

## Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente: riforme costituzionali e interventi della giurisprudenza

Lorenza Violini, Giulia Formici\*

SOMMARIO: 1. Tutela dell'ambiente, sviluppo sostenibile e doveri intergenerazionali: quale l'apporto del diritto costituzionale? – 2. Dai diritti ai doveri passando per la Costituzione: un percorso ancora in atto. – 3. La modifica costituzionale che si prospetta: aspetti innovativi e aspetti di criticità. – 4. L'apporto della giurisprudenza: i casi del Tribunale costituzionale federale tedesco sulla Legge sul clima e le pronunce della Corte costituzionale italiana in tema di recupero del disavanzo. – 5. Considerazioni conclusive: un necessario cambio di paradigma.

### 1. *Tutela dell'ambiente, sviluppo sostenibile e doveri intergenerazionali: quale l'apporto del diritto costituzionale?*

Grande attualità riveste la riflessione su cosa siano e quale ruolo debbano assumere nel dibattito dottrinale, politico e giurisprudenziale i doveri intergenerazionali, declinati nello specifico ambito della tutela dell'ambiente e della promozione di uno sviluppo sostenibile. E, invero, interrogarsi su quali siano i doveri ravvisabili in capo alle presenti generazioni nonché individuare le tutele che il diritto, anche – ma non solo – costituzionale, ha predisposto o dovrebbe predisporre al fine di garantire il rispetto di tali doveri, diviene oggi più che mai una sfida cruciale ed improrogabile dinnanzi ai fenomeni allarmanti del cambiamento climatico e delle crisi legate all'emergenza sanitaria, purtroppo ancora in corso.

Di fronte a simili interrogativi non può che rilevarsi, innanzitutto, come il diritto internazionale prima e quello dell'Unione europea poi abbiano da tempo attribuito alla tutela dell'ambiente e alla conservazione del patrimonio naturale un ruolo centrale nella determinazione del modello di sviluppo economico e sociale: a partire dalla Dichiarazione Brundtland, infatti, il tema dello sviluppo ha cambiato volto, passando da una visione dello stesso essenzialmente quantitativa e misu-

\* I paragrafi 1, 2 e 3 sono da attribuirsi a Lorenza Violini, mentre il paragrafo 4 è stato redatto da Giulia Formici; le conclusioni sono esito della comune riflessione delle due autrici.

rabile in termini di prodotto interno lordo ad un'altra in cui domina l'esigenza di garantire la sostenibilità dello sviluppo stesso, notoriamente definito come «*development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs*»<sup>1</sup>. Per la prima volta, dunque, gli interessi delle future generazioni e i doveri di solidarietà intergenerazionale venivano individuati quali elementi determinanti per la crescita, decisamente orientata al futuro e a coloro che questo mondo futuro abiteranno quali cittadini a tutti gli effetti dotati di eguali diritti e di analoghi doveri.

Le inedite tendenze emerse in sede internazionale e concretizzatesi nei relativi documenti – finalizzati alla tutela della biodiversità, della pesca, della lotta ai mutamenti climatici etc.<sup>2</sup> – non hanno mancato di influenzare anche l'Unione europea, che ha via via mostrato una forte sensibilità verso tali nuove tendenze, inserendo ad esempio tra gli obiettivi della propria azione, all'art. 3, co. 3 del TUE, la promozione di un progresso economico e sociale equilibrato e “sostenibile” e riconoscendo all'art. 37 della Carta di Nizza il principio dello sviluppo sostenibile cui devono conformarsi le politiche dell'Unione tese alla tutela dell'ambiente e al miglioramento della sua qualità<sup>3</sup>.

Nonostante le difficoltà insite nella concretizzazione di tali scelte, tra cui eminentemente la misurabilità degli effetti dei provvedimenti che si adottano per dar forma e contenuto alla sostenibilità, il complesso degli stimoli orientati al cambiamento non solo delle politiche ambientali ma anche dei sistemi produttivi e dei sistemi sociali riveste un posto centrale nella elaborazione delle strategie eurounitarie, come emerge da ultimo – e per tacer del resto – dall'ambizioso e complesso piano di rilancio economico promosso a seguito della pandemia da Covid-19 e non a caso denominato *Next Generation EU*. Questo program-

<sup>1</sup> Si tratta come noto di quanto affermato nel Report *Our Common Future* redatto dalla World Commission on Environment and Development, meglio conosciuta come “Brundtland Commission”. Più ampiamente sul tema, *ex multis*, M.-C. Condonier Segger, A. Khalfan, *Sustainable development law: principles, practices and prospects*, Oxford, 2004; K. Bosselmann, *The Principle of Sustainability*, Routledge, Londra, 2016; B. Caravita, L. Cassetti, A. Morrone (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2016; D. Porena, *Il principio di sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino, 2017.

<sup>2</sup> Si veda ad esempio la Convenzione di Aarhus, su cui A. Boyle, D. Freestone, *International Law and sustainable development: past achievements and future challenges*, Oxford, 1999; D. Barstow Magraw, L.D. Hawke, *Sustainable Development*, in D. Bodansky e altri (eds.), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford, 2007, 618; P. Fois (a cura di), *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, Napoli, 2007; N. Schrijver, *The Evolution of Sustainable Development in International Law: Inception, Meaning and Status*, Leiden, 2008; M. Montini, *SDGs e sviluppo sostenibile nel diritto internazionale dell'ambiente*, in *federalismi.it*, 9, 2019.

<sup>3</sup> Più ampiamente, per una analisi del principio di sviluppo sostenibile nelle fonti di diritto dell'UE e nelle politiche europee, si legga B. Caravita, L. Cassetti, *Unione europea e ambiente*, in B. Caravita, L. Cassetti, A. Morrone (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2016, 83-98; D. Amirante, *L'ambiente preso sul serio. Il percorso accidentato del costituzionalismo ambientale*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, Fascicolo Speciale, 2019, 1-32. Sia consentito rimandare a L. Violini, *Policy per la sostenibilità*, in M. Carvelli, G. Vittadini (a cura di), *Ritorno al futuro. Note sulle sostenibilità*, Libreriauniversitaria.it, Fondazione CEUR, Padova, 2020.

ma di sostegno e di promozione della crescita socio-economica degli Stati membri mediante ingenti finanziamenti provenienti da Bruxelles<sup>4</sup> vede nello sviluppo sostenibile, accanto alla digitalizzazione, uno degli scopi principali, riconfermando ancora una volta l'importanza, anche in una fase di drammatica difficoltà dovuta all'emergenza sanitaria e alla conseguente crisi economica, di rilanciare il concetto di sostenibilità e di guardare così al benessere – se non alla vera e propria sussistenza – delle generazioni future, la *next generation EU* appunto.

Se dunque sul piano internazionale ed europeo il dibattito sui temi dei doveri di sostenibilità intergenerazionale e della protezione dell'ambiente si è dimostrato, sin dalla fine dello scorso secolo, vivace e costruttivo, benché ancora in divenire, il diritto costituzionale nostrano è parso invece più lento nel recepire questi concetti e nell'integrarli nelle tutele e nei principi già affermati dalle Carte costituzionali esistenti. I processi costituzionali di riconoscimento delle esigenze insite nel tema della sostenibilità sono infatti stati gradualmente e solo dopo molto tempo sono riusciti a farsi largo nell'ordinamento, soprattutto grazie a quella «permeabilità delle Costituzioni contemporanee alle influenze esterne», che pure fa parte da sempre del nostro patrimonio di valori e di diritti<sup>5</sup>. Più in sordina è rimasta invece la recezione di quella dimensione doveristica che connota i percorsi di ricerca di modelli di sviluppo sostenibile, anche a motivo della mai recuperata attenzione della dottrina costituzionalistica al più generale tema dei doveri<sup>6</sup>, tema antico e nobile, come dimostra uno dei pilastri della cultura giuridica romana documentato dagli scritti di Cicerone, il quale non si era sottratto allo sforzo di entrare nell'arduo tema dei doveri<sup>7</sup>.

Non è certo il caso in questa sede di porre in essere un tentativo volto a colmare la lacuna evidenziata, per ora rimasto tale. Il presente saggio si propone invece di offrire alcuni spunti alla comprensione del tema in esame, spunti che, partendo da generali considerazioni sul profilo dei doveri, si concentrino specificamente sui doveri intergenerazionali letti nel più limitato contesto delle modifiche costituzionali in corso e di qualche caso tratto dalla giurisprudenza. Se è vero, infatti, che la dottrina solo da poco si interroga su simili doveri, nella difficoltà

<sup>4</sup> Per alcune prime riflessioni su questo punto si rimanda a G. Toniolo, *Next Generation EU: una condizionalità virtuosa*, in *LUISS Policy Brief*, 33, 2020; E. Bressanelli, L. Quaglia, *La genesi del Next Generation EU: intergovernativismo vs sovranazionalismo?*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 3, 2021, 353-357; G.F. Ferrari, *Dopo il Next Generation EU: una conclusione o un nuovo principio?*, in G.F. Ferrari (a cura di), *Le smart cities al tempo della resilienza*, Milano, 2021.

<sup>5</sup> Come ben espresso da T. Groppi, *Sostenibilità e costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2016, 1, 74.

<sup>6</sup> Secondo Longo «il tema della relazione tra i diritti e i doveri non occupa un posto d'onore nelle ricostruzioni della dottrina costituzionalistica», E. Longo, *Corte costituzionale, diritti e doveri*, in F. Dal Canto, E. Rossi (a cura di), *Corte costituzionale e sistema istituzionale*, Torino, 2011, 340.

