



10 ANNI DAL TRATTATO DI LISBONA
17 GIUGNO 2020

Le ricadute costituzionali del principio di sostenibilità a dieci anni dal Trattato di Lisbona. Spunti ricostruttivi alla luce della giurisprudenza europea e costituzionale.

di Michele Francaviglia

Dottore di ricerca in Diritto costituzionale e Diritto pubblico generale
Sapienza – Università di Roma

Le ricadute costituzionali del principio di sostenibilità a dieci anni dal Trattato di Lisbona. Spunti ricostruttivi alla luce della giurisprudenza europea e costituzionale.*

di Michele Francaviglia

Dottore di ricerca in Diritto costituzionale e Diritto pubblico generale
Sapienza – Università di Roma

Abstract [It]: Il lavoro si prefigge di ricostruire l'evoluzione del principio di sostenibilità, dalla sua affermazione in ambito europeo – e in particolare a partire dal Trattato di Lisbona – al suo recepimento nell'ordinamento giuridico italiano, per il tramite sia del nuovo testo dell'art. 81 cost. sia di taluni, conseguenti indirizzi giurisprudenziali della Corte costituzionale. Il lavoro muove dalla peculiare duttilità del principio in parola – tale da farne registrare declinazioni ulteriori e diverse rispetto a quella 'ambientale', e da proiettarsi tanto sulle generazioni future che su quelle attuali – al fine di individuarne la *ratio*, le modalità di funzionamento e i soggetti coinvolti nella sua applicazione, sia a livello europeo che a quello costituzionale italiano. Di qui, il lavoro sottolinea le ulteriori potenzialità teoriche del concetto giuridico in esame – per come emergenti da alcuni, recenti indirizzi della Corte costituzionale – al fine di verificarne la naturale espandibilità verso altri settori dell'ordinamento costituzionale italiano (ambiente, politiche sociali, sanità, servizi pubblici etc.). Infine, si fa cenno agli strumenti che verranno, auspicabilmente, messi in campo per fronteggiare gli effetti negativi dell'attuale epidemia da COVID-19, onde fornirne una prima valutazione anche alla luce del 'canone' della sostenibilità.

Abstract [En]: The work aims to reconstruct the evolution of the principle of sustainability, from its affirmation in the European context - and in particular starting from the Lisbon Treaty - to its transposition into the Italian legal system, through both the new text of the art. 81 cost. and some jurisprudential tendencies of the Italian Constitutional Court. The work starts from the peculiar ductility of the principle in question in order to identify the *ratio*, the operating methods and the subjects involved in its application, both at European and Italian constitutional level. Hence, the paper highlights the further theoretical potential of the legal concept in question - as emerging from some recent decisions of the Italian Constitutional Court - in order to verify its natural expandability towards other sectors of the Italian constitutional order (environment, social policies, health, public services etc.). Finally, mention is made of the tools that will hopefully be put in place to deal with the negative effects of the current epidemic from COVID-19, in order to provide a first assessment also in light of the 'canon' of sustainability.

Sommario: 1. Premessa: oggetto del contributo; 2. La problematica 'ratio' del principio di sostenibilità; 3. La sostenibilità come problema di redistribuzione delle risorse; 4. Le attuali coordinate del principio di sostenibilità nel diritto dell'Unione europea; 5. Il recepimento nell'ordinamento costituzionale italiano del principio di sostenibilità e la sua elaborazione da parte della Corte costituzionale; 6. Conclusioni: la sostenibilità come elemento dell'integrazione europea al tempo del COVID-19.

* Articolo sottoposto a referaggio.

1. Premessa: oggetto del contributo.

Com'è noto, quello della sostenibilità è un principio giuridico che ha alle spalle, sia a livello globale che europeo, una lunga storia¹: ci si riferisce, in primo luogo, a quei testi normativi internazionali, prevalentemente legati alla tutela ambientale, che a partire dagli anni '70 del secolo scorso hanno introdotto il tema della necessaria tutela delle risorse naturali globali al fine di garantirne la fruizione da parte delle generazioni future, quali la Convenzione di Stoccolma del 1972, la Convenzione di Rio de Janeiro del 1992, alla Convenzione di Helsinki del 1992 e alla Convenzione di New del 1992².

Sin da subito, però, siffatto principio – funzionale, in ultima istanza, alla tutela dei bisogni essenziali dell'essere umano in un determinato contesto ambientale e sociale – si è reso particolarmente duttile, sicché, sempre a livello internazionale, è stato possibile registrarne ulteriori declinazioni, rivolte ad ambiti materiali diversi come quello socio-demografico e quello economico-finanziario.

In tali contesti, la sostenibilità ha assunto la diversa (ma contigua) finalità di garantire un generale miglioramento delle condizioni di vita della popolazione mondiale³, non solo futura ma anche di quella attuale, così attribuendo al principio una duplice dimensione temporale: diacronica e sincronica.

In ambito europeo si è assistito alla medesima evoluzione del principio di esame; esso ha trovato una prima espressione in atti normativi e di indirizzo ormai risalenti, specie nella sua 'accezione ambientale': al riguardo, vale la pena ricordare che già nel Consiglio europeo di Parigi, nel 1972, venne individuata la necessità di coniugare espansione economica e tutela ambientale; mentre con l'Atto unico europeo, nel 1987, venne introdotto nei trattati il Titolo «Ambiente», fornendo così base giuridica alle politiche dell'Unione europea finalizzate alla salvaguardia dell'ambiente e a un uso razionale delle risorse naturali; e così anche le successive revisioni dei trattati istitutivi hanno visto crescere la qualità degli interventi dell'allora Comunità in ordine a questo macro-obiettivo⁴.

¹ Per una completa ricostruzione dell'evoluzione gius-filosofica del principio in esame cfr. da ultimo D. PORENA, *Il principio della sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino, 2017, nonché T. GROPPi, *Sostenibilità e costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, in *DPCE*, n. 1, 2016.

² In materia ambientale le convenzioni o gli atti internazionali che menzionano espressamente il principio di sostenibilità sono molti di più di quelli citati nel testo, rappresentando i medesimi solo le principali manifestazioni del fenomeno.

³ Come è stato puntualmente osservato, detto principio "pur nato nella elaborazione giuridica ambientale, si è da subito caratterizzato per il nesso inscindibile che lega, tra di loro, la sostenibilità economica, la sostenibilità sociale e quella ambientale", così D. PORENA, *Il principio della sostenibilità*, op. cit., 106; la dimensione intergenerazionale del principio ha, poi, trovato una compiuta espressione nella Dichiarazione sulle responsabilità delle generazioni presenti nei confronti delle generazioni future, adottata dall'Unesco il 12 novembre 1997, nell'ambito della quale veniva promosso un generale principio di solidarietà intergenerazionale. Un cenno merita inoltre la c.d. Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile: un programma d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità, sottoscritto nel settembre 2015 dai governi dei 193 Paesi membri dell'ONU, che prevede 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile per un totale di 169 'target' o traguardi.

⁴ Com'è noto, a partire dal trattato di Maastricht l'ambiente è divenuto un settore delle politiche dell'UE, mentre con il trattato di Amsterdam si è stabilito l'obbligo di integrare la tutela ambientale in tutte le azioni dell'Unione al fine dichiarato di promuovere lo sviluppo sostenibile. Sempre in tema ambientale merita richiamare la Direttiva 2004/35/CE del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, ove emerge

Tuttavia, il salto di qualità in tema di sviluppo sostenibile nell'area europea è rappresentato dall'adozione, nel 2001, della 'strategia per lo sviluppo sostenibile' (SSS), nella quale gli obiettivi della crescita economica e della tutela ambientale sono stati integrati al fine di promuovere la coesione sociale e territoriale all'interno dell'area⁵. Tale *asset* di politiche, più volte aggiornato nel corso dell'ultimo ventennio, ha esteso l'area di intervento delle Istituzioni europee in relazione al perseguimento della sostenibilità inteso come obiettivo, a questo punto, non più soltanto ambientale, ma anche economico e sociale.

