

IL FUTURO DELLE GENERAZIONI E L'ETÀ PER L'ELETTORATO ATTIVO NELLA REVISIONE DELLA COSTITUZIONE.

Andrea Gratteri

Professore associato di Diritto costituzionale – Università di Pavia

Il «presente dell'universo» non significa nulla
C. Rovelli, *L'ordine del tempo*

Abstract [ita]: l'ingresso nel testo costituzionale degli interessi delle nuove generazioni rappresenta l'occasione per riflettere sui legami che intercorrono fra il nuovo art. 9 e altre leggi di revisione costituzionale che, anche indirettamente, riguardano il medesimo tema. L'attenzione alle politiche di bilancio dettata dall'art. 81 Cost. e l'abbassamento dell'età per l'elettorato attivo per il Senato all'art. 58 si combinano con l'art. 9 Cost. e testimoniano l'esigenza che le generazioni attuali hanno di occuparsi di quelle future. A partire da queste premesse il saggio è l'occasione per riflettere sulle conseguenze dell'art. 9 Cost., in particolare nel sindacato di costituzionalità, sul ruolo del popolo come soggetto in parte svincolato dal fattore tempo e sul rapporto fra tempo e diritto.

Abstract [eng]: *the entry into the constitutional text of the interests of the new generations represents an opportunity to reflect about the links that exist between the new art. 9 and other constitutional revision laws which, even indirectly, concern the same issue. The attention to budget policies dictated by art. 81 of the Constitution and the lowering of the voting age the Senate in art. 58 combine with art. 9 of the Constitution and testify that current generations need (and have) to take care of future ones. Starting from these premises, the essay is an opportunity to reflect on the consequences of art. 9 of the Constitution, particularly in relation to judicial review, on the role of the people as a subject partially independent of the time factor and on the relationship between time and law.*

SOMMARIO: **1.** I fili rossi che legano le revisioni costituzionali puntuali. – **2.** La protezione delle generazioni future: *Leitmotiv* delle generazioni attuali. – **3.** *Une génération ne peut assujettir à ses lois les générations futures.* – **4.** Il popolo come elemento unificante delle generazioni nel tempo. **4.1.** Il popolo. – **4.2.** Il tempo. – **5.** *Anche* nell'interesse delle future generazioni. – **6.** I giovani elettori come portatori di uno specifico interesse secondo un criterio di prossimità. – **7.** Conclusioni.

1. I fili rossi che legano le revisioni costituzionali puntuali.

Le future generazioni sono ora tenute in considerazione dal testo dell'art. 9 della Costituzione. Questo saggio approfondisce alcuni aspetti portati dalla revisione dei principi fondamentali a partire da un'analisi delle altre più recenti modifiche della Costituzione che, all'apparenza, toccano temi diversi ma che – come cercherò di mostrare – si allacciano alla prospettiva di una Costituzione che guarda al futuro.

Negli ultimi anni si è consolidata, soprattutto nella prassi, l'idea che la revisione della Costituzione debba rispondere ad una logica di carattere puntuale in luogo di interventi organici di riforma. L'alternanza fisiologica di leggi di revisione costituzionale di specifici aspetti della Carta costituzionale e di disegni riformatori di ampia portata¹ si è interrotta con il voto referendario del 4 dicembre 2016 che, sommato a quello – meno enfatizzato – del giugno del 2006, ha radicato nel Parlamento l'orientamento a procedere alla modifica della Costituzione per il tramite di «una pluralità di piccoli “pacchetti” di riforme puntuali»².

Le ambizioni di chi, a partire dai lavori della Commissione Bozzi nel lontano 1983, auspica una revisione organica della Carta costituzionale continuano ad essere insoddisfatte anche se nell'ultimo decennio la Costituzione è stata più volte modificata: il dato di fatto è che gli unici interventi di revisione del testo costituzionale che sono stati approvati sono accomunati dalla limitatezza del loro perimetro.

La dottrina costituzionalistica si è divisa a proposito della (il)legittimità delle grandi riforme costituzionali e della necessità di procedere attraverso interventi mirati e circoscritti³. Nel corso della XVIII legislatura il Parlamento ha fatto propria

1 In proposito v. E. CATELANI, *Riforme costituzionali: procedere in modo organico o puntuale?*, in *federalismi.it*, 15 aprile 2020, p. 5 ss.; A. PERTICI, *Il procedimento di revisione costituzionale come garanzia della rigidità della Costituzione*, in U. ADAMO, R. CARIDÀ, A. LOLLO, A. MORELLI, V. PUPO (a cura di), *Alla prova della revisione. Settanta anni di rigidità costituzionale*, Napoli, Editoriale scientifica, 2019, p. 154 ss.

2 Così G. CERRINA FERONI, *La riduzione del numero dei parlamentari: molto rumore per nulla?*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa, Pisa University Press, 2020, p. 232.

3 In proposito v. A. PACE, *Sulle revisioni costituzionali*, in *Rivista AIC*, 2/2014, p. 7, secondo cui «se una costituzione non distingue le revisioni “totali” da quelle “puntuali”, la possibilità delle revisioni “totali” dovrebbe essere esclusa in via di principio»; la tesi è efficacemente contestata da E. CATELANI, *Riforme costituzionali: procedere in modo organico o puntuale?*, cit., p. 11 ss., che afferma «un procedimento diverso e particolare per la revisione “totale” non è stato disciplinato, perché è stato volontariamente ed esplicitamente accomunato alla revisione parziale, essendo libero il Parlamento di elaborare l'una e l'altra attraverso lo stesso iter procedimentale». Sul tema v. l'ampia ricostruzione critica delle posizioni della dottrina in V. MARCENÒ, *Manutenzione, modifica puntuale, revisione organica, ampia riforma della Costituzione: la revisione costituzionale ha un limite dimensionale?*, in U. ADAMO, R. CARIDÀ, A. LOLLO, A. MORELLI, V. PUPO (a cura di), *Alla prova della revisione. Settanta anni di rigidità costituzionale*, cit., 279 ss. In particolare v. le divergenti posizioni di F. MODUGNO, *Qualche interrogativo sulla revisione costituzionale e i suoi possibili limiti*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, vol. II, Torino, Giappichelli, 2005, p. 616 ss e di G. FERRARA, *Revisione e Costituzione. Risposte a Franco Modugno*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, vol. II, Napoli, Editoriale scientifica, 2011, p. 1449 ss.

l'idea della revisione per parti separate e tale *modus procedendi* si è affermato nelle diverse fasi politiche che l'hanno attraversata.

L'iniziale accordo di governo fra M5S e Lega, nella parte dedicata alle riforme istituzionali, postulava la necessità di un approccio pragmatico basato su «interventi limitati, puntuali, omogenei, attraverso la presentazione di iniziative legislative costituzionali distinte ed autonome»⁴. Un metodo, poi ribadito nelle diverse fasi politiche della legislatura⁵, che ha portato all'approvazione di tre leggi di revisione costituzionale: la Legge costituzionale 19 ottobre 2020, n. 1 (*Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari*); la Legge costituzionale 18 ottobre 2021, n. 1 (*Modifica all'articolo 58 della Costituzione, in materia di elettorato per l'elezione del Senato della Repubblica*); la Legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1 (*Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente*).

Un effimero atteggiamento «micro-riformistico»⁶ sembra essersi accentuato nell'ultima parte della legislatura, senza che le proposte di una revisione costituzionale sistematica abbiano fatto breccia⁷. In particolare il 10 maggio 2022 la Camera ha approvato la proposta di modifica degli art. 57 e 83 Cost. che prevede che il Senato sia eletto su base circoscrizionale anziché regionale e che sia ridotto il numero dei delegati regionali che concorrono all'elezione del Presidente della Repubblica⁸; tuttavia, lo scioglimento anticipato delle Camere del 21 luglio 2022 ha interrotto l'*iter* di approvazione. Viceversa, il 28 luglio 2022, la Camera dei deputati ha approvato a maggioranza assoluta in seconda deliberazione la legge di revisione dell'art. 119 Cost. per il riconoscimento delle peculiarità delle isole che, dopo la pubblicazione in Gazzetta ufficiale è ora in attesa di entrare in vigore⁹. La XIX legislatura sarà forse impegnata nell'esame di nuove proposte di revisione

4 Sul punto v. E. DE MARCO, *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta nei progetti di riforma del "Governo del cambiamento"*, in *Osservatorio costituzionale*, n.3/2018, p. 590.

5 F. BIONDI DAL MONTE, E. ROSSI, *Una riforma costituzionale per aggregare e legittimarsi*, in *Quaderni costituzionali*, 2020, 515 ss., ne evidenziano la funzione aggregatrice in occasione della formazione del governo Conte II.

6 Così M. MALVICINI, S. MALLARDO, *Le fonti del diritto: legislazione emergenziale e riforme costituzionali*, in M. CAVINO, L. CONTE, S. MALLARDO, M. MALVICINI (a cura di), *Dove va la Repubblica?*, Bologna, il Mulino, 2022, p. 83.

7 In proposito v. M. CECILI, *Un'assemblea per la revisione della seconda parte della Costituzione: una sveglia per una legislatura sulla via del tramonto?*, in *laCostituzione.info*, 28 aprile 2022.

8 A.C. 2238 presentato dall'on. Fornaro.

9 S. 865, si tratta in questo caso di una proposta di legge costituzionale d'iniziativa popolare; il testo della legge costituzionale è stato pubblicato ai fini del decorso del termine per la richiesta di referendum nella Gazzetta ufficiale del 29 luglio 2022. Un'ulteriore proposta di legge costituzionale riguardante la modifica dell'articolo 33 Cost., in materia di benessere psicofisico dell'attività sportiva, è stata approvata dal Senato in prima deliberazione il 22 marzo 2022 (A.S. 747 - A.C. 3531). La proposta di legge costituzionale A.C. 1173 - A.S. 1089 recante modifica all'articolo 71 della Costituzione in materia di iniziativa legislativa popolare, approvata dalla Camera in prima deliberazione il 21 febbraio 2019, sembra ora essere priva di prospettive per la sua approvazione.

costituzionale, senza che si possa *ex ante* valutarne la portata organica o puntuale. Ovviamente questo sarà un tema di analisi soltanto per il futuro e le considerazioni che qui verranno svolte non possono che riguardare le revisioni costituzionali approvate o promosse nel recente passato.

Le inevitabili ripercussioni di ogni singola modifica sull'impianto sistematico della Costituzione hanno alimentato una riflessione attenta sulla effettiva puntualità delle più recenti leggi di revisione costituzionale e sul reale perimetro delle innovazioni da esse portate. È stato spesso sottolineato che ogni revisione della Costituzione avrebbe, da un lato, inciso sugli assetti complessivi della Carta e, dall'altro, avrebbe sollecitato la necessità di nuove e consequenziali leggi di revisione¹⁰. In particolare in occasione dell'approvazione della legge costituzionale n. 1 del 2020 è stato osservato che alla riduzione dei parlamentari avrebbero ragionevolmente fatto seguito altri interventi di revisione, vuoi in funzione di mitigazione dell'impatto della riduzione del numero dei parlamentari sulla rappresentatività delle Camere, vuoi nella prospettiva di una crescente armonizzazione dei due rami del Parlamento¹¹. E così alla revisione degli articoli 56 e 57 (e 59) della Costituzione ha fatto seguito la modifica dell'età per l'elettorato attivo per il Senato (art. 58 Cost., legge cost. n. 1 del 2021) e la proposta di un'ulteriore revisione dell'art. 57 Cost. con riferimento alla *base elettorale* del Senato (e all'art. 83 Cost.).

