

# **CORTE COSTITUZIONALE**

Servizio Studi

## **I diritti delle nuove generazioni nel nuovo art. 9 Cost.**

### **Selezione di contributi di dottrina**

\*\*\*

*Documentazione predisposta in occasione del IV incontro Quadrilaterale  
tra gli organi di giustizia costituzionale di Italia, Francia, Spagna e Portogallo  
tenutosi a Roma il 23 giugno 2023*

*a cura di* R. Nevola  
G. Verrengia  
M. Prestipino

Ottobre 2023



**I diritti delle nuove generazioni nel nuovo art. 9 Cost.**  
**Selezione di contributi di dottrina**

\*\*\*

*Documentazione predisposta in occasione del IV incontro Quadrilaterale  
tra gli Organi di giustizia costituzionale di Italia, Francia, Spagna e Portogallo  
tenutosi a Roma il 23 giugno 2023*



## INDICE

- L. Bartolucci**, *Il più recente cammino delle generazioni future nel diritto costituzionale*, Osservatorio Costituzionale AIC, 4/2021 .....pag. 7
- L. Bartolucci**, *Le “future generazioni” sono entrate in Costituzione. Conseguenze giuridiche e politiche*, in *Luiss, School of Government 2022* .....pag. 27
- L. Bartolucci**, *Le generazioni future (con la tutela dell’ambiente) entrano “espressamente” in Costituzione*, *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2/2022.....pag. 33
- M. Bertolissi** *Amministratori, non proprietari dell’ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi*, *federalismi.it*, 6/2023.....pag. 53
- M. Cecchetti**, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, *Corti supreme e salute*, 1/2022 .....pag. 71
- F. Cirillo**, *La sostenibilità come diritto delle generazioni presenti?*, in *Atti del Convegno SIRD, Milano, 22 aprile 2022*, a cura di Sabrina Lanni – Torino: Giappichelli, 2022.....pag. 99
- L. Imarisio**, *La riforma costituzionale degli articoli 9 e 41 della Costituzione: un (prudente) ampliamento di prospettiva del diritto costituzionale dell’ambiente*, *Il Piemonte delle autonomie – Rivista quadrimestrale di scienze dell’amministrazione*, 2/2022.....pag. 117
- A. Lauro**, *Dalla tutela ambientale in Costituzione alla responsabilità politica (anche) verso le future generazioni? Detti e non-detti di un principio di origine giurisprudenziale*, *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, n. 2/2022 .....pag. 129
- P. Lombardi**, *Ambiente e generazioni future: la dimensione temporale della solidarietà*, *federalismi.it*, n. 1/2023 .....pag. 149
- F. G. Menga**, *Dare voce alle generazioni future. Riflessioni filosofico-giuridiche su rappresentanza e riconoscimento a margine della recente modifica dell’articolo 9 della Costituzione italiana*, *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, n. 2/2022.....pag. 167
- R. Montaldo**, *La tutela costituzionale dell’ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?* *federalismi.it*, n. 13/2022.....pag. 187

- D. Porena**, *«Anche nell'interesse delle generazioni future». Il problema dei rapporti intergenerazionali all'indomani della revisione dell'art. 9 della Costituzione*, federalismi.it, n. 15/2022 .....pag. 215
- F. Sanchini**, *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente tra dimensione intergenerazionale e mutamenti della costituzione economica*, Osservatoriosullefonti.it – Anno XV – Fascicolo 3/2022.....pag. 239
- G. Scarselli**, *I nuovi artt. 9 e 41 Cost.: centralità dell'uomo e limiti di revisione costituzionale*, in giustiziainsieme.it .....pag. 271
- L. Violini, G. Formici**, *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente: riforme costituzionali e interventi della giurisprudenza*, Il diritto dell'economia, Atti di convegno, Università degli studi di Milano, 2021.....pag. 279

***Il più recente cammino delle generazioni future nel diritto costituzionale\****

di **Luca Bartolucci** – *Assegnista di ricerca in Diritto pubblico presso l'Università Luiss*

**ABSTRACT:** The paper relates two new and recent facts, both concerning future generations: firstly, the inclusion of future generations in article 9 of the Italian Constitution, with reference to environmental protection and, secondly, the ruling of the *Bundesverfassungsgericht* on climate change.

**SOMMARIO:** 1. Le future generazioni nel diritto costituzionale: due recenti spunti, in Italia e in Germania. – 2. Le future generazioni in Costituzione e l'approvazione, in commissione, della legge di revisione costituzionale che modifica gli artt. 9 e 41 Cost. – 3. La sentenza del *Bundesverfassungsgericht* sul cambiamento climatico. – 4. Qualche considerazione conclusiva.

**1. Le future generazioni nel diritto costituzionale: due recenti spunti, in Italia e in Germania**

Le generazioni future si stanno facendo strada, in modo vieppiù intenso, nel costituzionalismo: esse, infatti, non solo appaiono con sempre maggiore frequenza – sia esplicitamente, sia implicitamente – nel testo delle Carte costituzionali, ma sono ormai uno dei veri e propri protagonisti delle giurisprudenze costituzionali.

Questo contributo è anche un aggiornamento di una recente monografia<sup>1</sup>, alla luce di due fatti nuovi, uno di natura legislativa e l'altro giurisprudenziale, l'uno avvenuto in Italia, l'altro in Germania.

Ci si riferisce, in primo luogo, all'approvazione<sup>2</sup> in sede referente, il 19 maggio 2021, presso la commissione affari costituzionali del Senato della Repubblica di un testo unificato di diverse proposte di legge di revisione costituzionale<sup>3</sup>, che modifica gli artt. 9 e 41 della Costituzione, per introdurre un'esplicita tutela dell'ambiente e, con essa, delle future generazioni. In particolare, per quel che qui rileva, si aggiunge un terzo comma all'art. 9, col quale si stabilisce che la Repubblica tutela anche "l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni". L'Assemblea del Senato ha poi approvato il disegno di legge costituzionale, in prima deliberazione, il 9 giugno 2021<sup>4</sup>.

In secondo luogo, si fa riferimento alla pronuncia del 24 marzo 2021 del Tribunale costituzionale federale tedesco sul clima<sup>5</sup> – l'ultimo decisivo tassello del c.d. "*climate change litigation*" – con la quale il *Bundesverfassungsgericht* ha giudicato parzialmente incostituzionale la legge tedesca sul cambiamento climatico, approvata nel 2019, per l'assenza di indicazioni dettagliate sulla riduzione delle emissioni dopo il 2030, sostenendo che il legislatore avrebbe dovuto prendere delle precauzioni per salvaguardare le libertà fondamentali delle generazioni future.

<sup>1</sup> L. Bartolucci, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione. Procedure euro-nazionali di bilancio e responsabilità verso le generazioni future*, Padova, 2020.

<sup>2</sup> Più precisamente, al conferimento del mandato alla relatrice a riferire all'Assemblea per l'approvazione del disegno di legge, con le modifiche accolte nel corso dell'esame.

<sup>3</sup> In particolare: (83) disegno di legge costituzionale - Loredana De Petris - modifica all'articolo 9 della Costituzione in materia di protezione della natura; (212) disegno di legge costituzionale - Loredana De Petris ed altri - modifiche agli articoli 9 e 117 della Costituzione in materia di tutela degli animali, degli ecosistemi e dell'ambiente; (938) disegno di legge costituzionale - Collina ed altri - modifiche agli articoli 2, 9 e 41 della Costituzione, in materia di tutela dell'ambiente e di promozione dello sviluppo sostenibile; (1203) disegno di legge costituzionale - Perilli - modifica dell'articolo 9 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, protezione della biodiversità e degli animali, promozione dello sviluppo sostenibile, anche nell'interesse delle future generazioni; (1532) disegno di legge costituzionale - Maria Alessandra Gallone - modifica all'articolo 9 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente; (1627) disegno di legge costituzionale - Patty L'Abbate - modifica all'articolo 9 della Costituzione in materia di tutela ambientale e sostenibilità; (1632) disegno di legge costituzionale - Emma Bonino - modifiche agli articoli 2 e 9 della Costituzione in materia di equità generazionale, sviluppo sostenibile e tutela dell'ambiente; (2160) disegno di legge costituzionale - Calderoli ed altri - modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente

<sup>4</sup> Con 224 voti favorevoli, 23 astenuti e 0 voti contrari.