In questo rapido *excursus*, è facile osservare come il Trattato di Lisbona abbia rappresentato un importante momento di consolidamento, a livello normativo, del principio di sostenibilità, venendone in quella sede implementata e sistematizzata la base giuridica, in modo da orientare, nelle sue poliedriche virtualità, l'azione degli organi dell'Unione europea e di propagarsi anche all'interno dei tessuti costituzionali dei singoli Stati membri.

Con Lisbona, infatti, lo sviluppo sostenibile, oltre a caratterizzare le relazioni della stessa Unione con i paesi terzi (al fine di «combattere i cambiamenti climatici»), ha ricevuto un sistematico riconoscimento in diverse disposizioni dei Trattati istitutivi, il cui combinato disposto proietta l'immagine di un principio in grado di incidere trasversalmente l'intero ordinamento europeo e di assumere significati diversi, anche a seconda dell'orizzonte temporale che l'interprete decide di traguardare.

Poste queste premesse di contesto, il presente lavoro intende, dunque, soffermarsi su un peculiare profilo del concetto giuridico di sostenibilità, più precisamente sulla parabola che va dalla sua prima affermazione in ambito europeo sino alla sua (parziale) codificazione nel tessuto costituzionale italiano (*i.e.* il nuovo art. 81 cost.). Di qui, si cercherà di indicare le ulteriori potenzialità del concetto giuridico in esame – per come emergenti da alcuni, recenti indirizzi della Corte costituzionale – al fine di verificarne la naturale espandibilità verso altri settori dell'ordinamento costituzionale italiano (ambiente, politiche sociali, sanità, servizi pubblici etc.).

Infine, si farà un cenno agli strumenti che verranno, auspicabilmente, messi in campo per fronteggiare gli effetti negativi dell'attuale epidemia da COVID-19, onde fornirne una prima valutazione anche alla luce del 'canone' della sostenibilità.

con chiarezza l'approccio dell'Unione, imperniato sui noti principi della precauzione, della prevenzione e del «chi inquina paga». Analoga impostazione è stata poi recepita e implementata in Italia con il D.lgs. n. 152/2006, c.d. Codice dell'ambiente.

⁵ Tale strategia, inteso come documento programmatico di carattere politico, è stato rinnovato nel 2006 e nel 2009 per combinare la dimensione interna e quella internazionale dello sviluppo sostenibile; al riguardo, cfr. *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni - Integrare lo sviluppo sostenibile nelle politiche dell'UE : riesame 2009 della strategia dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile*, nonché *Comunicazione della commissione al parlamento europeo, al consiglio, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse - COM/2011/0571*.

2. La problematica ‘ratio’ del principio di sostenibilità.

Prima di entrare nel merito del presente lavoro, appare utile svolgere qualche considerazione in ordine alla *ratio* del principio di sostenibilità, e dunque all’esatta individuazione del bene giuridico o dei soggetti a garanzia dei quali è stato elaborato.

Tale passaggio argomentativo, tutt’altro che scontato nei suoi esiti e, ad oggi, ancora incerto nel dibattito scientifico, è necessario per un duplice ordine di ragioni: da un lato, esso ci rende avvertiti dello sfondo teorico (se non propriamente filosofico) sotteso a questo principio, dall’altro è di ausilio nella comprensione della portata semantica di quest’ultimo, una volta calato in un dato sistema normativo (specie se di natura costituzionale).

Sul punto, la dottrina ha messo in luce il *fil rouge* che lega il principio di sostenibilità, quello di responsabilità intergenerazionale e alcuni approdi neo-kantiani in tema di ri-moralizzazione del diritto⁶: il progresso scientifico-tecnologico, ormai in grado di incidere in modo sostanziale sulle condizioni di vita, anche future, di tutti gli esseri viventi del globo (e non sempre in termini positivi)⁷, ha condotto a ripensare il diritto⁸ su nuove basi etiche⁹, alla luce delle quali è stato elaborato un autonomo principio di responsabilità *giuridica* nei confronti delle cc.dd. future generazioni¹⁰.

Sebbene tale posizione “*arriv[i] a spezzare, come nell’intuizione kantiana, il nesso di reciprocità tra diritti e doveri, prefigurando, in tal modo, i termini di una responsabilità non condizionata dalla compresenza di un soggetto titolato a rivendicarne l’osservanza*”¹¹, si è assistito negli ultimi anni a un intenso dibattito scientifico in ordine sia alla problematica soggettività delle ‘future generazioni’ – cui il principio di sostenibilità risulterebbe, almeno

⁶ cfr. da ultimo D. PORENA, *Il principio della sostenibilità*, op. cit., 68 ss.

⁷ Per alcuni, il progresso scientifico e tecnologico influisce su questo processo di ri-moralizzazione del diritto fornendo una maggiore prevedibilità delle conseguenze e gli effetti a medio e lungo termine delle azioni dell’uomo; in merito cfr. M. LUCIANI, *Generazioni future. Distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in R. BIFULCO-A. D’ALLOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008, op. cit., 424.

⁸ Sebbene con diversi accenti ritengono che il diritto, quale strumento volto a garantire le condizioni per la pacifica convivenza fra gli uomini, sia di per sé concetto orientato al futuro, ponendosi quale fine ultimo – sin dai suoi albori – la sopravvivenza dell’uomo sul pianeta R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008, 61, e M. LUCIANI, *Generazioni future*, op. cit., 427; sul collegamento tra diritto e morale scaturente da siffatto ‘scopo’ del diritto, cfr. H.L.A. HART, *The concept of law*, (1961), trad. it. *Il concetto di diritto*, Torino, 1991.

⁹ Così R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future*, op. cit., 20; nonché M. TALLACCHINI, *Ambiente e diritto*, I, Città di Castello, 1999, 57.

¹⁰ Al riguardo, è nota l’impostazione di H. JONAS, *Il principio responsabilità. Un’etica per la civiltà tecnologica*, curato da P.P. PORTINARO, Torino, 2002, 16, che rielabora l’imperativo categorico della filosofia morale di Kant nei termini di un dovere di agire “*in modo tale che le conseguenze del tuo agire siano compatibili con la permanenza della vita sulla terra*”; in merito cfr. anche D. PORENA, *Il principio della sostenibilità*, ult. loc. cit.; sulla teoria di una responsabilità intergenerazionali cfr. in Italia R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future*, op. cit., 66, nonché v. A. D’ALLOIA, *Costituzione e protezione delle future generazioni*, in F. Ciaramelli - F.G. Menga (a cura di), *Responsabilità verso le future generazioni. Una sfida al diritto, all’etica e alla politica*, Napoli, 2017, 293 ss.

¹¹ Così D. PORENA, *Il principio della sostenibilità*, op. cit., 69.

nella sua dimensione temporale diacronica, strettamente connesso – sia alla natura e alla struttura delle eventuali situazioni giuridiche di cui i posteri sarebbero titolari¹².

Non è questa la sede per addentrarsi nel problema teorico-giuridico dei diritti delle future generazioni, ovvero dei doveri dei presenti nei confronti di queste ultime – prospettive, entrambe, non sempre scevre da alcuni limiti¹³ –, piuttosto sembra più utile, ai nostri fini, soffermarsi sulla differente (ma connessa) questione di giustizia distributiva che il principio di sostenibilità implica e sulle soluzioni che sono emerse nel dibattito scientifico, poiché è da questa prospettiva che sembra possibile individuare quali bisogni tale concetto è chiamato a garantire, a favore di quali di soggetti e in che modo.

3. La sostenibilità come problema di redistribuzione delle risorse.

La sostenibilità come problema di redistribuzione delle risorse muove da un paradosso ben noto: dato il numero limitato di risorse (ambientali, economiche, etc.) in un determinato periodo, limitarne l'impiego attuale a favore di una indistinta classe di soggetti futuri (e incerti nell'*an*) potrebbe determinare o favorire delle ineguaglianze tra le generazioni presenti e quelle future, ovvero delle anomalie distributive all'interno della stessa generazione attuale (rappresentando, il 'vincolo a favore dei posteri', un ostacolo all'evoluzione degli ordinamenti giuridici e dei loro assetti sociali), ovvero ancora l'impiego limitato delle risorse attuali potrebbe danneggiare indirettamente le stesse generazioni future (*e.g.* il noto paradosso individuato da Derek Parfit)¹⁴.

