

## Costituzione, legge e interesse intergenerazionale: tutela dei diritti e vincoli legislativi

*Massimiliano Malvicini\**

CONSTITUTION, LAW AND INTERGENERATIONAL PROTECTION: RIGHTS PROTECTION AND LEGISLATIVE CONSTRAINTS

ABSTRACT: The approval of Constitutional Law no. 1/2022 “Amendments to Articles 9 and 41 of the Constitution on the subject of environmental protection” represents an opportunity to question the relationship between constitutional state and protection of future generations. In this perspective, after reconstructing the origins of the first “intergenerational references” in international law and their formal features, the essay dwells on the Italian context trying to clarify if and how the theme has influenced the interpretative and applicative dynamics concerning constitutional and primary norms, also in the light of the principles of “solidarity”, “intergenerational equity”, “sustainability” and “political accountability”.

KEYWORDS: Environmental protection; sustainability; intergenerational equity; political accountability; constitutional State

ABSTRACT: L’approvazione della legge costituzionale n. 1/2022 “Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell’ambiente” rappresenta l’occasione per interrogarsi sui rapporti tra stato costituzionale e tutela delle generazioni future. In questa prospettiva, dopo aver ricostruito le origini dei primi “riferimenti intergenerazionali” nell’ambito del diritto internazionale e le loro caratteristiche formali, il saggio si sofferma sul contesto italiano cercando di chiarire se e in che modo il tema abbia influenzato le dinamiche interpretative e applicative concernenti le norme costituzionali e primarie, anche alla luce dei principi di “solidarietà”, “equità intergenerazionale”, “sostenibilità” e di “responsabilità politica”.

PAROLE CHIAVE: Tutela ambientale; sostenibilità; equità intergenerazionale; responsabilità politica; Stato costituzionale

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Diritto, Costituzione e questione inter-generazionale – 3. (*segue*) Le nuove forme della tutela giuridica dell’interesse intergenerazionale – 4. La tutela delle generazioni future nell’ambito

---

\* *Assegnista di ricerca presso l’Università degli Studi del Piemonte orientale. Mail: [massimiliano.malvicini@uniupo.it](mailto:massimiliano.malvicini@uniupo.it). Il contributo è stato selezionato nell’ambito della call “Ambiente, generazioni future, animali nella Costituzione. Per uno studio sulla recente modifica costituzionale degli artt. 9 e 41 Cost.” ed è stato sottoposto a referaggio.*



dell'ordinamento italiano e il ruolo della giurisprudenza costituzionale – 5. Alcuni rilievi conclusivi, anche alla luce della modifica degli articoli 9 e 41 Cost.

## 1. Premessa

L'approvazione della legge costituzionale n. 1 del 2022 recante *Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente* rappresenta un'occasione per confrontarsi su un tema di frontiera del diritto pubblico e costituzionale contemporaneo: l'inquadramento giuridico della responsabilità verso le generazioni future, intesa come l'insieme delle «possibili forme di tutela giuridica, azionabili dagli uomini appartenenti alla generazione vivente, a favore degli interessi degli uomini non ancora esistenti»<sup>1</sup>.

All'origine di tale discussione vi è un mutato atteggiamento rispetto alle conseguenze dell'intervento dell'uomo nel contesto naturale e sociale che lo circonda le quali, in direzione opposta a quanto verificatosi durante l'età dei lumi e il positivismo, riecheggiano sotto forma di un'ombra che si proietta sul futuro<sup>2</sup>. Inevitabilmente, la tutela dell'istanza intergenerazionale – sia che si parli di diritti delle generazioni future, sia che si faccia riferimento ad altre forme di loro tutela – lambisce il mondo delle scienze sperimentali, così come la filosofia e il diritto; accanto alle questioni concernenti il fondamento etico e morale della responsabilità verso le generazioni future, emergono nuove questioni che interessano da vicino le dinamiche di produzione, l'applicazione e l'interpretazione del diritto a ogni livello, così come i processi di definizione e attuazione delle politiche pubbliche, nonché i nessi tra morale e agire politico<sup>3</sup>.

Rispetto alla varietà di questioni richiamate dal tema, in questa sede ci si soffermerà sui rapporti fra l'istanza inter-generazionale e la dimensione costituzionale<sup>4</sup>. In tal senso, partendo dall'esame dei rapporti tra diritto e tempo si cercherà di chiarire la specificità degli strumenti disposti a tutela delle generazioni future nel corso del Novecento; in seguito, ci si soffermerà sul contesto italiano valutando se ed eventualmente *in che modo* il riferimento alle generazioni future abbia influito sulle dinamiche interpretative, applicative e costitutive all'interno del nostro ordinamento, anche per trarre qualche prospettica notazione di sintesi.

## 2. Diritto, Costituzione e questione inter-generazionale

Come accennato, i nessi tra tutela delle generazioni future e ambito giuridico sono numerosi.

<sup>1</sup> R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008, 15.

<sup>2</sup> È da questa prospettiva che prende le mosse H. JONAS, *Der Prinzip Verantwortung*, Frankfurt am Main, 1979, trad. it., *Il principio responsabilità. Un'etica per la civiltà tecnologica*, Torino, 1990.

<sup>3</sup> Per un primo approccio a questi ambiti tematici si può far riferimento a: F.G. MENGA, *Lo scandalo del futuro. Per una giustizia intergenerazionale*, Roma, 2016.; ID., *Etica intergenerazionale*, Brescia, 2021; U. POMARICI, *Dignità a venire. La filosofia del diritto alla prova del futuro*, Napoli, 2019; A. GOSSERIES, L.H. MEYER (eds), *Intergenerational justice*, Oxford, 2009.

<sup>4</sup> Per un inquadramento delle principali questioni tra tutela delle generazioni future e regolazione giuridica rimane un riferimento imprescindibile la raccolta di saggi 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.





A livello generale, questa è una conseguenza della “proiezione intertemporale” del diritto, intesa anzitutto quale condizione per la sua pensabilità e applicazione<sup>5</sup>. Essa è all’origine del perpetuo rinnovamento dello stesso ordinamento, mediante i processi di produzione, applicazione e interpretazione normativa<sup>6</sup>, e si realizza anche sul piano sostantivo, tanto che la stabilizzazione – temporale e spaziale – della tutela di alcuni interessi provenienti dalla società (a scapito di altri) è il fulcro della nota concezione del diritto come istituzione (*ubi ius ibi societas; ubi societas ibi ius*)<sup>7</sup>; sul punto, rimangono paradigmatiche le parole di Santi Romano: «l’istituzione da cui derivano le norme giuridiche conferisce a queste ultime una effettiva e obiettiva persistenza oltre il momento in cui in esse si concreta la volontà che le pone. È proprio in questa persistenza che si rivela la funzione e, quindi, l’essenza del diritto»<sup>8</sup>. Invero, adottando la lente istituzionalista, anche i rapporti fra questione intergenerazionale, da un lato, e nozioni di Stato e Costituzione dall’altro possono essere colti nella loro specificità.

Riguardo allo Stato, la sua configurazione quale «ente a sé», che «riduce ad unità gli svariati elementi di cui consta», senza confondersi con nessuno di essi, porta a metterne in luce la capacità di trascendere «la caduca esistenza degli individui, pure essendo composto di uomini» e, parimenti, di elevarsi «al di sopra degli interessi non generali, contemperandoli e armonizzandoli» ponendosi, in definitiva, «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 espressione»<sup>9</sup>.

Ciò nondimeno, la tutela dell’interesse intergenerazionale – teoricamente assicurata dalla capacità performativa dello Stato attraverso la forza del diritto – rimane una mera eventualità; infatti, lo stesso “potere istituyente”, per usare la terminologia di Castoriadis<sup>10</sup>, nella sua duplice dimensione sociale e

<sup>5</sup> Sui nessi tra tempo e diritto v. anzitutto: G. CAPOZZI, *Temporalità e norma nella critica della ragione giuridica*, Napoli, 1968; G. GASPARRI, *Sul rapporto tra diritto e tempo*, in *Rivista Internazionale di Filosofia del diritto*, 1974, p. 544 ss; S. COTTA, *Diritto e tempo. Linee di una interpretazione fenomenologica*, in *Rivista Internazionale di Filosofia del diritto*, 1981, 119 ss; V. FROSINI, *Temporalità e diritto*, in *Rivista di diritto civile*, 1999, 432.

<sup>6</sup> E. BULYGIN, *Teoria e tecnica della legislazione*, in ID., *Norme, validità, sistemi normativi*, Torino, 1995, 29 ss.

<sup>7</sup> S. ROMANO, *L’ordinamento giuridico* (1946), riedita in Macerata, 2018. Sul concetto di ordinamento giuridico in Santi Romano, cfr., senza alcuna pretesa di completezza, a G. TARELLO, *La dottrina dell’ordinamento e la figura pubblica di Santi Romano*, in P. BISCARETTI DI RUFFIA (a cura di), *Le dottrine giuridiche di oggi e l’insegnamento di Santi Romano*, Milano, 1977, 245-256; A. CATANIA, *Argomenti per una teoria dell’ordinamento giuridico*, Napoli, 1976; N. BOBBIO, *Teoria dell’ordinamento giuridico*, Torino, Giappichelli, 1960; R. CAVALLO PERIN, G. COLOMBINI, F. MERUSI, A. POLICE, A. Romano (a cura di), *Attualità e necessità del pensiero di Santi Romano*, Napoli, 2019.

<sup>8</sup> S. ROMANO, *Diritto* (funzione del), in ID., *Frammenti di un Dizionario giuridico* (1947), Milano, 1983, 85. Valorizza questo passaggio anche F. CIARAMELLI, *Responsabilità per le generazioni future: la funzione del diritto*, in F. CIARAMELLI, F.G. MENGA (a cura di), *La responsabilità verso le generazioni future. Una sfida al diritto, all’etica e alla politica*, Napoli 2017, 15-35. Sul concetto di “istituzione” nella prospettiva “romaniana” cfr. M. LA TORRE, *Norme, istituzioni, valori. La teoria istituzionalistica del diritto*, Roma-Bari, 1999, spec. 128 ss; M.L. TARANTINO, *Istituzionalismo e neoistituzionalismo*, Milano, 2011, spec. 111 ss.; M. FOTIA, *L’istituzionalismo in Santi Romano tra diritto e politica*, *Democrazia e diritto*, 1-2, 2011, 135-174; M. D’ALBERTI, *Santi Romano e l’istituzione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3, 2014, 3, 579-592.