<sup>5</sup> Qui la pronuncia:  
[https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2021/03/rs20210324\\_1bvr265618.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2021/03/rs20210324_1bvr265618.html). E qui un comunicato stampa in lingua inglese:  
<https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2021/bvg21-031.html>).

Si tratta, ovviamente, di due casi molto differenti tra loro – uno sul versante di una prospettata revisione costituzionale, l'altro su quello della giurisprudenza costituzionale – ma che tradiscono una tendenza che si fa sempre più forte nel costituzionalismo, con i richiami alle generazioni future che sono diventati una costante.

La stessa reazione dell'Unione europea alla crisi pandemica, col *Next Generation EU*, può essere considerato un ulteriore tassello dell'attenzione che le istituzioni stanno riservando alle prossime generazioni, anche in un momento tanto critico per la generazione presente come quello che ha caratterizzato gli ultimi quindici mesi. L'Unione europea ha creato uno strumento per ricostruire l'Europa 'da' e 'per' le nuove generazioni, con una attenzione particolare all'impiego delle spese che verranno fatte a debito, legate ad alcune di quelle riforme che non solo sono a “costo zero”, ma che sono funzionali ad una maggiore crescita economica che permette, essa sola, di poter ripagare l'indebitamento contratto per superare il periodo pandemico e non trasferirlo interamente alle generazioni future. Gli investimenti del NGEU, invero, si focalizzano sul “verde” e sul “digitale”, legando in tal modo la sostenibilità economico-finanziaria a quella ambientale.

Si va sempre di più verso una tutela di chi “non ha voce”, e questo segna un passaggio fondamentale del costituzionalismo, un mutamento di prospettiva delle Costituzioni e – come ha segnalato la migliore dottrina in tema – un “cambiamento nella valutazione del rapporto tra Costituzione e futuro: dalla attenzione al ‘futuro’ delle Costituzioni [...] si passa progressivamente al ‘futuro’ come dimensione da preservare”<sup>6</sup>. I concetti di sostenibilità e generazioni future, che si sono sviluppati nel diritto internazionale diventano così sempre più centrali per il costituzionalismo, anche “approfittando della permeabilità delle Costituzioni contemporanee alle influenze esterne”<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> R. Bifulco, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008, p. 122

<sup>7</sup> T. Groppi, *Sostenibilità e costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1, 2016.

## **2. Le future generazioni in Costituzione e l'approvazione, in commissione, della legge di revisione costituzionale che modifica gli artt. 9 e 41 Cost.**

L'approvazione, il 19 maggio 2021, presso la commissione affari costituzionali del Senato della Repubblica, di un testo unificato di diverse proposte di legge di revisione costituzionale, che modifica gli artt. 9 e 41 della Costituzione, intende introdurre un'esplicita tutela dell'ambiente e, con essa, delle future generazioni. In particolare, per quel che qui rileva, si aggiunge un terzo comma all'art. 9, col quale si stabilisce che la Repubblica tutela "l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni".

Il nuovo terzo comma dell'art. 9 Cost., poi, continua con un ulteriore periodo, in base al quale "la legge dello Stato disciplina i modi e le forme della tutela degli animali"<sup>8</sup>. All'art 41 Cost., inoltre, laddove si dice che l'iniziativa economica non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana, viene aggiunto "alla salute, all'ambiente" e, infine, al terzo comma dello stesso art. 41, dove si stabilisce che "la legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali", viene aggiunto "e ambientali"<sup>9</sup>.

Le proposte di revisione accorpano otto disegni di legge sullo stesso tema presentati da esponenti di quasi tutte le forze politiche, a dimostrazione di un'accresciuta sensibilità sul tema, ormai trasversale<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Non si può non richiamare l'art. 13 TFUE, il quale stabilisce che "nella formulazione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione nei settori dell'agricoltura, della pesca, dei trasporti, del mercato interno, della ricerca e sviluppo tecnologico e dello spazio, l'Unione e gli Stati membri tengono pienamente conto delle esigenze in materia di benessere degli animali in quanto esseri senzienti, rispettando nel contempo le disposizioni legislative o amministrative e le consuetudini degli Stati membri per quanto riguarda, in particolare, i riti religiosi, le tradizioni culturali e il patrimonio regionale".

<sup>9</sup> Sul punto, cfr. L. Casseti, *Salute e ambiente come limiti "prioritari" alla libertà di iniziativa economica?*, in *Federalismi.it*, 23 giugno 2021.

<sup>10</sup> ASViS, *Le future generazioni fanno il loro ingresso nella Costituzione*, in *Asvis.it*, 20 Maggio 2021 (<https://asvis.it/notizie-sull-alleanza/19-9822/le-future-generazioni-fanno-il-loro-ingresso-nella-costituzione-#>). Come si nota ivi, "la discussione congiunta è iniziata a ottobre del 2019 ed è proseguita molto lentamente con varie pause e sospensioni che tuttavia non hanno impedito lo svolgimento di numerose audizioni informali di costituzionalisti che hanno contribuito a comparare la situazione italiana con quella di altri Paesi facendo emergere l'importanza del fatto che anche la nostra Costituzione contenesse un riferimento seppur indiretto al concetto di sviluppo sostenibile attraverso l'idea della necessità di tutelare le generazioni future". Va segnalato, peraltro, un tentativo ostruzionistico da parte del sen. Calderoli, che per la scadenza del 20 aprile 2021 ha presentato 245.000 emendamenti. Il Presidente della Commissione, riservandosi di valutarne l'ammissibilità, ha espresso l'auspicio che possano crearsi le condizioni per favorire la prosecuzione dell'*iter* del provvedimento. In tema, il senatore Garruti (M5S) ha chiesto che, a fini ambientali, non si fossero stampati gli emendamenti. Il senatore Calderoli, peraltro, non è nuovo alla presentazione di un numero

L'Assemblea del Senato ha approvato il disegno di legge costituzionale, in prima deliberazione, il 9 giugno 2021, introducendo un terzo articolo, contenente una clausola di salvaguardia. Quest'ultima prevede la legge dello Stato che disciplina i modi e le forme di tutela degli animali, di cui all'articolo 9 della Costituzione, si applica alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano nei limiti delle competenze legislative ad esse riconosciute dai rispettivi statuti.

La proposta è stata approvata infatti all'unanimità e si segnala, peraltro, che – almeno limitatamente all'art. 9 Cost. – si tratta di una modifica di quelli che sono designati come i “principi fondamentali” della Costituzione repubblicana. Peraltro, si tratta di una modifica ai primi dodici articoli che mai sono stati toccati dal 1948 ad oggi<sup>11</sup>. In tal senso, l'inserimento delle future generazioni, in collegamento alla tutela ambientale, nell'art. 9 Cost. e nei principi fondamentali sembra porre – una volta per tutte – il tema della crisi ambientale come elemento strutturale, anche in ambito costituzionale. Significativo anche il momento storico in cui tale modifica prende forma, caratterizzato “da una pandemia mondiale che sta mettendo a dura prova l'universalità del diritto alla salute pubblica”<sup>12</sup>.

Forse, questa avrebbe potuto essere anche l'occasione per inserire in Costituzione il concetto di sviluppo sostenibile. Se, tuttavia, già nelle prime teorizzazioni del concetto di ‘sviluppo sostenibile’<sup>13</sup> si poteva notare un legame inscindibile con le future generazioni, il rapporto ‘*Our Common Future*’ della Commissione Brundtland definiva lo sviluppo sostenibile come “*the*

monstre di emendamenti: si pensi agli 85 milioni di emendamenti presentati nel 2015 alla riforma costituzionale Renzi-Boschi. Sul punto, sia consentito un rinvio a L. Bartolucci, *La composizione delle Giunte per il regolamento e il loro (scarso) coinvolgimento nelle questioni d'interpretazione del diritto parlamentare*, in *Forum dei Quad. Cost.*, 19 novembre 2015.