<sup>7</sup> Ci si riferisce, ovviamente, all'opera *De Officiis*, nella quale il grande oratore riconosce i doveri come base e fondamento di ogni azione umana.

di spostare l'attenzione dalla mera "pretesa" all'"onere", il legislatore nazionale ha avviato in tempi recenti una iniziativa di revisione costituzionale al fine di attribuire rilievo costituzionale ad ambiente e interessi delle generazioni future. Questo riconoscimento, ancora in atto e fortemente discusso, era già stato in una certa misura preceduto dall'intervento della Corte costituzionale: la pronuncia di quest'ultima in materia di legittimità costituzionale dell'allungamento dei tempi di rientro dal disavanzo, insieme alla nota sentenza del Tribunale costituzionale tedesco riguardante la legge sul clima, verranno brevemente prese in considerazione al fine di mettere in luce i principali nodi argomentativi che emergono dallo sforzo fatto di giustificare l'esistenza – assai problematica in verità – di specifici giustiziabili doveri in capo al governo o alla classe politica più in generale, chiamati ad estendere le loro prospettive ben oltre la breve fascia temporale usualmente adottata ma incapaci di affrontare nel presente problemi e criticità che coinvolgono pienamente il futuro di un gruppo sociale o, persino, di una intera nazione o continente (per non parlare della dimensione globale). L'estensione geografica dei problemi ben si compenetra dunque con la dimensione temporale delle decisioni da adottare, dimensione che si apre ad un futuro anch'esso "globale" e non limitato ai tempi brevi delle legislature propri dei sistemi di governo conosciuti fin qui.

## 2. *Dai diritti ai doveri, passando per la Costituzione: un percorso ancora in atto*

Come si è sopra menzionato e come è stato da più parti rilevato<sup>8</sup>, il tema dei doveri è rimasto poco praticato dalla dottrina costituzionalistica<sup>9</sup> e dalla giurisprudenza costituzionale. Eppure, tramite la menzione dei *doveri di solidarietà*, contenuta nell'art. 2 Cost., i Padri costituenti hanno dato ai doveri stessi pari dignità rispetto ai diritti, per segnalare la necessità di superare la concezione individualistica del soggetto titolare di tali posizioni soggettive a favore di una visione di relazione delle stesse. E, invero, il dovere di solidarietà così tracciato nasce dal riconoscimento del legame che ciascuno ha *ab origine* con i propri simili, legame fondamentale per lo sviluppo della personalità.

<sup>8</sup> Rossi parla di cultura recessiva dei doveri e della responsabilità rispetto all'ideologia dei diritti (E. Rossi, *La doverosità dei diritti: analisi di un ossimoro costituzionale*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2018, 58). Sul punto si legga anche Longo, già richiamato *supra*. Su questi profili sia consentito rimandare a L. Violini, *I doveri inderogabili di solidarietà: alla ricerca di un nuovo linguaggio per la Corte costituzionale*, in R. Balduzzi, M. Cavino, E. Grosso, J. Luther (a cura di), *Quaderni del Gruppo di Pisa. I doveri costituzionali: la prospettiva del Giudice delle leggi. Atti del Convegno di Acqui-Terme-Alessandria 9-10 giugno 2006*, Torino, 2007, 517-532.

<sup>9</sup> Fa eccezione l'ineguagliata opera di G.M. Lombardi, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, 1970 e, più avanti nel tempo, il richiamato testo R. Balduzzi, M. Cavino, E. Grosso, J. Luther (a cura di), *Quaderni del Gruppo di Pisa. I doveri costituzionali: la prospettiva del Giudice delle leggi. Atti del Convegno di Acqui-Terme-Alessandria 9-10 giugno 2006*, Torino, 2007.

Ora, sebbene il discorso sui doveri e, in particolare, sul dovere di solidarietà sia stato studiato soprattutto in rapporto allo sviluppo dei diversi territori che compongono la nazione<sup>10</sup>, più di recente gli studi sul tema si sono orientati ad una analisi volta a scandagliarne il significato e la portata nel *tempo* e, nello specifico, rispetto ai doveri delle presenti generazioni nei confronti di quelle future, che sarebbero esse stesse titolari di diritti. Sarebbe infatti la nostra Costituzione che, mettendo in stretta correlazione diritti inviolabili e doveri di solidarietà, configura la loro attuazione (combinata) senza che si possa porre ad essa limiti temporali<sup>11</sup>.

Le crisi climatiche e la necessità di tutela dell'ambiente hanno ripreso – quasi forzato – a ripensare alle visioni dei Padri Costituenti, riportando l'attenzione degli studiosi sulla dimensione doveristica delle relazioni umane, ad esempio su quel dovere di solidarietà ambientale a cui Martines faceva già riferimento agli inizi degli anni Novanta<sup>12</sup>. In seguito, dinnanzi alle crisi economiche e alla perdurante tendenza all'indebitamento pubblico si è portata analoga attenzione al “dovere di sostenibilità”, in questo caso del debito pubblico, nei confronti di chi sarà destinato a portarne maggiormente il peso nel futuro; e ancora, sempre di sostenibilità si parla rispetto al sistema di *welfare* e dei diritti sociali e dunque del dovere di preservare risorse anche per le generazioni che verranno<sup>13</sup>.

Sono riflessioni, queste, che legano inscindibilmente la dimensione dei doveri al valore del tempo: le dinamiche costituzionali, tipicamente orientate al presente – e talvolta tese a correggere le storture del passato –, sono ora sempre più chiamate a volgere lo sguardo verso il futuro, portando così a quello che è stato definito un «cambiamento nella valutazione del rapporto tra Costituzione e futuro: dalla attenzione al “futuro” delle Costituzioni [...] si passa progressivamente al “futuro come dimensione da preservare”»<sup>14</sup>. È in questo contesto che i concetti inerenti ai doveri intergenerazionali hanno preso forma e hanno iniziato ad affermarsi in una

<sup>10</sup> Oppure con riferimento al dovere delle nazioni di rapportarsi sul piano internazionale rispettando le soggettività statuali ma anche impegnandosi a colmare i divari e le disparità tra Paesi ricchi e poveri – dibattito questo che ha trovato rinnovata spinta oggi sia sul piano della tutela dell'ambiente e della lotta al cambiamento climatico, sia sul fronte della disponibilità dei vaccini contro il diffondersi della pandemia da Covid-19, che ha riaperto le discussioni sui doveri dei Paesi “economicamente sviluppati”, rispetto a quelli ancora “in via di sviluppo”.

<sup>11</sup> Sul punto si legga U. Pomarici, *Verso nuove forme dell'identità? Generazioni future e dignità umana*, in R. Bifulco, A. D'Aloia (a cura di), *Un diritto per il futuro: teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008, 93.

<sup>12</sup> T. Martines, *Diritti e doveri ambientali*, in *Panorami*, 6, 1994. Sul punto si legga anche F. Fracchia, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Il diritto dell'economia*, 2002, 215.

<sup>13</sup> Si pensi alla c.d. Commissione Rodotà, istituita nel 2007 e al concetto proposto di “beni comuni”, a consumo non rivale, rispetto ai quali è fondamentale l'impegno delle istituzioni e dei privati ad una conservazione e tutela in grado di assicurarne il godimento e la fruizione da parte della collettività ma anche delle generazioni future. Su tale profilo, si rimanda a B. Vimercati, *Il diritto ai beni vitali*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, 2016, 1.

<sup>14</sup> R. Bifulco, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008, 122.

prospettiva solo parzialmente differente rispetto a quella dei “diritti delle generazioni future”, ancora fortemente dibattuti in dottrina<sup>15</sup>; quello di cui si è iniziato a parlare, in altri termini, è una trasformazione dei discorsi sulle prerogative dei “non nati” in «diritto delle generazioni presenti, il cui contenuto è fatto non di diritti – di soggetti a venire – ma di doveri di soggetti esistenti»<sup>16</sup>. E questi doveri “presenti” non possono che essere adempiuti orientandosi al futuro, cioè rifuggendo dalla «temporaneità dei meccanismi e delle procedure democratiche» e dunque dal «presentismo assoluto»<sup>17</sup> e dalle sue urgenze, per considerare concretamente la questione intergenerazionale<sup>18</sup>. Una sfida, dunque, che comporta di «ridefinire i modi e le forme della risposta giuridica ad esigenze sociali che, a loro volta, superano la dimensione del “qui” e “ora”, si riflettono sugli interessi delle generazioni future, e contemporaneamente si fanno carico di garantire la sopravvivenza umana, o almeno la conservazione, anche per il futuro, di certe condizioni minime di vita e di dignità»; tale sfida si fa carico dunque di «ricomporre in una chiave intertemporale i grandi principi della ragionevolezza e della solidarietà»<sup>19</sup>.

### 3. *La modifica costituzionale che si prospetta: aspetti innovativi e aspetti di criticità*

La consapevolezza dell'importanza di riconfigurare il dibattito in termini più consoni alle sfide odierne sia nell'ottica del riconoscimento di nuovi diritti sia – e forse soprattutto – nel senso di (ri)affermare doveri e responsabilità che debbono essere posti alla base delle scelte politiche e normative, ha determinato molte delle riflessioni in atto e ha trovato terreno fertile nella sempre più pressante necessità di garantire uno sviluppo sostenibile, la tutela dell'ambiente e della biodiversità, nonché di svolgere una efficace lotta contro il riscaldamento globale. Proprio con questi ultimi delicati profili si è recentemente confrontato il legi-

<sup>15</sup> Come ben richiamato da Arconzo, lo stesso concetto di “diritti delle generazioni future” non è affatto pacifico in dottrina ed anzi, l'attenzione nei confronti delle generazioni future rappresenta uno «scacco alle categorie tradizionali del diritto. Lo conferma il fatto che si tratti di un tema considerato, nella letteratura giuridica, ancora di frontiera», G. Arconzo, *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale*, in *Osservatorio AIC*, 3, 2018, 627. Sul punto si veda, tra i molti e con posizioni talvolta differenti, M. Luciani, *generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in R. Bifulco, A. D'aloia (a cura di), *Un diritto per il futuro*, cit., 425; A. D'Aloia, voce *Generazioni future*, in *Enciclopedia del diritto*, IX, 2016.

<sup>16</sup> G. Zagrebelsky, *Senza adulti*, Torino, 2016, 92.

