

IL PRINCIPIO DI SOSTENIBILITÀ: sua "Giuridicizzazione" e progressiva espansione nei sistemi giuridici contemporanei e nell'ordinamento costituzionale italiano*.

Daniele Porena

*Professore Associato di Istituzioni di Diritto pubblico
Università degli Studi di Perugia*

Abstract [It]: Il contributo si prefigge lo scopo di analizzare il principio di sostenibilità. Da enunciazione di tipo essenzialmente politico, il concetto di sostenibilità si è evoluto, nel tempo, fino a configurare autentico principio giuridico nel diritto internazionale e in quello interno di numerosi ordinamenti giuridici contemporanei. Il saggio si sofferma ad analizzare lo sviluppo del principio nell'ordinamento interno italiano e, particolarmente, il suo sviluppo a livello costituzionale.

Abstract [En]: The essay aims to analyze the principle of sustainability. From a political statement, the concept of sustainability has evolved, over the time, to an authentic legal principle in international law and in the internal law of numerous contemporary legal systems. The essay analyzes the development of the principle in the Italian internal system and, in particular, its development at the constitutional level.

SOMMARIO: **1.** Introduzione. Il principio dello sviluppo sostenibile nella teoria della Giustizia. **2.** Il diritto pubblico e le materie della sostenibilità.

* Contributo destinato alla pubblicazione nel volume a cura di Mauro Pennasilico dal titolo "La "sostenibilità" nell'esperienza giuridica contemporanea".

1. Introduzione. Il principio dello sviluppo sostenibile nella teoria della Giustizia.

Lo scopo del presente contributo è quello di svolgere alcune riflessioni sulla evoluzione del principio di sostenibilità in ambito costituzionalistico e, in generale, nelle discipline del diritto pubblico.

In particolare, l'obiettivo è quello di evidenziare come il predetto principio, in origine confinato in un'area essenzialmente pre-giuridica, sia nel tempo permeato all'interno degli ordinamenti ed abbia finito, peraltro, per coinvolgere aree della regolazione ben più ampie rispetto al solo diritto dell'ambiente.

Qualche cenno, invero, sembra rendersi indispensabile anche al diritto internazionale, nel quadro del quale, come noto, il principio di cui si discute ha trovato la sua prima gemmazione nonché, ancora, ad alcuni essenziali approdi raggiunti dalla teoria della Giustizia: anche da quest'area del sapere gius-filosofico giungono infatti elementi e prospettive utili ad una migliore concettualizzazione del principio nell'ambito delle discipline giuridiche.

Come noto, è nell'area del diritto ambientale internazionale che, in passato, si sono mossi i primi passi lungo l'affermazione e la codificazione del principio di sostenibilità.

A questo proposito, non occorrerà ricordare come il primo testo importante che si dette carico di codificare il principio fu il Rapporto *Brundtland*, elaborato nel 1987¹ e successivamente rifluito all'interno degli atti conclusivi della Conferenza di Rio de Janeiro del 1992².

1 Il riferimento è al documento dal titolo "Our Common Future" adottato il 20 marzo del 1987 dalla *World Commission on Environment and Development* presieduta da Gro Harlem Brundtland. Il documento, oltre ad offrire una prima definizione di sviluppo sostenibile, ha chiarito anche i principali fattori che sono alla base del principio. Sotto questo profilo, assai significativo, tra gli altri, è il riferimento al concetto in base al quale il perseguimento di uno modello di sviluppo sostenibile è strettamente legato anche alle dinamiche di crescita della popolazione e che, pertanto, l'obiettivo della sostenibilità risulta più agevolmente perseguibile quando le grandezze demografiche sono stabilizzate a livelli coerenti con le capacità produttive dell'ecosistema.

2 Gli esiti della Conferenza di Rio de Janeiro del 1992 hanno prodotto una vasta eco nella letteratura giuridica dedicata al tema. Tra gli altri, si rinvia a S. MARCHISIO, *Gli atti di Rio de Janeiro nel diritto internazionale*, in *Riv. dir. internaz.*, p. 582 ss.; L. PINESCHI, *La Conferenza di Rio de Janeiro su ambiente e sviluppo*, in *Riv. giur. amb.*, 1992, p. 705 ss.; T. TREVES, *Il diritto dell'ambiente a Rio e dopo Rio*, in *Riv. giur. amb.*, 1993, p. 577 ss.; P. SOAVE, *Lo sviluppo sostenibile nella prospettiva dell'Agenda 21. Programma d'azione lanciato alla Conferenza di Rio de Janeiro*, in *Riv. giur. amb.*, 1993, p. 103 ss.

La descrizione che all'epoca fu data del principio in esame finì, in effetti, per rappresentare una delle pietre angolari poste alla base delle successive elaborazioni del concetto di sostenibilità.

Posto quale regola programmatica per lo sviluppo economico, il principio di sostenibilità si affermò secondo la nota descrizione secondo cui lo sviluppo economico sarebbe sostenibile laddove permetta la soddisfazione dei bisogni delle generazioni presenti senza tuttavia, con ciò, compromettere quelli delle generazioni future³.

La dimensione etica del principio, da subito, si scontrò dunque con il tema – delicato per i giuristi – dei *rapporti intergenerazionali*.

Tema delicato, come detto, poiché introduce una serie di argomentazioni tutt'altro che prive di insidie: dalla possibilità di identificare un rapporto o un bilanciamento di interessi – in qualche modo giuridicamente definibile⁴ – tra generazioni presenti e generazioni future, sino al tema dei “diritti” delle generazioni future⁵.

Ad oggi, malgrado non manchino voci critiche in direzione della stessa possibilità di identificare un nucleo di diritti in capo alle comunità venture, il diritto

3 Nel tempo, si sono aggiunte ulteriori definizioni del principio che, tuttavia, non sembrano aver tradito l'idea iniziale. Tra queste, si ricordi quella offerta nel Preambolo della Dichiarazione di principi sul diritto internazionale relativa allo sviluppo sostenibile adottata dall'*International Law Association*, secondo la quale «*the objective of sustainable development involves a comprehensive and integrated approach to economic, social and political processes, which aims at the sustainable use of natural resources of the Earth and the protection of the environment on which nature and human life as well as social and economic development depend and which seeks to realize the right of all human beings to an adequate living standard on the basis of their active, free and meaningful participation in development and in the fair distribution of benefits resulting therefrom, with due regard to the needs and interests of future generations*».

4 Cfr. M. LUCIANI, *Generazioni future, spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in R. BIFULCO-A. D'ALOIA, *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008, p. 426, che «il raffronto che viene proposto dalla teoria qui in esame è tra ciò che è generato (la generazione presente) e ciò che è generabile (le generazioni future), ma proprio la diversità tra generato e generabile rende impossibile la proposizione di quel raffronto nella forma del bilanciamento in senso proprio. Bilanciare, invero, si può solo a condizione che i termini del bilanciamento siano omogenei: così come non si bilancia, ad esempio, tra beni costituzionali e beni sub-costituzionali (sicché l'ordine dei loro rapporti è determinabile, semmai, secondo i principi di proporzionalità e non eccessività), così non si può bilanciare tra interessi di un soggetto in atto e interessi di soggetti in potenza, non foss'altro perché la potenza potrebbe anche non trasformarsi mai in atto».