La tecnica della revisione costituzionale per emendamenti, pur se ragionevolmente opportuna dopo l'insuccesso dei tentativi di riforma organica, mostra quindi a sua volta limiti evidenti. La strategia delle riforme puntuali richiederebbe una visione organica di ampio respiro che, nella XVIII legislatura, sembra essere del tutto venuta meno, anche a causa dei repentini cambi di maggioranza e delle non infrequenti inversioni delle scelte di voto da parte di alcuni gruppi parlamentari, talvolta incerti fra voto favorevole, astensione e voto contrario.

In particolare è emersa la forte contraddittorietà degli argomenti utilizzati in favore della maggior comprensibilità del referendum confermativo se riferito a un solo specifico oggetto nel momento in cui – durante la campagna elettorale referendaria – si è sostenuto che nuove puntuali revisioni avrebbero fatto seguito all'approvazione del quesito (puntuale) relativo alla riduzione del numero dei parlamentari.

Le forti critiche di parte della dottrina all'incapacità del referendum costituzionale di reggere rispetto al criterio di omogeneità, messo in crisi da un unico quesito in presenza di una riforma organica della Costituzione¹², spingono a considerare in

10 In proposito v. E. CATELANI, *Riforme costituzionali: procedere in modo organico o puntuale?*, cit., p. 4 ss.

11 Così A. GRATTELLI, *La riduzione del numero dei parlamentari: un senatore vale due deputati?*, in *Lo Stato*, n. 13/2019, p. 121 ss.

12 F. LANCHESTER, *Un contributo per il discernimento costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1/2016; A. PACE, *Ancora sulla doverosa omogeneità del contenuto delle leggi costituzionali*, in *Rivista AIC*, n. 2/2016.

termini problematici anche un quesito apparentemente semplice in virtù dell'espansione del progetto di revisione ad ulteriori e non ancora certe leggi di revisione costituzionale.

Non deve pertanto stupire che in dottrina sia stato esplicitato il dubbio della effettiva puntualità di talune delle più recenti leggi di revisione costituzionale. In particolare la riduzione del numero dei parlamentari ha suscitato più di un interrogativo per le sue ricadute sul ruolo costituzionale del Parlamento poiché «ogni intervento, pur puntuale, sulla Costituzione si riverbera fatalmente sull'intera architettura»¹³.

In questo quadro è interessante osservare l'emersione di alcuni fili rossi capaci di legare fra loro le diverse leggi di revisione approvate, o discusse, da parte del Parlamento. Fili rossi che, se consapevolmente intessuti, lasciano intravedere una strategia di fondo fra una pluralità di interventi normativi; ma che, se apparentemente non coordinati fra loro, inducono a leggere nelle decisioni del legislatore costituzionale una inconscia adesione ai valori che connotano lo spirito del tempo.

Un filo rosso del primo tipo è quello che avrebbe legato la riduzione del numero dei parlamentari con l'abbassamento dell'età per l'esercizio dell'elettorato attivo per il Senato con la (non approvata in via definitiva) ridefinizione della base elettorale del Senato ex art. 57 Cost. (circostrizionale e non più regionale) e del numero dei delegati regionali che partecipano all'elezione del Presidente della Repubblica ex art. 83. Le incertezze e le criticità di una strategia per revisioni puntuali ed approssimazioni successive, secondo una logica *step by step* priva di un coordinamento organico, sono rimarcate dall'interruzione del percorso di modifica degli artt. 57 e 83 Cost. per via dello scioglimento anticipato delle Camere.

È meno appariscente il filo che unisce le due più recenti leggi di revisione costituzionale fra loro e con la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1.

Procedendo a ritroso il quadro di tali leggi di revisione è dato dalla modifica degli articoli 9 e 41 Cost. nel 2022, dalla modifica dell'art. 58 Cost. nel 2021 e dalla modifica degli articoli 81, 97, 117 e 119 Cost. nel 2012. L'esplicitazione degli *interessi delle future generazioni* da parte del nuovo art. 9 Cost. affianca l'attenzione manifestata nei confronti dei giovani con il riconoscimento dell'elettorato attivo per il Senato a tutti i

In senso opposto v. F. MODUGNO, *Qualche interrogativo sulla revisione costituzionale e i suoi possibili limiti*, cit., p. 619.

13 M. LUCIANI, *Un "taglio" non meditato*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa, Pisa University Press, 2020, p. 245; anche E. CATELANI, *Riforme costituzionali: procedere in modo organico o puntuale?*, cit., p. 19, dubita che una legge costituzionale come quella sulla riduzione del numero dei parlamentari «possa essere annoverata fra le modifiche puntuali» sia per i suoi effetti immediati sia per le successive prospettive di riforma della Costituzione.

maggioresse e segue quella che la revisione del 2012 dedica al principio del pareggio di bilancio e, più in particolare, alla sostenibilità del debito pubblico¹⁴.

Tre interventi di revisione costituzionale di carattere puntuale legati da una visione prospettica comune in un arco di tempo che, pur abbracciando tre legislature, appare come ravvicinato se misurato sui tempi di vita di una Costituzione. È fisiologico riscontrare dei possibili legami fra i principi ispiratori di interventi di revisione costituzionale diversi nella forma, nel tempo ed anche nella materia che disciplinano: il legislatore costituzionale si muove su un piano assai ben circoscritto dai vincoli procedurali fissati dall'art. 138 Cost. e da un contesto sociale e culturale, prima ancora che politico, in cui le decisioni maturano attraverso percorsi di decantazione talvolta molto tortuosi che registrano una pluralità di influenze esterne capaci di guidare l'azione del Parlamento.

È esemplare il lungo percorso che ha preceduto la revisione dell'art. 58 Cost.: già la Commissione Bozzi nel 1983, nella IX legislatura, propendeva per la fissazione dell'elettorato attivo per il Senato al conseguimento della maggiore età, secondo un criterio di uniformità con gli altri diritti civili e politici. Variamente formulate altre proposte sono andate nella medesima direzione nella XIII, nella XIV, nella XVI e nella XVII legislatura¹⁵ affiancate da ripetute, quanto al lungo inascoltate, sollecitazioni da parte della dottrina¹⁶.

Quindi in presenza di revisioni puntuali, se non micro-settoriali come nel caso dell'art. 58 Cost., vi può essere la condivisione di alcuni valori fondanti che, anche se non esplicitati, rientrano nell'oggetto dell'opera ricostruttiva degli interpreti.

Le più recenti leggi di revisione della Costituzione hanno quindi fatto emergere, pur se in modo non coordinato, l'esigenza di tutelare sul piano costituzionale le nuove generazioni ed il loro futuro. È questo l'oggetto dello studio che segue, secondo il particolare punto di vista dell'analisi delle ricadute determinate anche da altre leggi di revisione costituzionale.

2. La protezione delle generazioni future: *Leitmotiv* delle generazioni attuali

Negli ultimi anni il tema della protezione, anche costituzionale, delle generazioni future si è affermato con intensità crescente, proporzionale alla preoccupazione

14 In proposito v. L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione. Procedure euro-nazionali di bilancio e responsabilità verso le generazioni future*, Padova, Cedam, 2020 che legge nella revisione costituzionale del 2012 un riferimento implicito alle nuove generazioni.

15 V. in proposito la rassegna riassuntiva esposta nel *dossier* del 21 ottobre 2019 dei Servizi studi di Camera e Senato, *Note sull'A.S. n. 1440 modificativo dell'articolo 58 della Costituzione*, p. 10 ss.

16 Sulla necessità di tale intervento di revisione v. N. LUPO, *Audizione informale sui disegni di legge costituzionale S.1440 e abbinati (Modifica all'art. 58 Cost., in materia di elettorato per l'elezione del Senato della Repubblica)*, Commissione Affari Costituzionali del Senato, 14 novembre 2019.

portata dai cambiamenti climatici¹⁷ in corso che – insieme ad altre sensibili trasformazioni sociali ed economiche – richiedono un ripensamento complessivo degli stili di vita degli esseri umani¹⁸. La questione delle generazioni future è ormai un vero e proprio *Leitmotiv* del dibattito pubblico¹⁹ e, come ha sostenuto Antonio D’Aloia, «siamo passati dal “se” al “come” della tutela giuridica delle generazioni che verranno»²⁰. Non stupisce pertanto che l’opera di revisione della Costituzione italiana abbia determinato non solo la modifica dell’art. 9 Cost. in cui le nuove generazioni fanno la loro entrata in scena da (co)protagoniste ma anche la meno appariscente modifica degli articoli 81 e 97 Cost. e la presa d’atto della revisione dell’art. 58 Cost. che estende l’elettorato per il Senato ai più giovani.

Nel corso del dibattito parlamentare il riferimento alle nuove generazioni è, in varia misura, emerso in relazione a tutte le tre revisioni costituzionali prese in considerazione. I resoconti parlamentari sono costellati di richiami, spesso soltanto di maniera, ai diritti, all’equità, alla solidarietà che devono connotare i rapporti intergenerazionali. Talvolta la citazione delle future generazioni supera però la barriera dei luoghi comuni e pone questioni sostanziali di non poco conto.

È quanto si rileva, in particolare, dall’analisi dei lavori preparatori della legge costituzionale n. 1 del 2012 quando fu anche proposto di esplicitare, in un comma aggiuntivo dell’art. 53 Cost., che «La Repubblica assicura il rispetto del principio di equità tra le generazioni in ambito economico e sociale» al fine, secondo quanto affermato dai suoi promotori, di non gravare le generazioni future delle conseguenze di un’espansione incontrollata e irresponsabile del debito pubblico assunto dalle generazioni precedenti²¹. Nel corso del medesimo *iter* fu anche proposto, in una visione estrema, di incardinare il principio costituzionale del pareggio di bilancio poiché «le generazioni e i Governi a venire devono essere quanto più possibile liberi di compiere le proprie scelte senza essere condizionati da quelle dei Governi che li hanno preceduti. Perciò nessun debito dev’essere posto a carico di chi non è in grado di decidere se accollarselo o meno»²².

Ovviamente il dibattito parlamentare sull’approvazione del nuovo art. 9 Cost. è ricco di riferimenti alle nuove generazioni che rappresentano direttamente uno degli oggetti della novella. Meno scontato, ma presente, è invece il richiamo alle

17 Sul tema è essenziale il contributo di M. CARDUCCI, *Cambiamento climatico (Diritto costituzionale)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche, Aggiornamento VIII*, 2021, p. 51 ss.

18 Per un inquadramento scientifico delle tematiche legate al cambiamento climatico v. R. MEZZALAMA, *Il clima che cambia l’Italia*, Torino, Einaudi, 2021.

19 L’espressione è ripresa da J.C. TREMMEL, *Introduction*, in J.C. TREMMEL (a cura di), *Handbook of Intergenerational Justice*, Cheltenham-Northampton, Elgar, 2006., p. 1.

20 A. D’ALOIDA, *Generazioni future (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto - Annali IX*, 2016, p. 331.

21 Vedi la proposta di legge costituzionale A.C. 4646 Bersani et al. e la relativa relazione introduttiva del 27 settembre 2011.

22 Così la relazione introduttiva della proposta di legge costituzionale AC 4526 Beltrandi et al. del 19 luglio 2011.

generazioni future o, alle nuove generazioni, da parte dei parlamentari chiamati ad esprimersi sull'abbassamento dell'età per l'elettorato attivo per il Senato. Considerato che l'oggetto della riforma è il riconoscimento del diritto di voto ai maggiorenni in luogo dei venticinquenni, è certamente più appropriato il riferimento alle nuove generazioni²³; tuttavia, nella costruzione retorica che poggia su un'idea che semplicisticamente si è fatta luogo comune, non manca il richiamo delle generazioni future. In effetti, come si cercherà di mettere in luce nel paragrafo 6, esiste un legame concettuale fra i giovani (le nuove generazioni) e le generazioni future (ancora inesistenti) cui i primi possono essere chiamati a dare voce²⁴.