<sup>11</sup> Solo tre volte è stata modificata la Prima parte della Carta: nel 2000, con il riconoscimento, all'articolo 48 della rappresentanza degli italiani all'estero; nel 2003, con la modifica dell'articolo 51 in materia di parità di genere; nel 2007 con l'abolizione della pena di morte anche dal codice penale militare. Secondo F. Rescigno, *Quale riforma per l'articolo 9*, in *Federalismi.it*, 23 giugno 2021, p. 2, “si dubita del fatto che possano modificarsi i Principi fondamentali posti alla base dell'intero testo costituzionale. Certo, quando la riforma è volta a migliorare si potrebbe anche procedere, ma aprire una porta ad azioni di questo tipo significherebbe altresì non poterla chiudere a riforme peggiorative, per cui non si nega una certa preoccupazione, ma certamente l'interpretazione estensiva dell'articolo 9 in tutti questi anni ha reso inevitabile un'azione volta a riformare lo stesso articolo piuttosto che trovare altre soluzioni, forse meno preoccupanti”.

<sup>12</sup> Così I.A. Nicotra, *L'ingresso dell'ambiente in Costituzione, un segnale importante dopo il Covid*, in *Federalismi.it*, 30 giugno 2021, p. 2: infatti, tale fase “risulta particolarmente propizia per affrontare in modo serio anche la questione ambientale. Del resto, lo spazio che tante aree urbanizzate del pianeta hanno sottratto alla natura potrebbe essere una delle concause del salto di specie di alcune malattie dagli animali all'uomo”.

<sup>13</sup> Sulla distinzione tra ‘sostenibilità’ e ‘sviluppo sostenibile’ cfr. K. Bosselmann, *The Principle of Sustainability. Transforming Law and Governance*, Londra, 2008, p. 27.

*development that meets the needs of the present without compromising the needs of the future generations*”<sup>14</sup>. Tale definizione di sviluppo sostenibile è stata quella assunta, in seguito, come definizione ufficiale<sup>15</sup>, sebbene non siano poi mancati tentativi di ridefinizione<sup>16</sup>. Quello di ‘sviluppo sostenibile’ è un concetto ‘vorace’<sup>17</sup>: è innegabile, tuttavia, che accanto alla componente economica, a quella ambientale e a quella sociale ve ne sia una temporale, che richiama in modo trasversale alla responsabilità intergenerazionale<sup>18</sup>.

Per tali ragioni, a ben vedere, nel momento in cui si prevede che la Repubblica tutela l’ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, *anche nell’interesse delle future generazioni*, in qualche modo si inseriscono nell’art. 9 Cost. sia una responsabilità intragenerazionale, sia una intergenerazionale. Senza dubbio, l’inserimento del concetto di sviluppo sostenibile avrebbe avuto una portata più ampia, ma anche in tal modo la modifica costituzionale apporta una novità estremamente significativa<sup>19</sup>.

La stessa Costituzione italiana, infatti, per alcuni, conteneva già un riferimento implicito alle generazioni future. Senza pretesa di esaustività, si pensi allo stesso art. 9 Cost. che ha “svolto un importante ruolo di apripista”<sup>20</sup>. Anche altri principi fondamentali della Costituzione italiana possono essere interpretati nella chiave prospettica offerta dalla questione intergenerazionale. Alla stessa nozione di ‘popolo’ dell’art. 1 Cost. può in qualche modo ricondursi il concetto di generazioni future<sup>21</sup>. Infatti, “l’esercizio delle prerogative sovrane non potrebbe farsi carico, unicamente, di preoccupazioni legate al presente ed ai bisogni ‘contingenti’ dei soli cittadini-

<sup>14</sup> Cfr. *Our Common Future*, Report of the World Commission on Environment and Development (c.d. ‘Brundtland Commission’), 1987, par. 27, allegato al documento dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite A/42/427, Development and International Cooperation: Environment, 2 Aug. 1987, p. 8.

<sup>15</sup> In questo senso cfr. D. Barstow Magraw e L.D. Hawke, *Sustainable Development*, in *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, a cura di D. Bodansky, J. Brunnée e E. Hey, Oxford, 2007, p. 618.

<sup>16</sup> In particolare, si segnala quello di Robert Solow che ne ha ampliato la portata, identificandola come il testimone che dobbiamo consegnare alla prossima generazione affinché “a prescindere dal tempo richiesto, raggiunga un tenore di vita quanto meno pari al nostro e si prenda cura della generazione successiva in modo analogo”. Cfr. R. Solow, *An Almost Practical Step toward Sustainability*, Washington DC, 1992.

<sup>17</sup> Così R. Bifulco, *Diritto e generazioni future*, cit., p. 109.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

<sup>19</sup> *Contra* F. Rescigno, *Quale riforma per l’articolo 9*, cit., p. 4, secondo la quale “l’aspetto decisamente meno convincente è il richiamo *“anche nell’interesse delle future generazioni”*, in quanto si tratta di “un inciso alquanto fumoso, *anche* rispetto a chi? Alle generazioni attuali o all’ambiente stesso? Quali future generazioni? È un’ambiguità che suscita confusione rispetto agli stessi interessi umani e dimostra al contempo un’impostazione marcatamente antropocentrica”.

<sup>20</sup> R. Bifulco, *Diritto e generazioni future*, cit., p. 124.

<sup>21</sup> Diffusamente D. Porena, *Il principio della sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino, 2017, p. 155 s.

elettori” poiché “la compromissione dei bisogni delle generazioni venturose finirebbe per contraddire quella stessa nozione di ‘popolo’ [...] che, solo nella sua pienezza e complessità, farebbe dello stesso il legittimo titolare della sovranità”<sup>22</sup>. Per altri versi, la tutela delle future generazioni può ancorarsi ai principi di solidarietà<sup>23</sup>, di dignità<sup>24</sup> e ai diritti inviolabili.

Laddove l’art. 2 Cost. “riconosce” i diritti “inviolabili” dell’uomo “evoca concezioni giusnaturalistiche secondo le quali i diritti non sarebbero conferiti dall’ordinamento ma da questo semplicemente riconosciuti in quanto preesistenti a ogni istituzione politica”<sup>25</sup>. Non si vede come tali diritti inviolabili, preesistenti allo Stato, possano non essere attribuiti, in potenza, anche a chi non sia ancora nato<sup>26</sup>.

Eppure, la categoria dei diritti delle generazioni future non è riconosciuta da parte della dottrina<sup>27</sup>. Anche per tali ragioni è sembrato più corretto porre la questione non tanto nei termini di diritti delle generazioni future, bensì come doveri di quelle presenti verso quelle future<sup>28</sup>. Questa

<sup>22</sup> *Ivi*, p. 163 s.

<sup>23</sup> *Ivi*, p. 172 s.: infatti, “il ‘vincolo’ della solidarietà intergenerazionale non sembra affatto muoversi sul solo piano delle raccomandazioni morali ma, al contrario, sembra aver trovato concreto e tangibile riscontro, in una pluralità di occasioni e di interventi, ed ai vari livelli dell’ordinamento giuridico” (p. 179).

<sup>24</sup> *Ivi*, p. 179 s.: “il riconoscimento della dignità – in uno con il carattere universale, indivisibile, interdipendente ed intergenerazionale dei diritti fondamentali – esclude, infatti, la possibilità che l’ordinamento possa sottrarsi dal fare i conti con le generazioni future” (pp. 182-183).

<sup>25</sup> A. Barbera e C. Fusaro, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, 2016, p. 147.

