



Mariangela Atripaldi *

Il principio di sostenibilità nelle Costituzioni: la disciplina dell'ordinamento tedesco**

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Il quadro normativo costituzionale per il riconoscimento del principio: l'art. 20a G.G. – 3. Il principio di sostenibilità ed il «freno all'indebitamento» – 4. La «strategia nazionale di sostenibilità» negli accordi di coalizione di governo – 5. Le scelte espresse dalle proposte di innovazione costituzionale – 6. Il contributo della sentenza BVerfG del 24.3.2021 al dibattito sul principio di sostenibilità.

1. Introduzione

Il principio di sostenibilità ha assunto, nel dibattito giuridico, a livello internazionale, sovranazionale e nazionale, un significato quanto mai rilevante¹.

Si tratta di un tema di grande spessore ed attualità che in questa sede è affrontato con riferimento all'ordinamento tedesco per verificare in che misura il principio trovi la sua legittimazione nella Costituzione tedesca.

Per determinare il significato della sostenibilità anche la dottrina tedesca utilizza la definizione data da Gro Harlem Brundtland nel rapporto (*Our Common Future*) presentato nel marzo del 1987, nella sua qualità di presidente della commissione ONU su Ambiente e sviluppo (WCED)². Secondo questa definizione lo «sviluppo sostenibile è quello che consente alla generazione presente di soddisfare i propri bisogni senza compromettere la possibilità delle generazioni future

* Professore associato di Istituzioni di Diritto pubblico – Università degli Studi Roma Tre.

** Contributo sottoposto a *peer review*.

¹ Su alcuni aspetti di questo dibattito si rinvia per tutti a W. KAHL, *Nachhaltigkeitsverfassung*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2018, 7 ss.; W. KAHL, *Introduzione*, in W. KAHL (a cura di), *Nachhaltigkeit durch Organisation und Verfahren*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2016, 1 ss.

² World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*, 1987. Cfr. <http://www.un-documents.net/ocf-ov.htm>.

Per una ricostruzione storica del significato del principio di sostenibilità vedi, fra gli altri, C. CALLIESS, *Generationengerechtigkeit im Grundgesetz: Brauchen wir einen Artikel 20b GG?*, in *Berliner Online-Beiträge*, Nr. 54, 2009, 7 ss.

a soddisfare i propri»³. Una definizione che esprime tre fattori: 1) l'esigenza di consentire lo sviluppo, 2) una distribuzione equa e sostenibile del benessere anche a favore delle generazioni future, 3) la tutela degli ecosistemi⁴.

In riferimento al diritto dell'Unione, il principio è stato introdotto espressamente nell'art. 11 TFUE per garantire la tutela dell'ambiente⁵.

Nell'ordinamento italiano l'esigenza di affermare il principio ha dato vita ad iniziative finalizzate ad incidere sull'attuale formulazione dell'art. 9 Cost. Il 9 giugno 2021 l'Assemblea del Senato ha approvato in prima deliberazione il testo unificato della proposta di legge costituzionale delle modifiche degli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente. In particolare all'articolo 9 della Costituzione viene aggiunto, un terzo comma: «Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali». Per quanto riguarda l'articolo 41 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni: a) al secondo comma, dopo la parola «danno» sono inserite le seguenti: «alla salute, all'ambiente,»; b) al terzo comma sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «e ambientali»⁶.

In riferimento all'ordinamento tedesco, il concetto di sostenibilità proviene dalla Legge del 1975 sulla conservazione delle foreste e la promozione della silvicoltura (*Bundeswaldgesetz*)⁷. Successivamente il concetto è stato utilizzato esplicitamente nel senso che le risorse naturali possono essere utilizzate e gestite in modo tale da garantire la loro conservazione a lungo termine e la loro utilizzabilità anche da parte delle generazioni future⁸.

Per quanto riguarda il livello costituzionale, pur non espressamente enunciato nella Legge fondamentale (*Grundgesetz* [GG]), il principio non è del tutto estraneo ad essa. Infatti, è riconosciuto come un obiettivo dello Stato (*Staatsziel*) ed è costituzionalmente garantito, sia pur

³ Sul punto si rinvia più ampiamente alla ricostruzione ed alle riflessioni di J.H. JANS - H.H.B. VEDDER, *European Environmental Law*, Zutphen, Europa Law Publishing, 4.edizione, 2012, 8; H.C. BUGGE-G. WINTER, in H.C. BUGGE-C. VOIGT (a cura di), *Sustainable Development in International and National Law*, Zutphen, Europa Law Publishing, 2008, 3 ss.

⁴ Cfr. J. WIELAND, *Verfassungsrang für Nachhaltigkeit*, in ZUR, 2016, 473

⁵ Secondo le disposizioni dettate dall'art. 11 TFUE, 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».

Cfr., fra gli altri, W. KAHL, *art. 11 TFUE*, in R. STREINZ, *EUV/AEUV Kommentar*, III edizione, München, C.H. Beck, 2018; S. AMEDEO, *Commento all'art. 11 TFUE (principio di integrazione delle esigenze ambientali nelle politiche dell'Unione europea)*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2014, 407 ss.; W. KAHL, *Introduzione*, in W. KAHL (a cura di), *Nachhaltigkeit als Verbundbegriff*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2008, 1 ss.

⁶ Progetto di legge costituzionale A.C. 3156.

⁷ Del 2 maggio 1975, in *BGBI. I* 1037. Sulle origini del concetto nell'ordinamento tedesco si rinvia per tutti a D. KLIPPEL/M. OTTO, in W. KAHL (a cura di), *Nachhaltigkeit als Verbundbegriff*, cit., 39 ss.

⁸ Per esempio nel paragrafo 1, comma 1 nr. 2 BNatSchG, nel paragrafo 1, comma 5 1 del BauGB. Sul punto si rinvia a E. REHBINDER, in J. SALZWEDEL (a cura di), *Grundzüge des Umweltrechts*, Berlin, Erich Schmidt Verlag, 1982, 89.

Il tema delle generazioni future è stato oggetto di approfondite riflessioni da parte della dottrina e della giurisprudenza tedesca. Sul punto si rinvia più ampiamente a H. DÄUBLER-GMELIN, *Die Verankerung von Generationengerechtigkeit im Grundgesetz - Vorschlag für einen erneuerten Art. 20a GG*, in ZRP 2000, 27; C. JANDA, *Sozialstaat for Future*, in ZRP, 2021, 149; W. KAHL „Soziale Gerechtigkeit“ oder Generationengerechtigkeit?, in ZRP, 2014, 17; T. HEBELER, *Generationengerechtigkeit als verfassungsrechtliches Gebot in der sozialen Rentenversicherung*, Baden-Baden, Nomos, 2001; K. MATHIS, *Zukünftige Generationen in der Theorie der Gerechtigkeit von John Rawls in S. Hotz*, in S. HOTZ - K. MATHIS (a cura di), *Recht, Moral und Faktizität*, Festschrift für Walter Ott, Zürich, Dike, 2008, 181 ss.; K. MATHIS, *Nachhaltige Entwicklung und Generationengerechtigkeit*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2017; M. VON HAUFF, *Nachhaltige kommunale Finanzpolitik für eine intergenerationelle Gerechtigkeit*, Baden-Baden, Nomos, 2008; M. ROSE, *Zukünftige Generationen in der heutigen Demokratie*, Wiesbaden, Springer, 2018.

parzialmente, dall'art. 20a GG⁹. Questo norma stabilisce che lo «Lo Stato tutela, assumendo con ciò la propria responsabilità anche nei confronti delle generazioni future, i fondamenti naturali della vita mediante l'esercizio del potere legislativo, nel quadro dell'ordinamento costituzionale, e dei poteri esecutivo e giudiziario, in conformità alla legge e al diritto»¹⁰.

L'art. 20a GG è il risultato di un dibattito scientifico e socio-politico, talvolta molto acceso, che ha consentito la formulazione del dato normativo con un doppio intervento il 27 ottobre 1994, dopo 45 anni dall'entrata in vigore della Legge fondamentale, e nei successivi otto anni, il primo agosto del 2002¹¹.

In questo dibattito ha assunto un ruolo determinante l'azione politica dei partiti della Christlich Demokratische Union Deutschlands (CDU), della Christlich-Soziale Union (CSU) e del Freie Demokratische Partei (FPD) che, solo dopo l'unificazione, spinsero per un negoziato più proficuo al fine di inserire tra gli obiettivi statali la tutela dell'ambiente¹². Furono queste forze politiche che legittimarono la istituzione di una commissione costituzionale congiunta nominata dal Bundestag e dal Bundesrat alla quale si deve il compromesso sfociato nell'art. 20a GG riformulato nel 2002¹³.