Questo rapporto fra generazioni è stato colto nell'intreccio dei lavori parlamentari dedicati all'art. 9 e all'art. 58 Cost. rendendo palese, pur senza eccessiva enfasi, la relazione concettuale fra le due revisioni puntuali che ho evidenziato in precedenza: «dichiariamo sempre che il nostro operato è a favore delle nuove generazioni. La nuova formulazione dell'articolo 9 della Costituzione afferma infatti che si persegue la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi anche nell'interesse delle future generazioni. Allora, se dobbiamo perseguire l'interesse delle future generazioni, è utile, è opportuno ed è bene che queste si facciano partecipi anche delle decisioni»²⁵.

3. *Une génération ne peut assujettir à ses lois les générations futures.*

Il documento più citato della storia costituzionale in materia di generazioni future è l'art. 28 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino contenuta nella Costituzione giacobina del 1793 che tenta di impedire al potere costituente di vincolare a sé le generazioni future affermando che: «*Un peuple a toujours le droit de revoir, de réformer et de changer sa Constitution. Une génération ne peut assujettir à ses lois les générations futures*».

All'apparenza il limite della Costituzione francese del 1793 esprime un principio opposto a quello delle Costituzioni contemporanee che – come da ultimo ha fatto

23 L'on. Raciti sintetizza così la questione: «una riforma giusta, perché affronta il problema della rappresentanza democratica di una generazione allargando la base elettorale del Senato, offrendo uno strumento utile a rafforzare il rapporto delle generazioni più giovani con la democrazia e con la rappresentanza», Camera dei deputati, Resoconto stenografico dell'Assemblea, Seduta n. 521 di mercoledì 9 giugno 2021. Per un riferimento alle «nuove generazioni» v., per esempio, l'intervento dell'on. Fusacchia, Camera dei deputati, Resoconto stenografico dell'Assemblea, Seduta n. 407 di martedì 13 ottobre 2020.

24 In questo senso v. le argomentazioni dell'on. Bruno Bossio: «Non trovate ingiusto escludere parte dei giovani dal processo partecipativo e democratico in un'Italia che invecchia inesorabilmente e dove la metà degli elettori ha più di cinquant'anni ed esercita, quindi, un peso sempre maggiore nelle decisioni per le generazioni future?», Camera dei deputati, Resoconto stenografico dell'Assemblea, Seduta n. 213 di martedì 23 luglio 2019.

25 Così l'intervento dell'on. Pazzaglini, Senato della Repubblica, Resoconto stenografico della seduta n. 343 del 7 luglio 2021.

quella italiana – tendono a vincolare il legislatore attuale alla tutela delle generazioni future. Tuttavia, come ha osservato Massimo Luciani l'idea giacobina «si specchia e si riconosce in quell'aspirazione nel momento stesso in cui la nega, poiché anch'essa si rivolge in forma precettiva alle generazioni future, alle quali garantisce *sempre* il diritto di cambiare la propria costituzione, e così facendo fissa una regola (ancorché procedurale) destinata a durare per sempre»²⁶.

Il testo costituzionale che prende in considerazione le *generazioni future* in realtà parla alle *generazioni presenti* con lo scopo – non dissimile fra la Costituzione del 1793 e l'art. 9 della Costituzione italiana – di impedire che siano frapposti ostacoli o siano negati i presupposti di fatto affinché in futuro si possa godere dei medesimi diritti di cui si gode nel presente. Si tratta quindi di una norma che, contrariamente alle apparenze, può essere ascritta proprio alla categoria delle clausole di perpetuità che desidera negare.

Nell'essenza del dettato normativo non vi è differenza fra il riconoscimento (nel presente) di un diritto che potrà essere esercitato solo nel futuro e la limitazione nell'esercizio di un diritto nel presente per non pregiudicare le condizioni che consentiranno di esercitare quel diritto nel futuro.

L'eco della Costituzione francese del 1793 risuonò, senza eccessivo clamore, in Assemblea costituente. D'altronde l'autorevolezza del pensiero di Costantino Mortati aveva ragionevolmente messo un punto fermo quando egli aveva sostenuto che «l'elemento di immutabilità» risulta «intrinseco e perciò inseparabile dal concetto di costituzione» che è pertanto «un compromesso fra quest'esigenza e l'inevitabile incessante mutamento nella vita dello Stato»²⁷.

Nel corso dei lavori della Commissione dei settantacinque fu l'on. Paolo Rossi a sollecitare l'affermazione del principio della *rivedibilità* della Costituzione che «non si porrà, sullo schema dello statuto albertino, come *legge fondamentale, perpetua ed irrevocabile*. E, con ciò, si difenderà meglio da quelle ferite, che occasionali e capillari sotto i Governi liberal-conservatori, divennero quotidiane e micidiali dopo l'avvento del fascismo»²⁸ in nome dei principi enunciati sotto forma di massima da Gian Domenico Romagnosi che aveva ripreso testualmente la Costituzione giacobina: «Niuna generazione può assoggettare alle sue leggi le generazioni future» e «Un popolo ha sempre il diritto di rivedere, di riformare e di cangiare la sua costituzione»²⁹. Secondo una certa consequenzialità logica, Paolo Rossi concludeva le

26 M. LUCIANI, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1996, p. 147.

27 C. MORTATI, *La Costituzione in senso materiale*, Milano, Giuffrè, 1998 (ed. orig. 1940), p. 184.

28 Assemblea costituente, II Sottocommissione, *Relazione del deputato Rossi Paolo sulla revisione della Costituzione*, consultabile in <https://archivio.camera.it/>. Quando la questione giunse in Assemblea plenaria Paolo Rossi, in qualità di relatore, propose di definire un procedimento di revisione ispirato dalla Costituzione belga (doppia deliberazione intervallata dallo scioglimento del Parlamento), cfr. Assemblea Costituente, seduta pomeridiana del 14 novembre 1947, p. 2123.

29 G.D. ROMAGNOSI, *Scienza delle Costituzioni*, Torino, Canfari, 1849, p. 619; si tratta della XXV e della XXIV

sue argomentazioni con la voluta omissione del limite alla revisione costituzionale poi fissato nell'art. 139 Cost. Una norma a suo giudizio «inopportuna, inutile e meno degna di quel sentimento repubblicano che, espresso a maggioranza dal popolo italiano, è destinato a diventare nel futuro fondamento primo e parte integrante della nostra coscienza politica».

Fu poi il monarchico Condorelli, in Assemblea plenaria, a definire la norma che confluirà nell'art. 139 «palesamente antidemocratica, perché è antidemocratica nel fine. Il suo fine sarebbe di cristallizzare questa forma, di confiscare alle generazioni future la libertà di darsi la forma di reggimento politico che potranno presceglersi [...] Voi con questo articolo di legge vorreste impedire alle future generazioni del popolo italiano di aggiungere un loro contributo od un certo loro contributo all'edificio che state creando. A questo non riuscirete»³⁰.

In Assemblea costituente il tema delle attenzioni nei confronti delle future generazioni affiorò in modo sporadico anche al di fuori dell'alveo del potere costituente e dei limiti alla revisione costituzionale. In alcune occasioni le future generazioni furono considerate come destinatarie di un lascito morale, rilevante da un punto di vista sociale, vuoi attraverso il ruolo della scuola³¹, vuoi nella prospettiva della tutela dell'unità familiare³². In altre occasioni esse furono espressamente richiamate in relazione al carattere programmatico di alcune norme costituzionali: il dovere al lavoro che a detta di Mastrojanni meglio avrebbe figurato «in sede di preambolo, come auspicio per le future generazioni»³³ e la pianificazione dei servizi pubblici che – nella visione presentata da Labriola – assume toni estremamente lungimiranti ed attuali: «Il servizio pubblico implica un consumo generalizzato nel tempo e nello spazio, un consumo che riguarda anche le generazioni future, e quindi l'azione dello Stato che può prendere in considerazione anche i bisogni futuri»³⁴.

Il tema fu trattato anche in relazione all'auspicio del pacifista Cairo che – facendo riecheggiare un adattamento del pensiero di Kant – propose un emendamento finalizzato alla «neutralità perpetua» della Repubblica. La replica arrivò su un piano

massima in cui peraltro nell'originale si aggiunge «Tutte le leggi di diritto o di ordine pubblico, e tutte quelle che versano sopra oggetti che passano da una ad altra generazione sono rinvocabili dalla generazione vivente».

30 Assemblea Costituente, seduta pomeridiana del 3 dicembre 1947, p. 2778 s.; sul rapporto fra le argomentazioni di Condorelli e il potere costituente v. V. MARCENÒ, *Manutenzione, modifica puntuale, revisione organica, ampia riforma della Costituzione: la revisione costituzionale ha un limite dimensionale?*, cit., p. 305 ss.

31 Fu l'on. Codignola a sottolineare il ruolo della scuola come strumento di sviluppo e coesione della società: «la scuola deve essere sacra per tutti noi, come cosa che trascende le posizioni di partito, cosa che riguarda l'avvenire dei nostri figli e le generazioni future», Assemblea costituente, seduta pomeridiana del 21 aprile 1947, p. 3148.

32 È assai immaginifica la retorica dell'on. Umberto Merlin che, nel negare l'ammissibilità del divorzio, evocò le leggi dell'imperatore Augusto «che condannavano il celibato per salvare Roma, la sua civiltà, e le generazioni future», Assemblea costituente, seduta pomeridiana del 15 aprile 1947, p. 2910.

33 Assemblea costituente, seduta del 5 marzo 1947, p. 1778.

34 Assemblea costituente, seduta pomeridiana del 9 maggio 1947, p. 3795.

concettuale formale prima ancora che sostanziale da parte dell'on. Di Giovanni: «È indubbiamente una generosa aspirazione ideale alla quale non possiamo che fare omaggio; ma io penso che consacrarla nella Carta costituzionale non sia possibile, come non è possibile vincolare a questo imperativo categorico le generazioni future»³⁵.

Nei decenni che precedettero l'elaborazione della celebre formula della Costituzione francese del 1793, l'attenzione filosofica, economica e politica, prima ancora che giuridica, al rapporto con la posterità fu assai diffusa e direttamente connessa all'incerto ruolo che le nascenti Costituzioni – in particolare quella statunitense – andavano ad assumere come fonti scritte inevitabilmente pensate su orizzonti temporali lunghi, o meglio futuri, e quindi in conflitto con il principio di maggioranza che si andava radicando nel pensiero democratico.

Da un lato, nel 1762-63 Adam Smith affermava – innanzitutto in relazione ai vincoli testamentari alla piena proprietà fondiaria – che «la terra è proprietà di ciascuna generazione. Che la generazione precedente debba condizionare la generazione successiva nell'uso che ne fa è completamente assurdo»³⁶. Dall'altro, le prime Costituzioni degli Stati sorti in Nord America con la dichiarazione di indipendenza puntarono da subito alla salvaguardia dei valori fondanti anche per le generazioni future. È la Costituzione della Virginia del 1776 ad inaugurare questa nuova prospettiva³⁷. Fin dalla premessa alla celebre section 1 del *Bill of Rights* in cui i rappresentanti del *good people* della Virginia dichiarano i diritti propri e dei loro posteri:

*Section 1. That all men are by nature equally free and independent, and have certain inherent rights, of which, when they enter into a state of society, they cannot, by any compact, deprive or divest their posterity; namely, the enjoyment of life and liberty, with the means of acquiring and possessing property, and pursuing and obtaining happiness and safety*³⁸.

Si torna al rovesciamento concettuale affrontato con riferimento al vincolo dell'art. 28 della Costituzione giacobina: la libertà delle generazioni future di riscrivere il patto costituzionale è stata superata dall' «immagine della Costituzione come vincolo – e al tempo stesso – come eredità da trasmettere, da conservare per la posterità»

³⁵ Assemblea costituente, seduta del 20 maggio 1947, p. 4073.