<sup>17</sup> A. D'Aloia, *Generazioni future*, cit., 346.

<sup>18</sup> In questo senso è chiara l'immagine restituita da Pomarici che, riprendendo Nietzsche, parla di «futuro come ragione di essere dell'oggi», U. Pomarici, *Verso nuove forme dell'identità?*, cit., 105.

<sup>19</sup> D'Aloia, *Generazioni future*, cit., 332, che prosegue spiegando come il cambio di paradigma di cui il diritto deve farsi portatore vada ravvisato nella «scoperta della potenzialità modificativa – in senso negativo – dell'agire umano».

slatore costituzionale italiano che ha predisposto un disegno di legge di revisione costituzionale volto a modificare gli artt. 9 e 41 della Costituzione al fine di inserire un espresso riferimento – e riconoscimento – alla tutela dell'ambiente e agli interessi delle future generazioni.

Il 9 giugno 2021 infatti l'Assemblea del Senato, seguita il 12 ottobre scorso dalla Camera dei Deputati e dalla recente seconda deliberazione del 3 novembre da parte del Senato, ha approvato con maggioranza superiore ai due terzi un disegno di legge costituzionale, peraltro riassuntivo di diverse proposte di legge di revisione costituzionale, col quale si intende aggiungere all'art. 9 un terzo comma così redatto «La Repubblica tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali», oltre a riscrivere l'art. 41, comma 2 e 3 nel seguente modo: «L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali». Ne deriva, benché non in maniera esplicita, una valorizzazione di quel principio di sviluppo sostenibile che, come si è detto, ricomprende in sé in modo sostanziale la necessità di offrire tutela alle generazioni future da sostanzarsi nella promozione di un modello di sviluppo appunto sostenibile sotto il triplice profilo sociale, economico e sociale.

Seppur con un procedimento irto di interruzioni e ripartenze<sup>20</sup>, l'approvazione da parte del Senato e della Camera del disegno di legge di revisione costituzionale e l'approvazione definitiva che si prospetta, danno modo di svolgere alcune riflessioni. La prima riguarda la trasversalità dell'approvazione del testo, che ha coinvolto una vasta maggioranza, nella condivisione di logiche e di valori tutto sommato relativamente recenti – almeno per i non esperti della materia<sup>21</sup> –, condivisione dovuta allo specifico momento storico in cui siamo immersi, caratterizzato cioè da estreme problematicità quali quelle della emergenza pandemica e climatica, affiancate da movimenti di protesta nelle piazze e dal rafforzato dibattito nei consessi nazionali ed internazionali<sup>22</sup>. La seconda è la sua forte carica ideologica: la citata trasversalità politica, probabilmente dovuta all'acquisita popolarità delle idee che fanno capo alla sostenibilità, cui nessuno può porre obiezioni di principio, può in molti casi far sì che si trascurino i limiti presenti nel testo e le

---

<sup>20</sup> Per una ricostruzione dettagliata di tale percorso, si legga L. Bartolucci, *Il più recente cammino delle generazioni future nel diritto costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, 2021, 4, 212.

<sup>21</sup> *Ibidem*.

<sup>22</sup> Pensiamo ai c.d. *Fridays for Future* promossi dalla giovanissima attivista Greta Thunberg. Ma pensiamo anche all'attenzione che Papa Francesco ha voluto dedicare alla tutela della Creato nella Enciclica *Laudato si. Sulla cura della casa comune* nel 2015.



sue intrinseche ambiguità, non essendo chiaro quali saranno gli interessi vincenti e quali invece pagheranno il successo dei primi<sup>23</sup>. È per questo che, in tutta sincerità, vanno messi in luce non solo i pregi – acclamati dalla politica e dall’opinione pubblica – ma anche i limiti della proposta in esame, come gli studi in materia hanno evidenziato.

In proposito, e in estrema sintesi, merita sottolineare che la scelta di inserire nell’art. 9 la tutela dell’ambiente va nella direzione di conferire all’ambiente stesso lo *status* di valore costituzionale<sup>24</sup>, ossia di «principio fondamentale a carattere oggettivo e affidato alla cura di apposite politiche pubbliche, scongiurandone, per ciò stesso, il rischio di una qualificazione giuridica in termini di situazione soggettiva e, in particolare, di farne l’oggetto di un diritto fondamentale»<sup>25</sup>. Tale scelta va in controtendenza rispetto a tanto modo di pensare che tende a sottolineare la natura del diritto all’ambiente come di un diritto pienamente inserito tra i diritti fondamentali e quindi provvisto di specifica tutela costituzionale. Analogo discorso va fatto con riguardo agli “interessi delle future generazioni”, i quali – se pure divengono parametro di legittimità costituzionale delle politiche ambientali<sup>26</sup> – non si sottraggono al rilievo critico di chi ne considera la sostanziale fumosità, in forza della mancanza di chiarezza su chi sia il soggetto tenuto a far rispettare il dovere stesso. In terzo luogo, la novella costituzionale non devia dall’impostazione classica, quella che considera l’ambiente come servente al cammino dell’uomo e non come realtà a sé stante; in altre parole, ai primi due limiti ricordati si potrebbe aggiungere – ma senza approfondimenti nella sede presente – l’«impostazione

<sup>23</sup> Si rinvia sul punto a M. Cecchetti, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell’ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2021, 3, 286.

<sup>24</sup> Andrea Morrone, nella audizione alla I Commissione del Senato – La tutela dell’ambiente in Costituzione, disponibile al link [https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento\\_evento\\_procedura\\_commissione/files/000/040/501/Prof.\\_Andrea\\_MORRONE.pdf](https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/040/501/Prof._Andrea_MORRONE.pdf), ha parlato di ambiente come «valore fondamentale degli esseri viventi e dell’ordinamento costituzionale».

<sup>25</sup> Così M. Cecchetti, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell’ambiente*, cit., 305. A sua volta, Santini ha affermato che le modifiche che il d.d.l. costituzionale si propone di porre in essere rispetto al dettato attuale dell’art. 41 Cost. sono una «costituzionalizzazione degli indirizzi giurisprudenziali della Consulta», che finiranno così per «rafforzare il peso dell’ambiente e della salute nel bilanciamento con altri interessi costituzionalmente rilevanti», salvo mettere in luce poi i limiti e le eccessive timidezze della proposta esaminata (G. Santini, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2021, 472). Più moderata è la ricostruzione di Guerra e Mazza che giungono infine a ritenere che il progetto di revisione costituzionale, «seppur non introducendo nel testo della Carta novità assolute – eccezion fatta, deve ribadirsi, per l’interesse delle generazioni future – sembra rappresentare una chiara manifestazione, tanto verso i cittadini, quanto verso le istituzioni europee e internazionali, della centralità che va assumendo nell’ordinamento italiano la questione ambientale e quella intergenerazionale», Y. Guerra, R. Mazza, *La proposta di modifica degli articoli 9 e 41 Cost.: una prima lettura*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2021, 4, 139.

<sup>26</sup> M. Cecchetti, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell’ambiente*, cit., 310.



antropocentrica» della novella stessa, che sottrae il testo ad un confronto rispetto ad altre e forse più innovative tendenze presenti nel panorama costituzionale globale<sup>27</sup>.

Tutto ciò premesso, va anche ricordato come alla riforma siano stati riconosciuti svariati meriti, primo fra tutti quello di non aver ecceduto nelle promesse, confinando il tema delle generazioni future nell'ambito di un mero, generale interesse. Questa impostazione è stata condivisa soprattutto da coloro che esprimono ampie riserve verso la concettualizzazione orientata a riconoscere alle nuove generazioni dei veri e propri diritti, considerati contrastanti «con il “presentismo” che caratterizza il concetto di diritto soggettivo»<sup>28</sup>, condivisione che si spinge – come fa Rescigno – fino ad asserire che sarebbe stato più efficace riferirsi alle responsabilità delle generazioni presenti anziché richiamare prerogative di quelle future<sup>29</sup>. E, del resto, è assai diffusa l'opinione di chi ritiene che l'inclusione dell'idea dei diritti delle generazioni future, pur *sub specie* di semplici interessi, sia tutto sommato ridondante, considerando che le disposizioni esistenti sul principio di solidarietà, di dignità e lo stesso richiamo al concetto di popolo di cui all'art. 1 Cost., consentono già di fare riferimento alla solidarietà intergenerazionale e alla protezione dell'ambiente<sup>30</sup>. Così del resto si è mossa la giurisprudenza costituzionale quando si è espressa sul tema dei diritti/doveri in ambito ambientale e su quello della sostenibilità – ricondotte nell'ambito del diritto costituzionale positivo, dunque senza che si percepisca la necessità di ulteriori specificazioni costituzionali –: la Corte costituzionale infatti da tempo ha fatto riferimento all'art. 9, letto in combinato disposto con l'art. 32, nonché ha proposto specifico rimando agli artt. 81 e 97 della Costituzione, in forza di una interpretazione evolutiva ampiamente condivisa<sup>31</sup>.

Altre e diverse critiche sono state indirizzate poi alla modifica proposta dell'art. 41: essa potrebbe portare ad identificare l'ambiente come un «essere sovrano e tiranno» rispetto agli altri diritti, soprattutto quelli di prima genera-

<sup>27</sup> F. Rescigno, *Quale riforma per l'articolo 9*, in *federalismi.it*, 23 giugno 2021, 4.

<sup>28</sup> Y. Guerra, R. Mazza, *La proposta di modifica degli articoli 9 e 41 Cost.*, cit., 127.

<sup>29</sup> F. Rescigno, *Quale riforma per l'articolo 9*, cit., 4.