⁹ Cfr. Sul punto J. WIELAND, *Verfassungsrang für Nachhaltigkeit*, cit., 473 ss.

¹⁰ Sull'art. 20a della Legge fondamentale si rinvia più ampiamente a P. BADURA, *Vorbabenplanung im Rechtsstaat*, in *Festschrift für Werner Hoppe*, München, C.H.BECK, 2000, 167 ss.; U. BECKER, *Die Berücksichtigung des Staatsziels Umweltschutz beim Gesetzesvollzug*, in *DVBl.* 1995, 713 ss.; A. BEHREND, *Der Verfassungsauftrag zum Schutz der Umwelt (Art. 20a GG) und die gesetzgeberische Behandlung der regenerativen Energieerzeugung*, in *ZNER*, 2000, 184 ss.; U. BERLIT, *Die Reform des Grundgesetzes nach der staatlichen Einigung Deutschlands*, in *JöR*, n.F. 44, 1996, 17 ss.; W. BÜCKMANN - H. ROGALL, *Nachhaltigkeit – rechtliche und wirtschaftswissenschaftliche Aspekte*, in *UPR*, 2001, 121 ss.; H. DÄUBLER-GMELIN, *Die Verankerung von Generationengerechtigkeit im Grundgesetz Vorschlag für einen erneuerten Art. 20a GG*, in *ZRP*, 2000, 27 ss.; F. EKARDT, *Praktische Probleme des Art. 20a GG in Verwaltung, Rechtsprechung und Gesetzgebung*, in *Sächs. VBl.*, 1998, 49 ss.; C. F. GETHMANN, *Tierschutz als Staatsziel – Ethische Probleme*, in F. THIELE (a cura di), *Tierschutz als Staatsziel?*, 2001, 50 ss.; HÄBERLE, *Ein Verfassungsrecht für künftige Generationen – Die „andere“ Form des Gesellschaftsvertrages: der Generationenvertrag*, in *Festschrift für Hans F. Zacher*, Heidelberg, C.F. MÜLLER VERLAG, 1998, 215 ss.; W. HOPPE - M. BECKMANN - KAUCH, *Umweltrecht*, München, Beck, seconda edizione, 2000; M. HUBER, *Weniger Staat im Umweltschutz*, in *DVBl.*, 1999, 489 ss.; F.A. JAHN, *Empfehlungen der Gemeinsamen Verfassungskommission zur Änderung und Ergänzung des Grundgesetzes*, in *DVBl.*, 1994, 177 ss.; M. KLOEPFER, *Umweltrecht*, München, C. H. Beck, quarta edizione, 2016; J. MENZEL, *Das Konzept der „nachhaltigen Entwicklung“ – Herausforderungen an Rechtssetzung und Rechtsanwendung*, in *ZRP*, 2001, 221 ss.; B. REINHARD, *Art. 20a GG – Staatsziel „Umweltschutz“*, in *JuS*, 2000, 1245 ss.; J. SALZWEDEL, *Umweltschutz*, in J. ISENSEE - KIRCHHOF (a cura di); *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg; C.F. MÜLLER VERLAG, volume III, 1988, 1205 ss.; R. SANWALD, *Die Reform des Grundgesetzes*, in *NJW*, 1994, 3313 ss.; H. SOELL, *Umweltschutz, ein Grundrecht?*, in *NuR*, 1985, 205 ss.; J. TREMMEL - M. LAUKEMANN - C. LUX, *Die Verankerung von Generationengerechtigkeit im Grundgesetz – Vorschlag für einen erneuerten Art. 20a GG*, in *ZRP*, 1999, 432 ss.; B. REINHARD, *Art. 20a GG – Staatsziel „Umweltschutz“*, in *JuS*, 2000, 1245 ss.; A. SCHINK, *Umweltschutz als Staatsziel*, in *DÖV*, 1997, 221 ss.; J. TREMMEL - M. LAUKEMANN - C.C. LUX, *Die Verankerung von Generationengerechtigkeit im Grundgesetz – Vorschlag für einen erneuerten Art. 20a GG*, in *ZRP*, 1999, 432 ss.

¹¹ Sull'itinerario che ha portato alla formulazione dell'art. 20a GG, vedi fra tutti S. ROHN - R. SANWALD, *Die Ergebnisse der Gemeinsamen Verfassungskommission*, in *ZRP*, 1994, 65 ss.; R. SANWALD, *Die Reform des Grundgesetzes*, in *NJW*, 1994, 3313 ss.

¹² Cfr. J. WIELAND, *Verfassungsrang für Nachhaltigkeit*, cit., 475.

L'articolo 20a è stato introdotto nella Legge fondamentale da una legge di modifica costituzionale del 27 ottobre 1994. La modifica costituzionale è entrata in vigore il 15 novembre 1994. Con la legge di modifica della Legge fondamentale del 26 luglio 2002, la protezione degli animali è stata successivamente inserita nell'articolo 20a della Legge fondamentale aggiungendo le parole «e gli animali» in aggiunta all'oggetto della protezione delle «basi naturali della vita».

¹³ L'inserimento esplicito della protezione dell'ambiente nella Legge fondamentale è un aspetto essenziale della «riforma costituzionale» avviata dall'articolo 5 del Trattato di unificazione del 31 agosto 1990 e poi preparata nei contenuti da una Commissione costituzionale comune nominata dal Bundestag e dal Bundesrat. Dopo un lungo e controverso dibattito, il 28 novembre 1991 il Bundestag tedesco, nella 61a sessione della sua dodicesima legislatura, ha deciso di istituire questa Commissione, composta da 32 membri ciascuno del Bundestag e del Bundesrat. Dopo la riunificazione tedesca del 3 ottobre 1990, questa commissione doveva occuparsi delle modifiche e delle aggiunte necessarie e auspicabili alla Legge fondamentale.

Nel contempo la Legge fondamentale richiede altresì un equilibrio adeguato tra l'ordine economico e le finanze pubbliche. L'esigenza di limitare il crescente debito pubblico ha portato all'approvazione di una riforma entrata in vigore nel 2009 che ha introdotto il c.d. freno all'indebitamento. La modifica della Costituzione finanziaria tedesca (in particolare degli artt. 109 e 115 GG) ha come obiettivo di garantire la sostenibilità dei bilanci pubblici al fine anche di realizzare una equa distribuzione degli oneri tra le generazioni.

In questo contesto da una parte non mancano le posizioni di chi ritiene la sostenibilità come «una parola d'ordine popolare ma povera di contenuti»¹⁴, come «una frase ad effetto con un contenuto poco chiaro o camaleontico»¹⁵, come «un romanticismo ostile alla crescita ed alla tecnologia»¹⁶, dall'altra si evidenziano le considerazioni di chi rileva che il concetto, così ricco di tradizione non è legittimato pienamente dal dato normativo espresso dall'art. 20a della Legge fondamentale¹⁷.

Di qui l'esigenza di prospettare innovazioni della disposizione costituzionale esistente. Si evidenziano diversi e continui tentativi per inserire l'obiettivo della sostenibilità in modo esplicito e completo nella Legge Fondamentale, tentativi che sinora non hanno raggiunto i risultati prospettati.

L'analisi prodotta dalla cultura giuridica ha individuato le cause che hanno determinato il fallimento delle iniziative tese a rafforzare il quadro normativo costituzionale, e nel contempo ha ipotizzato alcuni ulteriori opzioni per il raggiungimento dell'obiettivo che è quello di avere una migliore garanzia costituzionale soprattutto al fine di riconoscere al cittadino una rivendicazione soggettiva per richiedere ed ottenere azioni sostenibili da parte dello Stato.

Ed è questa ultima esigenza che consentirebbe l'inserimento nella Costituzione di un diritto fondamentale alla sostenibilità, utilizzando questa formulazione: «lo Stato deve osservare il principio della sostenibilità nelle sue azioni».

Certamente il riconoscimento di un diritto fondamentale permetterebbe ai titolari di chiedere a tutti i tre poteri statali il rispetto del principio di sostenibilità e la possibilità di farlo valere direttamente dinanzi alla Corte costituzionale federale.

Sulla base di queste considerazioni generali l'analisi sarà destinata innanzitutto ad una valutazione del quadro normativo vigente per identificare in quale misura il principio di sostenibilità sia tutelato attualmente nell'ordinamento costituzionale e quali siano state le scelte per rendere effettivo l'impegno dello Stato a favore del principio. Un campo di azione che deve misurarsi con le istanze determinate dal freno all'indebitamento che, comunque, non va «interpretato nel senso di un divieto anche di indebitamento economicamente sensato»¹⁸.