5 Come osserva R. BIFULCO, *Futuro e Costituzione. Premesse per uno studio sulla responsabilità verso le generazioni future*, in A. TARANTINO - R. CORSANO (a cura di), *Diritti umani, biopolitica e globalizzazione*, Milano, 2006, p. 54, «è ben chiaro a tutti coloro che hanno affrontato o sfiorato il tema delle generazioni future dal punto di vista giuridico che le maggiori difficoltà alla sua sistemazione sono legate alla titolarità e alla azionabilità dei diritti delle generazioni future».

internazionale e la dottrina giuridica sembrano, in certa parte, orientate a collocare questo gruppo di posizioni all'interno della concettualità dei diritti fondamentali di quarta generazione e che, come tali, sarebbero succeduti alle prime e più note generazioni di diritti⁶.

Il diritto internazionale, in particolare, in numerose sedi ed occasioni⁷ si è fatto carico di enunciare e rappresentare un nucleo essenziale di posizioni giuridicamente rilevanti che richiedono di essere riconosciute e tutelate anche in favore delle generazioni venturose. Ma, in generale, è la stessa tematica dei diritti fondamentali – inviolabili, universali, indivisibili, interdipendenti, intertemporali e, dunque, anche *intergenerazionali* – a contenere in se stessa la caratteristica saliente che si riverbera nel principio di sostenibilità⁸.

6 Come osserva M. MANDARA, Informazioni, in P. CEDON (a cura di), Trattato dei nuovi danni, Volume 5, Informazioni erronee. Soggetti deboli. Illeciti informatici. Danni ambientali, Padova, 2011, p. 140, già a cavallo tra gli anni '80 e '90 gli interessi della letteratura giuridica furono in parte polarizzati lungo l'identificazione di un novero di "nuovi diritti" fondamentali: si assistette, così, al fiorire di «"nuovi diritti" – più esattamente qualificati di terza generazione come i diritti di solidarietà, allo sviluppo, alla pace internazionale, a un ambiente protetto, alla comunicazione ovvero di quarta generazione come i diritti delle generazioni future (...)». Ancora, ricordato in V. PARISIO (a cura di), Diritti interni, diritto comunitario e principi sovranazionali: profili amministrativistici, Milano, 2009, p. 76, «oggi la necessità di tutelare i diritti delle generazioni future (o il dovere di tutelare l'ambiente in modo che possa essere fruito anche da quelli che verranno dopo di noi è pacificamente riconosciuta in numerosissimi testi normativi di vari livelli ordinamentali».

7 Si ricordino, tra gli altri, il Preambolo alla Convenzione per la protezione dei diritti dell'uomo e della dignità dell'essere umano rispetto all'utilizzazione della biologia e della medicina, sottoscritta ad Oviedo il 4 aprile 1997, il Preambolo alla Dichiarazione sulle responsabilità delle generazioni presenti nei confronti delle generazioni future adottata dall'Unesco il 12 novembre 1997 o, ancora, il Preambolo alla Dichiarazione sui principi direttivi sullo sviluppo sostenibile approvata in occasione del Consiglio europeo tenuto a Bruxelles il 16 e 17 giugno 2005.

8 Cfr. A. SPADARO, L'amore dei lontani: universalità ed intergenerazionalità dei diritti fondamentali fra ragionevolezza e globalizzazione, in R. BIFULCO-A. D'ALOIA, Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale, Napoli, 2008, p. 94, secondo cui l'orientamento secondo cui i diritti fondamentali non appartengano solo all'attuale generazione dei viventi è oggi consolidato al punto da apparire quasi "assiomatico". Ancora, cfr. R. BIFULCO, Futuro e Costituzione. Premesse per uno studio sulla responsabilità verso le generazioni future, in Studi in onore di G. Ferrara, Torino, 2005, I, p. 305, secondo cui dal carattere universale dei diritti fondamentali emergerebbe anche una loro consistenza tale da cogliere non solo sul piano sincronico ma, anche, in senso diacronico così da estendere i margini di protezione all'«uomo in generale, presente e futuro».

La correlazione tra sostenibilità e bisogni essenziali⁹ della persona permette, inoltre, di aggirare tutta una serie di ostacoli concettuali – dalla “non identità” delle generazioni future fino alla imprevedibilità dei loro bisogni – che pure si erano addensati lungo il cammino giuridico della sostenibilità.

La costruzione delle identità future – forgiate sempre e comunque sulla base delle identità e delle scelte operate nell’oggi, come sostiene Parfit¹⁰ – non impedisce infatti di reperire anche in capo agli individui futuri, chiunque essi siano e comunque ne siano forgiati i modi di essere, la necessità di tutelarne i bisogni essenziali. Parimenti, l’impossibilità pratica di descrivere preferenze ed interessi delle generazioni future (e, dunque, ciò che si tradurrebbe – secondo gli appetiti del domani - in *diritti*) – non sembra invero arrivare a privare le generazioni future del loro diritto alla vita (in tutte le sue declinazioni possibili, dalla salute alla salubrità ambientale) o del loro diritto alla libertà¹¹. Ancora, in questo quadro, non sembra possibile riservare alle

9 Sotto questo profilo, meritano di essere ricordate le parole di G. PALOMBELLA, *Ragioni di giustizia, diritti e generazioni future*, in R. BIFULCO-A. D’ALLOIA, *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008, p. 13, laddove l’Autore osserva che «la questione diviene invece semplicemente se esseri umani, non diversamente da noi, abbiano diritto alle elementari condizioni di sopravvivenza e di dignità, le stesse che sembrano duramente compromesse dalle nostre più voluttuarie scelte. Se tali diritti si diano, se individui futuri abbiano o no diritti connessi alla loro essenziale umanità su questo pianeta, se siano inviolabili, e se noi siamo in grado di violare i diritti umani di individui futuri, questa è dunque la questione; oppure se, al contrario, possiamo solo ipotizzare alcuni più o meno generali doveri dei viventi (...)». E, ancora, laddove si evidenzia che con riferimento alle principali minacce alle quali l’umanità è esposta «non dovrebbe esserci dubbio che gli interessi di individui futuri siano identificabili in linea di principio, perché la loro natura essenziale precede l’esercizio della facoltà di scelta». Cfr. B. CARAVITA, *Oltre l’eguaglianza formale. Un’analisi dell’art. 3 comma 2 della Costituzione*, Padova, 1984, p. 73, il quale richiama alla necessità «che ci sia eguale dignità per tutti gli uomini, eguale possibilità (reale) di godere dei diritti (quali essi siano sarà poi il giudizio storico e la sua positizzazione a stabilirlo), garanzia che le condizioni dell’esistenza non precipitino mai al di sotto di un certo standard: questo richiede il principio di uguaglianza sostanziale (...)».

10 «Ciascuno di noi è venuto al mondo a partire da particolare coppia di cellule. Tale coppia è costituita da un ovulo e dallo spermatozoo che, tra milioni di altri spermatozoi che avrebbero potuto farlo, l’ha fecondato. Supponiamo che mia madre non avesse concepito un bambino nel momento in cui, di fatto, ha concepito me ma l’avesse concepito solo qualche secondo dopo o qualche secondo prima, quasi certamente sarebbe stato il frutto di uno spermatozoo diverso». Dunque, «se una persona particolare non fosse stata concepita quando di fatto è stata concepita sarebbe vero, di fatto, che essa non sarebbe mai esistita». D. PARFIT, *Reasons and Persons*, Oxford, 1984, p. 447 ss. e, ancora, «il sacrificio imposto al bambino non può essere compensato dai benefici arrecati al suo io adulto», poiché «la compensazione presuppone l’identità personale», *ibidem*, p. 351 ss.