Sotto questo profilo, non è un caso che le principali teorie giuridiche dell'egualitarismo – sia quelle di stampo liberale, che quelle più propriamente sociali – hanno faticato non poco a individuare il

¹² Secondo la teoria in parola, il riconoscimento in capo alle generazioni future di una soggettività giuridica e di veri e propri "diritti" impone che, nell'ambito della decisione pubblica (specie se materialmente irreversibile), gli interessi di queste ultime siano bilanciati con quelli della generazione presente, onde evitare (o comunque risolvere) possibili conflittualità intergenerazionali, per siffatta ricostruzione v. per tutti, in Italia, R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future*, ult. loc. cit., 66 e A. D'ALOA, *Costituzione e protezione delle future generazioni*, ult. loc. cit.; alla problematica soggettività giuridica di 'chi verrà' – risolta dalla teoria in esame mediante l'utilizzo di *finzioni* giuridica, v. in merito R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future*, op. cit., 77 – altra dottrina ha tentato di risolvere il problema della tutela degli interessi delle future generazioni attraverso lo strumento dei *doveri*, e più precisamente di un generale dovere "di non attentare irreversibilmente a beni comuni dell'intera umanità"; al riguardo, cfr. M. LUCIANI, *Generazioni future*, op. cit., 427.

¹³ Per una ricognizione critica delle teorie in parola cfr., se si vuole, M. FRANCAVIGLIA, *Populismo, costituzione e decisioni di spesa pubblica: c'è spazio per le future generazioni?*, in G. ALLEGRI - A. STERPA - N. VICECONTE (a cura di), *Questioni costituzionali al tempo del populismo e del sovranismo*, Napoli, 2019, 172 ss.

¹⁴ Cfr. D. PARFIT, *Reasons and persons*, Oxford, 1984, 351, secondo il quale un di principio di giusto risparmio delle generazioni attuali a favore di quelle future (sulla quale v. *infra* nt. 16) potrebbe in realtà collidere con gli interessi di quest'ultimi: infatti è possibile, ad esempio, che proprio determinate politiche di *deficit spending* abbiano creato le condizioni perché i singoli membri delle generazioni future venissero ad esistenza; rileva questo paradosso, in relazione alla materia economico-finanziaria, M. LUCIANI, *Generazioni future*, op. cit., 437; cfr. A. GOSSERIES, *The egalitarian case against Bruntland's Sustainability*, in *Gaia-Ecol. Perspect. for Science and Society*, vol. 14, 41 ss.

fondamento etico della sostenibilità¹⁵: come si è accennato, le ricostruzioni principali sono state offerte da correnti di pensiero neo-kantiane, rappresentate oggi da Jonas e Rawls¹⁶.

Se un generale principio di precauzione, ovvero un dovere di ‘giusto risparmio’ delle risorse attuali, hanno dunque fornito una qualche giustificazione egualitaria al principio di sostenibilità – inteso quale divieto di compromettere gli interessi delle future generazioni per soddisfare quelli delle generazioni attuali¹⁷ –, resta comunque controverso il *funzionamento* in concreto di detto principio senza che lo stesso determini eccessivi sbilanciamenti nella distribuzione delle risorse. Un problema, a ben vedere, che ha a che fare se non con la c.d. costituzione economica, quantomeno con l’ordine materiale dell’economia in un determinato ordinamento¹⁸.

Al riguardo, occorre prima di tutto chiarire quali siano le risorse che il principio in esame è chiamato a garantire: in dottrina è stato di recente notato come i problemi redistributivi cui si è fatto testé cenno potrebbero essere in massima parte aggirati allorché si collochi “*l’idea di una necessaria sostenibilità delle scelte in favore delle generazioni future [...] sul piano dei bisogni essenziali*”¹⁹. Le risorse ‘rilevanti’ sarebbero, dunque, solo quelle che attengono alla “*conservazione di elementari condizioni sociali al fine di preservare la dignità dell’individuo*”²⁰. Tale opzione ricostruttiva è da condividere poiché sposta il piano di riflessione dai *beni* (materialisticamente intesi) da distribuire nel tempo a degli *standard* di tutela della dignità umana da tutelare nel tempo.

In tal modo, v’è da aggiungere, non solo è possibile individuare con maggiore facilità il novero di quei bisogni elementari cui garantire (anche in futuro) un livello minimo di soddisfacimento, ma si supera anche quella dimensione ‘relazionale’ che molte teorie della responsabilità intergenerazionale ancora oggi presentano.

¹⁵ Per tale, condivisibile valutazione cfr. D. PORENA, *Il principio della sostenibilità*, op. cit., 30 ss e 77 ss, il quale dà conto delle difficoltà anche maggiori affrontate dalle teorie utilitariste e dall’analisi economica del diritto nel procacciare un fondamento logico-giuridico al concetto di responsabilità intergenerazionale; cfr. anche E. SOMIANI, *Uguaglianza: teorie, politiche, problemi*, Roma, 2002, 320 ss; cfr. poi A. CERRI, *Eguaglianza giuridica ed egualitarismo*, L’Aquila-Roma, 1984, 139 ss, nonché B. CARAVITA, *Oltre l’eguaglianza formale. Un’analisi dell’art. 3 comma 2 della Costituzione*, Padova, 1984, 71 ss; F. SORRENTINO, *Dell’eguaglianza*, Modena, 2014.

¹⁶ Per quanto riguarda la posizione di Jonas v. *supra* nt. 9; cfr. poi J. RAWLS, *A Theory of justice*, 1971, trad. it., *Una teoria della giustizia*, Milano, 1993, 244, il quale elabora di un principio di ‘giusto risparmio’ che ogni generazione deve necessariamente rispettare a favore di quelle di là da venire; in termini parzialmente diversi – di eguaglianza delle risorse – lo stesso tema è affrontato, sempre nell’ambito dell’egualitarismo liberale, anche da R. DWORKIN, *I fondamentali dell’eguaglianza liberale*, in R. DWORKIN-S. MAFFETTONE, *I fondamenti del liberalismo*, Bari, 1996, 41

¹⁷ Così il *Report of the World Commission on Environment and Development*, elaborato dalla c.d. ‘Brundtland Commission’, 1987.

¹⁸ Su tali, distinti concetti e per una critica circa la valenza, anche solo descrittiva, dell’idea di ‘costituzione economica’ – quale corrispondente della *Wirtschaftsverfassung* tedesca – v. F. SAIITTO, *Per una critica della “Costituzione economica” nel prisma delle trasformazioni della democrazia rappresentativa*, in *DPCE Online*, v. 42, n. 1/2020, 395 ss.

¹⁹ Così D. PORENA, *Il principio della sostenibilità*, op. cit., 33.

²⁰ Così D. PORENA, *Il principio della sostenibilità*, op. cit., 34.

Quest'ultimo aspetto richiama la seconda delle incognite più sopra richiamate: quella relativa ai soggetti beneficiari della sostenibilità. Sul punto, occorre ricordare la duplice dimensione temporale del principio in esame, sincronica e diacronica, sicché eventuali squilibri redistributivi ben potrebbero manifestarsi sia tra generazioni tra loro nettamente separate, sia tra generazioni diverse ma 'concorrenti' in un dato momento (giovani-anziani), sia ancora all'interno della stessa generazione.

Ebbene, in disparte le difficoltà di ordine giuridico (se non prasseologico) di costruire delle relazioni tra dette classi di soggetti in termini di diritti o di doveri, l'ampiezza, sotto il profilo soggettivo, della sostenibilità impedisce di individuarne in modo univoco i soggetti beneficiari, sicché appare molto più utile, non solo avere riguardo ad essa come a uno *standard* di tutela universale di alcuni bisogni essenziali, ma configurarne il funzionamento nei termini di un principio giuridico *tout court* relativo all'esercizio del pubblico potere.

Il superamento di una relazione intersoggettiva – concreta o astratta che sia – tra classi di soggetti non sempre coesistenti, e comunque difficilmente identificabili, attraverso la configurazione della sostenibilità quale principio giuridico avrebbe, peraltro, il pregio di metterne in luce il principale attore, vale a dire i pubblici poteri, specie quelli titolari di funzioni legislative ed esecutive (e pertanto intrinsecamente politici).

