

**INCONTRO BILATERALE TRA LA CORTE COSTITUZIONALE ITALIANA E LA CORTE
COSTITUZIONALE DELLA LETTONIA**

ROMA, 6 MARZO 2026

Quarto tema – “Protection of Fundamental Rights of Future Generations”

Giudice Antonella Sciarrone Alibrandi

1. Il tema della tutela delle generazioni future affonda le proprie radici nell’aspirazione della Costituzione italiana a conservare la propria validità nei riguardi di diverse generazioni, tutte chiamate a fruire delle libertà e dei diritti in essa consacrati. La Carta, per sua intrinseca natura, non si esaurisce, infatti, nella regolazione dei rapporti tra contemporanei, ma si offre quale struttura normativa vocata alla durata, destinata a disciplinare una comunità politica che si sviluppa nel tempo.

Perciò, nonostante, sino a una recente riforma avvenuta nel 2022 (su cui ritornerò a breve), la nostra Costituzione non contenesse alcun espresso riferimento alle generazioni future, il suo intero impianto ha sempre mostrato una evidente tensione verso il futuro e una chiara istanza intergenerazionale.

Basti pensare all’art. 2 Cost., ove è espressa l’idea di un patto, fondato sul riconoscimento dei diritti inviolabili dell’uomo e sull’adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà, che, letto in chiave evolutiva, assume anche una dimensione intertemporale, imponendo di considerare le conseguenze delle scelte di oggi su soggetti futuri. Nell’ottica intergenerazionale, la connessione tra i principi di solidarietà e di uguaglianza presidiati dagli artt. 2 e 3 viene, quindi, a caricarsi di valenza anche temporale, in una prospettiva improntata ai profili di giustizia redistributiva delle limitate risorse a disposizione, tra generazioni presenti e future.

Analogamente, il nesso tra patrimonio storico e artistico e Nazione, di cui all'art. 9 Cost., richiama una responsabilità di custodia che va oltre il presente e implica la trasmissione alle generazioni successive di un patrimonio ricevuto in eredità.

Gli esempi potrebbero continuare a lungo.

Negli ultimi anni, tuttavia, anche nel nostro Paese (così come in molti altri ordinamenti) la questione intergenerazionale è cresciuta d'importanza, in ragione della progressiva presa di coscienza - dapprima in ambito scientifico e filosofico e, in seguito, anche giuridico - dell'esistenza di un nesso evidente tra talune condotte delle generazioni passate e presenti e conseguenze potenzialmente assai negative soprattutto per l'ambiente, ma, più in generale, per il benessere dell'umanità che verrà. Il decorso del tempo è venuto così a essere percepito come un concreto fattore di minaccia al godimento di "risorse" in senso lato per le generazioni a venire; e il futuro ha cessato di rappresentare un mero orizzonte eventuale per trasformarsi in una dimensione giuridicamente rilevante già nel presente.

Sulla base di questa consapevolezza, nel 2022, è stata emanata la legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, con la quale è stato modificato il testo degli artt. 9 e 41 della Costituzione, con l'obiettivo di attribuire alla tutela dell'ambiente un ruolo più preciso tra i principi fondamentali della Carta e tra i limiti che conformano l'attività economica.

Tra i contenuti di maggiore significato di questa riforma costituzionale c'è sicuramente la previsione che, nell'art. 9 Cost., dispone la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi «anche nell'interesse delle future generazioni».

L'espressione che si è scelto di utilizzare recepisce i termini di un intenso dibattito che da tempo coinvolge non solo i giuristi sui rischi connessi all'eccessivo sfruttamento delle risorse ambientali; dibattito che ha trovato, già nei decenni passati, un riconoscimento normativo non solo in dichiarazioni e trattati di diritto internazionale, ma anche nei testi costituzionali di alcuni paesi europei.

A proposito della riforma del 2022, va sottolineato che essa, modificando l'art. 9, è intervenuta sui principi fondamentali della nostra Carta, che vengono normalmente ritenuti immutabili.

