFULLI V., *La scuola nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, 271 ss.
- CRISAFULLI V., *Lezioni di diritto costituzionale*, II, *L'ordinamento costituzionale italiano (Le fonti normative)*, Padova, 1993.
- CRISAFULLI V., *Stato, popolo, governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, pp. 111 ss..
- CROSETTI A.-FERRARA R.-FRACCHIA F.- OLIVETTI RASON N., *Introduzione al diritto dell'ambiente*, Roma-Bari, 2008, 47
- CUOCOLO L., *Tempo e potere nel diritto costituzionale*, Milano, 2009
- CURRERI S., *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze, 2004
- D'ALOIA A., *Generazioni future (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali IX, Milano, 2016
- D'AMICO N., *Oplà: il pareggio di bilancio non c'è più*, in *IBL (Istituto Bruno Leoni)*, [www.brunoleoni.it](http://www.brunoleoni.it), n. 107, 2

- DE FIORES C., *Sulla rappresentazione della Nazione. Brevi note sul divieto di mandato imperativo*, in *Diritto e società*, n. 1/2017, pp. 19 ss.
- DE LEONARDIS F., *Il silenzio assenso in materia ambientale: considerazioni critiche sull'art. 17bis introdotto dalla cd. riforma Madia*, in *Federalismi.it*, n. 20/2015
- DE SADELEER N., *Environmental principles – From political slogans to legal rules*, Oxford, 2002
- DE SALVIA M., *Tutela dell'ambiente e Convenzione europea dei diritti dell'uomo: verso una ecologia del diritto?*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1989, 432-438
- DE SALVIA, M., *Ambiente e Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista internazionale dei diritti umani*, 1997, 246-257
- DE SANCTIS F. M., *“Luoghi” e “tempi” del pensiero giuridico*, Napoli, 2010, 88 ss.
- DE TOCQUEVILLE A., *La démocratie en Amérique*, in *Alexis de Tocqueville-Oeuvres Complètes*, tomo I, vol. 1, Parigi, 1961, 257-270, trad. it. di N. MATTEUCCI (a cura di), *Alexis de Tocqueville-Scritti politici*, Troina, 1973
- DELL'ANNO P., *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Milano, 2004
- DI COSIMO G., *Art. 139*, in BARTOLE S.- BIN R. (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Milano, 2008, 1212
- DI GIOVINE A., *I confini della libertà di manifestazione del pensiero*, Padova, 1988
- DI VICO D., *Draghi e la distinzione tra debito «buono e cattivo»: un messaggio al governo*, in *Il Corriere della Sera*, consultato il 14 marzo 2021
- DICKMAN R., *L'atto politico questo sconosciuto*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2012
- DORATO M., *Che cos'è il tempo?*, Carocci, Roma, 2013
- DREIER H., *Lo stato costituzionale moderno*, Napoli, 2011
- EINSTEIN A., *Die Grundlage der allgemeinen Relativitätstheorie*, in *Annalen der Physik*, 49, 1916, 769-822.
- ESTEVE PARDO J., *El desconcierto del Leviatán. Política y derecho ante las incertidumbres de la ciencia*, seconda edizione, Madrid-Barcelona-Buenos Aires-Sao Paulo, 2013.
- EUSEBI L., *La pena “in crisi”. Il dibattito sulla funzione della pena*, Brescia, 1990

- FALZEA A., *Il fatto naturale*, in *Studi in onore di Giocchino Scaduto*, I, Padova, 1970, 411 ss..
- FANFANI A., *Storia dei primi tre articoli della Costituzione*, in *Humanitas*, II, 1947, 4, pp. 422-425
- FERONE A., *La Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1972, 701-709 P. GAUTIER, *Environmental damage and the United Nations Claims Commission: new directions for future international environmental cases?*, in T. M. NDIAYE-R. WOLFRUM (a cura di), *Law of the sea, environmental law and settlement of disputes*, Leiden/Boston, 2007, p. 172-214.
- FERRO G. A., *Chiarezza dei conti pubblici e democrazia rappresentativa (Osservazioni a prima lettura su C. cost. n. 49 del 2018)*, in [www.ambientediritto.it](http://www.ambientediritto.it)
- FIORAVANTI M., *Costituzione e popolo sovrano. La Costituzione italiana nella storia del costituzionalismo moderno*, Bologna, 2004
- FIORAVANTI M., *Costituzione italiana: Art. 2*, Roma, 2018
- FLORENZANO D.- BORGONOVO RE D.- CORTESE F., *Diritti inviolabili, doveri di solidarietà e principio di eguaglianza: un'introduzione*, Torino, 2011
- FORTE C.-PIERONI M., *La sentenza n. 115 del 2020 della Corte costituzionale: una pronuncia di non agevole lettura*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4, 2020
- FRACCHIA F., *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 0/2010
- FRANCIONI F., *International human rights in an Environmental Horizon*, in *European Journal of International Law*, 2010, p. 41-55
- FRANCIONI F., *Sviluppo sostenibile e principi di diritto internazionale dell'ambiente*, in P. FOIS (a cura di), *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, Napoli, 2007, 26-41
- FRIGO M., *La protezione dei beni culturali nel diritto internazionale*, Milano, 1986
- FROSINI V., voce *Equità (nozione)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1966, 69-82
- FURNO E., *Pareggio di bilancio e diritti sociali: la ridefinizione dei confini nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di diritto all'istruzione dei disabili*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 1, 2017