<sup>9</sup> S. ROMANO, *Lo Stato moderno e la sua crisi, discorso inaugurale dell’anno accademico 1909-1910*, Pisa, ora in *Scritti minori*, vol. I, Milano, 1969, 386.

<sup>10</sup> C. CASTORIADIS, *L’institution imaginaire de la société*, Paris, 1975 (trad. it. *L’istituzione immaginaria della società*, a cura di F. Ciaramelli, Torino, 1995); ID., *Le monde morcelé. Les carrefours du labyrinthe, Tome 3*, Paris, 1990, 165.





politica, non rappresenta di per sé una garanzia contro il radicamento di prassi e condotte ad esclusivo vantaggio dei “presenti” ma, al contrario, proprio a causa del suo legame con il principio di sovranità popolare, può favorire il rafforzamento di istanze “presentiste”<sup>11</sup>.

Anche l’ambito costituzionale è coinvolto in queste dinamiche<sup>12</sup>. Per la sua capacità di garantire la limitazione dell’azione dei poteri pubblici, da un lato, e l’effettiva tutela delle sfere di autonomia dall’altro<sup>13</sup>, la Costituzione si pone al tempo stesso come strumento di salvaguardia e di limite dell’affermazione di istanze inter- e intra-generazionali, oltre che di quelle essenziali regole che consentono all’antagonismo degli interessi sociali di trasformarsi e alimentare l’ordine politico istituzionalizzato<sup>14</sup>.

Entro certi termini, la stessa storia costituzionale è l’insieme delle vicende che si sviluppano lungo la linea di faglia fra tre segmenti generazionali: la generazione che crea il nuovo ordine, quelle che – pur viventi – lo subiscono e quelle che, non ancora esistenti, ne saranno presumibilmente soggette. Tale confronto – che ha origine nel momento costituente, ma che si dipana nel tempo a causa dell’ineliminabile tensione tra principio di sovranità popolare e legalità costituzionale<sup>15</sup> – può portare a esiti differenziati, secondo la natura più o meno contingente<sup>16</sup> del patto su cui si fonda la legittimità del nuovo ordine politico (che, in termini analitici, è rilevabile usando, per esempio, le nozioni di “costituzione-bilancio” e “costituzione-programma”)<sup>17</sup>.

Non casualmente, è possibile individuare i primi riferimenti inter-generazionali all’interno dei primi due “processi costituenti” in senso moderno: quello americano e quello francese. Così, nella Dichiarazione dei diritti della Virginia del 1776 troviamo l’affermazione per la quale

«Tutti gli uomini sono da natura egualmente liberi e indipendenti, e hanno alcuni diritti innati, di cui, entrando nello stato di società, non possono, mediante convenzione, *privare o spogliare la loro posterità*; cioè, il godimento della vita, della libertà, mediante l’acquisto ed il possesso della proprietà, e il perseguire e ottenere felicità e sicurezza»<sup>18</sup>; a distanza di qualche anno sarà Thomas Jefferson, allora ambasciatore degli Stati Uniti a Parigi nel settembre del 1789, a interrogarsi sulla possibilità che «una

<sup>11</sup> S. GARDINER, *A Perfect Moral Storm. The Ethical Tragedy of Climate Change*, Oxford, 2011.

<sup>12</sup> In materia cfr. T. MARTINES, *Prime osservazioni sul tempo nel diritto costituzionale*, in *Scritti in onore di S. Pugliatti*, vol. III, Milano, 1978, 783 ss; P. GIOCOLI NACCI, *Il tempo nella Costituzione*, Padova, 1984; M. D’AMICO, *Riflessioni sulla nozione di tempo nel diritto costituzionale*, in *Jus*, XXXIX, 1992, 39 ss; L. CUOCOLO, *Tempo e potere nel diritto costituzionale*, Milano, 2009.

<sup>13</sup> In prospettiva storica v. M. FIORAVANTI, *Costituzionalismo. Percorsi della storia e tendenze attuali*, Roma-Bari, 2009, 5-52.

<sup>14</sup> R. ESPOSITO, *Pensiero istituzionale. Tre paradigmi di ontologia politica*, Torino, 194 ss. 2020; Id. *Istituzione*, Bologna, 2021.

<sup>15</sup> «Se si parte dall’assunto che la Costituzione nasce per durare, ci si deve domandare entro quali limiti possa fungere da vincolo alle generazioni future», così L. CUOCOLO, *op. cit.*, 109.

<sup>16</sup> G. PALOMBELLA, *Costituzione e sovranità. Il senso della democrazia costituzionale*, Bari, 1997: «Le costituzioni sono affette in modi diversi dalla natura contingente del patto costituente, ed esprimono in modi maggiori o minori il carattere storicamente determinato o transitorio dell’intesa che le sorregge. Dal punto della loro tipologia, una costituzione lunga che incorpora una filosofia programmatica, fortemente dipendente dall’assetto storico delle forze sociali e politiche nel momento di transizione, esalta evidentemente lo scarso rispetto agli stadi che le generazioni successive possono raggiungere; le costituzioni brevi, invece, sono capaci di una diversa (inferiore) misura di vincoli sostanziali sulle generazioni future» (66).

<sup>17</sup> Sul punto, in termini più ampi, v. anche G. ZAGREBELSKY, *La legge e la sua giustizia*, Bologna, 2008, 131 ss.

<sup>18</sup> <https://www.archives.gov/founding-docs/virginia-declaration-of-rights>.





generazione di uomini abbia il diritto di legarne un'altra» giungendo a una risposta negativa<sup>19</sup>; dello stesso segno sarà anche la risposta fornita dai Costituenti francesi sulla scia di Condorcet (ma più per tracciare un confine con il passato che per statuire un indirizzo per il futuro), mediante l'art. 28 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino premessa all'Atto costituzionale del 24 giugno 1793, secondo il quale «Un popolo ha sempre il diritto di rivedere, riformare e cambiare la propria Costituzione. Una generazione non può assoggettare alle sue leggi le generazioni future»<sup>20</sup>.

Ciò posto, oggi la proiezione intertemporale delle Costituzioni viene in essere attraverso alcune modalità "tipiche".

Sotto un primo profilo, essa si realizza comunque in modo "diffuso": non sono poche le disposizioni costituzionali suscettibili di ricevere *ab origine* interpretazioni e applicazioni trascendentali rispetto alla loro stessa formulazione letterale, aprendosi a ipotesi interpretative più vicine al sostanzialismo che al formalismo giuridico<sup>21</sup>. Si pensi, ad esempio, con riferimento all'ordinamento italiano, ai lemmi "Popolo", "Patria" e "Nazione"; secondo una certa lettura, questi sarebbero suscettibili di esprimere «il bisogno di una continuità attraverso il tempo di esperienza sociale e comunitaria»<sup>22</sup>, cioè – in altri termini – l'idea di comunità politica che, basandosi su un «sodalizio non solo tra i vivi, ma anche tra coloro che sono vivi, che sono morti, e che devono ancora nascere»<sup>23</sup>, ha la capacità di superare – in termini temporali e spaziali – quella porzione di popolazione che, in un certo momento storico, agisce, partecipa ed è rappresentata attraverso gli strumenti dell'ordinamento statale<sup>24</sup> e che, come tale, richiede la tutela di interessi unitari oltre il contingente (l'interesse generale)<sup>25</sup>.

Proprio perché la valorizzazione di tali riferimenti intergenerazionali "impliciti" nelle Carte costituzionale è un prodotto dell'attività interpretativa, non è detto che essa abbia sempre successo e, quindi, che possa essere funzionale all'affermazione dei principi di etica inter-generazionale; su questa dinamica incidono molte variabili: *in primis* l'insieme delle "credenze e dei valori" degli interpreti (dottrina, giurisprudenza) e l'eventuale presenza di orientamenti consolidati in alcuni specifici settori dell'ordinamento.

<sup>19</sup> <https://jeffersonpapers.princeton.edu/selected-documents/thomas-jefferson-james-madison#notes1b>.

<sup>20</sup> Cfr. che a sua volta riprende l'art. 33 della *Déclaration des droits naturels, civils et politiques des hommes*, premesso al Plan de Constitution présenté à la Convention nationale les 15 et 16 février 1793, che aveva una forma più ampia: «Un Peuple a toujours le droit de revoir, de réformer et de changer sa Constitution. Un génération n'a pas le droit d'assujettir à ses Lois les générations futures; et toute hérédité dans les fonctions est absurde et tyrannique». <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k73809f/f53.item.zoom> Sull'atto costituzionale del 24 giugno 1793, M. FIORAVANTI, *Aspetti del costituzionalismo giacobino. La funzione legislativa nell'Acte Constitutionnel del 24 giugno 1793*, in *Historia Constitucional*, <https://art.torvergata.it/retrieve/handle/2108/36407/48975/07Fioravanti,Marco.pdf>.

<sup>21</sup> Su questa dicotomia v. G. PINO, *L'interpretazione nel diritto. Come un trattato*, Torino, 2021, 315 ss.

<sup>22</sup> A. D'ALOIA, *Generazioni future (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali IX, Milano, 2016, 354-355.

<sup>23</sup> E. BURKE, *Works*, Boston, 1839, III, 52.

<sup>24</sup> E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Rappresentanza nazionale e valutazione delle politiche pubbliche. Per un ruolo del Parlamento nella tutela degli interessi durevoli*, Torino, 2021, 24

<sup>25</sup> E. RENAN, *Che cos'è una nazione?* (1882), Roma, 1998, il concetto di nazione «presuppone un passato, ma si riassume nel presente attraverso un fatto tangibile: il consenso, il desiderio chiaramente espresso di continuare a vivere assieme» (16).