11 Cfr. P. MAZZINA, *Quali strumenti per tutelare le generazioni future*, in R. BIFULCO-A. D’ALLOIA, *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008, p. 364, laddove l’Autrice osserva che «una sorta di proiezione verso il futuro emerge anche dall’art. 3, 2° co. Cost., nella parte in cui stabilisce che la Repubblica è chiamata a rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono agli

sole generazioni viventi quello che, secondo una seducente espressione, è stato descritto come il *diritto ad avere diritti*¹²: la dignità stessa della persona e la conservazione di adeguate *chances* di vita¹³.

D'altronde, se vi è accordo sul fatto che il diritto non rappresenta solo garanzia di interessi (dunque, in qualche modo, emersi o tangibili), se si esclude che il diritto possa essere ricostruito solo ed unicamente lungo la prospettiva "brutalmente" benthamita dell'utilitarismo classico¹⁴, è la dimensione deontica del diritto – quella cioè fatta propria dall'imperativo categorico¹⁵ – che esclude, in effetti, la necessità di

individui di godere dei diritti fondamentali, necessari – aggiungiamo – per lo sviluppo della persona (art. 2): un connubio, quello tra il principio personalista e il dovere di solidarietà che definisce un progetto di società dinamico, proiettato verso il futuro e il progresso».

12 Cfr. S. RODOTÀ, *Il diritto ad avere diritti*, Bari, 2012, p. 158. Val la pena, poi, senz'altro ricordare che «l'uomo è sempre un essere razionale e morale, al quale possono perciò sempre competere de' diritti», così A. ROSMINI-SERBATI, *Filosofia del diritto*, I, Padova, 1967, p. 35 ss.

13 A questo proposito, occorre ricordare quanto osservato da R. DAHRENDORF, *La Libertà che cambia*, Bari, 1994, p. 36 ss., secondo cui «la fondamentale debolezza del termine benessere sta proprio nella sua forza: è un concetto empirico e non analitico, che perciò non può essere usato né come elemento di una teoria sociale della trasformazione né come elemento di una teoria politica della libertà. (...) La massimizzazione della funzione del benessere può essere oltremodo desiderabile, ma essa descrive solo quello che può essere fatto con il presupposto di determinate ipotesi e possibilità di una data struttura sociale». Al contrario del concetto di benessere, quello di *chances* di vita – che per Dahrendorf rappresentano occasioni per l'agire individuale che nascono dal rapporto reciproco tra scelte e appartenenze comunitarie – è «analitico, non legato ad una determinata società ma storico nella sua qualità, utile ugualmente per una scienza sociale teorica e per una teoria politica, che ci mette in condizione di disporre di quello che noi abbiamo definito diverse volte come obiettivo del processo sociale o anche scopo della società e che potrebbe avere persino una indubitabile importanza per quell'affascinante territorio, proibito ma sconfinato, che è il senso della storia».

14 Cfr. E. BERTI, *Attualità dei diritti umani*, in *Ars interpretandi*, 2001, p. 83, il quale osserva come «una possibile alternativa al comunitarismo è rappresentata, secondo alcuni, dall'utilitarismo, cioè dall'etica che assume come criterio di valutazione dei vari comportamenti la possibilità di garantire la massima felicità realizzabile al maggior numero di persone. È stato tuttavia osservato, a mio avviso con ragione, che questo criterio si fonda sostanzialmente sulla reciprocità, cioè sullo scambio, e quindi non è applicabile, ad esempio, alle generazioni future, rivelandosi in tal modo incapace di fondare un'etica dell'ambiente».

15 Il riferimento, ovviamente, è a quelle teorie etiche di impronta kantiana che si caratterizzano, appunto, per il loro essere deontologiche e non teleologiche: sul piano etico l'azione si qualifica nei termini della sua doverosità razionale anziché su quello delle conseguenze e dei risultati che determina. Osserva U. POMARICI, *Generazioni future, identità personale, umanità*, in R. BIFULCO-A. D'ALOIA, *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008, p. 142 che «già la dottrina pura del diritto di Kelsen ponendo innanzitutto il diritto oggettivo – e quindi l'obbligo – come fonte del diritto soggettivo, ne incrinava ogni sostanza funzionalizzando in un'autorizzazione "a volere che venga eseguita la sanzione che quella norma prevede per il caso della sua violazione"».

un rapporto distributivo e corrispettivo di dare-avere tra soggetti contestualmente in essere. In altri termini, è la stessa teorica dei diritti fondamentali che arriva a spezzare il legame apparentemente indissolubile tra diritto e dovere, arrivando a sganciare il dovere dalla necessità irrinunciabile di un correlativo diritto¹⁶ e codificando dunque quest'ultimo anche in favore di chi, in effetti, non è nella possibilità di invocare la tutela in quanto non ancora nemmeno venuto in essere come persona.

La teoria della Giustizia, anche in epoche più recenti, ha dunque fornito argomenti piuttosto solidi in favore della responsabilità intergenerazionale: probabilmente, gli approdi più convincenti sono quelli rivolti ad allacciare il ragionamento al tema dei doveri, piuttosto che a quello dei diritti¹⁷.

In altri termini, la sostenibilità – più che substrato teorico su cui fondare veri e propri diritti in capo alle generazioni future – più agevolmente sembrerebbe rifluire nel quadro dei doveri posti in capo alle generazioni presenti¹⁸. Sul punto sembrerebbero rintracciarsi, in effetti, assai meno resistenze di quante se ne intravedano nel ricondurre il concetto al tema dei diritti delle generazioni future.

16 Una energica contestazione alla necessaria correlazione tra la nozione di diritto e quella di dovere fu sollevata da S. ROMANO, *Doveri. Obblighi*, in *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 1947, p. 91, secondo il quale «non sempre (e taluno vorrebbe dir mai) diritto e dovere sono due termini veramente correlativi e si è specialmente insistito sulla esistenza di doveri ai quali non corrisponderebbero diritti, il che avrebbe già dovuto rendere evidente la reciproca indipendenza dei due concetti».

17 In ogni caso, come emerge in letteratura, entrambe le categorie finiscono per offrire valido terreno di aggancio ad una teorica delle “responsabilità verso” e dei “diritti delle” future generazioni. Secondo P. HÄBERLE, *Cultura dei diritti e diritti della cultura nello spazio costituzionale europeo*, Milano, 2003, p. 115, un dovere di protezione dei diritti fondamentali delle generazioni venturose nascerebbe dalla constatazione secondo cui «l'umanità universale abbraccia anche le generazioni future, posteriori. L'imperativo categorico di Kant deve essere esteso, con H. Jonas (*Il principio di responsabilità*), anche ai posteri». Cfr. H. HOFFMAN, *La promessa della dignità umana*, in *Riv. int. Filosofia del diritto*, 1999, p. 621 ss. Secondo quanto sostenuto da Martha C. Nussbaum, il richiamo alla necessità che i diritti fondamentali trovino protezione anche in relazione alle generazioni future è legato alla finalità stessa di tali diritti, orientata a garantire la piena realizzazione della personalità di ciascun individuo, Cfr. M.C. NUSSBAUM, *Capabilities and Human Rights*, in *Fordham Law Review*, 1977, p. 273 ss.

18 Non può farsi a meno di ricordare, in proposito, quanto osservato da Hans Jonas, secondo cui «pretese può avere soltanto ciò che avanza pretese, ciò che è. Il non esistente però non solleva nessuna pretesa e perciò non può nemmeno subire una violazione dei suoi diritti. Può avere dei diritti se esiste, ma non li ha già soltanto in vista della possibilità di esistere (...). Ma proprio con il non ancora esistente ha a che fare l'etica di cui siamo alla ricerca: il suo principio di responsabilità deve essere indipendente sia da ogni idea di diritto sia da quella di reciprocità», H. JONAS, *Il principio di responsabilità. Un'etica per la società tecnologica*, Torino, 2002, p. 49 ss.