<sup>26</sup> Infatti, corollario o caratteristica dell’invulnerabilità di un diritto potrebbe vedersi nella intertemporalità del medesimo. Una delle caratteristiche dei diritti umani che Carte internazionali, sopranazionali e costituzionali richiamano sta nell’universalità degli stessi, che dovrebbero essere riconosciuti senza accezione di tempo, di luogo o di soggetti. Secondo alcuni, pertanto, nell’art. 2 della Costituzione italiana, i (preesistenti) diritti inviolabili sono riferiti all’uomo senza specificazione temporale. Sul punto cfr. P. Torretta, *Responsabilità intergenerazionale e procedimento legislativo. Soggetti, strumenti e procedure di positivizzazione degli interessi delle generazioni future*, in *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, a cura di R. Bifulco e A. D’Aloia, Napoli, 2008, p. 699 s. e R. Bifulco, *Diritto e Generazioni future*, cit., p. 151. Sono gli stessi diritti fondamentali ad assurgere a principi supremi dell’ordinamento costituzionale, categoria che non può non evocare una ‘eredità’ da trasmettere alle generazioni future. Il carattere invulnerabile dei diritti e la categoria dei principi supremi, infatti, richiamano l’immagine della Costituzione come ‘tavola di valori’, con lo scopo di coniugare passato, presente e futuro<sup>26</sup>. Così M. Abrescia, *Un diritto al futuro: analisi economica del diritto, costituzione e responsabilità tra generazioni*, in *Un diritto per il futuro*, cit., p. 161 s.

<sup>27</sup> M. Luciani, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in *Un diritto per il futuro*, cit., spec. p. 425. Per una rassegna completa delle varie obiezioni filosofico-politiche e delle possibili ‘risposte’ giuridiche v. R. Bifulco, *Diritto e generazioni future*, cit., p. 42 s.

<sup>28</sup> G. Rivosecchi, *La garanzia costituzionale della copertura finanziaria come vincolo intertemporale alla spesa pubblica nella (limitata) prospettiva della tutela delle generazioni future*, in *Un diritto per il futuro*, cit., p. 475 s. Appare più corretto ragionare secondo “la prospettiva del dovere costituzionale posto in capo alla comunità escludendo perentoriamente la possibilità di affermare la sussistenza di diritti in capo alle future generazioni”. Così G. Arconzo, *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale. Al crocevia tra gli art. 38, 81 e 97 Cost.*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2018, p. 627 s., spec. p. 630. Sul punto cfr. anche G. Zagrebelsky, *Diritti per forza*, Torino, 2017, p. 125 e M. Luciani, *Generazioni future*, cit., p. 425.

linea di pensiero valorizza alcuni principi costituzionali sui quali un simile dovere troverebbe fondamento, a partire “da alcuni degli obiettivi posti dalla stessa costituzione nei confronti della società (*in primis*, l’eguaglianza), così come la stessa universalità dei diritti fondamentali, sviluppandosi in senso diacronico, ben si presta all’individuazione di un dovere delle generazioni presenti di non attentare all’integrità di alcuni beni costituzionali comuni alle società di oggi e di domani”<sup>29</sup>.

Sempre nella Costituzione italiana, poi, è l’art. 117, primo comma, Cost. a richiedere che il legislatore garantisca il rispetto dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dalle normative dell’Unione europea: come è stato notato “l’espreso richiamo all’esigenza di rispettare tali vincoli consente di evidenziare che il tema della solidarietà intergenerazionale è esplicitamente considerato”<sup>30</sup>. Sono, infatti, numerosi i richiami al tema nei Trattati dell’Unione europea: il preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione sancisce che il godimento di tali diritti “fa sorgere responsabilità e doveri nei confronti degli altri come pure della comunità umana e delle generazioni future”, mentre l’art. 3 del TUE afferma che l’Unione “combatte l’esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore”. Così come sono cospicui, altresì, i richiami allo sviluppo sostenibile<sup>31</sup>.

<sup>29</sup> M. Francaviglia, *Populismo, costituzione e decisioni di spesa pubblica: c’è spazio per le future generazioni?*, in *Questioni costituzionali al tempo del populismo e del sovranismo*, a cura di G. Allegri, A. Sterpa e N. Viceconte, 2019, Napoli, p. 169 s., spec. p. 180.

<sup>30</sup> G. Arconzo, *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale*, cit., p. 633.

<sup>31</sup> È stato con l’Atto Unico europeo che la sostenibilità ambientale ha fatto il suo ingresso nei Trattati: all’art. 25 si stabilisce che l’obiettivo degli Stati europei è quello di “salvaguardare, proteggere e migliorare la qualità dell’ambiente, di contribuire alla protezione della salute umana nonché di garantire un’utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali”. Si è data poi vita all’Agenzia europea per l’ambiente (Regolamento (CEE) n. 120/90 del Consiglio, del 7 maggio 1990). In seguito, tutte le volte che sono stati rivisitati i Trattati, da Maastricht in poi, è stata sempre data adeguata attenzione al tema dello sviluppo sostenibile. Sul punto cfr. A. Maestroni, *La dimensione solidaristica dello sviluppo sostenibile*, cit., p. 52 s. Inoltre, bisogna considerare la Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea. Il Preambolo stabilisce, infatti, che “L’Unione contribuisce al mantenimento e allo sviluppo di questi valori comuni, nel rispetto della diversità delle culture e delle tradizioni dei popoli europei, dell’identità nazionale degli Stati membri e dell’ordinamento dei loro pubblici poteri a livello nazionale, regionale e locale; essa cerca di promuovere uno sviluppo equilibrato e sostenibile”. L’art. 37, invece, stabilisce che: “Un livello elevato di tutela dell’ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell’Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile”. Dal 2010 l’Unione europea si è dotata di un quadro strategico decennale per la crescita e l’occupazione, la Strategia ‘Europa 2020’, basata su tre priorità tra loro interconnesse: crescita intelligente, mediante lo sviluppo di un’economia basata sulla conoscenza, la ricerca e l’innovazione; crescita sostenibile, ossia più efficiente nell’uso delle risorse, più ‘verde’ e più competitiva; crescita inclusiva, che promuova politiche per l’occupazione e la riduzione della povertà.

Nel 2012, infine, sono stati introdotti in Costituzione i principi di equilibrio di bilancio (art. 81 Cost.) e sostenibilità del debito pubblico (art. 97 Cost.). Come si è cercato di argomentare diffusamente altrove<sup>32</sup>, entrambi questi principi, ma in particolar modo quello di sostenibilità del debito pubblico, contengono al loro interno un richiamo implicito – ma molto potente – alle generazioni future, che dovrebbe essere in grado di razionalizzare le decisioni di bilancio anche a tutela del futuro, superando quella logica di breve termine che sovente caratterizza i metodi e le tecniche della legislazione di bilancio.

Dunque, l’inserimento del principio di sostenibilità – sebbene riferito al solo debito pubblico – già contiene al suo interno un riferimento implicito alle generazioni future. Eppure, l’eventuale inserimento nell’art. 9 Cost. delle generazioni future, e questo legame reso esplicito relativamente alla tutela dell’ambiente, avrebbe senz’altro un significato forte.

D’altronde, in molte Costituzioni sono stati introdotti riferimenti alle future generazioni<sup>33</sup>, procedendo in quel cammino che ha portato la responsabilità intergenerazionale – e, con essa, la sostenibilità – dalla filosofia al diritto internazionale, per giungere, infine, nel cuore del costituzionalismo. I richiami alle generazioni future si sono infatti moltiplicati nel tempo in vari documenti internazionali, soprattutto nel campo della tutela ambientale, fino a raggiungere, secondo alcuni, lo *status* di norme consuetudinarie del diritto internazionale<sup>34</sup>. Accanto alle generazioni future si faceva peraltro sempre più strada il concetto di “sostenibilità” e quello di ‘sviluppo

<sup>32</sup> L. Bartolucci, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione*, cit. In tema cfr. anche Q. Camerlengo, *Natura e potere. Una rilettura dei processi di legittimazione politica*, Milano-Udine, 2020, spec. p. 110 s.