³⁶ La citazione è particolarmente suggestiva per l'uso del termine *earth*, il contesto non consente però di estendere le valutazioni di Smith relative alla proprietà fondiaria ed all'uso della terra al pianeta Terra; v. A. SMITH, *Lezioni di Glasgow*, Milano, Giuffrè, 1989, p. 81-82. Anche nelle trascrizioni delle lezioni del 1763-64 il tema riemerge: «La terra in tutta la sua integrità appartiene a ciascuna generazione, e la generazione precedente non può avere alcun diritto di vincolarla e di toglierne la libera disponibilità alla posterità», Id., p. 611.

³⁷ Anche la Costituzione della Pennsylvania conteneva norme simili.

³⁸ La premessa testualmente recita: «A declaration of rights made by the representatives of the good people of Virginia, assembled in full and free convention; which rights do pertain to them and their posterity, as the basis and foundation of government».

secondo una visione in cui la Costituzione è «un *processo relazionale tra generazioni* che si succedono mantenendosi “leali” ai presupposti ineludibili del potere costituente»³⁹.

Thomas Jefferson, impegnato nel Congresso confederale come rappresentante della Virginia, non contribuì direttamente alla Costituzione del 1776 dello Stato cui apparteneva; tuttavia, in quei medesimi frangenti storici fu fra i maggiori artefici della dichiarazione di indipendenza degli Stati Uniti e dell’evocativa espressione del *perseguimento della felicità*. Il tema gli era particolarmente caro e lo sviluppò – con l’entusiasmo di chi ha un’illuminazione intellettuale – con la celebre lettera a James Madison del 6 settembre 1789 scritta da Parigi in cui afferma che *the earth belongs in usufruct to the living* nella convinzione di essere di fronte a un tema tanto fondamentale quanto trascurato:

Non mi sembra che la questione se una generazione di uomini abbia o meno il diritto di vincolarne un’altra sia mai stata sollevata né su questo, né sul nostro lato dell’oceano. Eppure, si tratta di un tema foriero di conseguenze tali da meritare non solo una soluzione, ma anche uno spazio adeguato tra gli assiomi fondamentali di qualsiasi governo⁴⁰.

Nel pensiero di Jefferson ogni generazione può, attraverso l’espressione di una maggioranza, prendere decisioni vincolanti per il solo periodo della sua esistenza⁴¹:

Alla fine di questo periodo, dunque, si forma una nuova maggioranza; o, in altre parole, una nuova generazione. Ciascuna nuova generazione è tanto indipendente quanto quella che l’ha preceduta, alla stessa maniera in cui questa lo era rispetto a tutte le generazioni anteriori. Alla parti di esse, gode del medesimo diritto di scegliere autonomamente la forma di governo ritenuta più adatta a promuovere la propria felicità; e, quindi, di adattare alle circostanze nelle quali viene a trovarsi l’ordinamento ereditato da coloro che l’hanno preceduta⁴².

Ancora una volta si ripresenta la logica dell’inversione dei presupposti e delle conseguenze nel rapporto fra generazioni: negare l’esistenza di un vincolo (normativo) presente rispetto alle decisioni future non ha solo la funzione di salvaguardare l’autonomia delle generazioni future nel determinare le proprie scelte;

39 Così A. D’ALOIA, *Introduzione. I diritti come immagini in movimento: tra norma e cultura costituzionale*, in, A. D’ALOIA (a cura di), *Diritti e Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2003, LXV. In proposito v. anche R. BIFULCO, A. D’ALOIA, *Le generazioni future come nuovo paradigma del diritto costituzionale*, in R. BIFULCO, A. D’ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro*, Napoli, Jovene, 2008, XX s., che suggeriscono una rilettura orientata al futuro dell’art. 28 della Costituzione del 1793 per cui «le generazioni presenti devono consentire questo “esercizio di libertà” alle generazioni rispetto ad esse future».

40 T. JEFFERSON, *Lettera a James Madison del 6 settembre 1789*, ora pubblicata in A. GIORDANO (a cura di), *Quanto costa la democrazia?*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2021, p. 59 ss.; come ricorda nell’*Introduzione* al volume Alberto Giordano, Jefferson era inconsapevole dell’attenzione riservata al tema da altri grandi pensatori come Locke, Hume e Smith.

41 L’intuizione di Jefferson si tradusse in soluzioni pratiche (in verità mai applicate in concreto) assai innovative. In particolare egli propose un termine di diciannove anni (calcolati come tempo di avvicendamento tra le generazioni sulla base dei dati demografici di allora) per la validità delle Costituzioni e delle leggi nonché come vincolo temporale al debito. Questa applicazione pratica fu oggetto delle obiezioni dell’amico James Madison (suo segretario di Stato negli anni della Presidenza) poiché «non compatibile in tutti i suoi presupposti con lo svolgimento ordinario delle attività umane» (J. Madison, *Lettera a Thomas Jefferson del 4 febbraio 1790*, *ivi*, p. 69).

42 T. JEFFERSON, *Lettera a Samuel Kercheval del 12 luglio 1816*, *ivi*, p. 105.

ma, ha anche l'obiettivo di contenere l'azione della generazione che governa nel presente per non pregiudicare quelle future. Era quanto aveva già affermato Thomas Paine: «Ogni età e ogni generazione devono essere in ogni caso tanto libere di agire per se stesse quanto le età e le generazioni che le hanno precedute. La vanità e la presunzione di governare oltre la tomba è la più ridicola e insolente di tutte le tirannie»⁴³.

Un tema mai tramontato⁴⁴ ma destinato a sfumare con la progressiva affermazione della rigidità delle Costituzioni, nella prassi, e con gli studi teorici dedicati ai limiti alla revisione costituzionale ed al potere costituente⁴⁵ nonostante lo stesso James Bryce fosse consapevole di una certa ambiguità del fattore temporale rispetto alla stabilità delle Costituzioni rigide poiché:

Due opposte tendenze sono sempre all'opera nei paesi retti da una di queste costituzioni, una tendenza è nel senso di rinforzarla, l'altra è nel senso di indebolirla. La prima è data dall'accrescimento della stima per la costituzione determinato dal passare degli anni [...] il rispetto ideale per il passato conferisce ad essa una consacrazione più alta. Questo è un modo in cui il tempo può lavorare.

Ma il tempo lavora anche contro di essa, poiché il tempo, modificando le condizioni materiali e sociali di un popolo, rende gli antichi accordi politici, così come essi sono stati trasmessi da una generazione all'altra, non più adeguati alle sue nuove esigenze politiche⁴⁶.

4. Il popolo come elemento unificante delle generazioni nel tempo.

4.1. Il popolo

La continua successione di generazioni nella storia dell'umanità, se osservata nella limitata prospettiva della sua storicizzazione nell'epoca attuale, solleva due questioni particolarmente rilevanti sul piano giuridico: la riconduzione ad unità delle individualità che compongono una comunità politica e il rapporto del diritto (e della produzione normativa) con il fattore temporale.

43 T. PAINE, *Rights of Man*, London, Jordan, 1791, p. 11 (*traduzione mia*).

44 Basti pensare all'attualità delle dottrine originaliste ed al peso che hanno assunto nella recente giurisprudenza costituzionale statunitense; in proposito v., nel dibattito italiano, C. CARUSO, *Originalismo e politicità della Corte suprema degli Stati Uniti*, in *La lettera AIC – Originalismo e Costituzione*, 07/2022, che ricorda che le Costituzioni, se pietrificate nel testo originario, rischiano l'inutilità, esse «ove non fossero capaci di unire le generazioni presenti alle passate, di orientare l'evoluzione sociale nella continuità istituzionale, scolorirebbero in un'istantanea del passato, nella fotografia sbiadita di una comunità politica superata dalla storia. Una Costituzione sclerotizzata darebbe forza all'obiezione democratica, di stampo jeffersoniano, in forza della quale ciascuna generazione ha il diritto di darsi una nuova costituzione che ne rifletta la volontà».

45 Fra i contributi più recenti in proposito v. A. PERTICI, *Il procedimento di revisione costituzionale come garanzia della rigidità della Costituzione* e A. APOSTOLI, *L'art. 139 e il nucleo essenziale dei principi supremi e dei diritti inviolabili* in U. ADAMO, R. CARIDÀ, A. LOLLO, A. MORELLI, V. PUPO (a cura di), *Alla prova della revisione. Settanta anni di rigidità costituzionale*, cit., rispettivamente 153 ss., 191 ss.

46 J. BRYCE, *Costituzioni flessibili e rigide*, Milano, Giuffrè, 1998 (1901), p. 84 s.

Sotto il primo profilo, il popolo, massima espressione della sovranità che si manifesta attraverso decisioni di carattere politico, può essere osservato e definito sia in relazione a un determinato momento (presente ed attuale) sia nella sua evoluzione dinamica. Le Costituzioni, i principi ed i valori ad esse sottese, si sviluppano nel corso del tempo, i patti costituzionali si rinnovano ed evolvono con i cambiamenti della società e il *popolo* muta e si rinnova al variare delle generazioni, senza poter mai essere cristallizzato in un'immagine ideale: «i popoli devono essere sempre pensati anche in riferimento alle generazioni future» secondo quanto afferma Peter Häberle⁴⁷.

Rispetto ai valori fondanti di un ordinamento Costituzionale, quelli che un patto costituente sceglie di proteggere per un tempo indefinito, emerge la necessità di definire il carattere del popolo rispetto al fattore tempo: *attuale* o *atemporale*⁴⁸. Da un lato, l'*attualità* ha il pregio di valorizzare il popolo che decide, nel presente; dall'altro, la dinamicità del fattore temporale impedisce di consolidarne i contorni che sempre sfumano nel passato in una direzione e nel futuro nell'altra. L'idea di *atemporalità* permette di sfuggire alla incessante frammentazione per cui ciò che è attuale non è mai identico a se stesso; tuttavia, essa pone questioni insuperabili se accostata al potere costituente concretamente esercitato dal popolo in un contesto storico e temporale definito⁴⁹.

La tesi della atemporalità del popolo, è quindi suggestiva ma non convincente in relazione alla dinamica del consolidamento del patto costituzionale⁵⁰: il potere costituente fa sì che una Costituzione sia concepita in un preciso momento storico riconducibile ad un popolo *attuale* rispetto ad esso⁵¹.

Con riferimento all'ordinamento costituzionale vivente, destinato ad avere una durata non predefinita dal punto di vista temporale, si impone però una riflessione rispetto al popolo che in esso detiene la sovranità. Qui il popolo è *attuale* solo se si fraziona la vita dell'ordinamento costituzionale in una miriade di piccole schegge; così come evolve e si rinnova il patto costituzionale, allo stesso modo è dinamico anche il popolo che compie quell'operazione in continuo, al punto da poter essere

47 P. HÄBERLE, *Linee di sviluppo della giurisprudenza della Corte costituzionale federale tedesca in materia di diritti fondamentali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1996, p. 2917. Il popolo è dato dalla “somma delle generazioni”, presenti e passate e le costituzioni in genere sono redatte ed applicate non solo per le generazioni attuali ma anche per quelle future, cfr. P. HÄBERLE, *A constitutional law for future generations – the ‘other’ form of the social contract: the generation contract*, in J.C. TREMMEL (a cura di), *The Handbook of Intergenerational Justice*, Northampton, Elgar, 2006, p. 223.

48 In proposito v. L. CUOCOLO, *Tempo e potere*, Milano, Giuffrè, 2009, p. 133 ss.

49 In questo senso v. L. ALBINO, *Continuità e rottura come problema giuridico*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, 2-2017, p.1.

50 La Costituzione si arricchisce e si rinsalda grazie alla sua durata, in altri termini si consolida, così L. GIANFORMAGGIO, *Temps de la Constitution, temps de la consolidation*, in F. OST, M. VAN HOECKE (a cura di), *Temps et droit*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 339.

