



Comparative Law Review

2024 - Special Issue

Incontro di Studi dei Giovani Comparatisti

Le declinazioni della Giustizia

Università La Sapienza
Roma 2/3 febbraio 2023

ISSN:2983 - 8993

COMPARATIVE LAW REVIEW

The Comparative Law Review is a biannual journal published by the
I. A. C. L. under the auspices and the hosting of the University of Perugia Department of Law.

Office address and contact details:

Department of Law - University of Perugia
Via Pascoli, 33 - 06123 Perugia (PG) - Telephone 075.5852437
Email: complawreview@gmail.com

EDITORS

Giuseppe Franco Ferrari
Tommaso Edoardo Frosini
Pier Giuseppe Monateri
Giovanni Marini
Salvatore Sica
Alessandro Somma
Massimiliano Granieri

EDITORIAL STAFF

Fausto Caggia
Giacomo Capuzzo
Cristina Costantini
Virgilio D'Antonio
Sonja Haberl
Edmondo Mostacci
Valentina Pera
Giacomo Rojas Elgueta
Tommaso Amico di Meane
Lorenzo Serafinelli

REFEREES

Salvatore Andò
Elvira Autorino
Ermanno Calzolaio
Diego Corapi
Giuseppe De Vergottini
Tommaso Edoardo Frosini
Fulco Lanchester
Maria Rosaria Marella
Antonello Miranda
Elisabetta Palici di Suni
Giovanni Pascuzzi
Maria Donata Panforti
Roberto Pardolesi
Giulio Ponzanelli
Andrea Zoppini
Mauro Grondona

SCIENTIFIC ADVISORY BOARD

Christian von Bar (Osnabrück)
Thomas Duve (Frankfurt am Main)
Erik Jayme (Heidelberg)
Duncan Kennedy (Harvard)
Christoph Paulus (Berlin)
Carlos Petit (Huelva)
Thomas Wilhelmsson (Helsinki)

COMPARATIVE
LAW
REVIEW

SPECIAL ISSUE VOL. 15/1

Le declinazioni della Giustizia

Giustizia sociale

7

JACOPO FORTUNA

L'abuso del diritto: alcune riflessioni tra Italia e Inghilterra

21

LAURA RESTUCCIA

Solidarietà e integrazione: una lettura rinnovata della giustizia sociale

Giustizia climatica

36

GIACOMO GIORGINI PIGNATIELLO

Verso uno Ius Climaticum Europeum?

Giustizia climatica ed uso dei precedenti stranieri da parte dei giudici costituzionali nei Paesi membri dell'Unione Europea

56

NICOLA MAFFEI

Un uso "teleologicamente orientato" della giurisdizione dei conflitti: quale lezione dalla Corte Suprema del Canada nella lotta al cambiamento climatico?

83

MARIO MANNA

Il caso *Milieudefensie et al. contro Royal Dutch Shell plc* e la proposta di direttiva della Commissione europea sulla corporate sustainability due diligence, l'alba di una nuova giustizia climatica?

100

CRISTINA PICCOLO

Le clausole intergenerazionali: strumenti di realizzazione della giustizia ambientale?

Giustizia predittiva

117

KATIA DE BLASIO

Le applicazioni dei sistemi di intelligenza artificiale a supporto della decisione: spunti di riflessione in prospettiva comparatistica

129

MARCO EDGARDO FLORIO

Predictive Justice in Criminal Matters: “True Justice”?

144

EDIOLA TEROLLI

Personal Data’s protection in the Use of Predictive Justice Systems: EU vs. U.S.A.

Giustizia alternativa

160

RICCARDO ARIETTI

Global North, Legal Pluralism and Religion Adjudication: The Relationship between Muslim communities and the State in United Kingdom, Finland and the Netherlands

173

ORNELLA GIARDINI

La “polarità” politico-religiosa nell’Islam come strumento di cooperazione per la stabilità interna. Il caso del Gran Mufti di Egitto

184

ROSAMARIA TRISTANO

Le Corti di diritto ebraico in Inghilterra e la cooperazione tra autorità civili e religiose in materia di divorzio

LE CLAUSOLE INTERGENERAZIONALI: STRUMENTI DI REALIZZAZIONE DELLA GIUSTIZIA AMBIENTALE?

Cristina Piccolo

SOMMARIO

I. PREMESSA – II. LA “RESPONSABILITÀ INTERGENERAZIONALE” TRA RIFLESSIONE ETICA E FORMALIZZAZIONE GIURIDICA – III. LA L. COST. N. 1/2022 E LA RIFORMA DELL’ART. 9 DELLA COSTITUZIONE - IV. I RIFERIMENTI ALLA RESPONSABILITÀ INTERGENERAZIONALE NELLE COSTITUZIONI CONTEMPORANEE - V. L’EFFICACIA DELLA FORMALIZZAZIONE COSTITUZIONALE DELLA RESPONSABILITÀ INTERGENERAZIONALE. UN CASO DI STUDIO: L’ART. 20A DELLA LEGGE FONDAMENTALE TEDESCA – VI. LA SENTENZA DEL BVERFG DEL 24 MARZO 2021, IL CLIMATE LITIGATION E L’USO DELLE CLAUSOLE INTERGENERAZIONALI - VII. LA RECENTE GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE ITALIANA IN TEMA DI RESPONSABILITÀ INTERGENERAZIONALE E POSSIBILI EVOLUZIONI DELL’USO DELLE CLAUSOLE INTERGENERAZIONALI - VIII. CONCLUSIONI

This work aims to analyze the implications of the reform (L. Cost. 1/2022) that, modifying art. 9 and 41 of the Constitution, has recognized for the first time explicitly the environment as a legal entity worthy of protection also in the interest of future generations. Particularly, the reform has highlighted the need to analyse the relevance of intergenerational clauses in the context of environmental constitutionalism. Consequently, the objective of this work is to investigate the consequences of the reform in terms of jurisprudential application by the Constitutional Court, drawing inspiration from the development already carried out by other Courts (in particular by the German Federal Constitutional Court - BverfG), in order to affirm the possibility that the intergenerational responsibility clause can be definitively used as a parameter of legitimacy in the judgments subjected to scrutiny by the constitutional judges.

Key words: Intergenerazionalità – Responsabilità – Ambiente – Riforma costituzionale – Solidarietà

I. PREMESSA

Il presente contributo nasce come riflessione sollecitata dalla recente L. Cost. n. 1/2022 che, attraverso la modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione, ha riconosciuto per la prima volta in maniera esplicita l’ambiente quale soggetto giuridico meritevole di tutela “*anche nell’interesse delle future generazioni*”. La riforma ha posto in evidenza l’esigenza di analizzare la rilevanza delle clausole intergenerazionali nell’ambito del cd. costituzionalismo ambientale.

Il riferimento alle generazioni future lo si rinviene in realtà già in alcune leggi e in alcune sentenze della Corte Costituzionale a partire dagli anni Novanta del secolo scorso, tuttavia la portata innovativa della riforma consiste nell’aver conferito a tale riferimento dignità costituzionale all’interno di uno dei primi dodici articoli della Costituzione.