Ciò è stato possibile perché essa costituisce una cosiddetta “riforma di bilancio”, ossia una riforma che non può dirsi profondamente innovativa in quanto essa ha, in larga misura, recepito e consolidato orientamenti interpretativi già maturati nella giurisprudenza costituzionale¹. La Corte, infatti, al fine di giustificare la tutela costituzionale dell'ambiente, aveva già valorizzato la dimensione intergenerazionale di alcune disposizioni della Carta fra cui l'art. 9 nella sua formulazione originaria.

Ricordo che la prima sentenza della Consulta in cui emerge un richiamo a tale formula risale addirittura al 1988 (sentenza n. 1002) e la Corte la ricava dalla Convenzione di Berna del 1979 sulla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa, sottolineando la necessità che la flora e la fauna costituiscano un patrimonio che va “trasmesso alle generazioni future”.

A partire allora, numerose sono state le pronunce della Corte che, in vario modo, hanno individuato nella tutela delle generazioni future la direttrice cui rapportare l'azione dei pubblici poteri in materia di tutela dell'ambiente.

Uno degli ambiti nei quali l'esigenza di tale tutela è emersa con evidenza via via crescente è quello del servizio idrico: e ciò anche per effetto della chiara volontà della Corte di valorizzare alcune disposizioni di legge ordinaria che, nel frattempo, avevano cominciato a fare ricorso alla formula poi recepita nell'art. 9 Cost. Con la sentenza n. 419/1996, ad esempio, è stata dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge 5 gennaio 1994, n. 36 (Disposizioni in materia di risorse idriche, c.d. legge Galli), in tema di regime pubblico delle acque, ritenendo non irragionevole la scelta operata dal legislatore ordinario al fine di salvaguardare uno dei valori fondamentali dell'uomo (e delle generazioni future), cioè

¹ In primo luogo, C. cost., sentenza n. 18 del 2019, ma anche C. cost., sentenza n. 115 del 2020.

l'integrità del patrimonio ambientale, nel quale devono essere inseriti gli usi delle risorse idriche².

Analogamente, con riguardo a una tematica ancor più strettamente collegata a finalità di diretta matrice ambientale, quella degli incentivi alle energie rinnovabili, la Corte nel 2020 aveva chiarito (in questo caso in assenza di un esplicito riferimento alle future generazioni a livello di disciplina legislativa ordinaria) che un sistema di sostegno a tali fonti energetiche «è funzionale al raggiungimento di una pluralità di obiettivi che consentono di conseguire lo sviluppo sostenibile della società con un minore impiego di energia, così soddisfacendo le esigenze delle generazioni attuali senza compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future» (Corte cost., sent. n. 237/2020).

A fronte quindi dei frequenti riferimenti agli interessi delle future generazioni già presenti nella giurisprudenza della Corte anche prima del 2022, ben può dirsi che la riforma ha voluto esplicitare e formalizzare qualcosa che, a livello interpretativo, era già ricavabile dalla Costituzione.

In questa prospettiva, ci si è chiesti allora quale sia l'utilità dell'inserimento nella Carta del riferimento espresso agli interessi delle future generazioni. In proposito, l'opinione prevalente si esprime nel senso che non siano configurabili veri e propri diritti soggettivi delle generazioni future, ritenendo concettualmente problematica questa impostazione per via dell'assenza di soggetti attuali cui riferire la titolarità di tali diritti e rispetto ai quali ragionare in termini di rappresentanza. Apprezzabile è, quindi, la scelta di riferirsi a interessi costituzionalmente protetti o a un principio di equità intergenerazionale.

Si concorda, però, sul fatto che la nuova formulazione non solo ha il merito di precisare in termini più definiti i contenuti dell'ambiente come oggetto di tutela, ma anche di

² In questo modo, la sentenza si ricollegava espressamente all'art. 1, comma 2, della stessa legge Galli, secondo il quale – con una formulazione di evidente portata di principio – «[q]ualsiasi uso delle acque è effettuato salvaguardando le aspettative ed i diritti delle generazioni future a fruire di un integro patrimonio ambientale».

configurare l'interesse alla tutela ambientale come principio fondamentale a carattere oggettivo e affidato alle cure di apposite politiche pubbliche.