- GABA J. M., *Environmental ethics and our moral relationship to future generations: future rights and present virtue*, in *Columbia Journal of International Law*, 1991, p. 249-288
- GALERA VICTORIA A., *El marco legal de la estabilidad presupuestaria tras le Reforma constitucional*, in D. LÓPEZ GARRIDO (a cura di), *Reforma constitucional y estabilidad presupuestaria. El artículo 135 de la Constitución española*, Madrid, 2013, 305-322
- GIANNINI M. S., *Diritto dell'ambiente e del patrimonio naturale e culturale*, in *Riv. Trim. dir. pubb.*, 1971, 1125
- GIANNINI M. S., *Rilevanza costituzionale del lavoro*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 1949-1950, 3 ss.
- GIROTTO D., *Art. 81*, in S. BARTOLE-R. BIN, *Commentario breve alla Costituzione*, Milano, 2008, 744
- GRASSO G., *Giudicato costituzionale, discrezionalità del legislatore e modulazione retroattiva della perequazione dei trattamenti pensionistici nella sentenza n. 250 del 2017 della Corte costituzionale. Qualche spunto di riflessione critica*, in *Osservatorio AIC*, 1, 2018
- GREEN J. E.- ROBERTS A. H., *Time orientation and social class: a correction*, in *Journal of Abnormal and Social Psychology*, vol. 62, 1961, 141
- GRIMALDI L., *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](http://www.amministrazioneincammino.it)
- GROSSIN W., *Le temps de la vie quotidienne*, Parigi, 1974
- GROSSIN W., *Le travail et le temps: horaires, durées, rythmes*, Parigi, 1969
- GUASTINI R., voce *Principi di diritto*, in *Dig. disc. priv. - Sez. civ., Agg.*, Torino, 2011, 686 ss.
- GUELLA F., *Illegittimità dei meccanismi di estinzione fittizia di debito con debito: la sterilizzazione delle anticipazioni di liquidità come meccanismo costituzionalmente necessario*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2020
- HÄBERLE P., *Per una dottrina della costituzione come scienza della cultura*, Roma, 2001
- HÄBERLE P., *Präambeln im Text und Kontext von Verfassungen*, in J. LISTL-H. SCHAMBECK (a cura di), *Demokratie in Anfechtung und Bewahrung: Festschrift für Johannes Broermann*, Berlin, Duncker&Humblot, 1982, 211-249