A testimonianza dell'eterogeneità delle variabili in gioco, basti pensare che, in termini generali, anche la costituzionalizzazione delle istanze intergenerazionali porta in dote alcuni rischi "inevitabili" rispetto all'effettività della loro tutela. Come ha sottolineato Axel Gosseries, infatti, «l'idea stessa di costituzione, in quanto prevede norme che rendono il suo emendamento particolarmente difficile [...] è potenzialmente problematica da un punto di vista di giustizia intergenerazionale. Questo perché è cosiffatta che le generazioni precedenti vincolano quelle successive senza il consenso di queste ultime»<sup>26</sup>. A tale ragionamento, che porta ad un'affermazione per certi versi spiazzante – talché «il recepimento da parte della norma costituzionale dei diritti delle generazioni future può essere considerato un progresso nell'ambito della giustizia intergenerazionale» mentre «l'idea stessa di avere una costituzione non è direttamente compatibile con le esigenze di giustizia intergenerazionale»<sup>27</sup> – si deve comunque affiancare la consapevolezza che la capacità delle generazioni "costituenti" di vincolare i comportamenti di quelle successive può essere intesa anche come «legato giuridico e politico» che consente ai "contemporanei" l'esercizio della sovranità e l'esigibilità dei diritti in un modo peculiare:

«Nelle condizioni storiche, storicamente prodottesì, noi siamo calati di fatto. Ma di quelle condizioni fa parte anche il dettato normativo (i.e. costituzionale) ereditato: un legato al cui rispetto noi non siamo tenuti incondizionatamente, ma alla cui ponderazione ed osservanza siamo però aiutati anche per la difficoltà dei procedimenti con cui diverrebbe possibile modificarlo, o abolirlo. Diveniamo così consapevoli che l'assetto normativo fondamentale da noi ricevuto non appartiene alla mera routine politica, e va affrontato, considerato, con una riflessione calma e lungimirante. Ma – questo è il punto, si tratta di un legato cui non potremmo concedere una ragionevole attenzione e una responsabile appropriazione pubblica, come accade nell'arena democratica, se esso ci fosse dato come un imperscrutabile dogma, inalterabile dunque, e se conseguentemente si accompagnasse al divieto di esercizio della volontà democratica»<sup>28</sup>.

### 3. (segue) Le nuove forme della tutela giuridica dell'interesse intergenerazionale

Sotto un secondo profilo, la tutela delle generazioni future si realizza tramite specifiche forme di tutela giuridica che, a partire dalla sfera internazionale, hanno assunto varie configurazioni fino a prevedere il riconoscimento a loro favore di interessi e, in alcuni casi, di diritti.

In termini preliminari, queste forme di regolazione giuridica dei rapporti fra la generazione presente e quelle future costituiscono una modalità di istituzionalizzazione delle "azioni transgenerazionali regolative": quel tipo di azione sociale che è finalizzata ad influenzare l'allocazione imperativa di vantaggi o svantaggi in una società, prendendo in considerazione gli interessi di un'entità qualificabile, *prima facie*, come artefatto astratto ed ipotetico – le generazioni future –, ma tale da poter articolarsi in un gruppo sociale concreto<sup>29</sup>, rapportandoli con la tutela degli interessi sanciti dall'ordinamento, da un lato, e da quelli concorrenti nell'agone politico, dall'altro.

<sup>26</sup> A. GOSSERIES, *Lo scetticismo sui diritti delle generazioni future è giustificato?*, in R. BIFULCO, A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, cit., 33.

<sup>27</sup> *Ibidem*.

<sup>28</sup> G. PALOMBELLA, *op. cit.*, 68.

<sup>29</sup> T. ANDINA, *Transgenerazionalità. Una filosofia per le generazioni future*, Roma, 2020, p. 79 ss, spec. 104-136.





In generale, si possono distinguere: a) le forme di tutela implicite, che si realizzano mediante l'uso, nell'ambito dei processi di applicazione e interpretazione del diritto, di nozioni che, *prima facie*, non si richiamano direttamente agli interessi delle generazioni future, ma che consentono di ricavare principi e regole a esse riferibili (e.g. il concetto di "patrimonio dell'umanità"); b) forme di tutela esplicite, che si realizzano mediante: b-1) direttive che funzionalizzano parzialmente o totalmente la tutela di beni nell'interesse delle generazioni future creando in capo agli organi pubblici e/o ai soggetti privati specifici obblighi di comportamento; b-2) direttive che attribuiscono diritti alle generazioni future.

Sul piano storico, i primi riferimenti normativi che testimoniano la mutata sensibilità rispetto alle generazioni future si trovano nel preambolo della Carta delle Nazioni Unite (San Francisco, 26 giugno 1945) e nella Convenzione internazionale per la regolamentazione della caccia alla balena (Washington, 2 dicembre 1946). Anche alla luce dei principi espressi in questi documenti, le prime forme di tutela giuridica delle generazioni future si sono articolate in forma implicita, soprattutto attraverso la sottoposizione a regimi giuridici peculiari di alcuni tipi di spazi e beni, a partire da quelli sottratti alla sovranità degli Stati, per poi espandersi con riferimento a quelli sotto la loro giurisdizione<sup>30</sup>.

In particolare, la tutela dell'interesse inter-generazionale si è realizzata mediante l'articolazione del concetto di patrimonio comune dell'umanità, nozione usata in ambito internazionale per favorire l'emersione di specifici obblighi di cooperazione tra Stati con riferimento a beni o luoghi di interesse collettivo. Riferimenti di questo tipo sono contenuti, per esempio, nella Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (Montego Bay, 1982) e nell'Accordo adottato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite che regola le attività degli Stati sulla Luna e gli altri corpi celesti (1979), che statuiscono, rispettivamente, che i fondi marini e il nostro Satellite, e le sue risorse naturali, sono *common heritage of Mankind*.

Nel corso degli anni la nozione di patrimonio comune dell'umanità è entrata a far parte delle discipline giuridiche di ambiti inizialmente riservati alla sovranità degli Stati; per esempio tale dinamica ha caratterizzato l'ambito culturale, a seguito dell'approvazione della Convenzione di Parigi del 1972 in cui, dopo aver premesso nel preambolo che «certi beni del patrimonio culturale naturale offrono un interesse eccezionale che esige la loro preservazione come elementi del patrimonio mondiale dell'umanità», si stabilisce che ciascuno Stato parte della Convenzione ha l'obbligo di garantire l'identificazione, protezione, conservazione, valorizzazione e trasmissione alle generazioni future del patrimonio culturale e naturale situato sul suo territorio (art. 4).

In termini generali, il collegamento fra la nozione di patrimonio comune dell'umanità e la tutela delle generazioni future è senz'altro molto stretto: il concetto di umanità tende infatti a richiamare i nessi con generazioni passate, e con quelle future, il che a sua volta incentiva l'articolazione di un ragionamento deontico in ottica sia intertemporale sia inter-spaziale<sup>31</sup>, in un modo analogo a quanto avviene in ambito costituzionale, laddove, come accennato, pur in assenza di specifici riferimenti alle generazioni future, esistono norme che contengono concetti e lemmi riferibili a una dimensione temporale più ampia di quella in cui opera la "comunità dei viventi".

Ad ogni buon conto, con il passare del tempo, la salvaguardia dell'interesse delle generazioni future si è orientata verso forme di tutela esplicite. In tale direzione, va ricordata la Dichiarazione di Stoccolma

<sup>30</sup> R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future*, cit., 91 ss.

<sup>31</sup> IVI, 107.



sull'ambiente umano del giugno 1972, ove si afferma che l'uomo – oltre ad avere un diritto fondamentale alla libertà, all'uguaglianza e a condizioni di vita soddisfacenti, in un ambiente che gli consenta di vivere nella dignità e nel benessere – ha «il dovere solenne di proteggere e migliorare l'ambiente a favore delle generazioni presenti e future» (art. 1) e che, in questo senso, «le risorse naturali della Terra ivi comprese l'aria, l'acqua, la terra, la flora e la fauna, e particolarmente i campioni rappresentativi degli ecosistemi naturali» vanno preservate con un'adeguata «pianificazione e gestione» (art. 2). Soprattutto occorre rammentare il Rapporto *Our Common Future* elaborato nell'ambito dell'ONU dalla World Commission on Environment and Development (WCED; il c.d. *Rapporto Brundtland*, dal nome del presidente della Commissione) e la Dichiarazione sull'ambiente e lo sviluppo adottata nell'ambito della Conferenza delle Nazioni Unite (Rio De Janeiro, giugno 1992).

La rilevanza del Rapporto Brundtland è derivata dal fatto che in esso si trova, per la prima volta, un riferimento esplicito al concetto di sviluppo sostenibile, interpretato come processo che «meets the need of the present without compromising the ability of the future generations to meet heri own need» e, in quella sede, all'origine più di impegni programmatici che giuridici tout court<sup>32</sup>. D'altra parte, nella Dichiarazione di Rio si afferma che, in conformità con la Carta delle Nazioni Unite e i principi del diritto internazionale, gli Stati hanno il diritto sovrano di sfruttare le proprie risorse secondo le loro politiche ambientali e di sviluppo, ma hanno anche «il dovere di assicurare che le attività sottoposte alla loro giurisdizione o al loro controllo non causino danni all'ambiente di altri Stati o di zone situate oltre i limiti della giurisdizione nazionale» (principio 2). Come previsto dalle norme successive, l'azione degli Stati deve svolgersi rispettando due principi generali; anzitutto, il loro diritto allo sviluppo deve realizzarsi consentendo il soddisfacimento equo delle esigenze relative all'ambiente e allo sviluppo delle generazioni presenti e future (principio 3); in secondo luogo, per garantire la sostenibilità dello sviluppo degli Stati, la tutela ambientale deve assumere un ruolo “integrato” in esso (principio 4).

A testimonianza della capacità espansiva del tema in esame, va ricordato che un riferimento alle generazioni future è presente anche nella Convenzione per la protezione dei Diritti dell'Uomo e della dignità dell'essere umano nei confronti dell'applicazioni della biologia e della medicina (Oviedo, 4 aprile 1997). In particolare, affermando che i progressi della biologia e della medicina vanno usati per il beneficio delle generazioni presenti e future, questo documento sancisce che gli Stati devono proteggere «l'essere umano nella sua dignità e nella sua identità» e, del pari, garantire «ad ogni persona, senza discriminazione, il rispetto della sua integrità e dei suoi altri diritti e libertà fondamentali riguardo alle applicazioni della biologia e della medicina».

Il radicamento di questo nuovo indirizzo in materia intergenerazionale è stato anche favorito, da un lato, dall'approvazione della Dichiarazione Unesco sulla responsabilità delle presenti generazioni verso le generazioni future (Parigi, 1997) e, dall'altro, dalla previsione di riferimenti di questo tipo a livello costituzionale.