A tal riguardo, non si ignora la possibilità che la sostenibilità sia un onere di cui anche i soggetti privati – nei loro reciproci rapporti e in vario modo – si facciano carico; del resto, se tali soggetti dovessero prendere sul punto una direzione diametralmente opposta a quella dei pubblici poteri, quest'ultimi potrebbero fare ben poco.

Questo diverso aspetto della sostenibilità, vale a dire il suo rilievo nei rapporti tra privati, per quanto importante, non ha finora trovato uno sviluppo, in termini legislativi e giurisprudenziali, paragonabile a quello che ha interessato la sostenibilità come principio di cui i pubblici poteri devono farsi carico.

Una volta individuato il principale soggetto della sostenibilità, ci si deve soffermare sull'ultima incognita, quella del *quomodo*.

Il principio di sostenibilità in quanto, appunto, principio giuridico sovranazionale (e in parte costituzionale) caratterizza l'azione dei pubblici poteri, obbligando gli stessi, nella ponderazione degli interessi, ad adottare prospettive di medio e lungo termine.

La forma-principio, del resto, ben si presta a superare quelle incognite redistributive di cui si è detto più sopra: in quanto *precetti di ottimizzazione* (*Optimierungsgebote*), i principi giuridici non sono suscettibili di essere applicati in modo assoluto e automatico, ma soltanto per gradi; in altre parole, come è stato chiarito, la misura della realizzazione di un principio dipende, oltre che dalle concrete possibilità fattuali, dalla

stessa ‘possibilità giuridica’, il cui ambito è determinato da regole e principi con esso collidenti²¹. A differenza dei diritti e dei doveri, funzionali ad una tutela diretta di assetti di interessi ben definiti, i principi concorrono, ciascuno con un proprio peso giuridico specifico, a guidare il legislatore nella ricomposizione dei conflitti (attraverso il *medium* del principio di proporzionalità).

Una ricostruzione di questo tipo, peraltro, sembra maggiormente in sintonia con il tipo di risorse tutelate dal principio di sostenibilità, da intendersi come beni funzionali al soddisfacimento di bisogni essenziali o elementari, tanto dei viventi che della posterità: non è un caso, infatti, che proprio siffatti beni o bisogni, nell’esperienza giuridica, non possano sempre essere tutelati in modo efficace ed *effettivo* in sede giurisdizionale, e che la loro cura passi attraverso una determinata modulazione di pubblici poteri di natura regolatoria e organizzativa²²; modulazione che, a sua volta, consiste nel bilanciamento da parte del decisore pubblico di determinati *principi* giuridici, fra loro anche in conflitto.

Esempi di siffatto fenomeno possono rinvenirsi nei cc.dd. diritti degli utenti dei servizi pubblici essenziali (trasporti, sanità etc.), nella gestione del patrimonio ambientale, nella stessa modulazione della spesa pubblica o, ancora, in relazione a determinati beni pubblici (e.g. l’acqua²³): per tali beni e situazioni la tutela *effettiva* dei bisogni del singolo passa, invero, per le scelte strategiche e per l’organizzazione della pubblica amministrazione, e la dinamica di quest’ultima è orientabile (prima) e verificabile (dopo) solo alla luce di determinati principi giuridici dell’azione pubblica, fra i quali oggi sembra emergere anche quello di sostenibilità.

4. Le attuali coordinate del principio di sostenibilità nel diritto dell’Unione europea.

La necessaria caratterizzazione in termini di sostenibilità dello sviluppo perseguito dalle Istituzioni dell’Unione europea emerge in modo diffuso sia nell’attuale formulazione dei trattati istitutivi, sia nel diritto dell’Unione europea: dai temi della tutela ambientale a quelli della finanza pubblica e della sostenibilità dei bilanci pubblici, la sostenibilità ricorre – analogamente a quanto avviene a livello internazionale – quale carattere necessario dello sviluppo dell’Europa.

²¹ Per questa ricostruzione cfr. R. ALEXY, *Theorie der Grundrechte*, 1985, trad. it. *Teoria dei diritti fondamentali*, Bologna, 2012.

²² Sul punto cfr., volendo, M. FRANCAVIGLIA, *Servizi pubblici, diritti fondamentali degli utenti, principio di eguaglianza*, *SEP*, appunti per un percorso di diritto costituzionale, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna on-line*, fasc. 2/2019, 73 ss.

²³ Sulla risorsa idrica quale bene pubblico ad appartenenza collettiva, da utilizzare secondo canoni di razionalità e sostenibilità anche a favore delle future generazioni, v. S. STAIANO, *Note sul diritto fondamentale all’acqua. Proprietà del bene, gestione del servizio, ideologie della privatizzazione*, in *federalismi.it*, 9 marzo 2011; C. IANNELLO, *Il diritto all’acqua. Proprietà collettiva e Costituzione*, Napoli, 2013, 60; nonché, se si vuole, v. R. MICCÙ-M. FRANCAVIGLIA, *Le forme giuridiche dell’acqua. Le dimensioni costituzionali*, *SEP*, di uno strumento di coesione sociale e territoriale, Torino, 2019, 34 ss; nella giurisprudenza il collegamento tra la risorsa idrica e le future generazioni è stata colta, sebbene incidentalmente, da Corte cost., sent. n. 259/1996, nonché cfr. Cass. 16 febbraio 2011, n. 3813.

Al riguardo, in disparte i diversi documenti dell'Unione riguardanti le strategie a medio e lungo termine per l'implementazione della sostenibilità nelle sue politiche, appare necessario richiamare quegli articoli dei Trattati istitutivi che oggi fanno espresso riferimento al principio in esame, onde avere il quadro giuridico all'interno del quale esso si muove.

In primo luogo, occorre richiamare l'art. 3 TUE, ai sensi del quale, l'Unione *“si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente”*; e l'art. 5 TUE, ai sensi del quale l'Unione, nelle relazioni con il resto del mondo, *“contribuisce alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile della Terra”*.

Da queste disposizioni, infatti, emerge la centralità della sostenibilità rispetto all'azione europea: essa, quale carattere indefettibile dello sviluppo perseguito dall'Unione, viene intesa come sinonimo in grado di compendiare e assorbire al suo interno tutti i macro-obiettivi di una crescita equilibrata, della stabilità dei prezzi, dell'economia sociale di mercato, del progresso sociale e della tutela ambientale. I testi, peraltro, rivelano come l'accezione di sostenibilità sia ampia, non limitandosi alle note questioni ambientali, ma proiettandosi anche sui temi economici e sociali.

La sostenibilità viene, poi, invocata in relazione all'ambiente dall'art. 11 TFUE, ai sensi del quale *“le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile”*.

Una disposizione, si noti incidentalmente, di cui oggi è possibile vedere gli sviluppi e il recepimento a livello nazionale con il c.d. *green public procurement*: in questo caso, secondo quanto ricostruito nel paragrafo precedente, la sostenibilità è divenuto un principio caratterizzante l'organizzazione e il *modus agendi* della pubblica amministrazione nel settore degli acquisti pubblici – tramite l'obbligo di rispettare nei documenti di gara i cc.dd. criteri ambientali minimi stabiliti da apposito decreto ministeriale²⁴ –, con la finalità di tutelare l'ambiente a beneficio anche delle generazioni future.

Merita, poi, richiamare l'art. 140, TFUE che menziona *“la sostenibilità della situazione della finanza pubblica”* tra i criteri in ordine ai quali *“la Commissione e la Banca centrale europea riferiscono al Consiglio sui progressi compiuti dagli Stati membri con deroga nell'adempimento degli obblighi relativi alla realizzazione dell'Unione economica e monetaria”*. Tale previsione conferma l'estensione della sostenibilità anche all'ambito economico, come

²⁴ Cfr. art. 34, D.Lgs n. 50 del 18 aprile 2016, ai sensi del quale *“Le stazioni appaltanti contribuiscono al conseguimento degli obiettivi ambientali previsti dal Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione attraverso l'inserimento, nella documentazione progettuale e di gara, almeno delle specifiche tecniche e delle clausole contrattuali contenute nei criteri ambientali minimi adottati con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare”*. Detti criteri ambientali minimi (c.d. CAM) sono oggi previsti dal Decreto del Ministro dell'Ambiente dell'11 aprile 2008 (recante Approvazione del Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione), così come modificato dal Decreto del Ministro dell'Ambiente del 10 aprile 2013.

peraltro successivamente confermato anche dai diversi pacchetti normativi che oggi regolano la *governance* economica europea.