51 In questo senso v. L. CUOCOLO, *Tempo e potere*, cit., p. 134: «immaginare un popolo atemporale che esprima valori transtemporali di cui la Costituzione è custode sembra essere incompatibile con l'esistenza di un popolo che quella Costituzione ha creato».

considerato *atemporale*, indifferente al fattore tempo che non può essere mai essere congelato se non nei singoli istanti in cui l'ordinamento produce una decisione. Nel corso della vita di un ordinamento costituzionale popolo attuale e popolo atemporale in un certo senso si fondono e il secondo è il frutto della saldatura e della successione nel tempo di una sequenza in cui agiscono una pluralità di "popoli attuali" e transeunti verso il futuro (ed il passato).

L'idea che il popolo abbia una connotazione trascendente rispetto alla concreta attualità del presente ha avuto nella dottrina costituzionalistica un significativo seguito. È Santi Romano nel suo *Corso di diritto costituzionale* ad affermare che «per popolo si intende non soltanto gli individui che esistono in un dato momento, ma la collettività di essi, in sé e per sé considerata nel suo complesso e nella sua unità, che non vien meno e non muta con l'incessante mutarsi dei suoi componenti»⁵².

Nella seconda metà del Novecento, la contiguità di una tale concezione con l'ideologia del regime fascista ha suggerito di circoscrivere la nozione di popolo su un piano più strettamente giuridico per ancorarla ad un concetto reale e non ad uno ideale ed astratto⁵³. In questa prospettiva, il popolo che nella Costituzione italiana detiene la sovranità è quindi attuale, ed agisce nelle forme e nei modi previsti dall'articolo 1, ma assume un carattere di unitarietà solo a condizione di essere considerato svincolato dall'incedere del tempo per concatenarsi ad ogni sua azione, che rimane attuale soltanto nel momento storico in cui è adottata. Tuttavia, l'attenzione nei confronti delle nuove generazioni ha più recentemente stimolato una valorizzazione del concetto di popolo che – secondo Roberto Bin – comprende anche le generazioni passate e future e non soltanto i cittadini attuali⁵⁴. In questo modo il popolo diviene riconducibile ad una «unità che si manifesta nel tempo e attraverso le generazioni»⁵⁵.

52 S. ROMANO, *Corso di diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1943, p. 51.

53 Così R. ROMBOLI, *Problemi interpretativi della nozione giuridica di popolo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1984, p. 165 s. per cui «non è accettabile l'impostazione per cui farebbero parte del popolo non solo i cittadini realmente viventi, ma anche le generazioni passate e future nel loro succedersi»; per una nozione attuale di popolo v. anche V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, in *Scritti giuridici in memoria di V.E. Orlando*, vol. I, Padova, Cedam, 1957, p. 426. Sui rischi di una deriva autoritaria connessa all'astrazione dell'idea di popolo v. G. GUARINO, *Lezioni di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 1967, p. 54 s.; sullo svilimento del popolo attraverso una sua astrazione v. V. CRISAFULLI, D. NOCILLA, *Nazione*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXVII, 1977, p. 811 ss. In effetti la dottrina dell'epoca fascista non esitava ad esaltare lo spirito immanente del popolo in linea con i desideri del regime, in questo senso v. le affermazioni di A. GROPPALI, *Dottrina dello Stato*, Milano, Giuffrè, 1942, p. 114.

54 Così R. BIN, *I principi fondamentali: Democrazia, sovranità, lavoro, potere, eguaglianza, autonomie, decentramento*, in M. IMPERATO, M. TURAZZA (a cura di), *Dialoghi sulla Costituzione*, Monte Porzio Catone, Effepi, 2013, p. 17. Sul punto v. A. RUGGERI, *Il popolo: soggetto politico inesistente? (Dialogando con Gladio Gemma su una questione di cruciale rilievo teorico)*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2022, p. 127, che sottolinea l'«incessante divenire e trasmettersi da una generazione all'altra» del popolo.

55 D. PORENA, *Il principio di sostenibilità*, Torino, Giappichelli, 2018, p. 161. Q. CAMERLENGO, *Natura e potere*, Milano-Udine, Mimesis, 2020, p. 111 s., muovendo dalla difficile collocazione delle future generazioni fra i beneficiari delle norme costituzionali di garanzia «specie se il potere, che le odierne costituzioni mirano a

4.2. Il tempo

Il fattore tempo è stato oggetto di importanti studi da parte della dottrina⁵⁶, che ha saputo coglierne la centralità; esso viene in considerazione

come una “dimensione” nella quale collocare atti e fatti degli uomini, visti come singoli o come comunità, o, in altri termini, l’esperienza giuridica e non già come successione cronologica di anni, mesi, giorni ed ore o, genericamente, come fatto al quale il diritto ricollega il prodursi di puntuali effetti⁵⁷.

Il tempo e il diritto si saldano, come forma della storia⁵⁸ e, con le nitide parole di Salvatore Pugliatti, si può affermare che «il diritto nel suo nascere e nel suo attuarsi è, dunque, vita e storia del popolo che lo ha prodotto e vissuto»⁵⁹.

Se vale l’assunto di Häberle, sopra ricordato, per cui un popolo è tale con riferimento alle generazioni future, allora è necessario osservare che sono le decisioni politiche (e gli atti costituzionali e normativi in cui esse si manifestano) ad assumere una valenza temporale proiettata al futuro⁶⁰. È inevitabile osservare, anche su un piano strettamente pragmatico, che il diritto è per sua stessa natura funzionale a stabilire norme capaci di incidere su posizioni soggettive unicamente rivolte al futuro, anche qualora si ricorra alla definizione di effetti giuridici retroattivi: un rapporto giuridico pregresso, disciplinato da norme ad efficacia retroattiva, avrà una reale effettività giuridica solo nella misura in cui potrà modificare posizioni giuridiche attuali.

La naturale inclinazione del diritto a disciplinare il futuro è esemplarmente presupposta dall’art. 11 delle Preleggi: «La legge non dispone che per l’avvenire: essa non ha effetto retroattivo». Se si accantona la questione degli effetti retroattivi (che pure in realtà sono conosciuti, ma sempre – come detto – in una concreta realtà

razionalizzare, riposa, in termini di legittimazione, sul popolo: su questo popolo, di oggi, del presente», propone, in una originalissima prospettiva, di legittimare il potere dalla natura «che per definizione si sviluppa lungo un itinerario vitale in cui presente e futuro si saldano senza soluzione di continuità»; in proposito v. le argomentazioni critiche di M. LUCIANI, *Salus*, Modena, Mucchi, 2022, p. 13, spec. nota 21.

56 Fra i più recenti studi v. L. CUOCOLO, *Tempo e potere*, cit.

57 T. MARTINES, *Prime osservazioni sul tempo nel diritto costituzionale*, in *Scritti in onore di Salvatore Pugliatti*, III, Milano, Giuffrè, 1978, p. 787.

58 Così F. CARNELUTTI, *Teoria generale del diritto*, Roma, Foro italiano, 1951, p. 309.

59 S. PUGLIATTI, *La giurisprudenza come scienza pratica*, in *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, 1950, ora in S. PUGLIATTI, *Scritti giuridici*, VI, Milano, Giuffrè, 2012, p. 27.

60 Sul punto v. R. BIFULCO, A. D’ALOIA, *Le generazioni future come nuovo paradigma del diritto costituzionale*, in R. BIFULCO, A. D’ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro*, Napoli, Jovene, 2008, XIX, «il diritto costituzionale nella sua complessità [...] è naturalmente [...] proiettato oltre il tempo presente e oltre lo spazio territoriale di riferimento».

attuale e futura⁶¹), si può osservare che la norma delle Preleggi non è altro che una presa d'atto. Il legislatore, attraverso la legge, dispone l'entrata in vigore di norme destinate a produrre i loro effetti da un dato momento in avanti attraverso l'applicazione giurisdizionale⁶². Lo stesso accade anche per le norme costituzionali e ciascuna norma ha di fronte a sé un orizzonte temporale indefinito ed imprevedibile, ma certamente rivolto al futuro⁶³. In una prospettiva estrema ma giuridicamente suggestiva si può osservare, in definitiva, che il presente rileva unicamente come dilatazione della realtà nel passato e, soprattutto, nell'avvenire.

L'attività normativa del legislatore, come forma di esercizio della sovranità, richiama in causa il popolo cui una specifica decisione normativa è riconducibile: un popolo che agisce nelle forme e nei modi della Costituzione per darsi delle regole. Ma quel popolo *attuale* non può – se non astrattamente – coincidere con il popolo destinatario, in un futuro indefinito nella sua prossimità o lontananza, di quelle medesime norme giuridiche. Ogni norma giuridica adottata nel passato, anche lontano, produce oggi i suoi effetti anche perché fu pensata per disciplinare i rapporti giuridici futuri, per regolare la vita anche di chi non era ancora nato, nel quadro di un ordinamento giuridico dinamico capace di assorbire nel tempo le evoluzioni necessarie a far sì che la Costituzione del 1948 si rinnovi costantemente come Costituzione voluta dal popolo italiano oppure, per fare un esempio che storicamente e materialmente riguarda generazioni assai lontane fra loro, a far sì che il codice penale del 1930 possa ancora dispiegare i suoi effetti.

In definitiva un popolo è tale grazie alla sua capacità di travalicare le generazioni: «vivi e morti costituiscono un unico popolo»⁶⁴ e, si può aggiungere, di esso si presume che faranno parte anche i loro discendenti.

5. Anche nell'interesse delle future generazioni

61 In questo senso v. G. ZAGREBELSKY, *Diritto costituzionale – Il sistema delle fonti*, Torino, Utet, 1988, p. 43: «nessuna legge può dirsi veramente retroattiva: comunque il diritto è destinato a valere per il futuro».

62 In proposito v. R. GUASTINI, *Le fonti del diritto e l'interpretazione*, Milano, Giuffrè, 1993, p. 279 ss., spec. p. 281, che evidenzia il ruolo del giudice quale destinatario della norma dell'art. 11 delle Preleggi.

63 Sulla naturale propensione del diritto a disciplinare il futuro v. 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*, Napoli, Jovene, 2008, p. 424; concorda sul punto E. DI SALVATORE, *Brevi osservazioni sulla revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, n.1-2022, p. 9.

64 Cfr. S. HOLMES, *Vincoli costituzionali e paradosso della democrazia*, in G. ZAGREBELSKY, P.P. PORTINARO, J. LUTHER (a cura di), *Il futuro della Costituzione*, Torino, Einaudi, 1996, p. 181 che riporta un efficace passo di Richard Hooker tratto da *Of the Laws of Ecclesiastical Polity* del 1593: «E per essere comandati diamo il nostro consenso, quando la società di cui facciamo parte ha consentito nel passato, senza aver successivamente revocato questo consenso attraverso lo stesso accordo universale. Come il passato di un individuo è valido fintantoché perdura il soggetto, così l'atto di una pubblica società di uomini compiuto cinque secoli or sono resta come un atto di coloro che attualmente appartengono a questa stessa società, poiché le corporazioni sono immortali; noi viviamo già nei nostri predecessori ed essi continuano a vivere nei loro successori».

La novità portata dalla revisione dell'art. 9 Cost. affronta questioni nuove ed epocali ma, al contempo, ha radici antiche.

Nel 1909 Santi Romano, ragionando delle caratteristiche dello Stato, della sua personalità e della sua funzione di ridurre ad unità gli elementi che lo compongono, affermava che esso

si eleva al di sopra degli interessi non generali, contemperandoli e armonizzandoli; si pone nella condizione di curarsi non solo delle generazioni presenti, ma anche di quelle future, ricollegando in un'intima e ininterrotta continuità di tempo, di azione, di fini, momenti ed energie diverse, di cui esso è comprensiva e tipica espressione⁶⁵.