Cfr. su questi aspetti R. SCHOLZ, *GG Art. 20a*, in T. MAUNZ - G. DÜRIG, *Grundgesetz-Kommentar*, München, C. H. Beck, 2020, Rn. 5-18.

Sul mandato politico della Commissione costituzionale comune, sull'organizzazione e la procedura delle sue delibere, così come sulle sue raccomandazioni di politica costituzionale, si veda il suo rapporto, BT-Drucks. 12/6000.

¹⁴ Cfr. W. KAHL, *Einleitung: Nachhaltigkeit durch Organisation und Verfahren*, in W. KAHL (a cura di), *Recht der Nachhaltigkeit Entwicklung*, Tübingen, Mohr Siebek, 2006, 1 ss.

¹⁵ W. KAHL, *Einleitung: Nachhaltigkeit durch Organisation und Verfahren*, cit., 1 ss.

¹⁶ Per una valutazione di queste definizioni si rinvia a W. KAHL, *Einleitung: Nachhaltigkeit durch Organisation und Verfahren*, cit., 1 ss.

¹⁷ Su questi aspetti si rinvia sempre a W. KAHL, *Einleitung: Nachhaltigkeit durch Organisation und Verfahren*, cit., 3 ss.

¹⁸ Cfr. G. DETER, „Nationale Nachhaltigkeitsstrategie“ und Grundgesetz, in ZUR, 2012, 157 ss.

Peraltro, la ricostruzione degli itinerari portati avanti dalle forze politiche nella realizzazione della «strategia nazionale di sostenibilità»¹⁹ e l'analisi della sentenza del *Bundesverfassungsgericht* del 24 marzo 2021²⁰, consentiranno di verificare alcune lacune da imputare alla attuale disciplina costituzionale, così come evidenziato dalla dottrina tedesca²¹.

Ed è in questa prospettiva che verrà condotta la ricerca anche con la consapevolezza che il dato espresso dall'ordinamento tedesco costituisce anche un punto di riferimento nel dibattito che si sta svolgendo nell'ordinamento italiano per apportare alcune modifiche ai contenuti dell'art. 9 cost.²².

2. Il quadro normativo costituzionale per il riconoscimento del principio: l'art. 20a GG

La individuazione del quadro costituzionale è il dato di partenza per «determinare in che misura il principio è attualmente salvaguardato nell'ordinamento giuridico» e per verificare «quali sono le lacune della situazione giuridica attuale»²³, quali le innovazioni possibili e desiderabili²⁴.

Nella ricostruzione del quadro costituzionale sono tre gli ambiti che si devono prendere in considerazione. Innanzitutto l'art. 20a della Legge Fondamentale che tutela le basi naturali della vita. Inoltre gli artt. 20, comma 1 e 28, comma 1 GG²⁵ che disciplinano il principio dello Stato sociale, in quanto essendo tre le dimensioni del principio guida dello sviluppo sostenibile, accanto alla dimensione ecologica e quella economica rilevante è il ruolo della dimensione sociale²⁶.

In aggiunta si deve far riferimento al sistema normativo determinato dagli artt. 109, III comma e 115, II comma della Legge fondamentale che, nel prevedere una limitazione del debito pubblico, individuano le possibili incidenze sulla disciplina del principio di sostenibilità.

La prima prospettiva di analisi da affrontare riguarda le valutazioni del contenuto dell'art. 20a della Legge fondamentale che protegge le basi naturali della vita, configurando questa tutela come un obiettivo dello Stato diretto ad uno sviluppo non solo ecologico. Tutto ciò nel rispetto delle

¹⁹ Cfr. *Bundesregierung, Perspektive fuer Deutschland – Unsere Strategie fuer eine nachhaltige Entwicklung*, 2002.

²⁰ Cfr. BVerfG, Decisione del primo Senato del 24 marzo del 2021 - 1 BvR 2656/18 -, Rn. 1-270.

²¹ C. CALLIESS, *Das „Klimaurteil“ des Bundesverfassungsgerichts: „Versubjektivierung“ des Art. 20 a GG?*, in ZUR, 2021, 355 ss.

²² Come già precedentemente evidenziato Il 9 giugno 2021 è stata approvata in prima deliberazione al Senato la Proposta di Legge costituzionale recante «Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente» (A.C. n.3156). Per alcune prime riflessioni sul tema si rinvia, fra gli altri, agli interventi pubblicati sul numero 16 del 30/06/2021 di federalismi.it

²³ J. WIELAND, *Verfassungsrang fuer Nachhaltigkeit*, cit., 473 ss.

²⁴ M. KLOEPFER, *Umweltrecht*, München, C. H. Beck, 4 edizione, cit., 188.

²⁵ Gli artt. 20, comma 1 e 28, comma 1 G.G. individuano un dato fisionomico della forma di Stato dell'ordinamento tedesco, qualificata come Stato federale democratico e sociale o Stato di diritto democratico e sociale.

²⁶ Si rinvia al rapporto finale del 1998 della Commissione di inchiesta «Protezione degli uomini e dell'ambiente» che ha sostenuto un modello della sostenibilità costituito da tre dimensioni che devono essere integrate in una prospettiva che non riguarda più, come in passato, solo una dimensione ma che abbia come prospettiva la interazione tra le tre dimensioni. Cfr. *Enquete-Kommission «Schutz des Menschen und der Umwelt»*, <https://dserver.bundestag.de/btd/13/112/1311200.pdf>.

A sostegno di questa interpretazione si rinvia, tra gli altri, a R. SCHMIDT - W. KAHL, *Umweltrecht*, München, C. H. Beck, ottava edizione, 2010; critico Klopfer che sostiene che tale definizione politicamente corretta può contribuire a una strisciante svalutazione del concetto di sostenibilità strettamente legato alla protezione delle risorse naturali. Cfr. M. KLOEPFER, *Umweltrecht*, cit., 188.

esigenze delle generazioni di oggi ma anche di quelle future in una strategia equilibrata che tenga conto di due problemi: il cambiamento climatico e l'indebitamento del bilancio pubblico²⁷.

In questo contesto il primo dato che va evidenziato è destinato ad individuare il significato ed il ruolo che svolgono nell'ordinamento gli obiettivi dello Stato (*Staatsziele*)²⁸. Questi ultimi, pur non imputando al singolo cittadino una pretesa giuridica soggettiva, danno vita ad un diritto costituzionalmente vincolante per tutte le attività dello Stato, quelle espletate dalla Federazione e dai *Länder*, agenti come legislatori, amministratori pubblici, tribunali²⁹.

D'altra parte gli obiettivi devono essere raggiunti nel miglior modo possibile «anche nella responsabilità per le generazioni future». È stata quindi prevista a livello costituzionale una «responsabilità a lungo termine» che vale in particolare per la politica ambientale. L'irreversibilità dell'impatto ambientale comporta la necessità di prendere decisioni con effetti a lungo termine, e con lungimiranza e responsabilità³⁰. Sebbene responsabilità a lungo termine e sostenibilità siano concetti del tutto diversi se ne può individuare quasi una sovrapposizione nel senso che la sostenibilità è probabilmente intesa come uno strumento di responsabilità a lungo termine³¹.

Gli obiettivi dando vita a requisiti astratti, devono essere attuati in misura maggiore o minore, con l'esigenza con l'esigenza primaria di realizzarli nel modo migliore possibile. Pertanto devono essere concretizzati non solo dal legislatore ma anche dalla pubblica amministrazione e dalla magistratura. In tal modo l'impegno della Costituzione «a favore di un concetto di attività economica 'sostenibile' dal punto di vista ambientale» consente di «preservare le basi dell'economia e non a consumarle»³².

Ed è merito della cultura giuridica non solo di aver enucleato il principio espresso dall'art. 20a ma di averlo sostenuto per realizzarlo nella giurisprudenza non solo costituzionale.

La dottrina richiama anche gli artt. 20.1 e 28.1. GG per verificare se e in che senso la sostenibilità possa condizionare l'azione dello Stato sociale³³.

La qualificazione della Repubblica federale tedesca come Stato federale democratico e sociale o Stato di diritto repubblicano, democratico e sociale consente di configurare l'esistenza del principio dello Stato sociale che, comunque, secondo la Corte costituzionale federale, è un principio «altamente capace» ma «che necessita di una elaborazione concreta» che spetta al legislatore realizzare³⁴.

²⁷ Cfr. G. DETER, „Nationale Nachhaltigkeitsstrategie“ und Grundgesetz, cit., 157 ss.