Infine, occorre richiamare la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, ove la sostenibilità viene richiamata rispettivamente, nel preambolo (l'Unione “*si sforza di promuovere uno sviluppo equilibrato e sostenibile*”) e all'art. 37, ai sensi del quale “*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*”. Tale ultima disposizione appare, invero, particolarmente significativa laddove riconosce espressamente la sostenibilità come principio giuridico.

Rispetto a siffatto quadro giuridico (peraltro limitato ai soli plessi normativi istitutivi dell'Unione europea e alla Carta di Nizza), non è un caso che il principio di sostenibilità, da un lato sia stato posto alla base di numerosi interventi normativi europei (specie in materia di tutela ambientale), mentre dall'altro non sia stato oggetto di esplicita esegesi da parte della Corte di Giustizia.

Tuttavia è bene registrare che non sono mancati degli stimoli puntuali da parte dei giudizi nazionali affinché la Corte europea si pronunciasse sull'esatta portata normativa del principio in questione; tentativi, è bene precisare, ad oggi non andati perfettamente a segno, ma che lasciano intendere, per quanto in modo implicito, la posizione della Corte europea sul punto.

Al riguardo, merita sicuramente richiamare la sentenza della Corte di Giustizia C-43/10 dell'11 Settembre 2012: in quel caso, il Consiglio di Stato greco aveva posto una serie di questioni pregiudiziali in ordine alla compatibilità con il diritto europeo di una legge²⁵ con la quale, a valle di un lungo e complesso contenzioso amministrativo, veniva autorizzata la deviazione del corso superiore delle acque del fiume Acheloo verso la Tessaglia, per soddisfare i bisogni di irrigazione, energia elettrica e approvvigionamento idrico di quella regione; in particolare, tra i diversi quesiti, il giudice greco chiedeva alla Corte “*se, ai sensi degli articoli 3, 4 e 6 della direttiva 92/43/CEE, interpretati alla luce del principio di sviluppo sostenibile, quale sancito all'articolo 6 CE, le autorità nazionali competenti possano rilasciare un'autorizzazione per la realizzazione, all'interno di un sito Natura 2000, di un progetto di deviazione di acque non direttamente connesso o necessario alla tutela della coerenza di tale sito, qualora dall'[a VLA] del progetto di cui trattasi risulti che questo avrà come conseguenza la trasformazione di un ecosistema fluviale naturale in un ecosistema fluviale e lacustre antropizzato*”.

Alla richiesta di fornire la propria interpretazione del principio di sostenibilità, la Corte di giustizia replica però indirettamente, rinviando al diritto normativo primario dell'Unione (in quel caso alla Direttiva *Habitat* n. 92/43): il progetto di trasformazione di un ecosistema fluviale naturale in un ecosistema fluviale e lacustre antropizzato, ancorché idoneo a pregiudicare l'integrità di siti facenti parte della rete Natura

²⁵ Si trattava della legge n. 3481/2006 (FEK A' 162/2.8.2006).

2000, è compatibile con la direttiva n. 92/43 – e segnatamente con l’articolo 6, paragrafo 4, primo comma, della stessa – “interpretata alla luce dell’obiettivo dello sviluppo sostenibile, quale sancito all’articolo 6 CE [...] purché siano soddisfatte le condizioni enunciate nella citata disposizione di tale direttiva”.

Per quanto di interesse in questa sede, la motivazione appare estremamente significativa poiché, da un lato, richiama un’interpretazione della sostenibilità mai esplicitata nel testo della sentenza, mentre dall’altro fa coincidere tale concetto con le stesse condizioni dettate dall’articolo 6, paragrafo 4, della direttiva 92/43²⁶, rivelano così una certa ritrosia della Corte rispetto al chiarimento della portata del principio in esame.

Unico inciso della sentenza che lascia trasparire qualcosa di più si rinviene al punto n. 137, laddove la Corte si preoccupa di precisare che l’obiettivo della biodiversità di cui alla direttiva n. 92/43, funzionale al concetto di sviluppo sostenibile, deve comunque tener conto “delle esigenze economiche, sociali, culturali e regionali”, e “può, in alcuni casi, richiedere il mantenimento e persino la promozione di attività umane”; il che conferma una concezione ‘ampia’ – e non solo rivolta alla tutela ambientale – del principio di sostenibilità.

Al riguardo è stato correttamente notato che, in tema di sostenibilità, “i Trattati intendono implicitamente rimettere la sua corretta interpretazione – e quindi applicazione giuridico-politica – direttamente alle istituzioni europee attraverso l’attività legislativa e amministrativa degli organi in questione”²⁷; si potrebbe aggiungere che tale ‘silenzio’ potrebbe spiegarsi anche con la fisionomia – più sopra illustrata – del principio in parola, tuttavia v’è da evidenziare come tale reticenza finisca per eludere una delle competenze fondamentali della Corte di Giustizia – quella di pronunciarsi, in via pregiudiziale, sull’interpretazione dei Trattati – funzionale a garantire quel processo di armonizzazione delle politiche legislative nazionali, a sua volta alla base dell’integrazione europea.

5. Il recepimento nell’ordinamento costituzionale italiano del principio di sostenibilità e la sua elaborazione da parte della Corte costituzionale.

Atteso il quadro normativo più sopra illustrato, non stupisce che in Italia il principio della sostenibilità (e di un generale principio di responsabilità intergenerazionale) abbia da tempo trovato spazio sia nel

²⁶ L’art. 6, par. 4, della direttiva n. 92/43 stabilisce che, qualora, nonostante conclusioni negative della valutazione dell’incidenza effettuata in conformità al paragrafo 3, prima frase, del medesimo articolo, un piano o un progetto debba essere realizzato per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale o economica, e qualora non esistano soluzioni alternative, lo Stato membro adotta ogni misura compensativa necessaria per garantire che la coerenza globale di Natura 2000 sia tutelata.

²⁷ Così F. GAUDIOSI, *L’applicazione del principio di sviluppo sostenibile attraverso la giurisprudenza dell’Unione Europea: il caso del fiume Acheelos*, in *Opinio Juris. Law and Politics Review*, del 1° Aprile 2020; nonché v. in merito L. KRAMER, *EU Environmental Law*, Sweet & Maxwell, 7th edition (2012), p. 9 ss.

dibattito pubblico²⁸, sia in quello propriamente giuridico, ove si è cercato di verificarne l'esistenza e la compatibilità con l'ordinamento costituzionale italiano.

L'emersione nel tessuto normativo costituzionale della sostenibilità è, però, ancora incerta e prevalentemente legata all'ambito economico-finanziario²⁹.

Com'è noto, infatti, gli art. 81, co. 6, e 97 co. 1, come riformati dalla l. cost. n. 1/2012, fanno oggi espresso riferimento alla 'sostenibilità del debito pubblico', immettendo secondo alcuni *“nel diritto costituzionale una nuova dimensione, quella intergenerazionale, di cui le future scelte di bilancio dovranno adeguatamente tener conto”*³⁰.

A ben vedere, l'introduzione in costituzione del principio della sostenibilità del debito pubblico rappresenta il punto di approdo di un lungo e accidentato percorso verso un coordinamento sempre più stretto delle politiche di bilancio degli Stati aderenti all'Unione europea – e, in particolare, all'Unione economica e monetaria (UEM)³¹ –, rispetto al quale la riduzione delle esternalità negative scaturenti dalle decisioni di spesa a discapito delle future generazioni costituisce solo un corollario (frutto, sembrerebbe, di una felice eterogenesi dei fini).

Si tratta, quindi, di un processo ancora in fieri, per lo più affidato all'interpretazione delle disposizioni costituzionali vigenti nonché ai concreti svolgimenti dell'integrazione europea, al termine del quale è verosimile attendersi un'evoluzione dell'attuale panorama costituzionale italiano.

