



Rivista N°: 3/2021
DATA PUBBLICAZIONE: 23/06/2021

AUTORE: Giacomo Palombino*

LA SOLIDARIETÀ TRA LE GENERAZIONI NELLA CARTA DI NIZZA

Sommario: 1. I termini della questione. – 2. La traiettoria dell'ellisse: solidarietà, comunità, generazioni future. – 3. La Carta di Nizza e le responsabilità nei confronti delle future generazioni: la radice di una convivenza (anche) "atemporale". – 4. La solidarietà tra generazioni e il carattere "impermeabile" dei criteri della sostenibilità. – 5. «Un futuro di pace fondato su valori comuni»: il valore interpretativo del Preambolo della Carta. – 6. Sulla riconducibilità delle responsabilità e dei doveri nei confronti delle future generazioni nel perimetro dell'abuso di diritto. – 7. La responsabilità nei confronti del futuro e l'abuso del diritto costituzionale. – 8. Alcune riflessioni conclusive: la patologia del "presentismo" e il ruolo della Corte costituzionale.

1. I termini della questione

Il principio di solidarietà rappresenta, come è noto, una delle colonne portanti del costituzionalismo moderno e della forma di Stato democratica¹, anche in considerazione del fatto che lo stesso costituisce l'epicentro dell'intera riflessione costituzionalistica sulla tutela dei diritti². 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 democratiche³ ed è quindi un imprescindibile sostegno della "convivenza" all'interno delle stesse⁴.

* Dottorando di ricerca in "Il diritto dei servizi nell'ordinamento italiano ed europeo" presso l'Università degli Studi di Napoli Parthenope e dottorando di ricerca in Scienze giuridiche presso l'Università di Granada.

¹ 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, Zanichelli, Foro. It., 1975, 50-119.

² Cfr. N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Torino, Einaudi, 2014; G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Torino, Einaudi, 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, Giuffrè, 1970, 65-82.

³ 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

È proprio il concetto di “convivenza”, a ben vedere, a rappresentare un elemento di criticità relativamente alle più recenti riflessioni sulle dinamiche che discendono dalla sfera applicativa del principio di solidarietà. 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”⁵ dei diritti, nel senso che, se alla titolarità di un diritto corrisponde l’adempimento di un dovere, è inevitabile che chi ancora non esiste, non potendo (ancora) farsi carico di alcun obbligo, rischi (specularmente) di non essere considerato meritevole di garanzie.

Ad oggi, tuttavia, la dottrina sembra aver superato questa impostazione. Nonostante continuo a registrarsi opinioni non sempre concordi, si rinvengono numerosi studi che, partendo proprio dall’idea in base alla quale diritti e doveri non vivano in un rapporto di indissolubile reciprocità, dimostrano come il principio di solidarietà possa leggersi anche in una declinazione intra- e inter-generazionale⁶.

Questo orientamento trova piena cittadinanza nella Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, nel cui Preambolo si legge che «il godimento» dei diritti sanciti al suo interno «fa sorgere responsabilità e doveri nei confronti degli altri come pure della comunità umana e delle generazioni future».

Partendo da questa disposizione, il contributo si propone di riflettere sulla possibilità di ricondurre le responsabilità e i doveri nei confronti di chi ancora non esiste nell’alveo del divieto dell’abuso di diritto, indagando, altresì, come la declinazione che di quest’ultimo trova cittadinanza nell’art. 54 della Carta di Nizza, mirando alla “manutenzione” dei diritti fondamentali, rivolga le sue garanzie alle generazioni future. Da qui, tracciato il perimetro dello schema di responsabilità cui potrebbe ricondursi la tutela dei «diritti di domani»⁷, si rifletterà, da un lato, su chi possa considerarsi chiamato a rispondere di tale responsabilità e, dall’altro lato, chi possa farla valere e così fornire una forma di garanzia alle generazioni future.

2. La traiettoria dell’ellisse: solidarietà, comunità, generazioni future

Tra le immagini più suggestive elaborate al fine di descrivere il contenuto del principio di solidarietà, rientra, senza alcun dubbio, quella dell’ellisse. Autorevole dottrina, rileggendo

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.

⁴ In generale, v. S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un’utopia necessaria*, Roma-Bari, Laterza, 2014.

⁵ Sul punto, si rinvia al paragrafo 3.

⁶ In generale, si rinvia a R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, Franco Angeli, 2008; cfr. anche R. BIFULCO-A. D’ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, Jovene, 2008.

⁷ 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, Giappichelli, 1994, 551.

l'art. 2 della Costituzione italiana, ricorre proprio alla traiettoria dell'ellisse per descrivere la tensione tra i diritti come un continuo trasferimento delle garanzie costituzionali da un fuoco all'altro della figura geometrica adottata a modello. Se un estremo, infatti, è abitato dall'individuo, inteso come singolo e libero, l'altro estremo è occupato dal suo simile, altrettanto libero, e dalla comunità intera, espressione di interessi generali e comunque centro di imputazione di situazioni giuridiche diffuse⁸.

Proseguendo nella suggestione di questa immagine, può allora affermarsi che la solidarietà disegni una delle irrinunciabili orbite che lo Stato costituzionale deve percorrere al fine non solo di conservare intatte (e inalterate) le garanzie che lo contraddistinguono, ma anche nella prospettiva di riformulare continuamente la direzione delle sue tutele, sulla base del bilanciamento e dunque delle concrete dinamiche che segnano la vita di un ordinamento. Il principio di solidarietà, invero, orienta la bussola della convivenza, facendo sì che il gruppo di individui cui l'ordinamento giuridico dirige le sue regole possa definirsi comunità e agire in quanto comunità⁹.

Nel perimetro tracciato da queste osservazioni di carattere generale, sembrano potersi ricondurre tutte le declinazioni della solidarietà. Come è noto, la Costituzione italiana configura tale principio (s)componendolo in una dimensione tripartita, ovvero definendo la solidarietà come economica, politica e sociale. In questa direzione, è noto anche come il corso della storia repubblicana abbia determinato l'esigenza di ricorrere alla solidarietà (combinando, tra l'altro, le sue tre dimensioni) per far fronte ad eventi di natura strettamente "umana" (si pensi al terrorismo, interno e internazionale¹⁰), o, per così dire, "accidentale" (come nel caso dell'emergenza epidemiologica¹¹).

Quanto osservato facendo riferimento alla Costituzione italiana, può essere riproposto anche a livello europeo. È opportuno, tuttavia, precisare che se da un lato il diritto dell'Unione assorbe, in un certo senso, tutte le declinazioni accolte o sperimentate sul piano interno, il processo di integrazione, dal canto suo, obbliga ad una rilettura del principio di solidarietà, o quantomeno ad una sua "contestualizzazione"¹².