L'apporto teorico e la codificazione giuridica internazionale rappresentano dunque, ormai, un terreno solido sul quale collocare il ragionamento sulla sostenibilità.

La constatazione sembra confermata anche dalla fase di espansione che il concetto di sostenibilità ha vissuto negli ultimi anni.

2. Il diritto pubblico e le materie della sostenibilità.

Come detto, in origine, di sostenibilità si parlava soltanto o prevalentemente nell'ambito del diritto ambientale¹⁹.

D'altronde, in un'ottica capace di ricondurre nel concetto di ambiente la gran parte delle risorse cui sono riconducibili i bisogni dell'uomo, sembrò naturale che la preoccupazione guadagnasse un certo spazio proprio in quel settore della regolamentazione.

Negli anni, tuttavia, la percezione della sostenibilità si è progressivamente affinata arrivando a raggiungere la gran parte degli ambiti dell'organizzazione degli Stati.

Dalla previdenza (dove il concetto, peraltro, già appariva in vario modo collaudato)²⁰, sino all'organizzazione della sanità²¹. Dall'organizzazione del territorio (e delle attività edilizie)²² fino alla regolare "tenuta" – in generale - dei conti pubblici.

19 In luogo di un'assai lunga elencazione di testi, riferimenti, codici, trattati e norme regolatrici intervenute nel disciplinare il posizionamento del principio dello sviluppo sostenibile nel quadro della normazione ambientale, sia consentito un più breve rinvio alle sintesi variamente illustrate in D. PORENA, *Il principio di sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino, 2017 ed in D. PORENA, *La protezione dell'Ambiente tra Costituzione italiana e «Costituzione globale»*, Torino, 2009.

20 Nell'ambito del settore previdenziale, il principio della ripartizione «si sostanzia nell'utilizzazione del flusso corrente di contributi previdenziali (prelevati via via ai lavoratori) per il pagamento delle pensioni, il ché realizza una forma di solidarietà intergenerazionale», così in G. AMOROSO-V. DI CERBO-A. MARESCA, *Diritto del lavoro: La Costituzione, il Codice civile e le leggi speciali*, Milano, 2013, p. 2510.

21 In generale, come ricorda F. CANNATA, *L'eguaglianza nella previdenza di genere*, Milano, 2014, p. 19, «uno dei rischi più temuti è che lo squilibrio demografico determini una maggiore pressione fiscale necessaria a finanziare la spesa pensionistica e sanitaria e che la riduzione della popolazione potenzialmente attiva, vada a provocare un calo del reddito e dei consumi pro capite».

22 Sul punto, non può evidentemente sottacersi l'impatto che, sia nel medio che nel lungo periodo è causato sul territorio da interventi infrastrutturali, da insediamenti urbanistici e produttivi e, in generale, da ogni intervento idoneo a produrre modificazioni alla conformazione del territorio stesso.

Si pensi, a quest'ultimo proposto, alle profonde implicazioni etiche che l'assunzione di strabordanti posizioni debitorie in capo agli Stati pone rispetto a chi, un domani, sarà chiamato a "pagare il conto"²³.

Di recente, la dottrina ha introdotto, nella chiave della sostenibilità, anche l'importante tematica del mercato e delle sue regole²⁴. Un ambito, questo, che non può certo essere ignorato anche nel quadro giuspubblicistico: nel quadro cioè che - tramite gli ordinamenti sezionali ed il fiorire di autorità indipendenti - è chiamato a concorrere, a fianco al diritto privato, alla sana ed equilibrata evoluzione dei mercati.

Questioni di sostenibilità (e correlate questioni di giustizia intergenerazionale) occupano oramai da tempo, dunque, il terreno più praticato del diritto pubblico.

D'altronde, non sembra un caso - come di recente evidenziato in dottrina - che in ben 53 testi costituzionali risultino utilizzate le espressioni "sostenibilità", "sostenibile" o "sviluppo sostenibile". E ciò, ormai, tutt'altro che con solo riferimento alla tematica ambientale²⁵.

La nostra Costituzione, come noto, ha compiuto un importante passo nella direzione descritta attraverso la revisione del 2012. Malgrado ciò sia avvenuto in gran parte per le pressioni comunitarie ricevute, il nostro ordinamento costituzionale, con la legge costituzionale 1 del 2012²⁶, ha finalmente acquisito

23 Cfr. R. BIFULCO-A. D'ALOIA, *Le generazioni future come nuovo paradigma del diritto costituzionale*, in R. BIFULCO-A. D'ALOIA, *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008, XXII, secondo i quali «un debito eccessivo ed incontrollato, nel momento in cui scarica irresponsabilmente oneri economici sulle generazioni successive, sottraendo alla loro discrezionalità decisionale enormi flussi finanziari (in Italia si è arrivati ormai a più di 60 miliardi di euro all'anno come spesa per gli interessi sul debito pubblico), finisce col rappresentare una sorta di tassazione iniqua, perché "without representation" (per usare la celebre formula della Magna Charta), e perché sganciata da qualsiasi presupposto di responsabilità; e così diventa, per quanto possa sembrare paradossale, un pesante ostacolo ad una realizzazione più efficace delle politiche di protezione dei diritti, uno di quegli "ostacoli di ordine economico-sociale" ai quali allude il secondo comma dell'art. 3 della Cost.».

24 La questione è stata di recente proposta da Enrico Caterini al quale si deve, peraltro, l'Opera dalla quale ha preso avvio il Convegno dal titolo *La "sostenibilità" nell'esperienza giuridica contemporanea*, Università degli Studi A. Moro di Bari, 14.11.2018 e nell'ambito del quale il presente contributo è stato ospitato in forma di relazione. L'argomento appena lambito in questa sede ha trovato assai più densa e diffusa trattazione in E. CATERINI, *Sostenibilità e ordinamento civile*. Per una riproposizione della questione sociale, Napoli, 2018, pp. 33 e ss.

25 Il riferimento è alla indagine compiuta da T. GROPPI, *Sostenibilità e costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, in *DPCE*, n. 1, 2016.

26 In letteratura, numerosi sono i contributi offerti in relazione ai principi ed alle regole espresse nella legge costituzionale n. 1/2012. Tra questi, si ricordi M. BERGO, *Pareggio di bilancio "all'italiana": qualche riflessione a margine della legge 24 dicembre 2012, n. 243 attuativa della riforma costituzionale più silenziosa degli ultimi tempi*, in *www.federalismi.it*, 2013; R. BIFULCO, *Jefferson, Madison e il momento costituzionale dell'Unione. A proposito della riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio*, in *www.rivistaaic.it*, n.

all'interno del proprio lessico e nell'ambito delicato dell'organizzazione contabile dello Stato e delle pubbliche amministrazioni, il concetto della sostenibilità²⁷.

La sostenibilità codificata dalla Costituzione negli artt. 81 e 97 sembra assumere, invero, la valenza e la portata di una regola programmatica²⁸.

Tra i temi centrali affrontati dalla revisione costituzionale vi è, in particolare, quello del debito pubblico²⁹.

