

***Il più recente cammino delle generazioni future nel diritto costituzionale\****

di **Luca Bartolucci** – *Assegnista di ricerca in Diritto pubblico presso l'Università Luiss*

**ABSTRACT:** The paper relates two new and recent facts, both concerning future generations: firstly, the inclusion of future generations in article 9 of the Italian Constitution, with reference to environmental protection and, secondly, the ruling of the *Bundesverfassungsgericht* on climate change.

**SOMMARIO:** 1. Le future generazioni nel diritto costituzionale: due recenti spunti, in Italia e in Germania. – 2. Le future generazioni in Costituzione e l'approvazione, in commissione, della legge di revisione costituzionale che modifica gli artt. 9 e 41 Cost. – 3. La sentenza del *Bundesverfassungsgericht* sul cambiamento climatico. – 4. Qualche considerazione conclusiva.

**1. Le future generazioni nel diritto costituzionale: due recenti spunti, in Italia e in Germania**

Le generazioni future si stanno facendo strada, in modo vieppiù intenso, nel costituzionalismo: esse, infatti, non solo appaiono con sempre maggiore frequenza – sia esplicitamente, sia implicitamente – nel testo delle Carte costituzionali, ma sono ormai uno dei veri e propri protagonisti delle giurisprudenze costituzionali.

---

\* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

Questo contributo è anche un aggiornamento di una recente monografia<sup>1</sup>, alla luce di due fatti nuovi, uno di natura legislativa e l'altro giurisprudenziale, l'uno avvenuto in Italia, l'altro in Germania.

Ci si riferisce, in primo luogo, all'approvazione<sup>2</sup> in sede referente, il 19 maggio 2021, presso la commissione affari costituzionali del Senato della Repubblica di un testo unificato di diverse proposte di legge di revisione costituzionale<sup>3</sup>, che modifica gli artt. 9 e 41 della Costituzione, per introdurre un'esplicita tutela dell'ambiente e, con essa, delle future generazioni. In particolare, per quel che qui rileva, si aggiunge un terzo comma all'art. 9, col quale si stabilisce che la Repubblica tutela anche "l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni". L'Assemblea del Senato ha poi approvato il disegno di legge costituzionale, in prima deliberazione, il 9 giugno 2021<sup>4</sup>.

In secondo luogo, si fa riferimento alla pronuncia del 24 marzo 2021 del Tribunale costituzionale federale tedesco sul clima<sup>5</sup> – l'ultimo decisivo tassello del c.d. "*climate change litigation*" – con la quale il *Bundesverfassungsgericht* ha giudicato parzialmente incostituzionale la legge tedesca sul cambiamento climatico, approvata nel 2019, per l'assenza di indicazioni dettagliate sulla riduzione delle emissioni dopo il 2030, sostenendo che il legislatore avrebbe dovuto prendere delle precauzioni per salvaguardare le libertà fondamentali delle generazioni future.

---

<sup>1</sup> L. Bartolucci, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione. Procedure euro-nazionali di bilancio e responsabilità verso le generazioni future*, Padova, 2020.

<sup>2</sup> Più precisamente, al conferimento del mandato alla relatrice a riferire all'Assemblea per l'approvazione del disegno di legge, con le modifiche accolte nel corso dell'esame.

<sup>3</sup> In particolare: (83) disegno di legge costituzionale - Loredana De Petris - modifica all'articolo 9 della Costituzione in materia di protezione della natura; (212) disegno di legge costituzionale - Loredana De Petris ed altri - modifiche agli articoli 9 e 117 della Costituzione in materia di tutela degli animali, degli ecosistemi e dell'ambiente; (938) disegno di legge costituzionale - Collina ed altri - modifiche agli articoli 2, 9 e 41 della Costituzione, in materia di tutela dell'ambiente e di promozione dello sviluppo sostenibile; (1203) disegno di legge costituzionale - Perilli - modifica dell'articolo 9 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, protezione della biodiversità e degli animali, promozione dello sviluppo sostenibile, anche nell'interesse delle future generazioni; (1532) disegno di legge costituzionale - Maria Alessandra Gallone - modifica all'articolo 9 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente; (1627) disegno di legge costituzionale - Patty L'Abbate - modifica all'articolo 9 della Costituzione in materia di tutela ambientale e sostenibilità; (1632) disegno di legge costituzionale - Emma Bonino - modifiche agli articoli 2 e 9 della Costituzione in materia di equità generazionale, sviluppo sostenibile e tutela dell'ambiente; (2160) disegno di legge costituzionale - Calderoli ed altri - modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente

<sup>4</sup> Con 224 voti favorevoli, 23 astenuti e 0 voti contrari.

<sup>5</sup> Qui la pronuncia:  
[https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2021/03/rs20210324\\_1bvr265618.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2021/03/rs20210324_1bvr265618.html). E qui un comunicato stampa in lingua inglese:  
<https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2021/bvg21-031.html>.

Si tratta, ovviamente, di due casi molto differenti tra loro – uno sul versante di una prospettata revisione costituzionale, l'altro su quello della giurisprudenza costituzionale – ma che tradiscono una tendenza che si fa sempre più forte nel costituzionalismo, con i richiami alle generazioni future che sono diventati una costante.

La stessa reazione dell'Unione europea alla crisi pandemica, col *Next Generation EU*, può essere considerato un ulteriore tassello dell'attenzione che le istituzioni stanno riservando alle prossime generazioni, anche in un momento tanto critico per la generazione presente come quello che ha caratterizzato gli ultimi quindici mesi. L'Unione europea ha creato uno strumento per ricostruire l'Europa 'da' e 'per' le nuove generazioni, con una attenzione particolare all'impiego delle spese che verranno fatte a debito, legate ad alcune di quelle riforme che non solo sono a "costo zero", ma che sono funzionali ad una maggiore crescita economica che permette, essa sola, di poter ripagare l'indebitamento contratto per superare il periodo pandemico e non trasferirlo interamente alle generazioni future. Gli investimenti del NGEU, invero, si focalizzano sul "verde" e sul "digitale", legando in tal modo la sostenibilità economico-finanziaria a quella ambientale.

Si va sempre di più verso una tutela di chi "non ha voce", e questo segna un passaggio fondamentale del costituzionalismo, un mutamento di prospettiva delle Costituzioni e – come ha segnalato la migliore dottrina in tema – un "cambiamento nella valutazione del rapporto tra Costituzione e futuro: dalla attenzione al 'futuro' delle Costituzioni [...] si passa progressivamente al 'futuro' come dimensione da preservare"<sup>6</sup>. I concetti di sostenibilità e generazioni future, che si sono sviluppati nel diritto internazionale diventano così sempre più centrali per il costituzionalismo, anche "approfittando della permeabilità delle Costituzioni contemporanee alle influenze esterne"<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> R. Bifulco, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008, p. 122

<sup>7</sup> T. Groppi, *Sostenibilità e costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1, 2016.

## **2. Le future generazioni in Costituzione e l'approvazione, in commissione, della legge di revisione costituzionale che modifica gli artt. 9 e 41 Cost.**

L'approvazione, il 19 maggio 2021, presso la commissione affari costituzionali del Senato della Repubblica, di un testo unificato di diverse proposte di legge di revisione costituzionale, che modifica gli artt. 9 e 41 della Costituzione, intende introdurre un'esplicita tutela dell'ambiente e, con essa, delle future generazioni. In particolare, per quel che qui rileva, si aggiunge un terzo comma all'art. 9, col quale si stabilisce che la Repubblica tutela "l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni".