<sup>30</sup> Ciolli afferma come «l'inserimento della sostenibilità in Costituzione e specificamente in materia di bilancio, mostra chiaramente come l'interpretazione dell'attuale dettato costituzionale possa comunque tutelare quell'idea più generale di futuro che è insita in tutte le Carte costituzionali, senza dover ricorrere a esplicite e puntuali revisioni costituzionali», 60. L'Autrice ravvisa infatti negli esistenti doveri della generazione presente, ricavabili dagli artt. 1, 2, una tutela delle generazioni future e un riconoscimento del principio di “sostenibilità”. In questo senso «un gran numero di norme costituzionali, dunque, si pone come parametro di legittimità costituzionale rispetto alla violazione dell'obbligo di preservare risorse per il futuro, senza dover ricorrere al concetto di generazioni future», I. Ciolli, *Diritti delle generazioni future, equità intergenerazionale e sostenibilità del debito. Riflessioni sul tema*, in *Bilancio comunità persona*, 2021, 1, 62.

<sup>31</sup> Sul punto si legga T.E. Frosini, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, in *federalismi.it*, 23 giugno 2021.

zione, nonché rispetto alla costituzione economica<sup>32</sup>, mentre esso dovrebbe essere riconfigurato «da valore supremo e non negoziabile a valore costituzionale che può e deve essere bilanciato in funzione di coerenza complessiva dell'ordinamento, dentro di sé e nel suo impatto con le necessità di conservazione delle matrici del modo di produzione»<sup>33</sup>. Del resto, è impensabile dare attuazione alla cosiddetta svolta *green* semplicemente riconfigurando alcuni principi costituzionali e rivoluzionando il sistema dei valori<sup>34</sup>, dando preminenza ad alcuni di essi<sup>35</sup>. Tale riforma comporta una vera e propria rivoluzione culturale in tutti i livelli dell'ordinamento, chiamati a cooperare e, a tale scopo, coinvolgendo anche il sistema privato; forse, un cenno alla dimensione cooperativa di questo nuovo modo di pensare e progettare le politiche avrebbe aiutato a indirizzare il percorso di rinnovamento che ci aspetta.

Ridondante o utile che sia, la riforma ha certamente il pregio di aver messo nero su bianco un tema su cui vale la pena continuare a dibattere, anche segnalando la necessità di ulteriori precisazioni quale sarebbe stata la codificazione del principio di integrazione, sulla scorta di quanto ha fatto il legislatore europeo: essendo le tematiche ambientali trasversali ad ogni politica di settore, dai trasporti al lavoro alla casa etc., ed essendo la sostenibilità un concetto multiforme, porre in Costituzione l'onere di inserirla quale elemento appunto trasversale, da considerare quando si progettano interventi specifici, avrebbe senz'altro contribuito ad elevare la consapevolezza delle relative problematiche della classe politica e della burocrazia creando quel salto di qualità nella legislazione e nella pratica amministrativa di cui vi è estremo bisogno. Coerentemente con questa posizione, Marcello Cecchetti, ad esempio, ha sottolineato quelli che sono stati efficacemente definiti «gli effetti della ontologica trasversalità degli interessi ambientali e, addirittura, la “indefettibilità” di una sistematica contaminazione green di tutte le politiche e azioni pubbliche»<sup>36</sup>. Nella medesima direzione, volta a segnalare possibili inte-

<sup>32</sup> In termini estremamente critici si pone di Plinio in G. di Plinio, *L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente*, in *federalismi.it*, 1 luglio 2021, 6-8.

<sup>33</sup> G. di Plinio, *L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente*, cit., 3.

<sup>34</sup> Rescigno ritiene che «scardinare le porte del nucleo della Parte prima della Costituzione» non sia forse la soluzione più adatta per raggiungere lo scopo promosso dai legislatori. L'Autrice esprime timori, infatti, circa un intervento che tocchi i valori fondanti della Costituzione: «aprire una porta ad azioni di questo tipo significherebbe altresì non porta chiudere a riforme peggiorative, per cui non si nega una certa preoccupazione, ma certamente l'interpretazione estensiva dell'art. 9 in tutti questi anni ha reso inevitabile un'azione volta a riformare lo stesso articolo piuttosto che trovare altre soluzioni, forse meno preoccupanti», F. Rescigno, *Quale riforma per l'articolo 9*, cit., 2. In questo, similmente, Frosini ha affermato che «anche laddove si volessero modificare i principi fondamentali – *rectius*: supremi – per migliorarli, si correrebbe il rischio di creare un pericoloso precedente, che oggi potrebbe valere pure in senso positivo ma domani non potrà essere impedito in senso negativo», T.E. Frosini, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, cit., 2-3.

<sup>35</sup> F. Rescigno, *Quale riforma per l'articolo 9*, cit., 5.

<sup>36</sup> M. Cecchetti, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente*, cit., 313.

grazioni al testo, si sono indirizzati coloro che avrebbero gradito la scelta – coraggiosa – di codificare *expressis verbis* il concetto di sviluppo sostenibile perché una tale scelta avrebbe comportato una estensione della protezione ambientale ad altri profili, quali quelli di più ampia portata di tutela, riferendosi cioè non solo ai profili ambientali ma anche quelli economici e sociali delle politiche di sviluppo<sup>37</sup>.

Certamente, tutte le interessanti, per quanto spesso discordanti, considerazioni sopra sinteticamente riportate mostrano l'esistenza di un consolidato interesse per il tema qui trattato, cui la riforma costituzionale ha aggiunto vigore in quanto segno – anzi, come si dirà, uno dei segni – della tensione a porre in essere un cambio di paradigma politico, economico e sociale che deve essere sostenuto da un adeguato apparato normativo in grado di favorire la transizione da una dimensione focalizzata sul tema del “diritto”, della pretesa, della posizione soggettiva, ad una dimensione del dovere. Insomma, il d.d.l. di revisione costituzionale in attesa dell'ultima votazione da parte della Camera, deve essere letto, pur con i limiti di cui si è parlato, quale risultato del bisogno di vincolare i legislatori – e le Corti – ai nuovi valori costituzionali insiti nei doveri di solidarietà intergenerazionale e nella tutela dell'ambiente. Se e come il dibattito dottrinario sortirà effetto nel contesto di voto parlamentare è ancora da vedersi; quello che è chiaro sin da ora è che, in questo campo più che in altri, l'efficacia di questa – così come di qualsiasi altra – revisione del testo costituzionale dipenderà dalla adozione di normative specifiche in materia di sviluppo sostenibile o ambiente. Quanto sarà probabilmente inserito nel dettato della nostra Costituzione non dovrà quindi restare inattuato e i concetti, pur ampi, di “interessi delle generazioni future” e di “tutela dell'ambiente” quale valore debbono divenire principi ispiratori delle concrete scelte politiche ed istituzionali, prima ancora che del vaglio delle Corti.

#### 4. *L'apporto della giurisprudenza: i casi del Tribunale costituzionale federale tedesco sulla Legge sul clima e le pronunce della Corte costituzionale italiana in tema di recupero del disavanzo*

Se il dibattito scientifico, unitamente a quello politico relativo alle iniziative di modifica del nostro testo costituzionale, è ancora da considerarsi del tutto in divenire, come si è visto nel paragrafo precedente, l'apporto della giurisprudenza presenta interessanti fughe in avanti. Mentre, infatti, anche il possibile inseri-

---

<sup>37</sup> Santini infatti considera eccessivamente timida la revisione promossa, che non recepisce ad esempio in maniera espressa concetti «estremamente consolidati quali “lo sviluppo sostenibile”», così giungendo a ritenere questo intervento normativo una occasione persa «per offrire possibili soluzioni ai nuovi problemi di cui si è fatto cenno: emerge quasi un'attitudine rinunciataria a contribuire all'avanzamento giuridico continentale, offrendo spunti, suggestioni e possibili soluzioni di diritto interno», G. Santini, *Costituzione e ambiente*, cit., 477.

mento in Costituzione di principi quali quello della espressa tutela dell'ambiente e degli interessi delle future generazioni avrà necessariamente bisogno di serie riflessioni quanto alla sua successiva pratica attuazione sia nelle decisioni normative e politiche adottate da Parlamento, Governo e Regioni sia nelle scelte poste in essere da privati, aziende e cittadini, talune sentenze della Corte costituzionale nostrana nonché del Tribunale costituzionale federale tedesco evidenziano come i giudici si siano già confrontati, in decisioni dalla portata estremamente rilevante, con il significato e l'impatto del principio di sostenibilità, dei doveri intergenerazionali e di preservazione dell'ambiente. Tali interventi giurisprudenziali lasciano trasparire una profonda consapevolezza delle Corti quanto ai pericoli di un immobilismo o attendismo di Governi e Parlamenti soprattutto rispetto a sfide enormi e determinanti per il futuro del Pianeta, quali il contenimento del cambiamento climatico, che sono state affrontate sia dai giudici italiani sia da quelli tedeschi, sebbene sotto diversi profili; mentre i primi sono stati chiamati a decidere sulla "sostenibilità" dei bilanci pubblici e sulla legittimità dell'impatto dell'indebitamento pubblico sulle generazioni future, i secondi si sono invece espressi specificamente con riferimento alla normativa tedesca in materia di clima, pronunciandosi dunque in maniera diretta sulla tematica ambientale.

Prendendo avvio dalla giurisprudenza tedesca, la recente sentenza del Tribunale costituzionale federale<sup>38</sup>, attinente alla tutela del clima e alla riduzione delle emissioni di gas serra, si inserisce nella c.d. *Climate litigation* che già ha trovato esemplificazione in Olanda e in Francia e che vede nel caso tedesco una evoluzione<sup>39</sup> e una concretizzazione da taluni definita rivoluzionaria<sup>40</sup>. Al centro della pronuncia vi è la c.d. Legge sul clima del 2019 – *Klimaschutzgesetz, KSG* –, che disponeva l'obbligo in capo al Governo federale di abbassare entro il 2030 le emissioni di gas serra del 55% rispetto al 1990, indicando le necessarie graduali riduzioni annuali. Proprio per il limitato profilo temporale di intervento, che non considerava gli oneri derivanti dagli Accordi internazionali, quali l'Accordo di Parigi del 2015, secondo cui l'aumento delle temperature globali doveva essere mantenuto entro il 2050 sotto i 2 gradi rispetto al livello preindustriale, la *KSG* era sta-

<sup>38</sup> Ordinanza del 24 marzo 2021, 1 BvR 2656/18, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20, 1 BvR 288/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20.