Come evidenziato in letteratura, vi è la tendenza - da parte di giuristi, politologi ed economisti - a distinguere un debito "buono", quello cioè via via accumulato per

2/2012; A. BRANCASI, *La nuova regola costituzionale del pareggio di bilancio: effetti sui rapporti Parlamento-Governo e sugli indirizzi delle politiche sociali. Il caso italiano*, in *Rivista telematica dell'Associazione "Gruppo di Pisa"*, 2012; P. CANAPARO, *La legge costituzionale n. 1 del 2012: la riforma dell'articolo 81, il pareggio di bilancio ed il nuovo impianto costituzionale in materia di finanza pubblica*, in *www.federalismi.it*, 2012; M. CECCHETTI, *Legge costituzionale n. 1 del 2012 e Titolo V della seconda parte della Costituzione: profili di controriforma dell'autonomia regionale e locale*, in *www.federalismi.it*, 2012; T.F. GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in *Le Regioni*, n. 1, 2014; N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in *Il Filangieri, Quaderno 2011*, 2012; N. LUPO, *Costituzione europea, pareggio di bilancio ed equità tra le generazioni. Notazioni sparse*, in *www.amministrazioneincammino.luiss.it*, 25.10.2011; D. MORGANTE, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, in *www.federalismi.it*, 2012; A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e stato costituzionale*, in *www.rivistaaic.it*, 2014; G.M. SALERNO, *Equilibrio di bilancio, coordinamento finanziario e autonomie territoriali*, in *Costituzione e pareggio di bilancio, Il Filangieri, Quaderno 2011*, 2012; C. TUCCIARELLI, *Pareggio di bilancio e federalismo fiscale*, in *Quad. cost.*, 2012.

27 Peraltro, come osservato da M. PENNASILICO, *Contratto ecologico e conformazione dell'autonomia negoziale*, in *Riv. quad. Dir. ambiente*, 1/2017, p. 9, «la "costituzionalizzazione" esplicita dello sviluppo sostenibile non è l'unica strada per sancire l'incidenza del principio sulle dinamiche dei rapporti civili. In realtà, l'integrazione tra principi normativi di fonte sovranazionale e diritto interno, che si desume dagli artt. 11 e 117, comma 1, Cost., apre il varco alla penetrazione di quei principi non soltanto nella sfera del potere pubblico, ma anche nel tessuto dell'autonomia privata».

28 La distinzione tra norme precettive e norme programmatiche è stata assai ampiamente indagata in dottrina. Si veda, tra gli altri, quanto sostenuto da G. AZZARITI, *La nuova Costituzione e le leggi anteriori*, in *Problemi attuali di diritto costituzionale*, Milano, 1951, p. 102; V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952. Si ricordi, ancora, quanto di recente sottolineato da R. GUASTINI, *Le fonti del diritto: fondamenti teorici*, Milano, 2010, p. 164, secondo cui «le dichiarazioni di diritti, i principi e le norme programmatiche sono intese a disciplinare precisamente l'esercizio dei poteri pubblici (...)»; lo stesso Autore ricorda anche, in ogni caso, che «le disposizioni c.d. programmatiche di cui sono affollate le costituzioni contemporanee si atteggiavano non già a comandi, quanto piuttosto a raccomandazioni rivolte al legislatore, stante la difficoltà di sanzionare le omissioni legislative».

29 In particolare, dispone il nuovo sesto comma dell'art. 81 Cost. che «il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge

la spesa in conto capitale, da un debito “cattivo” e cioè quello che le amministrazioni accumulano per sostenere la spesa corrente³⁰.

In altri termini, il debito contratto per la spesa in conto capitale, essendo rivolto a nuovi investimenti, avrebbe quale effetto per le generazioni future non solo quello di pagare il conto, ma anche quello di godere e disporre dei beni prodotti dall’investimento pubblico.

Viceversa, la spesa in conto corrente, salvo che nelle fasi di contrazione economica e di correlata riduzione del gettito, assume – in effetti – il connotato tipico di una manifestazione di “egoismo” intergenerazionale. In altre parole, ci si alza lo stipendio e si attende poi che la differenza sia colmata non dalla fiscalità attuale ma, più avanti, dalle generazioni venturose.

La distinzione sembrerebbe aver mosso alcuni primi intendimenti alla base del secondo comma dell’art. 81. Ciò, in particolare, laddove la norma dispone che il ricorso all’indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di *eventi eccezionali*.

Gli eventi eccezionali – *il va sans dire* – nulla avrebbero a che vedere con la spesa corrente³¹. Ancora, il riferimento al ciclo economico (in considerazione del quale è

costituzionale». Ancora, il nuovo primo comma dell’art. 97 Cost. dispone che «le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l’ordinamento dell’Unione europea, assicurano l’equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico».

30 Il tema, da ultimo affrontato anche da E. CATERINI, *Sostenibilità e ordinamento civile. Per una riproposizione della questione sociale*, Napoli, 2018, pp. 51 e ss. rappresenta ormai un terreno di confronto “classico” tra economisti e tra giuristi. Cfr. J.M. BUCHANAN-R.E. WAGNER, *La democrazia in deficit. L’eredità politica di Lord Keynes*, (ed. a cura di D. DA EMPOLI, Roma, 1997), p. 32 ss. «il ricorso al prestito, all’emissione di debiti, deve essere limitato o a quelle situazioni in cui i bisogni di spesa sono concentrati nel tempo, a causa o di circostanze straordinarie come emergenze naturali o disastri, o quelle necessità di spesa, riunite in un unico momento, tipiche di un programma di investimento in conto capitale. (...) Guidato da questo principio di responsabilità fiscale un Governo può, ad esempio, emettere debito pubblico per costruire una strada o un sistema di autostrade, ammesso che tale debito sia restituito durante gli anni in cui si prevede che generi benefici o rendimenti ai cittadini. Considerazioni simili sono alla base della distinzione tra spese correnti e spese in conto capitale che caratterizza i bilanci statali, con l’implicazione che i principi di finanziamento sono diversi a seconda della classe di spesa. Tali norme incorporano la nozione che soltanto la prospettiva di benefici generati in periodi successivi alla spesa rende legittimo proporre o dilazionarne i costi».

31 Sul punto, in ogni caso, ulteriore chiarezza – ove mai ce fosse stato bisogno – è stata fatta ad opera della legge 243 del 2012 recante *Disposizioni per l’attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell’articolo 81, sesto comma, della Costituzione*. Ai sensi dell’art. 6 della predetta legge, per ‘eventi eccezionali’ si intendono quelli integrati da periodi di grave recessione economica relativi anche all’area dell’euro o all’intera Unione europea ovvero, ancora, eventi straordinari, al di fuori del controllo dello Stato, ivi incluse le gravi crisi finanziarie nonché le gravi calamità naturali, con rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale del Paese.

possibile il ricorso all'indebitamento) sembra, in effetti, suggerire l'idea che l'indebitamento possa rappresentare – ed unicamente in quest'ottica essere autorizzato – solo il rimedio al mancato gettito prodotto in periodi di contrazione economica.

Tuttavia, sembra che altre Costituzioni abbiano descritto la regola in termini assai più stringenti.

Un esempio, in questo senso, è offerto dall'art. 115 della *Grundgesetz* che, con germanica perentorietà, dispone che i limiti ordinari all'indebitamento possono essere superati solo “*in caso di catastrofi naturali o di straordinarie situazioni di emergenza che sfuggano al controllo dello Stato e compromettano in modo rilevante le finanze statali*”; lo sfioramento, inoltre, deve essere collegato a un piano di ammortamento³².