Il nuovo terzo comma dell'art. 9 Cost., poi, continua con un ulteriore periodo, in base al quale "la legge dello Stato disciplina i modi e le forme della tutela degli animali"<sup>8</sup>. All'art 41 Cost., inoltre, laddove si dice che l'iniziativa economica non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana, viene aggiunto "alla salute, all'ambiente" e, infine, al terzo comma dello stesso art. 41, dove si stabilisce che "la legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali", viene aggiunto "e ambientali"<sup>9</sup>.

Le proposte di revisione accorpano otto disegni di legge sullo stesso tema presentati da esponenti di quasi tutte le forze politiche, a dimostrazione di un'accresciuta sensibilità sul tema, ormai trasversale<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Non si può non richiamare l'art. 13 TFUE, il quale stabilisce che "nella formulazione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione nei settori dell'agricoltura, della pesca, dei trasporti, del mercato interno, della ricerca e sviluppo tecnologico e dello spazio, l'Unione e gli Stati membri tengono pienamente conto delle esigenze in materia di benessere degli animali in quanto esseri senzienti, rispettando nel contempo le disposizioni legislative o amministrative e le consuetudini degli Stati membri per quanto riguarda, in particolare, i riti religiosi, le tradizioni culturali e il patrimonio regionale".

<sup>9</sup> Sul punto, cfr. L. Casseti, *Salute e ambiente come limiti "prioritari" alla libertà di iniziativa economica?*, in *Federalismi.it*, 23 giugno 2021.

<sup>10</sup> ASViS, *Le future generazioni fanno il loro ingresso nella Costituzione*, in *Asvis.it*, 20 Maggio 2021 (<https://asvis.it/notizie-sull-alleanza/19-9822/le-future-generazioni-fanno-il-loro-ingresso-nella-costituzione-#>). Come si nota ivi, "la discussione congiunta è iniziata a ottobre del 2019 ed è proseguita molto lentamente con varie pause e sospensioni che tuttavia non hanno impedito lo svolgimento di numerose audizioni informali di costituzionalisti che hanno contribuito a comparare la situazione italiana con quella di altri Paesi facendo emergere l'importanza del fatto che anche la nostra Costituzione contenesse un riferimento seppur indiretto al concetto di sviluppo sostenibile attraverso l'idea della necessità di tutelare le generazioni future". Va segnalato, peraltro, un tentativo ostruzionistico da parte del sen. Calderoli, che per la scadenza del 20 aprile 2021 ha presentato 245.000 emendamenti. Il Presidente della Commissione, riservandosi di valutarne l'ammissibilità, ha espresso l'auspicio che possano crearsi le condizioni per favorire la prosecuzione dell'*iter* del provvedimento. In tema, il senatore Garruti (M5S) ha chiesto che, a fini ambientali, non si fossero stampati gli emendamenti. Il senatore Calderoli, peraltro, non è nuovo alla presentazione di un numero

L'Assemblea del Senato ha approvato il disegno di legge costituzionale, in prima deliberazione, il 9 giugno 2021, introducendo un terzo articolo, contenente una clausola di salvaguardia. Quest'ultima prevede la legge dello Stato che disciplina i modi e le forme di tutela degli animali, di cui all'articolo 9 della Costituzione, si applica alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano nei limiti delle competenze legislative ad esse riconosciute dai rispettivi statuti.

La proposta è stata approvata infatti all'unanimità e si segnala, peraltro, che – almeno limitatamente all'art. 9 Cost. – si tratta di una modifica di quelli che sono designati come i “principi fondamentali” della Costituzione repubblicana. Peraltro, si tratta di una modifica ai primi dodici articoli che mai sono stati toccati dal 1948 ad oggi<sup>11</sup>. In tal senso, l'inserimento delle future generazioni, in collegamento alla tutela ambientale, nell'art. 9 Cost. e nei principi fondamentali sembra porre – una volta per tutte – il tema della crisi ambientale come elemento strutturale, anche in ambito costituzionale. Significativo anche il momento storico in cui tale modifica prende forma, caratterizzato “da una pandemia mondiale che sta mettendo a dura prova l'universalità del diritto alla salute pubblica”<sup>12</sup>.

Forse, questa avrebbe potuto essere anche l'occasione per inserire in Costituzione il concetto di sviluppo sostenibile. Se, tuttavia, già nelle prime teorizzazioni del concetto di ‘sviluppo sostenibile’<sup>13</sup> si poteva notare un legame inscindibile con le future generazioni, il rapporto ‘*Our Common Future*’ della Commissione Brundtland definiva lo sviluppo sostenibile come “*the*

---

monstre di emendamenti: si pensi agli 85 milioni di emendamenti presentati nel 2015 alla riforma costituzionale Renzi-Boschi. Sul punto, sia consentito un rinvio a L. Bartolucci, *La composizione delle Giunte per il regolamento e il loro (scarso) coinvolgimento nelle questioni d'interpretazione del diritto parlamentare*, in *Forum dei Quad. Cost.*, 19 novembre 2015.

<sup>11</sup> Solo tre volte è stata modificata la Prima parte della Carta: nel 2000, con il riconoscimento, all'articolo 48 della rappresentanza degli italiani all'estero; nel 2003, con la modifica dell'articolo 51 in materia di parità di genere; nel 2007 con l'abolizione della pena di morte anche dal codice penale militare. Secondo F. Rescigno, *Quale riforma per l'articolo 9*, in *Federalismi.it*, 23 giugno 2021, p. 2, “si dubita del fatto che possano modificarsi i Principi fondamentali posti alla base dell'intero testo costituzionale. Certo, quando la riforma è volta a migliorare si potrebbe anche procedere, ma aprire una porta ad azioni di questo tipo significherebbe altresì non poterla chiudere a riforme peggiorative, per cui non si nega una certa preoccupazione, ma certamente l'interpretazione estensiva dell'articolo 9 in tutti questi anni ha reso inevitabile un'azione volta a riformare lo stesso articolo piuttosto che trovare altre soluzioni, forse meno preoccupanti”.

<sup>12</sup> Così I.A. Nicotra, *L'ingresso dell'ambiente in Costituzione, un segnale importante dopo il Covid*, in *Federalismi.it*, 30 giugno 2021, p. 2: infatti, tale fase “risulta particolarmente propizia per affrontare in modo serio anche la questione ambientale. Del resto, lo spazio che tante aree urbanizzate del pianeta hanno sottratto alla natura potrebbe essere una delle concause del salto di specie di alcune malattie dagli animali all'uomo”.

<sup>13</sup> Sulla distinzione tra ‘sostenibilità’ e ‘sviluppo sostenibile’ cfr. K. Bosselmann, *The Principle of Sustainability. Transforming Law and Governance*, Londra, 2008, p. 27.

*development that meets the needs of the present without compromising the needs of the future generations*<sup>14</sup>. Tale definizione di sviluppo sostenibile è stata quella assunta, in seguito, come definizione ufficiale<sup>15</sup>, sebbene non siano poi mancati tentativi di ridefinizione<sup>16</sup>. Quello di ‘sviluppo sostenibile’ è un concetto ‘vorace’<sup>17</sup>: è innegabile, tuttavia, che accanto alla componente economica, a quella ambientale e a quella sociale ve ne sia una temporale, che richiama in modo trasversale alla responsabilità intergenerazionale<sup>18</sup>.

