



LA SENTENZA DEL 24 MARZO 2021 DEL *BUNDESVERFASSUNGSGERICHT*  
SUL CAMBIAMENTO CLIMATICO E LA RIFORMA DELL’ART. 9 COST. IN  
ITALIA: PROFILI DI CONVERGENZA TRA L’ORDINAMENTO  
COSTITUZIONALE TEDESCO E QUELLO ITALIANO\*

di

Luca Maria Tonelli

*Dottorando di ricerca in Diritto pubblico presso l’Università degli Studi di Perugia*

SOMMARIO: 1. Il caso *Neubauer et alii c. Germania*. – 2. La riforma dell’art. 9 Cost., la costituzionalizzazione dell’«interesse delle future generazioni» e i profili di convergenza con l’ordinamento tedesco. – 3. Conclusioni.

1. Il caso *Neubauer et alii c. Germania*

Alcuni gruppi di attivisti ambientali e giovani tedeschi, insieme ad un gruppo di cittadini del Nepal e del Bangladesh, hanno presentato – nel 2020 – un ricorso diretto (*Verfassungsbeschwerde*<sup>1</sup>) al Tribunale costituzionale federale tedesco avverso alcune disposizioni della Legge federale sul cambiamento climatico del 12 dicembre 2019 (*Bundes-Klimaschutzgesetz* – KSG), lamentando che le previsioni ivi contenute fossero eccessivamente inadeguate a scongiurare gli effetti più disastrosi dell’attuale crisi climatica e ledessero – quindi – il godimento dei diritti e delle libertà fondamentali riconosciuti e garantiti dalla Legge Fondamentale di Bonn, quali il diritto alla vita e alla integrità fisica, alla proprietà, il diritto a un “futuro rispettoso della dignità umana” e il diritto a uno “standard minimo di vita ecologico”, quest’ultimi due derivati dal combinato disposto dell’art. 1, comma 1, primo periodo, e dell’art. 2, comma 2, primo periodo, del GG.

La *Bundes-Klimaschutzgesetz* aveva, infatti, imposto la riduzione obbligatoria delle emissioni di gas a effetto serra di almeno il 55% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990 e aveva disciplinato anche i percorsi di riduzione applicabili durante questo periodo attraverso quantità di emissioni annuali settoriali, mentre, per il periodo successivo al 2030, aveva demandato al governo federale il

---

\* Il presente contributo costituisce una rielaborazione dell’intervento tenuto al Seminario “Cambiamenti climatici e diritti delle generazioni future”, Dottorato di ricerca in Scienze giuridiche-Università degli Studi di Perugia, Curriculum Diritto pubblico, Perugia, 12 maggio 2022.

<sup>1</sup> Sul ricorso diretto di costituzionalità nell’ordinamento costituzionale tedesco si v., per tutti, P. HÄBERLE, *La Verfassungsbeschwerde nel sistema della giustizia costituzionale tedesca*, Milano, 2000, e 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.



## “L’effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo di Strasburgo”

compito di fissare livelli di emissioni annualmente decrescenti attraverso l’emanazione di opportuni provvedimenti. Il legislatore aveva lasciato, così, aperta la questione sul modo in cui la Germania avrebbe dovuto raggiungere la transizione alla neutralità climatica entro il 2050.

Il Tribunale costituzionale federale, nella sua decisione<sup>2</sup>, non ha ritenuto che, con le disposizioni impugnate dai ricorrenti, il legislatore si fosse reso inadempiente rispetto ai suoi obblighi di tutela dei diritti fondamentali, per quanto concerne il suo dovere di protezione dai pericoli collegati al cambiamento climatico, o che sia venuto meno al proprio dovere di tutela del clima sancito dall’art. 20a della Legge Fondamentale<sup>3</sup>.

A parere dei Giudici di Karlsruhe, tuttavia, il KSG viola le libertà dei ricorrenti – alcuni dei quali, come detto, ancora molto giovani – in quanto esso prevedeva un percorso di riduzione delle emissioni da gas serra fino al 2030 ritenuto fin troppo contenuto, sebbene di per sé non viziato da incostituzionalità, e – conseguentemente – poco efficace rispetto agli obiettivi complessivi più ambiziosi che la norma si prefigge, in quanto rinvia a periodi successivi gli oneri molto più gravosi in tema di riduzione delle emissioni. Così facendo, osserva il BVerfG, saranno le generazioni future a doversi far carico di uno sforzo molto più ingente di quello richiesto alle generazioni presenti e attuali fino al 2030 al fine di realizzare una efficace politica di tutela del clima.