Indubbiamente, il solo riferimento al ciclo economico e ad eventi eccezionali, come introdotto dalla nostra Costituzione, sembra per certi versi ricordare quei casi “straordinari di necessità e di urgenza” che il nostro art. 77 porrebbe quale argine alla decretazione di urgenza ma che non ha impedito, negli anni, che con decreto-legge si disciplinassero situazioni obiettivamente prive dei predetti requisiti.

Né, d'altronde, la norma di cui all'art. 81 secondo comma appare stringente al punto tale da consentire interventi così affilati da parte della Corte costituzionale. Il giudizio di legittimità, per quanto sofisticate siano le tecniche attraverso le quali la Corte lo ha reso, nel tempo, sempre più penetrante, non consente – in ogni caso – di sfociare in apprezzamenti di merito quali sarebbero lo stabilire quale sia un evento eccezionale e quale invece no³³.

32 In precedenza, la “*golden rule*” iscritta all'art. 115 GG ancorava, in estrema sintesi, i limiti all'indebitamento alle spese per investimenti. Ed infatti, prima delle più recenti revisioni apportate nel 2006 e nel 2009, la norma stabiliva che «l'assunzione di prestiti, così come quella di fidejussioni, o malleverie, o simili garanzie, che possano comportare spese per i successivi anni finanziari, necessitano di un'autorizzazione certa, o accertabile in relazione all'importo, da concedersi con legge federale. Le entrate provenienti da prestiti non possono superare la somma delle spese previste nel bilancio per gli investimenti. Eccezioni sono ammissibili solo per eliminare distorsioni dell'equilibrio economico generale (...)». Sui percorsi che hanno guidato le più recenti revisioni costituzionali in materia, si veda quanto osservato da R. BIFULCO, *Le riforme costituzionali in materia di bilancio in Germania, Spagna e Italia alla luce del processo federale europeo*, in R. BIFULCO-O. ROSELLI (a cura di), *Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica. La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internazionalizzazione economica, processo di integrazione europea e sovranità nazionale*, Torino, 2013, p. 142 ss.

33 Il parallelo adombrato con la vicenda del sindacato di costituzionalità per difetto dei requisiti di necessità ed urgenza del decreto-legge si fonda, in sostanza, nel perimetro che tipicamente contraddistingue il giudizio di legittimità rispetto a differenti valutazioni che, viceversa, sfocerebbero nel merito. Si ricordi, in proposito, quanto osservato da A. CELOTTO, *C'è sempre una prima volta... (La Corte costituzionale annulla un decreto-legge per mancanza dei presupposti)*, in www.giurcost.org, «al fondo di questa ritrosia, non può che essere richiamata la tradizionale cautela con cui la Corte costituzionale ha preso in

Di certo, la codificazione dell'evento eccezionale corrisponde alla necessità di oggettivare la ragione, specifica e fattuale, in presenza della quale può essere consentito il ricorso all'indebitamento. Tuttavia, in un'epoca di instabilità economica dell'industria, di "volatilità" finanziaria dei mercati e in un territorio, quello della Repubblica, assai sovente funestato da problematiche sismiche ed idrogeologiche³⁴ (per non parlare poi della "perenne emergenza" legata ai flussi migratori³⁵), l'evento eccezionale ben può finire per rappresentare una evenienza quotidiana.

Ancora, l'ancoraggio della decisione sul debito all'autorizzazione della maggioranza assoluta dei membri di ciascuna camera non pare dotare la scelta di un presidio particolarmente irresistibile: ciò tenuto conto del fatto che la maggioranza assoluta altro non rappresenta che la maggioranza politica risultata vincitrice, di volta in volta, nella competizione elettorale.

La differenza, tra spesa in conto corrente e spesa in conto capitale, sembra rimanere – in realtà – opacamente lumeggiata solo sullo sfondo delle intenzioni iniziali.

D'altronde, che la norma finisca, invero, per non riflettere tale distinzione, emergerebbe anche dal fatto che il ricorso all'indebitamento sarebbe, a priori, escluso per le spese per investimenti (e che, di certo anch'essi, non possono essere collocati nel novero degli eventi eccezionali)³⁶.

Il rilievo sembra confermato – *a contrario* – dall'ultimo comma dell'art. 119: nel disciplinare le autonomie finanziarie di regioni, comuni, province e città metropolitane, la norma – in quel caso assai più perentoriamente – dispone che esse possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento³⁷.

esame i gangli nodali del rapporto Parlamento - Governo in tema di fonti. Come ben noto, i parametri degli artt. 76 e 77 Cost sono sempre stati utilizzati con grande cautela, facendovi ricorso solo nei casi di violazioni assai gravi e/o a lungo ripetute (come proprio la reiterazione), ma preferendo per il resto non interferire su questo profilo del "circuito politico"».

34 Ovverosia in una fase caratterizzata dalla costante, frequente insorgenza proprio di quelle fenomenologie in qualche modo tipizzate dall'art. 6 della L. 243/2012.

35 Come osserva E. CATERINI, *Sostenibilità e ordinamento civile. Per una riproposizione della questione sociale*, Napoli, 2018, p. 70, «(...) il principio di reciprocità deve essere considerato storico ed anacronistico. In esso è incluso il tema dei flussi migratori, fenomeno né contingente né transitorio. Anche le migrazioni di carattere umanitario devono essere economicamente e socialmente sostenibili per lo stato ospitante».

36 Sul punto, invero, la norma si mostra per certi aspetti più restrittiva rispetto a quella introdotta dal legislatore costituzionale tedesco. Ed infatti, nell'agganciare alla soglia dello 0,35% del prodotto interno lordo il limite all'indebitamento tollerabile, l'art. 115 GG consentirebbe, in effetti, il ricorso al debito pubblico in via ordinaria ed in assenza, dunque, di eventi eccezionali che ne richiedano l'assunzione.

37 Dispone infatti l'ultimo comma dell'art. 119 che «i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per

Insomma, la distinzione concettuale è ben chiara nel testo della Costituzione: tuttavia, essa è rimasta estranea alla materia della finanza statale. Ciò, peraltro, non senza contraddizioni: lo Stato, infatti, potrebbe ricorrere al debito pubblico solo in presenza della evanescente evenienza di “eventi eccezionali” e non già per la spesa di investimento. Le Regioni e le autonomie locali, al contrario, sarebbero libere di assumere impegni finanziari in vista di nuovi investimenti.

Il quadro complessivo che ne emerge appare, dunque, non del tutto coerente.

Ad ogni modo, come detto, la conclusione che sembra potersi trarre dall’esperienza dei primi anni di applicazione della nuova normativa costituzionale (ed anche alla luce della corrente agenda politica italiana, che vorrebbe conciliare una decisa riduzione della imposizione fiscale con nuove ipotesi di spesa tutt’altro che trascurabili)³⁸ è che alla norma - in definitiva - non possa che essere assegnata altra valenza se non quella di principio programmatico o, comunque, non quella di norma dotata di una sua stringente precettività.

Tuttavia, ciò che sembra aver ugualmente segnato un punto di avanzamento è rappresentato già solo dall’ingresso - ancorché perfettibile - del principio di sostenibilità nel testo della Costituzione.

finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l’equilibrio di bilancio. E’ esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti».

38 La legge di stabilità in discussione nel momento in cui si scrive, includendo da un lato ipotesi di riduzione del gettito fiscale legate alla introduzione della c.d. *flat tax* e, dall’altro, previsioni di incremento di spesa legate, in parte, alla introduzione del c.d. reddito di cittadinanza, è stata severamente contestata dalle istituzioni europee per l’incremento del deficit (stimato per i prossimi due anni al 2,4%) che comporterebbe in assenza di realistiche previsioni di incremento del prodotto interno lordo.