L’obiettivo del presente lavoro è quello di indagare le ricadute della riforma in termini di applicazione giurisprudenziale da parte della Corte Costituzionale, traendo spunto dall’elaborazione già operata da altre Corti (in particolare da parte della Corte Costituzionale federale tedesca – *BverfG*), al fine di affermare la possibilità che la clausola di responsabilità intergenerazionale possa essere definitivamente usata quale parametro di legittimità nei giudizi sottoposti al vaglio dei Giudici costituzionali.

Nella prima parte del lavoro sembra doveroso un approfondimento preliminare sulla *ratio* del principio di “responsabilità intergenerazionale” e sulla stretta connessione che esso presenta con il concetto di tutela dell’ambiente.

Inoltre è sembrato altrettanto doveroso un approfondimento sulla recente riforma di cui alla L. Cost. 1/2022 e sul suo iter di approvazione.

Si propone dunque un’analisi delle costituzioni contemporanee del che già contengono un esplicito riferimento al principio di responsabilità intergenerazionale. Nel corso di tale analisi è emerso che molte costituzioni esprimono il principio della responsabilità intergenerazionale inserendolo per lo più nell’ambito dei preamboli costituzionali.

Tra le disposizioni costituzionali esaminate l’attenzione si rivolge in particolare all’art. 20a della Legge fondamentale della Repubblica federale tedesca su cui si è espressa una recente sentenza della Corte Costituzionale tedesca e che funge da caso di studio per questa indagine.

La sentenza si pone in un’ottica innovativa rispetto ai precedenti giudiziari europei in materia di *climate litigation*, una strategia di azione adottata da movimenti ambientalisti che mira a far valere la responsabilità (tendenzialmente) civilistica degli Stati dinanzi ai tribunali nazionali per il mancato rispetto dei vincoli di tutela ambientale previsti dal diritto internazionale.

A tal proposito è sembrato opportuno altresì un riferimento al “*caso Urgenda*”, in cui la Corte suprema olandese – innovando l’orientamento prevalente nell’ambito del contenzioso climatico – ha condannato per la prima volta uno Stato (i Paesi Bassi) all’adozione di misure idonee a ridurre le emissioni inquinanti, previo accertamento della responsabilità dello Stato medesimo per non aver adeguatamente protetto i diritti fondamentali collegati alla tutela dell’ambiente, dei cittadini e delle future generazioni olandesi.

Nel presente contributo si evidenzia la portata innovativa – rispetto anche al precedente “*caso Urgenda*” - della sentenza della Corte tedesca in quanto a determinare la condanna dello Stato non è stata l’insorgenza attuale di un danno né la mancata protezione preventiva del diritto alla vita di fronte alla minaccia climatica. Per la *BVerfG* ciò che doveva essere considerata illegittima era la cd. “gestione statale del tempo”.

Come alcuni studiosi hanno evidenziato¹, gli obblighi di cui all’art.20a GG nella ricostruzione della *BVerfG* sono divenuti dunque un limite invalicabile per il legislatore che, nell’affrontare l’emergenza climatica, deve necessariamente rispettare il principio di proporzionalità dei doveri, ripartendoli equamente e non sbilanciandoli a svantaggio delle libertà future.

L’ultima parte del contributo intende concentrarsi sulle ricadute che la riforma del 2022 potrebbe avere in termini di applicazione giurisprudenziale da parte della Corte Costituzionale, prendendo come modello proprio l’elaborazione giurisprudenziale della Corte Costituzionale tedesca sull’art. 20a della Legge Fondamentale tedesca.

¹ R. Montaldo, *La neutralità climatica e la libertà di futuro (BVERFG, 24 MARZO 2021)*, in *Dirittocomparati.it*, 1° luglio 2021.

Ci si interroga sulla possibilità che anche la Corte Costituzionale italiana possa muoversi in direzione analoga a quella tedesca a seguito della costituzionalizzazione espressa del principio di responsabilità intergenerazionale, tenendo presenti alcuni recenti arresti giurisprudenziali della nostra Corte Costituzionale che ha mostrato un chiaro cambiamento di prospettiva su questioni attinenti l'“equità intragenerazionale e intergenerazionale”.

La recente evoluzione giurisprudenziale della nostra Corte Costituzionale ha altresì mostrato di riconoscere un dovere e una responsabilità dello Stato, chiamato a farsi carico delle proprie scelte senza rimandare ad un tempo lontano gli effetti delle proprie scelte.

II. LA “RESPONSABILITÀ INTERGENERAZIONALE” TRA RIFLESSIONE ETICA E FORMALIZZAZIONE GIURIDICA

In un lavoro che abbia ad oggetto il tema della “responsabilità intergenerazionale”, ossia la responsabilità di chi c'è oggi verso chi ancora non esiste, appare doveroso un approfondimento preliminare sull'autentico significato di una tale nozione, elaborata all'interno del dibattito etico-filosofico, e sulle ricadute che essa ha avuto in ambito giuridico.

La ricerca filosofica ha nutrito forti perplessità sulla possibilità di fondare un obbligo morale degli uomini presenti nei confronti di quelli futuri rilevando dubbi sul *perché* e sul *se* della responsabilità intergenerazionale².

Nel momento in cui il problema della responsabilità intergenerazionale si è traslato dalle pagine dei filosofi morali al dibattito pubblico, in ragione della crescente sensibilità verso temi come quello dei rischi legati al progressivo degrado ambientale o alle manipolazioni genetiche, si è giunti al riconoscimento della problematica in documenti normativi di rilievo internazionale, sovranazionale e statale³ ponendo la questione in termini di modalità di tutela, dando per assunto ormai che una qualche forma di tutela per le future generazioni sia necessaria.

Si è passati in altri termini dal *perché* e dal *se* al *come* della responsabilità intergenerazionale⁴.

Per quanto concerne la riflessione etico-filosofica sulla questione della responsabilità intergenerazionale, essa trova un punto di riferimento nel pensiero del filosofo tedesco Hans Jonas, in particolare nel suo volume del 1979 sul *Principio di responsabilità*⁵.

L'aspetto centrale dell'argomentazione di Jonas con cui egli sostiene la necessità di introdurre un principio di responsabilità delle generazioni presenti verso quelle future è rappresentato proprio dagli effetti che le innovazioni tecnologiche producono sulla presenza dell'uomo nel mondo⁶.

L'ambiente rappresenta il campo di applicazione in cui ha trovato terreno fertile l'elaborazione giurisprudenziale in materia di “responsabilità intergenerazionale”, ciò trova la sua ragione nel fatto che tutti i fenomeni che interessano l'ambiente - ad esempio la questione dell'energia nucleare, del cambiamento climatico e dell'effetto serra, della

² R. Bifulco, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Roma, 2008, p. 17.

³ Cfr. *World Commission on Environment and Development, Our Common future*, Oxford-New York, 1987.

⁴ R. Bifulco, *Diritto e generazioni future*, p. 17.

⁵ H. Jonas, *Il principio responsabilità. Un'etica per la civiltà tecnologica* (1979), Torino, 1993.