<sup>33</sup> Per un’analisi dei riferimenti alle generazioni future nelle costituzioni cfr. R. Bifulco, *Diritto e generazioni future*, cit., pp. 125-126 e T. Groppi, *Sostenibilità e costituzioni*, cit., allegati 1 e 2, p. 70 s. Risalta il caso della Svezia, il cui art. 2 è frutto di una revisione costituzionale del 1974 e costituisce, pertanto, la più risalente disposizione in materia (v. *The Instrument of Government*, art. 2, comma 3: “*The public institutions shall promote sustainable development leading to a good environment for present and future generations*”).

<sup>34</sup> R. Falk, *Human Rights Horizons. The Pursuit of Justice in a Globalized World*, New York-Londra, 2000, p. 193. Molti sono stati i campi nei quali sono state richiamate le generazioni future: senza pretesa di esaustività, nella conservazione delle specie migratorie (cfr. Preambolo della *Convention on the Conservation of migratory species of wild animals*, conclusa a Bonn il 23 giugno 1979); nella pesca in alto mare (cfr. *Agreement to Promote Compliance with International Conservation and Management Measures by Fishing Vessels on the High Seas*, adottato con risoluzione 15/93 della Conferenza della FAO); nel cambiamento climatico (cfr. *Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui mutamenti climatici*, conclusa a New York nel 1992); nella giustizia nelle questioni ambientali (*Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters*, conclusa ad Århus il 25 giugno 1998; questa ha una rilevanza maggiore poiché, in relazione al problema intergenerazionale, prevede un vero e proprio diritto delle generazioni future a un ambiente salubre). Altri riferimenti alle ‘future generazioni’ possono trovarsi in testi giuridici sulla diversità biologica (cfr. la *Convenzione sulla diversità biologica*, *Convention on Biological Diversity*, adottata a Nairobi il 22 maggio 1992) e sulla tutela e sull’uso dei corsi d’acqua transfrontalieri e internazionali (cfr. la *Convenzione sulla protezione e utilizzazione dei corsi d’acqua transfrontalieri e dei laghi internazionali*, conclusa a Helsinki il 17 marzo 1992).

sostenibile’, che è un principio ‘vorace’<sup>35</sup>: è innegabile che accanto alla componente economica, a quella ambientale e a quella sociale ve ne sia una temporale, che richiama in modo trasversale alla responsabilità intergenerazionale<sup>36</sup>. Nato in una prospettiva ambientale, tale principio si è spostato verso altri ambiti dell’organizzazione sociale ed economica, potendo sempre essere ricondotto all’obiettivo di tutelare le generazioni future, senza compromettere il benessere di quelle presenti<sup>37</sup>. L’idea della sostenibilità delle scelte ha assunto – ormai a pieno titolo – valore di ‘paradigma postmoderno’ capace di innervare il complesso degli ordinamenti giuridici<sup>38</sup> e si può considerare uno dei concetti emergenti del costituzionalismo contemporaneo<sup>39</sup>.

Una ricerca<sup>40</sup> svolta sul testo delle Costituzioni dei 193 Stati membri delle Nazioni Unite mostra che 54 di esse hanno al loro interno il termine ‘sostenibilità’ o l’aggettivo ‘sostenibile’<sup>41</sup>.

Tutto questo considerato, l’ingresso esplicito della “tutela delle generazioni future” nella Costituzione italiana non si può considerare come un fatto privo di conseguenze. Se la Corte già aveva nominato nelle sue sentenze le generazioni future – non solo in tema ambientale, peraltro<sup>42</sup> –

<sup>35</sup> Così R. Bifulco, *Diritto e generazioni future*, cit., p. 109.

<sup>36</sup> *Ibidem*.

<sup>37</sup> Il rapporto ‘*Our Common Future*’ della Commissione Brundtland delle Nazioni Unite del 1987, come già ricordato, definisce lo sviluppo sostenibile come “*the development that meets the needs of the present without compromising the needs of the future generations*”. Cfr. *Our Common Future*, Report of the World Commission on Environment and Development (c.d. ‘Brundtland Commission’), cit., p. 8.

<sup>38</sup> Cfr. P.M. Cruz e Z. Bodnar, *Globalização, Transnacionalidade e sustentabilidade*, Itajaí, 2012, p. 41 s.

<sup>39</sup> T. Groppi, *Sostenibilità e costituzioni*, cit., dove si dimostra come il sostantivo ‘sostenibilità’ (o, più frequentemente, l’aggettivo ‘sostenibile’ o la locuzione ‘sviluppo sostenibile’) sia presente in 53 Costituzioni degli Stati membri delle Nazioni Unite.

<sup>40</sup> T. Groppi, *Sostenibilità e costituzioni*, cit., allegato 1, p. 70 s.

<sup>41</sup> In alcune (19) l’espressione è utilizzata in riferimento alla sostenibilità economico-finanziaria, ma nella maggior parte le clausole che fanno riferimento alla ‘sostenibilità’ o all’aggettivo ‘sostenibile’ si collocano sul terreno della tutela dell’ambiente o delle risorse naturali (48 Costituzioni) e si riferiscono allo ‘sviluppo sostenibile’ (37 Costituzioni, mentre soltanto in 10 Costituzioni si utilizza il sostantivo ‘sostenibilità’). In particolare, in alcune Costituzioni l’aggettivo ‘sostenibile’ è utilizzato in relazione a sostantivi diversi da ‘sviluppo’. Più numerose ancora quelle Costituzioni che contengono riferimenti alle ‘generazioni future’, che sono sessantanove, includendo anche le quattordici Costituzioni che si limitano a una menzione nel preambolo. Il legame di cui si è detto tra sostenibilità e generazioni future è in molti casi confermato anche dai testi costituzionali: infatti, in molte Costituzioni – 25 su 54 – il termine ‘sostenibilità’ o l’aggettivo ‘sostenibile’ viene usato insieme al riferimento alle generazioni future. Sull’importanza dell’esame dei testi delle Costituzioni come punto di partenza della comparazione cfr. L. Pegoraro, *Metodologia e modelli per una ricerca sui diritti fondamentali (con particolare riferimento alle transizioni costituzionali)*, in *Studi in onore di Lorenza Carlassare*, a cura di G. Brunelli, A. Pugiotto e P. Veronesi, vol. 1, Napoli, 2009, p. 1123 s.

<sup>42</sup> Si pensi almeno alla sentenza n. 18 del 2019, cfr. A. Saitta, *Dal bilancio quale ‘bene pubblico’ alla ‘responsabilità costituzionale e democratica’ e ‘intergenerazionale’*, in *Giur. Cost.*, n. 1, 2019, p. 216 s.; nonché G. Boggero, *La Corte costituzionale mette un freno al deficit spending degli enti locali che danneggia le generazioni presenti e future*, in *Diritticomparati.it*, 1/04/2019. Da ultimo, cfr. Corte cost., sentenza n. 115 del 2020, *Cons in dir.* 7, 7. 1 e 8.

inserire un richiamo alle stesse all'art. 9 Cost. significa dare un ancoraggio ancora più forte al suo sindacato sul punto, tanto che (se la riforma costituzionale in commento dovesse essere approvata definitivamente) non è peregrino immaginare, presto o tardi – che anche la Corte costituzionale italiana possa giungere ad una sentenza simile a quella che, pochi giorni or sono, è stata pubblicata in Germania.

### **3. La sentenza del *Bundesverfassungsgericht* sul cambiamento climatico**

In Germania (e altrove, come è noto) è possibile per le persone, i movimenti, le formazioni sociali denunciare la violazione di diritti costituzionali con ricorso diretto alla Corte costituzionale (c.d. *Verfassungsbeschwerde*)<sup>43</sup>. Con tale strumento, ad aver fatto ricorso contro la legge sul clima del 2019 erano state varie persone, anche minori, sostenute da organizzazioni ambientaliste e dal movimento *Fridays for Future*.