La circostanza, infatti – ed al di là della precettività o meno della norma³⁹ – appare rilevante sul piano non trascurabile della stessa interpretazione costituzionale.

In particolare, l'affiorare in Costituzione dell'espressione 'sostenibilità' – in uno con concetti ormai consolidati ed istituzionali della teoria generale del diritto – consente di perorare le ragioni di una interpretazione costituzionale sempre più orientata a giudicare la legittimità della norma anche in funzione delle sue fattuali proiezioni, traiettorie e ricadute future⁴⁰.

Lo "sdoganamento" del principio sul piano costituzionale, introduce quindi significativi elementi di riflessione che trascendono il mero perimetro della norma di cui si è detto.

39 Si ricordi, in ogni caso, quanto osservato da A. D'ATENA, *Lezioni di diritto costituzionale*, Torino, 2012, p. 29 il quale ricorda come dalla norma programmatica ben possa discendere, in alcuni casi, una efficacia precettiva diretta come, ad esempio, avvenuto in relazione all'art. 36, comma 1, Cost. con riguardo all'ampia giurisprudenza lavoristica in materia di retribuzione del lavoratore. Dello stesso avviso sembra A. PISANESCHI, *Diritto costituzionale*, Torino, 2014, p. 43, secondo cui le norme programmatiche dispongono di una «efficacia invalidante, poiché possono costituire parametro per un giudizio di legittimità costituzionale di una legge quando questa contenga previsioni che siano evidentemente contrarie al programma enunciato» e, dunque, «se dalle norme programmatiche non è possibile ricavare un obbligo per lo Stato a compiere quegli atti che consentono l'attuazione del programma, certamente è possibile rinvenire in esse un vincolo negativo, nel senso che una previsione opposta rispetto al programma è da considerarsi illegittima». La problematica aveva già trovato una risposta in sede di giurisprudenza costituzionale, già a partire dalla sentenza n. 1 del 1956, laddove la Corte osservò che «la nota distinzione fra norme precettive e norme programmatiche può essere bensì determinante per decidere della abrogazione o meno di una legge, ma non è decisiva nei giudizi di legittimità costituzionale, potendo la illegittimità costituzionale di una legge derivare, in determinati casi, anche dalla sua non conciliabilità con norme che si dicono programmatiche, tanto più che in questa categoria sogliono essere comprese norme costituzionali di contenuto diverso: da quelle che si limitano a tracciare programmi generici di futura ed incerta attuazione, perché subordinata al verificarsi di situazioni che la consentano, a norme dove il programma, se così si voglia denominarlo, ha concretezza che non può non vincolare immediatamente il legislatore, ripercuotersi sulla interpretazione della legislazione precedente e sulla perdurante efficacia di alcune parti di questa; vi sono pure norme le quali fissano principi fondamentali, che anche essi si riverberano sull'intera legislazione».

40 Non si è fatto attendere un significativo intervento, sul punto, da parte della Corte costituzionale. La Consulta, con la sentenza n. 88 del 2014 ha difatti osservato che «l'attuazione dei nuovi principi, e in particolare di quello 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*».

La vocazione alla durevolezza della norma giuridica (generale ed astratta) e, in particolare, la vocazione alla durevolezza delle costituzioni⁴¹ sembra infatti riecheggiare nel richiamo alla sostenibilità.

La norma giuridica, per tradizionale sua definizione, si caratterizza per l'essere destinata alla disciplina di uno spazio temporalmente indefinito di fattispecie concrete che integrino i parametri di legalità della norma medesima.

La norma, in altre parole, oltre a non essere voluta solo per questo o per quell'individuo, è chiamata a sprigionare la sua forza precettiva in relazione ad una casistica, indefinita nel tempo, di fattispecie concrete.

La pretesa alla durevolezza della norma – specie costituzionale - costituisce, dunque, suo carattere intrinseco chiamato a soggiacere a non altri confini temporali se non quelli segnati dal rinnovato esercizio della funzione normativa.

Sembra che il naturale orizzonte interpretativo della norma non possa prescindere, dunque, dalla dimensione dell'avvenire⁴².

In altri termini, la norma che non si facesse carico della predetta aspirazione finirebbe per tradire le sue stesse proprietà concettuali: essa finirebbe per essere assorbita nella sola dimensione amministrativa del *providere*⁴³ trascurando quella normativa, sua propria, del *praevidere*.

La naturale inclusione nella norma di una indefinita traiettoria temporale costituisce, in sintesi, non la "giuridicizzazione" di un valore quanto, piuttosto, il "valore" e la funzione stessa del fenomeno normativo.

41 Sul punto merita di essere ricordato quanto osservato da O. KIRCHHEIMER, *Das Problem der Verfassung* (1929), trad. it. *Il Problema della Costituzione*, in Id., *Costituzione senza sovrano. Saggi di teoria politica e costituzionale*, Bari, 1982, p. 33, secondo il quale «ogni Costituzione porta in sé per natura una superba pretesa, per la quale essa si differenzia dalle altre disposizioni del potere statale: la pretesa della durata». Ancora, come osservato da M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2013, p. 1, «solo la Costituzione ambisce a prescrivere le regole del gioco di un ordinamento che vivrà come tale solo perché e fino a che quelle regole, dettate da quella Costituzione, nella sua specifica identità sostanziale, dureranno». Da ultimo, cfr. T. GROPPI, *Sostenibilità e costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, in *DPCE*, n. 1, 2016, p. 50, la quale ha evidenziato come le Costituzioni contemporanee guardino «per loro natura al futuro, ben più di quanto non facciano altre tipologie di norme giuridiche» e, ancora, che la Costituzione non può che assumere «un orizzonte temporale che oltrepassa quello dell'ordinario circuito della decisione politica, ove decidono le maggioranze formatesi attraverso le elezioni».

42 Cfr. E. CATERINI, *Sostenibilità e ordinamento civile. Per una riproposizione della questione sociale*, Napoli, 2018, p. 148, il quale osserva che «la sostenibilità del diritto è clausola generale e canone ermeneutico insieme; essa introduce il principio di socialità nella tradizione giuridica europea».

43 Cfr. con B. CAVALLO, *Provvedimenti e atti amministrativi*, Padova, 1993, p. 28.

Se quanto osservato corrisponde al vero, la legittimità della norma (e non la sua sola legalità) non può che essere “scrutinata” in questa sua naturale proiezione intertemporale e, dunque, *intergenerazionale*.

L’idea della sostenibilità, nel ragionamento prospettato, sembrerebbe dunque introdurre un necessario elemento di comparazione anche nel giudizio di legittimità della norma.

Ed infatti, posto che il carattere costitutivo della norma è rappresentato dalla sua idoneità a disciplinare una serie potenzialmente infinita di casi e fattispecie, essenziale requisito di legittimità della norma stessa sarebbe integrato anche dalla sua idoneità ad assicurare, in astratto, un trattamento tendenzialmente uniforme pur nella successione tra epoche e generazioni.

In particolare, la disciplina pubblicistica organica dei comparti “sistemici” dell’ordinamento finirebbe per perdere di credibilità e, ove si accolga il ragionamento prospettato, di giuridica legittimità, ove non tenesse nella debita considerazione il succedersi tra loro di generazioni di individui⁴⁴.

Sembra dunque lecito insistere sulla rilevanza, nell’interpretazione costituzionale, del principio di sostenibilità: è possibile scorgere in esso, persino, come un’occasione di “saldatura” tra legittimità, immanente alla norma, e sua legale costituzionalità in rapporto ai principi di uguaglianza e solidarietà.