⁶ R. Bifulco, *Diritto e generazioni future*, cit., p. 24.

crescente scarsità delle risorse idriche, della riduzione della diversità biologica - hanno implicazioni di lungo periodo, in grado di incidere sulle condizioni di vita di un numero di generazioni non delimitabile a priori. In questo senso le valutazioni intertemporali sono connaturate alla materia ambientale.

Proprio a proposito della tematica ambientale nel 1988 la Corte costituzionale italiana ha reso la sua prima decisione contenente un'espressa menzione delle generazioni future, ponendosi come sentenza apripista nell'ambito del dibattito intergenerazionale.

In quell'occasione i giudici costituzionali, nel respingere le censure mosse dalla provincia autonoma di Trento avverso la legge 27 dicembre 1977, n. 968 (c.d. Legge quadro sulla caccia), hanno affermato che le disposizioni di legge impugnate (artt. 1, 2 e 11) non potessero considerarsi lesive della competenza esclusiva provinciale in materia di caccia in ragione della loro natura di norme fondamentali di riforma economico-sociale, esprimenti (in particolare l'art. 11 della stessa) l'«oggetto minimo inderogabile» della protezione offerta dallo Stato al proprio patrimonio faunistico, in considerazione del fatto che «flora e fauna selvatica costituiscono un patrimonio naturale di valore estetico, scientifico, culturale, ricreativo, economico e intrinseco che va preservato e trasmesso alle generazioni future»⁷.

Ancora più incisiva appare la sentenza n. 259 del 1996 in cui la Corte Costituzionale ha valutato non irragionevole la scelta del legislatore statale di classificare come «pubbliche» «tutte le acque superficiali e sotterranee, anche non estratte» (art. 1, comma 1, legge 5 gennaio 1994, n. 36, Disposizioni in materia di risorse idriche⁸). L'interesse pubblico alla gestione delle acque, traducendosi in un loro regime di pubblicità si sarebbe giustificato, a parere dei giudici costituzionali, in forza dell'incremento dei fabbisogni, della limitatezza delle risorse disponibili e dei conseguenti rischi di esaurimento delle stesse, registratisi con il trascorrere del tempo; d'altra parte la salvaguardia e l'utilizzo delle risorse idriche si sarebbe dovuto svolgere - proseguendo la lettura della sentenza - nel rispetto dei «criteri di solidarietà» e del «diritto fondamentale dell'uomo (e delle generazioni future) all'integrità del patrimonio ambientale». La Corte peraltro ha precisato che «questo interesse [generale] è presupposto in linea di principio esistente in relazione alla limitatezza delle disponibilità e alle esigenze prioritarie (specie in una proiezione verso il futuro), di uso dell'acqua, suscettibile, anche potenzialmente, di utilizzazione collimante con gli interessi generali»⁹.

Progressivamente il concetto di ambiente è stato interpretato in modo estensivo. Accanto all'ambiente naturale si è sviluppata la consapevolezza della necessità di tutelare anche una nozione di ambiente più ampia, inclusiva di tutti i «segni» artistici, storici, architettonici, culturali, che tracciano la presenza dell'uomo e della comunità di cui fa parte in un

⁷ Corte costituzionale, sent. n. 1002 del 2 novembre 1988; v. R. Bifulco, *Diritto e generazioni future*, cit., p. 137.

⁸ La legge n. 36/1994 è stata integralmente abrogata (ad eccezione del suo art. 22, comma 6) dall'art. 175, comma 1, lett. n) del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (c.d. Codice dell'ambiente), ma la previsione è stata trasfusa, in maniera sostanzialmente identica, nell'art. 144 del Codice dell'ambiente.

⁹ Corte costituzionale, sent. n. 259 del 31 luglio 1996, *Considerato in diritto*, p. 4.

determinato spazio fisico. La conservazione di questi beni culturali ha cominciato a rappresentare un bene o un valore da trasmettere anche alle generazioni future¹⁰.

III. LA L. COST. N. 1/2022 E LA RIFORMA DELL'ART. 9 DELLA COSTITUZIONE

L'8 febbraio 2022 con legge costituzionale n. 1/2022 sono state approvate le modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione che introducono la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli animali tra i principi fondamentali della Carta costituzionale.

La suddetta legge costituzionale all'articolo 1 ha previsto l'introduzione di un nuovo terzo comma all'art. 9 della Costituzione con l'obiettivo di riconoscere nell'ambito dei Principi fondamentali il principio di tutela ambientale. Pertanto accanto alla tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico della Nazione, richiamato dal secondo comma, si attribuisce altresì alla Repubblica la «tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi anche nell'interesse delle future generazioni».

Inoltre è stato inserito un principio di tutela degli animali attraverso la previsione di una riserva di legge statale che ne disciplini le forme e i modi.

Esaminando l'*iter* di approvazione parlamentare della legge di riforma è possibile rilevare che, seppur con un procedimento caratterizzato da interruzioni e ripartenze¹¹, l'approvazione della modifica ha coinvolto una vasta maggioranza in seno al Parlamento della XVIII Legislatura¹².

La legge costituzionale in esame è stata oggetto, in ossequio al dettato costituzionale dell'art. 138 Cost., di due deliberazioni successive presso ciascuna delle due Camere ottenendo un consenso che ha superato la soglia dei due terzi, motivo per cui ai sensi del 3° comma dell'art. 138 Cost. non si è fatto luogo a *referendum* costituzionale.

Il consenso quasi unanime delle forze politiche sull'approvazione di una tale riforma è emerso, in modo chiaro ed evidente, dalla votazione definitiva dell'8 febbraio 2022 presso la Camera dei deputati che si è conclusa con 468 voti favorevoli su 469 deputati votanti¹³.

IV. I RIFERIMENTI ALLA RESPONSABILITÀ INTERGENERAZIONALE NELLE COSTITUZIONI CONTEMPORANEE

L'idea che la presenza di disposizioni costituzionali che riconoscono il diritto all'ambiente salubre faciliti l'emersione della responsabilità nei confronti delle generazioni future non

¹⁰ A tal proposito si noti l'art. 1, comma 2 d.lgs. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio) il quale affermando che «La tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale concorrono a preservare la memoria della comunità nazionale e del suo territorio e a promuovere lo sviluppo della cultura» con il riferimento alla *memoria della comunità* sembra riferirsi proprio alla questione intergenerazionale.

¹¹ Per una ricostruzione dettagliata di tale percorso, v. L. Bartolucci, *Il più recente cammino delle generazioni future nel diritto costituzionale*, in *Oss. cost.*, 2021, IV, p. 212.

¹² Per un approfondimento sui lavori parlamentari che hanno condotto all'approvazione della L. Cost. 1/2022 si rimanda al dossier *Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente. A.C. 3156-B – Elementi per l'esame in Assemblea* del 7 febbraio 2022 redatto dall'Ufficio Servizio Studi della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica consultabile su www.documenti.camera.it/Leg18/Dossier/Pdf/AC0504c.Pdf, pp. 3-5.

¹³ Per il dettaglio della votazione finale dell'8 febbraio 2022: www.camera.it/leg18/126?tab=7&leg=18&idDocumento=3156-B&sede=&tipo=#:~:text=Votazione-DDL%20n.3156%20DB%20C%20A0,-del%208/2.