La Corte costituzionale federale ha dichiarato che le disposizioni della legge federale sul cambiamento climatico del 12 dicembre 2019 (*Bundes-Klimaschutzgesetz* - KSG), che disciplinano gli obiettivi climatici nazionali e le quantità di emissioni annuali consentite fino al 2030, sono incompatibili con diritti fondamentali nella misura in cui mancano di specifiche sufficienti per ulteriori riduzioni delle emissioni a partire dal 2031. La legge federale sui cambiamenti climatici aveva reso obbligatoria la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra di almeno il 55% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990 e aveva stabilito i percorsi di riduzione applicabili durante questo periodo mediante quantità di emissioni annuali settoriali.

Secondo la Corte, sebbene non si possa accertare che il legislatore, introducendo tali disposizioni, abbia violato il suo dovere costituzionale di tutelare i ricorrenti dai rischi del cambiamento climatico o non abbia adempiuto all'obbligo derivante dall'art. 20a Legge fondamentale (GG)<sup>44</sup> di intraprendere un'azione per il clima, tuttavia si può affermare che le

<sup>43</sup> P. Häberle, *La verfassungsbeschwerde nel sistema della giustizia costituzionale tedesca*, Milano, 2000; J. Luther, *La giustizia costituzionale nella Repubblica Federale di Germania*, in J. Luther-R. Romboli-R. Tarchi (a cura di), *Esperienze. Usa, Canada, Svizzera, Austria, Germania, Francia*, vol. I, Torino, 2000, p. 159 s.

<sup>44</sup> Si ricorda che l'art. 20a GG riguarda la protezione dei fondamenti naturali della vita: "Lo Stato tutela, assumendo con ciò la propria responsabilità nei confronti delle generazioni future, i fondamenti naturali della vita e gli animali

disposizioni violano le libertà dei denunciati, alcuni dei quali sono ancora molto giovani. Infatti, le disposizioni scaricano in modo irreversibile i maggiori oneri di riduzione delle emissioni su periodi successivi al 2030.

Per la Corte, è centrale il ragionamento sul tempo, in relazione all'incidenza che la riduzione delle emissioni può avere sulla libertà delle future generazioni. In tal senso, l'obiettivo costituzionale sul clima derivante dall'articolo 20a GG è definito più strettamente in conformità con l'obiettivo di Parigi di limitare l'aumento della temperatura media globale ben al di sotto dei 2° C e preferibilmente a 1,5° C al di sopra dei livelli preindustriali. Affinché questo obiettivo venga raggiunto, le riduzioni ancora necessarie dopo il 2030 dovranno essere raggiunte con sempre maggiore rapidità e urgenza. Questi futuri obblighi di riduzione delle emissioni avranno un impatto su ogni tipo di libertà perché praticamente tutti gli aspetti della vita umana comportano ancora l'emissione di gas a effetto serra e sono quindi potenzialmente minacciati da drastiche restrizioni dopo il 2030. Pertanto, il legislatore avrebbe dovuto adottare misure precauzionali per mitigare questi grandi oneri al fine di salvaguardare la libertà garantita dai diritti fondamentali. Le disposizioni di legge sull'adeguamento del percorso di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra dal 2031 in poi non sono pertanto sufficienti a garantire che la necessaria transizione verso la neutralità climatica sia raggiunta. Il legislatore deve, dunque, emanare disposizioni entro il 31 dicembre 2022 che specifichino in modo più dettagliato come adeguare gli obiettivi di riduzione delle emissioni di gas serra per i periodi successivi al 2030.

Sono i diritti fondamentali ad essere violati dal fatto che le quantità di emissioni consentite fino al 2030 restringono le restanti opzioni per la riduzione delle emissioni dopo il 2030, quindi mettendo a repentaglio ogni tipo di libertà tutelata dai diritti fondamentali. In quanto garanzie *intertemporali* di libertà, i diritti fondamentali offrono ai ricorrenti protezione contro le minacce globali alla libertà causate dagli oneri di riduzione dei gas a effetto serra obbligatori ai sensi dell'art. 20a GG, che non possono essere scaricate unilateralmente nel futuro.

Le disposizioni che consentono l'emissione di CO<sub>2</sub> nel tempo presente costituiscono una minaccia legale irreversibile alla libertà futura perché ogni quantità di CO<sub>2</sub> oggi consentita restringe le restanti opzioni di riduzione delle emissioni ai sensi dell'art. 20a GG; qualsiasi esercizio di libertà

mediante l'esercizio del potere legislativo, nel quadro dell'ordinamento costituzionale, e dei poteri esecutivo e giudiziario, in conformità alla legge e al diritto”.

che comporti le emissioni di CO<sub>2</sub> sarà pertanto soggetto a restrizioni sempre più rigorose, e anzi costituzionalmente richieste. Se, infatti, gran parte del budget di CO<sub>2</sub> fosse già esaurito entro il 2030, ci sarebbe un rischio maggiore di gravi perdite di libertà perché ci sarebbe un lasso di tempo più breve per gli sviluppi tecnologici e sociali necessari per consentire lo stile di vita di oggi ancora fortemente orientato alla CO<sub>2</sub>.

Per essere conforme a Costituzione, l'effetto di interferenza anticipata delle attuali disposizioni sulle emissioni deve essere compatibile con l'obbligo oggettivo di intraprendere un'azione per il clima sancito dall'art. 20a GG. Un'ingerenza nei diritti fondamentali può essere giustificata in base al diritto costituzionale solo se le disposizioni sottostanti rispettano i precetti fondamentali e i principi costituzionali generali della Legge fondamentale, di cui l'art. 20a GG è una parte. Ciò vale anche in questo caso per quanto riguarda l'effetto di interferenza anticipata sulla libertà tutelata dai diritti fondamentali. Un altro presupposto della giustificazione costituzionale è che le disposizioni sulle quantità di emissioni non comportino oneri sproporzionati per la futura libertà dei ricorrenti.

Dunque, il giudice non ritiene che il legislatore abbia violato i propri obblighi rispetto al diritto alla vita e all'integrità fisica dei ricorrenti; né accerta una violazione diretta dell'art. 20a, da cui deriva un dovere di protezione del clima. La Corte rileva, invece, “una violazione del principio di proporzionalità, che, nel caso specifico, richiede che la riduzione di emissioni di CO<sub>2</sub>, ‘costituzionalmente necessarie’ alla luce dell'art. 20a, siano distribuite nel tempo ‘in una prospettiva orientata al futuro’”<sup>45</sup>.

In quest'ottica, le disposizioni della legge tedesca non soddisfano il requisito derivante dal principio di proporzionalità secondo cui la riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> al punto di neutralità climatica deve essere distribuito nel tempo in modo lungimirante e rispettoso dei diritti fondamentali.

In sostanza, dunque, sebbene non si possa accertare che il legislatore abbia violato i propri obblighi di tutela rispetto ai ricorrenti, tuttavia questi ultimi “sono lesi nelle loro libertà fondamentali in quanto le disposizioni contestate rimandano irreversibilmente gli elevati oneri di riduzione delle emissioni a periodi successivi al 2030. La ragione per cui secondo il Tribunale

<sup>45</sup> M. Pignataro, *Il dovere di protezione del clima e i diritti delle generazioni future in una storica decisione tedesca*, in *EuBlog.eu*, 17 maggio 2021 (<https://eublog.it/articolo/34751/Il-dovere-di-protezione-del-clima-e-i-diritti-delle-generazioni-future-in-una-storica-decisione-tedesca/Pignataro>). Sul punto, cfr. anche R. Montaldo, *La neutralità climatica e la libertà di futuro (BVerfG, 24 marzo 2021)*, in *Diritticomparati.it*, 1 luglio 2021.

costituzionale la legge tedesca non è adeguata è essenzialmente riconducibile al fatto che non contiene sufficienti indicazioni e previsioni sulla cui base ridurre le emissioni a decorrere dal 2031 in avanti”<sup>46</sup>.