²⁸ S. HESELHAUS, *Verfassungsrechtliche Grundlagen des Umweltschutzes*, 15 ss., in K. HANSMANN - D. SELNER (a cura di), *Grundzüge des Umweltrechts*, Berlin, Erich Schmidt Verlag, 4 edizione, 2012.

²⁹ Cfr. J. WIELAND, *Verfassungsrang für Nachhaltigkeit*, cit., 473 ss.

³⁰ Sul punto si rinvia a M. KLOEPFER, *Umweltrecht*, cit., 125.

³¹ Cfr. M. KLOEPFER, *Umweltrecht*, cit., 125.

³² Cfr. J. WIELAND, *Verfassungsrang für Nachhaltigkeit*, cit., 473 ss.

³³ Vedi W. KAHL, „Soziale Gerechtigkeit“ oder Generationengerechtigkeit?, in ZRP, 2014, 17; J. WIELAND, *Verfassungsrang für Nachhaltigkeit*, cit., 473 ss.

³⁴ Sentenza della Corte Costituzionale tedesca del 17.08.1956. La Corte, procedendo sulla richiesta del governo federale di una dichiarazione di incostituzionalità del Partito Comunista di Germania, riteneva che «Invece di un presunto equilibrio perfetto in un futuro lontano, si cerca un relativo equilibrio permanente già nel presente. Se il progresso verso la "giustizia sociale" è stabilito come principio guida di tutte le misure statali, un'esigenza che ha ricevuto un'accento speciale nella Legge Fondamentale con la sua forte enfasi sullo "stato sociale", allora questo è anche un principio che è altamente capace e che ha bisogno di un'attuazione concreta».

Una interpretazione espressa dal *Bundesverfassungsgericht*, che conferma le valutazioni emerse nell'analisi di H. P. Ipsen in un intervento tenuto all'Università di Amburgo nel 1949. In quella occasione lo studioso affermò che la Legge federale di Bonn aveva enunciato esclusivamente l'esigenza di attuare il principio dello Stato sociale, rinviandone la determinazione dei contenuti alla futura legislazione e, quindi, al confronto delle forze politiche³⁵. Una scelta che peraltro era stata determinata dalla situazione storica in cui nasceva il *Grundgesetz*, giustamente considerata una Costituzione condizionata e provvisoria³⁶.

Se il principio dello Stato sociale è «in grado di acquisire la sua efficacia giuridica solo quando viene plasmato dal legislatore», è in questa occasione che va realizzato con il rispetto del principio della sostenibilità senza entrare in tensione con lo stesso³⁷.

Ne consegue che lo Stato sociale e la sostenibilità possono convivere solo se «le attuali prestazioni sociali vengano finanziate con il gettito fiscale», in quanto «il principio dello Stato sociale tende ad essere in tensione con il principio della sostenibilità» nel caso in cui coloro che hanno responsabilità politiche concedano prestazioni così elevate da trascurare gli interessi delle generazioni future³⁸.

3. Il principio di sostenibilità ed il «freno all'indebitamento»

Secondo una parte della dottrina la «normativa sulla limitazione del debito pubblico è intesa come parte della disciplina costituzionale del principio di sostenibilità»³⁹. Invero lo stesso *Bundesverfassungsgericht* con la sentenza del 9 luglio 2007 aveva affermato che «l'eccessivo debito pubblico e il relativo crescente onere degli interessi inibiscono la crescita a lungo termine dell'economia, riducono l'attuale spazio di manovra dello Stato e spostano gli oneri di finanziamento nel futuro sulle generazioni future»⁴⁰.

In questa prospettiva, nella determinazione del quadro normativo costituzionale destinato alla disciplina del principio di sostenibilità, gli studiosi si soffermano sui contenuti della Costituzione finanziaria dopo le modifiche apportate nel 2009⁴¹.

È evidente che in questa sede la riforma del 2009 non può essere affrontata in tutta la sua complessità e che in questa sede si cercherà di cogliere alcune linee fondamentali che consentano di determinare l'incidenza sul principio di sostenibilità.

³⁵ Vedi H. IPSEN, *Über das Grundgesetz (1949)*, in *Über das Grundgesetz, Gesammelte Beiträge seit 1949*, Tübingen, Mohr, 1988, 11. Su questi dati si rinvia alle considerazioni espresse da Gustavo Gozzi, *L'esperienza costituzionale tedesca dalla Costituzione di Weimar alla Legge fondamentale di Bonn*, in M. FIORAVANTI - S. GUERRIERI (a cura di), *La Costituzione italiana*, Annali della Fondazione Gramsci, Roma, Carocci, 1999, 247 ss. ed in particolare, sul punto, 256.

³⁶ Cfr. G. GOZZI, *L'esperienza costituzionale tedesca dalla Costituzione di Weimar alla Legge fondamentale di Bonn*, cit., 247 ss.

³⁷ Cfr. J. WIELAND, *Verfassungsrang für Nachhaltigkeit*, cit., 473 ss.

³⁸ Cfr. J. WIELAND, *Verfassungsrang für Nachhaltigkeit*, cit., 473 ss.

³⁹ Cfr. J. WIELAND, *Verfassungsrang für Nachhaltigkeit*, cit., 473.

⁴⁰ Decisione del *Bundesverfassungsgericht* del 9 luglio 2007, par. 134. Su questa decisione vedi M. HARTWIG, *La costituzionalizzazione del pareggio nella Costituzione tedesca*, in R. BIFULCO - O. ROSELLI (a cura di), *Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica*, Torino, Giappichelli Editore, 2013, 153 ss.

⁴¹ Quella del 2009 porta il nome di Riforma del federalismo II ed ha comportato la «Modernizzazione delle relazioni finanziarie tra Federazione e Länder». È stato uno dei progetti di riforma più importanti dell'attuale legislatura dopo il completamento della prima fase della riforma del federalismo nel 2006.

L'indebitamento di una comunità politica è un fenomeno che è stato oggetto di analisi approfondite da parte non solo degli economisti e degli studiosi della politica. Soprattutto negli ultimi decenni il dibattito negli Stati democratici è stato incentrato su come limitare efficacemente l'aumentare del debito pubblico.

In uno ordinamento statale i limiti all'indebitamento sono determinati a livello costituzionale con l'obiettivo di non spostare il problema della eccessiva spesa pubblica a carico delle generazioni future.

Nell'ordinamento tedesco le norme che disciplinano il debito pubblico sono dettate prevalentemente dagli artt. 109 e 115 della Legge Fondamentale che, con le modifiche apportate nel 2009, realizzano il cosiddetto «freno all'indebitamento».

Tali riforme sono l'ultima tappa di un processo che ha portato più volte a modificare la Costituzione finanziaria.

Le disposizioni relative all'equilibrio macroeconomico ed al controllo della politica economica da parte dello Stato si sono realizzate in Germania solo dopo la seconda guerra mondiale⁴². Successivamente una prima riforma del 1967⁴³ ha introdotto a livello costituzionale norme volte ad orientare una politica di stabilità e di crescita, sulla base di una politica economica anticiclica, che rifletteva la convinzione della capacità dello Stato di controllare l'economia⁴⁴.

In particolare la ratio che sottendeva le modifiche dell'art. 109 (2) della Legge Fondamentale si basava sull'idea che i bilanci pubblici non avrebbero dovuto più avere costituzionalmente una funzione di mera copertura dei bisogni. Piuttosto, il legislatore avrebbe dovuto avere anche la responsabilità degli effetti del bilancio sull'economia ed il bilancio avrebbe dovuto quindi essere orientato al controllo dell'economia nel suo insieme⁴⁵. La riforma venne accompagnata dalla promulgazione della legge a protezione della stabilità e della crescita economica dell'8 giugno 1967 che definì il c.d. «*das magische Viereck*» (stabilità dei prezzi, alto livello di occupazione, equilibrio esterno, crescita economica adeguata)⁴⁶.

Nel 2006, dopo le modifiche del 1969⁴⁷, si assiste ad una nuova riforma in quanto le competenze legislative di base e le misure per evitare una perturbazione dell'equilibrio economico non venivano considerate sufficienti a soddisfare i vincoli posti a livello europeo dal Patto europeo di stabilità e crescita. Questo intervento costituzionale non aveva come oggetto principale quello di affrontare questioni finanziarie ma si è inserito nel quadro della più ampia

⁴² Sulla ricostruzione storica degli artt. 109 e 115 GG si rinvia a H. KUBE, *art. 109 GG*, in T. MAUNZ - G. DÜRIG, *Grundgesetz-Kommentar*, cit., punto 11 e 12 (art.109) e punto 24 ss. (art.115).