Si rifletta, per esempio, sulla promozione della solidarietà tra gli Stati membri. Per quanto, infatti, la solidarietà tra Nazioni non sia un concetto estraneo alle Costituzioni euro-

⁸ Cfr. M. FIORAVANTI, *Costituzione italiana: Art. 2*, Roma, Carocci, 2018, p. 32. Sul punto, si veda anche ID, *Il Cerchio e l'ellisse: i fondamenti dello Stato costituzionale*, Bari-Roma, Laterza, 2020.

⁹ Cfr. G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, cit., 13; cfr. R. BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1992.

¹⁰ In generale, cfr. G. DE MINICO, *Costituzione. Emergenza e terrorismo*, Napoli, Jovene, 2016; sul punto, si consenta un rinvio anche a G. PALOMBINO, *Lupi solitari, libertà di informazione e pubblica sicurezza: quale bilanciamento nella lotta al terrorismo internazionale?*, in *Diritto penale e processo*, 4/2019, 561 ss.

¹¹ La dottrina si è ampiamente occupata del tema della limitazione dei diritti fondamentali in virtù dell'emergenza epidemiologica. Qui si rinvia a S. STAIANO (a cura di), *Nel ventesimo anno del terzo millennio al cospetto della pandemia da Covid-19*, Napoli, Editoriale scientifica, 2020; cfr. S. STAIANO, *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2020; cfr. M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2020.

¹² In generale, v. F. BALAGUER CALLEJÓN, *La subsidiariedad en la Unión Europea*, in *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n. 31, 2019; cfr. J. F. SÁNCHEZ BARRILAO, *Derecho europeo y globalización: mitos y retos en la construcción del Derecho constitucional europeo*, in *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n. 12, 2009.

pee¹³, dalla nozione che si legge nei Trattati dell'Unione e nella Carta di Nizza discendono conseguenze giuridiche del tutto (anche se ormai non più) nuove. In questa prospettiva, basti pensare alla clausola di solidarietà contenuta nell'art. 222 del TFUE, nonché all'estrema attualità del dibattito sulla sua effettiva (e repentina) applicazione¹⁴.

Sotto una nuova luce, inoltre, deve essere letto anche il concetto di solidarietà «tra i popoli». Se in linea del tutto generica, infatti, anche quest'ultimo rintraccia una sua dimensione nelle Costituzioni degli Stati che aderiscono all'Unione¹⁵, tale declinazione della solidarietà sembra rivolgersi ad un diverso, o comunque più specifico, orizzonte, quello dell'integrazione europea¹⁶. Pur non potendosi parlare, infatti, di un popolo europeo, la solidarietà tra i popoli europei, fondata sulla condivisione di valori e tradizioni costituzionali comuni, aiuta nella definizione di una identità europea e nella configurazione di una comunità europea¹⁷; una comunità, appunto, «unita nella diversità»¹⁸, e quindi solidale nella promozione di tutte le ramificazioni che compongono il processo di integrazione.

Ed è proprio nella sfera della solidarietà tra i popoli che sembra collocarsi una declinazione del tutto nuova (nel senso che è estranea, almeno sul piano testuale, a molte Costituzioni europee¹⁹) del principio in parola, e cioè la solidarietà tra le generazioni. È già stato evidenziato come la Carta di Nizza dichiari che il godimento dei diritti sanciti al suo interno «fa sorgere responsabilità e doveri nei confronti (...) delle generazioni future». Tali responsabilità e doveri, invero, sembrano potersi ricondurre al principio di solidarietà considerato che 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». In linea del tutto teorica, però, questa declinazione del principio di solidarietà è idonea ad innescare un «cortocircuito» in capo all'interprete. Se è vero, infatti, che sul tappeto della solidarietà si distendono le reti della convivenza, ovvero si attivano i meccanismi che consentono ad una comunità di definirsi tale, ci si domanda sulla base di quali criteri

¹³ È noto, per esempio, come solidarietà tra Nazioni rappresenti il contenuto di uno dei principi fondamentali della Costituzione repubblicana, e cioè dell'art. 11, al quale si è fatto originariamente ricorso proprio per «ammettere» l'Italia al progetto europeo. Sul punto, si rinvia a L. BONANATE, *Costituzione italiana: articolo 11*, Roma, Carocci, 2018.

¹⁴ Qui si allude al dibattito sorto durante la prima ondata della pandemia da Covid-19 e all'aiuto dell'Unione europea ai paesi, in quel momento, più colpiti. Per una riflessione, in generale, sul ruolo dell'Europa nel contesto pandemico, si rinvia a A. M. POGGI, *Dove va l'Europa al tempo del Covid 19: riflessioni in tema di territorio dell'UE*, in *Federalismi.it*, n. 19, 2020, in particolare 447 ss.

¹⁵ Si veda ancora l'art. 11 della Costituzione italiana e l'impegno a garantire la pace tra le Nazioni.

¹⁶ Cfr. P. BILANCIA, *The Dynamics of the European Integration and the Impact on the National Constitutional Law*, Milano, Giuffrè, 2012.

¹⁷ Cfr. P. HÄBERLE, *La cittadinanza come tema di una dottrina europea della Costituzione*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1997, 19-35; cfr. J. F. SÁNCHEZ BARRILAO, *Tra identità: il futuro dell'integrazione europea nel contesto globale*, in *Nomos*, n. 2, 2018; cfr. G. FERRAIUOLO, *Transizione e persistenza. Note su Stato-nazione e processo di integrazione europea*, in *Federalismi.it*, n. 31, 2020, 9.

¹⁸ Così recita, come noto, il motto dell'Unione europea. Cfr. M. CARTABIA, «Unità nella diversità»: il rapporto tra Costituzione europea e le Costituzioni nazionali, in *Il Dir. Un. Eur.*, n. 3, 2005, 583 ss.

¹⁹ Vi sono delle eccezioni, come quelle rappresentate dalla Costituzione polacca del 1997, la quale dichiara l'impegno della Repubblica a trasmettere alle generazioni future il patrimonio della Nazione, e della Costituzione estone del 1992, che sancisce l'obbligo di raggiungere un «esito sociale e benefici comuni per le generazioni future».

il principio in oggetto dovrebbe (o potrebbe) determinare l'assunzione di responsabilità nei confronti di chi "ancora" non esiste (e quindi né "convive", né fa parte della comunità). Detto altrimenti, ci si domanda perché i diritti delle generazioni future (ammesso, come da taluno sottolineato, che si possa parlare di diritti²⁰) debbano rappresentare una tappa dell'orbita disegnata dalla solidarietà, e dunque costituire un limite al godimento dei diritti di chi "già" esiste.