Per tali ragioni, a ben vedere, nel momento in cui si prevede che la Repubblica tutela l’ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, *anche nell’interesse delle future generazioni*, in qualche modo si inseriscono nell’art. 9 Cost. sia una responsabilità intragenerazionale, sia una intergenerazionale. Senza dubbio, l’inserimento del concetto di sviluppo sostenibile avrebbe avuto una portata più ampia, ma anche in tal modo la modifica costituzionale apporta una novità estremamente significativa<sup>19</sup>.

La stessa Costituzione italiana, infatti, per alcuni, conteneva già un riferimento implicito alle generazioni future. Senza pretesa di esaustività, si pensi allo stesso art. 9 Cost. che ha “svolto un importante ruolo di apripista”<sup>20</sup>. Anche altri principi fondamentali della Costituzione italiana possono essere interpretati nella chiave prospettica offerta dalla questione intergenerazionale. Alla stessa nozione di ‘popolo’ dell’art. 1 Cost. può in qualche modo ricondursi il concetto di generazioni future<sup>21</sup>. Infatti, “l’esercizio delle prerogative sovrane non potrebbe farsi carico, unicamente, di preoccupazioni legate al presente ed ai bisogni ‘contingenti’ dei soli cittadini-

<sup>14</sup> Cfr. *Our Common Future*, Report of the World Commission on Environment and Development (c.d. ‘Brundtland Commission’), 1987, par. 27, allegato al documento dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite A/42/427, Development and International Cooperation: Environment, 2 Aug. 1987, p. 8.

<sup>15</sup> In questo senso cfr. D. Barstow Magraw e L.D. Hawke, *Sustainable Development*, in *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, a cura di D. Bodansky, J. Brunnée e E. Hey, Oxford, 2007, p. 618.

<sup>16</sup> In particolare, si segnala quello di Robert Solow che ne ha ampliato la portata, identificandola come il testimone che dobbiamo consegnare alla prossima generazione affinché “a prescindere dal tempo richiesto, raggiunga un tenore di vita quanto meno pari al nostro e si prenda cura della generazione successiva in modo analogo”. Cfr. R. Solow, *An Almost Practical Step toward Sustainability*, Washington DC, 1992.

<sup>17</sup> Così R. Bifulco, *Diritto e generazioni future*, cit., p. 109.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

<sup>19</sup> *Contra* F. Rescigno, *Quale riforma per l’articolo 9*, cit., p. 4, secondo la quale “l’aspetto decisamente meno convincente è il richiamo *“anche nell’interesse delle future generazioni”*, in quanto si tratta di “un inciso alquanto fumoso, *anche* rispetto a chi? Alle generazioni attuali o all’ambiente stesso? Quali future generazioni? È un’ambiguità che suscita confusione rispetto agli stessi interessi umani e dimostra al contempo un’impostazione marcatamente antropocentrica”.

<sup>20</sup> R. Bifulco, *Diritto e generazioni future*, cit., p. 124.

<sup>21</sup> Diffusamente D. Porena, *Il principio della sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino, 2017, p. 155 s.

elettori” poiché “la compromissione dei bisogni delle generazioni venturose finirebbe per contraddire quella stessa nozione di ‘popolo’ [...] che, solo nella sua pienezza e complessità, farebbe dello stesso il legittimo titolare della sovranità”<sup>22</sup>. Per altri versi, la tutela delle future generazioni può ancorarsi ai principi di solidarietà<sup>23</sup>, di dignità<sup>24</sup> e ai diritti inviolabili.

Laddove l’art. 2 Cost. “riconosce” i diritti “inviolabili” dell’uomo “evoca concezioni giusnaturalistiche secondo le quali i diritti non sarebbero conferiti dall’ordinamento ma da questo semplicemente riconosciuti in quanto preesistenti a ogni istituzione politica”<sup>25</sup>. Non si vede come tali diritti inviolabili, preesistenti allo Stato, possano non essere attribuiti, in potenza, anche a chi non sia ancora nato<sup>26</sup>.

Eppure, la categoria dei diritti delle generazioni future non è riconosciuta da parte della dottrina<sup>27</sup>. Anche per tali ragioni è sembrato più corretto porre la questione non tanto nei termini di diritti delle generazioni future, bensì come doveri di quelle presenti verso quelle future<sup>28</sup>. Questa

<sup>22</sup> *Ivi*, p. 163 s.

<sup>23</sup> *Ivi*, p. 172 s.: infatti, “il ‘vincolo’ della solidarietà intergenerazionale non sembra affatto muoversi sul solo piano delle raccomandazioni morali ma, al contrario, sembra aver trovato concreto e tangibile riscontro, in una pluralità di occasioni e di interventi, ed ai vari livelli dell’ordinamento giuridico” (p. 179).

<sup>24</sup> *Ivi*, p. 179 s.: “il riconoscimento della dignità – in uno con il carattere universale, indivisibile, interdipendente ed intergenerazionale dei diritti fondamentali – esclude, infatti, la possibilità che l’ordinamento possa sottrarsi dal fare i conti con le generazioni future” (pp. 182-183).

<sup>25</sup> A. Barbera e C. Fusaro, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, 2016, p. 147.

<sup>26</sup> Infatti, corollario o caratteristica dell’invulnerabilità di un diritto potrebbe vedersi nella intertemporalità del medesimo. Una delle caratteristiche dei diritti umani che Carte internazionali, sopranazionali e costituzionali richiamano sta nell’universalità degli stessi, che dovrebbero essere riconosciuti senza accezione di tempo, di luogo o di soggetti. Secondo alcuni, pertanto, nell’art. 2 della Costituzione italiana, i (preesistenti) diritti inviolabili sono riferiti all’uomo senza specificazione temporale. Sul punto cfr. P. Torretta, *Responsabilità intergenerazionale e procedimento legislativo. Soggetti, strumenti e procedure di positivizzazione degli interessi delle generazioni future*, in *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, a cura di R. Bifulco e A. D’Aloia, Napoli, 2008, p. 699 s. e R. Bifulco, *Diritto e Generazioni future*, cit., p. 151. Sono gli stessi diritti fondamentali ad assurgere a principi supremi dell’ordinamento costituzionale, categoria che non può non evocare una ‘eredità’ da trasmettere alle generazioni future. Il carattere inviolabile dei diritti e la categoria dei principi supremi, infatti, richiamano l’immagine della Costituzione come ‘tavola di valori’, con lo scopo di coniugare passato, presente e futuro<sup>26</sup>. Così M. Abrescia, *Un diritto al futuro: analisi economica del diritto, costituzione e responsabilità tra generazioni*, in *Un diritto per il futuro*, cit., p. 161 s.

<sup>27</sup> M. Luciani, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in *Un diritto per il futuro*, cit., spec. p. 425. Per una rassegna completa delle varie obiezioni filosofico-politiche e delle possibili ‘risposte’ giuridiche v. R. Bifulco, *Diritto e generazioni future*, cit., p. 42 s.