Nel 2021 il Tribunale costituzionale federale tedesco, con una decisione di grandissimo rilievo, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale parziale della *Bundes-Klimaschutzgesetz*, la legge federale sul clima del 2019, a causa del mancato rispetto dell'impegno assunto dalla Repubblica federale a conseguire la neutralità climatica entro il 2050, come stabilito a partire dagli accordi di Parigi. A giudizio del Tribunale la normativa impugnata è incompatibile con la Legge fondamentale poiché le soluzioni che mirano ad assicurare che la riduzione delle emissioni di anidride carbonica siano mantenute entro un livello di neutralità climatica non sono «articolate nel tempo in una prospettiva orientata al futuro rispettosa dei diritti fondamentali»⁶⁶ così prendendo in considerazione i diritti dei giovani ricorrenti che maggiormente beneficerebbero di una anticipazione di quelle misure di contenimento⁶⁷. Secondo il Tribunale tedesco non rileva la mancata lesione attuale dei diritti dei ricorrenti dovuta alla logica conseguenza per cui il rischio di un danno futuro non rende attuale il medesimo danno. Ciò che incide maggiormente nella motivazione del Tribunale è il rischio di una compromissione futura e definitiva di quei diritti a causa della irreversibilità del cambiamento climatico; in definitiva, ciò che più preoccupa è «la salvaguardia dei diritti nel tempo»⁶⁸.

Nella giurisprudenza costituzionale italiana il riferimento alle future generazioni ha fatto la sua comparsa in materia ambientale e finanziaria. Lo Stato può porre limiti invalicabili (da parte delle Regioni) per «assicurare la conservazione dell'ambiente per la presente e per le future generazioni»⁶⁹ e un principio di equità intergenerazionale comporta «la necessità di non gravare in modo sproporzionato

65 S. ROMANO, *Lo stato moderno e la sua crisi*, Pisa, Vannucchi, 1909, p. 7.

66 BVerfG, sent. 24 marzo 2021, par. 243; sulla decisione del Tribunale costituzionale federale v. diffusamente L. BARTOLUCCI, *Il più recente cammino delle generazioni future nel diritto costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, 4/2021, p. 222 ss.

67 In proposito v., con particolare attenzione al fattore tempo, M. CARDUCCI, *Libertà "climaticamente" condizionate e governo del tempo nella sentenza del BVerfG del 24 marzo 2021*, in *laCostituzione.info*, 3 maggio 2021.

68 Così E. DI SALVATORE, *Brevi osservazioni sulla revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, cit., p. 11.

69 Sent. n. 288 del 2012, par. 5.2 *Cons. in diritto*. In tema di ambiente il riferimento compare anche nella sent. n. 142 del 2020. In proposito v. G. Palombino, *La tutela delle generazioni future nel dialogo tra legislatore e Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, 5 agosto 2020, p. 242 ss.

sulle opportunità di crescita delle generazioni future, garantendo loro risorse sufficienti per un equilibrato sviluppo»⁷⁰. Non è un caso che, sinora, questa argomentazione abbia avuto un peso maggiore nella giurisprudenza sulle politiche di bilancio grazie al parametro rappresentato dagli artt. 81 e 97 Cost.

L'art. 9 Cost., che potrà facilmente essere invocato per valutare la costituzionalità delle politiche legislative in materia ambientale dopo la revisione del 2022, può essere investigato per meglio individuare il soggetto collettivo che, nello specifico, è destinatario dell'opera di salvaguardia di cui lo Stato deve farsi carico.

Innanzitutto non sfugge che l'art. 9, già nella sua formulazione originaria, ricorre alla Nazione quale titolare del patrimonio storico, artistico e *paesaggistico*⁷¹ in modo da valorizzare «quel che di permanente e di unitario vi ha al fondo della collettività popolare»⁷². La Nazione, di per sé, evoca elementi di carattere trascendente capaci di includere quell'idea di atemporalità che, se è problematica quando accostata al popolo ed alla sovranità, può essere lo strumento per includere nella comunità anche le future generazioni⁷³.

Non stupisce che il testo costituzionale abbia connesso la tutela dei beni paesaggistici e artistici, e con essi di quelli ambientali, ad un'entità ideale più ampia della comunità politica del momento, coincidente con il popolo attuale. L'idea che tali beni siano patrimonio dell'umanità è pacificamente condivisa nel linguaggio e nella cultura prima ancora che sia apprestata una concreta protezione giuridica come, ad esempio, avviene da tempo e a largo raggio attraverso l'azione dell'UNESCO. Più nello specifico, nell'ordinamento internazionale si è ormai affermato il principio secondo cui la protezione dell'ambiente, in particolare in relazione al cambiamento climatico, sia «*a common concern of humankind*».⁷⁴

70 Sent. n. 18 del 2019, par. 6 *Cons. in diritto*; in proposito v. A. SAIITA, *Dal bilancio quale "bene pubblico" alla "responsabilità costituzionale e democratica" e "intergenerazionale"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2019, p. 216 ss., spec. p. 224, secondo cui «il tema dell'«equità intergenerazionale» merita di essere declinato in quello ancor più ampio della «responsabilità costituzionale intergenerazionale», la quale involge più in generale tutte le scelte politiche [...] in materia ambientale, urbanistica, energetica, culturale, sanitaria».

71 Sull'estensione interpretativa della nozione di paesaggio, idonea a ricomprendere anche l'ambiente, v. A. PREDIERI, *Paesaggio*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXI, p. 504 ss.

72 Così anche V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, cit., p. 426 s.

73 Con riferimento alla sovranità A. MATTIONI, *Sovranità*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Agg. V, 2012, p. 655 ss., afferma esattamente che «mentre la sovranità popolare si lega ad un popolo concreto, e quindi si esprime nella cura di interessi propri dello stesso in quel momento – o almeno è possibile che le cose si svolgano in questo modo – la sovranità nazionale può essere interpretata come capace di riassumere la collettività nazionale come portatrice oltre che delle necessità del presente anche della tradizione del passato e soprattutto degli interessi delle generazioni future». Anche per G. PALOMBINO, *La tutela delle generazioni future nel dialogo tra legislatore e Corte costituzionale*, cit., p. 258 ss., il ricorso alla nazione consente di superare le divergenze dottrinali relative alla attualità e alla atemporalità del popolo.

74 Così la *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC), firmata a New York il 9 maggio 1992 (ratificata in Italia con l. 15 gennaio 1994, n. 65), che istituisce il sistema periodico di valutazione centrato sulle cd. COP (Conference of the Parties).

L'ordinamento costituzionale, rimanendo agganciato alla dimensione statale del diritto, identifica così nella Nazione la titolare di quei beni che, umani o naturali che siano, derivano dal passato per essere salvaguardati anche per il futuro.

Prima ancora che il tema fosse sollevato rispetto all'interesse delle generazioni future, la titolarità dei beni ambientali in capo alla Nazione ha posto la questione della impossibilità di individuare un soggetto concreto e rappresentabile. Per questo motivo la dottrina più che ricercare i titolari di posizioni giuridiche attivabili in relazione alla tutela prevista dal testo originario dell'art. 9 Cost. ha guardato al profilo più astratto della Nazione per cui l'oggetto della norma si deve ravvisare esclusivamente nella tutela dei beni che appartengono al sentimento nazionale e lo rafforzano in una dimensione dinamica che muta al variare dei fattori su cui si fonda l'identità nazionale⁷⁵, inestricabilmente legata alla continuità culturale del popolo⁷⁶.

L'ingresso in Costituzione di una specifica norma dedicata alle nuove generazioni ed alla salvaguardia dei beni ambientali, compromessi o minacciati in particolare dai cambiamenti climatici in atto, è testimone dell'urgenza del tema in questione nonché di una crescente consapevolezza. Se da un lato, è stato talvolta ribadito che la revisione dell'art. 9 Cost. ha un impatto innovativo limitato in considerazione della giurisprudenza della Corte costituzionale che, nel corso degli anni, ha svolto un ruolo interpretativo assai rilevante in questa materia⁷⁷; dall'altro, è evidente l'apprezzamento della dottrina per una revisione che –sul piano dei principi – propone un rinnovamento costituzionale che agisce a fondo sull'impianto costituzionale e che porta con sé conseguenze pratiche dirette⁷⁸.

L'interesse delle future generazioni alla salvaguardia delle condizioni ambientali (e climatiche) che permettono un armonioso sviluppo della vita umana nel rispetto della biodiversità è idoneo ad assumere la funzione di parametro di legittimità costituzionale. Conseguentemente le decisioni politiche dello Stato (e degli altri enti ricompresi nella Repubblica protagonista dell'art. 9 Cost.) devono essere rispettose di tale parametro che può essere invocato davanti al giudice, anche in occasione del sindacato di costituzionalità delle leggi⁷⁹. Inoltre, è proprio il giudizio di costituzionalità a svolgere una funzione di controllo essenziale sull'operato del legislatore: il valore costituzionale delle nuove generazioni può fare il suo ingresso

⁷⁵ Così F.S. MARINI, *Lo statuto costituzionale dei beni culturali*, Milano, Giuffrè, 2002, p. 209.

⁷⁶ In questo senso v. A. PREDIERI, *Paesaggio*, cit., p. 513, p. 519.

⁷⁷ In proposito v. G. DI PLINIO, *L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente*, in *federalismi.it*, n.16/2021, p. 1 ss.

⁷⁸ Sulla collocazione della tutela dell'ambiente fra i principi costituzionali v. G. AZZARITI, *Tutela dell'ambiente in Costituzione*, in *Lo Stato*, 2022, p. 188.

⁷⁹ Così M. CECCHETTI, *La riforma degli articoli 9 e 41 Cost.: un'occasione mancata per il futuro delle politiche ambientali?*, in *Quaderni costituzionali*, 2022, p. 351 ss.

attraverso il necessario bilanciamento fra le diverse (e potenzialmente divergenti) istanze delle generazioni attuali e di quelle future⁸⁰.

Su un piano giuridico il riferimento alle nuove generazioni rischia però di introdurre parametri di valutazione sfuggenti sul piano soggettivo che, da un lato, possono talvolta indurre a critiche di natura prettamente formale⁸¹ e, dall'altro, favorire la contrapposizione (che pure può essere alla base di un giudizio di bilanciamento) fra generazioni attuali e generazioni future.

È la congiunzione *anche* del nuovo terzo comma dell'art. 9 Cost. a legare le generazioni attuali alle nuove. L'interesse alla tutela dell'ambiente, e con esso del clima, è *anche* delle nuove generazioni, e quindi implicitamente *anche* delle vecchie, in un panorama che difficilmente può essere circoscritto nei confini del singolo ordinamento costituzionale in considerazione dell'ampiezza dei beni tutelati e della loro riconducibilità all'intero genere umano⁸².

Il quadro costituzionale italiano, arricchito dalla necessaria attenzione *anche alle nuove generazioni*, contiene ora gli strumenti sostanziali affinché l'azione del legislatore possa essere scrutinata in relazione al fattore tempo che – materialmente – unisce e separa le vecchie e le nuove generazioni di fronte al cambiamento climatico. L'introduzione del parametro temporale, astratto ma riconducibile a valori concreti oggettivi ed estremamente puntuali, sembra lo strumento capace di consentire di "aggirare" le aporie formali connesse all'individuazione delle posizioni giuridiche soggettive legate alle nuove generazioni. Nella prospettiva di consentire un

80 Secondo R. BIFULCO, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in *federalismi.it*, 6 aprile 2022, p. 7, «la nuova norma può rendere più complesso il bilanciamento della Corte costituzionale poiché «l'interesse della presente generazione non prevale sempre e necessariamente nei confronti degli interessi umani di chi ancora deve venire ad esistenza». Sul punto v. anche D. PORENA, «*Anche nell'interesse delle generazioni future*». *Il problema dei rapporti intergenerazionali all'indomani della revisione dell'art. 9 della Costituzione*, in *federalismi.it*, n. 15/2022, p. 136; L. BARTOLUCCI, *Le generazioni future (con la tutela dell'ambiente) entrano "espressamente" in Costituzione*, in *Forum di Quaderni costituzionali – Rassegna*, 2/2022, p. 30 s.; A. MITROTTI, *Territorio, interessi in contesa e modifiche agli articoli 9 e 41 Cost.*, in *Società e diritti*, 2022, n. 13, p. 97 ss. Sul fondamento del bilanciamento fra diritti in sede giurisprudenziale o legislativa anche in relazione ai diritti delle future generazioni v. un primo riferimento in A. MORRONE, *Fonti normative*, il Mulino, 2018, p. 87.