⁴³ Legge di modifica della legge fondamentale dell'8 giugno 1967, in *BGBI* I, 581.

⁴⁴ Rapporto Troeger (Commissione per la riforma fiscale, Rapporto sulla riforma fiscale nella Repubblica Federale di Germania, 1966), parte E, par. 472 e seguenti, è stato usato un termine comune per parlare di mezzi di «una politica fiscale e creditizia economicamente razionale».

⁴⁵ L'articolo 109 (2) della Legge fondamentale obbligava la Federazione e i *Länder* a tenere conto delle esigenze di equilibrio macroeconomico nella loro gestione di bilancio. Cfr. H. KUBE, *art. 109 GG*, in T. MAUNZ - G. DÜRIG, cit., 27.

⁴⁶ Gli obiettivi di tale politica di stabilità vennero concretizzati nel § 1 della *Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft* dell'8 giugno 1967 «Le misure devono essere prese in modo che, nel quadro dell'economia di mercato, esse contribuiscano simultaneamente alla stabilità del livello dei prezzi, a un alto livello di occupazione e all'equilibrio economico esterno con una crescita economica costante e adeguata».

⁴⁷ Legge che modifica la legge fondamentale del 12 maggio 1969, in *BGBI* I 357. Con quella modifica, tra l'altro, l'articolo 109 (3) della Legge fondamentale è stato completato dalla competenza legislativa di base della Federazione per la legge di bilancio, accompagnando il riallineamento degli articoli 110 a 115 della Legge fondamentale. Lo scopo della disposizione era di permettere l'introduzione di un nuovo e uniforme sistema di bilancio.

riforma del federalismo. In tal modo fu prevista una norma volta a determinare la responsabilità non solo della Federazione, ma anche dei *Länder* nell'attuazione del Patto europeo di stabilità e crescita. Fu stabilito che la Federazione ed i *Länder* dovessero adempiere in modo congiunto agli obblighi derivanti dall'art. 104 del Trattato CE.

Comunque, questo dato normativo limitandosi ad affermare un obbligo generale e congiunto della Federazione e dei *Länder* di rispettare il Patto, condividendo le eventuali misure sanzionatorie, non è stato considerato sufficiente a limitare il debito pubblico⁴⁸.

Così si è intervenuto nuovamente con una riforma del 2009 che, anche questa volta, si inserisce in un quadro di interventi costituzionali finalizzati ad un processo di revisione del sistema federale della Repubblica tedesca. Tali modifiche hanno portato a costituzionalizzare il cd «freno al debito» sia per la Federazione che per i *Länder*.

Un aspetto di grande rilevanza è dato dal fatto che, con questa ultima riforma, per la prima volta si prevede in Costituzione il principio della separazione del bilancio della Federazione e dei *Länder* (comma 1 art. 109) a cui corrisponde anche la separazione delle spese previste invece nell'art. 104 a G.G.⁴⁹

I bilanci della Federazione e dei *Länder*, comunque, sono vincolati all'obiettivo dell'equilibrio macroeconomico (art. 109, II) sempre e comunque rispettando il divieto di deficit (art. 126 TFUE)⁵⁰. Ne consegue che le misure di stimolo economico sono consentite solo se compatibili con il Patto Europeo di Stabilità e crescita.

Come sostenuto dalla maggior parte della dottrina tra le principali innovazioni della riforma costituzionale vi è il terzo comma dell'art. 109 GG che ha imposto, in linea di principio, per la Federazione e per i *Länder*, che l'equilibrio di bilancio deve raggiungersi senza entrate derivanti da prestiti.

In passato l'utilizzo dei prestiti era una prassi frequente che non era mai stata esplicitamente vietata, per cui questo aspetto è una assoluta novità.

In aggiunta è stabilito che la Federazione ed i *Länder* possono adottare disposizioni che valutino le ripercussioni di sviluppi economici congiunturali anormali sia normative di eccezione

⁴⁸ Prevedendo l'aggiunta di un comma V nell'art. 109 GG con lo scopo di dividere la responsabilità della Repubblica federale di Germania tra la Federazione e i *Länder* nel quadro del Patto europeo di stabilità e crescita.

⁴⁹ Il divieto imposto dall'art. 109 GG di divieto di utilizzo del prestito si applica sia per la Federazione che per i *Länder*. Questo ultimo aspetto introdotto in Costituzione potrebbe porre un limite alla autonomia di cui godono i Länder che caratterizza il federalismo tedesco. L'autonomia dei bilanci, invero, è espressione del principio di sovranità degli Stati membri ed un vincolo di questo tipo potrebbe essere considerato come una privazione della loro statualità.

È però da evidenziare che il Protocollo europeo sul deficit nell'individuare i responsabili dei deficit nazionali nell'art. 2 fa espressamente riferimento anche ai bilanci «di autorità regionali, locali e istituzioni di sicurezza sociale» e ai sensi dell'art. 3 del Protocollo sul deficit è compito degli Stati membri garantire che vengano rispettate le disposizioni sul deficit da parte delle autorità regionali e locali. Questo legittima il freno al deficit imposto dall'art. 109 GG II GG non solo per la Federazione ma anche per i *Länder*.

In aggiunta è stato evidenziato che esiste uno stretto legame e interdipendenza tra la sovranità finanziaria e di bilancio della Federazione e quella dei *Länder* a cui si aggiunge il principio di lealtà che obbliga la Federazione e i *Länder* ad agire secondo il principio di reciproca solidarietà. Quest'ultimo principio è espressione dell'art. 20 I della GG e quindi rientra nel nucleo protetto dall'art. 79 II G.G.

⁵⁰ Art. 109 (2) GG «La Federazione e i *Länder* adempiono congiuntamente agli obblighi della Repubblica federale di Germania derivanti da atti giuridici della Comunità europea sulla base dell'articolo 104 del Trattato che istituisce la Comunità europea di osservare la disciplina di bilancio e, in questo quadro, tengono conto delle esigenze di equilibrio macroeconomico».

destinate a far fronte a catastrofi naturali o emergenze straordinarie non controllabili dallo Stato e che pregiudichino in modo significativo la situazione finanziaria dello Stato.

I dettagli del bilancio federale sono disciplinati dall'articolo 115 GG. Comunque la condizione è soddisfatta qualora le entrate derivanti dai prestiti non superino lo 0,35% rispetto al prodotto interno lordo nominale. Lo specifico assetto dei bilanci dei *Länder* è disciplinato da questi ultimi conformemente alle loro competenze costituzionali.

Dall'analisi dell'art. 109 III comma e dell'art. 115 II comma si evince che gli effetti di uno sviluppo economico che si discosta dalla situazione economica normale tanto in aumento che in diminuzione vadano valutate simmetricamente. Ne consegue che il limite dello 0,35 % si espande nei periodi di flessione mentre si restringe nel periodo di ripresa economica⁵¹.

Sulla base di queste considerazioni la dottrina ritiene che le disposizioni sul freno all'indebitamento pubblico siano «certamente in linea con il principio di sostenibilità» ma che al contempo «il freno all'indebitamento copre solo una parte degli oneri finanziari futuri dello Stato ed esclude il ricorso al credito»⁵². Pertanto sarebbe opportuno un «riferimento costituzionale proprio al principio di sostenibilità nel suo significato fiscale»⁵³.

4. La «strategia nazionale di sostenibilità» negli accordi di coalizione

La ricostruzione costituzionalistica effettuata dalla dottrina ha evidenziato che la questione della sostenibilità è stata sempre più al centro della politica tedesca. E ciò a tutti i livelli: da quello federale, a quello statale e comunale. Vero è che sia i 16 Stati federali che i Comuni svolgono un ruolo importante nell'implementazione dei progetti sostenibili e nell'attuazione degli stessi. Ma è soprattutto a livello Federale che la decisione politica nel campo della sostenibilità ha assunto un ruolo strategico.

È emersa la convinzione che la sostenibilità sia un obiettivo fondamentale e una occasione per valutare l'azione governativa.

Come già si è evidenziato la maggior parte della cultura giuridica, anche quella che ritiene non pienamente legittimante il dato normativo dell'art. 20 a della Legge fondamentale, attribuisce allo stesso la capacità di impegnare il governo federale ad orientare le sue iniziative legislative verso la realizzazione di una strategia nazionale di sostenibilità.

Sulla base di queste considerazioni è opportuno individuare, in tutta la complessità, gli obiettivi ed i criteri per attuare il principio nei diversi accordi di coalizione.