è una novità, si tratta infatti di un'idea che si è progressivamente fatta largo in dottrina già negli ultimi decenni¹⁴.

Procedendo a un'analisi comparata dei testi costituzionali più recenti, che contengono un riferimento alla responsabilità intergenerazionale, una prima osservazione concerne il fatto che esse pongono, tra gli scopi principali affidati allo Stato e in genere agli enti pubblici e privati, accanto alla tutela o conservazione dell'ambiente, anche quella delle eredità storiche e/o culturali in un'ottica di tutela delle future generazioni.

In questo senso l'art. 9 Cost., prima ancora della recente riforma da cui trae origine questo contributo, ponendo la promozione dello sviluppo, della cultura e la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico quale compito fondamentale della Repubblica, potrebbe aver avuto un vero e proprio ruolo trainante nei confronti di molti costituenti stranieri.

A tal proposito possono richiamarsi le Costituzioni di Giappone, Portogallo, Slovacchia e Slovenia.

La Costituzione giapponese (1947) nel capitolo III dedicato ai diritti e doveri del popolo all'art. 25 afferma che «*All people shall have the right to maintain the minimum standards of wholesome and cultured living*».

Allo stesso modo la Costituzione del Portogallo (1976) all'art. 66 rubricato «*Ambiente e qualità della vita*» e inserito al titolo III (*Diritti e doveri economici, sociali e culturali*), dopo aver affermato al primo comma il diritto di ognuno a un ambiente salubre e il dovere di difenderlo, stabilisce al comma 2, lett. d), che al fine di garantire tale diritto, in un quadro di sviluppo sostenibile, lo Stato, tramite propri organi e con la partecipazione dei cittadini, agisce al fine di «*promoting the rational use of natural resources, while safeguarding their ability to renew themselves and ecological stability, with respect for the principle of inter-generational solidarity*».

Altre la Costituzione della Slovacchia (1992) nella Sezione VI dedicata a «*The right to protection of the environment and of cultural heritage*» all'art. 44, comma 2 afferma che «*Everyone shall have a duty to protect and improve the environment and to foster cultural heritage*».

Nella Costituzione della Slovenia (1991) all'art. 5, nell'ambito delle *General Provisions*, è sancito un obbligo a carico dello Stato in quanto si afferma che «*The State [...] shall provide for the preservation of the natural wealth and cultural heritage*», all'art. 73 è previsto un obbligo a carico dei cittadini oltre che dello Stato poiché «*Everyone is obliged in accordance with the law to protect natural sites of special interest, rarities, and cultural monuments. The State and local communities shall promote the preservation of the natural and cultural heritage*».

Lo studio delle Costituzioni contemporanee conduce altresì a una seconda osservazione: nelle Costituzioni degli ultimi anni è possibile rinvenire con molta maggiore frequenza, rispetto alle costituzioni della prima metà del Novecento, un espresso e testuale riferimento alle generazioni future tanto nei preamboli (come ad esempio nelle Costituzioni di Estonia, Repubblica Ceca, Polonia, Slovacchia e Guatemala oltre che di

¹⁴ G. Luchena, *Ambiente, diritti delle generazioni future ed etica della responsabilità*, in F. Gabriele, A.M. Nico (a cura di), *La tutela multilivello dell'ambiente*, Bari, 2005, p. 201.

Algeria, Azerbaijan, Filippine, Guyana, Puerto Rico, Russia, Rwanda, Turkmenistan, Venezuela, Yemen, Bayern)¹⁵, quanto negli articolati costituzionali veri e propri.

In quest'ultima ipotesi la maggior parte dei riferimenti riguarda la disciplina del bene ambiente. A tal proposito possono richiamarsi alcuni esempi.

La Costituzione norvegese (1814 e successive modifiche) all'art. 112 afferma che *«natural resources should be made use of on the basis of comprehensive long-term considerations whereby this right will be safeguarded for future generations as well»*.

La Costituzione dell'Iran (1979) all'art. 50 rubricato proprio *“Protection of environment”* prevede espressamente che *«The preservation of the environment, in which the present as well as the future generations have a right to flourishing social existence, is regarded as a public duty in the Islamic Republic. Economic and other activities that inevitably involve pollution of the environment or cause irreparable damage to it are therefore forbidden»*.

La Costituzione del Vanuatu (1980), nazione nel Sud Pacifico, all'art. 7 sancisce tra i doveri fondamentali che *«Every person has the following fundamental duties to himself and his descendants and to others [...] (d) to protect the Republic of Vanuatu and to safeguard the national wealth, resources and environment in the interests of the present generation and of future generations»*.

La Costituzione della Repubblica albanese (1998) all'art. 59, comma 1 elencando gli obiettivi che si pone lo Stato afferma che *«The state, within its constitutional powers and the means at its disposal, and to supplement private initiative and responsibility, aims at [...] d. a healthy and ecologically adequate environment for the present and future generations»*.

Altresì la Costituzione argentina (1994) prevede, nell'ambito della sezione dedicata a *Nuovi diritti e garanzie*, all'art. 41 che *«Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo»*.

La Costituzione della Repubblica federale del Brasile (1988) all'art. 225 all'interno del chapter VI dedicato all'Environment afferma che *«All have the right to an ecologically balanced environment which is an asset of common use and essential to a healthy quality of life, and both the Government and the community shall have the duty to defend and preserve it for present and future generations»*.

Nello stesso solco si pone la Costituzione cubana (1992) che all'art. 75 rubricato *“Protection of environment”* sancisce che *«The State protects the environment and the country's natural resources. It recognizes their close linkage with the sustainable development of the economy and society to make human life more rational and to ensure the security of current and future generations»*.

In ultima battuta può altresì riportarsi quale ulteriore esempio quello della Costituzione della Repubblica polacca (1997) che all'art. 74, comma 1 prevede che *«Public authorities shall pursue policies ensuring the ecological security of current and future generations»*.

¹⁵ A livello esemplificativo si riportano alcuni dei Preamboli costituzionali citati. Preambolo cost. Estonia (1992): «a State which shall guarantee the preservation of the Estonian nation and its culture throughout the ages»; - Preambolo cost. Repubblica Ceca (1993): «We, the citizens of the Czech Republic ..., true to all the sound traditions of the ancient statehood of the Lands of the Crown of Bohemia ...»; - Preambolo cost. Polonia (1997): «...obliged to bequeath to future generations all that is valuable from our over one thousand years' heritage...»; - Preambolo cost. Repubblica Slovacchia (1992): «We, the Slovak Nation, bearing in mind the political and cultural heritage of our predecessors»; Preambolo cost. Guatemala (1985): «nostros ... inspirados en los ideales de nuestros antepasados y recogiendo nuestras tradiciones y herencia cultural»

Al termine di una trattazione che abbia ad oggetto i riferimenti alla responsabilità intergenerazionale non ci si può esimere dal riferimento all'art.20a della Legge Fondamentale tedesca, sul quale si avrà modo di tornare più avanti.