Il legislatore è obbligato, pertanto, a riformare la legge sul clima del 2019 e regolare, entro il 31 dicembre 2022, in maniera dettagliata un aggiornamento rigido degli obiettivi di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra che causano il cambiamento climatico per i periodi successivi al 2030.

In tal modo, la Corte costituzionale tedesca rilegge l’art. 20a del GG “come regola di custodia del ‘tempo’ del sistema climatico tedesco e dovere di sua protezione ‘in tempo utile’ per i ‘benefici’ delle generazioni future: ‘benefici’ di mantenimento, non di aumento dei loro diritti”<sup>47</sup>.

Si tratta di una sentenza “rivoluzionaria”<sup>48</sup>, poiché può aprire la porta a una svolta fondamentale della tutela dei diritti in relazione ai mutamenti climatici ed è estremamente rilevante che “le generazioni future entrano nel ragionamento come titolari di diritti precisi e ‘azionabili’ già oggi”<sup>49</sup>.

Si tratta di un ulteriore tassello del c.d. “*climate change litigation*”: il contenzioso sui cambiamenti climatici, quella parte giurisprudenziale del diritto ambientale che intende promuovere gli sforzi di mitigazione dei cambiamenti climatici da parte delle istituzioni pubbliche.

Solo per ricordare i casi più recenti, si pensi alla sentenza *Urgenda* del 2015 (del Tribunale distrettuale dell’Aia), che è stata confermata dalla Corte d’appello olandese (Corte d’appello dell’Aia, 2018) e, infine, dalla Supreme Court il 20 dicembre 2019.

Nella sentenza del 2015 la Corte distrettuale dell’Aia ha stabilito che le politiche olandesi sul clima sono pericolose per le generazioni presenti e future e ha ordinato al governo di limitare le emissioni di gas serra (GHG) di almeno il 25% entro la fine del 2020. La Corte d’Appello dell’Aia ha pertanto dichiarato che il governo olandese deve tagliare di almeno il 25% le emissioni

<sup>46</sup> M.T. Roerig, *Tribunale costituzionale federale, ordinanza del 24 marzo 2021 (1 BvR 2656/18, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20, 1 BvR 288/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20)*, in merito alla tutela del clima e alla riduzione di emissioni di gas serra anche a garanzia delle libertà delle generazioni future, in Servizio studi della Corte costituzionale, 30 aprile 2021.

<sup>47</sup> M. Carducci, *Libertà “climaticamente” condizionate e governo del tempo nella sentenza del BVerfG del 24 marzo 2021*, in *LaCostituzione.info*, 3 maggio 2021.

<sup>48</sup> R. Bin, *La Corte tedesca e il diritto al clima. Una rivoluzione?*, in *LaCostituzione.info*, 30 aprile 2021: “le cento e passa pagine della sentenza scritta dal Tribunale costituzionale tedesco sono talmente innovative che, con tutte le riserve di prudenza, non possono essere trattate come se fosse la solita sentenza. È una sentenza rivoluzionaria, che può aprire la porta a una svolta fondamentale della tutela dei *nostri attuali diritti* in relazione ai mutamenti climatici”.

<sup>49</sup> R. Bin, *La Corte tedesca e il diritto al clima. Una rivoluzione?*, cit.

inquinanti entro il 2020 per proteggere la salute dei suoi abitanti. La disputa legale tra lo Stato olandese e quasi 900 cittadini rappresentati dall'associazione ambientalista *Urgenda Foundation* era culminata nel verdetto del 2015, quando i giudici avevano accolto la tesi di chi accusava il governo di non impegnarsi abbastanza contro le emissioni di gas-serra, esponendo tutto il paese a un rischio climatico sempre più elevato. Per la prima volta i cittadini hanno portato il loro governo in tribunale per un *climate-case*, un procedimento incentrato sulle responsabilità politiche di un intero Stato nel campo della lotta al surriscaldamento globale. Infine, come ricordato poc'anzi, la Corte Suprema olandese ha confermato la sentenza della Corte d'appello, dando un anno di tempo per ridurre le emissioni di gas serra del 25% rispetto al 1990. La sentenza, oltre a confermare le ragioni dei ricorrenti, ha così stabilito il principio per cui un governo ha l'obbligo di proteggere i cittadini dai rischi del cambiamento climatico e confermato l'autorità dei tribunali in questo campo.

Ancora, il 3 febbraio 2021 il tribunale amministrativo di Parigi ha emesso una sentenza che dichiara la Francia colpevole in primo grado di non aver contribuito alla lotta contro il cambiamento climatico. Il processo era iniziato nel 2019, quando un gruppo di organizzazioni non governative (Greenpeace, Notre Affaire à tous, la Fondazione Nicolas Hulot e Oxfam) aveva citato in giudizio lo Stato francese con l'accusa di inadempienza verso gli obblighi contenuti nel Trattato di Parigi, siglato nel 2015. L'Accordo ha come obiettivo primario quello di limitare l'aumento del riscaldamento globale e di mantenerlo a circa 1,5 °C. Per fare questo è necessario che ogni Paese firmatario riduca di almeno l'1,5% le proprie emissioni di gas serra, però nel 2019 la Francia si era fermata alla soglia dello 0,9%<sup>50</sup>.

Da ultimo, a fine maggio 2021, una ulteriore sentenza è stata emessa da una Corte federale australiana, che ha riconosciuto che il Ministro dell'ambiente ha il dovere (“*duty of care*”) di pensare al futuro delle giovani generazioni e proteggerle dalla crisi climatica: il Governo ha, pertanto, un obbligo di diligenza di non agire in modo da causare danni futuri alle giovani generazioni<sup>51</sup>.

<sup>50</sup> M. Carducci, *Contenzioso climatico, illecito civile, termodinamica*, in *LaCostituzione.info*, 8 febbraio 2021.

<sup>51</sup> Quasi in contemporanea c'è stata una ulteriore sentenza olandese (26 maggio 2021), che impatta anch'essa sulle generazioni future. Tuttavia, è indirizzata ad una compagnia privata: il Tribunale ha intimato alla compagnia Shell di ridurre le proprie emissioni del 45% entro il 2030 a seguito di una denuncia delle associazioni ambientaliste (“*The Hague District Court has ordered Royal Dutch Shell (RDS) to reduce the CO2 emissions of the Shell group by net 45% in 2030, compared to 2019 levels, through the Shell group's corporate policy*”), creando in tal modo un precedente che potrebbe essere ripreso anche da altre giurisdizioni. Qui maggiori informazioni: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBDHA:2021:5339>

Fermenti importanti, dunque, vi erano già nella giurisprudenza di alcune corti nazionali e nel 2021 si sono rafforzati considerevolmente. La decisione tedesca, tuttavia, è ampiamente argomentata e molto chiara nell'individuare i diritti e i loro titolari ed è anche pronunciata da una Corte di grande prestigio<sup>52</sup>. Inoltre, come è già stato notato, la Corte tedesca “si distacca dagli altri precedenti giudiziali europei in materia di lotta al cambiamento climatico: a determinare la condanna dello Stato non è l'insorgenza attuale di un danno (come affermato con la sentenza del Tribunale amministrativo di Parigi) né la mancata protezione preventiva del diritto alla vita di fronte alla minaccia climatica (come impresso dal celebre caso olandese “*Urgenda*”). È la illegittima gestione statale del ‘tempo’ quale variabile determinante della termodinamica del clima nella ‘determinata zona’ di ciascuno Stato ed elemento costitutivo dei ‘benefici’ delle libertà presenti e future dentro quello Stato”<sup>53</sup>. Il cambiamento climatico, in tal modo, diventa una questione di permanenza nel tempo delle libertà, che devono essere salvaguardate e beneficio delle generazioni future.