Nell'ambito della Dichiarazione Unesco il primo articolo stabilisce che «Le generazioni presenti hanno la responsabilità di sorvegliare affinché i bisogni e gli interessi delle generazioni future siano pienamente salvaguardati». Nella stessa ottica, dopo aver affermato, fra l'altro, la necessità di garantire «il mantenimento e la perpetuazione dell'umanità nel rispetto della dignità della persona umana», essa

<sup>32</sup> N. LONGO, *Lo sviluppo sostenibile dal Rapporto Brundtland all'Agenda Onu 2030 e l'interpretazione evolutiva nei trattati*, in M.A. LUPOI (a cura di), *Il tempo nel diritto, il diritto nel tempo*, Bologna, 2020, 231.







specifici obblighi e vincoli delle generazioni presenti che, in termini paradigmatici, si estendono in tutti i principali ambiti coinvolti dalle dinamiche di istituzionalizzazione dei principi di etica inter-generazionale: *i.e.* l'assetto politico, economico, sociale; l'ambiente; la biodiversità e la genetica; il patrimonio culturale; la pace; lo sviluppo economico; l'educazione.

In quanto all'ambito costituzionale, secondo un'indagine del 2015, a livello mondiale, le Carte fondamentali che contenevano un esplicito riferimento intergenerazionale erano sessantanove, trenta delle quali nel preambolo; molto spesso, i riferimenti sono connessi con la tutela dell'ambiente, intrecciandosi anche con il principio di sviluppo sostenibile. Solo in alcuni casi sono accompagnati da norme a carattere procedurale e organizzatorio rivolte ai pubblici poteri<sup>33</sup>.

In ambito europeo, due esempi paradigmatici di questo discorso sono l'art. 20a della Legge fondamentale tedesca e l'art. 66 della Costituzione portoghese; il primo prevede che lo Stato – «Conscio anche della sua responsabilità nei confronti delle generazioni future» – debba proteggere le fondamentali della vita e degli animali mediante l'esercizio della funzione legislativa, di quella giudiziaria ed esecutiva; il secondo sancisce che per «assicurare il diritto all'ambiente, nel quadro di uno sviluppo sostenibile, spettano allo Stato «per mezzo di propri organismi e con il coinvolgimento e la partecipazione dei cittadini» alcuni compiti specifici tra i quali: «Promuovere lo sfruttamento razionale delle risorse naturali, salvaguardando le loro capacità di rinnovamento e la stabilità ecologica, nel rispetto del principio di solidarietà tra generazioni» (art. 66, c. 2, lett. d). A essi si aggiunge ora l'art. 9 della Costituzione italiana che – anche in virtù dell'incidenza di dinamiche di recezione giuridica (cd. *legal borrowing*), è conforme a tale approccio, statuendo che la Repubblica «tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni» (su cui v. *infra*).

Dal punto di vista della politica del diritto, l'introduzione di questi riferimenti favorisce la legittimazione di specifici doveri e obblighi sovente imputabili ai pubblici poteri, fornendo così una risposta all'esigenza di provvedere in termini giuridici alla tutela delle generazioni future senza però cadere nell'impasse derivante dall'ampiezza delle questioni concernenti, ad esempio, la determinazione dei loro profili soggetti e temporali, l'elenco e la natura dei loro interessi e le eventuali modalità attraverso le quali salvaguardare le posizioni giuridiche di vantaggio a esse attribuibili. In questa prospettiva, secondo un'autorevole dottrina, l'inquadramento di una responsabilità verso le generazioni future in senso di auto-obbligazione dei viventi avrebbe il vantaggio di non porre sullo stesso piano gli interessi delle generazioni presenti e quelli delle generazioni future, azione inopportuna per la strutturale disomogeneità fra interessi del soggetto in atto e quelli del soggetto in potenza<sup>34</sup>.

Ad ogni buon conto, la costituzionalizzazione nell'interesse delle future generazioni porta a conseguenze di grande interesse nelle attività di applicazione e interpretazione del diritto positivo. In molti casi, infatti, anche a causa della loro collocazione presso disposizioni che esprimono norme di principio collocate generalmente al vertice di una o più scale assiologiche e/o gerarchiche di un certo ordinamento giuridico, i riferimenti alle generazioni future si contraddistinguono per un'ampia genericità e

<sup>33</sup> T. GROPPI, *Sostenibilità e costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, in *Diritto pubblico, comparato ed europeo*, 1, 2016, 53 ss. e tab. A2.

<sup>34</sup> 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. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, cit., 423-441 (anche in *Diritto e società*, 2, 2008, 145 ss.).





indeterminatezza oltre che per un'incertezza di massima circa la loro applicazione rispetto ai casi concreti; inoltre, per le stesse ragioni, essi saranno anche suscettibili di fornire *la ratio* di altre norme (regole o principi), anche inesprese; d'altra parte, nella stessa ottica, è probabile che essi entrino in rotta di collisione con altri principi, condizionando l'articolazione di specifiche regole del conflitto<sup>35</sup>. Inoltre, l'effettivo impatto dei riferimenti intergenerazionali nelle dinamiche applicative di ciascun ordinamento dipende anche dall'eventuale presenza di altri tipi di norme che, in linea generale, possono contribuire a vincolare l'attività dei legislatori, dei giudici e della pubblica amministrazione (e.g. norme di competenza; norme permissive; definitorie; interpretative; norme di rinvio)<sup>36</sup>. Come si è accennato, sono però pochi i casi in cui ciò si verifica con la conseguenza che, in definitiva, il successo delle clausole intergenerazionali dipende dalle vicende che caratterizzano la cultura giuridica degli interpreti del diritto, a partire dai giudici.

#### 4. La tutela delle generazioni future nell'ambito dell'ordinamento italiano e il ruolo della giurisprudenza costituzionale

Dal punto di vista generale, il radicamento dell'istanza intergenerazionale si è realizzato nel nostro Paese secondo modalità del tutto peculiari.

I primi riferimenti normativi alle generazioni future si trovano nella legislazione approvata negli anni Settanta per ratificare di documenti internazionali (e.g. legge 12 aprile 1973, n. 202; legge 6 aprile 1977, n. 184) oltre che in alcune "leggi quadro" concernenti, *in primis*, la materia ambientale (e.g. art. 11, legge 27 dicembre 1977, n. 968; art. 37, c. 2, legge 6 dicembre 1991, n. 394); in tal senso, si deve ricordare l'art. 1, c. 2 della legge 5 gennaio 1994, n. 36 il quale, per la prima volta, ha previsto che «qualsiasi uso delle acque è effettuato salvaguardando le aspettative ed i diritti delle generazioni future a fruire di un integro patrimonio ambientale», oggi richiamato dall'art. 144, c. 2 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152: «Le acque costituiscono una risorsa che va tutelata ed utilizzata secondo criteri di solidarietà; qualsiasi loro uso è effettuato salvaguardando le aspettative ed i diritti delle generazioni future a fruire di un integro patrimonio ambientale». Al contempo, la tutela delle generazioni future ha ricevuto un riconoscimento anche a livello regionale, tramite l'introduzione di specifici riferimenti negli Statuti<sup>37</sup>.

In tempi recenti, il consolidamento della proiezione intergenerazionale del nostro ordinamento è stato favorito anche dalla modifica dell'art. 97 Cost., realizzata attraverso l'approvazione della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, recante *Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*. Come sottolineato da alcuni studiosi, con l'introduzione del principio di sostenibilità del debito pubblico, è stato inaugurato «un chiaro indirizzo politico finanziario in Costituzione» dagli evidenti risvolti inter- (oltre che intra-) generazionali<sup>38</sup>.

<sup>35</sup> Su cui, diffusamente, G. PINO, *Teoria analitica del diritto I. La norma giuridica*, Pisa, 2016, 85 ss.

<sup>36</sup> Secondo la terminologia di R. GUASTINI, *La sintassi del diritto*, Torino, 2014<sup>2</sup>, 43 ss.

<sup>37</sup> Una ricostruzione in tal senso si trova in M. LUCIANI, *Op. cit.*, e in R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future*, cit., 132 ss.

<sup>38</sup> L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione. Procedure euro-nazionali di bilancio e responsabilità verso le generazioni future*, Milano, 2020, XVI. Sul punto v. altresì R. BIFULCO, *Jefferson, Madison e il momento costituzionale dell'Unione. A proposito della riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio*, in *Rivista AIC*,





Sul punto, invero, si è anche espressa la Corte costituzionale la quale – nella sentenza n. 88 del 2014 – ha affermato che il principio di sostenibilità del debito pubblico implica «una responsabilità che, in attuazione [dei principi] fondanti di solidarietà e di eguaglianza, non è solo nelle istituzioni ma anche di ciascun cittadino nei confronti degli altri, ivi compresi quelli delle generazioni future».

Tale richiamo – ben più vigoroso dei riferimenti contenuti nelle sentenze della Corte costituzionale n. 259 del 1996 e n. 419 del 1996 e, più di recente, con riferimento però alle fonti rinnovabili, nelle pronunce n. 237 del 2020 e n. 46 del 2021 – costituisce solo uno degli esempi di valorizzazione della tutela delle generazioni future in ambito giurisprudenziale. Più in generale, infatti, negli ultimi anni sono state numerose le pronunce ove hanno trovato spazio concetti come la “sostenibilità dei bilanci” e “l’equità intergenerazionale”, usati dalla Corte per valutare l’adeguatezza delle scelte del legislatore rispetto all’esigenza di garantire il «soddisfacimento dei bisogni delle generazioni presenti senza pregiudicare analoghe necessità in capo alle generazioni future»<sup>39</sup>.

In materia di bilancio l’equità intergenerazionale è ormai riconosciuta – accanto alla sana gestione finanziaria e alla responsabilità di mandato – come canone costituzionale in base al quale valutare la bontà degli interventi legislativi. Alla base di questo risultato vi è l’inquadramento dell’effettiva sostenibilità delle scelte di bilancio come atto di responsabilità e di solidarietà inter- e intra-generazionale<sup>40</sup>; un esito al quale la giurisprudenza costituzionale è approdata comunque con gradualità<sup>41</sup>.