Tuttavia, un esame della più recente giurisprudenza costituzionale sembra già confermare che l'impatto della revisione costituzionale del 2012, e in particolare dell'introduzione in costituzione dei principi del (tendenziale) equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito pubblico, non si arresti al solo ambito economico-finanziario, ma sia in grado di riverberarsi in modo sistemico anche su altri settori dell'ordinamento e nella direzione di un'implementazione della solidarietà intergenerazionale³².

Con riferimento all'equilibrio di bilancio, la Corte ha infatti posto in luce *“la forza espansiva dell'art. 81, quarto [oggi terzo] comma, Cost., presidio degli equilibri di finanza pubblica”*, che *“si sostanzia in una vera e propria*

²⁸ Cfr. sul tema E. GIOVANNINI, *L'utopia sostenibile*, Roma-Bari, 2018.

²⁹ Cfr. D. PORENA, *Il principio della sostenibilità*, op. cit., 197 ss.

³⁰ Così R. BIFULCO, *Jefferson, Madison e il momento costituzionale dell'unione. a proposito della riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio*, in *Rivista AIC*, fasc. 2/2012, 2.

³¹ Sulla capacità dei vincoli di bilancio europei di rappresentare una importante 'sponda' alle difficili politiche interne di risanamento dei conti pubblici, *“anche nella prospettiva della tutela delle generazioni future”*, cfr. già prima della riforma dell'art. 81 cost., G. RIVOSECCHI, *La garanzia costituzionale della copertura finanziaria come vincolo intertemporale alla spesa pubblica nella (limitata) prospettiva della tutela delle generazioni future*, in R. BIFULCO-A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008, 491, nonché, cfr. C. PINELLI, *Diritti costituzionali condizionali, argomento delle risorse disponibili, principio di equilibrio finanziario*, in A. RUGGERI (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Torino, 1994, 550 ss.

³² Al riguardo cfr. N. LUPO, *Costituzione europea, pareggio di bilancio ed equità tra le generazioni. Notazioni sparse*, in www.amministrazioneincammino.it, 25.10.2011, 6; nonché A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e stato costituzionale*, in *Rivista AIC*, 1, 2014, 12 ss; A. D'ALOIA, voce *Generazioni future (diritto costituzionale)*, in *Enc. Dir., Agg.*, Milano, 2016, 361 ss.

clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile” (Corte cost., sent. n. 184/2016; nonché sent. n. 192/2012).

Mentre con riguardo alla sostenibilità del debito pubblico, la giurisprudenza costituzionale più recente ha intravisto una importante connessione tra l’equità intergenerazionale e altri principi di pregio costituzionale quali *“la certezza del diritto e la veridicità dei conti, nonché il principio di chiarezza e univocità delle risultanze di amministrazione”* (Corte cost., sent. 18/2019, nonché v. Id., sentt. nn. 61/2018 e 274/2017)³³.

Senza dimenticare, peraltro, che sia la Corte che la dottrina hanno tratto dalla sostenibilità dei conti pubblici importanti ricadute anche sul principio di responsabilità nell’esercizio della rappresentanza democratica, nell’ambito del quale la rendicontazione è *“presupposto fondamentale del circuito democratico rappresentativo”*; più precisamente, secondo la Corte *“il carattere funzionale del bilancio preventivo e di quello successivo, alla cui mancata approvazione, non a caso, l’ordinamento collega il venir meno del consenso della rappresentanza democratica, [risiede essenzialmente nell’assicurare] ai membri della collettività la cognizione delle modalità [di impiego delle risorse e i risultati conseguiti da chi è titolare del mandato elettorale]”* (Corte cost., sent. n. 18/2019³⁴, nonché cfr. Id. sentt. nn. 49/2018, 228/2017 e 184/2016³⁵).

Anche sotto il diverso (ma connesso profilo) del rilievo costituzionale delle ‘future generazioni’, si registra una netta inversione di tendenza proprio a seguito della revisione costituzionale del 2012: si pensi, ad esempio, alla sentenza n. 88 del 2014, nell’ambito della quale la Corte, ragionando sui principi costituzionali sottesi alla riforma dell’art. 81, cost., ha chiarito che il principio della sostenibilità del debito pubblico implichi *“una responsabilità che, in attuazione di quelli fondanti di solidarietà e di eguaglianza, non è solo delle istituzioni ma anche di ciascun cittadino nei confronti degli altri, ivi compresi quelli delle generazioni future”*.

³³ Cfr. Corte cost., sent. n. 61/2018, nella quale viene chiarito che *“il bilancio – nella nuova veste sostanziale – è destinato a rappresentare il principale strumento di decisione sulla allocazione delle risorse, nonché il principale riferimento della verifica dei risultati delle politiche pubbliche”*.

³⁴ Cfr. A. SAITTA, *Dal bilancio quale “bene pubblico” alla “responsabilità costituzionale democratica” e “intergenerazionale”*, in *Giur. cost.*, 2019, 216 ss; sulla connessione del principio in parola a quello democratico v. R. BIFULCO, *Jefferson, Madison e il momento costituzionale dell’unione*, op. cit., 6; v. poi C. PINELLI, *Sui livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, comma 2, lett. m), Cost.*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 887.

³⁵ Sulla connessione tra gestione contabile armonizzata e *accountability* democratica cfr. in particolare Corte cost., sent. n. 184/2016, nella quale la Corte chiarisce che *“la peculiarità del sistema contabile regionale mantiene, entro i limiti precedentemente precisati, la sua ragion d’essere in relazione alla finalità di rappresentare le qualità e le quantità di relazione tra le risorse disponibili e gli obiettivi in concreto programmati al fine di delineare un quadro omogeneo, puntuale, completo e trasparente della complessa interdipendenza tra i fattori economici e quelli socio-politici connaturati e conseguenti alle scelte effettuate in sede locale. Una tipizzazione della struttura del bilancio regionale, che sia conciliabile e rispettosa dei limiti esterni e non sia in contrasto con gli standard provenienti dall’armonizzazione, dal coordinamento, dal rispetto dei vincoli europei e degli equilibri di bilancio è funzionale dunque alla valorizzazione della democrazia rappresentativa, nell’ambito della quale deve essere assicurata ai membri della collettività la cognizione delle modalità con le quali le risorse vengono prelevate, chieste in prestito, destinate, autorizzate in bilancio ed infine spese”*; in dottrina v. anche A. CAROSI, *Il principio di trasparenza nei conti pubblici*, in *Rivista AIC* fasc. n. 3/2018.

Per avere un quadro complessivo del grado di elaborazione del principio di sostenibilità da parte della Corte, appare poi utile soffermarsi su alcune, recenti giurisprudenze settoriali della Corte costituzionale che rivelano una più generale tendenza a riconoscere (anche solo implicitamente) il carattere intergenerazionale della sostenibilità di cui al novellato art. 81, cost., e la sua stretta connessione con i principi di eguaglianza e di solidarietà.

In particolare, merita sicuramente attenzione la recente giurisprudenza costituzionale in materia pensionistica, specie quella riguardante lo scrutinio di leggi che dispongono un contenimento o una riduzione dei trattamenti previdenziali³⁶.

Sul punto, si osserva infatti come la necessità di tutelare la sostenibilità del sistema previdenziale rientri ormai in modo esplicito e sistematico nel bilanciamento operato dalla Corte con la tutela dell'adeguatezza dei trattamenti pensionistici, influenzando così sulla stessa portata dei principi di ragionevolezza e solidarietà: *“Il legislatore ben può disincentivare i pensionamenti anticipati [...] e, in pari tempo, promuovere la prosecuzione dell'attività lavorativa mediante adeguati incentivi a chi rimanga in servizio e continui a mettere a frutto la professionalità acquisita [...]. Tali scelte discrezionali sono chiamate a contemperare la salvaguardia della sostenibilità del sistema previdenziale con i principi di eguaglianza e ragionevolezza [...] e con la tutela della proporzionalità e dell'adeguatezza dei trattamenti pensionistici”* (così Corte cost., sent. n. 104/2018)³⁷.