- HÄBERLE P., *Un derecho constitucional para las futuras generaciones. La otra forma del contrato social: el contrato generacional*, in *Lecciones y Ensayos*, n. 87/2009, 17-37
- HAMILTON C., *Ecologically Sustainable Development: Implications for Governance in Australia*, in *Canberra Bull. Pub. Admin.*, 69, 1992, 65
- HAYES H., *The historical evolution of modern nationalism*, New York, 1931
- HEIDEGGER M., *Essere e tempo*, Napoli, 1998
- HEIRICH M., *The use of time in the study of social change*, in *American Sociological Review*, vol. 29, n. 3, 1964, 386-397
- HERTZ H. R., *I Principi della meccanica delineati in una nuova forma*, a cura di A. ZAMPINI, Napoli, 2010
- HUME D., *Trattato sulla natura umana*, a cura di P. GUGLIELMONI, Milano, 2001
- IADICICCO M. P., *Settant'anni di rigidità costituzionale. Il limite del testo fra modifiche tacite ed interpretazioni creative*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, atti del convegno "Alla prova della revisione. Settanta anni di rigidità costituzionale", 2018, 30
- INGRAO I., *Il diritto all'ambiente nel quadro dei diritti dell'uomo*, Trieste, 1995
- IOVANE M., *La participation de la société civile à l'élaboration et à l'application du droit international de l'environnement*, in *Revue générale de droit international public*, 112, 2015
- JANS J. H.- VEDDER H. H. B., *European Environmental Law*, Groningen, 2008
- JONAS H., *Das Prinzip Verantwortung. Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation*, Insel Verlag, Insel, Frankfurt-Main, 1979
- JONAS H., *Philosophische Untersuchungen und metaphysische Vermutungen*, Insel, Verlag, Frankfurt-Main, 1992.
- KELSEN H., *Il problema della giustizia*, trad. a cura di M. G. LOSANO, Torino, 2000, pp. 18-20.
- KELSEN H., *Lineamenti di dottrina pura del diritto*, trad. it. a cura di R. TREVES, Torino, 2000
- KIRCHHEIMER O., *Costituzione senza sovrano. Saggi di teoria politica e costituzionale*, Bari, 1982
- KIRCHNER J., *Das Hempel-Oppenheim-Schema. Möglichkeiten und Grenzen wissenschaftlicher Erklärung*, 2014

- KISS A.- SHELTON D., *Guide to International Environmental Law*, Leiden/Boston, 2007.
- KLARMAN M. J., *The Framers' Coup: The making of the United States*, Oxford, 2018
- KOHN H., *The idea of nationalism* (trad. ital., Firenze, 1956), New York, 1944
- KULLMAN W., *Il pensiero politico di Aristotele*, trad. it., Guerini, Milano, 1992
- KUMAR R., *Torti inflitti a chi vivrà nel futuro*, in *Filosofia e questioni pubbliche*, 2007, pp. 69-70
- LARENZ K., *Storia del metodo nella scienza giuridica*, Milano, 1970
- LATTANZI G., *Attualità della Costituzione*, in *Rivista AIC*, 3/2019
- LAVAGNA C., *Il concetto di ordine pubblico alla luce delle norme costituzionali*, in *Dem. dir.*, 1967, 367 ss., 372
- LEMBERG E., *Nationalismus*, Monaco, 1964
- LICCIARDELLO M.- SCUDERI G., *L'ascensore come situazione sociale problematica*, in *Quaderni di sociologia*, 31, 2003, 109-121
- LIPARI N., *Ancora sull'abuso del diritto. Riflessioni sulla creatività della giurisprudenza*, in *Quest. giust.*, n. 4, 2016
- LIPARI N., *Ancora sull'abuso del diritto. Riflessioni sulla creatività della giurisprudenza*, in *Quest. giust.*, n. 4, 2016
- LIU G., *Education, equality and national citizenship*, in *The Yale Law Journal*, n. 116, 2006, 330 ss..
- LONGAVITA F. M., *I nuovi connotati della funzione di controllo*, in *Bilancio Comunità Persona*, n. 2/2019
- LONGO F., *Struttura e funzionamento dei preamboli costituzionali. Studio di diritto comparato*, Torino, 2021
- LORENZ E., *The essence of Chaos*, Washington, 1993
- LUCIANI M., *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, 53 ss.
- LUCIANI M., *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

- LUCIANI M., *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
- LUCIANI M., *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, 2, 2020, pp. 109 ss.
- LUCIANI M., *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
- LUCIANI M., *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la Repubblica democratica sul lavoro*, in *Studi in onore di Luigi Arcidiacono*, vol. V, Torino, 2010
- LUCIANI M., *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la Repubblica democratica sul lavoro*, in *Studi in onore di Luigi Arcidiacono*, vol. V, Torino, 2010
- LUPON., *Costituzione europea, pareggio di bilancio ed equità tra le generazioni. Notazione sparse*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it), 25 ottobre 2011
- LUPON., *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in *Il Filangieri*, Quaderno 2011, 2012
- LUTHER J., *La cultura de los derechos culturales*, in AA.VV., *Derechos fundamentales, desarrollo y crisis del constitucionalismo multinivel*, Cizur Menor, 2020, 643 ss.
- MACDONALD R. ST. J., *Future generations: searching for a system of protection*, in E. AGIUS-S. BUSUTTIL (a cura di), *op. ult. cit.*, 3
- MACKLIN R., *Can future generations correctly be said to have rights?*, in E. PARTRIDGE (a cura di), *Responsibilities to future generations. Environmental Ethics*, Buffalo, 1980, 151
- MADAU L., *È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione*, in *Osservatorio Aic*, 2017
- MADELIN L., *Histoire du Consulat et de l'Empire*, Vol. IV: *Le Consulat*, Parigi, 1939, 181
- MALHOTRA A., *A commentary on the status of future generations as a subject of international law*, in AGIUS-BUSUTTIL, *Future generations and international law*, London, 1998
- MANDRONE E., *La mobilità sociale. Conservazione e rinnovamento tra generazioni*, in *Osservatorio Isfol*, 2, 2011, 105
- MANGIAMELI S., *Università e Costituzione (considerazioni sulla recente evoluzione dell'ordinamento)*, in *Riv. dir. cost.*, 2000, 209 ss.