Il primo tassello è rappresentato, in questo senso, dalla già citata sentenza n. 88 del 2014, cui hanno fatto seguito le pronunce n. 107 del 2016, n. 6 del 2017 e n. 49 del 2018. Con le prime due la Corte ha messo in luce, anzitutto, «la problematicità di soluzioni normative, mutevoli e variegate [che] prescrivono il riassorbimento dei disavanzi in archi temporali lunghi e differenziati, ben oltre il ciclo di bilancio ordinario, con possibili ricadute negative anche in termini di equità intergenerazionale», mentre con l’ultima ha posto le premesse per cercare di collegare il principio di sostenibilità dei bilanci (e, dunque, la tutela delle generazioni future) con quello democratico. In particolare, ciò è avvenuto riaffermando,

---

2, 2012; N. LUPO, *Costituzione europea, pareggio di bilancio ed equità tra le generazioni. Notazioni sparse, in Amministrazione in cammino*, 2011.

<sup>39</sup> D. PORENA, *Il principio di sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino, 2017, 5. In materia v. altresì L. SALVEMINI, *Dal cambiamento climatico alla modifica della Costituzione: i passi per la tutela del futuro (non solo nostro)*, in *Federalismi.it*, 20, 2021, 63 ss; M. FRANCAVIGLIA, *Le ricadute costituzionali del principio di sostenibilità a dieci anni dal Trattato di Lisbona. Spunti ricostruttivi alla luce della giurisprudenza europea e costituzionale*, in *Federalismi.it*, 19, 2020; F. FRACCHIA, *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell’ambiente*, 10, 2010, 13 ss.

<sup>40</sup> I. CIOLLI, *Diritti delle generazioni future, equità intergenerazionale e sostenibilità del debito riflessioni sul tema*, in *Bilancio, Comunità, Persona*, 1, 2021: «La sostenibilità delle scelte di bilancio, in altre parole, è stata declinata come *responsabilità* verso le generazioni future, ma anche come *principio di solidarietà* tra generazioni e all’interno della stessa generazione da cui discende il dovere di evitare il debito generato da spese ingiustificate e perciò *irragionevoli*, perché per esempio non produttive di investimenti vantaggiosi per l’intera collettività» (59).

<sup>41</sup> In materia si vedano anche v. G. ARCONZO, *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale. Al crocevia tra gli art. 38, 81 e 97 Cost.*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 3, 2018; M. ROSPI, *L’equità intergenerazionale, la «disobbedienza civile» e il principio democratico alla luce della giurisprudenza costituzionale in materia di equilibrio di bilancio*, in *P.A. Persona e amministrazione*, 1, 2021, 759 ss; G. PALOMBINO, *La tutela delle generazioni future nel dialogo tra legislatore e Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 24, 2020, 243 ss; C. BERGONZINI, *Prime note su un percorso giurisprudenziale: dalla sostenibilità del debito pubblico all’equità intergenerazionale* in G. COLOMBINI (a cura di), *Scritti in onore di Aldo Carosi*, Napoli, 2021, 113-129.





ancora una volta, la necessità che la legge di approvazione del consuntivo sia predisposta in base a dati numerici e a collegamenti normativi caratterizzati da attendibilità e coerenza e suscettibili di essere valutati come credibili, sufficientemente sicuri, non arbitrari o irrazionali e, d'altra parte, che essa contenga, accanto al risultato di amministrazione e della gestione annuale inerente al rendiconto, lo stato dell'indebitamento e delle eventuali passività dell'ente applicate agli esercizi futuri, dato che esso consente un «sindacato sia in relazione ai vincoli europei, sia in relazione all'equità intergenerazionale», qualificandosi, in definitiva, come uno «strumento servente alla determinazione dei costi-benefici afferenti alle generazioni future con riguardo alle politiche di investimento in concreto adottate»<sup>42</sup>. In base a tali premesse, e riprendendo quanto affermato in una precedente occasione (sent. n. 184 del 2016), la Corte ribadisce l'importanza del principio di trasparenza dei conti nella prospettiva di realizzare quello democratico, che risiede nella capacità del primo di consentire una valutazione obiettiva e informata dello svolgimento del mandato elettorale da parte dei cittadini, ma anche una maggiore responsabilizzazione degli amministratori, «essendo necessariamente servente al controllo retrospettivo dell'utilizzo dei fondi pubblici»<sup>43</sup>.

In questo solco si inserisce anche la sentenza n. 18/2019, con cui la Corte si è espressa sulla disciplina del predissesto di cui al Testo unico degli enti locali facendo riferimento alla tutela dell'equità intergenerazionale<sup>44</sup>. In quest'occasione, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 714 della legge n. 208 del 2015, come sostituito dall'art. 1, c. 434 della legge n. 232 del 2016; la norma censurata prevedeva la possibilità, per gli enti locali che avessero presentato o approvato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale (PRFP) prima del rendiconto per l'esercizio 2014, ma che, al momento della presentazione o approvazione del piano, non avessero ancora effettuato il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi, di riformulare il predetto piano entro la fine di maggio del 2017, scorporando la quota di disavanzo risultante dalla revisione straordinaria dei residui antecedenti al 2015, ripianandola entro trent'anni. Orbene, secondo la Corte – che ha evocato come parametri di riferimento gli artt. 81 e 97 Cost., in combinato con gli artt. 1, 2, 3, e 41 Cost. – l'introduzione della possibilità per gli enti locali di spalmare il ripiano dei disavanzi deve considerarsi lesiva del principio di equità intergenerazionale; difatti, «[l]a tendenza a perpetuare il deficit strutturale nel tempo, attraverso uno stillicidio normativo di rinvii» non può infatti che portare a «paralizzare qualsiasi ragionevole progetto di risanamento, in tal modo entrando in collisione sia con il principio di equità intragenerazionale che intergenerazionale», vale a dire con «la necessità di non gravare in modo sproporzionato sulle opportunità di crescita delle generazioni future, garantendo loro risorse sufficienti per un equilibrato sviluppo»<sup>45</sup>.

<sup>42</sup> Corte cost. sent. 49/2018, punto 3 del *considerato in diritto*.

<sup>43</sup> Corte cost. sent. 184/2016, punto 3.4. del *considerato in diritto*.

<sup>44</sup> Su questa pronuncia cfr. A. SAITTA, *Dal bilancio quale "bene pubblico" alla "responsabilità costituzionale e democratica" e "intergenerazionale"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1, 2019, 216 ss; G. BOGGERO, *La Corte costituzionale mette un freno al deficit spending degli enti locali che danneggia le generazioni presenti e future*, in *Diritticomparati.it*, 1° aprile 2019; P. MAZZINA, *L'equità inter-generazionale tra responsabilità politica e controllo della corte dei conti: una prima lettura della sentenza della corte costituzionale n. 18 del 2019*, in *De Iustitia*, 7 settembre 2020.

<sup>45</sup> Corte cost. sent. 18/2019, punto. 6 del *considerato in diritto*.





Conforme a tale orientamento è anche la sentenza 115 del 2020 con cui la Corte costituzionale è stata chiamata a esprimersi sulla costituzionalità dell'articolo 38 del decreto-legge n. 34 del 2019, convertito, con modificazioni, nella legge n. 58/2019, mediante il quale si è nuovamente consentito agli enti in predissesto di riproporre, a determinate condizioni, il piano finanziario di riequilibrio pluriennale. In quest'occasione, la Corte ha ritenuto incostituzionale il secondo comma dell'art. 38 del d.l. n. 34 del 2019: prevedendo che la riproposizione del piano di riequilibrio debba contenere il ricalcolo complessivo del disavanzo, esso introduce un «meccanismo di manipolazione del deficit che consente [...] di sottostimare, attraverso la strumentale tenuta di più disavanzi, l'accantonamento annuale finalizzato al risanamento e, conseguentemente, di peggiorare, anziché migliorare, nel tempo del preteso riequilibrio, il risultato di amministrazione»<sup>46</sup>. In questo senso, proprio perché la norma censurata «esonera l'ente locale in situazione di predissesto da una serie di operazioni indefettibili per ripristinare l'equilibrio e, in particolare, dall'aggiornamento delle proiezioni di entrata e di spesa, dalla ricognizione delle situazioni creditorie e debitorie, dalla previa definizione degli accordi con i nuovi creditori e con quelli vecchi eventualmente non soddisfatti, nonché dalla ricognizione e dimostrazione della corretta utilizzazione dei prestiti stipulati per adempiere alle pregresse obbligazioni passive», consentendo, in definitiva, «di utilizzare risorse vincolate al pagamento di debiti pregressi per la spesa corrente, in tal modo allargando la forbice del disavanzo»<sup>47</sup> essa è suscettibile di violare gli art. 81 e 97 Cost. e l'art. 119, sesto comma, Cost. sotto il profilo dell'equità intergenerazionale<sup>48</sup>.

Accanto alla valorizzazione del legame tra il principio di sostenibilità del debito pubblico e quello democratico (ripreso anche nelle sent. n. 80 del 2021 e n. 235 del 2021), la giurisprudenza costituzionale testimonia anche un rafforzamento i nessi tra tutela delle generazioni future e principio di solidarietà, nella sua proiezione “inter-temporale”<sup>49</sup>; in particolare, di là dai riferimenti contenuti nella sent. n. 88 del 2014, questa tendenza si è consolidata tramite varie pronunce aventi a oggetto le restrizioni dei trattamenti pensionistici, ritenute legittime – per l'appunto – ove dirette alla realizzazione di «forme di solidarietà forte», teleologicamente orientate a salvaguardare il sistema pensionistico, nell'ottica di «garantire la tutela previdenziale ai più deboli» entro il quadro della mutualità “intergenerazionale”, ossia «in modo tale che anche le generazioni future, o più giovani, di pensionati possano godere di una tutela previdenziale adeguata»<sup>50</sup>.

<sup>46</sup> Corte cost. sent. 115 del 2020, punto 7, sesto capoverso, del *considerando in diritto*.

<sup>47</sup> Corte cost. sent. 115 del 2020, punto 7, capoversi nono e decimo, del *considerando in diritto*.

<sup>48</sup> Parallelamente, in questa pronuncia, la Corte sottolinea anche la «violazione responsabilità di mandato del rappresentante politico», dato che l'ente locale in dissesto «è esonerato dal fornire contezza dei risultati amministrativi succedutisi nel tempo intercorso fra l'approvazione del piano originario e quello rideterminato». Corte cost. sent. 115 del 2020, punto 7, undicesimo capoverso, del *considerando in diritto*.