In questo senso, la dottrina costituzionalistica – pur con tutte le cautele del caso - non ha mancato di affacciare l’ipotesi di un giudizio ternario di tipo intergenerazionale⁴⁵. Un giudizio capace, cioè, di includere all’interno della comparazione non solamente gli esiti che la norma sarebbe capace di produrre nel presente ma anche quelli che la norma sarebbe idonea a produrre nel futuro. Il ché, in effetti, non sembra operazione particolarmente macchinosa: ciò, tenuto conto della

44 Cfr. A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo «modello sociale europeo»: più sobrio, solidale e sostenibile*, in *Rivista AIC*, 4/2011, secondo il quale «se non basta la mera declamazione dei diritti sociali, nemmeno è sufficiente supporre di avere all’inizio e in astratto la disponibilità economica per soddisfarli (*sostenibilità*); occorre che i legislatori, nazionali e comunitari, svolgano precise indagini e ricerche sugli effetti “nel tempo” delle normative che intendono adottare - c.d. analisi dell’impatto economico del diritto - senza le quali non v’è una reale *fattibilità* pratica. Dalla soddisfazione di tale complesso requisito (*fattibilità ex ante ed ex post*) e da un buon *drafting* legislativo - ossia dalla chiarezza delle procedure con cui il cittadino può far valere la propria situazione giuridica attiva - dipende l’*esigibilità* e, quindi, la *giustiziabilità*, dei diritti sociali (...)».

45 Cfr. A. SPADARO, *L’amore dei lontani: universalità e intergenerazionalità dei diritti fondamentali fra ragionevolezza e globalizzazione*, cit., p. 109, secondo il quale «oggi, la Corte - che peraltro manipola abbondantemente pure gli effetti temporali delle proprie sentenze e talvolta entrambi (effetti temporali e spaziali) in ardite tecniche combinatorie - si trova di fronte alla possibilità/necessità di applicare il canone di ragionevolezza sotto la singolare forma di un giudizio ternario nel tempo».

pacifica constatazione secondo cui il principio di uguaglianza (su cui poggia il canone della ragionevolezza)⁴⁶ risulta incompressibile in capo a chiunque attinga, o possa in futuro attingere, al nucleo essenziale dei diritti fondamentali.

In conclusione, la norma fonderebbe i propri requisiti di legittimità ove sia adeguatamente proiettata anche al futuro. Nel contempo, essa potrebbe definirsi come costituzionalmente orientata – e, dunque, ‘legale’ – nella misura in cui garantisca (o, quantomeno, non precluda) anche per i posteri la soddisfazione di quegli stessi bisogni essenziali reclamati dalle generazioni presenti⁴⁷. Viceversa, sarebbe lecito dubitare della costituzionalità di una norma che – al netto di possibili evoluzioni socio-economiche – introduca criticità tali da poter compromettere, in favore delle generazioni future, la tenuta di comparti fondamentali come ad esempio quello della salute o della previdenza.

Nei termini del discorso introduttivo, il richiamo operato dalla Costituzione al principio di sostenibilità sembra sottendere, dunque, l’idea che l’organizzazione costituzionale della Repubblica – e l’organizzazione pubblica dei settori statuali

46 Cfr. M. PERSIANI, *Giurisprudenza costituzionale e diritto della previdenza sociale*, in AA.VV., *Lavoro. La giurisprudenza della Corte costituzionale (1° luglio 1989-31 dicembre 2005)*, Vol. IX, Roma, 2006, p. 162; A.M. BATTIASTI, *Welfare e no profit in Europa. Profili comparati*, Torino, 2013, p. 31; Cfr. A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo «modello sociale europeo»: più sobrio, solidale e sostenibile)*, in *Rivista AIC*, 4/2011, secondo il quale, e nella prospettiva specifica dei diritti sociali (soprattutto nel caso dei diritti sociali classici: di prestazione), «potrebbe dirsi in estrema sintesi che l’idea di *sostenibilità* costituisce l’aspetto “economico” del concetto di *ragionevolezza* in campo “giuridico”».

47 Come osserva P. ALVAZZI DEL FRATE, in C. Storti (a cura di), *Le legalità e le crisi della legalità*, Torino, 2016, p. 160, «resta l’annosa questione del rapporto tra legalità e legittimità, tema sul quale si è scritto moltissimo. Sebbene negli ordinamenti contemporanei la distinzione si stia affievolendo, i due termini mantengono significati concettualmente diversi. La legittimità concerne il fondamento del potere e dello *ius statuendi*, ossia la possibilità di creare regole giuridiche, mentre per legalità si intende, in senso giuridico più stretto, la conformità degli atti alla norma giuridica». Ancora, si veda quanto osservato da G. CALABRÒ, *Potere costituente e teoria dei valori*, Lungro, 1997, p. 13, secondo il quale «la legalità concerne le modalità di esercizio del potere, nel quale è legale in quanto viene esercitato nel pieno rispetto delle leggi vigenti; la legittimità, invece, concerne la titolarità del potere, e cioè la necessità che per essere ritenuto legittimo deve essere giustificato adeguatamente. (...) La legittimità, dunque, è il presupposto perché un potere venga riconosciuto e quindi accettato anche dai suoi avversari; la legalità, invece è l’esercizio di un potere secondo le regole delle leggi». Osserva invece F. BASTIAT, *La legge*, Parigi, 1850, pp. 10 e ss, che «la legalità è il sistema delle istituzioni giuridiche e politiche in vigore, la legittimità quell’ordine disarmato che può però far e continuamente appello ai nostri scrupoli morali e alla nostra razionalità dialogica». Tra gli scritti ormai divenuti classici sul tema della legalità e della legittimità, cfr. N. BOBBIO, *Studi per una teoria generale del diritto*, Torino, 1970, pp. 64 e ss., C. SCHMITT, *Legalità e legittimità* (ed. it. a cura di G. Miglio e P. Schiera, C. SCHMITT, *Le categorie del politico*, Bologna, 2013), M. WEBER, *Economia e società*, Milano, 1968, vol. I, pp. 34 e ss.

sistemici che ne deriva – non possa che essere alimentata, per sua natura, da una traiettoria di tipo intergenerazionale.

E' in questo quadro che l'idea della sostenibilità concorrerebbe a irrorare la convincente descrizione della Costituzione come "patto tra generazioni"⁴⁸: le generazioni future, nella parafrasi omerica, accetterebbero il vincolo all'albero maestro che la Costituzione rappresenta⁴⁹ ricevendo in contraccambio pari garanzie, nei diritti fondamentali, rispetto a quelle introdotte, a suo tempo, dalla generazione costituente.

48 Cfr. P. HÄBERLE, *Le libertà fondamentali nello stato costituzionale*, Roma, 1993, p. 208 ss.

49 Il riferimento è a quello che, persuasivamente, è stato efficacemente definito "*Ulysses model*", cfr. J. ELSTER, *Ulysses and the Sirens*, Cambridge, 1979, p. 39 ss. ed all'idea, cioè, che la Costituzione rappresenti l'impegno assunto dalla generazione costituente nel "trincerare" determinate, fondamentali posizioni giuridiche dietro l'argine che la Costituzione rappresenterebbe: ciò, al fine di impedire che in epoche future, in ipotesi caratterizzate da fenomeni di rinnovata dispersione etico-giuridica, le stesse possano nuovamente essere fatte oggetto di minaccia o di aggressione.