<sup>28</sup> G. Rivoecchi, *La garanzia costituzionale della copertura finanziaria come vincolo intertemporale alla spesa pubblica nella (limitata) prospettiva della tutela delle generazioni future*, in *Un diritto per il futuro*, cit., p. 475 s. Appare più corretto ragionare secondo “la prospettiva del dovere costituzionale posto in capo alla comunità escludendo perentoriamente la possibilità di affermare la sussistenza di diritti in capo alle future generazioni”. Così G. Arconzo, *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale. Al crocevia tra gli art. 38, 81 e 97 Cost.*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2018, p. 627 s., spec. p. 630. Sul punto cfr. anche G. Zagrebelsky, *Diritti per forza*, Torino, 2017, p. 125 e M. Luciani, *Generazioni future*, cit., p. 425.

linea di pensiero valorizza alcuni principi costituzionali sui quali un simile dovere troverebbe fondamento, a partire “da alcuni degli obiettivi posti dalla stessa costituzione nei confronti della società (*in primis*, l’eguaglianza), così come la stessa universalità dei diritti fondamentali, sviluppandosi in senso diacronico, ben si presta all’individuazione di un dovere delle generazioni presenti di non attentare all’integrità di alcuni beni costituzionali comuni alle società di oggi e di domani”<sup>29</sup>.

Sempre nella Costituzione italiana, poi, è l’art. 117, primo comma, Cost. a richiedere che il legislatore garantisca il rispetto dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dalle normative dell’Unione europea: come è stato notato “l’espreso richiamo all’esigenza di rispettare tali vincoli consente di evidenziare che il tema della solidarietà intergenerazionale è esplicitamente considerato”<sup>30</sup>. Sono, infatti, numerosi i richiami al tema nei Trattati dell’Unione europea: il preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione sancisce che il godimento di tali diritti “fa sorgere responsabilità e doveri nei confronti degli altri come pure della comunità umana e delle generazioni future”, mentre l’art. 3 del TUE afferma che l’Unione “combatte l’esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore”. Così come sono cospicui, altresì, i richiami allo sviluppo sostenibile<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> M. Francaviglia, *Populismo, costituzione e decisioni di spesa pubblica: c’è spazio per le future generazioni?*, in *Questioni costituzionali al tempo del populismo e del sovranismo*, a cura di G. Allegri, A. Sterpa e N. Viceconte, 2019, Napoli, p. 169 s., spec. p. 180.

<sup>30</sup> G. Arconzo, *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale*, cit., p. 633.

<sup>31</sup> È stato con l’Atto Unico europeo che la sostenibilità ambientale ha fatto il suo ingresso nei Trattati: all’art. 25 si stabilisce che l’obiettivo degli Stati europei è quello di “salvaguardare, proteggere e migliorare la qualità dell’ambiente, di contribuire alla protezione della salute umana nonché di garantire un’utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali”. Si è data poi vita all’Agenzia europea per l’ambiente (Regolamento (CEE) n. 120/90 del Consiglio, del 7 maggio 1990). In seguito, tutte le volte che sono stati rivisitati i Trattati, da Maastricht in poi, è stata sempre data adeguata attenzione al tema dello sviluppo sostenibile. Sul punto cfr. A. Maestroni, *La dimensione solidaristica dello sviluppo sostenibile*, cit., p. 52 s. Inoltre, bisogna considerare la Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea. Il Preambolo stabilisce, infatti, che “L’Unione contribuisce al mantenimento e allo sviluppo di questi valori comuni, nel rispetto della diversità delle culture e delle tradizioni dei popoli europei, dell’identità nazionale degli Stati membri e dell’ordinamento dei loro pubblici poteri a livello nazionale, regionale e locale; essa cerca di promuovere uno sviluppo equilibrato e sostenibile”. L’art. 37, invece, stabilisce che: “Un livello elevato di tutela dell’ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell’Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile”. Dal 2010 l’Unione europea si è dotata di un quadro strategico decennale per la crescita e l’occupazione, la Strategia ‘Europa 2020’, basata su tre priorità tra loro interconnesse: crescita intelligente, mediante lo sviluppo di un’economia basata sulla conoscenza, la ricerca e l’innovazione; crescita sostenibile, ossia più efficiente nell’uso delle risorse, più ‘verde’ e più competitiva; crescita inclusiva, che promuova politiche per l’occupazione e la riduzione della povertà.

Nel 2012, infine, sono stati introdotti in Costituzione i principi di equilibrio di bilancio (art. 81 Cost.) e sostenibilità del debito pubblico (art. 97 Cost.). Come si è cercato di argomentare diffusamente altrove<sup>32</sup>, entrambi questi principi, ma in particolar modo quello di sostenibilità del debito pubblico, contengono al loro interno un richiamo implicito – ma molto potente – alle generazioni future, che dovrebbe essere in grado di razionalizzare le decisioni di bilancio anche a tutela del futuro, superando quella logica di breve termine che sovente caratterizza i metodi e le tecniche della legislazione di bilancio.

Dunque, l’inserimento del principio di sostenibilità – sebbene riferito al solo debito pubblico – già contiene al suo interno un riferimento implicito alle generazioni future. Eppure, l’eventuale inserimento nell’art. 9 Cost. delle generazioni future, e questo legame reso esplicito relativamente alla tutela dell’ambiente, avrebbe senz’altro un significato forte.

D’altronde, in molte Costituzioni sono stati introdotti riferimenti alle future generazioni<sup>33</sup>, procedendo in quel cammino che ha portato la responsabilità intergenerazionale – e, con essa, la sostenibilità – dalla filosofia al diritto internazionale, per giungere, infine, nel cuore del costituzionalismo. I richiami alle generazioni future si sono infatti moltiplicati nel tempo in vari documenti internazionali, soprattutto nel campo della tutela ambientale, fino a raggiungere, secondo alcuni, lo *status* di norme consuetudinarie del diritto internazionale<sup>34</sup>. Accanto alle generazioni future si faceva peraltro sempre più strada il concetto di “sostenibilità” e quello di ‘sviluppo

<sup>32</sup> L. Bartolucci, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione*, cit. In tema cfr. anche Q. Camerlengo, *Natura e potere. Una rilettura dei processi di legittimazione politica*, Milano-Udine, 2020, spec. p. 110 s.

<sup>33</sup> Per un’analisi dei riferimenti alle generazioni future nelle costituzioni cfr. R. Bifulco, *Diritto e generazioni future*, cit., pp. 125-126 e T. Groppi, *Sostenibilità e costituzioni*, cit., allegati 1 e 2, p. 70 s. Risalta il caso della Svezia, il cui art. 2 è frutto di una revisione costituzionale del 1974 e costituisce, pertanto, la più risalente disposizione in materia (v. *The Instrument of Government*, art. 2, comma 3: “*The public institutions shall promote sustainable development leading to a good environment for present and future generations*”).