---

<sup>2</sup>BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24 märz 2021, reperibile in [www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2021/03/rs20210324\\_1bvr265618.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2021/03/rs20210324_1bvr265618.html).

Per un primo commento alla decisione del Tribunale costituzionale federale si v., *ex multis*, M. PIGNATARO, *Il dovere di protezione del clima e i diritti delle generazioni future in una storica decisione tedesca*, in *EuBlog.eu*, 17 maggio 2021; R. MONTALDO, *La neutralità climatica e la libertà di futuro (BVerfG, 24 marzo 2021)*, in *Diritticomparati.it*, 1 luglio 2021; 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; M. CARDUCCI, *Libertà “climaticamente” condizionate e governo del tempo nella sentenza del BVerfG del 24 marzo 2021*, in *LaCostituzione.info*, 3 maggio 2021; R. BIN, *La Corte tedesca e il diritto al clima. Una rivoluzione?*, in *LaCostituzione.info*, 30 aprile 2021; R. BIFULCO, *Perché la storica sentenza tedesca impone una riflessione sulla responsabilità intergenerazionale*, in *LuissOpen*, 28 maggio 2021.

Sulla sentenza del BVerfG del 24 marzo 2021, si v., ora, G. PALOMBINO, *Il principio di equità generazionale. La tutela costituzionale del futuro*, Milano, 2022, in cui si dà anche ampio risalto alla pronuncia (Corte cost., sent. n. 18 del 2019) con la quale il Giudice delle leggi ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 714, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, ossia la disposizione che consente agli Enti locali in stato di predefault di ricorrere all’indebitamento per gestire in disavanzo la spesa corrente per un trentennio, per violazione dell’equità intergenerazionale, in quanto la norma stessa avrebbe scaricato sui futuri amministrati gli oneri conseguenti ai prestiti contratti nel trentennio per alimentare la spesa corrente.

<sup>3</sup>A mente del quale «È compito dello Stato, anche in vista delle responsabilità per le future generazioni, proteggere le basi naturali della vita 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’art. 20a è stato inserito nel testo del *Grundgesetz* con la legge di revisione costituzionale del 27 ottobre 1994, I 3146 e successivamente modificato dalla Legge per la modifica della Legge Fondamentale (Finalità pubblica della protezione degli animali) del 26 luglio 2002, I 2862.



## “L’effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo di Strasburgo”

Fondamentale, per il *Bundesverfassungsgericht*, è proprio il ragionamento sul tempo<sup>4</sup>, in stretta connessione all’incidenza che la riduzione delle emissioni può avere sulla libertà delle future generazioni. Così, l’obiettivo costituzionale di riduzione delle emissioni da gas serra, scaturente dall’articolo 20a GG, è interpretato più strettamente in conformità con gli impegni assunti con gli Accordi di Parigi del 2015 di limitare l’aumento della temperatura media globale ben al di sotto dei 2°C, e preferibilmente a 1,5°C, rispetto a quelli dei livelli preindustriali. Per conseguire tale obiettivo, è del tutto evidente che le riduzioni ancora necessarie dopo il 2030 dovranno essere raggiunte con sempre maggiore rapidità e urgenza e che questi futuri obblighi di riduzione delle emissioni avranno un impatto su ogni tipo di libertà futura, perché ogni gesto, ogni attività della vita umana comporterà ancora l’emissione di gas a effetto serra e sarebbero, quindi, potenzialmente minacciate da drastiche restrizioni dopo il 2030. Il legislatore, dunque, avrebbe dovuto adottare misure precauzionali per mitigare tale disparità di questi oneri tra le generazioni presenti e quelle future 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, a parere della Corte costituzionale tedesca, non sono, pertanto, sufficienti a garantire che la necessaria transizione verso la neutralità climatica sia raggiunta<sup>5</sup>.