3. La Carta di Nizza e le responsabilità nei confronti delle future generazioni: la radice di una convivenza (anche) "atemporale"

«Perché dovrei preoccuparmi delle future generazioni? Che cosa hanno fatto loro per me?». In questa celebre battuta attribuita a Groucho Marx, sembrano cogliersi tutte le criticità che riguardano la configurazione della solidarietà tra generazioni. A pensarci bene, in effetti, i dubbi che sorgono rispetto alla tutela dei «diritti di domani»²¹ si sedimentano, in parte, intorno alla non configurabilità di un rapporto tra chi esiste e chi "ancora" non esiste, e nell'impossibilità, dunque, di immaginare l'esistenza di una (presunta) reciprocità tra il godimento dei diritti e l'adempimento dei doveri. La qualificazione del diritto soggettivo quale situazione funzionale all'adempimento del dovere, infatti, non si presta affatto alla costruzione di un principio di solidarietà tra le generazioni, considerata la totale impossibilità di quelle future di adempiere ad alcun tipo di dovere (prima ancora che riflettere sulla possibilità di considerarle titolari di diritti soggettivi²²).

La Carta di Nizza, tuttavia, sembra superare (o comunque dare impulso alla necessità di superare) un'impostazione di questo tipo. Nel Preambolo, infatti, si parla espressamente di «doveri» e «responsabilità» nei confronti delle generazioni future, ciò sostanziandosi in una formula di «giustizia»²³ che, pur non traducendosi nella compressione di un diritto in funzione dell'attualità di un interesse o diritto "in concreto" prevalente, obbliga a tenere conto (anche) di chi, pur non esistendo "ancora", esisterà. Il futuro, in questo senso, non deve essere trattato alla stregua di qualcosa di estraneo, ma, nella comunità così come nella famiglia²⁴, quale naturale (ovvero inevitabile o comunque auspicabile) continuazione "di sé".

²⁰ Su questo tema, è stato affermato come i diritti delle generazioni future non andrebbero collocati nel novero dei tradizionali diritti individuali, appartenendo, altresì, alla categoria dei c.d. *group rights*, da interpretare alla stregua di «diritti generazionali». Per percorrere questa direzione, 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». Cit. R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, cit., 51. Sul tema dei *group rights*, v. N. WENZEL, *Group rights*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2011.

²¹ Cit. C. PINELLI, *Diritti costituzionali condizionati*, cit., 551.

²² Sul punto, 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*, cit., 72.

²³ Sul punto, cfr. J. Rawls, *A theory of justice*, trad. it. *Una teoria della giustizia*, Milano, Feltrinelli, 1982, 245-246.

²⁴ Ci si riferisce al testamento, 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

Proprio per questo motivo, risulta indispensabile “sganciarsi” dall’idea in base alla quale il principio di solidarietà ponga diritti e doveri in un rapporto di indissolubile reciprocità; in altri termini, bisogna andare oltre l’idea che il costituzionalismo sancisca dei «diritti funzionali», che non si sostanziano in altro che nel «diritto di fare i propri doveri»²⁵. Il dovere, 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»²⁶. Non è un caso, d’altronde, che la Carta di Nizza ponga le generazioni future accanto alla «comunità umana» nel suo complesso, proprio a dimostrazione del fatto che i doveri e le responsabilità che richiama sono da considerarsi “incondizionati”, cioè del tutto estranei ad una loro “funzionalizzazione”.

Quanto osservato permette di accedere a quella che è stata definita la «irrelevanza» del fattore temporale²⁷, la quale può essere misurata sotto molteplici punti di vista strettamente collegati tra loro: ciò vale, appunto, rispetto ai doveri e alle responsabilità nei confronti delle generazioni future; vale, per esempio, in merito alla effettiva concretizzazione (nonché al concreto accertamento) di un danno in capo alle stesse; ma soprattutto vale (e ciò sembra sintetizzare tutti i possibili profili della “irrelevanza” del tempo) per quanto riguarda la comunità di individui a cui ci si rivolge. È in questo senso, quindi, che, al momento di evidenziare come dal godimento dei diritti fondamentali discendano responsabilità e doveri nei confronti di chi verrà “dopo”, la Carta sembra rivolgere le sue garanzie ad una comunità non definita temporalmente.

4. La solidarietà tra generazioni e il carattere “impermeabile” dei criteri della sostenibilità

testamento o 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, Giuffrè, 2005.

²⁵ Cit. G. ZAGREBLESKY, *Diritti per forza*, Torino, Einaudi, 2017, 94.

²⁶ 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».

²⁷ Come si apprende da R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, cit., p. 47, il riferimento è al principio di irrilevanza del fattore temporale teorizzato da J. 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, Laterza, 1995.

Le responsabilità e i doveri nei confronti delle future generazioni cui fa riferimento la Carta di Nizza rintracciano una più specifica declinazione nel principio di sostenibilità²⁸. Quest'ultimo, da doversi considerare un vero e proprio corollario di quello di solidarietà²⁹, è quel principio in base al quale il ricorso alle risorse disponibili debba avvenire, o comunque essere programmato, in modo tale da non compromettere la possibilità delle generazioni future di godere e usufruire di quelle stesse risorse³⁰. In realtà, avendo riguardo alla formulazione della Carta, vuole qui provarsi a ragionare sul contenuto del principio in parola seguendo due diversi binari, suggeriti dalle alternative collocazioni che, nel tessuto del testo, si rinvengono della nozione di sostenibilità; e cioè, più nello specifico, l'una riconducibile all'articolato normativo e l'altra, ancora una volta, al Preambolo.

Per quanto riguarda l'articolato normativo, la Carta di Nizza sembra aver pienamente assorbito (così come più in generale l'ordinamento europeo e, per osmosi, gli ordinamenti degli Stati membri) quella nozione di sostenibilità che, a partire dagli anni Settanta, ha trovato sempre maggiore spazio all'interno del vocabolario giuridico grazie alla elaborazione che ne è stata data dal diritto internazionale³¹. Più nello specifico, ci si riferisce al dato in base al quale uno spazio privilegiato nella costruzione di questo principio sia stato tradizionalmente riconosciuto alla salvaguardia dell'ambiente, motivo per cui la costruzione di un'adeguata tutela di quest'ultimo si è andata sviluppando in maniera parallela con la riflessione sulla tutela delle generazioni future³².