<sup>34</sup> R. Falk, *Human Rights Horizons. The Pursuit of Justice in a Globalized World*, New York-Londra, 2000, p. 193. Molti sono stati i campi nei quali sono state richiamate le generazioni future: senza pretesa di esaustività, nella conservazione delle specie migratorie (cfr. Preambolo della *Convention on the Conservation of migratory species of wild animals*, conclusa a Bonn il 23 giugno 1979); nella pesca in alto mare (cfr. *Agreement to Promote Compliance with International Conservation and Management Measures by Fishing Vessels on the High Seas*, adottato con risoluzione 15/93 della Conferenza della FAO); nel cambiamento climatico (cfr. *Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui mutamenti climatici*, conclusa a New York nel 1992); nella giustizia nelle questioni ambientali (*Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters*, conclusa ad Århus il 25 giugno 1998; questa ha una rilevanza maggiore poiché, in relazione al problema intergenerazionale, prevede un vero e proprio diritto delle generazioni future a un ambiente salubre). Altri riferimenti alle ‘future generazioni’ possono trovarsi in testi giuridici sulla diversità biologica (cfr. la *Convenzione sulla diversità biologica*, *Convention on Biological Diversity*, adottata a Nairobi il 22 maggio 1992) e sulla tutela e sull’uso dei corsi d’acqua transfrontalieri e internazionali (cfr. la *Convenzione sulla protezione e utilizzazione dei corsi d’acqua transfrontalieri e dei laghi internazionali*, conclusa a Helsinki il 17 marzo 1992).

sostenibile’, che è un principio ‘vorace’<sup>35</sup>: è innegabile che accanto alla componente economica, a quella ambientale e a quella sociale ve ne sia una temporale, che richiama in modo trasversale alla responsabilità intergenerazionale<sup>36</sup>. Nato in una prospettiva ambientale, tale principio si è spostato verso altri ambiti dell’organizzazione sociale ed economica, potendo sempre essere ricondotto all’obiettivo di tutelare le generazioni future, senza compromettere il benessere di quelle presenti<sup>37</sup>. L’idea della sostenibilità delle scelte ha assunto – ormai a pieno titolo – valore di ‘paradigma postmoderno’ capace di innervare il complesso degli ordinamenti giuridici<sup>38</sup> e si può considerare uno dei concetti emergenti del costituzionalismo contemporaneo<sup>39</sup>.

Una ricerca<sup>40</sup> svolta sul testo delle Costituzioni dei 193 Stati membri delle Nazioni Unite mostra che 54 di esse hanno al loro interno il termine ‘sostenibilità’ o l’aggettivo ‘sostenibile’<sup>41</sup>.

Tutto questo considerato, l’ingresso esplicito della “tutela delle generazioni future” nella Costituzione italiana non si può considerare come un fatto privo di conseguenze. Se la Corte già aveva nominato nelle sue sentenze le generazioni future – non solo in tema ambientale, peraltro<sup>42</sup> –

<sup>35</sup> Così R. Bifulco, *Diritto e generazioni future*, cit., p. 109.

<sup>36</sup> *Ibidem*.

<sup>37</sup> Il rapporto ‘*Our Common Future*’ della Commissione Brundtland delle Nazioni Unite del 1987, come già ricordato, definisce lo sviluppo sostenibile come “*the development that meets the needs of the present without compromising the needs of the future generations*”. Cfr. *Our Common Future*, Report of the World Commission on Environment and Development (c.d. ‘Brundtland Commission’), cit., p. 8.

<sup>38</sup> Cfr. P.M. Cruz e Z. Bodnar, *Globalização, Transnacionalidade e sustentabilidade*, Itajaí, 2012, p. 41 s.

<sup>39</sup> T. Groppi, *Sostenibilità e costituzioni*, cit., dove si dimostra come il sostantivo ‘sostenibilità’ (o, più frequentemente, l’aggettivo ‘sostenibile’ o la locuzione ‘sviluppo sostenibile’) sia presente in 53 Costituzioni degli Stati membri delle Nazioni Unite.

<sup>40</sup> T. Groppi, *Sostenibilità e costituzioni*, cit., allegato 1, p. 70 s.

<sup>41</sup> In alcune (19) l’espressione è utilizzata in riferimento alla sostenibilità economico-finanziaria, ma nella maggior parte le clausole che fanno riferimento alla ‘sostenibilità’ o all’aggettivo ‘sostenibile’ si collocano sul terreno della tutela dell’ambiente o delle risorse naturali (48 Costituzioni) e si riferiscono allo ‘sviluppo sostenibile’ (37 Costituzioni, mentre soltanto in 10 Costituzioni si utilizza il sostantivo ‘sostenibilità’). In particolare, in alcune Costituzioni l’aggettivo ‘sostenibile’ è utilizzato in relazione a sostantivi diversi da ‘sviluppo’. Più numerose ancora quelle Costituzioni che contengono riferimenti alle ‘generazioni future’, che sono sessantanove, includendo anche le quattordici Costituzioni che si limitano a una menzione nel preambolo. Il legame di cui si è detto tra sostenibilità e generazioni future è in molti casi confermato anche dai testi costituzionali: infatti, in molte Costituzioni – 25 su 54 – il termine ‘sostenibilità’ o l’aggettivo ‘sostenibile’ viene usato insieme al riferimento alle generazioni future. Sull’importanza dell’esame dei testi delle Costituzioni come punto di partenza della comparazione cfr. L. Pegoraro, *Metodologia e modelli per una ricerca sui diritti fondamentali (con particolare riferimento alle transizioni costituzionali)*, in *Studi in onore di Lorenza Carlassare*, a cura di G. Brunelli, A. Pugiotto e P. Veronesi, vol. 1, Napoli, 2009, p. 1123 s.

<sup>42</sup> Si pensi almeno alla sentenza n. 18 del 2019, cfr. A. Saitta, *Dal bilancio quale ‘bene pubblico’ alla ‘responsabilità costituzionale e democratica’ e ‘intergenerazionale’*, in *Giur. Cost.*, n. 1, 2019, p. 216 s.; nonché G. Boggero, *La Corte costituzionale mette un freno al deficit spending degli enti locali che danneggia le generazioni presenti e future*, in *Diritticomparati.it*, 1/04/2019. Da ultimo, cfr. Corte cost., sentenza n. 115 del 2020, *Cons in dir.* 7, 7. 1 e 8.

inserire un richiamo alle stesse all'art. 9 Cost. significa dare un ancoraggio ancora più forte al suo sindacato sul punto, tanto che (se la riforma costituzionale in commento dovesse essere approvata definitivamente) non è peregrino immaginare, presto o tardi – che anche la Corte costituzionale italiana possa giungere ad una sentenza simile a quella che, pochi giorni or sono, è stata pubblicata in Germania.

### **3. La sentenza del *Bundesverfassungsgericht* sul cambiamento climatico**

In Germania (e altrove, come è noto) è possibile per le persone, i movimenti, le formazioni sociali denunciare la violazione di diritti costituzionali con ricorso diretto alla Corte costituzionale (c.d. *Verfassungsbeschwerde*)<sup>43</sup>. Con tale strumento, ad aver fatto ricorso contro la legge sul clima del 2019 erano state varie persone, anche minori, sostenute da organizzazioni ambientaliste e dal movimento *Fridays for Future*.

La Corte costituzionale federale ha dichiarato che le disposizioni della legge federale sul cambiamento climatico del 12 dicembre 2019 (*Bundes-Klimaschutzgesetz* - KSG), che disciplinano gli obiettivi climatici nazionali e le quantità di emissioni annuali consentite fino al 2030, sono incompatibili con diritti fondamentali nella misura in cui mancano di specifiche sufficienti per ulteriori riduzioni delle emissioni a partire dal 2031. La legge federale sui cambiamenti climatici aveva reso obbligatoria la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra di almeno il 55% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990 e aveva stabilito i percorsi di riduzione applicabili durante questo periodo mediante quantità di emissioni annuali settoriali.