- MARCHESE C. (a cura di), *Vincoli di bilancio, finanza pubblica e diritti sociali prospettive comparate: Germania, Spagna, Portogallo e Grecia*, in *www.cortecostituzionale.it*
- MARINI G., voce *Pena* (diritto penale), in *Novissimo digesto italiano*, Appendice V, 1980, pp. 792 ss.
- MARSHALL T. H., *Cittadinanza e classe sociale*, a cura di S. MEZZADRA, Roma-Bari, 2002 (ed. or. 1949).
- MARTINES T., *Prime osservazioni sul tempo nel diritto costituzionale*, in AA.VV., *Scritti in onore di S. Pugliatti*, III, Milano, 1978
- MARZANO G., *Intelligenza artificiale e mercato del lavoro: il recente dibattito americano*, in *Economia & lavoro*, 2, 2016, 159-180.
- MASSA PINTO I., *Il giudicato costituzionale non comporta un "esproprio" della potestà legislativa: il principio di (non ir)ragionevolezza come tutela del contenuto essenziale dei diritti (e non come ricerca dell'ottima proporzione) nel bilanciamento tra diritti ed esigenze finanziarie (nota alla sent. n. 250 del 2017 della Corte costituzionale)*, in *Osservatorio AIC*, 2, 2018.
- MAZZINA P., *Quali strumenti per tutelare le generazioni future?*, in 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, 361-375
- MAZZINI G., *Pensieri sulla democrazia in Europa*, trad. a cura di S. MASTELLONE, Milano, 2010
- MBENGUE M. M., *Preamble*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2006
- MEDICO F., *Il legislatore nel letto di Procuste delle pensioni: nota a Corte cost. 2010/2017*, in *Federalismi.it*, 4, 2018
- MENCARELLI F., *Tempo e processo. Profili sistematici*, in *Giust. pen.*, 1975, c. 1-4
- MENGA F. G., *Lo scandalo del futuro. Per una giustizia intergenerazionale*, Roma, 2016
- MENGONI L., *Ermeneutica e dogmatica giuridica. Saggi*, Milano, 1996, p. 121
- MERLINI S., in AA.VV., *Diritti, nuove tecnologie, trasformazioni varie. Scritti in onore di Paolo Barile*, Padova, 2003, 515
- MERUSI F., *Art. 9*, in *Principii fondamentali, Comm. Branca*, cit., 445

- MESSINA D., *Online platforms, profiling, and artificial intelligence: new challenges for the GDPR and, in particular, for the informed and unambiguous data subject's consent?*, in *MediaLaws*, n. 2, 2019
- MESSINETTI D., *Abuso del diritto*, in *Enc. dir., Aggiorn. II*, Milano, 1998
- MIELE G., *Profilo della consuetudine nel sistema delle fonti del diritto interno*, in *Stato e diritto*, 1943
- MOCCIA S., *Il diritto penale tra essere e valore. Funzione della pena e sistematica teologica*, Napoli, 1992
- MODUGNO F., *Il problema dei limiti alla revisione costituzionale (in occasione di un commento al messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica del 26 giugno 1991)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 38, 1992, 1676
- MONE D., *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio ed il potenziale vulnus ai controlimiti*, in *Rivista Aic*, 2014
- MONTANARI T., *Costituzione italiana: articolo 9*, Roma, 2018, 40
- MORGAN E. S., *La invención del pueblo: el surgimiento de la soberanía popular en Inglaterra y Estados Unidos*, Madrid, 2006.
- MORI P., *La questione del rispetto dello Stato di diritto in Polonia e in Ungheria: recenti sviluppi*, in *federalismi.it*, 8, 2020, 166 e ss.
- MORTATI C., *Art. 1*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Art. 1-12. Principi fondamentali*, Bologna-Roma, 1975, 1-50
- MORTATI C., *La Costituzione in senso materiale*, Milano, 1940
- MOWBRAY A., *Cases and materials on the European Convention on Human Rights*, Oxford, 200
- NAPOLITANO A., *Economia sociale di mercato e tutela dei diritti: servizi essenziali e forme di gestione*, Torino, 2019
- NARDINI M., *Il principio di "equilibrio" di bilancio per le autonomie speciali (nota alla sentenza del 7 aprile 2014, n. 88)*, in *Federalismi.it.*, 22, 2014
- NATOLI U., *Note preliminari ad una teoria dell'abuso del diritto nell'ordinamento giuridico italiano*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1958, 37 ss.
- NEVOLA R. (a cura di), *Le limitazioni della sovranità statale in favore dell'Unione europea nella giurisprudenza costituzionale. Il sistema delle fonti*, in *www.cortecostituzionale.it*