81 Sui tentativi di ancorare le generazioni future ad un parametro giuridico puntuale e per una critica di tali tentativi v. R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future*, Milano, FrancoAngeli, 2008, p. 71 ss.; A. D'ALOIA, *Generazioni future (diritto costituzionale)*, cit., p. 337 ss., secondo cui «la configurazione di doveri (moralì e giuridici) nei confronti delle generazioni future non ha bisogno che sia perfettamente individuato chi possa ricevere un danno da comportamenti e scelte attuali, né che tale/i persona/e non esisterà/anno, proprio "a causa" delle azioni "sbagliate" commesse in passato».

82 Così M. LUCIANI, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, cit., p. 427, che ricorda che «la questione dei diritti delle generazioni future si converte in quella, ben conosciuta e tutt'altro che originale, degli interessi del genere umano». B. TONOLETTI, *I cambiamenti climatici come problema di diritto pubblico universale*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2021, p. 41, realisticamente nega alla radice la possibilità di un approccio centrato sull'azione dei singoli Stati (e quindi dei singoli ordinamenti costituzionali): «Rispetto all'universalità del problema dei cambiamenti climatici, l'interesse dei singoli Stati si presenta inevitabilmente come interesse individuale. Quindi, un pieno riconoscimento del carattere pubblico del problema dovrebbe comportare la disattivazione della logica individualistica anche nei rapporti tra gli Stati».

bilanciamento intergenerazionale che, tuttavia, non sembra poter prescindere da un criterio di *continuità di tempo* «intima e ininterrotta», per dirla – ancora una volta – con le parole di Santi Romano, che non ammette cesure di fronte all’incessante susseguirsi di generazioni che si sovrappongono.

La tutela dell’ambiente da parte della Costituzione in una prospettiva che guarda al futuro sembra operare, in definitiva, come una sorta di clausola di perpetuità che, da un lato, ha una funzione di limite al potere (legislativo) attuale e, dall’altro, opera in favore delle generazioni che verranno.

6. I giovani elettori come portatori di uno specifico interesse secondo un criterio di prossimità.

La legge costituzionale n. 1 del 2021 che ha modificato l’art. 58 Cost. ha finalmente realizzato nell’ordinamento costituzionale italiano il principio del suffragio universale. La conquista democratica del suffragio maschile e femminile con l’avvento della Repubblica e poi della Costituzione ha sempre messo in ombra la parziale deroga al principio di piena universalità del suffragio che, solo superficialmente, poteva essere considerato tale in virtù delle differenze nell’elettorato attivo per la Camera dei deputati e per il Senato della Repubblica. Differenza che, peraltro, si era accentuata con l’abbassamento della maggiore età a partire dal 1975 e con la divaricazione di ben sette classi di età fra i due rami del Parlamento a partire dalle elezioni politiche del 1976.

Nel panorama comparatistico l’anomalia del Senato italiano è da tempo considerata anacronistica⁸³ in assenza di ragioni reali per giustificare la maggiore anzianità dell’elettorato attivo⁸⁴. Fece indirettamente questa ammissione, con un’argomentazione sostanzialmente tautologica, il Presidente della Commissione per

83 Sull’anomalia italiana nel panorama comparato v. A. GRATTERI, *La legittimazione democratica dei poteri costituzionali*, Napoli, Editoriale scientifica, 2015, 30 s.; in proposito v. anche N. LUPO, *Audizione informale sui disegni di legge costituzionale S.1440 e abbinati (Modifica all’art. 58 Cost., in materia di elettorato per l’elezione del Senato della Repubblica)*, cit.

84 Valutazioni simili possono peraltro essere fatte anche per la sostanzialmente immotivata differenziazione del requisito d’età per l’elettorato passivo. In Assemblea Costituente si espresse sul punto l’on. Corbi che, in riferimento alla Camera dei deputati, osserva che la divaricazione dei requisiti per l’elettorato attivo e passivo «importa una grave limitazione a danno di una grande categoria di cittadini: quelli che vanno dai 21 ai 25 anni», Assemblea Costituente, 23 settembre 1947, p. 441. In proposito si registra la replica risolutiva di Ruini che, a nome del Comitato rappresentativo della Commissione per la Costituzione, ribadisce che «una differenza per il minimo di età fra elettori ed eleggibili è criterio ormai consueto ed accettato per quasi tutti i Parlamenti e in quasi tutte le Costituzioni», *ivi*, p. 442. Si noti peraltro che attualmente il dato comparativo induce a trarre conclusioni diverse vista la tendenziale omogeneità del requisito dell’età per l’elettorato attivo e quello passivo, in proposito v. i dati pubblicati nel *dossier* del Servizio studi di Camera e Senato *Note sull’A.S. n. 1440 modificativo dell’articolo 58 della Costituzione approvato dalla Camera dei deputati in prima deliberazione*, 21 ottobre 2019, p. 13 ss.

la Costituzione Meuccio Ruini: «se il nome di Senato o di Camera dei senatori, deve avere qualche senso, bisogna – anche senza arrivare ai vecchioni – mettere una certa differenza di età» in nome di un'esigenza di maggiore esperienza e maturità degli elettori giustificata però su un piano più definitorio che contenutistico: i giovani «sono la forza a cui affidiamo il nuovo Stato. Ma non mi sembra che sia offesa ed eresia chiedere, per una seconda Camera, un modesto livello di maturità e d'esperienza più alto»⁸⁵.

In Assemblea costituente il tema più diffusamente trattato era quello dell'identificazione della fonte competente a definire i requisiti di età per l'elettorato. Aldo Moro propendeva per un rinvio alla legge mentre Giuseppe Dossetti riteneva che la delimitazione del requisito d'età dovesse essere fissata nella Costituzione. Più o meno consapevolmente si scelse una soluzione intermedia: il rinvio alla legge ordinaria per la Camera dei deputati attraverso il richiamo del requisito della maggiore età e l'adozione di una norma costituzionale per il diverso elettorato attivo per il Senato⁸⁶. Si discusse anche, incidentalmente, della soglia di età ragionevole per l'esercizio del diritto di voto. L'on. Mastrojanni aderì alla proposta di costituzionalizzare i requisiti di età «affinché non si corra il pericolo di concedere il diritto di voto a giovani in età inferiore ai venti anni, in quella età, cioè, in cui l'entusiasmo supera normalmente la riflessione»; mentre Togliatti manifestò un'opinione contraria: «una diminuzione dell'età elettorale non rappresenterebbe un pericolo, ma il raggiungimento di una legittima rivendicazione dei giovani» in quanto a suo avviso «l'entusiasmo non può essere di ostacolo all'elettorato attivo, purché sia accompagnato dal discernimento, di cui è ammessa l'esistenza nei giovani di diciotto anni»⁸⁷.

La retorica dei giovani come portatori del futuro non fu, come si legge nei resoconti, estranea al dibattito in Assemblea costituente ma, di fatto, non incise sulle concrete scelte che venivano compiute in materia di elettorato. La piena espansione del suffragio universale, che si lega oggi all'ingresso in Costituzione della norma che sancisce la rilevanza degli interessi delle nuove generazioni, sollecita una riflessione che oltrepassa la mera legittimazione democratica del Parlamento secondo tre distinte traiettorie: valorizza il concetto di popolo che evolve nel tempo; valorizza le nuove generazioni secondo un criterio di prossimità a quelle future; estende l'orizzonte temporale della responsabilità degli eletti.

Il popolo che evolve nel tempo. Il popolo italiano non è cambiato grazie ad un tratto di penna con la promulgazione della revisione costituzionale dell'art. 58 Cost. Il popolo è il medesimo del giorno precedente, tuttavia muta – attraverso una non trascurabile

⁸⁵ Assemblea Costituente, Seduta pomeridiana del 19 settembre 1947, p. 349.

⁸⁶ Secondo F. LANCHESTER, *Voto (diritto di) (dir. pubbl.)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLVI, 1993, p. 1125, fu stabilita soltanto per il Senato un'eccezione nell'intento di delineare un bicameralismo differenziato.

⁸⁷ Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, I Sottocommissione, 14 novembre 1946, p. 379.

espansione – il corpo elettorale attraverso cui il popolo esercita la sua sovranità e, con essa, assume nuove caratteristiche anche il soggetto che la esercita. In particolare appare chiaro che si valorizza l’evoluzione nel tempo delle caratteristiche formali del popolo attraverso una maggior partecipazione dei cittadini più giovani.

Il criterio di prossimità alle generazioni future. La questione della soggettività giuridica delle future generazioni sollecita, come già accennato, risposte complesse ed articolate cui si affianca il tema di chi può essere titolato a rappresentare e difendere quei diritti, o quegli interessi⁸⁸.

Il pieno riconoscimento dei diritti politici dei più giovani svolge una funzione direttamente rilevante sul punto: sono i più giovani ad avere voce in capitolo rispetto al futuro sia perché hanno davanti una porzione di vita che si estenderà nel futuro più a lungo sia perché – nella prospettiva di una *umanità intergenerazionale* – sono più prossimi ai posteri.

La valorizzazione dei diritti politici dei più giovani si accompagna peraltro al rilievo giurisdizionale della posizione giuridica soggettiva degli appartenenti alle nuove generazioni nelle controversie inerenti il cambiamento climatico. Il fattore tempo (degli effetti deleteri delle politiche climatiche) è preso in considerazione dal Tribunale costituzionale federale tedesco proprio in relazione alla giovane età dei ricorrenti (v. par. 5) e la legittimazione processuale dei giovani ricorrenti è alla base di altre importanti decisioni in materia⁸⁹.

La definizione del limite di età per l’esercizio dell’elettorato attivo sollecita, inevitabilmente, anche una riflessione rispetto ad un ipotetico ulteriore abbassamento del limite a sedici anni. Una questione assai controversa che ha tuttavia già avuto spazio anche in alcuni Paesi⁹⁰ e che richiede un’attenta valutazione non solo del ruolo decisionale delle più giovani generazioni ma anche della maturità e dell’istruzione corrispondenti⁹¹.

L’orizzonte temporale della responsabilità degli eletti. La sollecitazione di scelte politiche attente al futuro per il tramite di un maggior peso decisionale dei cittadini più giovani consente altresì di meglio inquadrare la responsabilità politica degli eletti

88 In proposito v. A. D’ALOIA, *Generazioni future (diritto costituzionale)*, cit., p. 365 ss.

89 Sul punto v. L. BARTOLUCCI, *Le generazioni future (con la tutela dell’ambiente) entrano “espressamente” in Costituzione*, cit., p. 34.

90 Il voto ai sedicenni è diffusamente riconosciuto in Austria, Argentina e Brasile. In casi particolari, a livello locale e con eccezioni lo è, ad esempio, in Scozia, Germania, Croazia, Serbia e Slovenia.