Secondo la Corte, sebbene non si possa accertare che il legislatore, introducendo tali disposizioni, abbia violato il suo dovere costituzionale di tutelare i ricorrenti dai rischi del cambiamento climatico o non abbia adempiuto all'obbligo derivante dall'art. 20a Legge fondamentale (GG)<sup>44</sup> di intraprendere un'azione per il clima, tuttavia si può affermare che le

---

<sup>43</sup> P. Häberle, *La verfassungsbeschwerde nel sistema della giustizia costituzionale tedesca*, Milano, 2000; J. Luther, *La giustizia costituzionale nella Repubblica Federale di Germania*, in J. Luther-R. Romboli-R. Tarchi (a cura di), *Esperienze. Usa, Canada, Svizzera, Austria, Germania, Francia*, vol. I, Torino, 2000, p. 159 s.

<sup>44</sup> Si ricorda che l'art. 20a GG riguarda la protezione dei fondamenti naturali della vita: "Lo Stato tutela, assumendo con ciò la propria responsabilità nei confronti delle generazioni future, i fondamenti naturali della vita e gli animali

disposizioni violano le libertà dei denunciati, alcuni dei quali sono ancora molto giovani. Infatti, le disposizioni scaricano in modo irreversibile i maggiori oneri di riduzione delle emissioni su periodi successivi al 2030.

Per la Corte, è centrale il ragionamento sul tempo, in relazione all'incidenza che la riduzione delle emissioni può avere sulla libertà delle future generazioni. In tal senso, l'obiettivo costituzionale sul clima derivante dall'articolo 20a GG è definito più strettamente in conformità con l'obiettivo di Parigi di limitare l'aumento della temperatura media globale ben al di sotto dei 2° C e preferibilmente a 1,5° C al di sopra dei livelli preindustriali. Affinché questo obiettivo venga raggiunto, le riduzioni ancora necessarie dopo il 2030 dovranno essere raggiunte con sempre maggiore rapidità e urgenza. Questi futuri obblighi di riduzione delle emissioni avranno un impatto su ogni tipo di libertà perché praticamente tutti gli aspetti della vita umana comportano ancora l'emissione di gas a effetto serra e sono quindi potenzialmente minacciati da drastiche restrizioni dopo il 2030. Pertanto, il legislatore avrebbe dovuto adottare misure precauzionali per mitigare questi grandi oneri al fine di salvaguardare la libertà garantita dai diritti fondamentali. Le disposizioni di legge sull'adeguamento del percorso di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra dal 2031 in poi non sono pertanto sufficienti a garantire che la necessaria transizione verso la neutralità climatica sia raggiunta. Il legislatore deve, dunque, emanare disposizioni entro il 31 dicembre 2022 che specifichino in modo più dettagliato come adeguare gli obiettivi di riduzione delle emissioni di gas serra per i periodi successivi al 2030.

Sono i diritti fondamentali ad essere violati dal fatto che le quantità di emissioni consentite fino al 2030 restringono le restanti opzioni per la riduzione delle emissioni dopo il 2030, quindi mettendo a repentaglio ogni tipo di libertà tutelata dai diritti fondamentali. In quanto garanzie *intertemporali* di libertà, i diritti fondamentali offrono ai ricorrenti protezione contro le minacce globali alla libertà causate dagli oneri di riduzione dei gas a effetto serra obbligatori ai sensi dell'art. 20a GG, che non possono essere scaricate unilateralmente nel futuro.

Le disposizioni che consentono l'emissione di CO<sub>2</sub> nel tempo presente costituiscono una minaccia legale irreversibile alla libertà futura perché ogni quantità di CO<sub>2</sub> oggi consentita restringe le restanti opzioni di riduzione delle emissioni ai sensi dell'art. 20a GG; qualsiasi esercizio di libertà

---

mediante l'esercizio del potere legislativo, nel quadro dell'ordinamento costituzionale, e dei poteri esecutivo e giudiziario, in conformità alla legge e al diritto”.

che comporti le emissioni di CO<sub>2</sub> sarà pertanto soggetto a restrizioni sempre più rigorose, e anzi costituzionalmente richieste. Se, infatti, gran parte del budget di CO<sub>2</sub> fosse già esaurito entro il 2030, ci sarebbe un rischio maggiore di gravi perdite di libertà perché ci sarebbe un lasso di tempo più breve per gli sviluppi tecnologici e sociali necessari per consentire lo stile di vita di oggi ancora fortemente orientato alla CO<sub>2</sub>.

Per essere conforme a Costituzione, l'effetto di interferenza anticipata delle attuali disposizioni sulle emissioni deve essere compatibile con l'obbligo oggettivo di intraprendere un'azione per il clima sancito dall'art. 20a GG. Un'ingerenza nei diritti fondamentali può essere giustificata in base al diritto costituzionale solo se le disposizioni sottostanti rispettano i precetti fondamentali e i principi costituzionali generali della Legge fondamentale, di cui l'art. 20a GG è una parte. Ciò vale anche in questo caso per quanto riguarda l'effetto di interferenza anticipata sulla libertà tutelata dai diritti fondamentali. Un altro presupposto della giustificazione costituzionale è che le disposizioni sulle quantità di emissioni non comportino oneri sproporzionati per la futura libertà dei ricorrenti.

Dunque, il giudice non ritiene che il legislatore abbia violato i propri obblighi rispetto al diritto alla vita e all'integrità fisica dei ricorrenti; né accerta una violazione diretta dell'art. 20a, da cui deriva un dovere di protezione del clima. La Corte rileva, invece, “una violazione del principio di proporzionalità, che, nel caso specifico, richiede che la riduzione di emissioni di CO<sub>2</sub>, ‘costituzionalmente necessarie’ alla luce dell'art. 20a, siano distribuite nel tempo ‘in una prospettiva orientata al futuro’”<sup>45</sup>.

In quest'ottica, le disposizioni della legge tedesca non soddisfano il requisito derivante dal principio di proporzionalità secondo cui la riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> al punto di neutralità climatica deve essere distribuito nel tempo in modo lungimirante e rispettoso dei diritti fondamentali.

In sostanza, dunque, sebbene non si possa accertare che il legislatore abbia violato i propri obblighi di tutela rispetto ai ricorrenti, tuttavia questi ultimi “sono lesi nelle loro libertà fondamentali in quanto le disposizioni contestate rimandano irreversibilmente gli elevati oneri di riduzione delle emissioni a periodi successivi al 2030. La ragione per cui secondo il Tribunale

---

<sup>45</sup> 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 (<https://eublog.it/articolo/34751/Il-dovere-di-protezione-del-clima-e-i-diritti-delle-generazioni-future-in-una-storica-decisione-tedesca/Pignataro>). Sul punto, cfr. anche R. Montaldo, *La neutralità climatica e la libertà di futuro (BVerfG, 24 marzo 2021)*, in *Diritticomparati.it*, 1 luglio 2021.

costituzionale la legge tedesca non è adeguata è essenzialmente riconducibile al fatto che non contiene sufficienti indicazioni e previsioni sulla cui base ridurre le emissioni a decorrere dal 2031 in avanti”<sup>46</sup>.

Il legislatore è obbligato, pertanto, a riformare la legge sul clima del 2019 e regolare, entro il 31 dicembre 2022, in maniera dettagliata un aggiornamento rigido degli obiettivi di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra che causano il cambiamento climatico per i periodi successivi al 2030.

In tal modo, la Corte costituzionale tedesca rilegge l’art. 20a del GG “come regola di custodia del ‘tempo’ del sistema climatico tedesco e dovere di sua protezione ‘in tempo utile’ per i ‘benefici’ delle generazioni future: ‘benefici’ di mantenimento, non di aumento dei loro diritti”<sup>47</sup>.