A partire dall'accordo di coalizione 1998-2002 si individua l'impegno per la Repubblica federale a diventare con l'Europa «pionieri dello sviluppo sostenibile» con una nuova politica che combini «economia, ecologia e giustizia sociale», ancorata e legittimata dalla Agenda 21, il «Programma di azione» nato dalla Conferenza Onu ambiente e sviluppo di Rio De Janeiro del

⁵¹ L'adeguamento delle entrate e delle spese per le transizioni finanziarie e i dettagli sulle procedure di calcolo del nuovo limite di indebitamento sono comunque dettati da una legge federale.

⁵² Cfr. J. WIELAND, *Verfassungsrang für Nachhaltigkeit*, cit., 479.

⁵³ Cfr. J. WIELAND, *Verfassungsrang für Nachhaltigkeit*, cit., 479.

1992 e decisamente collegato alle indicazioni offerte dal Rapporto *Our Common Future* predisposto nel 1997 dalle Nazioni Unite⁵⁴.

Uno sviluppo che, pertanto, nelle indicazioni espresse dall'accordo di coalizione deve essere «economicamente efficiente, socialmente giusto ed ecologicamente compatibile» in modo da sviluppare una strategia nazionale di sostenibilità con obiettivi concreti fra i quali lo sviluppo di una politica energetica moderna, la garanzia di un approvvigionamento energetico sostenibile, l'eliminazione progressiva dell'energia nucleare, la realizzazione di una politica dei trasporti efficiente e rispettosa dell'ambiente, il rafforzamento delle zone rurali per salvaguardare l'agricoltura.

Uno scenario sostanzialmente presente negli altri accordi di coalizione. Così in quello del 2002-2005, intitolato: Rinnovamento, giustizia, sostenibilità. L'impianto è finalizzato al rinnovamento dello stato sociale ma lo vuole realizzato con una politica di «sviluppo sostenibile che ... impegni a preservare le basi naturali della vita», che costituisce il presupposto al fine di «garantire la giustizia e la crescita a lungo termine»⁵⁵.

Con altrettanto risalto l'accordo di coalizione del 2005-2009, stipulato tra la CDU la CSU e SPD, stabilisce di guidare l'azione di governo sulla base del principio sostenibile che resta l'obiettivo a livello nazionale, europeo ed internazionale⁵⁶.

Pertanto la «politica di sviluppo tedesca utilizzerà gli strumenti della politica di sviluppo bilaterale, multilaterale e dell'UE. in modo mirato e secondo i loro rispettivi vantaggi comparativi e continuerà a combinarli tra di loro».

La prospettiva è quella di riprendere e sviluppare «ulteriormente la strategia nazionale di sostenibilità» utilizzando quelle istituzioni approntate per questa finalità come «il comitato dei segretari di Stato per lo sviluppo sostenibile, che è ancorato nella Cancelleria federale, il consiglio per lo sviluppo sostenibile, il consiglio consultivo parlamentare»⁵⁷.

Un particolare interesse la cultura giuridica ha dedicato all'accordo 2013-2018, tra le grandi coalizioni CDU, CSU e SPD valido per la diciottesima legislatura e destinato a disegnare il futuro della Germania Secondo l'indicazione espressa dall'accordo (Dare forma al futuro della Germania) la prima strategia da affrontare ha come prospettiva l'esigenza di fare avanzare la transizione energetica: ... «per la qualità della vita delle generazioni presenti e future e per il successo economico del nostro Paese, la transizione energetica è una delle più grandi sfide». «Vogliamo farne una storia di successo e sviluppare la Germania in uno dei luoghi energetici più moderni del mondo»⁵⁸.

⁵⁴ Dopo le elezioni del Bundestag del 1998, nel corso del governo cristiano-liberale di CDU/CSU-FDP, Kohl, che era stato al potere dal 1982, abbandonò la carica di cancelliere il 27 ottobre 1998. Fu sostituito da una coalizione “rosso-verde” di SPD e Bündnis 90/Die Grünen sotto il cancelliere Gerhard Schröder. L'accordo di coalizione è consultabile: <http://library.fes.de/pdf-files/bibliothek/download/koalitionsvertrag1998.pdf>

⁵⁵ L'accordo di coalizione è intitolato «Rinnovamento-Giustizia-Sostenibilità. Per una Germania economicamente forte, sociale ed ecologica. Per una democrazia viva» ed è consultabile su http://library.fes.de/pdf-files/bibliothek/download/2002_koalitionsvertrag.pdf.

⁵⁶ L'accordo di coalizione del 2005 tra la CDU/CSU e la SPD è intitolato: «Insieme per la Germania. Con coraggio e umanità. Accordo di coalizione tra CDU, CSU e SPD» e tratta in nove capitoli i più importanti campi d'azione della coalizione.

⁵⁷ L'accordo è consultabile su http://library.fes.de/pdf-files/bibliothek/download/05_11_11_koalitionsvertrag_langfassung_navigierbar-1.pdf.

⁵⁸ L'accordo di coalizione è consultabile su http://library.fes.de/pdf-files/bibliothek/download/7759636/20131127_koalitionsvertrag.pdf

Ed è su questo presupposto che l'accordo prevede una strategia per un progresso sostenibile modellato su quattro campi di azione: transizione energetica; innovazione; investimento; internazionalizzazione.

Nel corso della diciannovesima legislatura era in carica dal 14 marzo 2018 il IV governo Merkel costituito da CDU/CSU e SPD, il cui accordo di coalizione è intitolato «Una nuova partenza per l'Europa, Una nuova dinamica per la Germania, Una nuova coesione per il nostro paese».

Tra gli obiettivi del governo si individuano, fra l'altro, «una crescita sostenibile e inclusiva»⁵⁹.

Recentemente, nel corso dell'ultima legislatura, il governo «semaforo» costituito tra i partiti SPD, die Grünen e FDP, ha stipulato l'accordo di coalizione «osare più progresso, alleanza per la libertà, la giustizia e la sostenibilità»⁶⁰, prevedendo scelte decisive per le politiche riguardanti il cambiamento climatico e determinando in tutte le istanze programmatiche il ruolo che deve essere affidato alla sostenibilità.

L'itinerario percorso dalla cultura giuridica ha evidenziato che in attesa di una legittimazione più incisiva a livello costituzionale, la politica determinata nei diversi accordi di governo ha avuto come obiettivo centrale quello di realizzare una politica di sviluppo estremamente efficace, nei limiti espressi dal quadro economico e, più recentemente, nell'ambito delle indicazioni espresse dal «freno all'indebitamento».

5. Le scelte espresse dalle proposte di innovazione costituzionale

Tra i tentativi finalizzati ad innovare il quadro normativo merita particolare attenzione quello approntato nella XVI legislatura dai membri dei gruppi parlamentari CDU/CSU, SPD, FDP e Alliance 90/Verdi. Questa iniziativa era destinata ad inserire in Costituzione l'articolo 20b, così formulato: «lo Stato deve osservare il principio della sostenibilità nelle sue azioni e proteggere gli interessi delle generazioni future»⁶¹.

Contestualmente alla proposta di inserire l'art. 20b fu presentata anche una modifica dell'attuale art. 109 GG al fine di tenere conto, nella gestione del bilancio della Federazione e dei *Länder*, anche del principio di sostenibilità e degli interessi delle generazioni future⁶².

Il dibattito su queste proposte da una parte voleva far emergere le carenze prodotte dall'azione degli attori politici a scapito delle generazioni future⁶³, dall'altra, in contrapposizione, cercava di

⁵⁹ Cfr. il Preambolo dell'accordo. L'accordo di coalizione è consultabile su <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1>.

⁶⁰ L'accordo è consultabile su https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf.

⁶¹ Il progetto fu portato avanti nella XVI legislatura. Cfr. <https://dserver.bundestag.de/btp/16/16118.pdf>.

Sul punto si rinvia anche alle riflessioni di G. DETER, "Nationale Nachhaltigkeitsstrategie" und Grundgesetz, cit., 157.

L'iniziativa era stata preceduta nell'estate del 2003, da una proposta di un gruppo di giovani parlamentari dei gruppi CDU/CSU, SPD, FDP e Alliance90/Verdi che non riuscirono a predisporre una formale iniziativa legislativa anche perché si tennero le elezioni anticipate nel 2005.

⁶² Cfr. G. DETER, „Nationale Nachhaltigkeitsstrategie" und Grundgesetz, cit., 162.

⁶³ Cfr. Progetto di legge del 21.11.2006 (16/3399), in <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/16/033/1603399.pdf>.