La Carta di Nizza si inserisce perfettamente nella direzione di questa costruzione parallela, considerato che, a differenza di antecedenti Carte dedicate alla tutela dei diritti fondamentali³³, nonché di molteplici Costituzioni contemporanee³⁴, declina il principio dello svi-

²⁸ Cfr. U. BEYERLIN, Sustainable development, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2013.

²⁹ 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.

³⁰ Nel report del 1987 redatto dalla c.d. Commissione Brundtland, intitolato *Our Common Future*, si legge che per sviluppo sostenibile debba intendersi «development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs». Sul punto, si legga anche E. Brown Weiss, *Intergenerational equity*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2013, dove si afferma che «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».

³¹ Si rinvia, in particolare, alla Dichiarazione di Stoccolma del 1972 e a quella di Rio del 1992.

³² Cfr. P. BIRNIE-A. BOYLE, *International Law and the Environment*, Oxford, Oxford University Press, 2002; 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, United Nations University, 1992, 244-312; cfr. E. BROWN WEISS, *Our rights and obligations to future generations for the environment*, in *American journal of international law*, vol. 84, 1990.

³³ La Corte Edu ha comunque dato alla salvaguardia dell'ambiente una dimensione all'interno della CEDU. Sul punto, v. E. RUOZZI, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani*, Napoli, Jovene, 2011. Si consenta un rinvio anche a G. PALOMBINO, *El medioambiente en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos: la imparcialidad generacional en la perspectiva del constitucionalismo multinivel*, in *Anales de Derecho de la Universidad de Murcia*, Numero speciale: *El TEDH en su sesenta aniversario*.

luppo sostenibile proprio in materia di tutela dell'ambiente, collocandolo, inoltre, nel Capo dedicato alla solidarietà, a dimostrazione della stretta correlazione che esiste tra i due concetti. In particolare, all'art. 37 si legge che «un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile»³⁵.

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 conservazione³⁶.

Ed è proprio sulla base del concetto di "conservazione" che la salvaguardia dell'ambiente sembra vivere una inevitabile tensione verso l'avvenire, considerato che i suoi effetti benefici potranno misurarsi principalmente nel futuro e dunque a vantaggio di chi lo vivrà (ma non solo)³⁷. Senza considerare, inoltre, che la riflessione sulla tutela dell'ambiente sembra prestarsi meglio alle difficoltà di carattere interpretativo espresse dal c.d. "paradosso di Parfit", quelle legate alla "inesperienza" del futuro, laddove la "presunzione" di recare benefici alle generazioni future, di cui non si conoscono pretese ed esigenze, potrebbe (para-

sario, 2020, dove si tenta di intercettare la possibilità di configurare una forma di tutela del futuro nella giurisprudenza della Corte Edu in materia di ambiente.

³⁴ È noto come non vi siano richiami espressi alla salvaguardia dell'ambiente nella formulazione originaria della Costituzione italiana del 1948. Tuttavia, la materia ha rintracciato una sua dimensione costituzionale, sia tramite la giurisprudenza della Corte costituzionale, e sul punto si rinvia a R. NEVOLA (a cura di), *La tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale*, consultabile in www.cortecostituzionale.it, sia grazie alla revisione del 2001, tramite la quale la salvaguardia dell'ambiente e dell'ecosistema è stata ricompresa nell'alveo delle materie di competenza esclusiva dello Stato, art. 117, co. 2, lett. s).

³⁵ 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 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.

³⁶ In tema di ambiente e sviluppo sostenibile, si rinvia a S. STAIANO (a cura di), *Acqua. Bene pubblico, risorsa non riproducibile, fattore di sviluppo*, Napoli, Jovene, 2018; F. M. PALOMBINO, *Il diritto all'acqua. Una prospettiva internazionalistica*, Milano, Mondadori, 2017; B. BURGOS GARRIDO, *El derecho humano al agua*, in A. PÉREZ MIRAS-G. M. TERUEL LOZANO-E. C. RAFFIOTTA-M. P. IADICICCO (a cura di), C. MONTESINOS PADILLA (coord.), *Setenta años de Constitución Italiana y cuarenta años de Constitución Española*, Volumen II: *Derechos fundamentales*, Madrid, BOE, CEPC, 2020, 471 ss..

³⁷ Rispetto a questa considerazione, a titolo esemplificativo, nonché in linea del tutto generica, si pensi al ricorso irrazionale alle risorse energetiche non rinnovabili, sfruttamento che determina (o comunque sembra determinare) benefici in capo alle generazioni presenti ma trasferisce svantaggi a quelle future. In questo caso, appunto, misure volte a "razionalizzare" le tecniche di sfruttamento dell'ambiente ne determinano anche la sostenibilità, ovvero ne riducono, appunto, l'impatto negativo sui tempi avvenire.

dossalmente, appunto) comprometterne l'esistenza³⁸. Il "bene" ambiente³⁹, per le sue caratteristiche, permette di individuare un insieme di esigenze e pretese minime che, almeno in via teorica, non possono che riguardare l'essere umano in generale; e ciò in quanto le misure dirette alla sua salvaguardia permettono di adottare scelte e assumere comportamenti che, sin da oggi, si dimostrano idonei a recare benefici in capo a chi ancora non esiste⁴⁰.

Tuttavia, ferma restando la stretta connessione che lo lega alla tutela dell'ambiente, il principio dello sviluppo sostenibile sembra ormai assumere una portata più ampia, ovvero essere destinato a trovare una sua autonoma dimensione all'interno delle generali dinamiche che caratterizzano l'ordinamento giuridico. Ciò è anche la conseguenza del fatto che, essendo assorbiti dall'Unione europea quale uno degli obiettivi prioritari delle sue politiche, i criteri della sostenibilità possono considerarsi la sintesi di più elementi e quindi richiedere un'integrazione (e, in un certo senso, un'armonizzazione) di fattori, oltre che ambientali, anche economici e sociali.

In questo senso, la sostenibilità finisce con l'assorbire il riflesso del carattere, per così dire, "sistemico" del principio di solidarietà, nel senso che l'indagine circa la sua effettiva portata non può essere svolta per compartimenti stagni, ma richiede, al contrario, una visione d'insieme. È proprio ad una visione d'insieme, infatti, che sembra rivolgersi la solidarietà, soprattutto se si tiene conto della sua "capacità" di conciliare interessi totalmente distinti, talvolta contrapposti, e, così facendo, promuovere la pacifica convivenza e dunque la conformazione di una comunità, che di per sé rappresenta un "insieme" di più elementi⁴¹.