Dunque, per il BVerfG, sono i diritti fondamentali ad essere violati, poiché le quantità di emissioni consentite fino al 2030 restringono le restanti opzioni per la riduzione delle emissioni dopo il 2030, mettendo, pertanto, a repentaglio ogni tipo di libertà tutelata dai diritti fondamentali. Secondo il Tribunale costituzionale federale, difatti, i diritti fondamentali, quali garanzie intertemporali di libertà, offrono tutela, ai sensi dell’art. 20a GG, contro le minacce globali alla libertà causate dagli obbligatori oneri di riduzione dei gas a effetto serra e – a tal riguardo – ha sancito che tali oneri non possano essere totalmente collocati nel futuro e posti esclusivamente a carico delle generazioni future.

Sintetizzando al massimo il percorso argomentativo svolto dal Tribunale costituzionale federale, le disposizioni che consentono l’emissione nel presente di CO<sub>2</sub> costituiscono un pericolo legale irreversibile alla libertà futura, giacché ogni quantità di CO<sub>2</sub> oggi consentita restringe, conseguentemente, le restanti misure di riduzione delle emissioni ai sensi dell’art. 20a GG. Se, infatti, gran parte della disponibilità di CO<sub>2</sub> venisse già esaurita entro il 2030, vi sarebbe un rischio maggiore di gravi perdite di libertà, dal momento che vi sarebbe un lasso di tempo più breve per gli sviluppi

---

<sup>4</sup> Come mette bene in evidenza L. BARTOLUCCI, *Il più recente cammino delle generazioni future nel diritto costituzionale*, in *Oss. cost. AIC*, n. 4/2021, p. 223.

<sup>5</sup> Sul punto, cfr. M.T. ROERIG, *Tribunale costituzionale federale, ordinanza del 24 marzo 2021*, cit.



## “L’effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo di Strasburgo”

tecnologici e sociali necessari per consentire il mantenimento dell’attuale stile di vita, che è ancora fortemente orientato all’emissione di CO<sub>2</sub>.

Dunque, il giudice costituzionale tedesco ha ritenuto che, sebbene il legislatore non abbia violato i suoi obblighi rispetto al diritto alla vita e all’integrità fisica dei ricorrenti e neppure abbia violato direttamente l’art. 20a GG, abbia, invece, posto in essere «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>6</sup>, e che, dunque, tali maggiori oneri di riduzione delle emissioni inquinanti non debbano riguardare e cadere esclusivamente sulle generazioni future.

La decisione del Tribunale costituzionale federale tedesco assume particolare rilevanza, inoltre, per la circostanza che, nel ragionamento che fa la Corte, le generazioni future vengono ritenute titolari di diritti specifici e azionabili già nel tempo presente<sup>7</sup>. Si tratta di una statuizione di principio che sicuramente avrà una eco nel “dialogo tra le Corti” e che potrebbe avere innumerevoli ripercussioni soprattutto nel dibattito dottrinale sulla configurabilità o meno di veri e propri diritti in capo alle future generazioni.

La sentenza in commento si inserisce – a pieno titolo – nel filone del cd. *climate change litigation*, ossia del contenzioso sul cambiamento climatico<sup>8</sup>, che vede proprio nella giurisprudenza (costituzionale e non) il principale protagonista nel cercare di promuovere l’impegno di diminuire gli effetti provocati dai cambiamenti climatici.

2. La riforma dell’art. 9 Cost., la costituzionalizzazione dell’«interesse delle future generazioni» e i profili di convergenza con l’ordinamento tedesco

Il particolare rilievo che ha avuto la sentenza del *Bundesverfassungsgericht* nell’ordinamento tedesco è dovuto alla circostanza che nel *Grundgesetz* è stato inserito nel 1994 un nuovo articolo – il 20a – che pone in capo alla Repubblica il compito di tutelare, anche nell’interesse delle generazioni future, i fondamenti naturali della vita e l’ambiente.

---

<sup>6</sup> Così M. PIGNATARO, *Il dovere di protezione del clima e i diritti delle generazioni future in una storica decisione tedesca*, cit.

<sup>7</sup> V., *amplius*, M. CARDUCCI, *Libertà “climaticamente” condizionate e governo del tempo nella sentenza del BVerfG del 24 marzo 2021*, cit.