<sup>49</sup> Sul punto v. F. POLACCHINI, *Doveri costituzionali e principio di solidarietà*, Bologna, 2016, 197 ss; S. Rodotà, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Roma-Bari, 2014. In materia v. anche A. APOSTOLI, *Il consolidamento della democrazia attraverso la promozione della solidarietà sociale all'interno della comunità*, in *Costituzionalismo.it.*, 1, 2016.

<sup>50</sup> Sottolinea l'“andamento ondivago” della Corte costituzionale con riferimento alla tematica dell'equità intergenerazionale M. ROSPI, *op. cit.*, 796: «in materia previdenziale la Corte ha per lo più utilizzato l'equità intergenerazionale come argomento *ad adiuvandum* per giustificare le scelte austere dei governi, in un'ottica di solidarietà e mutualità intergenerazionale senza però dare dignità di cogenza giuridica al principio dell'equità intergenerazionale che per l'appunto rimaneva alla stregua di un mero principio, seppure edificante nell'assetto costituzionale. Viceversa, in materia di equilibrio di bilancio degli enti locali, i giudici della Corte hanno elevato l'equità





## 5. Alcuni rilievi conclusivi, anche alla luce della modifica degli articoli 9 e 41 Cost.

Nel nostro ordinamento, grazie soprattutto all'attività della Corte costituzionale, il radicamento della tutela delle istanze delle generazioni future è avvenuto tramite l'applicazione – in ambito economico e previdenziale – del principio di sostenibilità delle decisioni pubbliche, inteso come una delle garanzie primarie per tutelare gli interessi delle generazioni future senza comprimere in modo irragionevole lo spazio di discrezionalità della generazione presente.

In questo senso, come evidenziato dalla dottrina, il concetto di sostenibilità conferma la sua capacità “combinatoria” con il principio di solidarietà e con quello democratico. In generale, seguendo la logica dei doveri delle generazioni presenti nei confronti di quelle future, il principio di sostenibilità chiama i pubblici poteri e i cittadini all'adempimento di specifici doveri nella prospettiva di assicurare la funzionalizzazione del vincolo di appartenenza dell'uomo *uti socius* alla proiezione intertemporale della comunità politica repubblicana.

Non casualmente, questi doveri trovano un'eco nel principio democratico, che contribuisce a definirli. In tal senso, posto che il principio di equità intergenerazionale non può comunque che riservare al legislatore uno spazio di discrezionalità politica, esso porta a valorizzare i presupposti che dovrebbero sottendere alla ragionevolezza della decisione legislativa (e, più in generale, di qualunque decisione pubblica sostenibile), ossia: i) la necessità che il legislatore basi le sue decisioni su dati normativi e numerici attendibili, idonei a dar conto del possibile impatto delle decisioni in una cornice temporale di medio-lungo termine; ii) l'esigenza che tali dati e rilievi siano resi pubblici anche per garantire che il legislatore possa essere valutato politicamente per le scelte che incidono sulla ripartizione tra costi e benefici nelle diverse generazioni facendo valere, in tal senso, il meccanismo di responsabilità politica verso gli elettori (a loro volta chiamati all'adempimento dei doveri di partecipazione politica)<sup>51</sup>.

D'altro canto, il dovere delle istituzioni politiche di prendere decisioni informate alla luce del principio di sostenibilità e la necessità che esse siano sottoponibili al vaglio degli elettori rappresenta – seppur idealmente – l'altra faccia del rapporto tra il principio di solidarietà e quello di partecipazione

---

intergenerazionale a vero e proprio parametro di giudizio della costituzionalità delle leggi, facendo leva sul combinato disposto degli artt. 81, 119, 6 comma, Cost., alla luce del principio democratico». Sul punto, paradigmatico G. LUDOVICO, *La solidarietà intergenerazionale nel sistema pensionistico: fascino e limiti di un principio necessario*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 1, 2019, 28 ss: «La configurabilità giuridica di un vincolo di solidarietà reciproca tra la generazione dei beneficiari e quella dei lavoratori attivi si traduce evidentemente in un limite imposto alla discrezionalità legislativa che nella ripartizione delle risorse disponibili dovrebbe operare un “ragionevole bilanciamento” tra i diversi interessi in gioco ovvero tra la protezione dei bisogni di oggi e quelli di domani. Senonché, la questione di maggiore complessità dal punto di vista giuridico non è tanto la configurabilità di tale vincolo che [...] trova agevole conferma sul piano costituzionale, quanto piuttosto nella individuazione e valutazione delle cause e dei rimedi della tutela pensionistica sul piano intergenerazionale».

<sup>51</sup> Sull'utilizzo del canone di ragionevolezza rapportato al tema della tutela delle generazioni future v. A. SPADARO, *L'amore dei lontani: universalità e intergenerazionalità dei diritti fondamentali fra ragionevolezza e globalizzazione*, in R. BIFULCO, A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, cit., 71-111, il quale prefigurava un nuovo tipo di “giudizio ternario”: «In pratica, [la Corte] dovrà “confrontare” tre grandezze assiologiche diverse, sia per natura intrinseca che per collocazione temporale: a) valori ideali prescritti dai costituenti da conservare, almeno nel loro nucleo intangibile (passato); b) nuovi interessi concreti dei viventi da garantire alla luce dell'evoluzione sociale (presente); c) complesse, e spesso indeterminate, aspettative da tutelare a favore delle generazioni che verranno (futuro)» (110).





democratica, dato che consente di sottoporre al vaglio della generazione, secondo scadenze tendenzialmente prefissate, la bontà delle decisioni pubbliche sotto il profilo intergenerazionale.

Per avere un impatto effettivo, questa dinamica presuppone *ex parte civium* che la comunità politica sia suscettibile al tema della tutela intergenerazionale, mentre *ex parte principis* presuppone un agire che tenga conto dell'art. 67 Cost. Entro la cornice costituzionale, infatti, la rappresentanza della Nazione costituisce uno strumento per armonizzare la rappresentanza degli interessi particolari di matrice popolare e partitica con le esigenze di interesse generale presupposte nell'esercizio della funzione parlamentare; così, in definitiva, «la qualificazione del ruolo del parlamentare quale rappresentante della Nazione fornisce una definizione normativa del modo in cui devono essere svolte le funzioni giuridicamente rappresentative tanto del singolo eletto quanto dell'intero organo legislativo»<sup>52</sup>.

In tal senso, l'art. 67 Cost. rappresenta il tentativo di favorire, a partire dal livello parlamentare, il radicamento dell'*eunomia* (Εὐνομία), del buongoverno, incentivando l'esercizio del potere politico non solo con il rispetto della legge, ma anche con il perseguimento del bene comune. Riferito alla tutela delle generazioni future, questo discorso porta alla valorizzazione di quelle che Max Weber considerava le tre caratteristiche "sommamente decisive" per l'uomo politico: passione, senso di responsabilità e lungimiranza<sup>53</sup>, nella prospettiva di radicare l'esigenza che la rappresentanza politica sia essenzialmente "responsiva", anche rispetto alle istanze di natura intergenerazionale<sup>54</sup>.

Del resto, come è stato sottolineato, pur non essendo ammesse all'esercizio della sovranità, le generazioni future «sono da considerarsi rappresentabili nella misura in cui l'art. 67 Cost., [...], pone nelle mani del rappresentante gli strumenti idonei a farsi carico dei diritti e degli interessi di chi ancora non esiste nelle sedi destinate all'esercizio del potere legislativo»<sup>55</sup>.

Sul piano istituzionale, gli strumenti per garantire tale obiettivo possono essere molteplici: in questa direzione va non solo l'inclusione degli indicatori di Benessere Equo e Sostenibile (BES)<sup>56</sup> tra gli strumenti di programmazione e valutazione della politica economica nazionale, ma anche la predisposizione di tutta una serie di strumenti finalizzati ad evidenziare l'impatto degli atti normativi e delle politiche pubbliche nel medio-lungo periodo da parte degli organi parlamentari e governativi, proprio nella prospettiva di aumentare la loro capacità cognitiva<sup>57</sup>.

<sup>52</sup> C.F. FERRAJOLI, *Rappresentanza politica e responsabilità. La crisi della forma di governo parlamentare in Italia*, Napoli, 2018, 88-89.

<sup>53</sup> M. WEBER, *Wissenschaft Als Beruf/Politik Als Beruf (1917/1919)*, trad. it., *La scienza come professione. La politica come professione*, Torino, 2001, 101. In generale, su questo tema, v. i rilievi di N. BOBBIO in *Teoria generale della politica*, a cura di M. Bovero, Torino, 2009, 148 ss. Sul punto v. altresì P. ROSSI, *Max Weber, le due etiche e il rapporto con la politica*, in *Rivista di filosofia*, 1, 2018, 29 ss.

<sup>54</sup> Su questo punto, secondo una prospettiva fenomenologica, F.G. MENGA, *Etica intergenerazionale*, cit., 211 ss; ID., *Il futuro di cui dobbiamo rispondere. Ciò che la rappresentanza politica può ancora insegnarci sulla giustizia intergenerazionale*, in *Rivista di filosofia del diritto*, 2, 2021, 301-312

<sup>55</sup> G. PALOMBINO, *op. cit.*, 260.

<sup>56</sup> Su cui, in generale, v. XVIII LEGISLATURA, CAMERA DEI DEPUTATI, *Dossier Benessere equo e sostenibile*, reperibile presso l'indirizzo: [https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105123.pdf?\\_1555202491890](https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105123.pdf?_1555202491890).

<sup>57</sup> V. E. DI CARPEGNA BRIVIO, *op. cit.*, 21 ss. Sul punto cfr. altresì M. FRANCAVIGLIA, *Populismo, Costituzione e decisioni di spesa pubblica: c'è spazio per le future generazioni?*, in G. ALLEGRI, A. STERPA, N. VICECONTE (a cura di), *Questioni costituzionali al tempo del populismo e del sovranismo*, Napoli, 2019, spec. 180 ss; C. BERGONZINI, *La valutazione delle politiche ai tempi del Benessere Equo e Sostenibile: il punto sulla situazione italiana*, in *Amministrazione in cammino*, 27 novembre 2017.