L'articolo *de quo* rubricato “*Protezione dei fondamenti naturali della vita*” sancisce espressamente che “*Lo Stato tutela, assumendo con ciò la propria responsabilità nei confronti delle generazioni future, i fondamenti naturali della vita e gli animali mediante l'esercizio del potere legislativo, nel quadro dell'ordinamento costituzionale, e dei poteri esecutivo e giudiziario, in conformità alla legge e al diritto*¹⁶”. Dunque appare evidente come nell'intento della riforma del 1994 possa individuarsi la volontà di introdurre il principio di solidarietà intergenerazionale nell'articolato costituzionale tedesco.

V. L'EFFICACIA DELLA FORMALIZZAZIONE COSTITUZIONALE DELLA RESPONSABILITÀ INTERGENERAZIONALE. UN CASO DI STUDIO: L'ART. 20A DELLA LEGGE FONDAMENTALE TEDESCA

L'analisi delle ricadute giurisprudenziali della recente riforma costituzionale non può ignorare di considerare l'effetto di una formalizzazione a livello costituzionale del principio di solidarietà intergenerazionale e il conseguente uso delle clausole intergenerazionali. A tal proposito non si può prescindere dal considerare l'elaborazione di Corti Costituzionali di altri Paesi dove tale formalizzazione è avvenuta in un momento anteriore rispetto all'Italia.

Sull'argomento è esemplare l'elaborazione giurisprudenziale della Corte Costituzionale tedesca, culminata con la sentenza del 24 marzo 2021 che, sulla base dell'art.20a della Legge Fondamentale tedesca¹⁷, ha dichiarato l'illegittimità di alcune norme della legge tedesca sul cambiamento climatico.

La disposizione *de qua* è stata introdotta con la legge del 27 ottobre 1994 (BGBl. I p. 3146) ed è entrata in vigore il 15 novembre 1994. La sua introduzione era già prevista nella riforma costituzionale messa in cantiere dall'art. 5 dell'*Einigungsvertrag* del 31.8.1990 (BGBl. II p. 889) ed è stata poi materialmente preparata dalla *Gemeinsame Verfassungskommission*, istituita dal Parlamento.

La dottrina costituzionalistica tedesca è unanime nel riconoscere all'art. 20a della Legge Fondamentale tedesca il carattere di norma programmatica. Ciò si desume dal tenore letterale della norma e dalla sua funzione oltre che dalla sua collocazione nel sistema delle fonti, in quanto posta vicino ad altri *Staatsziele* e principi di struttura dell'ordinamento costituzionale tedesco¹⁸.

Ai fini che qui interessano si deve considerare che - come tra l'altro sostenuto da gran parte della dottrina tedesca¹⁹ - il principio posto dall'art.20a GG non ha una

¹⁶ Il testo in lingua originale recita così: «Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung».

¹⁷ Per il testo e la traduzione si rinvia al paragrafo precedente e alla nota n. 16.

¹⁸ D. Murswiek, *Staatsziel Umweltschutz (Art. 20a GG)*, in *NVwZ*, 1996, p. 223; D. von Bubnoff, *Der Schutz der künftigen Generationen im deutschen Umweltrecht*, Berlin, 2001, p. 48.

¹⁹ M. Kloepfer, *Umweltschutz als Verfassungsrecht: Zum neun Art. 20a GG*, in *DVBl*, 1996, p. 74 s.; R. Scholz, *Art. 20a*, in T. Maunz, G. Dürig (a cura di), *Grundgesetz: Kommentar*, München, 1996, p. 20 s., n. 33.

configurazione soggettiva, ma solo oggettiva, indirizzandosi esclusivamente ai poteri dello Stato (cioè Repubblica federale, *Länder*, Comuni e tutte le persone giuridiche di diritto pubblico), non anche ai privati.

Ciononostante il principio enunciato dall'art.20a GG sembra imporre allo Stato non una mera attività difensiva (*Gefahrabwehr*), ma una concreta attività di prestazione contro i rischi (*Vorsorgeprinzip*). A carico dello Stato dunque si configura un vero e proprio obbligo di intervenire contro i danni all'ambiente provocati da terzi, oltre che un obbligo di ridurre al minimo o abbandonare del tutto quelle attività dannose per l'ambiente²⁰.

In termini di efficacia della formalizzazione costituzionale della responsabilità intergenerazionale la più importante conseguenza dell'introduzione dell'art. 20a GG si può ricondurre al fatto che, nelle future operazioni interpretative dei diritti fondamentali, tale nuovo principio assume un ruolo che può limitare la portata degli altri diritti. Ciò comporta che dall'art. 20a della Legge Fondamentale tedesca potranno discendere effetti ampliativi della tutela per i danneggiati e limitativi per i danneggianti²¹.

VI. LA SENTENZA DEL BVERFG DEL 24 MARZO 2021, IL CLIMATE LITIGATION E L'USO DELLE CLAUSOLE INTERGENERAZIONALI

L'art. 20a della Legge Fondamentale tedesca è stato utilizzato quale parametro di costituzionalità dal Tribunale costituzionale federale tedesco nella recente decisione del 24 marzo 2021 (BVerfG, 24 marzo 2021)²².

Questa decisione può annoverarsi, come hanno sottolineato taluni autori²³, tra i *grands arrêts* sia con riguardo al diritto dell'ambiente sia con riguardo al futuro del costituzionalismo e va a inserirsi nel fenomeno del cd. *climate litigation*.

Con tale espressione si intende una strategia di azione adottata dai movimenti e le organizzazioni ambientalisti e che mira a far valere la responsabilità civile degli Stati dinnanzi ai tribunali nazionali per il mancato rispetto dei vincoli di tutela ambientale previsti dal diritto internazionale²⁴.

Uno dei casi più noti di contenzioso climatico è quello deciso dalla Corte Suprema dei Paesi Bassi nel caso *Urgenda* con sentenza del 19 dicembre 2019²⁵.

Nelle cause legate al clima, fino alla sentenza *Urgenda* del 2019, gli orientamenti prevalenti erano stati nel senso che la previsione di misure dirette a contrastare i cambiamenti climatici fosse materia riservata alla discrezionalità del legislatore e dunque non fosse idonea a far sorgere diritti azionabili da parte dei cittadini nei confronti degli Stati, anche al fine di accertarne la responsabilità in ordine all'inefficacia delle politiche e delle misure di riduzione adottate.

²⁰ M. Kloepfer, *op. cit.*, p. 77; D. Murswiek, *op. cit.*, p. 225.

²¹ M. Kloepfer, *Umweltschutz als Verfassungsrecht*, cit., p. 78.

²² La versione integrale e in lingua originale della sentenza è disponibile su https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2021/03/rs20210324_1bvr265618.html.

²³ Tra cui R. Bifulco, *Perché la storica sentenza tedesca impone una riflessione sulla responsabilità intergenerazionale*, 24 maggio 2021, in www.open.luiss.it.

²⁴ G. Rossi, (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2021, p. 185.

²⁵ Hoge Raad der Nederlanden, 20.12.2019, n. 19/00135, *De Staat Der Nederlanden v. Stichting Urgenda*.

Per questo motivo la gran parte delle cause intentate sia contro governi sia contro imprese produttrici di gas serra (es. compagnie petrolifere) prima del caso *Urgenda* non avevano mai avuto esito positivo.