È per questi motivi che la Carta di Nizza, mentre all'art. 37 offre una specifica declinazione della sostenibilità, all'interno del Preambolo la richiama in termini più ampi, sottolineando come la sua portata non possa circoscriversi alle sole criticità attinenti allo sfruttamento delle risorse naturali. Bisogna, al contrario, accedere ad una configurazione "neutra" del concetto di "risorsa", e ciò in quanto il ricorso ai criteri della sostenibilità è da considerarsi necessario ogniqualvolta la programmazione di un ricorso alle risorse disponibili, di qualsiasi natura esse siano, si presenti potenzialmente idoneo, nel lungo periodo, a trasferire un danno in capo a chi ancora non esiste⁴².

In questa direzione, e sempre sulla scorta del processo di integrazione europea⁴³, la riflessione sulle responsabilità nei confronti delle generazioni future ha avuto luogo, negli ultimi anni, anche in materia di bilancio, ovvero si è andata articolando avendo riguardo alla

³⁸ Cfr. D. PARFIT, *Reasons and persons*, New York, Oxford University Press, 1984, dove l'A. ammette di non essere riuscito a rintracciare una teoria "X" utile ad ammettere la responsabilità morale della generazione vivente nei confronti delle generazioni future. L'A. auspica, però, che altri dopo di lui sarebbero riusciti nell'intento.

³⁹ Sulla configurazione del "bene" ambiente, si rinvia a B. CARAVITA-A. MORRONE, *Ambiente e Costituzione*, in B. CARAVITA-L. CASSETTI-A. MORRONE (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Bologna, Il Mulino, 2016. P. 17 ss..

⁴⁰ Su questo aspetto, cfr. D. F. THOMPSON, *Representing future generations: political presentism and democratic trusteeship*, in *Critical review of international and political philosophy*, 2010, p. 17.

⁴¹ Cfr., in generale, R. BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, cit..

⁴² K. GINTHER, *Sustainable Development and Good Governance*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1995.

⁴³ M. CARTABIA, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Milano, Giuffè, 1993.

eccessiva produzione di debito pubblico e al suo trasferimento nei tempi avvenire⁴⁴. Il costo di un deficit eccessivo, infatti, è destinato a pesare in capo a chi sarà chiamato, un giorno, a pagare il debito contratto, ciò andando a discapito delle generali opportunità di crescita delle future generazioni, nonché della loro possibilità di poter esercitare il complesso dei diritti a prestazione che lo Stato sociale è chiamato ad erogare⁴⁵.

Riflettendo ancora sulla “neutralità” che deve caratterizzare l’indagine, accanto ad una configurazione delle risorse disponibili in senso economico, si rifletta anche sulla materia della cultura e sulla applicabilità alla stessa dei criteri della sostenibilità. E ciò in una duplice prospettiva: da un lato, 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»⁴⁶ delle comunità che le hanno precedute⁴⁷; dall’altro lato, intercettando la stretta connessione che esiste tra promozione della cultura e tutela del diritto allo studio⁴⁸, su come nelle politiche in materia di istruzione possa registrarsi un livello, più o meno alto, di preoccupazione verso le generazioni future⁴⁹. Più nello specifico, indici rilevanti di tale forma di tutela sono l’intervento economico programmato per consentire un ampio accesso a tutti i livelli di istruzione e l’inclusività del sistema scolastico, universitario e, in generale, formativo che ne consegue⁵⁰.

Ebbene, sottolineando come siano molteplici gli ambiti normativi e di ricerca in cui trova (o può trovare) specifiche declinazioni la riflessione sulla tutela delle generazioni futu-

⁴⁴ «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, 1. Cfr. M. LUCIANI, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in R. BIFULCO-A. D’ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro*, cit., 423-441.

⁴⁵ Sul punto, cfr. F. BALAGUER CALLEJÓN, *La dimensione costituzionale dello Stato sociale di Diritto*, in *Studi in onore di Francesco Gabriele*, Bari, Cacucci, 2016, 14-15. In materia, cfr. anche A. NAPOLITANO, *Economia sociale di mercato e tutela dei diritti: servizi essenziali e forme di gestione*, Torino, Giappichelli, 2019, 65 ss..

⁴⁶ Si rinvia al testo dell’art. 2 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

⁴⁷ Cfr. P. BILANCIA (a cura di), *La valorizzazione dei beni culturali tra pubblico e privato. Studio dei modelli di gestione integrata*, Milano, Franco Angeli, 2005; A. PAPA, *Strumenti e procedimenti della valorizzazione del patrimonio culturale. Ruolo dei livelli di governo e promozione delle identità*, Napoli, Editoriale scientifica, 2006; M. FRIGO, *La protezione dei beni culturali nel diritto internazionale*, Milano, Giuffrè, 1986; P. HÄBERLE, *Per una dottrina della costituzione come scienza della cultura*, Roma, Carocci, 2001. Sul punto, si legga anche Z. SMALL, *The Smithsonian Is Collecting Objects From the Capitol Siege*, in *The New York Times*, consultato l’8 gennaio 2021, dove si racconta la scelta del Museo nazionale di storia Americana di raccogliere ed esporre gli oggetti abbandonati durante la manifestazione al Campidoglio del 6 gennaio 2021 al fine di «aiutare le future generazioni a ricordare». <https://www.nytimes.com/2021/01/08/arts/design/smithsonian-capitol-artifacts.html?searchResultPosition=1>.

⁴⁸ Cfr. G. M. FLICK, *L’art. 9 della Costituzione: dall’economia di cultura all’economia della cultura. Una testimonianza del passato, una risorsa per il futuro*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2015; M. ANIS, *Cultura e politica. Il modello costituzionale*, Padova, CEDAM, 1991; T. MONTANARI, *Costituzione italiana: articolo 9*, Roma, Carocci, 2018.

⁴⁹ In generale, v. V. CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione italiana*, *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, 271 ss.

⁵⁰ J. M. PUASCHUNDER (a cura di), *Intergenerational responsibility in the 21st century*, Wilmington, Vernon press, 2018.

re⁵¹, vuole sostenersi come il principio di sostenibilità dimostri una natura, per così dire, “impermeabile”. I criteri che lo caratterizzano, infatti, sembrano chiamati ad ispirare la generale architettura degli ordinamenti giuridici, proprio nella prospettiva di dimostrare come la comunità cui questi ultimi rivolgono l’efficacia dei loro strumenti (e i relativi effetti, di qualsiasi “segno”) si rivolgono ad una comunità composta non solo da chi già esiste, ma anche da chi, necessariamente, esisterà.