Una prospettiva di questo genere sarebbe senz'altro coerente con il tentativo di anticipare quelli che secondo un'autorevole dottrina potrebbero essere gli effetti della riforma costituzionale del 2022, ossia il definitivo riconoscimento dell'«interesse delle future generazioni» al rango di parametro sostanziale di legittimità costituzionale «così determinando le tipiche conseguenze del diritto costituzionale: conformare, con un vincolo giuridico, le scelte degli organi titolari della potestà normativa, imponendo istruttorie, ponderazioni e bilanciamenti specificamente orientati a considerare gli effetti di lungo periodo di quelle scelte e rendendo queste ultime, al tempo stesso, misurabili e valutabili nella sede di un sindacato giudiziale di ragionevolezza che non risulti limitato alla sola “non manifesta irragionevolezza” (o “arbitrarietà”), bensì pienamente realizzabile applicando i ben più stringenti test di idoneità, necessità e proporzionalità in senso stretto delle misure scrutinate»<sup>58</sup>.

Benché non sia possibile prevedere se e come questa dinamica si affermerà nel nostro ordinamento, in questa sede è possibile esprimere alcuni rilievi di carattere generale concernenti la riforma adottata con la legge costituzionale n. 1 del 2022<sup>59</sup>.

L'intervento, da un lato, completa il percorso di affermazione del principio costituzionale di tutela ambientale, perfezionando il passaggio dal suo riconoscimento implicito per via giurisprudenziale alla sua costituzionalizzazione per via legislativa (“riforma-bilancio”); dall'altro, esso dà forma ad uno dei presupposti sulla base dei quali potrebbe articolarsi il rapporto tra le scelte in materia economica, la discrezionalità politica e i principi assiologici al vertice del nostro ordinamento in direzioni del tutto inedite (“riforma-programma”)<sup>60</sup>. Vediamo in quali termini.

Da un punto di vista generale, l'esplicito riconoscimento del valore ambientale all'interno dei principi fondamentali<sup>61</sup> favorisce il superamento della sua interpretazione come semplice materia (pur trasversale) ex art. 117, c. 2, lett. s Cost. in una direzione diversa, che trova una prima declinazione, da un

<sup>58</sup> Così M. CECCHETTI, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti supreme e salute*, n. 1, 2022, 145-146.

<sup>59</sup> Sull'iter legislativo della l. cost. 1/2022 v. Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le riforme istituzionali, *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, reperibile presso: <https://www.riformeistituzionali.gov.it/it/la-riforma-costituzionale-in-materia-di-tutela-dell-ambiente/>.

Sui precedenti tentativi di riformare in questo senso l'art. 9 Cost. v. 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*, 15, 2022, 122, nt. 3.

<sup>60</sup> In generale, sul punto, v. 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 M. CECCHETTI, L. RONCHETTI, E. BRUTI LIBERATI, *Tutela dell'ambiente. Diritti e politiche*, Napoli, 2021, 7 ss. (anche in *Forum Quaderni costituzionali*, 3, 2021, 286 ss.). Sul rapporto tra tutela ambientale e costituzione v., di recente, M. GRECO, *La dimensione costituzionale dell'ambiente. Fondamento, limiti e prospettive di riforma* e A. RIVIEZZO, *Diritto costituzionale dell'ambiente e natura umana*, entrambi in *Quaderni costituzionali*, 2, 2021, rispettivamente 281-299 e 301-320.

<sup>61</sup> Sull'ammissibilità della riforma dell'art. 9 Cost. in relazione ai principi supremi dell'ordinamento v. M. CAVINO, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione nel quadro dei principi supremi*, in *Passaggi costituzionali*, 2022 (forthcoming). Per un'analisi complessiva concernente il rapporto tra i limiti alla revisione costituzionale e la categoria dei principi supremi dell'ordinamento v. A. APOSTOLI, *L'art. 139 e il nucleo essenziale dei principi supremi e dei diritti inviolabili*, e A. RUGGERI, *Tre questioni in tema di revisione costituzionale*, entrambi in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 3, 2018; P. BILANCIA, *I limiti alla revisione costituzionale. Cultura dominante, dogmatica giuridica e formalismo al cospetto dei mutamenti di regime*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 1, 2019.



lato, attraverso il dovere in capo alla Repubblica di tutelarla nell'interesse delle future generazioni e, dall'altro, mediante la sua qualificazione come uno dei limiti alla libertà di iniziativa economica.

D'altra parte, come accennato in precedenza, dato che i principi costituzionali sono suscettibili di essere applicati in modo diverso (sono generici) e, al contempo, pur proclamando un fine (in questo caso, la tutela dell'ambiente), non stabiliscono precisamente in che modo deve essere determinato (la loro fattispecie è indeterminata) – cosicché non solo essi sono destinati ad entrare in collisione tra loro, ma le stesse ipotesi di contrasto non sono pre-determinate e, al di là di una certa soglia, pre-determinabili<sup>62</sup>, ad oggi è complesso immaginare se e in che modo la tutela ambientale entrerà in rapporto con gli altri principi costituzionali: in questo ambito, infatti, il legislatore e i giudici costituzionali godono di una notevole discrezionalità rispetto alle prospettive di una loro armonizzazione, bilanciamento ma anche in direzione di una loro specificazione e concretizzazione<sup>63</sup>.

Su questa dinamica incide anche dalla presenza o meno di una tradizione interpretativa che valorizzi una gerarchia tra i principi costituzionali: in questo caso, infatti, ove si affermi un ordine di preferenza tra di essi e gli interessi, gli obiettivi e i valori costituzionali, occorre verificare quale posizione ricopra la tutela ambientale (*i.e.* principio costituzionale supremo; principio costituzionale “comune”; etc.) e, solo successivamente, valutare la coerenza delle scale assiologiche previste nell'ordinamento, sia mediante bilanciamenti “caso per caso”, sia attraverso bilanciamenti “definitivi”, e le loro conseguenze “operative”.

Su punto, pur essendo di grande interesse, le indicazioni che ci giungono dalla giurisprudenza costituzionale non sono dirimenti. Come noto, benché la Corte costituzionale abbia ammesso la presenza nel nostro ordinamento di principi costituzionali supremi (vale a dire quelli «che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali» in quanto, esplicitamente o implicitamente, «appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana»; sent. 1146/1988), ad oggi non ci sono segnali che suggeriscano l'inclusione della tutela ambientale all'interno di questa categoria, andando oltre all'affermazione per cui l'ambiente rappresenterebbe un «valore costituzionalmente protetto» (sent. n. 407/2002).

Allora, come è stato sottolineato da alcuni studiosi, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale sul caso ILVA (*e.g.* ord. 16/2013; ord. 17/2013; sent. 85/2013; sent. 58/2018), la riforma degli artt. 9 e 41 sembrerebbe sancire innanzitutto l'esigenza che il legislatore, con specifico riferimento alla tutela ambientale, provveda ad un'armonica composizione degli interessi in gioco, funzionalizzando ad essa la libera iniziativa economica, senza sacrificare i rispettivi nuclei essenziali<sup>64</sup>, concretizzando, al contempo, il riferimento all'interesse delle generazioni future<sup>65</sup>.

<sup>62</sup> G. PINO, *Diritti e interpretazione. Il ragionamento giuridico nello Stato costituzionale*, Bologna, 2010, 51 ss.

<sup>63</sup> Su questo aspetto v. anche G. SOBRINO, *Le generazioni future «entrano» nella Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2022, 139-142.

<sup>64</sup> Y. GUERRA, R. MAZZA, *La proposta di modifica degli articoli 9 e 41 Cost.; una prima lettura*, in *Forum Quaderni costituzionali*, 4, 2021, 132 ss.

<sup>65</sup> Del resto, come sottolineato da D. PORENA, «Anche nell'interesse delle generazioni future», cit., il problema è stabilire «non solo *chi* risulti tutelato dalla norma in esame ma anche, soprattutto, *in cosa* ed entro quali limiti risulti da questa tutelato» (133).



In effetti, combinandosi con i principi di solidarietà<sup>66</sup> e di apertura internazionale ex artt. 2 e 11 Cost., si può affermare che il nuovo art. 9 Cost. fornisce la base giustificativa (anzitutto) delle norme previste dall'art. 41 Cost. con la conseguenza che queste ultime dovranno essere applicate ed interpretate in modo congruente con il principio che le giustifica. Sul punto, nella generale indeterminatezza concernente questa operazione, va detto che il dettato costituzionale stabilisce almeno due regole generali: a) l'iniziativa economica privata deve svolgersi non recando danno, oltre che l'utilità sociale, alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana; b) l'iniziativa economica deve essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali. Orbene, riproducendo (seppur implicitamente) la logica del principio di sostenibilità in materia ambientale<sup>67</sup>, il nuovo art. 41 Cost. sarebbe all'origine di due direttive, la prima delle quali diretta ai privati e ai pubblici poteri, mentre la seconda sarebbe diretta al legislatore. Intesa in questi termini, la riforma costituzionale sarebbe suscettibile di incidere non solo sulla nostra "costituzione economica"<sup>68</sup>, ma anche sulla nostra forma di governo.

Con riferimento al primo profilo, l'assoggettamento dell'attività economica privata<sup>69</sup> non solo al rispetto del limite dell'utilità ma anche a quello della tutela ambientale (che, come evidenziato, rappresenta anche una garanzia nei confronti dei privati nel senso che «alla loro libertà si possa contrapporre solo ciò che a tale utilità sia effettivamente connesso») non fa che corroborare (almeno dal punto di vista emblematico) l'idea che, attraverso il dettato costituzionale, si riconosca all'intera società (e non allo Stato o a specifici gruppi sociali) la titolarità di alcuni interessi che contribuiscono a realizzare il bene comune e a rinvigorire l'unità nazionale, anche in prospettiva inter-temporale<sup>70</sup>. In questo senso, come rilevato da un'autorevole dottrina, il riferimento non può essere quello della società "in atto" «perché la Costituzione stessa la vede attraversata da linee di frattura e da disequaglianze inaccettabili», ma nemmeno quello di una «vagheggiata ed omogenea società futura, della quale manca, in Costituzione, il disegno»; più opportunamente, l'orizzonte costituzionale è quello di una società «in corso di edificazione», gradualmente «destinata a costruirsi attuando il programma di sviluppo tracciato dall'art. 3, comma 2»<sup>71</sup> attraverso i processi di integrazione sociale e politica, oltre che mediante l'imposizione di specifici doveri e obblighi in capo ai "contemporanei" (proprio come quello previsto dal novellato art. 9 Cost.) per garantire ai posteri la parità delle *chance* di realizzare gli stessi intendimenti che sono oggi garantiti ai primi. Ed allora, in questa prospettiva, esplicitando le conclusioni di un consolidato filone giurisprudenziale (e.g. sentt. 127/1990; 196/1998 151/2018)<sup>72</sup>, la novella dell'art.