Senza voler entrare nel merito della decisione dei giudici olandesi, è qui sufficiente rilevare che con la sentenza sul caso *Urgenda* la Corte Suprema dei Paesi Bassi ha confermato la pronuncia della Corte d'Appello dell'Aia²⁶ la quale aveva statuito che gli art. 2 (diritto alla vita) e 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) CEDU imponevano al governo olandese di adottare misure per prevenire il cambiamento climatico, consistenti nella riduzione di gas serra del 25% entro il 2020 rispetto ai livelli del 1990.

La portata innovativa della sentenza *Urgenda* del 2019 della Corte Suprema dei Paesi Bassi consiste nell'aver portato per la prima volta un giudice interno a imporre al proprio Stato un livello minimo di riduzione delle emissioni di gas serra al fine di proteggere i diritti fondamentali della propria popolazione collegati alla tutela dell'ambiente, dei cittadini e anche delle future generazioni²⁷.

Nel solco del *climate litigation* si pone altresì la sentenza del *Tribunal Administratif de Paris* del 3 febbraio 2021 (il cd. *Affaire du Siècle*) con cui per la prima volta è stata riconosciuta la responsabilità dello Stato francese nella crisi climatica ed è stato giudicato illegale il non rispetto degli impegni presi dalla Francia in materia di emissioni di gas serra, ritenendo lo Stato responsabile di danno ecologico²⁸.

Il *climate litigation* che ha trovato esemplificazione in Olanda e in Francia, a parere di alcuni studiosi²⁹, ha avuto nella sentenza del Tribunale costituzionale federale tedesco³⁰ del 24 marzo 2021 un'evoluzione³¹ se non addirittura una concretizzazione rivoluzionaria³².

La corposa sentenza (si tratta di circa 110 pagine) del *Bundesverfassungsgericht* ha dichiarato la parziale illegittimità costituzionale di una legge tedesca del 12 dicembre 2019 riguardante il cambiamento climatico (*Bundes-Klimaschutzgesetz*, da ora *KSG*).

Nello specifico, sono state oggetto della decisione alcune disposizioni della *KSG*³³ che disponevano la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra entro il 2030 nella misura del 55% rispetto ai livelli di emissione del 1990 e che stabilivano altresì un percorso di riduzioni annuali progressive. Numerose associazioni ambientaliste attraverso lo

²⁶ *The State of the Netherlands v. Urgenda Foundation*, causa n. 200.178.245/01, sentenza del 9 ottobre 2018.

²⁷ Per approfondire il tema si vedano: M.F. Cavalcanti, M. J. Terstegge, *The Urgenda case: the dutch path towards a new climate constitutionalism*, in *DPCE Online*, 2020, II, p. 1371 ss.; F. Vannetti, L. Ugolini, *Il "Climate Change" arriva in tribunale: quadro giuridico e possibili scenari giudiziari*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2019, p. 739 ss.

²⁸ Per il testo completo della sentenza si veda: www.paris.tribunal-administratif.fr/content/download/179360/1759761/version/1/file/1904967190496819049721904976.pdf.

²⁹ Come sottolineato da L. Violini, G. Formici, *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente: riforme costituzionali e interventi della giurisprudenza*, in *Il diritto dell'economia. Atti di convegno. Università degli studi di Milano*, dicembre 2021, p. 32 ss.

³⁰ 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.

³¹ Carducci sottolinea le differenze che caratterizzano la pronuncia tedesca rispetto a quelle del Tribunale amministrativo di Parigi o della Corte distrettuale dell'Aia, sempre aventi ad oggetto la necessità di limitare le emissioni di CO2. Sul punto si veda M. Carducci, *Libertà 'climaticamente' condizionate e governo del tempo nella sentenza del BVeerfG del 24 marzo 2021*, in *LaCostituzione.info*, 3 maggio 2021.

³² R. Bin, *La Corte tedesca e il diritto al clima. Una rivoluzione?*, in *LaCostituzione.info*, 30 aprile 2021.

³³ Art. 3, c.1, frase seconda e art. 4, c.1, frase terza, in connessione con l'Allegato 2 della KSG.

strumento del ricorso diretto alla Corte³⁴ hanno criticato il limitato profilo temporale dell'intervento che si sarebbe posto in contrasto con gli oneri derivanti dagli Accordi internazionali³⁵, e hanno spesso lamentato il fatto che, a causa dell'insufficienza della riduzione delle emissioni, gli effetti del cambiamento climatico si sarebbero tradotti in lesioni dei diritti fondamentali alla vita e alla proprietà (art.2, c.2 e 14, c.1, della Costituzione tedesca).

Il *BVerfG* non ha ritenuto dimostrabili tali violazioni, giungendo però alla dichiarazione di non conformità a costituzione della *KSG* attraverso un percorso diverso.

Il Tribunale costituzionale federale tedesco ha ritenuto la legge incostituzionale nella parte in cui non prevedeva indicazioni e requisiti volti a disciplinare la riduzione delle emissioni nocive successivamente al 2030, mostrando l'assenza di una prospettiva orientata al futuro.

I giudici tedeschi hanno ritenuto che l'obiettivo posto dalla *KSG*, essendo limitato temporalmente al 2030, avrebbe posto a carico delle future generazioni oneri di riduzione delle emissioni ben più impegnativi a partire dal 2031, violando l'art. 20a della Legge Fondamentale che statuisce un obbligo costituzionale di protezione del clima³⁶.

Il punto centrale della sentenza è incentrato proprio sulla circostanza che dopo il 2030 si sarebbero rese necessarie misure molto più stringenti per combattere efficacemente il cambiamento climatico, facendo ricadere sulle generazioni e sui Governi futuri l'onere maggiore di tali sacrifici³⁷.

La sentenza del Tribunale costituzionale federale tedesco presenta una portata innovativa che emerge sotto un duplice punto di vista: da un lato la valorizzazione del fattore "tempo", dall'altro la valorizzazione della responsabilità intergenerazionale.

Dall'analisi della sentenza del *BVerfG*, come hanno rilevato tra l'altro alcuni studiosi³⁸, emerge la struttura tridimensionale dell'obbligazione climatica che coinvolge tre elementi: il sistema climatico statale (la "determinata zona" di emissioni, comprensiva di pozzi e serbatoi di gas serra), il tempo (attraverso il processo termodinamico della mitigazione), i soggetti (la presente e le future generazioni).

Il fattore "tempo" (inteso come il tempo della "mitigazione" per la presente e le future generazioni) diviene il fulcro della tridimensionalità dell'obbligazione climatica statale

³⁴ *Verfassungsbeschwerde*. Per un approfondimento dell'istituto v. L. Pegoraro, A. Rinella, *Sistemi costituzionali comparati*, Torino, 2017, p. 270.

³⁵ In particolare l'Accordo di Parigi del 2015 che prevede che l'aumento delle temperature globali deve essere mantenuto entro il 2050 sotto i 2 gradi rispetto al livello preindustriale.

³⁶ L. Violini, G. Formici, *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente*, p. 44.

³⁷ «(O)gni 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 successive generazioni il dover sopportare un onere più radicale ed esporre le loro vite a una più ampia perdita di libertà». 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.