Negli anni successivi alla riforma, sul piano della giurisprudenza costituzionale, merita menzionare in particolare una pronuncia, la n. 105 del 2024, nella quale viene valorizzato il recente intervento di revisione, affermando che, alla luce delle “chiare indicazioni del legislatore costituzionale” e nel rispetto degli obblighi europei e dei vincoli internazionali (e il riferimento è anche alla CEDU e alla giurisprudenza della Corte EDU, in particolare, alla decisione della Grande Chambre del 9 aprile 2024, Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri v. Svizzera, che viene anche espressamente citata), la Corte sente di doverne tenere “puntualmente conto”.

Per comprendere la rilevanza di questa pronuncia, occorre spendere qualche parola in più per descrivere la vicenda che ne costituisce l'oggetto (il cd. caso Priolo). Come già in precedenza in altri casi (il caso ILVA), la Corte è stata chiamata a pronunciarsi sulla “sostenibilità costituzionale” – alla luce di numerosi interessi in gioco, e cioè vita e salute umana (artt. 2 e 32 Cost.); ambiente, biodiversità ed ecosistemi (art. 9); nonché dei limiti che si impongono, ai sensi dell'art. 41, secondo comma, Cost., nel testo riformato nel 2022, all'iniziativa economica privata, e quindi, accanto alla salute e all'ambiente, la sicurezza, la libertà e la dignità umana. – di una normativa che ha autorizzato la prosecuzione dell'attività di uno stabilimento industriale dichiarato di interesse strategico nazionale ma ritenuto particolarmente inquinante (e perciò sottoposto a sequestro giudiziario). Autorizzazione subordinata all'eventualità che siano state adottate dal Governo misure di bilanciamento tra le esigenze di continuità dell'attività produttiva e di salvaguardia dell'occupazione, da un lato, e la tutela della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute e dell'ambiente, dall'altro.

In questa sentenza, che propone un'interpretazione costituzionalmente orientata della legge oggetto del suo controllo, viene precisato che “la riforma del 2022 consacra direttamente nella Costituzione il mandato di tutela dell'ambiente, inteso come bene unitario”, chiarendo che “la prospettiva [...] oggi indicata dal legislatore costituzionale”

“non solo rinvia agli interessi dei singoli e della collettività nel momento presente, ma si estende anche agli interessi delle future generazioni, [...] nei cui confronti le generazioni attuali hanno un preciso dovere di preservare le condizioni perché esse pure possano godere di un patrimonio ambientale il più possibile integro”.

Nella medesima pronuncia, il riferimento alle future generazioni viene utilizzato anche con riferimento ai nuovi limiti alla libertà d’iniziativa economica. La Corte ritiene, infatti, che “la tutela dell’ambiente – nell’interesse dei singoli e della collettività nel momento presente, nonché di chi ancora non è nato – assurge ora a limite esplicito alla stessa libertà di iniziativa economica, il cui svolgimento non può “recare danno” al medesimo”.

È interessante notare, tuttavia, che, nonostante l’esplicito riferimento alla riforma costituzionale del 2022 e agli interessi delle “persone che saranno”, il percorso argomentativo della Corte resta solidamente incardinato nel consolidato binario relativo alla inammissibilità nel nostro ordinamento di valori e principi “tiranni”. Ciò significa che neppure i valori ambientali – per quanto importanti - possono godere di una tutela assoluta, gerarchicamente sovraordinata rispetto a qualsiasi altro interesse o principio, ma devono essere sempre bilanciati con altri valori o interessi, così legittimando soluzioni compromissorie, almeno a carattere transitorio.

2. Chiuso così il discorso legato alla tematica ambientale, va però aggiunto che il riferimento agli interessi delle future generazioni è da anni presente, nella giurisprudenza costituzionale, anche in un diverso ambito, molto sentito nel nostro Paese, ossia quello della tutela degli equilibri dei bilanci pubblici. In questo caso, i numerosi richiami a tali interessi da parte della Corte si spiegano alla luce di un’altra riforma costituzionale, intervenuta nel 2012, che, modificando fra l’altro l’art. 81 Cost., ha introdotto nella Carta il principio dell’equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito pubblico. Nonostante con questa riforma non sia stato inserito alcun riferimento esplicito nella Costituzione agli interessi delle generazioni future, la nuova

formulazione dell'art. 81, nel dare rilievo costituzionale all'equilibrio di bilancio e nell'imporre, quindi, limiti all'indebitamento degli enti locali e, più in generale, al debito pubblico, postula indiscutibilmente una proiezione delle dinamiche di spesa e di entrata sulle generazioni future.