- NOCILLA D.- CIAURRO L., voce *Rappresentanza politica*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1977, 554
- NOCILLA D., *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..
- NOZICK R., *Anarchia, Stato e Utopia*, Firenze, 1981
- NUVOLONE P., voce *Pena* (diritto penale), in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1982, pp. 787 ss.
- OST F., *Le temps du droit*, Parigi, 1999
- PACE A., *Il concetto di ordine pubblico nella Costituzione italiana*, in *Arch. giur.*, CLXI, 1963, 111 ss.
- PACE A., *La sicurezza pubblica nella legalità costituzionale*, in *Rivista Aic*, 1, 2015
- PAGANO F. F., *L'abrogazione di norme previdenziali di favore tra recessività del legittimo affidamento ed equità intergenerazionale (nota a Corte cost. n. 240 del 2019)*, in *Osservatorio AIC*, 2, 2020
- PAGLIARO A., *Sanzione. II) Sanzione penale*, in *Enciclopedia Giuridica*, 28, 1992
- PALADIN L., *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996
- PALLANTE F., *Dai vincoli "di" bilancio ai vincoli "al" bilancio*, in *Giur. Cost.*, 2016, 2500 ss.
- PALOMBINO F. M., *Introduzione al diritto internazionale*, Bari-Roma, 2019, 98.
- PALOMBINO F. M., *La rilevanza della Convenzione di Oviedo secondo il giudice italiano*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/2011, 4811
- PALOMBINO F., *La teoria politica di Alexis De Tocqueville*, Napoli, 1996
- PALOMBINO F.M., *Il diritto all'acqua: una prospettiva internazionalistica*, Firenze, 2017
- PALOMBINO G., *Ergastolo ostativo e funzione "variabile" della pena: una prospettiva costituzionale ed europea*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, novembre 2017
- PALOMBINO G., *La "manutenzione" della democrazia tramite il divieto dell'abuso di diritto*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 12, 2020, 2610
- PALOMBINO G., *La configuración jurídica del principio de equidad generacional: ¿hacia una democracia sostenible?*, in *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n. 33, 2020

- PALOMBINO G., *La solidarietà generazionale alla luce della sentenza n. 18 del 2019 della Corte costituzionale*, in *De Iustitia*, 2, 2019, 205 ss..
- PALOMBINO G., *La tutela delle generazioni future nel dialogo tra legislatore e Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 24, 2020, 249
- PALOMBINO G., *Libertà di espressione e bilanciamento tra diritti: i reati di opinione*, in A. PAPA, *Il diritto dell'informazione e della comunicazione nell'era digitale*, II ed., Torino, 2021, 171-187
- PAPA A. (a cura di), *Le regioni nella multilevel governance europea. Solidarietà, partecipazione, prossimità*, Torino, 2016
- PAPA A.-PALOMBINO G., *Abuso del diritto e responsabilità intergenerazionale: prime note di una riflessione in divenire*, in L. CARPENTIERI (a cura di), *L'abuso del diritto: evoluzione del principio e contesto normativo*, Torino, 2018, 239
- PAPA A., *Espressione e diffusione del pensiero in internet. Tutela dei diritti e progresso tecnologico*, Torino, 2009
- PAPA A., *Il diritto dell'informazione e della comunicazione nell'era digitale*, Torino, 2021
- PAPA A., *La rappresentanza politica. Forme attuali di esercizio del potere*, Napoli, 1998
- PAPA A., *La tutela multilivello della salute nello spazio europeo: opportunità o illusione?*, in *Federalismi.it*, 4, 2018
- PAPA A., *Strumenti e procedimenti della valorizzazione dei beni culturali*, Napoli, 2006
- PARFIT D., *Reasons and persons*, New York, 1984
- PATTI S., *La tutela civile dell'ambiente*, Milano, 288 ss.
- PAZÉ V., *In nome del popolo*, Roma-Bari, 2011
- PELLIZZONE I., *Profili costituzionali della riserva di legge in materia penale*, Milano, 2016
- PÉREZ MIRAS A., *La reforma del art. 135 y la «constitucionalización» de la Unión Europea*, in D. LÓPEZ GARRIDO (a cura di), *Reforma constitucional y estabilidad presupuestaria. El artículo 135 de la Constitución española*, Madrid, 2013, 377-392
- PESCATORE R., *Dalla regola tecnica alla rilettura dei principi costituzionali: le ragioni dell'autonomia, della sana gestione finanziaria e della solidarietà nella sentenza n. 4/2020 della corte costituzionale*, in *dirittoconti.it*, 1, 2020