Si tratta di una sentenza “rivoluzionaria”<sup>48</sup>, poiché può aprire la porta a una svolta fondamentale della tutela dei diritti in relazione ai mutamenti climatici ed è estremamente rilevante che “le generazioni future entrano nel ragionamento come titolari di diritti precisi e ‘azionabili’ già oggi”<sup>49</sup>.

Si tratta di un ulteriore tassello del c.d. “*climate change litigation*”: il contenzioso sui cambiamenti climatici, quella parte giurisprudenziale del diritto ambientale che intende promuovere gli sforzi di mitigazione dei cambiamenti climatici da parte delle istituzioni pubbliche.

Solo per ricordare i casi più recenti, si pensi alla sentenza *Urgenda* del 2015 (del Tribunale distrettuale dell’Aia), che è stata confermata dalla Corte d’appello olandese (Corte d’appello dell’Aia, 2018) e, infine, dalla Supreme Court il 20 dicembre 2019.

Nella sentenza del 2015 la Corte distrettuale dell’Aia ha stabilito che le politiche olandesi sul clima sono pericolose per le generazioni presenti e future e ha ordinato al governo di limitare le emissioni di gas serra (GHG) di almeno il 25% entro la fine del 2020. La Corte d’Appello dell’Aia ha pertanto dichiarato che il governo olandese deve tagliare di almeno il 25% le emissioni

---

<sup>46</sup> M.T. Roerig, *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, in *Servizio studi della Corte costituzionale*, 30 aprile 2021.

<sup>47</sup> M. Carducci, *Libertà “climaticamente” condizionate e governo del tempo nella sentenza del BVerfG del 24 marzo 2021*, in *LaCostituzione.info*, 3 maggio 2021.

<sup>48</sup> R. Bin, *La Corte tedesca e il diritto al clima. Una rivoluzione?*, in *LaCostituzione.info*, 30 aprile 2021: “le cento e passa pagine della sentenza scritta dal Tribunale costituzionale tedesco sono talmente innovative che, con tutte le riserve di prudenza, non possono essere trattate come se fosse la solita sentenza. È una sentenza rivoluzionaria, che può aprire la porta a una svolta fondamentale della tutela dei *nostri attuali diritti* in relazione ai mutamenti climatici”.

<sup>49</sup> R. Bin, *La Corte tedesca e il diritto al clima. Una rivoluzione?*, cit.

inquinanti entro il 2020 per proteggere la salute dei suoi abitanti. La disputa legale tra lo Stato olandese e quasi 900 cittadini rappresentati dall'associazione ambientalista *Urgenda Foundation* era culminata nel verdetto del 2015, quando i giudici avevano accolto la tesi di chi accusava il governo di non impegnarsi abbastanza contro le emissioni di gas-serra, esponendo tutto il paese a un rischio climatico sempre più elevato. Per la prima volta i cittadini hanno portato il loro governo in tribunale per un *climate-case*, un procedimento incentrato sulle responsabilità politiche di un intero Stato nel campo della lotta al surriscaldamento globale. Infine, come ricordato poc'anzi, la Corte Suprema olandese ha confermato la sentenza della Corte d'appello, dando un anno di tempo per ridurre le emissioni di gas serra del 25% rispetto al 1990. La sentenza, oltre a confermare le ragioni dei ricorrenti, ha così stabilito il principio per cui un governo ha l'obbligo di proteggere i cittadini dai rischi del cambiamento climatico e confermato l'autorità dei tribunali in questo campo.

Ancora, il 3 febbraio 2021 il tribunale amministrativo di Parigi ha emesso una sentenza che dichiara la Francia colpevole in primo grado di non aver contribuito alla lotta contro il cambiamento climatico. Il processo era iniziato nel 2019, quando un gruppo di organizzazioni non governative (Greenpeace, Notre Affaire à tous, la Fondazione Nicolas Hulot e Oxfam) aveva citato in giudizio lo Stato francese con l'accusa di inadempienza verso gli obblighi contenuti nel Trattato di Parigi, siglato nel 2015. L'Accordo ha come obiettivo primario quello di limitare l'aumento del riscaldamento globale e di mantenerlo a circa 1,5 °C. Per fare questo è necessario che ogni Paese firmatario riduca di almeno l'1,5% le proprie emissioni di gas serra, però nel 2019 la Francia si era fermata alla soglia dello 0,9%<sup>50</sup>.

Da ultimo, a fine maggio 2021, una ulteriore sentenza è stata emessa da una Corte federale australiana, che ha riconosciuto che il Ministro dell'ambiente ha il dovere ("*duty of care*") di pensare al futuro delle giovani generazioni e proteggerle dalla crisi climatica: il Governo ha, pertanto, un obbligo di diligenza di non agire in modo da causare danni futuri alle giovani generazioni<sup>51</sup>.

---

<sup>50</sup> M. Carducci, *Contenzioso climatico, illecito civile, termodinamica*, in *LaCostituzione.info*, 8 febbraio 2021.

<sup>51</sup> Quasi in contemporanea c'è stata una ulteriore sentenza olandese (26 maggio 2021), che impatta anch'essa sulle generazioni future. Tuttavia, è indirizzata ad una compagnia privata: il Tribunale ha intimato alla compagnia Shell di ridurre le proprie emissioni del 45% entro il 2030 a seguito di una denuncia delle associazioni ambientaliste ("*The Hague District Court has ordered Royal Dutch Shell (RDS) to reduce the CO2 emissions of the Shell group by net 45% in 2030, compared to 2019 levels, through the Shell group's corporate policy*"), creando in tal modo un precedente che potrebbe essere ripreso anche da altre giurisdizioni. Qui maggiori informazioni: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBDHA:2021:5339>

Fermenti importanti, dunque, vi erano già nella giurisprudenza di alcune corti nazionali e nel 2021 si sono rafforzati considerevolmente. La decisione tedesca, tuttavia, è ampiamente argomentata e molto chiara nell'individuare i diritti e i loro titolari ed è anche pronunciata da una Corte di grande prestigio<sup>52</sup>. Inoltre, come è già stato notato, la Corte tedesca “si distacca dagli altri precedenti giudiziali europei in materia di lotta al cambiamento climatico: a determinare la condanna dello Stato non è l'insorgenza attuale di un danno (come affermato con la 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*”). È la illegittima gestione statale del ‘tempo’ quale variabile determinante della termodinamica del clima nella ‘determinata zona’ di ciascuno Stato ed elemento costitutivo dei ‘benefici’ delle libertà presenti e future dentro quello Stato”<sup>53</sup>. Il cambiamento climatico, in tal modo, diventa una questione di permanenza nel tempo delle libertà, che devono essere salvaguardate e beneficio delle generazioni future.

#### **4. Qualche considerazione conclusiva**

La sentenza tedesca, basandosi sull'art. 20 del GG, che è estremamente simile al terzo comma dell'art. 9 Cost., così come riformulato dal testo della commissione affari costituzionali del Senato della Repubblica, apre nuovi scenari in tema di protezione delle generazioni future.