Ed è significativo che tale connessione sia stata individuata dalla Corte costituzionale già poco dopo la riforma del 2012. Infatti, nella sentenza n. 88/2014 la Corte ha affermato con nitidezza, per la prima volta, “che l’attuazione dei nuovi principi, e in particolare di quello della sostenibilità del debito pubblico, implica la sussistenza di una responsabilità “non soltanto delle istituzioni ma anche di ciascun cittadino nei confronti [anche] delle generazioni future”.

Il profilo di maggior interesse della sentenza appena menzionata sta nell'aver stabilito un legame tra la nuova disciplina costituzionale sui bilanci pubblici e il suo carattere servente anche – se non soprattutto – gli interessi delle future generazioni. E questo nesso è qualificato, ancor più espressamente di quanto è avvenuto nella giurisprudenza in tema di diritto dell'ambiente, nei termini di una responsabilità nei confronti di queste ultime.

Una simile responsabilità, declinata nei termini di una doverosa presa in carico degli effetti che politiche disordinate di bilancio sono in grado di produrre sul peso futuro del debito e, quindi, sulla libertà delle scelte politiche disponibili per le generazioni future, è stata ripetutamente riaffermata dalla Corte costituzionale negli ultimi anni, ad esempio in relazione al delicato ma decisivo fronte della disciplina contabile delle procedure di ripiano dei debiti, soprattutto connessi al rientro da disavanzi eccessivi maturati dagli enti locali. In questo contesto, la Corte ha più volte censurato normative regionali che consentivano il riassorbimento dei disavanzi degli enti locali in archi temporali molto vasti (sentenze 107/2016; 6/2017). E ciò perché lunghissime dilazioni nel ripianamento del debito finiscono «per confliggere anche con elementari principi di equità intergenerazionale, atteso che sugli amministrati futuri verranno a gravare sia risalenti e importanti quote di deficit, sia la restituzione dei prestiti autorizzati nel corso

della procedura di rientro dalla norma impugnata. Ciò senza contare gli ulteriori disavanzi che potrebbero maturare negli esercizi intermedi, i quali sarebbero difficilmente separabili e imputabili ai sopravvenuti responsabili».

Viene pure messo in luce (sentenza 49/2018) che un legislatore non attento alle conseguenze delle proprie scelte sul medio-lungo periodo, rischia non solo di ipotecare i diritti delle future generazioni, ma anche di limitare in modo irreversibile lo spazio di scelta del decisore futuro, che non potrebbe modificare le scelte prese in passato a causa del venir meno delle risorse finanziarie.

Sempre nel contesto della finanza pubblica merita poi di essere menzionata un'altra pronuncia, la n. 18 del 2019, nella quale la lesione del principio contabile della copertura pluriennale assume rilievo anche rispetto al principio di responsabilità politica, che, per la Corte, grava sugli attuali rappresentanti anche nei confronti delle generazioni future. Responsabilità che si configura non solo in capo ai rappresentanti attuali verso i futuri rappresentati – che ereditano un debito senza poter esprimere un giudizio, in sede elettorale, nei confronti di chi lo ha contratto –, ma anche dei rappresentanti futuri che si presenteranno deresponsabilizzati dinnanzi agli elettori, non avendo potuto concorrere all'assunzione di scelte lontane nel tempo.

È forse in questa pronuncia che la Corte per la prima volta assume la tutela delle generazioni future quale vero e proprio principio su cui fondare la declaratoria di incostituzionalità, mentre in precedenza questo profilo era piuttosto trattato alla stregua di un mero argomento *ad adiuvandum*.

Inoltre, la Corte riconosce chiaramente che il principio del pareggio di bilancio non è uno strumento dettato per ragioni di carattere esclusivamente finanziario. È piuttosto il principio di solidarietà nei confronti delle generazioni future che consente di inquadrare il rigore finanziario in una diversa prospettiva, attribuendo all'equilibrio di bilancio il ruolo di presupposto indispensabile della possibilità di garantire anche in futuro i diritti sociali fondamentali.