5. «Un futuro di pace fondato su valori comuni»: il valore interpretativo del Preambolo della Carta

Ci si domanda, a questo punto, se il carattere impermeabile della sostenibilità possa rintracciare una sua giustificazione (e, in un certo senso, una sua “conferma”) nel richiamo del Preambolo della Carta di Nizza alle responsabilità e ai doveri nei confronti delle generazioni future. La questione, in altre parole, è se la funzione, per così dire, “sistemica” dello sviluppo sostenibile si traduca nella portata giuridica (ammesso che ci sia) di tali responsabilità e doveri. Se da un lato, infatti, una disposizione dai confini tanto ampi come quella contenuta nel Preambolo sembra destinata ad assumere le vesti di una mera dichiarazione di principio, dall’altro lato si rinvengono 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

⁵¹ Sul punto, si rilevi come una riflessione sulla responsabilità intergenerazionale sia andata formandosi, solo per fare degli esempi, anche in campo medico, biologico, tecnologico e bio-tecnologico. Cfr. R. Manfrellotti, «*Deorum manium iura sancta sunt*». I c.d. diritti delle generazioni future (e di quelle passate) nell’esperienza giuridica italiana: il caso della disciplina della V.R.A. in materia di biotecnologie, in R. BIFULCO-A. D’ALLOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro*, cit., 615 ss.. In 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; 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*, n. 2, 2019. In merito a quest’ultimo aspetto, vuole qui segnalarsi come lo sviluppo sempre più significativo dell’IA non possa che far sorgere l’esigenza di riflettere sulla futura conformazione della società e sull’impatto (di qualsiasi “segno”) che la tecnologia avrà sull’esistenza delle generazioni future.

produrre effetti vincolanti, non (o almeno non direttamente) in capo alle parti, bensì in capo all'interprete⁵². 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 internazionali, funzione espressamente riconosciuta, tra l'altro, dalla Convenzione di Vienna del 1969⁵³ sul diritto dei trattati nell'ambito del c.d. criterio sistematico⁵⁴.

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 disposto⁵⁵. Ciò sembra dimostrato proprio 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 garanzie⁵⁶.

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.

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 prin-

⁵² Cfr. C. Varga, *The Preamble: a Question of Jurisprudence*, in *Acta Juridica Academiae Scientiarum Hungaricae*, n. 13, 1971, 101-128.

⁵³ 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».

⁵⁴ Sul punto, si rinvia a F. M. PALOMBINO, *Introduzione al diritto internazionale*, Bari-Roma, Laterza, 2019, 98.

⁵⁵ In generale, cfr. P. HÄBERLE, *Präambeln im Text und Kontext von Verfassungen*, in J. LISTL-H. SCHAMBECK (cur.), *Demokratie in Anfechtung und Bewahrung: Festschrift für Johannes Broermann*, Berlin, Duncker&Humblot, 1982, 211-249.

⁵⁶ In materia, cfr. J. TAJADURA TEJADA, *Funzioni e valore dei preamboli costituzionali*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2003, 509.

cipio della solidarietà inter-generazionale accompagni, prima ancora che l'attuazione della Carta, la sua stessa adozione. Se è vero che, in linea del tutto generica, una norma rivolge (quasi⁵⁷) sempre la sua efficacia al futuro⁵⁸, producendo i suoi effetti a partire dalla sua emanazione "in poi"⁵⁹, 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, coscienti 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, solidarietà⁶⁰.

6. Sulla riconducibilità delle responsabilità e dei doveri nei confronti delle future generazioni nel perimetro dell'abuso di diritto

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, sembra delinarsi 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.

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» rico-

⁵⁷ M. AZPITARTE, *Cambiar el pasado. Posibilidades y límites de la ley retroactiva. Un intento de interpretación del artículo 9.3 de la Constitución*, Madrid, Tecnos, 2008.

⁵⁸ In generale, si rinvia a J. F. SÁNCHEZ BARRILAO, *De la ley al reglamento delegado. Deslegalización, acto delegado y transformaciones del sistema de fuentes*, Pamplona, Aranzadi, 2015; su questo tema, in generale, v. anche Cfr. F. BALAGUER CALLEJÓN (a cura di.), *Manual de Derecho Constitucional*, vol. I, Madrid, Tecnos, 2020, 82 ss.

⁵⁹ Sul punto, cfr. F. OST, *Le temps du droit*, Parigi, Odile Jacob, 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, Cedam, 1993.

⁶⁰ 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, Giappichelli, 2003, p. 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, Tecnos, 2020, 79 ss.

nosciuti 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 privati⁶¹.

Ciononostante, bisogna sottolineare come la nozione che di quest’ultima si rinviene nella Carta di Nizza, corrispondente a quella adottata anche da altri strumenti internazionali⁶², acquisisce un significato più ampio (e ciò non esclude che lo ricomprenda⁶³) 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 altrui⁶⁴.

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 mecca-

⁶¹ 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.

⁶² 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>.

⁶³ 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.

⁶⁴ 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..

nismi che garantiscono la “sopravvivenza” nel tempo del rispetto dei diritti fondamentali⁶⁵. 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 rispetto⁶⁶. Il divieto dell’abuso, dunque, impedendo che la Carta possa essere interpretata in modo tale da svilirne gli originari intenti, è diretto alla tutela (anche) delle generazioni che verranno⁶⁷.

7. La responsabilità nei confronti del futuro e l’abuso del diritto costituzionale

Inquadrata la declinazione di abuso accolta dall’art. 54 della Carta di Nizza e individuata la funzione che svolge a tutela delle generazioni future, è necessario porsi un’ulteriore domanda. Ci si chiede, cioè, chi sia (o chi possa essere) gravato dalle responsabilità e dai doveri nei confronti di chi ancora non esiste così come richiamati nel Preambolo e dunque chi possa considerarsi, almeno potenzialmente, chiamato a risponderne. In altre parole, la questione è chi sia responsabile delle generazioni future⁶⁸.

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 posto⁶⁹. Pertanto, se si accetta l’impostazione per cui il divieto di

⁶⁵ 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-making*, in *Intergenerational Justice Review*, n.1, 2017.

⁶⁶ 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.

⁶⁷ 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.

⁶⁸ V. L. SÓLYOM, *The rights of future generations, and representing them in the present*, in *Acta Juridica Hungarica*, n. 43, 2002, 135-143.

⁶⁹ 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;

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”⁷⁰.

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 Carta⁷¹. 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.

Ed è proprio riflettendo sulla giuridicità dell’atto che, almeno potenzialmente, potrebbe generare un impatto negativo sui tempi avvenire che si scorge una soluzione rispetto al quesito che qui rileva. In particolare, dalle singole declinazioni che si rinvergono della solidarietà tra generazioni, nonché, più nello specifico, dall’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 pubblico⁷²) e, nello specifico, dalla mancanza di strumenti posti a tutela di quei beni la cui corretta conservazione, per loro stessa natura, tramanda benefici a chi ancora non esiste (per esempio, l’ambiente⁷³).