<sup>8</sup> Basti pensare al caso *Urgenda* deciso dal Tribunale distrettuale de L’Aia nel 2015 o alla sentenza emessa dal Tribunale amministrativo di Parigi il 3 febbraio 2021 o, ancora, alla sentenza della Corte federale australiana del maggio 2021, che ha affermato che il Ministero dell’ambiente ha il *duty of care* di pensare al futuro delle giovani generazioni e a difenderle dalla crisi causata dal cambiamento climatico.



## “L’effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo di Strasburgo”

Esaminando l’attuale ordinamento costituzionale italiano si può individuare nell’art. 9 Cost. – nel testo riformato dalla L. cost. n. 1/2022 – il punto di convergenza con l’esperienza giuridica tedesca in materia ambientale e il punto di partenza per una evoluzione giuridica volta a tutelare gli interessi delle generazioni future.

Nel testo originario costituzionale mancava, come noto, un esplicito riferimento alla tutela dell’ambiente. Ciò, però, non ha impedito alla Corte costituzionale di rinvenire, in via pretoria, un fondamento costituzionale di tale tutela, ricavandolo grazie ad una interpretazione sistematica degli artt. 9, 2, 32, 41, 42 e 44 Cost.<sup>9</sup>.

Solo a partire dal 2001, a seguito della revisione del Titolo V della Parte Seconda della Costituzione (avvenuta con la L. cost. n. 3/2001), il termine «ambiente» – insieme a quello di «ecosistema» – ha fatto la sua comparsa nel testo costituzionale, precisamente all’art. 117, il cui secondo comma, alla lett. s), assegna alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la «tutela dell’ambiente e dell’ecosistema».

Si trattava dell’unico riferimento esplicito all’«ambiente» che compariva nella nostra Carta costituzionale.

Con la L. cost. n. 1/2022<sup>10</sup> è stata colmata tale lacuna, avendo inserito nell’art. 9 esplicitamente la tutela dell’ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell’interesse delle future generazioni.

Secondo un’autorevole dottrina<sup>11</sup> non sarebbe stata necessaria una simile riforma costituzionale, in quanto vi è stata una copiosa giurisprudenza della Corte costituzionale che ha costantemente ribadito e riconosciuto l’esistenza, nel nostro ordinamento, del ‘valore costituzionale’ della tutela dell’ambiente, anche grazie all’apertura del nostro ordinamento all’ordinamento internazionale e all’ordinamento dell’Unione europea, tramite gli artt. 10, 11 e 117 Cost.

---

<sup>9</sup> Tra cui si v., tra le tante, Corte cost., sentt. n. 65 del 1959, n. 79 del 1971, n. 141 e n. 142 del 1972, n. 239 del 1982, n. 151, n. 152 e n. 153 del 1986, n. 210 del 1987, n. 127 del 1990, n. 378 del 2007.

<sup>10</sup> La L. cost. n. 1/2022 ha, per la verità, modificato anche l’art. 41 Cost., dedicato – come noto – alla libertà di iniziativa economica. Per approfondimenti, si v. L. CASSETTI, *Riformare l’art. 41 della Costituzione: alla ricerca di “nuovi” equilibri tra iniziativa economica privata e ambiente?*, in *Federalismi.it*, n. 4/2021, p. 191.

<sup>11</sup> Così, ad es., S. GRASSI, *Ambiente e Costituzione*, in *Riv. quadr. di diritto dell’ambiente*, n. 3/2017, p. 28 ss., secondo cui sarebbe necessaria non una riforma dell’art. 9 Cost., ma tutt’al più l’adozione di una legislazione di livello costituzionale volta a specificare i principi della tutela ambientale un po’ come è avvenuto in Francia nel 2004 con l’adozione della *Charte Constitutionnel de l’Environnement*. *Contra* M. D’AMICO, *Commissione Affari Costituzionali, Senato della Repubblica. Audizione sui Disegni di legge costituzionale nn. 83 e connessi (14 novembre 2019)*, in *Oss. cost.*, n. 6/2019, p. 95-96, la quale sostiene che «nonostante la Carta costituzionale, come noto, si apra alle contaminazioni con il diritto dell’Unione Europea e con il diritto internazionale dei diritti umani, si ritiene che gli artt. 10 e 117, comma primo, Cost. non costituiscano un ancoraggio costituzionale sufficientemente solido per rispondere alle nuove istanze di tutela e alle sfide poste dai cambiamenti climatici».