3. Un ultimo fronte sul quale, analogamente a quanto avvenuto sul terreno degli strumenti di ripiano del debito, la Corte ha misurato la proiezione temporale delle esigenze di contenimento del debito in vista della salvaguardia delle future generazioni è quello pensionistico.

Del resto, all'art. 38 della nostra Carta, il diritto dei lavoratori a che siano previsti e assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di vecchiaia rientra nel novero dei diritti fondamentali e, come tale, manifesta una vocazione all'immutabilità nel tempo, spettando indistintamente anche alle generazioni future, al pari di quelle presenti.

Nel settore previdenziale, il tema delle future generazioni si colora nel senso del "patto intergenerazionale" e assume grande rilievo perché il *welfare* pensionistico italiano si fonda sul criterio cosiddetto "a ripartizione". Le pensioni attualmente erogate sono pagate, infatti, non con i contributi a suo tempo versati da ciascun odierno pensionato, ma con i contributi dei lavoratori oggi attivi, ai quali si aggiunge il contributo della collettività, ossia il periodico trasferimento dal bilancio dello Stato, che grava sulla fiscalità generale. È evidente che un tale criterio costituisce intrinseca espressione del legame di solidarietà tra generazioni diverse; molto di più di quello che accade nei sistemi pensionistici cosiddetti "a capitalizzazione", dove sono i contributi dello stesso lavoratore beneficiario, accantonati e investiti, a venire successivamente utilizzati per pagare la sua pensione.

Dunque, in Italia, le pensioni dei lavoratori attivi, per le quali oggi sono versati i contributi, saranno pagate dalle future generazioni, intesi come futuri lavoratori occupati.

La Corte con la sentenza n. 234 del 2020 descrive tale situazione come un "patto tra generazioni", quella dei lavoratori attivi e quella dei lavoratori pensionati, avente lo scopo di mantenere in equilibrio il sistema pensionistico, per assicurarne la sostenibilità nel tempo. Ed è proprio alla luce di tale scopo, in sé certamente positivo, che la Corte

ha talvolta vagliato la ragionevolezza di alcuni interventi legislativi in materia previdenziale, suscitando però un dibattito piuttosto acceso sul punto.

Da un lato, vi è chi afferma, infatti, che il legislatore deve costantemente assicurare la sostenibilità del sistema previdenziale, intervenendo quindi in senso restrittivo sui trattamenti pensionistici in erogazione (ad esempio, introducendo limitazioni al meccanismo delle rivalutazioni oppure prelievi e contributi “di solidarietà” sulle pensioni più elevate, le cd. “pensioni d’oro”), ove ciò risulti necessario a garanzia dei diritti delle generazioni future, che potrebbero essere compromessi dall’incontrollato indebitamento pubblico.

Dall’altro, vi è chi critica il bilanciamento dei diritti delle generazioni future con quelli della generazione presente, sostenendo che l’effetto di tale bilanciamento potrebbe in realtà condurre al mancato soddisfacimento sia dei bisogni della generazione presente, sia di quelli delle generazioni future. A ciò si aggiunge che solo in relazione alle generazioni presenti verrebbero in rilievo soggetti di diritto (che votano e manifestano la propria volontà e sono rappresentati dalle istituzioni), mentre chi non è ancora nato non sarebbe un vero e proprio soggetto giuridico, quanto piuttosto portatore di bisogni e interessi solo ipotetici.

In altri termini, c’è chi ritiene che il richiamo alla solidarietà intergenerazionale possa giustificare una riduzione delle attuali prestazioni, senza alcuna certezza circa l’effettiva utilità in vista dello scopo di garantire adeguatezza per le future generazioni.

È forse questa la ragione per la quale, almeno in materia previdenziale, la Corte ancora utilizza con prudenza la “solidarietà intergenerazionale” come argomento decisivo per vagliare la legittimità dell’azione legislativa.