Pertanto, se è vero che la tutela delle generazioni future si misura sulla corretta conservazione nel tempo dei valori e dei principi comuni agli Stati membri dell’Unione, e quindi sulla manutenzione della democrazia e dei diritti che la contraddistinguono, responsabili di ciò non possono che essere gli organi decisionali, sia a livello europeo che a livello nazionale⁷⁴. Solo, o comunque principalmente, in capo al decisore politico, infatti, 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 por-

⁷⁰ 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.

⁷¹ 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..

⁷² Si rinvia alla nota n. 95.

⁷³ Si rinvia alla nota n. 94.

⁷⁴ In generale, cfr. H. JONAS, *Das Prinzip Verantwortung. Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation*, Insel Verlag, Insel, Frankfurt-Main, 1979; cfr. ID., *Philosophische Untersuchungen und metaphysische Vermutungen*, Insel, Verlag, Frankfurt-Main, 1992.

re al centro della sua azione la persona⁷⁵. E ancora, stesso ragionamento vale per l'impegno a contribuire alla promozione di uno sviluppo equilibrato e sostenibile, e cioè tenendo conto delle responsabilità e dei doveri verso le generazioni future⁷⁶.

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»⁷⁷.

In questo senso, se è vero che il principio di sostenibilità sia da intendersi “impermeabile” a tutte le dinamiche dell'ordinamento e che quello di solidarietà, di conseguenza, sia ormai chiamato a dirigere le trame di una convivenza (anche) “atemporale”, gli organi di vertice degli ordinamenti, e nello specifico i legislatori nazionali, non possono che essere chiamati ad operare gravati da una responsabilità che si rivolge anche ai tempi avvenire. In questo senso, alcuni riflettono sulla possibilità di attribuire il carattere della sostenibilità allo stesso sistema democratico, ovvero affermare come, sulla base della nozione intra- e inter-generazionale del principio di solidarietà, 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 rappresentare⁷⁸. Ebbene, collocare queste riflessioni nell'ambito dell'abuso del diritto costituzionale permette di trattare la tutela delle generazioni future alla stregua di una questione di responsabilità, d'accordo con il termine richiamato dal preambolo della Carta di Nizza al momento di riferirsi a chi ancora non esiste⁷⁹.

8. Alcune riflessioni conclusive: la patologia del “presentismo” e il ruolo della Corte costituzionale

Dalla declinazione della categoria dell'abuso proposta nelle pagine precedenti appare possibile far discendere alcune riflessioni conclusive che tengano conto dell'assetto costituzionale italiano e, dunque, guardino al decisore politico e all'interprete nazionali. In tal senso,

⁷⁵ Cfr. J. C. TREMMEL, *A Theory of Intergenerational Justice*, Londra, Routledge, 2009.

⁷⁶ 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.

⁷⁷ G. SILVESTRI, *L'abuso del diritto nel diritto costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2016, 6.

⁷⁸ 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.

⁷⁹ 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.

se da un lato è evidente che i “ruoli” del decisore e dell’interprete sino ad ora richiamati godano di una loro traduzione a livello sovranazionale⁸⁰, non può non sottolinearsi, dall’altro lato, come la riflessione costituzionalistica sui principi di matrice europea e, nel caso di specie, su quelli che trovano cittadinanza nella Carta di Nizza, richieda anche di misurare l’avanzamento del processo di integrazione. In altre parole, sembra opportuno chiedersi se il principio della solidarietà tra le generazioni, nonché quello di sostenibilità, nel senso già individuato, rintraccino una loro dimensione nell’ordinamento interno; e cioè, da un lato, se il processo democratico si svolga, o comunque sia idoneo a svolgersi, nel rispetto della solidarietà inter-generazionale e, dall’altro lato, come accertare la responsabilità del decisore pubblico qualora ciò non avvenga⁸¹.

Rispetto alla prima questione, la domanda è se l’istituto della rappresentanza⁸² consenta di intendere il decisore pubblico quale espressione di un interesse che trascende la contingenza e lasci spazio, in un certo senso, ad una visione più ampia in merito alle sue scelte e ai relativi effetti, ovvero che tenga conto anche dell’avvenire⁸³. Sul punto, è interessante riflettere secondo una duplice prospettiva, una strettamente giuridica e un’altra, per così dire, di natura politica.

Da un punto di vista giuridico, la Costituzione italiana non esclude affatto che il rappresentante sia chiamato a, o comunque possa, operare tenendo conto di coloro che ancora non esistono. Anzi, quando dichiara che «ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione⁸⁴ ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato» sottolinea come, agendo in virtù di un interesse generale, le scelte del rappresentante politico debbano andare al di là (ovvero “più in là”) delle singole istanze espresse dal corpo elettorale⁸⁵. Pertanto, pur non essendoci un richiamo espresso alla responsabilità del rappresentante nei confronti delle generazioni future, non può certo dirsi che la stessa non goda di una sua copertura costituzionale, potendola teleologicamente collocare nelle disposizioni costituzionali dedicate alla rappresentanza⁸⁶.

⁸⁰ Si rinvia, in generale, alla manualistica di Diritto dell’Unione europea.

⁸¹ «L’uomo del futuro è rappresentato dal legislatore. E poiché il legislatore moderno non si accontenta di dare alle norme non scritte di comportamento la forma e la validità del diritto scritto ma vuole produrre nuovo diritto, ecco che crede nella forza propria della ragione umana di padroneggiare il futuro all’interno di confini ben determinati. Egli crede nel progresso sociale per mezzo del diritto (...) il legislatore sta sul terreno del presente, ma la sua opera riguarda il futuro e lo anticipa» cit. T. MARTINES, *Prime osservazioni sul tempo nel diritto costituzionale*, in AA.VV., *Scritti in onore di S. Pugliatti*, III, Milano, Giuffrè, 1978, 810.

⁸² In tema di rappresentanza, la bibliografia è particolarmente ampia. Su tutti, qui si rinvia, anche per la bibliografia ivi citata, ad A. PAPA, *La rappresentanza politica. Forme attuali di esercizio del potere*, Napoli, Editoriale scientifica, 1998.

⁸³ Cfr. R. BIFULCO, *Rappresentare chi non esiste (ancora)?*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere*, Torino, Giappichelli, 2006, 266-272.