## “L’effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo di Strasburgo”

Specialmente nell’ordinamento dell’Unione europea sono numerosi i riferimenti alla tutela dell’ambiente: nell’art. 3, parr. 3 e 5, TUE, ove è sancito che l’Unione «si adopera per lo sviluppo sostenibile dell’Europa, basato su [...] un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell’ambiente» e che essa «contribuisce alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile della Terra», e negli artt. 11, 13, 191, parr. 1, 2 e 3 TFUE, riguardanti le politiche ambientali dell’Unione. Tuttavia, secondo altri, i risultati raggiunti dalla Corte hanno portato alla nascita «di un diritto costituzionale che sconta tutte le debolezze e le incertezze del diritto di formazione pretoria, ossia di un diritto inevitabilmente connotato da quei caratteri di frammentarietà, precarietà e incompletezza che discendono dalla sua origine casistica e che, proprio per questo, rendono di per sé sicuramente utile e auspicabile un intervento di normazione positiva che valga a tradurre in proposizioni normative gli approdi giurisprudenziali che possano essere ritenuti ormai consolidati, così acquisendoli definitivamente al patrimonio della Carta costituzionale»<sup>12</sup> e che, fra l’altro, «non era (e non è) sufficiente la tradizionale interpretazione costituzionale che faceva derivare una tutela di tipo oggettivo dagli articoli 2, 9 e 32 Cost.; si tratta infatti di una tutela legata prevalentemente agli aspetti della tutela della salute e di organizzazione del territorio: aspetti importanti, certo, all’interno di una disciplina di tutela dell’ambiente, ma non esaustivi, giacché la tutela dell’ambiente in numerose occasioni trascende gli aspetti della salute individuale e dell’organizzazione del territorio»<sup>13</sup>. Proprio per tali ragioni, anche se una simile revisione della Costituzione non rappresenta una necessità – stante l’abbondante giurisprudenza costituzionale sull’emersione di questo ‘valore costituzionale’ –, è evidente che una compiuta e definitiva costituzionalizzazione della tutela dell’ambiente come ‘valore’ appaia opportuna<sup>14</sup>.

La L. cost. n. 1/2022 si segnala, anche, per essere stata la prima ad avere modificato un articolo inserito all’interno dei *Principi fondamentali* della Costituzione.

Secondo una parte della dottrina<sup>15</sup> la scelta di modificare l’art. 9 Cost. sarebbe stata un vero e proprio azzardo, in quanto si sarebbe sfatato «quello che era considerato un tabù costituzionale, e cioè

---

<sup>12</sup> Cfr. M. CECCHETTI, *Osservazioni e ipotesi per un intervento di revisione dell’art. 9 della Costituzione avente ad oggetto l’introduzione di una disciplina essenziale della tutela dell’ambiente tra i principi fondamentali dell’ordinamento costituzionale. Audizione presso la I Commissione permanente del Senato della Repubblica “Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell’Interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica amministrazione”*, in [www.senato.it](http://www.senato.it).

<sup>13</sup> B. CARAVITA DI TORITTO, *Audizione sulla riforma dell’art. 9 della Costituzione, 9 dicembre 2003*, ora in [Federalismi.it](http://Federalismi.it).

<sup>14</sup> Così D. PORENA, *Sull’opportunità di un’espressa costituzionalizzazione dell’Ambiente e dei principi che ne guidano la protezione. Osservazioni intorno alle proposte di modifica dell’articolo 9 della Carta presentate nel corso della XVIII legislatura*, in [Federalismi.it](http://Federalismi.it), n. 14/2020, p. 315.

<sup>15</sup> T.E. FROSINI, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, in [Federalismi.it](http://Federalismi.it), n. 16/2021, p. 3 e F. RESCIGNO, *Quale riforma per l’articolo 9*, *ivi*, n. 16/202, p. 2. Perplesità solleva anche D. PORENA, «Anche nell’interesse delle



## “L’effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo di Strasburgo”

che non si modificano i principi supremi. Lo ha detto nel 1988 la Corte costituzionale con la sentenza n. 1146, imponendo un limite al potere di revisione costituzionale ex art. 138 e avvalorando la tesi che “la forma repubblicana non può essere oggetto di revisione costituzionale”, come recita l’art. 139, consiste, appunto, nell’immodificabilità dei principi supremi. Tali debbono essere ritenuti i principi fondamentali, quindi quelli previsti dall’art. 1 all’art. 12, che strutturano l’essenza, come forma, dello stato repubblicano»<sup>16</sup>.