Vero che, in alcuni casi, come quelli relativi ai c.d. prelievi temporanei di solidarietà sulle “pensioni d’oro”, ossia di più elevato importo, la Corte ha utilizzato espressamente il concetto di «mutualità intergenerazionale» per riconoscere legittimità (pur riducendone la durata originaria) alla scelta legislativa di imporre alle pensioni più alte contributi temporanei, al fine di finanziare misure – come il pensionamento

anticipato (c.d. “quota 100”) – volte a favorire il ricambio generazionale nel mercato del lavoro (sentenza n. 234 del 2020 e ordinanze n. 87 del 2023 e n. 172 del 2022),

Tuttavia, nella valutazione di ragionevolezza delle scelte legislative restrittive dei diritti dei pensionati delle odierne generazioni, la nozione appare più spesso relegata sullo sfondo, alla stregua di un argomento *ad adiuvandum*.

È prevedibile, tuttavia, che nella giurisprudenza costituzionale dei prossimi anni anche in materia pensionistica potrà registrarsi un’attenzione crescente rispetto alle esigenze di solidarietà e «mutualità intergenerazionale».

E ciò in considerazione della “forza trainante” dell’introduzione, nel 2022, dell’«interesse delle future generazioni», nel terzo comma dell’art. 9 Cost., come parametro costituzionale solo testualmente specificamente riferito alla tutela dell’ambiente, ma in realtà destinato a spiegare un’influenza più generale.

Come si è visto, tale modifica è infatti strettamente connessa con la novella dell’art. 81 Cost., operata nel 2012, che ha introdotto l’equilibrio di bilancio come vincolo generale per la finanza pubblica, di cui la spesa previdenziale costituisce appunto un aggregato molto rilevante.

Si tratta di allargare il valore della solidarietà, intesa come reciproca interdipendenza tra singoli e tra gruppi coesistenti, estendendola fino ad abbracciare con sguardo consapevole anche chi verrà dopo di noi e, dunque, garantendo la conservazione delle risorse necessarie per assicurare anche in loro favore la possibilità di attuare l’obiettivo di eguaglianza sostanziale affermato dall’art. 3, comma 2, della Costituzione.

Ovviamente, senza mai dimenticare che la stessa Costituzione, all’art. 38, affida allo Stato il compito inderogabile di liberare dal bisogno quanti già oggi non hanno i mezzi per provvedere dignitosamente alla loro esistenza.

4. In conclusione, due elementi sembrano meritevoli di considerazione.

Il primo è dato dal fatto che il principio di salvaguardia degli interessi delle generazioni future non potrà che essere valorizzato alla luce delle coordinate di fondo del complessivo testo costituzionale, con l'effetto che i necessari bilanciamenti richiesti dall'accordo intergenerazionale, soprattutto se riferiti alla distribuzione di risorse tra i diversi orizzonti temporali di aspettativa, non potranno che essere effettuati in accordo con le variabili di fondo del testo costituzionale e delle sue disposizioni di principio. Ciò significa, quanto meno, che se l'istanza intergenerazionale già presente in Costituzione tende a limitare scelte troppo calibrate sulla breve durata, o segnate dal breve termine dei cicli elettorali, è anche vero che, in nome delle generazioni future, non dovrebbero essere consentiti arretramenti nella tutela di quei diritti e prestazioni essenziali che richiedono un articolato e programmato intervento pubblico quale quello necessario per la salvaguardia dei diritti sociali.

Il secondo elemento che merita attenzione è collegato all'insistenza con cui la giurisprudenza costituzionale ha sinora riferito gli interessi delle future generazioni non tanto a specifiche situazioni giuridiche soggettive di cui queste ultime beneficiano (cosa che avrebbe richiesto anche di definire la loro soggettività giuridica), ma a un dovere di presa in carico posto in capo agli apparati pubblici, da far valere tutt'al più mediante l'esercizio dello strumento della responsabilità politica.

Dovere e responsabilità identificano una dimensione di svolgimento del principio che, seppure include al suo interno la dimensione dei diritti inviolabili, la trascende perché la solidarietà di cui all'art. 2 Cost. è il principio da cui davvero trae origine l'istanza intergenerazionale, il cui obiettivo non è e non può essere quello di separare e contrapporre gli interessi (o i diritti) delle diverse generazioni, ma di conseguire un ragionevole ed equilibrato contemperamento tra le aspettative di ogni generazione, così puntando alla piena realizzazione dei principi e dei valori costituzionali.