I meccanismi individuati sono tre:

evidenziare l'esigenza di non «caricare il testo costituzionale» determinando ulteriori ostacoli. Tra questi ultimi venivano individuati l'assenza di forza vincolante dovuta alla mancanza di sufficiente certezza, le conseguenze imprevedibili per i sistemi di sicurezza sociale e l'impedimento degli investimenti pubblici, orientati al futuro⁶⁴.

In questo dibattito una parte della dottrina riteneva anche che si desse vita ad un emendamento costituzionale simbolico. A tal fine si sosteneva che gli «obiettivi statali non devono degenerare in proclami politicamente patetici ma giuridicamente privi di valori»⁶⁵.

Un complesso di valutazioni espresse dalla cultura giuridica che alla fine hanno determinato il mancato accoglimento della proposta.

Ed è proprio partendo da queste considerazioni che il Prof. Papier con un parere espresso su committenza dell'INSM (*Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft*) ha evidenziato⁶⁶ che una modifica della Legge Fondamentale che abbia come prospettiva quella di rafforzare costituzionalmente il principio di sostenibilità «dovrebbe partire dalla norma fondamentale dell'art. 20» e non dovrebbe consentire l'inserimento di una ulteriore disposizione obiettivo come vorrebbe prevedere l'art. 20b.

La soluzione dovrebbe essere quella di «una aggiunta al principio costituzionale identitario della democrazia costituzionale» adottando questa formulazione come terzo comma dell'art. 20⁶⁷. La disposizione, pertanto, sarebbe destinata ad imputare a tutti i poteri statali democraticamente

«- Gli oneri delle decisioni di oggi sono rimandati a domani. Questo vale in particolare per i debiti impliciti ed espliciti dei livelli statali e dei sistemi di sicurezza sociale, che privano le generazioni future della libertà di modellare la politica in modo indipendente.

- Si consumano risorse illimitate senza tener conto della loro disponibilità in futuro. Nella politica ambientale ed energetica, gli effetti delle azioni attuali si estendono particolarmente nel futuro.

- Gli investimenti nel futuro non sono fatti a favore delle spese di consumo. Settori come l'educazione e la ricerca sono una componente indispensabile della politica intergenerazionale. Permettono e assicurano opportunità di sviluppo e di realizzazione per le giovani generazioni e per quelle future».

⁶⁴ Cfr. G. DETER, „*Nationale Nachhaltigkeitsstrategie*“ und *Grundgesetz*, cit., 162.

Peraltro coloro che erano contrari all'introduzione di nuovi obiettivi statali facevano rilevare che l'innovazione richiesta non avrebbe comunque potuto riconoscere alle generazioni future un diritto fondamentale. «Nella misura in cui le generazioni future non sono ancora state concepite, non possono di conseguenza avere diritto ad alcuna protezione dei diritti fondamentali». In tal senso Cfr. G. DETER, „*Nationale Nachhaltigkeitsstrategie*“ und *Grundgesetz*, cit., 160.

⁶⁵ Cfr. C. CALLIESS *Generationengerechtigkeit im Grundgesetz: Brauchen wir einen Artikel 20b GG?*, cit., 5, che, fra l'altro, propone una diversa formula normativa per un nuovo art. 20 b e per l'attuale art. 109 GG.

“Art. 20b GG (giustizia intergenerazionale):

(1) Lo Stato osserva il principio di sostenibilità nelle sue azioni. Le esigenze del principio di sostenibilità devono essere prese in considerazione nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche e misure dello Stato, in particolare nell'interesse delle generazioni future.

(2) Per garantire il principio della sostenibilità, viene istituito un Consiglio indipendente per lo sviluppo sostenibile che assiste il Bundestag e il Bundesrat su richiesta o di propria iniziativa. I dettagli sono regolati da una legge.

«Il nuovo articolo 109(2) della Legge fondamentale proposto dovrebbe essere visto come una concretizzazione dell'articolo 20b della Legge fondamentale per l'area della costituzione finanziaria. Il suo approccio è da accogliere con favore alla luce dei deficit dell'attuale situazione giuridica delineata di seguito. Non è un caso che nel contesto della Riforma del Federalismo II ci siano proposte di riforma che servono anche alla giustizia intergenerazionale sotto la parola chiave ‘freno al debito’».

Si rinvia a C. CALLIESS *Generationengerechtigkeit im Grundgesetz: Brauchen wir einen Artikel 20b GG?*, cit., 4 ss.

⁶⁶ Il documento è reperibile al seguente indirizzo: https://www.inism.de/fileadmin/user_upload/kampagnen/zukunft_der_sozialen_marktwirtschaft/Generationengerechtigkeit_ins_Grundgesetz_GiG_Gutachten_Papier/INSM-Gutachten_Nachhaltigkeit_als_Verfassungsprinzip_final.pdf.

⁶⁷ 1. Gli organi di legislazione, di potere esecutivo e di giurisdizione tengono conto dell'obiettivo della soddisfazione durevole del bene comune e anche degli interessi delle generazioni future.

2. Con una legge federale che richiede il consenso del Bundesrat, vengono stabilite norme applicabili congiuntamente per la Federazione ed i *Länder* per il rispetto dell'obbligo di cui alla frase 1.

legittimati, il compito di garantire la soddisfazione sostenibile e durevole degli interessi della comunità senza alcuna limitazione. Si sarebbe in presenza di un imperativo costituzionale avente una dimensione socio-politica non limitata a particolari settori, idonea, fra l'altro, ad esprimere l'opportunità di recuperare più ampiamente la fiducia dei cittadini nella democrazia costituzionale.

Una scelta, quindi, per far sì che la garanzia costituzionale di una politica sostenibile, di una legislazione, di una applicazione sostenibile del diritto esecutivo, non sia soltanto «una promessa costituzionale», «una proclamazione con buone intenzioni» «ma raggiunga il rispetto giuridico e può essere oggetto di ricorso»⁶⁸.

6. Il contributo della sentenza BVerfG del 24.3.2021 al dibattito sul principio di sostenibilità.

Con la sentenza del 24.3.2021 il *Bundesverfassungsgericht* è stato chiamato a decidere su 4 *Verfassungsbeschwerden* riguardanti alcune disposizioni della Legge Federale sulla protezione del clima del 12 dicembre 2019 (*Klimaschutzgesetz* [KSG])⁶⁹, una legge nata dall'esigenza di rispettare gli obiettivi fissati dall'accordo adottato dalla Conferenza di Parigi sul clima nel dicembre 2015, ratificato dall'Unione europea il 5 ottobre 2016 ed entrato in vigore il 4 novembre 2016⁷⁰.

I ricorrenti ritenevano, su di un piano generale, che le disposizioni fossero insufficienti a raggiungere l'obiettivo di limitare l'aumento della temperatura media globale e di perseguire la neutralità dei gas serra entro il 2050 come prospettiva a lungo termine.

Nella individuazione degli aspetti specifici da valutare come insufficienti, i ricorrenti evidenziano, fra l'altro, il § 3, I comma e § 4 I comma, frase 3 della legge KSG, ma soprattutto il § 4, comma 6 secondo il quale il governo federale avrebbe dovuto fissare nel 2025 con un *Rechtsverordnung*, i livelli di emissione decrescenti per il periodo successivo al 2030.

Il primo dato che emerge dalla lettura della sentenza è la conferma di un principio che il *Bundesverfassungsgericht* ha sostenuto da tempo: i diritti fondamentali sono riconosciuti non solo a difesa dalle interferenze dello Stato ma sono anche concepiti come doveri statali a proteggerli. In riferimento al caso specifico secondo la sentenza il «diritto fondamentale non protegge solo come

⁶⁸ Cfr. H. J. PAPIER, *Nachhaltigkeit als Verfassungsprinzip, Gutachten erstattet im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, (INSM)*, 2019, 5 ss.

⁶⁹ «*Bundes-Klimaschutzgesetz vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2513), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 18. August 2021 (BGBl. I S. 3905) geändert worden ist*».

⁷⁰ L'accordo di Parigi è il primo accordo universale e giuridicamente vincolante sui cambiamenti climatici, adottato alla conferenza di Parigi sul clima (COP21) nel dicembre 2015. I governi hanno concordato, tra l'altro, di mantenere l'aumento medio della temperatura mondiale ben al di sotto di 2°C rispetto ai livelli preindustriali come obiettivo a lungo termine; puntare a limitare l'aumento a 1,5°C, dato che ciò ridurrebbe in misura significativa i rischi e gli impatti dei cambiamenti climatici; fare in modo che le emissioni globali raggiungano il livello massimo al più presto possibile, pur riconoscendo che per i paesi in via di sviluppo occorrerà più tempo; conseguire rapide riduzioni successivamente secondo le migliori conoscenze scientifiche disponibili, in modo da raggiungere un equilibrio tra emissioni e assorbimenti nella seconda metà del secolo.