Non mancano, poi, nell'ambito di questo filone giurisprudenziale dei riferimenti espressi a un concetto di solidarietà intergenerazionale, strettamente connesso al principio di sostenibilità; ci si riferisce in particolare al contenzioso costituzionale sorto su quelle disposizioni di legge che, nell'ultimo decennio, hanno previsto varie tipologie di 'contributi di solidarietà' a carico dei titolari di trattamenti pensionistici di importo elevato: in quei casi, la Corte ha escluso l'illegittimità di siffatti interventi, non solo perché –

³⁶ Sul tema cfr. G. ARCONZO, *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale. Al crocevia tra gli art. 38, 81 e 97 Cost.*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, fasc. 3/2018, 632.

³⁷ In quel caso, la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 299, della legge n. 208/2015, impugnato, in riferimento agli artt. 2, 3, 36 e 38 Cost., nella parte in cui, per le pensioni anticipate decorrenti negli anni 2012, 2013 e 2014 e corrisposte a lavoratori che abbiano raggiunto la prevista anzianità contributiva entro il 31 dicembre 2017, limitava l'esenzione dalla riduzione delle anzianità contributive maturate in data anteriore al 1° gennaio 2012 ai soli ratei di pensione corrisposti dal 1° gennaio 2016 e non include anche i ratei corrisposti dal 2012 al 2015. In questa decisione il principio di sostenibilità entra esplicitamente nel ragionamento della Corte e viene, conseguentemente, inserito nel bilanciamento con gli altri principi di eguaglianza e di solidarietà, potendosi così apprezzare un netto cambio di passo rispetto a pronunce relative al medesimo filone e di poco precedenti, ove vengono presi in considerazione solo gli ultimi due principi richiamati; al riguardo, cfr. per esempio la Corte cost., sent. n. 262/2012, in tema di liquidazione delle pensioni di anzianità maturate in Svizzera, nella quale si afferma che un sistema previdenziale tendente a garantire la corrispondenza tra le risorse disponibili e le prestazioni erogate, *“assicura la razionalità complessiva del sistema stesso, impedendo alterazioni della disponibilità economica a svantaggio di alcuni contribuenti ed a vantaggio di altri, e così garantendo il rispetto dei principi di uguaglianza e di solidarietà, che, per il loro carattere fondante, occupano una posizione privilegiata nel bilanciamento con gli altri valori costituzionali”*; cfr. poi il commento di F. BILANCIA, *Leggi retroattive ed interferenza nei processi in corso: la difficile sintesi di un confronto dialogico tra Corte costituzionale e Corte europea fondato sulla complessità del sistema dei reciproci rapporti*, in *Giur. Cost.*, 2012, 4235.

in quanto contingenti, straordinari e temporalmente circoscritti – concorrono a finanziare il sistema previdenziale nel contesto di una sua grave crisi, ma perché operano all'interno di quest'ultimo *“come misura di solidarietà forte, mirata a puntellare il sistema pensionistico, e di sostegno ai più deboli, anche in un'ottica di mutualità intergenerazionale”* (così Corte cost., sent. n. 173/2016)³⁸.

La sostenibilità nella sua declinazione intergenerazionale è, poi, emersa anche in altro importante filone giurisprudenziale della Corte: il riparto delle competenze legislative fra Stato e regioni in materia di armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali e di coordinamento della finanza pubblica³⁹. In esso, la Corte, pur riconoscendo *“la discrezionalità del legislatore nello scegliere i criteri e le modalità per porre riparo a situazioni di emergenza finanziaria come quelle afferenti ai disavanzi sommersi”*, non ha mancato di sottolineare in modo sistematico *“la problematicità di soluzioni normative che prescrivono il riassorbimento dei disavanzi in archi temporali lunghi e differenziati, ben oltre il ciclo di bilancio ordinario, con possibili ricadute negative anche in termini di equità intergenerazionale”* (così Corte cost., sent. 6/2017, nonché cfr. Id. sent. n. 107/2016).

Sulla scia di questa giurisprudenza, e in termini ancor più espliciti, la Corte ha di recente precisato che la tendenza di alcuni enti pubblici a *“perpetuare il deficit strutturale nel tempo, attraverso uno stillicidio normativo di rinvii, finisce per paralizzare qualsiasi ragionevole progetto di risanamento, in tal modo entrando in collisione sia con il principio di equità intragenerazionale che intergenerazionale”* (così Corte cost. sent. n. 18/2019⁴⁰, nonché cfr. di recente Id. sent. n. 2/2020), così confermando quella duplice dimensione temporale del principio in esame cui si è fatto cenno più sopra.

Infine, alcuni spunti possono essere rinvenuti, per quanto riguarda invece il profilo ambientale della sostenibilità, nella sentenza della Corte n. 229/2017, nella quale la disciplina statale (anche di dettaglio) in materia di tutela delle acque è stata ascritta all'area delle riforme economico-sociali, *in quanto* strettamente connessa *“all'obiettivo di assicurarne un uso sostenibile, equilibrato, equo ed integrato, ai fini della più generale tutela dell'ambiente e degli ecosistemi ad essa correlati”*⁴¹; nonché, con riferimento al delicato incrocio tra tutela delle

³⁸ In questo filone, si rinvengono, poi, decisioni della Corte dove il principio di sostenibilità in senso intergenerazionale non è direttamente evocato, ma sicuramente implicito nel ragionamento della Corte; v. al riguardo, Corte cost., sent. n. 70/2015 e per essa cfr. il commento di A. STERPA, *Una lettura intergenerazionale della sent. n. 70 del 2015*, in *federalismi.it*, 20 maggio 2015; nonché le sentt. nn. 124 e 250 del 2017, 241 del 2016.

³⁹ Sul tema v. G. RIVOSECCHI, *L'armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali: orientamenti e prospettive alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in *federalismi.it*, 17/2016:¹¹_{SEP}

⁴⁰ Particolarmente chiaro il seguente passaggio della sentenza citata nel testo ove si legge *“L'equità intergenerazionale comporta, altresì, la necessità di non gravare in modo sproporzionato sulle opportunità di crescita delle generazioni future, garantendo loro risorse sufficienti per un equilibrato sviluppo”*.

⁴¹ In quel caso la Corte aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 19 della legge della Regione siciliana 29 settembre 2016, n. 20, in materia di denuncia dei pozzi, giacché *“il corretto e razionale uso dell'acqua risponde [...] a un interesse unitario che esige un'attuazione uniforme su tutto il territorio nazionale e non tollera discipline differenziate nelle sue diverse parti”*; cfr. in dottrina il commento di E. GIANFRANCESCO, *Corsi e ricorsi storici nella giurisprudenza costituzionale in tema di norme fondamentali di riforma economico-sociale*, in *Giur. cost.*, fasc. 6/2017, 3051 e ss; sulle *“aspettative e dei diritti delle generazioni future a fruire di un integro patrimonio ambientale”*, e in particolare del patrimonio idrico, v. anche Corte cost. sentt. nn. 246 del 2009, 29 del 2010 e 67 del 2013.

generazioni future e garanzia del legittimo affidamento (sempre in ambito previdenziale), merita richiamare le recenti sentenze nn. 108 e 240 del 2019 nelle quali la Corte scruta la ragionevolezza di alcune disposizioni volte a ridurre dei trattamenti previdenziali di singolare favore; in quei giudizi, infatti, la Corte ha escluso, anche alla luce del principio di sostenibilità del debito pubblico, sia la fondatezza delle questioni sollevate che l'eccezionale lesione del legittimo affidamento dei soggetti beneficiari del trattamento⁴².

Dall'esame di questa giurisprudenza si può, quindi, ricavare l'emersione di un principio di sostenibilità, sia sul versante dell'impatto economico-finanziario delle decisioni di spesa, che su quelli relativi alla tutela previdenziale e ambientale.