Tuttavia, una simile ricostruzione non può essere condivisa. Una cosa sono i *Principi fondamentali* della Costituzione, ossia i primi dodici articoli della Carta; altra cosa sono i *principi supremi dell’ordinamento costituzionale*, quest’ultimi sì non sovvertibili e non modificabili nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale<sup>17</sup>. Identificare i *principi supremi* con i *Principi fondamentali* non appare corretto, in quanto i primi sono stati individuati dalla giurisprudenza costituzionale «tanto [ne]i principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana (art. 139 Cost.), quanto [ne]i principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all’essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana»<sup>18</sup>, la cui ricerca – come è stato ben evidenziato – deve essere rimessa «a operazioni interpretative complesse, orientate specificamente all’individuazione dell’“*essenza dei valori fondativi della Costituzione*”, che dovrebbero risultare sempre adeguatamente argomentate e che, comunque, nulla hanno a che vedere con il mero dato formale della collocazione topografica degli enunciati che compaiono all’interno della Carta»<sup>19</sup>.

Alla luce di quanto appena sostenuto, non pare che la modifica di un articolo inserito nei *Principi fondamentali* della Costituzione necessiti di essere ulteriormente enfatizzata.

Vi è un altro aspetto, che si accompagna al riconoscimento esplicito nel testo costituzionale della tutela dell’ambiente, che merita di essere analizzato. È la comparsa dell’inciso, alla fine del nuovo terzo comma dell’art. 9 Cost., «anche nell’interesse delle future generazioni». Ed è proprio

---

*generazioni future*». Il problema dei rapporti intergenerazionali all’indomani della revisione dell’art. 9 della Costituzione, in *Federalismi.it*, n. 15/2022, p. 125 ss.

<sup>16</sup> Così T.E. FROSINI, *op. loc. ult. cit.*

<sup>17</sup> Dello stesso avviso sono M. CECCHETTI, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti supreme e salute*, n. 1/2022, p. 142 e R. BIFULCO, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell’ambiente*, in *Federalismi.it*, 6.4.2022, p. 3.

<sup>18</sup> Così, Corte cost., sent. n. 1146 del 1988.

<sup>19</sup> M. CECCHETTI, *op. loc. ult. cit.*



## “L’effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo di Strasburgo”

tale novità che costituisce il punto di maggiore convergenza tra l’ordinamento costituzionale italiano e quello tedesco<sup>20</sup>.

Il tema dell’interesse delle generazioni future è strettamente legato alle riflessioni sul concetto di tempo nell’ambito del diritto e, in special misura, del diritto costituzionale<sup>21</sup>.

Come è stato efficacemente sostenuto, infatti, sono le Carte costituzionali ad ambire all’eternità, sono capaci di guardare verso il futuro più di ogni altra fonte del diritto, trascendendo le particolari maggioranze politiche dominanti in un determinato momento storico – le quali sono espressioni di esigenze contingenti (e dunque mutevoli) –, per affermare principi e valori che possano indirizzare i decisori politici non solo del presente ma anche del futuro<sup>22</sup>.

È, in altri termini, la rigidità costituzionale e la supremazia della Costituzione stessa a far sì che essa abbia questa indole a durare nel tempo<sup>23</sup>. E grazie anche a queste due caratteristiche che la Costituzione riesce «a “dar voce ai senza voce”, preservando i diritti delle minoranze dalle scelte del circuito della decisione politica, ovvero della democrazia elettorale»<sup>24</sup>. In questo modo i testi costituzionali possono ben prevedere e stabilire che, nel bilanciare interessi diversi, debbano essere presi in considerazione anche lo sviluppo sostenibile e gli interessi delle generazioni future.

Se è indubbio che le Costituzioni abbiano la capacità di guardare al futuro, qualche perplessità riserva invece la configurabilità di veri e propri diritti in capo alle generazioni future<sup>25</sup>.