<sup>66</sup> Sul rapporto tra la tutela ambientale e il dovere di solidarietà v. R. MONTALDO, *Il valore costituzionale dell'ambiente, tra doveri di solidarietà e prospettive di riforma*, in *Forum Quaderni costituzionali*, 2, 2021, 448 ss.

<sup>67</sup> Sul punto v. G. SANTINI, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Forum Quaderni costituzionali*, 2, 2021: «Omesso ogni richiamo esplicito allo sviluppo sostenibile, se ne è costituzionalizzata soltanto una componente, quella dell'equità intergenerazionale, lasciando da parte quella intragenerazionale» (474).

<sup>68</sup> Sulle diverse declinazioni di questo concetto v. P. BILANCIA, *Modello economico e quadro costituzionale*, Torino, 1996; C. PINELLI, T. TREU (a cura di), *La Costituzione economica: Italia, Europa*, Bologna, 2010.

<sup>69</sup> Su cui in generale F. GALGANO, *Art. 41*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1974; P. CAVALIERI, *Iniziativa economica privata e Costituzione «vivente»*, Padova, 1978.

<sup>70</sup> M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, in [www.associazioneedicostituzionalisti.it](http://www.associazioneedicostituzionalisti.it), 48.

<sup>71</sup> *Ivi*, 49 ss.

<sup>72</sup> Del resto, come rilevato da L. CASSETTI, *Riformare l'art. 41 della Costituzione: alla ricerca di "nuovi" equilibri tra iniziative economica privata e ambiente*, in *Federalismi.it*, 4, 2022, 188 ss., il bilanciamento tra la libera iniziativa





41 Cost. radica la specifica necessità di preservare i beni delle future generazioni anche attraverso una ponderata limitazione della libertà di impresa di chi è già persona «per garantire gli interessi di quanti ancora persone non sono»<sup>73</sup>.

Di conseguenza, e con riferimento al secondo profilo, il legislatore dovrebbe contribuire alla concretizzazione del dettato del nuovo art. 9 Cost. attraverso un'azione duplice: i) mediante una specifica declinazione (sotto forma di legge) del suo indirizzo politico in materia economica diretto nella prospettiva di declinare i programmi affinché «l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali»; ii) con la predisposizione degli opportuni controlli (di matrice politica e giuridica) affinché il raggiungimento di questo obiettivo possa essere garantito.

Si tratta, come è intuibile, di obiettivi di grande portata, tanto più se si tiene a mente che, come ha rilevato un'autorevole dottrina, la tutela dell'ambiente, a causa dei suoi connotati tipici,

«che lo rendono un "oggetto" intrinsecamente insuscettibile di una predeterminazione in astratto che possa essere assunta, nella sua interezza, come riferimento oggettivo di interessi individuali o collettivi giuridicamente tutelabili nelle forme delle posizioni giuridiche soggettive, ne fanno necessariamente l'oggetto di politiche pubbliche, ossia di strategie e azioni di tutela – genericamente intese – affidate alle istituzioni titolari del potere legislativo e del potere amministrativo»<sup>74</sup>.

Come si può intuire, sullo sfondo di queste dinamiche interpretative si stagliano questioni di grande importanza, alle quali non si può che fare cenno.

Si pensi, ad esempio, alle modalità con le quali garantire, all'interno dei procedimenti parlamentari, governativi e amministrativi, l'analisi e la presa in considerazione degli interessi *future-oriented*, attraverso forme (organizzative e funzionali) più o meno istituzionalizzate<sup>75</sup>.

Più in generale, sempre in quest'ottica, la predisposizione di strumenti di valutazione tecnica concernenti, tra l'altro, l'impatto – in termini performativi, nel medio-lungo periodo – delle decisioni politiche richiama, a sua volta, un altro grande tema di frontiera: il rapporto fra decisioni politiche ed *expertise*

---

economica e le limitazioni all'attività produttiva è un elemento «appartiene alla nostra storia costituzionale» e che può considerarsi «ormai radicato nell'interpretazione dell'art. 41 e dei limiti all'iniziativa economica privata ivi previsti» (195-196).

<sup>73</sup> G. ARCONZO, *La tutela dei beni ambientali nella prospettiva intergenerazionale: il rilievo costituzionale dello sviluppo sostenibile alla luce della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Il diritto dell'economia*, 2021, 177-178.

<sup>74</sup> M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, cit., 48.

<sup>75</sup> L. BARTOLUCCI, *Le generazioni future entrano "espressamente" in Costituzione*, in *Forum Quaderni costituzionali*, 2, 2022 il quale, rifacendosi all'immagine del Parlamento come porticato tra lo Stato e la società civile, afferma che: «oggi, il porticato non basta più: non ci si può limitare a guardare (e rappresentare) chi è (adesso) nella piazza, ma si deve tener conto anche di quella piazza la occuperà in futuro, per espressa previsione costituzionale, agendo anche nell'interesse delle future generazioni. Per tale ragione, è necessario un vero e proprio cambiamento di paradigma per le Camere, anche recuperando quella funzione "pedagogica" che già Bagehot annoverava tra i principali compiti di un Parlamento: stavolta, però, educando al futuro» (39). Su questi aspetti, in precedenza, P. TORRETTA, *Responsabilità intergenerazionale e procedimento legislativo. Soggetti, strumenti e procedure di positivizzazione degli interessi delle generazioni future*, in R. BIFULCO, A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, cit., 698 ss.; di recente v. I. GONZÁLEZ-RICOY, A. GOSSERIES (eds.), *Institutions for Future Generations*, Oxford, 2016; J. BOSTON, *Governing for the future: designing democratic institutions for a better tomorrow*, Bingley, 2017.





tecnico-scientifica nello Stato costituzionale<sup>76</sup>. La sua attualità nell'ambito del ragionamento sulla tutela delle generazioni future non può essere sottovalutata: esso ripropone, sotto una diversa prospettiva, la questione dei rapporti di separazione e/o di confronto-collaborazione tra la scienza – intesa quale imprescindibile strumento di sviluppo della comunità – e la politica, cui il nostro ordinamento conferisce la decisione sui fini dell'azione politica statale. Molto probabilmente, su tali dinamiche incidano non solo comportamenti e prassi in ambito parlamentare e governativo – oltre che l'eventuale circolazione di argomentazioni concernenti autorevoli precedenti giurisprudenziali in materia di *climate change litigation* (a partire dalla decisione del Tribunale costituzionale federale tedesco del 24 aprile 2021)<sup>77</sup> – e l'eventuale uso che verrà fatto dei dati sul grado di sostenibilità delle decisioni adottate dalle generazioni presenti sulla base del concetto di ragionevolezza, in quanto espressione «della relazione con gli altri, con i loro diritti/aspettative/interessi» e «consapevolezza delle implicazioni di ciò che si fa o si rivendica»<sup>78</sup>. In definitiva, anche sotto quest'ottica, non è escluso che la riforma recata dalla l. cost. 1/2022 incentivi uno scrutinio simile a quello sulle leggi cosiddette *science based*<sup>79</sup>, per le quali l'effettivo svolgimento di una previa istruttoria tecnico-scientifica da parte degli organi di indirizzo politico costituisce una condizione di validità limitando, in questo senso, la discrezionalità del legislatore (cui compete anche il compito di manutenzione continua alla luce delle nuove acquisizioni scientifiche) ed ampliando, d'altra parte, quello dei giudici costituzionali<sup>80</sup>.

<sup>76</sup> Su cui v. M. TALLACCHINI, *Scienza e diritto. Prospettive di co-produzione*, in *Rivista di filosofia del diritto*, 2, 2012, 313-336. Per un'analisi complessiva dei nessi tra scienza e dimensione costituzionale v., di recente, P. VERONESI, *La scienza secondo la Costituzione italiana (e le sue applicazioni)*, in *questa rivista*, 3, 2021, 151 ss.

<sup>77</sup> Su cui v., da prospettive diverse, L. BARTOLUCCI, *Il più recente cammino delle generazioni future nel diritto costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 4, 2021, 212 ss; A. NOLLKAEMPER, *Shell's Responsibility for Climate Change: An International Law Perspective on a Groundbreaking Judgment*, in *Verfassungsblog.de*, 28 maggio 2021; A. BUSER, *Of Carbon Budgets, Factual Uncertainties and Intergenerational Equity – The German Constitutional Court's Climate Decision (September 8, 2021)*, in *German Law Journal* (Forthcoming), 8, 2021. Sul punto, volendo, anche R. BIN, *La Corte tedesca e il diritto al clima. Una rivoluzione?*, in *LaCostituzione.info*, 30 aprile 2021; M. CARDUCCI, *Libertà "climaticamente" condizionate e governo del tempo nella sentenza del BVerfG del 24 marzo 2021*, in *LaCostituzione.info*, 3 maggio 2021; M. PIGNATARO, *Il dovere di protezione del clima e i diritti delle generazioni future in una storica decisione tedesca*, in *EuBlog.eu*, 17 maggio 2021; R. BIFULCO, *Perché la storica sentenza tedesca impone una riflessione sulla responsabilità intergenerazionale*, in *LuissOpen.it*, 28 maggio 2021; R. MONTALDO, *La neutralità climatica e la libertà di futuro (BVerfG, 24 marzo 2021)*, in *Diritticomparati.it*, 1 luglio 2021.

<sup>78</sup> A. D'ALOIA, *op. cit.*, 356.

<sup>79</sup> C. CASONATO, *La scienza come parametro interposto di costituzionalità*, in *Rivista AIC*, 2, 2016.

<sup>80</sup> Sul punto, da prospettive complementari, v. A. IANNUZZI, *Il diritto capovolto. Regolazione a contenuto tecnico-scientifico e Costituzione*, Napoli, 2018, spec. 149 ss; G. RAGONE, *Eine empirische wende? La Corte costituzionale e le sfide della complessità tecnico-scientifica*, Torino, 2020.