⁸⁴ Cfr. cfr. V. CRISAFULLI-D. NOCILLA, *Nazione*, in *Enciclopedia del diritto*, XXVII, Milano, Giuffrè, 1977; C. DE FIORES, *Sulla rappresentazione della Nazione. Brevi note sul divieto di mandato imperativo*, in *Diritto e società*, n. 1, 2017, 19 ss.

⁸⁵ Sul tema, in generale, cfr. N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull’articolo 67 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1991; cfr. S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze, Firenze University Press, 2004.

⁸⁶ In generale, si rinvia a S. STAIANO, *La rappresentanza*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2017.

Quanto appena osservato sta a significare, tuttavia, che la cura dei tempi avvenire e la tutela di coloro che li vivranno finisce con il corrispondere ad una mera scelta politica, la quale non sempre coincide con la strada intrapresa dal rappresentante nel compimento del suo mandato. Ciò è la conseguenza (e qui si passa alla prospettiva, per così dire, politica) di un paradosso che, secondo alcuni, contraddistingue il sistema democratico ed è riconducibile al concetto di «presentismo»⁸⁷, termine con il quale si vuole evidenziare come la democrazia si caratterizzi per una inevitabile “parzialità” a favore del presente, 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 auspiccate *chances* di rielezione⁸⁸.

Quella che è stata definita una “patologia”, però, va comunque ricondotta all’alveo della ragionevolezza. Che il rappresentante politico rivolga la sua “preoccupazione” principalmente a ciò che “domanda” la 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 elettivo⁸⁹. 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).

Ci si chiede, allora, come accertare, e quindi chi detenga gli strumenti per farlo, la responsabilità del rappresentante politico che si dimostri «miope»⁹⁰ dinanzi ai «diritti di domani»⁹¹, ovvero, se si accetta la riconducibilità di tale responsabilità all’alveo dell’abuso di diritto, come sia possibile far valere quest’ultimo, e cioè renderlo “giustiziabile”.

⁸⁷ «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.

⁸⁸ 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.

⁸⁹ In generale, cfr. N. URBINATI, *Costituzione italiana: articolo 1*, Roma, Carocci, 2017.

⁹⁰ Cfr. R. BIFULCO, *Diritto*, cit., 184-185.

⁹¹ Cit. C. PINELLI, *Diritti costituzionali condizionati*, cit., 551.

A ben vedere, la risposta a questo quesito (in parte anticipata) è contenuta proprio nell'art. 54 della Carta di Nizza, potendosi considerare solo l'interprete abilitato ad individuare l'incompatibilità delle politiche adottate nel tempo presente con il principio della solidarietà tra generazioni. Tuttavia, non ci si riferisce qui a qualsiasi interprete, e cioè, detto altrimenti, a qualsiasi giudice, ma, nello specifico, a quello delle Leggi. L'accertamento del tipo di responsabilità su cui qui si riflette, infatti, sembra ricadere nell'ambito delle funzioni di garanzia affidate a quest'ultimo e che rispondono all'esigenza, tipica dello Stato costituzionale, di verificare che le norme primarie dell'ordinamento non siano contrarie ai principi sanciti nella Legge fondamentale⁹².

È proprio sulla base di questa considerazione, d'altronde, che bisogna chiedersi se il principio di solidarietà sancito dall'art. 2 Cost. possa essere interpretato anche in chiave inter-generazionale. In altre parole, la questione è se il principio della solidarietà tra le generazioni possa essere trattato alla stregua di un parametro di costituzionalità tramite cui valutare illegittime quelle disposizioni che, nel senso già individuato, si dimostrano idonee a generare uno svantaggio "forte" o un danno irreversibile in capo alle generazioni future.

Sul punto, in linea del tutto generica, non può che affermarsi come la Corte costituzionale non possa che essere chiamata a farsi garante anche di quei principi di matrice europea che sono destinati a permeare l'ordinamento interno. Tra questi rientra sicuramente quello di sostenibilità, il quale, pur essendo ormai assorbito dal vocabolario del testo costituzionale (grazie, come noto, ad una revisione attuata proprio sulla scorta del processo di integrazione⁹³), aveva già trovato una sua dimensione nell'ordinamento interno, prima dell'intervento del legislatore, tramite la giurisprudenza della Consulta⁹⁴. Quest'ultima, invero, sembra aver talvolta giocato d'anticipo sul terreno di quegli orientamenti ispirati proprio dai principi promossi a livello sovranazionale.

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 trattato i «diritti di domani» quale mero argomento *ad adiuvan-*

⁹² Sul punto, si rinvia alla manualistica di diritto costituzionale.

⁹³ Ci riferisce alla revisione costituzionale del 2012, realizzata sulla base di quanto previsto dal Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'unione economica e monetaria, il c.d. Fiscal Compact. Sul punto, v. M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, relazione al Convegno "Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012", Corte costituzionale, 22 novembre 2013; ID., *Art. 81 della Costituzione e decisioni della Corte costituzionale*, in AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1993, 53 ss.

⁹⁴ Proprio in materia di bilancio, si legga la sentenza n. 213 del 2008 (quindi antecedente alla revisione del 2012) dove si legge 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».

*dum*⁹⁵, sembra ormai aver pienamente assorbito il principio della solidarietà intra- e inter-generazionale tra i parametri di legittimità e cioè quale criterio tramite cui verificare, e dunque far valere, la responsabilità del rappresentante nei confronti delle generazioni future.

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 risultato⁹⁶. 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 giudizio⁹⁷; 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 future⁹⁸. È proprio nelle trame di questa seconda tendenza che la Corte ha nel tempo delineato i presupposti della "costruzione" di un vero e proprio principio, la cui esplicitazione sembra rinvenirsi, in particolare, nella sentenza n. 18 del 2019⁹⁹.

E allora, dinanzi ad una possibile parzialità del processo democratico a favore del presente, i «diritti di domani»¹⁰⁰, appartenendo a "generazioni silenziose" che, in quanto tali, non hanno la facoltà di far valere le proprie istanze all'interno dei tradizionali procedimenti decisionali¹⁰¹, 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»¹⁰², 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.

⁹⁵ 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.

⁹⁶ Sul punto, si consenta di nuovo un rinvio a G. PALOMBINO, *La tutela delle generazioni future*, 260 ss.

⁹⁷ 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.

⁹⁸ In questo senso, cfr. la sentenza n. 88 del 2014 e la sentenza n. 49 del 2018.

⁹⁹ 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 predissesto fino ad un massimo di trent'anni, finisce 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..

¹⁰⁰ Cit. C. PINELLI, *Diritti costituzionali condizionati*, cit., 551.

¹⁰¹ 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.

¹⁰² «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.