Nello studio richiamato in premessa<sup>54</sup> si era sostenuto che il principio di sostenibilità, anche del debito pubblico, difficilmente può far nascere dei veri e propri diritti delle generazioni future: infatti, “è presumibile che esso debba riferirsi alla sostenibilità nel tempo dei diritti delle generazioni *presenti* poiché l'ordinamento non conosce forme di responsabilità giuridica intergenerazionale, sicché i c.d. diritti delle generazioni future non possono entrare nel giudizio di bilanciamento con quelli delle generazioni presenti, trattandosi di entità eterogenee (i secondi certi,

---

<sup>52</sup> R. Bin, *La Corte tedesca e il diritto al clima. Una rivoluzione?*, cit.

<sup>53</sup> M. Carducci, *Libertà “climaticamente” condizionate e governo del tempo nella sentenza del BVerfG del 24 marzo 2021*, cit.

<sup>54</sup> L. Bartolucci, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione*, cit.

i primi indefinibili e indeterminati)”<sup>55</sup>. Eppure, quell’affermazione era riferita essenzialmente al debito e alla finanza pubblica, laddove un bilanciamento tra gli interessi attuali e quelli futuri appare in qualche modo più “sfumato”. In tema ambientale, la recente sentenza tedesca apre a una forma di responsabilità giuridica intergenerazionale inedita, che è destinata a segnare il costituzionalismo negli anni a venire e mostra, inoltre, come ci siano spazi ulteriori per valorizzare la sostenibilità. La sentenza, infatti, non solo “sembra aver finalmente preso atto di cosa voglia effettivamente dire responsabilità intergenerazionale”<sup>56</sup>, ma cerca di rimediare alla miopia del legislatore, “imprigionato da scadenze elettorali che spesso lo zavorrano ad interessi di breve o brevissimo periodo”<sup>57</sup>. A tale miopia devono pertanto rimediare le Costituzioni (l’art.20a di quella tedesca, in particolare), che pongono vincoli intergenerazionali alla decisione democratica.

In Italia, lo stesso potrebbe accadere con l’utilizzo del concetto di sostenibilità, di cui all’art. 81 Cost. Tuttavia, un parallelo tra l’art. 20 GG e il terzo comma dell’art. 9, che si vuole introdurre nella Costituzione italiana, pare utile per definire i contorni della questione. Laddove, infatti, la disposizione tedesca stabilisce 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”, l’eventuale testo del nuovo terzo comma dell’art. 9 Cost. stabilisce che la Repubblica “tutela l’ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche dell’interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali”.

Si capisce pertanto come l’introduzione di tale riferimento esplicito in Costituzione darebbe un ancoraggio ancora più forte alla Corte costituzionale italiana laddove dovesse trovarsi di fronte a leggi in materia: non si tratterebbe, pertanto, di un’introduzione priva di conseguenze. In tal modo, infatti, la nuova versione dell’art. 9 Cost. “eleva il compito della Repubblica alla custodia dell’ambiente come vero e proprio dovere nei confronti delle generazioni future”<sup>58</sup>.

---

<sup>55</sup> G. Rivosecchi, *Corte costituzionale, finanza pubblica e diritti fondamentali*, in *Consultaonline*, 7/07/2020, p. 3.

<sup>56</sup> R. Bifulco, *Perché la storica sentenza tedesca impone una riflessione sulla responsabilità intergenerazionale*, in *LuisOpen*, 28 maggio 2021.

<sup>57</sup> *Ibidem*.

<sup>58</sup> Cfr. I.A. Nicotra, *L’ingresso dell’ambiente in Costituzione*, cit., p. 4, secondo la quale la modifica introduce “un’aspettativa della progenie da tutelare fortemente, che poggia sul rispetto della c.d. giustizia tra generazioni. L’ordinamento, in virtù del principio di solidarietà e di eguaglianza sostanziale, dovrà vigilare su un uso equo delle risorse naturali a favore di coloro che verranno. La giustizia sociale tra generazioni impone, infatti, che una generazione

Anche senza quella novella costituzionale “se i giudici saranno disposti a seguire la Corte tedesca nell’individuazione del diritto al clima, anche da noi la pressione può trovare la strada per incanalarsi e per reperire gli strumenti processuali necessari a portare davanti alla Corte costituzionale la questione della legittimità di leggi troppo compiacenti e timide nel limitare il degrado ambientale”<sup>59</sup>. Con la modifica costituzionale, si offrirebbe alla Corte una ulteriore possibilità per decisioni ancora più convincenti in tema di tutela dell’ambiente, anche in nome delle generazioni future.

Il carattere della rigidità costituzionale, infatti, tende a far assumere un notevole valore ai principi di ‘sostenibilità’ e di ‘sviluppo sostenibile’, così come ai riferimenti alle generazioni future. Il tentativo di inserire clausole sulla sostenibilità e sulle generazioni future nelle Costituzioni, in particolare, è un tentativo per ‘aggiustare’ quelle che sono le dinamiche ‘naturali’ delle democrazie elettorali. Infatti, per quanto riguarda la sostenibilità – e, quindi, le generazioni future – “uno dei principali problemi nell’adottare decisioni che tutelino le esigenze del futuro, a scapito, se necessario, di interessi del presente, è costituito dalla dinamica della democrazia elettorale, cioè dalla necessità delle *élites* politiche di conquistare il consenso a breve termine degli attuali elettori, senza tener conto di chi, non essendo presente, non può influire con il suo voto sulla contesa elettorale”<sup>60</sup>. In questo senso, l’inserimento nelle Costituzioni di clausole che obblighino i decisori a ‘guardare al futuro’ può essere una soluzione per rendere in qualche misura vincolante quest’obbligo. Questo profilo emerge chiaramente dalla sentenza tedesca, dove si afferma che l’art. 20a è una norma che vincola il legislatore (punto 205). La Corte, in particolare, afferma che il “processo politico democratico è organizzato su periodi elettorali con breve durata”, il che rende “più difficile reagire alle preoccupazioni ambientali che devono essere perseguite nel lungo termine”. In tal modo, “le generazioni future particolarmente colpite non hanno voce nel processo decisionale di oggi”<sup>61</sup>. Queste condizioni istituzionali impongono così vincoli alla decisione

---

organizzi i propri affari in modo da astenersi dal porre i componenti delle progenie a venire in condizioni peggiori di quelle presenti. In definitiva, il nuovo enunciato costituzionale prende atto dell’importanza del carattere indisponibile del patrimonio ambientale al fine di garantire la perpetuazione del gruppo sociale contro il serio pericolo di autodistruzione dell’umanità. Di modo che ogni generazione assicura l’accesso all’eredità ambientale, conservandolo integro per quelle future”.

<sup>59</sup> R. Bin, *La Corte tedesca e il diritto al clima. Una rivoluzione?*, cit.

<sup>60</sup> T. Groppi, *Sostenibilità e costituzioni*, cit., p. 51.

<sup>61</sup> M. Pignataro, *Il dovere di protezione del clima e i diritti delle generazioni future in una storica decisione tedesca*, cit.

democratica: l'eventuale inserimento del terzo comma all'art. 9 Cost. potrebbe avere la stessa capacità di vincolare le scelte del legislatore.

Nel graduale cammino della responsabilità intergenerazionale dalla filosofia al diritto, dal diritto internazionale dell'ambiente ad altri ambiti, dal diritto internazionale a quello costituzionale, l'inserimento delle generazioni future nella Costituzione italiana e la recente sentenza tedesca rappresentano due tappe di fondamentale importanza, foriere di grandi cambiamenti nel costituzionalismo continentale.