Secondo alcuni autori, già prima della L. cost. n. 1/2022, la Costituzione conteneva un implicito riferimento alle generazioni future e alla loro tutela.

---

<sup>20</sup> Come ricordato all’inizio del contributo *sub* nt. 3, anche nell’art. 20a GG si fa esplicito riferimento alle generazioni future. Critica sull’inserimento delle generazioni future in Costituzione è F. RESCIGNO, *op. ult. 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>21</sup> Il rapporto tra diritto e tempo è stato analizzato mirabilmente da T. MARTINES, *Prime osservazioni sul tempo nel diritto costituzionale*, in AA. VV., *Scritti in onore di Salvatore Pugliatti*, vol. III, Milano, 1978, p. 783 ss. e, di recente, da M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in *Riv. AIC*, n. 1/2013, p. 1 ss.

<sup>22</sup> Sulla ‘superba pretesa alla durata’ delle Carte costituzionali si rinvia a O. KIRCHHEIMER, *Das Problem der Verfassung* (1929), trad. it. *Il problema della costituzione*, in ID., *Costituzione senza sovrano*, Bari, 1982, p. 33; A. GOSSERIES, *Constitutions and Future Generations*, in *The Good Society*, 2, 2008, p. 32 ss. e, specificamente per quella italiana, S. GRASSI, *La tutela dell’ambiente per una Costituzione “capace di futuro”*, in *Lo Stato costituzionale. La dimensione nazionale e la prospettiva internazionale. Scritti in onore di Enzo Cheli*, a cura di P. CARETTI, M.C. GRISOLIA, Bologna, 2010, p. 295 ss.

Non può non ricordarsi, inoltre, che fu Piero Calamandrei – nella seduta del 4 marzo 1947 dell’Assemblea costituente – a sostenere che la nostra Carta costituzionale dovesse essere “presbite”, proprio perché capace di guardare al futuro. Di recente, si v., sul tema, A. CELOTTO, *La Costituzione presbite*, Milano, 2022.

<sup>23</sup> Sul punto v. A. PACE, *La naturale rigidità delle costituzioni scritte*, Padova, 1995.

<sup>24</sup> T. GROPPI, *Sostenibilità e costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, in *DPCE*, n. 1/2016, p. 51.

<sup>25</sup> J. TREMMEL, *Establishment of Intergenerational Justice in National Constitutions*, in *Handbook of Intergenerational Justice*, J. TREMMEL (ed.), Cheltenham, 2006, p. 187.





## “L’effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo di Strasburgo”

Così, ad es., il concetto di popolo richiamato all’art. 1, secondo comma, Cost. «in quanto unità ideale comprende anche le generazioni passate e quelle future e non va confuso con la somma dei singoli individui che ne fanno parte in un dato momento storico»<sup>26</sup>. Si sottolinea, conseguentemente, che «l’esercizio delle prerogative sovrane non potrebbe farsi carico, unicamente, di preoccupazioni legate al presente ed ai bisogni ‘contingenti’ dei soli cittadini-elettori», in quanto «la compromissione dei bisogni delle generazioni venture finirebbe per contraddire quella stessa nozione di ‘popolo’ [...] che, solo nella sua pienezza e complessità, farebbe dello stesso il legittimo titolare della sovranità»<sup>27</sup>.

Altri, ancora, ritengono che l’art. 2 Cost., nel momento in cui riconosce i diritti inviolabili dell’uomo, non può che evocare «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>28</sup>. In base a tale assunto, i diritti inviolabili dell’uomo *ex art. 2 Cost.* sarebbero attribuibili anche a chi non è ancora nato<sup>29</sup>.

Secondo un’altra parte della dottrina, anziché parlare di diritti delle generazioni, sarebbe preferibile porre la questione nei termini di doveri delle generazioni presenti nei confronti di quelle future, valorizzando così al massimo i temi della responsabilità intergenerazionale e intragenerazionale<sup>30</sup>.

D’altronde è estremamente difficile configurare l’esistenza di diritti in capo a soggetti non ancora giuridicamente – e, prim’ancora, naturalisticamente – non ancora esistenti, se si pensa anche ad un altro profilo: quello dell’azionabilità in giudizio dei diritti in caso di lesione degli stessi da tali generazioni vantati<sup>31</sup>.