<sup>39</sup> Carducci sottolinea le differenze che caratterizzano la pronuncia tedesca rispetto a quelle ad esempio del Tribunale amministrativo di Parigi o della Corte distrettuale dell'Aia, sempre aventi ad oggetto la necessità di limitare le emissioni di CO<sub>2</sub>. Sul punto si legga M. Carducci, *Libertà 'climaticamente' condizionate e governo del tempo nella sentenza del BVerfG del 24 marzo 2021*, in *LaCostituzione.info*, 3 maggio 2021; in materia, si veda anche: S. Valaguzza, *Liti strategiche: il contenzioso climatico salverà il pianeta?*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2, 2021, 293; M. Ramajoli, *Il cambiamento climatico tra Green Deal e Climate Change Litigation*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2021, 1, 53.

<sup>40</sup> R. Bin, *La Corte tedesca e il diritto al clima. Una rivoluzione?*, in *laCostituzione.info*, 30 aprile 2021.

ta oggetto di diversi ricorsi diretti – *Verfassungsbeschwerde* – presentati da svariate associazioni ambientaliste, rappresentative anche di molti giovani attivisti.

I giudici di Karlsruhe, accogliendo parzialmente le doglianze presentate<sup>41</sup>, hanno ritenuto la legge incostituzionale nella parte in cui non venivano stabilite indicazioni e requisiti volti a disciplinare la riduzione delle emissioni nocive successivamente al 2030, mostrando così la mancanza di una necessaria visione più ampia, orientata al futuro. Il limitato obiettivo posto dalla normativa del 2019 è quindi stato considerato tale da porre, in maniera irreversibile, sulle spalle delle future generazioni i ben più impegnativi e pressanti oneri di riduzione delle emissioni a partire dal 2031, così violando l'art. 20a della Legge Fondamentale che statuisce un obbligo costituzionale di protezione del clima<sup>42</sup>: dopo il 2030 si renderebbero infatti necessarie ben più stringenti ed urgenti misure per combattere efficacemente il cambiamento climatico, così che l'onere maggiore di tali sacrifici finirebbe col ricadere sulle generazioni – ma anche sui Governi – futuri<sup>43</sup>. Per i giudici tedeschi, pertanto, «ogni tipo di libertà potrebbe essere condizionata da queste future riduzioni obbligatorie, perché tutti gli aspetti della vita umana sono ancora associati all'emissione di gas serra e quindi sono minacciati dalle restrizioni drastiche che si dovranno attuare dopo il 2030 [...]». Ad una generazione non dovrebbe essere permesso di consumare buona parte del bilancio di anidride carbonica sostenendo un onere relativamente leggero, laddove ciò comporti per le

<sup>41</sup> Non vengono infatti accolte le doglianze secondo cui la normativa in esame sarebbe tale da violare il diritto alla vita e all'integrità fisica tutelato dall'art. 2, co. 2 della Legge Fondamentale: «given the leeway afforded to the legislator in fulfilling these duties of protection [quelli cioè di ridurre i rischi potenziali o già concreti provocati dal cambiamento climatico], no violation of these duties can be ascertained. Any protection strategy that failed to pursue the goal of climate neutrality would have to be considered manifestly unsuitable for affording the protection against the risks of climate change – a protection required by fundamental rights. Global warming would then be impossible to stop, given that every increase in the concentration of CO<sub>2</sub> in the atmosphere contributes to global warming and, once CO<sub>2</sub> is released into the atmosphere, it mostly stays there and is unlikely to be removable in the foreseeable future. Another entirely inadequate approach would be to allow climate change to simply run its course, using nothing but so-called adaptation measures to fulfil the constitutional duty of protection. Neither scenario is the case here. Ultimately, it cannot be ascertained either that the legislator has exceeded its decision-making scope by basing its approach on the Paris target, according to which the increase in the global average temperature must be limited to well below 2°C and preferably to 1.5°C. Another important point here is that, in principle, additional protection can be provided in the form of adaptation measures in order to protect fundamental rights against the risks posed by climate change», è quanto si legge nel comunicato stampa del Tribunale costituzionale federale tedesco, disponibile in lingua inglese, all'indirizzo <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2021/bvg21-031.html>.

<sup>42</sup> «Lo Stato tutela, assumendo con ciò la propria responsabilità nei confronti delle generazioni future, i fondamenti naturali della vita e gli animali mediante l'esercizio del potere legislativo, nel quadro dell'ordinamento costituzionale, e dei poteri esecutivo e giudiziario, in conformità alla legge e al diritto».

<sup>43</sup> In altre parole, la tabella di marcia a breve termine promossa dalla KSG «substantially narrow the remaining options for reducing emissions after 2030, by jeopardising practically every type of freedom protected by fundamental rights. As intertemporal guarantees of freedom, fundamental rights afford the complainants protection against comprehensive threats to freedom caused by the greenhouse gas reduction burdens that are mandatory under Art. 20a GG being unilaterally offloaded onto the future», Comunicato stampa del Tribunale, cit.

successive generazioni il dover sopportare un onere più radicale ed esporre le loro vite a una più ampia perdita di libertà»<sup>44</sup>. Come a dire che deresponsabilizzare le generazioni presenti, consentendo alle stesse di spogliarsi dei doveri di tutela dell'ambiente dinnanzi alla ormai nota e ampiamente condivisa necessità di mantenere la temperatura globale sotto una specifica soglia, non può essere recepita come una scelta legittima e conforme alla Legge fondamentale<sup>45</sup>. Ciò che viene insomma considerato incostituzionale è «la illegittima gestione statale del “tempo” quale variabile determinante della termodinamica del clima nella “determinata zona” di ciascuno Stato ed elemento costitutivo dei “benefici” delle libertà presenti e future dentro quello Stato»<sup>46</sup>. Il legislatore dunque «should have taken precautionary steps to mitigate these major burdens in order to safeguard the freedom guaranteed by fundamental rights. The statutory provisions on adjusting the reduction pathway for greenhouse gas emissions from 2031 onwards are not sufficient to ensure that the necessary transition to climate neutrality is achieved in time»<sup>47</sup>; per questo i giudici attribuiscono in capo al Parlamento il compito di riformare, entro il 31 dicembre 2022, la KSG al fine di promuovere una visione più ampia, che copra cioè anche i periodi successivi al 2030 e che disponga, sin da ora, un piano adeguato ed efficace per raggiungere gli obiettivi di riduzione delle emissioni inquinanti entro il 2050.

Ora, è pur vero – per ammissione dello stesso Tribunale costituzionale – che l'art. 20a della Legge Fondamentale non giunge ad affermare l'assoluta precedenza e superiorità della lotta contro il cambiamento climatico rispetto agli altri diritti fondamentali: i giudici tedeschi ne sono ben consapevoli nella parte in cui ribadiscono l'importanza di un accurato e ragionevole bilanciamento tra principi e diritti costituzionali in gioco, rilevando tuttavia come la questione climatica deb-

---

<sup>44</sup> Traduzione proposta dalla nostra Corte costituzionale, Servizio Studi Area di Diritto comparato, *Tribunale costituzionale federale, ordinanza del 24 marzo 2021 (1 BvR 2656/18, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20, 1 BvR 288/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20)*, in merito alla tutela del clima e alla riduzione di emissioni di gas serra anche a garanzia delle libertà delle generazioni future, 30 aprile 2021, disponibile al link [https://www.cortecostituzionale.it/documenti/segnalazioni\\_corrente/Segnalazioni\\_1619774479177.pdf](https://www.cortecostituzionale.it/documenti/segnalazioni_corrente/Segnalazioni_1619774479177.pdf).

<sup>45</sup> «Provisions that allow for CO<sub>2</sub> emissions in the present time constitute an irreversible legal threat to future freedom because every amount of CO<sub>2</sub> that is allowed today narrows the remaining options for reducing emissions in compliance with Art. 20a GG; any exercise of freedom involving CO<sub>2</sub> emissions will therefore be subject to increasingly stringent, and indeed constitutionally required, restrictions. [...] If much of the CO<sub>2</sub> budget were already depleted by 2030, there would be a heightened risk of serious losses of freedom because there would then be a shorter timeframe for the technological and social developments required to enable today's still heavily CO<sub>2</sub>-oriented lifestyle to make the transition to climate-neutral behaviour in a way that respects freedom», Comunicato stampa del Tribunale, cit.

<sup>46</sup> M. Carducci, *Libertà 'climaticamente' condizionate e governo del tempo nella sentenza del BVerfG del 24 marzo 2021*, cit.

<sup>47</sup> Comunicato stampa del Tribunale, cit.

ba essere considerata preminente a motivo della sua perniciosità irreversibilità<sup>48</sup>. Il Tribunale, dunque, fa leva proprio su quest'ultima affermazione e, come è stato detto, «apre ad una forma di responsabilità giuridica intergenerazionale inedita, che è destinata a segnare il costituzionalismo negli anni a venire e mostra, inoltre, come ci siano spazi ulteriori per valorizzare la sostenibilità»<sup>49</sup>.

In ambito differente si muove invece l'intervento della Corte costituzionale italiana che, nella sentenza n. 18/2019, si pronuncia in materia di bilanci pubblici degli enti locali e, in particolare, della legittimità dell'allungamento dei tempi di rientro dal disavanzo cui si connette possibilità di ulteriore ricorso all'indebitamento per risolvere la mancanza di risorse da destinare alla spesa pubblica corrente.