- PIAZZA M., *I limiti alla revisione costituzionale nell'ordinamento italiano*, Padova, 2002
- PICCIRILLI G., *La "riserva di legge". Evoluzioni costituzionali, influenze sovrastatali*, Torino, 2019
- PINELLI C., *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, 551
- PIVETTI M., *La lotteria del capitalismo e il disastro dell'Europa*, in *Costituzionalismo.it*, 19 dicembre 2011
- PIZZETTI F. G., *Alle frontiere della vita. Il testamento biologico tra valori costituzionali e promozione della persona*, Milano, 2008
- PIZZETTI F. G., *L'istituto referendario tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa. Brevi considerazioni e spunti di riflessione alla luce di recenti vicende italiane e britanniche*, in *Federalismi.it*, 1, 2017
- PIZZETTI F. G., *Nell'era della rete*, Torino, 2000
- PIZZORUSSO A., *Limiti alla manifestazione del pensiero derivanti dall'incompatibilità del pensiero espresso con principi costituzionali*, in AA.VV., *Diritti, nuove tecnologie, trasformazioni sociali. Scritti in memoria di Paolo Barile*, Padova, 2003.
- POMBENI P., *La questione costituzionale in Italia*, Bologna, 2016
- PONTARA G., *Etica e generazioni future*, Bari, 1995.
- PORENA D., *Il principio di sostenibilità: contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino, 2017
- POSTIGLIONE A., *Il diritto all'ambiente*, Napoli, 1982.
- PREDIERI A., *Paesaggio*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1977, 505
- PREDIERI A., *Urbanistica. Tutela del paesaggio. Espropriazione*, Milano, 1969, p. 19
- PUASCHUNDER J. M. (a cura di), *Intergenerational responsibility in the 21<sup>st</sup> century*, Wilmington, 2018.
- PUGLIATTI S., *Finzione*, in *Enc. dir.*, XVII, 1968, p. 673.
- PUGLIATTI S., *La giurisprudenza come scienza pratica*, in Id., *Opere*, tomo I: *Teoria generale*, Milano, 2000, 477 ss.