---

<sup>26</sup> Così C. ROSSANO, *Manuale di diritto pubblico*, Napoli, 2012, p. 58.

<sup>27</sup> D. PORENA, *Il principio della sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino, 2017, p. 163 s.

<sup>28</sup> A. BARBERA – C. FUSARO, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, 2016, p. 147.

<sup>29</sup> 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.

<sup>30</sup> Di questo avviso sono M. LUCIANI, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in *Un diritto per il futuro*, cit., p. 425; G. RIVOSECCHI, *La garanzia costituzionale della copertura finanziaria come vincolo intertemporale alla spesa pubblica nella (limitata) prospettiva della tutela delle generazioni future*, *ivi*, p. 475 s. e G. ARCONZO, *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale. Al crocevia tra gli art. 38, 81 e 97 Cost.*, in *Riv. AIC*, n. 3/2018, p. 627 s., spec. p. 630. Sul punto cfr. anche G. ZAGREBELSKY, *Diritti per forza*, Torino, 2017, p. 125.

<sup>31</sup> Cfr., anche, G. AZZARITI, *Appunto per l’audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica del 16 gennaio 2020 – modifica articolo 9 della Costituzione*, p. 5, in [www.senato.it](http://www.senato.it), secondo cui «è assai difficile configurare diritti soggettivi – o anche solo interessi legittimi pretensivi – per persone non nate, soggetti futuri e indeterminati. Nessun interesse futuro può essere assicurato se esso appare giuridicamente indeterminato. Ecco perché è assai meglio puntare sulla responsabilità delle generazioni presenti. Imponendo limiti e/o obblighi per comportamenti ecosostenibili».



## “L’effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo di Strasburgo”

Ecco perché è da salutare con favore la scelta del legislatore di revisione costituzionale di porre la questione delle generazioni future nei termini di «interessi» e non di «diritti».

### 3. Conclusioni

L’ingresso esplicito dell’interesse delle generazioni future, unitamente all’introduzione della tutela dell’ambiente, nella Costituzione italiana è sicuramente un passo importante e segna, come detto *supra*, un punto di convergenza tra l’ordinamento costituzionale italiano e quello tedesco. Ciò costituisce indubbiamente un importante punto di partenza, il quale, però, dovrà essere necessariamente seguito da altri e ulteriori provvedimenti – legislativi e amministrativi – per far sì che l’ordinamento italiano arrivi ai livelli di tutela offerti negli altri ordinamenti europei e non solo.

Certamente ora la Corte costituzionale italiana avrà modo, d’ora in poi, di giudicare della legittimità costituzionale degli atti legislativi anche sotto il profilo degli interessi delle generazioni future, facendo uso del controllo sull’eguaglianza e sulla ragionevolezza. Così come i decisori pubblici (*in primis* il Legislatore e l’Amministrazione pubblica) dovranno, nell’elaborazione delle loro politiche, tenere in debita considerazione la ponderazione tra gli interessi contingenti e quelli futuri.

Ad avviso di chi scrive, per rendere più effettiva la responsabilità delle Istituzioni rispetto alle generazioni future, potrebbe essere utile introdurre nel nostro ordinamento giuridico o la figura di un Difensore civico per la tutela degli interessi delle generazioni future o l’istituzione di un’Autorità amministrativa indipendente volta a controllare il rispetto degli impegni assunti nei confronti di coloro che verranno dopo di noi<sup>32</sup>.

Occorrerebbe, altresì, che anche l’Italia si doti di una legge sul cambiamento climatico, proprio come hanno fatto alcuni Stati europei, tra cui – come si è visto – la Germania.

Il cammino per una giustizia climatica all’italiana è iniziato, ma la strada è ancora lunga. Sicuramente, ad oggi, ci sono tutte le premesse affinché la stessa venga percorsa.

(13 dicembre 2022)

---

<sup>32</sup> Come è accaduto in Ungheria, in Galles, in Norvegia, in Canada, ecc. Sul punto si rinvia a L. BARTOLUCCI, *Le generazioni future (con la tutela dell’ambiente) entrano “espressamente” in Costituzione*, in *Forum di Quad. Cost.*, n. 2/2022, p. 37 ss.