Il caso, originato da un ricorso della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Campania, ha ad oggetto l'art. 1, co. 714 della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2016)* – e successive modifiche – attinente alla riformulazione o rimodulazione dei piani di riequilibrio finanziario degli enti locali in predissesto, ritenuto non conforme agli artt. 81 e 97 della Costituzione, letti, in particolare, in combinato disposto con gli artt. 1, 2, 3 e 41 Cost. In concreto, il Comune di Pagni aveva provveduto, sulla base della disposizione censurata, a rimodulare il piano decennale per il recupero del disavanzo avvalendosi della facoltà di ripiano trentennale del disavanzo residuo, così da ottenere una quota annuale di disavanzo inferiore, con l'effetto di ampliare la capacità di spesa dell'ente che pure si trovava in situazione di accertato squilibrio<sup>50</sup>. Secondo la Corte ricorrente, tale possibilità di “dilazione del debito” avrebbe creato un *vulnus* al principio della responsabilità politica finendo col sottrarre gli amministratoro-

---

<sup>48</sup> I giudici di Karlsruhe non hanno mancato di evidenziare anche come il fatto che il contenimento delle temperature globali e del riscaldamento del Pianeta dipendano dalle condotte di tutte le altre nazioni del mondo e non solo dalle scelte della Germania, non possa essere addotto quale limitazione della efficacia e del rilievo dell'obbligo imposto dall'art. 20a della Legge Fondamentale. Nonostante questo, la Corte dimostra una grande consapevolezza quanto ai limiti, ai margini di errore e alle imprecisioni connessi ai calcoli e alle previsioni delle emissioni e delle riduzioni delle stesse: «The constitutionally relevant temperature threshold of well below 2°C and preferably 1.5°C can in principle be converted into a remaining global CO<sub>2</sub> budget, which can then be allocated to states. The Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) has defined specific remaining global CO<sub>2</sub> budgets for various temperature thresholds and different probabilities of occurrence, using a quality assurance process in which the degree of residual uncertainty is openly stated. On this basis, the German Advisory Council on the Environment has calculated a specific remaining national budget for Germany from 2020 onwards that would be compatible with the Paris target. Due to the uncertainties and assumptions involved in the approach, the calculated size of the budget cannot, at this point, serve as an exact numerical benchmark for constitutional review. Some decision-making leeway is retained by the legislator. However, the legislator is not entirely free when it comes to using this leeway. If there is scientific uncertainty regarding causal relationships of environmental relevance, Art. 20a GG imposes a special duty of care on the legislator». Comunicato stampa del Tribunale, cit.

<sup>49</sup> L. Bartolucci, *Il più recente cammino delle generazioni future nel diritto costituzionale*, cit., 228.

<sup>50</sup> Per approfondimenti sui fatti che hanno originato il caso concreto, si legga G. Boggero, *La Corte costituzionale mette un freno al deficit spending degli enti locali che danneggia le generazioni presenti e future*, in *Diritto comparati.it*, 1 aprile 2019.



ri locali al controllo del proprio operato da parte dell'elettorato<sup>51</sup>. Non solo: tale manovra di bilancio non avrebbe assolto il dovere di solidarietà nei confronti delle generazioni future, facendo gravare su di esse, in modo sproporzionato, debiti e disavanzi<sup>52</sup>.

Ebbene, con una decisione di grande interesse, la Consulta ha considerato la questione di legittimità fondata nel merito in riferimento agli artt. 81 e 97, co. 1 Cost., sia sotto il profilo della lesione dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, sia per contrasto con i principi di copertura pluriennale della spesa e di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo.

Per quanto in questa sede di rilievo, i Giudici delle leggi hanno statuito con chiarezza – e vale la pena riportare integralmente queste affermazioni – quanto segue: «La tendenza a perpetuare il deficit strutturale nel tempo, attraverso uno stillicidio normativo di rinvii, finisce per paralizzare qualsiasi ragionevole progetto di risanamento, in tal modo entrando in collisione sia con il principio di equità intragenerazionale che intergenerazionale. Quanto al primo, è stata già sottolineata da questa Corte la pericolosità dell'impatto macroeconomico di misure che determinano uno squilibrio nei conti della finanza pubblica allargata e la conseguente necessità di manovre finanziarie restrittive che possono gravare pesantemente sulle fasce deboli della popolazione. Ciò senza contare che il succedersi di norme che diluiscono nel tempo obbligazioni passive e risanamento sospingono inevitabilmente le scelte degli amministratori verso politiche di “corto respiro”, del tutto subordinate alle contingenti disponibilità di cassa. L'equità intergenerazionale comporta, altresì, la necessità di non gravare in modo sproporzionato sulle opportunità di crescita delle generazioni future, garantendo loro risorse sufficienti per un equilibrato sviluppo. È evidente che, nel caso della norma in esame, l'indebitamento e il deficit strutturale operano simbioticamente a favore di un pernicioso allargamento della spesa corrente. E, d'altronde, la regola aurea contenuta nell'art. 119, sesto comma Cost. dimostra come l'indebitamento debba essere finalizzato e riservato unicamente agli investimenti in modo da determinare un tendenziale equilibrio tra la dimensione dei suoi costi e i benefici recati nel tempo alle collettività amministrate»<sup>53</sup>.

La Corte parte dunque dal presupposto secondo cui «la lunghissima dilazione temporale finisce per configgere anche con elementari principi di equità intergenerazionale, atteso che sugli amministratori futuri verranno a gravare sia risalenti e importanti quote di deficit, sia la restituzione dei prestiti autorizzati nel corso

<sup>51</sup> «La responsabilità degli amministratori che hanno provocato il deficit sarebbe stemprata per un lunghissimo arco generazionale, in modo da determinare una sorta di oblio e di immunità a favore dei responsabili», par. 1, *Considerato in diritto*.

<sup>52</sup> Par. 1, *Considerato in diritto*.

<sup>53</sup> Par. 6, *Considerato in diritto*.

della procedura di rientro dalla norma impugnata»<sup>54</sup>. I Giudici delle leggi censurano una tale deriva, affermando così che non può essere considerato costituzionalmente legittimo ampliare la spesa presente per scaricare sulle generazioni future gli oneri inerenti alla necessità di rientro del deficit. Sebbene in questa decisione la Consulta, diversamente dai giudici del Tribunale costituzionale federale tedesco, non sia entrata nel dettaglio della “quantità” di futuro da proteggere, altri profili più dettagliati sono stati successivamente e più espressamente affrontati in ulteriori sentenze, tra le quali, ad esempio, si ritrova la sent. n. 115 del 23 giugno 2020, nella quale ancora una volta ad essere oggetto di vaglio da parte della Corte è stata una normativa che consente l'estensione ad un «orizzonte ultradecennale» dei piani di riequilibrio finanziario pluriennale, «considerata in contrasto con il principio dell'equilibrio di bilancio, nelle declinazioni dell'equilibrio dinamico e intergenerazionale»<sup>55</sup>.

Ciò che viene affermato nella sentenza che qui si commenta è quindi l'illegittimità del trasferimento dei costi verso il futuro, valutando anche quanto tale dinamica sia in grado di incidere sulla sottoposizione a responsabilità politica delle relative decisioni. Un piano di rientro pluriennale, infatti, si riverbera inevitabilmente e con tutta evidenza sulle regole di funzionamento dei meccanismi democratici, di cui il principio della responsabilità politica delle classi governanti è elemento fondamentale. Come si legge nella sentenza, «il precetto dell'equilibrio del bilancio, riguardato sotto il profilo della ‘salvaguardia di bilancio’, costituisce uno strumento di verifica e misurazione delle responsabilità giuridiche e politiche dei soggetti investiti di cariche pubbliche e la disciplina di salvaguardia, ‘strumentale all'effettività di adempimenti primari del mandato elettorale’, è funzionale a un'esigenza sistemica unitaria dell'ordinamento, secondo cui sia la mancata approvazione dei bilanci, sia l'incuria del loro squilibrio strutturale interrompono – in virtù di una presunzione assoluta – il legame fiduciario che caratterizza il mandato elettorale e la rappresentanza democratica degli eletti (Corte cost., n. 228/2017)»<sup>56</sup>.

Certamente il richiamo all'equità intergenerazionale citata dai Giudici delle leggi nelle pronunce sopra ricordate presenta tratti che potranno essere in futuro approfonditi e dettagliati, quale quello già menzionato dell'estensione nel tempo

---

<sup>54</sup> Par. 5.2, *Considerato in diritto*.

<sup>55</sup> Par. 1.3, *Considerato in diritto*.

<sup>56</sup> Par. 5.3, *Considerato in diritto*. Per una ricostruzione di ulteriori pronunce sul tema, si leggano, *ex multis*, F.F. Pagano, *L'abrogazione di norme previdenziali di favore tra recessività del legittimo affidamento ed equità intergenerazionale (nota a Corte cost. n. 240 del 2019)*, in *Osservatorio AIC*, 2, 2020, 264; R. De Caria, *Il principio della solidarietà tra generazioni tra mutualizzazione dei debiti e divieto di finanziamento monetario*, in *Rivista AIC*, 3, 2021, 121; anche Cavasino sul punto afferma: «Il diritto costituzionale sul bilancio e la contabilità pubblica, nella giurisprudenza costituzionale recente si fa strumento di realizzazione della responsabilità politica», E. Cavasino, *La dimensione costituzionale del “diritto del bilancio”. Un itinerario di giurisprudenza costituzionale: dalla sentenza n. 196 del 2018 alle nn. 18 e 105 del 2019*, in *Bilancio, Persona, Comunità*, 1, 2019, 22.

della responsabilità politica; nondimeno l'accento a tale concetto consente di comprendere come alle diseguaglianze tra classi ormai si affianchino e siano da censurarsi le diseguaglianze tra generazioni, non solo tra quelle esistenti – si pensi al continuo trend di invecchiamento della popolazione nei Paesi del Vecchio Continente, a fronte di nascite sempre più contenute, che pone un onere significativo sulle generazioni più giovani e attive nel mondo del lavoro rispetto al mantenimento di quelle più anziane –, ma anche tra queste e quelle ancora “non nate”. L'equità e la solidarietà tra generazioni diviene pertanto uno – benché non l'unico<sup>57</sup> – dei motivi che hanno spinto la Corte a lanciare un monito forte rispetto alle pratiche di indebitamento, chiarendo come sia responsabilità politica dei decisori quella di porre rimedio, già nel presente, a quei “disequilibri”, nel caso specifico “disequilibri di bilancio”, che riverberano i loro effetti negativi e limitanti sui cittadini del futuro<sup>58</sup>.