- QUAGLIONI D., *La sovranità nella Costituzione*, in C. CASONATO (a cura di), *Lezioni sui principi fondamentali della Costituzione*, Torino, 2010, pp. 13 ss..
- RAWLS J., *A theory of justice*, trad. it. *Una teoria della giustizia*, Milano, 1982, pp. 245-246.
- RESCIGNO P., *L'abuso del diritto*, Bologna, 1998
- RIDAURA MARTÍNES J., *La reforma del artículo 135 de la constitución española: ¿pueden los mercados quebrar el consenso constitucional?*, in *Teoría y Realidad constitucional*, 29, 2012, 237-260
- RINALDI E., *Partiti politici, gruppi parlamentari e art. 67 della Costituzione*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 2/2019, pp. 177 ss..
- RITTER J., *Metafisica e politica. Studi su Aristotele e Hegel*, trad. it., Marietti, Genova, 1983
- RIVOSECCHI G., *L'equilibrio di bilancio: dalla riforma costituzionale alla giustiziabilità*, in *Rivista AIC*, 3, 2016
- RIVOSECCHI G., *La disciplina della politica. Lo status degli esponenti politici e la crisi dei partiti*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2015, p. 375 e ss..
- RODOTÀ S., *Il diritto di avere diritti*, Bari-Roma, 2012
- RODOTÀ S., *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Roma-Bari, 2014.
- ROMANO S., *Abuso del diritto*, in *Enc. dir.*, I, Milano, 1958
- ROSOLILLO F., *Nazione*, in N. BOBBIO-N. MATTEUCCI-G. PASQUINO(a cura di), *Il dizionario di politica*, Torino, 2016, pp. 639 ss..
- ROSSANO C., *Manuale di diritto pubblico*, Napoli, 2012
- ROTONDI M., *L'abuso del diritto*, in *Riv. dir. civ.*, 1923, 105 ss.
- ROUSSEAU J.-J., *Il contratto sociale*, a cura di G. PERTICONE, traduzione di M. PERTICONE DE VINCOLIS, Milano, 1989 (ed. or. 1762)
- ROVELLI C., *L'ordine del tempo*, Milano, 2017
- ROVELLI C., *Sette brevi lezioni di fisica*, Milano, 2014
- RUBECCHI M., *Il diritto di voto. Profili costituzionali e prospettive evolutive*, Torino, 2016

- RUSSI L., *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, 175 ss..
- SALVAGO M., *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
- SALVEMINI M. T., *Poteri di bilancio e sistema istituzionale italiano. L'Organismo indipendente per la analisi e la verifica degli andamenti dei conti pubblici*, Relazione al 58° Convegno di studi amministrativi (*Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*)
- SÁNCHEZ BARRILAO J. F., *De la ley al reglamento delegado. Deslegalización, acto delegado y transformaciones del sistema de fuentes*, Cizur Menor, 2015
- SÁNCHEZ BARRILAO J. F., *De la ley al reglamento delegado. Deslegalización, acto delegado y transformaciones del sistema de fuentes*, Cizur Menor, 2015
- SÁNCHEZ BARRILAO J. F., *La crisis de la deuda soberana y la reforma del artículo 135 de la Constitución española*, in *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, XLVI, 137, 2013, 679-712
- SÁNCHEZ BARRILAO J. F., *Las funciones no jurisdiccionales de los jueces en garantía de derechos*, Madrid, 2002
- SANDS P., *Protecting future generations: precedents and practicalities*, in E. AGIUS-S. BUSUTTIL (a cura di), *op. ult. cit.*, pp. 83 ss.
- SANDULLI A.M., R. g. edil. 1967, 69 ss.
- SCALIA F., *Il silenzio assenso nelle c.d. materie sensibili alla luce della riforma Madia*, in *Urb. app.*, 1, 2016, pp. 11 ss.
- SCHMITT C., *Il custode della Costituzione*, ed. it. a cura di A. CARACCILO, Milano, 1981
- SCIACCA G., *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in *Rivista Aic*, 3, 2012
- SCOTTI E., *Silenzio assenso tra amministrazioni*, in A. ROMANO (a cura di), *L'azione amministrativa*, Torino, 2016, pp. 566 ss..
- SHAFER B. C., *Nationalism: myth and reality*, Londra, 1955
- SIDGWICK H., *The methods of ethics*, New York, 1907, p. 415
- SILVANI S., *Il giudizio del tempo. Uno studio sulla prescrizione del reato*, Bologna, 2009

- SILVANI S., *Lineamenti per una storia della prescrizione*, in *Materiali per una storia del pensiero giuridico*, 2003, p. 429
- SILVESTRI G., *Covid-19 e Costituzione*, in *Unità per la Costituzione*, 2020
- SILVESTRI G., *L'abuso del diritto nel diritto costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2016, 6
- SOLA A., *Sostenibilità ambientale e Green New Deal: prime analisi in commento alla legge di bilancio 2020*, in *Federalismi.it*, 10, 2020
- SPADARO A., *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 per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008, 72
- SPINEDI M.-GIANNELLI A.-ALAIMO M. L., *La codificazione della responsabilità internazionale degli Stati alla prova dei fatti*, Milano, 2006
- STAIANO S. (a cura di), *Acqua. Bene pubblico, risorsa non riproducibile, fattore di sviluppo*, Napoli, 2018
- STAIANO S. (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali: alla ricerca del nucleo duro delle costituzioni*, Atti del convegno annuale del Gruppo di Pisa, 3-4 giugno 2005
- STAIANO S. (a cura di), *Nel ventesimo anno del terzo millennio al cospetto della pandemia da Covid-19*, Editoriale scientifica, Napoli, 2020
- STAIANO S., *Costituzione italiana: Art. 5*, Roma, 2017
- STAIANO S., *La rappresentanza*, in *Rivista AIC*, 3, 2017
- STAIANO S., *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, in *Rivista AIC*, 2, 2020, pp. 531 ss.
- STONE C. D., *Safeguarding future generations*, in E. AGIUS-S. BUSUTTI (a cura di), *Future*, cit., pp. 65 ss.
- SUCAMELI F., *Attuazione ed esecuzione della l. cost. n. 1/2012 attraverso il giudice del bilancio*, in *Federalismi.it*, 36, 2020, 170
- TAJADURA TEJADA J., *El servicio de la cultura como deber y atribución del Estado*, in *Revista de derecho político*, 50, 2001, 83-95