È certamente vero che, finora, *“la responsabilità intergenerazionale non pare [...] aver mai costituito l'argomento decisivo utilizzato dalla Corte per definire i vincoli all'azione legislativa”*⁴³, ma ciò non può essere argomento per negare un crescente rilievo nella giurisprudenza costituzionale del (diverso) principio di sostenibilità che, come si è visto più sopra, non si sviluppa solo in senso intergenerazionale, ma anche intragenerazionale. Invero, detto principio ha dimostrato – a seconda del filone giurisprudenziale esaminato – una differente 'efficienza causale' rispetto al dispositivo adottato dalla Corte: con riferimento al tema del contenimento di trattamenti pensionistici, esso finora è stato solamente tenuto in considerazione all'interno del bilanciamento con altri principi e diritti costituzionali, e diversamente non poteva essere, attesa la concreta fisionomia del principio di cui si è detto più sopra, il cui invero ricade pressoché in modo esclusivo sui poteri pubblici di natura politica (e non giurisdizionale)⁴⁴.

Con riferimento, invece, alla materia del coordinamento della finanza pubblica, si può osservare come il principio in parola (anche in chiave intergenerazionale) divenga un perno centrale del ragionamento della Corte – ancorché 'mediato' dalle speciali discipline di legge in materia di finanza pubblica che ormai si interpongono tra l'art. 81 cost. e le norme indubiate –, la quale si guarda bene, però, dal costruirvi sopra soggettività o situazioni giuridiche soggettive inedite e problematiche (e.g. i cc.dd. diritti delle future generazioni).

⁴² Per un'analisi delle due sentenze v. F.F. PAGANO, *L'abrogazione di norme previdenziali di favore tra recessività del legittimo affidamento ed equità intergenerazionale (nota a Corte cost. n. 240 del 2019)*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, fasc. 2/2020, 264ss.

⁴³ Così G. ARCONZO, *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali*, op. cit., 644.

⁴⁴ Su questa linea, in ordine al perimetro di conoscibilità di determinate questioni da parte della Corte in tema di diritti sociali, cfr. le considerazioni di G. SILVESTRI, *Considerazioni sul valore costituzionale della dignità della persona*, Intervento al Convegno trilaterale delle Corti costituzionali italiana, portoghese e spagnola, tenutosi a Roma il 1° ottobre 2007, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

6. Conclusioni: la sostenibilità come elemento dell'integrazione europea al tempo del COVID-19.

Da quanto sin qui ripercorso, è possibile ricavare alcune, prime conclusioni sulla 'fase discendente' del principio di sostenibilità dall'ordinamento europeo a quello italiano.

Che le scelte del legislatore italiano dovranno conformarsi sempre di più a siffatto principio è difficile negarlo; che esso possa rappresentare esclusivo e autonomo parametro di legittimità costituzionale della legge è, però, ancora presto per dirlo. Così come non sembra ancora possibile formulare conclusioni univoche in ordine alla capacità ordinante di tale principio sul piano politico-legislativo.

Ciò che sembra potersi affermare è che nel contesto costituzionale italiano, quello della sostenibilità rappresenti, a ben vedere, un 'meta-principio', ovvero un principio di dinamica dell'azione dei pubblici poteri (specie quelli di natura politica), suscettibile di informare tutti gli altri principi costituzionali, esattamente come gli altri due assi portanti della struttura assiologica della nostra costituzione, ai quali il medesimo appare strettamente legato: la solidarietà⁴⁵ e l'eguaglianza⁴⁶.

In questo senso, mentre le teorie giuridiche dell'egualitarismo hanno tentato, altrove, di attribuire al principio di eguaglianza una dimensione intergenerazionale, in Italia si assiste a un rovesciamento del discorso, giacché la dottrina e la stessa giurisprudenza costituzionale sembrano voler caricare il principio di sostenibilità di contenuti egualitari, avvicinandolo così a quello della ragionevolezza.

Alla luce di ciò, sarebbe quindi del tutto coerente e plausibile che tali acquisizioni della giurisprudenza e della dottrina in ordine alla sostenibilità venissero nel prossimo futuro estese anche ad ulteriori settori dell'ordinamento, in modo che l'intero plesso statale si informi ad esso.

Del resto, non è peregrino affermare che il principio di sostenibilità, quale carattere generale dello sviluppo economico e sociale, rappresenti uno dei viatici sui quali si muovono i più generali processi di integrazione europea nonché di promozione della coesione sociale e territoriale, da intendersi come processo non solo di armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri, ma di concreto ampliamento degli spazi di tutela sociale degli individui.

Volgendo lo sguardo, invece, al momento attuale, la crisi (sanitaria, economica e sociale) innescata dall'epidemia da COVID-19 ci ricorda, in modo drammatico, come in determinati frangenti la stessa esistenza del *domani* di intere collettività possa essere messa in dubbio, ovvero dipenda dalla qualità delle decisioni prese oggi. Il che, a prima vista, sembrerebbe far perdere quota al concetto di sostenibilità, specie nei suoi risvolti di tutela delle generazioni future: al contrario, proprio in questi frangenti, non si

⁴⁵ Cfr. S. GALEOTTI, *Il valore della solidarietà*, in *Dir. soc.*, 1996, 1 ss.

⁴⁶ Cfr. G. ARCONZO, *La sostenibilità delle prestazioni*, op. cit., 637.

deve perdere di vista l'altra faccia del principio in parola, la sua funzione di garanzia dei bisogni essenziali delle generazioni attuali e di tendenziale uguagliamento intragenerazionale.

In questo senso, e nel contesto di questa crisi senza precedenti, è fondamentale che la declinazione del principio di sostenibilità in Europa non si limiti a un dovere di precauzione o all'applicazione di un giusto risparmio delle risorse⁴⁷, ma consista anche nell'adozione – soprattutto a livello sovranazionale – di misure positive a sostegno dei bisogni essenziali delle generazioni attuali, giacché il mancato soddisfacimento di quest'ultimi – per paradossale che sia – appare in grado di determinare una quantità di esternalità negative anche in danno delle future generazioni⁴⁸.

Dette misure cui si fa riferimento, è appena il caso di precisarlo, non potranno consistere in sola spesa corrente (o di carattere esclusivamente assistenziale), ma in una serie di misure anticicliche, a carattere di investimento, funzionali al soddisfacimento indiretto dei predetti bisogni essenziali e alla promozione di percorsi di crescita ed emancipazione individuale, nonché alla protezione della sostenibilità delle stesse democrazie rappresentative nazionali⁴⁹.

Un accorgimento, quest'ultimo, tanto più opportuno e necessario proprio con riferimento al contesto sociale italiano, storicamente noto per la scarsa (se non assente) considerazione degli effetti finanziari intergenerazionali delle decisioni di spesa. Tale lacuna, oggi, rischierebbe di cristallizzare irrimediabilmente le polarizzazioni presenti nella società italiana: l'eventuale, futura riduzione delle risorse disponibili, per coprire spese infruttuose o senza costrutto di oggi, limiterebbe gli orizzonti di sviluppo e di inclusione delle generazioni future, portando così a una sclerotizzazione dei processi di emancipazione sociale disegnati in costituzione.

Il momento è, dunque, decisivo per le sorti sia dell'Europa, quale possibile, futura 'comunità di destino', che del principio di sostenibilità, quale strumento di sviluppo di autentiche politiche di crescita e di coesione europea; come è stato lucidamente osservato, *“il bisogno di «parler vrai», in un'epoca in cui parole come 'popolo' o 'solidarietà' suonano vuote sulla bocca dei dirigenti politici, vale a maggior ragione per l'Europa, dove uno stato di prolungata incertezza tradisce un gioco politico opaco e senza respiro”*⁵⁰.

⁴⁷ Cfr. D. PORENA, *Il principio della sostenibilità*, op. cit., 33 ss.

⁴⁸ Cfr. D. PORENA, *Il principio della sostenibilità*, op. cit., 38.

⁴⁹ Su quest'ultima, specifica funzione dell'integrazione sovranazionale rispetto alle democrazie nazionali – che ad oggi non sembra, però, ancora percorribile – v. le condivisibili considerazioni di F. SAITTO, *Per una critica della “Costituzione economica”*, op. cit., 415 ss.

⁵⁰ Così C. PINELLI, *Alla ricerca dell'autenticità perduta. Identità e differenze nei discorsi e nei progetti di Europa*, Napoli, 58, che richiama a sua volta P. ROSANVALLON, *Le bon gouvernement*, Paris, 2015, 327.