L'approccio della Corte costituzionale appare quindi di grande interesse perché – sebbene riguardando una tematica diversa da quella ambientale e seppure con una argomentazione differente rispetto a quella del Tribunale costituzionale tedesco – si fa portatore di un cambio di prospettiva: la Corte non basa le proprie argomentazioni sulla questione ancora discussa – e sotto taluni profili ancora criticata – relativa all'esistenza di posizioni giuridiche soggettive in capo alle generazioni future, impossibilitate ad agire a tutela dei propri diritti non essendo ancora venute ad esistenza, per prediligere piuttosto una argomentazione fondata sul riconoscimento di un *dovere* e di una *responsabilità* dello Stato e, nel caso specifico, degli enti locali, chiamati a farsi carico delle proprie scelte senza rimandare ad un tempo lontano gli effetti delle proprie politiche. Così facendo, la Consulta ha colto l'occasione, fornita dalla questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Corte dei conti su di un profilo in realtà estremamente tec-

---

<sup>57</sup> Come ben rilevato da Arconzo con riferimento alla giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di sostenibilità delle prestazioni previdenziali, «la responsabilità intergenerazionale non pare infatti aver mai costituito l'argomento decisivo utilizzato dalla Corte per definire i vincoli all'azione legislativa. Essa appare in effetti evocata principalmente alla stregua di un argomento *ad adiuvandum* per valutare la ragionevolezza delle scelte legislative», G. Arconzo, *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali*, cit., 644. Anche questo è un profilo su cui riflettere con attenzione.

<sup>58</sup> «Di fronte all'impossibilità di risanare strutturalmente l'ente in disavanzo, la procedura del predisposto non può essere procrastinata in modo irragionevole, dovendosi necessariamente porre una cesura con il passato così da consentire ai nuovi amministratori di svolgere il loro mandato senza gravose “eredità”. Diverse soluzioni possono essere adottate per assicurare tale discontinuità, e siffatte scelte spettano, ovviamente, al legislatore. Tuttavia, il perpetuarsi di sanatorie e situazioni interlocutorie, oltre che entrare in contrasto con i precetti finanziari della Costituzione, disincentiva il buon andamento dei servizi e non incoraggia le buone pratiche di quelle amministrazioni che si ispirano a un' oculata e proficua spendita delle risorse della collettività», par. 6, *Considerato in diritto*. Ne consegue che, come scritto da Svevo Altavilla, «In buona sostanza, la Corte rimette al legislatore e alla sua discrezionalità la riforma degli istituti della crisi finanziaria degli enti pubblici territoriali, e, ponendo un freno alla prassi del “rinvio”, ne sancisce in sostanza l'urgenza», F. Svevo Altavilla, *La sentenza di San Valentino. La Corte costituzionale e il controllo “neocavouriano” della Corte dei conti, a tutela del bilancio “bene pubblico” e delle generazioni future*, in *Bilancio, Persona, Comunità*, 2019, 1, 32.

nico<sup>59</sup>, per dare voce a quel dovere costituzionale «di non gravare in modo sproporzionato sulle opportunità di crescita delle generazioni future, garantendo loro risorse sufficienti per un equilibrato sviluppo»<sup>60</sup>.

Si manifesta così nella sentenza in esame un ampliamento di prospettiva che dalla materia ambientale si estende al contesto economico e che fa aggio sul diritto vigente, giungendo a richiamare il legislatore e i pubblici poteri ad esercitare la propria responsabilità anche verso le generazioni future, alle quali consegnare non solo un ambiente sano ma anche scelte politiche sostenibili nel loro complesso<sup>61</sup> in quanto fondate su di un uso ed una gestione corretta e, appunto, sostenibile delle risorse pubbliche<sup>62</sup>.

Un simile ampliamento di prospettiva, adottato anche in altri casi<sup>63</sup>, ha il merito di andare al fondo della questione della sostenibilità, che appare come un

---

<sup>59</sup> Come ben rilevato da Boggero, «nell'ampliare le modalità di accesso al giudizio di legittimità costituzionale da parte delle Sezioni regionali di controllo, la Corte costituzionale ha, infatti, preparato il terreno per la remissione di nuove questioni aventi ad oggetti artifici contabili idonei a produrre un avvitamento finanziario di molti enti territoriali. [...] oggi anche grazie alla sofisticata impalcatura concettuale eretta a partire dalla revisione costituzionale degli artt. 81, 97 co. 1, 119 co. 1 e 6 Cost., rappresentano la testa di ponte per l'esercizio di controlli assai più penetranti sui bilanci che, in quanto "beni pubblici" debbono dar conto con trasparenza e veridicità dei reali sforzi di risanamento di ogni ente territoriale, Stato incluso», G. Boggero, *La Corte costituzionale mette un freno al deficit spending*, cit. Similmente Saitta evidenzia come la connessione, ribadita dalla Corte, tra bilancio e circuito democratico rappresentativo sia «un principio di grande rilievo perché teso a riaffermare il concetto del bilancio quale "bene pubblico" collegandolo al fondamentale momento elettorale, così valorizzando l'esercizio del diritto di voto in quanto espressione del giudizio consapevole del cittadino-elettore anche in riferimento all'uso virtuoso delle risorse economiche disponibili. Insomma, una *ratio decidendi* ispirata ad un modello ideale di partecipazione democratica e di cittadinanza responsabile», A. Saitta, *Dal bilancio quale 'bene pubblico' alla 'responsabilità costituzionale e democratica' e 'intergenerazionale'*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2019, 1, 223.

<sup>60</sup> F. Svevo Altavilla, *La sentenza di San Valentino*, cit.

<sup>61</sup> Così R. De Caria, *Il principio della solidarietà tra generazioni tra mutualizzazione dei debiti e divieto di finanziamento monetario*, cit., 130 e 138.

<sup>62</sup> Sul punto Ciolli parla di un dovere di «evitare il debito generato da spese ingiustificate e perciò irragionevoli, perché per esempio non produttive di investimenti vantaggiosi per l'intera collettività», I. Ciolli, *Diritti delle generazioni future, equità intergenerazionale e sostenibilità del debito*, cit., 60. In questi termini, che legano dunque i concetti di equilibrio di bilancio, sostenibilità economica ed equità intergenerazionale, si esprime l'Autrice che ribadisce come, al di là del richiamo alle generazioni future, «il vero nocciolo della questione riguarda l'intimo significato di questa locuzione: quel che il giudice costituzionale tenta di tutelare è invero la responsabilità politica di quella generazione presente [...]. Si comprende perciò come la Corte costituzionale abbia reso evidente lo stretto rapporto tra sostenibilità del bilancio, responsabilità politica e dovere delle istituzioni politiche di lasciare ai posteri le risorse necessarie non solo per la sopravvivenza, ma anche per godere di una qualità della vita che non sia inferiore a quella della generazione precedente», 69.

<sup>63</sup> Un simile approccio pare essere confermato anche nelle pronunce della Corte costituzionale in materia pensionistica nelle quali emerge anche la specifica dimensione della solidarietà intragenerazionale. Nella sentenza 9 novembre 2020, n. 234, ad esempio, la Consulta è stata chiamata a pronunciarsi sulla legittimità della riduzione della rivalutazione automatica di talune pensioni, motivata dall'obiettivo di solidarietà tra generazioni entrambe attuali, cioè tra lavoratori più anziani e generazioni più giovani, rappresentativa di un patto tra generazioni riconosciuto, sempre secondo la Corte, quale elemento saliente del sistema pensionistico. Del resto, il tema della sostenibilità economica dei sistemi di *welfare* e dei diritti sociali in generale presenta molti punti di incontro e di somiglianza con le riflessioni legate alla sostenibilità ambientale. Sul punto si leggano, *ex multis*, V. Valenti, *Diritto alla pensione e questione intergenerazionale. Modello costituzionale e decisioni politiche*, Torino,

principio così ampio e radiale da coinvolgere l'intero assetto delle politiche pubbliche, la cui programmazione e gestione riflettono principi fondamentali quali il principio democratico, declinato prima nella forma della responsabilità politica e, ora, esteso fino a ricomprendere una accezione specifica dello stesso, cioè la responsabilità – costituzionalmente fondata – intergenerazionale; non si tratta quindi solo di «questioni specifiche», bensì «di vere e proprie prospettive ineludibili di approccio alle problematiche fondamentali che tutti gli operatori del diritto dovrebbero tener sempre presente»<sup>64</sup>.

### 5. *Considerazioni conclusive: un necessario cambio di paradigma*

Sebbene il dibattito in materia di doveri sia sempre rimasto in sordina, le più recenti ed improrogabili riflessioni in tema di sostenibilità e di tutela dell'ambiente impongono di riprendere e approfondire quel filone di pensiero che da alcuni decenni si interroga sul riconoscimento e sulla garanzia dei doveri nei confronti delle future generazioni.

Parlare di doveri comporta la necessità di “allenarsi” all’attuazione concreta di quel principio di integrazione che caratterizza il recepimento sostanziale del concetto di sostenibilità, da leggersi come principio ispiratore nella progettazione di tutte le politiche a livello nazionale e sovranazionale<sup>65</sup>. La trasversalità del concetto stesso di sostenibilità, da intendersi come sostenibilità economica, sociale ma anche e, forse ancor più urgentemente, ambientale, porta a muo-

---

2013; G. Ludovico, *La solidarietà intergenerazionale nel sistema pensionistico: fascino e limiti di un principio necessario*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2019; G. Arconzo, *Diritto alla pensione e questione intergenerazionale*, cit.; con riferimento al complesso dibattito sulle politiche sociali, sui costi dei diritti sociali e sulle scelte economiche e di bilancio statali, soprattutto dinanzi a periodi di crisi economica, si leggano G. Bognetti, *Costituzione e bilancio dello Stato. Il problema delle spese in deficit (Note ispirate dalla lettura di un libro di G. Rivosecchi)*, in *Nomos*, 3, 2008, 1-46; I. Ciolli, *Le ragioni dei diritti e il pareggio di bilancio*, Roma, 2012; F. Saitto, *Costituzione finanziaria ed effettività dei diritti sociali nel passaggio dallo stato fiscale allo stato debitore*, in *Rivista AIC*, 1, 2017; A. Baraggia, *Ordinamenti giuridici a confronto nell'era della crisi: la condizionalità economica in Europa e negli Stati nazionali*, Torino, 2017; P. Bilancia, *L'effettività della Costituzione economica nel contesto dell'integrazione sovranazionale e della globalizzazione*, in *federalismi.it*, 2019, 5.