- TAJADURA TEJADA J., *Funzioni e valore dei preamboli costituzionali*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2003, 509
- TAJADURA TEJADA J., *La constitución cultural*, in *Revista de derecho Político*, 43, 1998, 97-134
- TERRASI A., *Divieto dell'abuso di diritto*, in S. BARTOLE-P. DE SENA-V. ZAGREBELSKY, *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Padova, 2012, p. 570
- THOMPSON D. F., *Representing future generations: political presentism and democratic trusteeship*, in *Critical review of international and political philosophy*, 2010
- TORRETTA P., *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., 699-717.
- TREMMELE J. C., *A Theory of Intergenerational Justice*, Londra, 2009
- TREMMELE J., *Constitutions as intergenerational contracts: flexible or fixed?*, in *Intergenerational Justice Review*, 1, 2017
- TREVES T., *Il diritto dell'ambiente a Rio e dopo Rio*, in *Riv. giur. ambiente*, 1993, 577 ss.
- TRIMARCHI V. M., voce *Patrimonio*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1966
- TRUCCO L., *I livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it), 2012
- TRUDDA A., *Sostenibilità ed adeguatezza: il trade-off del sistema previdenziale italiano*, Torino, 2012
- TYLOR E. B., *Die Kulturwissenschaft*, in R. KÖNIG-A. SCHMALFUSS (a cura di), *Kulturanthropologie*, Econ, 1972, 51-52
- URBINATI N.- RAGAZZONI D., *La vera Seconda Repubblica*, Milano, 2016
- URBINATI N., *Costituzione italiana: Art. 1*, Roma, 2017
- URBINATI N., *Democrazia rappresentativa. Sovranità e controllo dei poteri*, Roma, 2008
- VALENTI V., *Diritto alla pensione e questione intergenerazionale: modello costituzionale e decisioni politiche*, Torino, 2013

- VALERO M., *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 *dirittoeconomi.it.*, 2 febbraio 2020
- VARGA C., *The Preamble: a Question of Jurisprudence*, in *Acta Juridica Academiae Scientiarum Hungaricae*, n. 13, 1971, 101-128.
- VIRGA P., *Il Partito nell'ordinamento giuridico*, Milano, 1948
- VOSSLER O., *L'idea di nazione dal Rousseau al Ranke*, Firenze, 1937
- WENZEL N., *Group rights*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2011.
- ZAGREBELSKY G., *Diritti per forza*, Torino, 2017
- ZAGREBELSKY G., *Fondata sul lavoro. La solitudine dell'articolo 1*, Torino, 2013
- ZAGREBELSKY G., *Il diritto mite*, Torino, 1992
- ZAGREBELSKY G., *La "costituzionalizzazione" dell'ordinamento italiano*, in *Ragion pratica*, 11, 1998
- ZAGREBELSKY G., *Le immunità parlamentari: natura e limiti di una garanzia costituzionale*, Torino, 1979, 76
- ZAGREBELSKY G., *Nel nome dei figli. Se il diritto ha il dovere di pensare al futuro*, in *La Repubblica*, 2 dicembre 2011
- ZANGHÌ C., *La tutela internazionale dei diritti umani*, Torino, 2006.
- ZANON N., *I rapporti tra la Corte costituzionale e il legislatore alla luce di alcune recenti tendenze giurisprudenziali*, in *federalismi.it*, 3, 2021
- ZANON N., *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, 1991
- ZARRO M., *L'evoluzione del dibattito sulla Drittwirkung tra Italia e Germania*, in *Rassegna di diritto civile*, III, 2017, 997 ss.