³⁸ M. Carducci, *Libertà 'climaticamente' condizionate e governo del tempo*, cit.

affinché si realizzino concretamente tutti i suoi contenuti di protezione per i “benefici” umani di libertà e diritti.

In quest’ottica oggi perdere tempo consentendo emissioni senza alcun calcolo sui tempi del “picco”, implica scaricare sul futuro l’urgenza di far fronte alla lotta al cambiamento climatico, restringendo ulteriormente e ingiustamente gli spazi di azione e risposta di chi verrà e facendo regredire i “benefici” delle generazioni future.

Sostanzialmente la Corte costituzionale tedesca sembra rileggere l’art. 20a del *Grundgesetz* come regola di custodia del “tempo” del sistema climatico tedesco e dovere di sua protezione “in tempo utile” per i “benefici” delle generazioni future.

La sentenza si pone in un’ottica innovativa rispetto ai precedenti giudiziari europei in materia di *climate litigation*, infatti a determinare la condanna dello Stato non è l’insorgenza attuale di un danno (come affermato ad esempio dalla sentenza del [Tribunale amministrativo di Parigi](#)) né la mancata protezione preventiva del diritto alla vita di fronte alla minaccia climatica (come impresso dal celebre caso olandese “*Urgenda*”). Ciò che è considerata illegittima è la gestione statale del “tempo”.

Come alcuni studiosi hanno evidenziato³⁹, gli obblighi di cui all’art.20a GG nella ricostruzione della *BVerfG* sono divenuti un limite invalicabile per il legislatore che, nell’affrontare l’emergenza climatica, deve necessariamente rispettare il principio di proporzionalità dei doveri, ripartendoli equamente e non sbilanciandoli a svantaggio delle libertà future.

VII. LA RECENTE GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE ITALIANA IN TEMA DI RESPONSABILITÀ INTERGENERAZIONALE E POSSIBILI EVOLUZIONI DELL’USO DELLE CLAUSOLE INTERGENERAZIONALI

La Corte Costituzionale italiana ha fatto ricorso all’argomento intergenerazionale – come *supra* evidenziato - nelle motivazioni di alcune delle sue storiche decisioni, soprattutto con riferimento all’ambiente.

Recentemente la Consulta è tornata a riferirsi alla responsabilità intergenerazionale manifestando un ampliamento di prospettiva, che dalla materia ambientale si è estesa definitivamente al contesto economico, giungendo a richiamare il legislatore e i poteri pubblici a esercitare la propria responsabilità anche verso le generazioni future, alle quali consegnare non solo un ambiente sano ma anche scelte politiche sostenibili nel loro complesso⁴⁰ in quanto fondate su un uso e una gestione corretta, quindi sostenibile, delle risorse pubbliche⁴¹.

A tal proposito può essere utile un approfondimento della sentenza della Consulta n. 18/2019 (meglio conosciuta come la “sentenza di San Valentino”⁴²) in cui i Giudici costituzionali hanno dichiarato incostituzionale la disposizione che legittimava

³⁹ R. Montaldo, *La neutralità climatica e la libertà di futuro*, cit.

⁴⁰ R. De Caria, *Il principio della solidarietà tra generazioni tra mutualizzazione dei debiti e divieto di finanziamento monetario*, in *Rivista AIC*, 2021, III, p. 130 ss.

⁴¹ I. Ciolli, *Diritti delle generazioni future, equità intergenerazionale e sostenibilità del debito*, in *Bilancio, Persona, Comunità*, 2021, I, p. 51 ss., spec. p. 60.

⁴² 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, I, p. 23 ss., spec. p. 32.

l'allungamento dei tempi di rientro dal disavanzo cui si connetteva la possibilità di ulteriore ricorso all'indebitamento per risolvere la mancanza di risorse da destinare alla spesa pubblica corrente⁴³.

Senza pretendere di entrare nel merito di una decisione connotata da numerosi aspetti tecnici, occorre ricordare che la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione che consentiva agli enti locali in stato di predissesto di ricorrere all'indebitamento per gestire in disavanzo la spesa corrente per un trentennio.

Nella sentenza *de quo* è presente tanto un riferimento alla cd. "equità intragenerazionale", quale vincolo tra generazioni contemporanee, quanto alla cd. "equità intergenerazionale", quale vincolo tra generazioni attuali e future. Emblematico a tal proposito è il paragrafo 6 del *Considerato in diritto* della sentenza *de qua* in cui i Giudici delle leggi hanno statuito che «*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*»⁴⁴.

Con riferimento all'ambito dell'equità intragenerazionale la Corte afferma che: «*[...] è stata già sottolineata 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 più pesantemente sulle fasce deboli della popolazione*»⁴⁵. *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*»⁴⁶.

Maggiormente rilevante risulta il riferimento che i giudici della Consulta fanno all'equità intergenerazionale, laddove si afferma che «*questa 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*»⁴⁷. Per i Giudici della Consulta la procedura di prevenzione dal dissesto degli enti locali è costituzionalmente legittima solo se supportata da un piano di rientro strutturale di breve periodo. Il legislatore statale, sulla base dei principi del federalismo solidale, può dunque destinare nuove risorse per risanare gli enti che amministrano le comunità più povere ma non può consentire agli enti, che presentano bilanci strutturalmente deficitari, di sopravvivere per decenni attraverso la leva dell'indebitamento. Quest'ultimo, ha rilevato la Corte, deve essere riservato, in conformità all'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, alle sole spese di investimento (cosiddetta regola aurea⁴⁸).

⁴³ Art. 1, comma 714, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», come sostituito dall'art. 1, comma 434, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019).

⁴⁴ Corte costituzionale, sent. n. 18 del 14 febbraio 2019, par. 6, *Considerato in diritto*.

⁴⁵ A tal proposito v. Corte costituzionale, sent. n. 10 dell'11 febbraio 2015.

⁴⁶ Corte costituzionale, sent. n. 18 del 14 febbraio 2019, par. 6, *Considerato in diritto*.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Ibid.*: «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 amministrare».

In conclusione i Giudici delle leggi hanno statuito che non può considerarsi costituzionalmente legittimo ampliare la spesa presente per scaricare sulle generazioni future gli oneri inerenti alla necessità di rientro dal *deficit*. Ciò che viene affermato nella sentenza di San Valentino del 2019 è quindi l'illegittimità del trasferimento dei costi verso il futuro, valutando anche quanto tale dinamica sia in grado di incidere sulla sottoposizione delle relative decisioni a una forma di responsabilità politica⁴⁹.

La Consulta ha colto l'occasione per cristallizzare fermamente quel dovere costituzionale «di non gravare in modo sproporzionato sulle opportunità di crescita delle generazioni future, garantendo loro risorse sufficienti per un equilibrato sviluppo»⁵⁰.

Con riferimento alla questione della responsabilità intergenerazionale, la sentenza n.18/2019 della nostra Corte Costituzionale si pone nel solco della sentenza del Tribunale costituzionale federale tedesco poiché, pur riguardando una tematica diversa e utilizzando un'argomentazione diversa rispetto al *BVerfG*, si fa portatrice di un autentico cambio di prospettiva: la Corte non basa le proprie argomentazioni sulla questione, ancora discussa, 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 (questione su cui dottrina e giurisprudenza continuano a dibattere) per prediligere piuttosto un'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 politiche⁵¹.