91 Secondo T. MARTINES, *Art. 56-58*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, vol. *Le Camere*, tomo I, Bologna-Roma, Zanichelli-Foro italiano, 1984, p. 48 s., il riferimento alla maggiore età contenuto in Costituzione e la conseguente, implicita, rinuncia a stabilire un’età inferiore, manifesta la volontà di far «coincidere il momento dell’acquisto della capacità elettorale con quello della piena maturità psichica». La medesima impostazione può essere rinvenuta nella *Relazione preliminare «Sui diritti subiettivi politici»* di Costantino Mortati in seno alla Commissione Forti, sul punto v. D. D’ALESSIO (a cura di), *Alle origini della Costituzione italiana – I lavori preparatori della “Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato”*, Bologna, il Mulino, 1979, p. 338.

per le ricadute delle loro decisioni su un futuro successivo all'orizzonte del loro mandato elettivo. Queste responsabilità possono emergere sia in materia di tutela dell'ambiente e del clima sia in materia di tutela dell'equilibrio della finanza pubblica e, proprio a quest'ultimo proposito, la Corte costituzionale ha osservato che in materia di debito pubblico «la lunghissima dilazione temporale finisce per confliggere anche con elementari principi di equità intergenerazionale» ed incide altresì su un «principio di responsabilità nell'esercizio della rappresentanza democratica»⁹² che invece richiede un più stretto collegamento fra elettori, eletti e conseguenze delle decisioni adottate ispirato «ad un modello ideale di partecipazione democratica e di cittadinanza responsabile»⁹³.

7. Conclusioni.

Le revisioni costituzionali che, tra gli altri, hanno modificato gli articoli 9, 58 e 81 della Costituzione, pur se assai diverse fra loro per l'oggetto principale della disciplina, sono accomunate dal filo rosso dell'attenzione al futuro. Esse testimoniano che la prospettiva volta a salvaguardare il benessere delle future generazioni è un valore che si consolida con forza crescente nel tessuto costituzionale con ricadute sia sul versante politico-istituzionale, sia sull'esercizio del potere legislativo, sia sulle prospettive di un puntuale sindacato di costituzionalità.

Sul piano istituzionale, l'allargamento dell'elettorato attivo per il Senato e la piena affermazione dell'universalità del suffragio traducono in pratica, senza contraddire i fondamenti dello Stato democratico, l'antica provocazione di Douglas Stewart che, assai poco ottimisticamente, proponeva di privare dell'elettorato attivo gli anziani che «non avendo un futuro davanti sono pericolosamente liberi rispetto alle conseguenze delle loro scelte politiche»⁹⁴. In ogni caso i più giovani elettori sono ora integrati in tutti i processi democratici, senza le immotivate limitazioni del passato, fatta salva la persistenza (a sua volta anacronistica) delle limitazioni per età dell'elettorato passivo.

⁹² Così nella sentenza n. 18 del 2019, par. 5 e 5.3 *Cons. in diritto*.

⁹³ Così A. SAITTA, *Dal bilancio quale "bene pubblico" alla "responsabilità costituzionale e democratica" e "intergenerazionale"*, cit., p. 221 s., che sottolinea la necessità «di trovare un difficile punto di equilibrio tra l'esigenza di non spostare sulle generazioni future i costi finanziari delle politiche attuali e quella di non scaricare sugli amministratori subentrati il peso degli errori del passato». Sulle criticità della democrazia elettorale nel garantire il principio di equità intergenerazionale v. T. GROPPI, *Sostenibilità e costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1016, p. 43 ss.; in proposito v. anche G. PALOMBINO, *La solidarietà tra le generazioni nella Carta di Nizza*, in *Rivista AIC*, n. 3/2021, p. 89 ss.

⁹⁴ D.J. STEWART, *Disfranchise the old*, in *New Republic*, 1970, n. 8, p. 22, tradotto in pubblicata in A. Giordano (a cura di), *Quanto costa la democrazia?*, cit., p. 47.

Inoltre, sul piano legislativo dovrà essere compiuto uno sforzo aggiuntivo⁹⁵ di fronte a un parametro giustiziabile in sede di sindacato di costituzionalità che, come molti prefigurano, potrebbe condurre a decisioni simili a quella del Tribunale costituzionale federale tedesco in materia di politiche legislative finalizzate a contrastare il cambiamento climatico⁹⁶.

Le decisioni che ricadranno sul nostro futuro – in materia di ambiente, di clima o più prosaicamente di finanza pubblica – non possono non riguardare il presente e, come ho cercato di dimostrare, questa attenzione non è nuova e da sempre accompagna la funzione del diritto. Si tratta di questioni che riguardano il presente e le generazioni attuali non solo nella pratica concreta ma anche su un terreno ideale. Dal punto di vista pratico, è evidente che i problemi di domani hanno ricadute sul tempo presente che quel domani insegue incessabilmente; da quello ideale, il senso di appartenenza al genere umano o, in più piccola scala, alla medesima comunità sollecita a tenere in considerazione nel tempo presente le ricadute delle decisioni politiche attuali sulle condizioni di vita dei posteri.

Emerge con tutta la sua forza la differenza fra la funzione della Costituzione, che “sa guardare lontano” attraverso le sue norme di principio, e la legge ordinaria che, invece, è naturalmente portata ad esprimere esigenze politiche contingenti e, proprio per questo, è subordinata alla Costituzione⁹⁷.

Il riferimento testuale alle nuove generazioni da parte dei principi fondamentali della Costituzione rappresenta un’innovazione di non poco conto, innanzitutto per il significato culturale e identitario di una norma che si integra a pieno titolo sia con le esigenze della solidarietà che derivano dall’art. 2 sia con quelle della piena realizzazione della personalità portate dall’art. 3, secondo comma.

Come ha osservato Raffaele Bifulco, fra i primi commentatori della revisione, il nuovo testo segna, da un lato, un prima e un dopo delle condizioni dell’ambiente su cui si dovrà parametrare la legittimità della legislazione e, dall’altro, vale a connotare la forma di Stato anche come *Stato ambientale* in cui l’ambiente, come forma della nostra esistenza diviene un presupposto imprescindibile dell’ordinamento costituzionale, in linea con le ambizioni e i compiti del costituzionalismo contemporaneo⁹⁸.

95 In proposito v. le considerazioni di G. SOBRINO, *Le generazioni future «entrano» nella Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, 2022, p. 141 s.

96 In questo senso v. L. BARTOLUCCI, *Le generazioni future (con la tutela dell’ambiente) entrano “espressamente” in Costituzione*, cit., p. 32; E. DI SALVATORE, *Brevi osservazioni sulla revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, cit., p. 11, evidenzia le difficoltà connesse all’accesso in via incidentale in luogo di quello in via diretta utilizzato in Germania.

97 Sul rapporto fra politica e diritto cfr. F. RIGANO, M. TERZI, *Lineamenti dei diritti costituzionali*, 2° ed., Milano, FrancoAngeli, p. 15 ss.

98 R. BIFULCO, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell’ambiente*, cit., p. 4 ss.; *ambiente e vita* (anche come salvaguardia delle future generazioni) sono comunemente accolti fra i valori

L'aspetto intergenerazionale della solidarietà sembra ormai essersi consolidato nell'interpretazione della Costituzione⁹⁹ e, d'altra parte, sembra difficile negare una lettura e una portata diacronica al principio che più di ogni altro mira a creare il tessuto connettivo della società, a legare fra loro le persone indipendentemente dalle singole individualità, affinché la vita sia tale tanto per le generazioni di oggi quanto per quelle di domani¹⁰⁰. Una visione su cui incidono sia la concezione del diritto, proiettato in quanto tale a disciplinare il futuro, sia quella della comunità espressiva del popolo, che vive in un ordinamento giuridico dinamico e costantemente in evoluzione a cavallo delle generazioni. La norma costituzionale che postula gli interessi delle generazioni future, considerato che in essa non rileva la posizione giuridica del singolo individuo, implica una sorta di manifestazione della volontà di espandere nell'avvenire l'arco di tempo su cui l'ordinamento esprime il suo dominio.

Spinta solidaristica, che inevitabilmente presuppone l'esistenza di doveri¹⁰¹, ed istinti egoistici, legati ai diritti dell'individuo ed alla sua sfera di autonomia, in realtà sembrano fondersi di fronte al nostro futuro: tutte le persone hanno un interesse ideale a che le nuove generazioni siano tutelate, e lo dimostra il fatto che questo obiettivo sia stabilito in Costituzione. Se anche, per assurdo, fosse impossibile tutelare gli interessi delle generazioni future non si potrebbe comunque prescindere da un diritto/dovere a compiere quel tentativo, in nome della solidarietà e – al contempo – della realizzazione della personalità individuale. In questi termini, la tutela dei beni protetti dall'art. 9 Cost. diviene allora uno strumento di sviluppo della persona umana all'interno della più ampia comunità nazionale. Ben prima della revisione costituzionale del 2022, Alberto Predieri notava che l'obiettivo è di migliorare «la qualità della vita e le possibilità di sviluppo della persona»¹⁰² nel quadro della realizzazione dell'uguaglianza sostanziale. Gli individui, e con essi le istituzioni che li rappresentano, agiscono in tutela dei beni ambientali innanzitutto nel proprio interesse che – ontologicamente – include anche quelli della collettività, dinamicamente intesa e non circoscritta ad una visione attuale del tempo presente.

Il tema del futuro ci riguarda nel presente: esiste una responsabilità nei confronti degli esseri umani che verranno «in quanto essa concerne l'oggi, il nostro presente, noi in prima persona [...] siamo noi i soggetti del discorso, il confronto è con il *nostro*

irrinunciabili che rappresentano «le condizioni indefettibili di esistenza» dell'umanità, così E. BETTINELLI, *Resistenza (diritto di)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. XIII, 1997, p. 196. Per una ricognizione di carattere comparatistico sul punto v. T. GROPPI, *Sostenibilità e costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, cit., p. 43 ss.

99 In proposito v. un'ampia ricostruzione dottrinale e giurisprudenziale in D. PORENA, *Il principio di sostenibilità*, cit., p. 175 ss.; sul punto v. il contributo di S. Rodotà, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Bari, 2014, p. 50 ss.

100 Così N. OCCHIOCUPO, *Gli ambiti della responsabilità e della solidarietà intergenerazionale*, in R. BIFULCO, A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro*, cit., p. 403.

101 Cfr. A. D'ALOIA, *Generazioni future (diritto costituzionale)*, cit., p. 375.

102 A. PREDIERI, *Paesaggio*, cit., p. 519.

modello di sviluppo»¹⁰³. Nessuna generazione ha mai vissuto ed agito come se il genere umano non proseguisse nelle generazioni successive¹⁰⁴ così come la concezione stessa dei diritti trascende attraverso la sua universalità l'elemento temporale per divenire intergenerazionale¹⁰⁵. E, come è già emerso in dottrina, è anche la pari dignità dell'uomo che «impone di agire nella dimensione [...] della responsabilità intergenerazionale»¹⁰⁶ a partire dal presupposto di un effettivo godimento dei diritti fondamentali.

Tuttavia, l'affermazione dei valori che fondano un ordinamento costituzionale non è di per sé sufficiente in assenza di decisioni politiche puntuali con essi congruenti. Alla Costituzione compete di affidare agli organi dello Stato gli strumenti affinché quei principi possano vivere e ciò accade *nelle forme e nei modi* stabiliti dall'art. 1 Cost. che, in definitiva, porta a valorizzare il filo rosso che, più o meno casualmente, lega l'estensione dei diritti politici dei cittadini, attraverso un ampliamento della platea degli elettori, con la tutela dell'interesse a preservare l'ambiente delle nuove generazioni e *anche* di quelle attuali.

103 U. POMARICI, *Generazioni future, identità personale, umanità*, in R. BIFULCO, A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro*, cit., p. 156.

104 M. LUCIANI, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, cit., p. 427.

105 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., p. 71 ss.

106 Così A. SAIITA, *Dal bilancio quale "bene pubblico" alla "responsabilità costituzionale e democratica" e "intergenerazionale"*, cit., p. 224.