<sup>64</sup> A. Saitta, *Dal bilancio quale 'bene pubblico' alla 'responsabilità costituzionale e democratica' e 'intergenerazionale'*, cit., 225. Sul punto si legga anche Palombino, il quale – rifacendosi a T. Martines, *Prime osservazioni sul tempo nel diritto costituzionale*, in *Aa.Vv., Scritti in onore di S. Pugliatti*, III, Milano, 1978, 810 – osserva: «Benché autorevole dottrina abbia auspicato che il legislatore sia in grado di qualificarsi quale “uomo del futuro”, l'esperienza repubblicana ha invece fatto emergere come la “cura” dell'avvenire sia in realtà sempre più affidata proprio al giudice ed in particolar modo a quello di legittimità costituzionale che nel tempo ha dimostrato, infatti, come, soprattutto in sede di interpretazione evolutiva della Carta, la tutela dei diritti si apra al futuro e lo anticipi», G. Palombino, *La tutela delle generazioni future nel dialogo tra legislatore e Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, 2020, 24, 272.

<sup>65</sup> Bifulco ha ritenuto questo principio come “vorace” e pervasivo (R. Bifulco, *Diritto e generazioni future*, cit., 109).

vere verso un cambio di paradigma capace di permeare l'intera programmazione strategica relativa allo sviluppo socio-economico del Paese e, di qui, estenderlo al dibattito politico e legislativo. Queste sono le sollecitazioni che soprattutto la giurisprudenza analizzata ci trasmette: essa ci aiuta a comprendere come il futuro e gli interessi di chi verrà dopo di noi debbano divenire oggetto di cura e di custodia, come un patrimonio da preservare con attenzione. Le proposte di modifica del testo costituzionale – pur con tutti i limiti e i margini di miglioramento sopra sottolineati –, unitamente alle affermazioni della Corte costituzionale e di altre Corti europee, muovono esattamente in questa direzione: promuovere azioni capaci di incentivare percorsi politici e giurisprudenziali secondo la logica della sostenibilità, coadiuvando e spronando i decisori politici ma anche la società civile stessa e il mondo delle imprese<sup>66</sup>. Tutti i principi affermati e riconosciuti a partire dalle dichiarazioni della Commissione Brundtland necessitano ora di incarnarsi in fatti giurisprudenziali, in scelte normative e, se del caso, anche in esperienze costituzionali.

Si tratta di un percorso complesso ed impervio: il legislatore, italiano ma non solo, vincolato dalle scadenze elettorali imposte dal rispetto del principio democratico, finisce per privilegiare interessi di breve o brevissimo periodo<sup>67</sup>, lasciando al potere giudiziario la promozione di valori costituzionali per l'inveramento dei quali occorre avere una visione di più lunga durata, attraverso scelte che, mettendo da parte la sola ricerca del consenso degli elettori, sappiano andare oltre lo spazio della singola legislatura per essere in grado – e qui torna la dimensione dei doveri – di non pregiudicare e compromettere le possibilità – e anche le libertà – delle generazioni future. Quello che è stato quasi poeticamente definito l'«amore dei lontani»<sup>68</sup> necessita che si adotti una nuova lettura della dimensione temporale dei diritti fondamentali e della loro tutela<sup>69</sup>, abbandonando le esigenze di più prossima contingenza<sup>70</sup>.

---

<sup>66</sup> Pensiamo all'importanza di un simile dibattito e riflessione in sedi internazionali quali la recente XXVI Conferenza delle Parti dell'UNFCCC, conosciuta come COP26, tenutasi a Glasgow dal 31 ottobre al 12 novembre di questo anno.

<sup>67</sup> R. Bifulco, *Perché la storica sentenza tedesca impone una riflessione sulla responsabilità intergenerazionale*, in *LuissOpen*, 28 maggio 2021.

<sup>68</sup> A. Spadaro, *L'amore dei lontani: universalità e intergenerazionalità dei diritti fondamentali fra ragionevolezza e globalizzazione*, in *Diritto e Società*, 2008, 2, 169.

<sup>69</sup> R. De Caria, *Il principio della solidarietà tra generazioni tra mutualizzazione dei debiti e divieto di finanziamento monetario*, cit., 121.

<sup>70</sup> Vi è chi, come Saitta, si spinge a riflettere più ampiamente sulla visione stessa dei diritti fondamentali quando afferma che «forse è giunto davvero il momento di ragionare sistematicamente, a proposito di diritti fondamentali, non solo in una dimensione temporalmente statica e, quindi, per forza di cose individualista, ma diacronica e, quindi, collettiva e transgenerazionale», A. Saitta, *Dal bilancio quale 'bene pubblico' alla 'responsabilità costituzionale e democratica' e 'intergenerazionale'*, cit., 224.

Il momento presente vede certamente la giurisprudenza porsi in una posizione di avanguardia nel contestare normative o politiche eccessivamente timide nel fronteggiare problemi che minacciano il futuro dell'umanità tutta; l'esempio del Tribunale costituzionale tedesco è paradigmatico di un atteggiamento coraggioso, forte di un espresso riconoscimento costituzionale della tutela dell'ambiente, del corrispondente dovere di azione in tale direzione da parte dello Stato nonché di strumenti di accesso diretto alla giustizia costituzionale che sicuramente favoriscono un più pieno, semplice e rapido intervento del Tribunale costituzionale rispetto a quanto avviene alle nostre latitudini. Se queste differenze ordinali sono da tenere in debita considerazione, è nondimeno vero che anche le Corti italiane possono giocare un ruolo essenziale nella complessa partita a difesa dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile<sup>71</sup>, svolgendo un controllo puntuale delle scelte normative concrete.

Nel contesto nostrano l'esito della proposta di revisione costituzionale attualmente in discussione, pur con i dubbi sopra evidenziati, potrebbe contribuire ad un riconoscimento più netto del principio di sostenibilità e, di conseguenza, di una tutela giurisdizionale più marcata ed efficace dell'ambiente e degli interessi delle future generazioni, sulla scorta della nuova versione dell'art. 9<sup>72</sup>.

E, tuttavia, indipendentemente dalle previsioni sull'ipotetico effetto della revisione costituzionale, ciò che appare chiaro, tanto dalla novella stessa quanto dalla giurisprudenza, è la tendenza sempre più marcata a fare riferimento al futuro<sup>73</sup>, oggetto di preoccupazione sia per la tenuta nel tempo del modello di sviluppo sia per gli effetti perniciosi che devono essere a tutti i costi rimossi.

<sup>71</sup> Bin ha infatti suggerito che «se i giudici saranno disposti a seguire la Corte tedesca nell'individuazione del diritto al clima, anche da noi la pressione può trovare la strada per incanalarsi e per reperire gli strumenti processuali necessari a portare davanti alla Corte costituzionale la questione della legittimità di leggi troppo compiacenti e timide nel limitare il degrado ambientale», R. Bin, *La Corte tedesca e il diritto al clima. Una rivoluzione?*, cit.

<sup>72</sup> Sul tale punto si legga I.A. Nicotra, *L'ingresso dell'ambiente in Costituzione, un segnale importante dopo il Covid*, in *Federalismi.it*, 30 giugno 2021, che afferma come l'art. 9 nella sua possibile nuova versione potrebbe infine avere il merito di elevare «il compito della Repubblica alla custodia dell'ambiente come vero e proprio dovere nei confronti delle generazioni future», 4. In tal senso anche Bartolucci, il quale sostiene come «con la modifica costituzionale si offrirebbe alla Corte una ulteriore possibilità per decisioni ancora più convincenti in tema di tutela dell'ambiente, anche in nome delle generazioni future», L. Bartolucci, *Il più recente cammino delle generazioni future nel diritto costituzionale*, cit., 229. In senso differente invece scrive Cassetti: «l'integrazione dei limiti dell'art. 41, co. 2, Cost che qui si commenta o intende creare una "gerarchia" [di valori] che però non sembra praticabile sulla base del percorso giurisprudenziale sopra richiamato, oppure si limita a fotografare l'esigenza "contingente" di etichettare in modo vistoso con il marchio "green" un sistema costituzionale che in verità da diversi decenni riconosce nell'ambiente un valore costituzionalmente protetto la cui tutela – ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. s Cost. – delinea una sorta di materia "trasversale"», in L. Cassetti, *Salute e ambiente come limiti "prioritari" alla libertà di iniziativa economica?*, in *federalismi.it*, 23 giugno 2021, 6. Similmente A.L. de Cesaris, *Ambiente e Costituzione*, in *federalismi.it*, 30 giugno 2021.

<sup>73</sup> L. Bartolucci, *Il più recente cammino delle generazioni future nel diritto costituzionale*, cit., 214.



L'apporto del diritto costituzionale e di un rinvigorito e sempre più attento dibattito dottrinario, giurisprudenziale, legislativo e politico, deve mirare a garantire che una simile tendenza si traduca in scelte e pratiche concrete: questo del resto risulta urgente e di centrale rilievo dinnanzi all'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, che impone di riflettere sulle scelte politiche attuali e sui loro obiettivi nonché sulla posizione che si vorrà attribuire ai doveri nei confronti delle generazioni future.