In questa decisione, rispetto alla sentenza del Tribunale costituzionale federale tedesco, la Corte Costituzionale non è entrata nel dettaglio della “quantità” di futuro da proteggere; altri profili più dettagliati sono stati però trattati in successive pronunce della Corte Costituzionale, come ad esempio nella 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.

Con la sentenza *de qua* la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 38, comma 2-ter, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34.

I giudici della Consulta rilevano una violazione dell'equità intergenerazionale, «*in quanto il comma 2-ter del citato art. 38 consente di utilizzare risorse vincolate al pagamento di debiti pregressi per la spesa corrente, in tal modo allargando la forbice del disavanzo*»⁵².

I giudici della Consulta, riprendendo quanto già affermato nella precedente sentenza di San Valentino del 2019⁵³, insistono sul fatto che «*la procedura del predissesto 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*

⁴⁹ L. Violini, G. Formici, *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente*, cit., p. 48.

⁵⁰ F. Svevo Altavilla, *La sentenza di San Valentino*, cit.

⁵¹ L. Violini, G. Formici, *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente*, cit., p. 49.

⁵² Corte costituzionale, sent. n. 115 del 23 giugno 2020, par. 1, *Considerato in diritto*.

⁵³ La tendenza a perpetuare il *deficit* strutturale nel tempo, a parere della Corte Costituzionale, «finisce per paralizzare qualsiasi ragionevole progetto di risanamento, entrando in collisione sia con il principio di equità intragenerazionale che intergenerazionale». Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 115 del 23 giugno 2020, par. 10, *Considerato in diritto*.

possono essere adottate per assicurare tale discontinuità, e siffatte scelte spettano, ovviamente, al legislatore»⁵⁴.

La declaratoria di illegittimità costituzionale, in relazione agli artt. 81, 97, primo comma, e 119, sesto comma, Cost., riguarda l'art. 38, comma 2-ter, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, nella parte in cui, stabilendo la riproposizione del piano di riequilibrio da parte del Comune, prevede che detto piano debba contenere il ricalcolo pluriennale, fino a un massimo di venti anni, del disavanzo oggetto del piano modificato *«ferma restando la disciplina prevista per gli altri disavanzi»*.

La *ratio decidendi* su cui si fonda la pronuncia risiede, dunque, non già nell'illegittimità della dilatazione temporale della durata astrattamente fissata dalla norma⁵⁵, bensì nel meccanismo di manipolazione del “deficit” dell'ente che consente di sottostimare l'accantonamento annuale finalizzato al risanamento e, dunque, di peggiorare, anziché migliorare, nel tempo del preteso riequilibrio, il risultato di amministrazione⁵⁶.

Con riferimento alla specifica dimensione della solidarietà intragenerazionale può rilevarsi che questa sia recentemente emersa altresì in alcune pronunce della Corte Costituzionale in materia pensionistica. A tal proposito è esemplare la sentenza n. 234 del 9 novembre 2020 in cui 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. Nella predetta sentenza si rinviene altresì un riferimento alla cd. “mutualità intergenerazionale”⁵⁷.

A conclusione dell'analisi della recente giurisprudenza della Corte Costituzionale italiana in tema di responsabilità intergenerazionale può condividersi l'opinione secondo cui il richiamo all'equità intergenerazionale citata dai Giudici delle leggi nelle pronunce sopra ricordate presenta caratteri che in futuro saranno meritevoli di essere approfonditi e dettagliati, come ad esempio quello dell'estensione nel tempo della responsabilità politica.

VIII. CONCLUSIONI

L'evocata dimensione intergenerazionale impone di proiettare, per ragioni di efficacia e di effettività, le politiche ambientali, e non solo, nel medio-lungo periodo; emerge dunque un'ulteriore criticità della questione intergenerazionale: il legislatore, italiano ma non solo, spesso è vincolato dalle scadenze elettorali imposte dal rispetto del principio democratico e finisce per privilegiare interessi di breve o brevissimo periodo. Di conseguenza la promozione di valori costituzionali per il cui invero occorre una visione di più lunga durata viene lasciata al potere giudiziario⁵⁸.

⁵⁴ Corte costituzionale, sent. n. 115 del 23 giugno 2020, par. 10, *Considerato in diritto*.

⁵⁵ E cioè nel limite di nel limite di venti anni (anziché di dieci anni) stabilito nella tabella di cui al comma 5-bis dell'articolo 243-bis del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, come sostituita dall'art. 38, comma 1-terdecies, del d.l. n. 34 del 2019, come convertito, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58.

⁵⁶ C. Forte, M. Pieroni, *La sentenza n. 115 del 2020 della Corte costituzionale: una pronuncia di non agevole lettura*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2020, IV, p. 250 s., disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

⁵⁷ Corte costituzionale, sent. n. 234 del 9 novembre 2020, par. 18.11, *Considerato in diritto*.

⁵⁸ R. Bifulco, *Perché la storica sentenza tedesca impone una riflessione sulla responsabilità intergenerazionale*, cit.

Attualmente la giurisprudenza si pone in una posizione di avanguardia nell'affermazione di un principio di solidarietà intergenerazionale, l'esempio del Tribunale costituzionale tedesco è paradigmatico in questo senso in quanto per la prima volta sancisce un forte ed espresso riconoscimento costituzionale della tutela dell'ambiente oltre che un dovere di azione a carico dello Stato contro il cui inadempimento è stato valorizzato lo strumento dell'accesso diretto alla giustizia costituzionale.

Un ulteriore aspetto da considerare riguarda il fatto che il riferimento esplicito in Costituzione all'“*interesse delle future generazioni*” in futuro possa costituire un vincolo per il legislatore e, dunque, un parametro di validità per i processi decisionali di elaborazione delle politiche ambientali e per il sindacato giudiziale su di esse.

Il richiamo espreso all'“*interesse delle future generazioni*” assurge al rango di parametro sostanziale di legittimità costituzionale. Si impone un vero e proprio obbligo conformativo a carico del decisore politico chiamato a prescrivere istruttorie, ponderazioni e bilanciamenti specificamente orientati a considerare gli effetti di lungo periodo di quelle scelte e rendendo quelle scelte misurabili e valutabili in sede di sindacato giudiziale di ragionevolezza, non limitato alla sola non manifesta irragionevolezza (o arbitrarietà), ma esteso ai ben più stringenti criteri di idoneità, necessità e proporzionalità in senso stretto⁵⁹.

Inoltre le recenti evoluzioni della giurisprudenza costituzionale italiana, di cui si è dato conto, dimostrano che l'argomento intergenerazionale stia entrando definitivamente nell'uso della Corte Costituzionale quale argomento esplicito nei giudizi che concernono non solo la tutela dell'ambiente e delle risorse naturali.

⁵⁹ M. Cecchetti, *La riforma degli articoli 9 e 41 Cost.: un'occasione mancata per il futuro delle politiche ambientali?*, in *Quad. cost.*, 2022, II, p. 285 ss.