Sul punto si rinvia a <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-paris-agreement>.

L'UE e i suoi Stati membri sono tra le 190 parti dell'accordo di Parigi. L'UE ha formalmente ratificato l'accordo il 5 ottobre 2016, consentendo in tal modo la sua entrata in vigore il 4 novembre 2016.

diritto soggettivo di difesa contro l'interferenza dello Stato. Include anche il dovere dello Stato di proteggere» la vita e l'integrità fisica da interferenze illegali da parte di altri⁷¹.

Sulla base di queste considerazioni la Corte procede nella ricostruzione giuridica ritenendo innanzitutto ammissibile il ricorso in quanto le disposizioni della KSG sono inadeguate e violano i diritti fondamentali dei ricorrenti riconosciuti dagli artt. 2 comma II frase 1 e 14 GG⁷², diritti che comportano il dovere di protezione dello Stato anche contro i danni determinati dall'inquinamento ambientale.

Innanzitutto secondo la Corte il ricorso «non può essere basato direttamente sull'art. 20a della Legge Fondamentale. È vero che il mandato di protezione dell'art. 20 a della Legge Fondamentale include la protezione del clima (al punto n.198). La norma può essere oggetto di ricorso (al punto 205 ss.). Tuttavia, l'art. 20a della Legge Fondamentale non contiene alcun diritto soggettivo [...]». «Proposte per includere un diritto ambientale fondamentale soggettivo nella Costituzione sono state discusse ripetutamente». «Con la riforma costituzionale del 1994, tuttavia, il legislatore che ha modificato la Costituzione ha deciso di non farlo. Così, l'art. 20 a della Legge Fondamentale è al di fuori della sezione dei diritti fondamentali della Costituzione»⁷³.

Comunque le indicazioni normative determinate dal quadro costituzionale consentono alla Corte di affermare che le disposizioni contenute nella KSG, rimandando in modo irreversibile gli oneri di riduzione ad un periodo successivo al 2030, hanno violato le libertà civili dei ricorrenti.

«I diritti di libertà dei ricorrenti potrebbero essere violati perché la legge sulla protezione del clima rinvia porzioni significative degli oneri di riduzione dei gas serra richiesti dall'art. 20a della GG a periodi successivi al 2030. Ulteriori oneri di riduzione potrebbero poi dover essere forniti con un preavviso così breve che questo richiederebbe (anche) enormi sforzi da parte loro e minaccerebbe completamente la loro libertà protetta dai diritti fondamentali»⁷⁴. In altri termini l'«effetto anticipato sulla libertà futura» potrebbe determinare la violazione dei diritti fondamentali dei ricorrenti che non hanno reclamato la violazione di diritti delle persone delle generazioni future, non ancora nate, ma i propri diritti che possono essere violati durante la loro vita.

Con la sua decisione la Corte Costituzionale ha imputato al legislatore il compito di intervenire con una diversa disciplina. Su questa premessa è stata approvata il 18 agosto 2021 «La prima legge

⁷¹ Cfr. Sentenza della Corte costituzionale del 24 marzo 2021 punto 145

⁷² Art. 2, (2), 1 Ognuno ha diritto alla vita e all'incolumità fisica.

Art. 14 - (1) La proprietà e il diritto ereditario sono garantiti. Contenuto e limiti vengono stabiliti dalle leggi.

(2) La proprietà impone degli obblighi. Il suo caso deve al tempo stesso servire al bene della collettività.

(3) Un'espropriazione è ammissibile soltanto per il bene della collettività. Essa può avvenire solo per legge o in base ad una legge che regoli il modo e la misura dell'indennizzo. L'indennizzo deve essere stabilito mediante un giusto temperamento fra gli interessi della collettività e gli interessi delle parti. In caso di controversia sull'ammontare dell'indennizzo è aperta la via giudiziaria di fronte ai tribunali ordinari.

⁷³ Sempre secondo la sentenza l'art. 20 a della Legge Fondamentale «non è nemmeno menzionata nell'art. 93, comma 1, n. 4 a della Legge Fondamentale, che elenca i diritti che possono essere denunciati attraverso un ricorso costituzionale. Di conseguenza, il *Bundesverfassungsgericht* ha ripetutamente definito la disposizione come una disposizione oggettiva statale». Cfr. il punto 112 della sentenza

⁷⁴ «Essa potrebbe essere incostituzionalmente messa in pericolo da § 3 comma 1 frase 2 e § 4 comma 1 frase 3 KSG in combinazione con l'allegato 2, se le emissioni di CO2 fossero consentite troppo generosamente nel prossimo futuro e quindi i necessari oneri di riduzione fossero rinviati al futuro a scapito della libertà futura». Cfr. BVerfG, Sentenza del primo senato del 24 marzo 2021, 1 BvR 2656/18, punto 117.

di modifica della legge federale sulla protezione del clima» destinata non solo a determinare obiettivi successivi al periodo 2030 ma anche a fissare obiettivi di protezione più ambiziosi per il periodo anteriore al 2030⁷⁵.

La pubblicazione della sentenza del *Bundesverfassungsgericht* ha suscitato in via immediata considerazioni positive non solo nell'ambiente degli studiosi di diritto costituzionale, ma anche in quelli politici. Vero è che con essa si «risveglia, da più di un quarto di secolo, l'obiettivo statale ambientale dell'art. 20a della Legge Fondamentale» «dal suo 'sonno' costituzionale»⁷⁶, ma nel contempo si consente alla cultura giuridica di intervenire sull'itinerario percorso dalla sentenza, alimentando il dibattito. Se è da considerare convincente nel risultato l'approccio del *Bundesverfassungsgericht* all'art. 20a GG, «il modo in cui lo interpreta in termini di diritti fondamentali solleva molte questioni in termini di dottrina giuridica». Spetterà quindi agli studiosi e agli operatori del diritto per molto tempo di occuparsi della tematica, aprendo anche «un nuovo territorio fertile per il discorso dogmatico»⁷⁷.

⁷⁵ «Erstes Gesetz zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes», in *Bundesgesetzblatt Jahrgang*, 2021, Teil I, Nr. 59.

La nuova legge sulla protezione del clima si pone obiettivi climatici più ambiziosi: Almeno il 65% dei gas a effetto serra deve essere risparmiato entro il 2030 (invece dell'attuale 55%), entro il 2040 bisogna raggiungere almeno l'88% di riduzione di gas effetto serra. Per quanto riguarda la neutralità dei gas a effetto serra: la Germania si pone come obiettivo di raggiungerla già nel 2045 e non più nel 2050.

⁷⁶ C. CALLIESS, *Das „Klimaurteil“ des Bundesverfassungsgerichts: „Versubjektivierung“ des Art. 20 a GG?*, cit., 358.

⁷⁷ C. CALLIESS, *Das „Klimaurteil“ des Bundesverfassungsgerichts: „Versubjektivierung“ des Art. 20 a GG?*, cit., 355 ss.

ABSTRACT

Il saggio analizza il principio di sostenibilità nell'ordinamento tedesco per verificare in che misura trovi la sua legittimazione nella Costituzione. Il principio, pur non espressamente enunciato nella *Grundgesetz*, è costituzionalmente garantito, sia pur parzialmente, come *Staatsziel*, dall'art. 20a GG. Il saggio esamina la correlazione del principio di sostenibilità con le norme della Costituzione che disciplinano il principio dello Stato sociale e con quelle che prevedono una limitazione del debito pubblico. Nella conclusione è analizzato il contributo della sentenza BVerfG del 24.3.2021 al dibattito dottrinale e politico, risvegliando l'art. 20 a GG dal suo "sonno costituzionale".

This essay analyses the principle of sustainability in the German legal system to verify if it finds the legitimacy in the Constitution. Although the principle is not explicitly provided in the *Grundgesetz*, it is constitutionally guaranteed, albeit partially, as a *Staatsziel*, by Art. 20a GG. The essay examines besides the correlation of the principle of sustainability with the welfare state constitutional provisions and with the constitutional provisions related to debt limitation. In the conclusion is analyzed the German Federal Constitutional Court's decision on the Climate Change Act-Order of 24 March 2021 – and his contribution in reawakening the interest of legal doctrine and politics in art. 20 a GG

PAROLE CHIAVE

Principio di sostenibilità, costituzione tedesca, stato sociale, freno all'indebitamento, tutela costituzionale

KEYWORDS

Principle of sustainability, German constitution, welfare state, debt brake, constitutional protection