#### **4. Qualche considerazione conclusiva**

La sentenza tedesca, basandosi sull'art. 20 del GG, che è estremamente simile al terzo comma dell'art. 9 Cost., così come riformulato dal testo della commissione affari costituzionali del Senato della Repubblica, apre nuovi scenari in tema di protezione delle generazioni future.

Nello studio richiamato in premessa<sup>54</sup> si era sostenuto che il principio di sostenibilità, anche del debito pubblico, difficilmente può far nascere dei veri e propri diritti delle generazioni future: infatti, “è presumibile che esso debba riferirsi alla sostenibilità nel tempo dei diritti delle generazioni *presenti* poiché l'ordinamento non conosce forme di responsabilità giuridica intergenerazionale, sicché i c.d. diritti delle generazioni future non possono entrare nel giudizio di bilanciamento con quelli delle generazioni presenti, trattandosi di entità eterogenee (i secondi certi,

<sup>52</sup> R. Bin, *La Corte tedesca e il diritto al clima. Una rivoluzione?*, cit.

<sup>53</sup> M. Carducci, *Libertà “climaticamente” condizionate e governo del tempo nella sentenza del BVerfG del 24 marzo 2021*, cit.

<sup>54</sup> L. Bartolucci, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione*, cit.

i primi indefinibili e indeterminati)”<sup>55</sup>. Eppure, quell’affermazione era riferita essenzialmente al debito e alla finanza pubblica, laddove un bilanciamento tra gli interessi attuali e quelli futuri appare in qualche modo più “sfumato”. In tema ambientale, la recente sentenza tedesca apre a una forma di responsabilità giuridica intergenerazionale inedita, che è destinata a segnare il costituzionalismo negli anni a venire e mostra, inoltre, come ci siano spazi ulteriori per valorizzare la sostenibilità. La sentenza, infatti, non solo “sembra aver finalmente preso atto di cosa voglia effettivamente dire responsabilità intergenerazionale”<sup>56</sup>, ma cerca di rimediare alla miopia del legislatore, “imprigionato da scadenze elettorali che spesso lo zavorrano ad interessi di breve o brevissimo periodo”<sup>57</sup>. A tale miopia devono pertanto rimediare le Costituzioni (l’art.20a di quella tedesca, in particolare), che pongono vincoli intergenerazionali alla decisione democratica.

In Italia, lo stesso potrebbe accadere con l’utilizzo del concetto di sostenibilità, di cui all’art. 81 Cost. Tuttavia, un parallelo tra l’art. 20 GG e il terzo comma dell’art. 9, che si vuole introdurre nella Costituzione italiana, pare utile per definire i contorni della questione. Laddove, infatti, la disposizione tedesca stabilisce che “lo Stato tutela, assumendo con ciò la propria responsabilità nei confronti delle generazioni future, i fondamenti naturali della vita e gli animali mediante l’esercizio del potere legislativo, nel quadro dell’ordinamento costituzionale, e dei poteri esecutivo e giudiziario, in conformità alla legge e al diritto”, l’eventuale testo del nuovo terzo comma dell’art. 9 Cost. stabilisce che la Repubblica “tutela l’ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche dell’interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali”.

Si capisce pertanto come l’introduzione di tale riferimento esplicito in Costituzione darebbe un ancoraggio ancora più forte alla Corte costituzionale italiana laddove dovesse trovarsi di fronte a leggi in materia: non si tratterebbe, pertanto, di un’introduzione priva di conseguenze. In tal modo, infatti, la nuova versione dell’art. 9 Cost. “eleva il compito della Repubblica alla custodia dell’ambiente come vero e proprio dovere nei confronti delle generazioni future”<sup>58</sup>.

<sup>55</sup> G. Rivosecchi, *Corte costituzionale, finanza pubblica e diritti fondamentali*, in *Consultaonline*, 7/07/2020, p. 3.

<sup>56</sup> R. Bifulco, *Perché la storica sentenza tedesca impone una riflessione sulla responsabilità intergenerazionale*, in *LuissOpen*, 28 maggio 2021.

<sup>57</sup> *Ibidem*.

<sup>58</sup> Cfr. I.A. Nicotra, *L’ingresso dell’ambiente in Costituzione*, cit., p. 4, secondo la quale la modifica introduce “un’aspettativa della progenie da tutelare fortemente, che poggia sul rispetto della c.d. giustizia tra generazioni. L’ordinamento, in virtù del principio di solidarietà e di eguaglianza sostanziale, dovrà vigilare su un uso equo delle risorse naturali a favore di coloro che verranno. La giustizia sociale tra generazioni impone, infatti, che una generazione

Anche senza quella novella costituzionale “se i giudici saranno disposti a seguire la Corte tedesca nell’individuazione del diritto al clima, anche da noi la pressione può trovare la strada per incanalarsi e per reperire gli strumenti processuali necessari a portare davanti alla Corte costituzionale la questione della legittimità di leggi troppo compiacenti e timide nel limitare il degrado ambientale”<sup>59</sup>. Con la modifica costituzionale, si offrirebbe alla Corte una ulteriore possibilità per decisioni ancora più convincenti in tema di tutela dell’ambiente, anche in nome delle generazioni future.

Il carattere della rigidità costituzionale, infatti, tende a far assumere un notevole valore ai principi di ‘sostenibilità’ e di ‘sviluppo sostenibile’, così come ai riferimenti alle generazioni future. Il tentativo di inserire clausole sulla sostenibilità e sulle generazioni future nelle Costituzioni, in particolare, è un tentativo per ‘aggiustare’ quelle che sono le dinamiche ‘naturali’ delle democrazie elettorali. Infatti, per quanto riguarda la sostenibilità – e, quindi, le generazioni future – “uno dei principali problemi nell’adottare decisioni che tutelino le esigenze del futuro, a scapito, se necessario, di interessi del presente, è costituito dalla dinamica della democrazia elettorale, cioè dalla necessità delle *élites* politiche di conquistare il consenso a breve termine degli attuali elettori, senza tener conto di chi, non essendo presente, non può influire con il suo voto sulla contesa elettorale”<sup>60</sup>. In questo senso, l’inserimento nelle Costituzioni di clausole che obblighino i decisori a ‘guardare al futuro’ può essere una soluzione per rendere in qualche misura vincolante quest’obbligo. Questo profilo emerge chiaramente dalla sentenza tedesca, dove si afferma che l’art. 20a è una norma che vincola il legislatore (punto 205). La Corte, in particolare, afferma che il “processo politico democratico è organizzato su periodi elettorali con breve durata”, il che rende “più difficile reagire alle preoccupazioni ambientali che devono essere perseguite nel lungo termine”. In tal modo, “le generazioni future particolarmente colpite non hanno voce nel processo decisionale di oggi”<sup>61</sup>. Queste condizioni istituzionali impongono così vincoli alla decisione

organizzi i propri affari in modo da astenersi dal porre i componenti delle progenie a venire in condizioni peggiori di quelle presenti. In definitiva, il nuovo enunciato costituzionale prende atto dell’importanza del carattere indisponibile del patrimonio ambientale al fine di garantire la perpetuazione del gruppo sociale contro il serio pericolo di autodistruzione dell’umanità. Di modo che ogni generazione assicura l’accesso all’eredità ambientale, conservandolo integro per quelle future”.

<sup>59</sup> R. Bin, *La Corte tedesca e il diritto al clima. Una rivoluzione?*, cit.

<sup>60</sup> T. Groppi, *Sostenibilità e costituzioni*, cit., p. 51.

<sup>61</sup> M. Pignataro, *Il dovere di protezione del clima e i diritti delle generazioni future in una storica decisione tedesca*, cit.

democratica: l'eventuale inserimento del terzo comma all'art. 9 Cost. potrebbe avere la stessa capacità di vincolare le scelte del legislatore.

Nel graduale cammino della responsabilità intergenerazionale dalla filosofia al diritto, dal diritto internazionale dell'ambiente ad altri ambiti, dal diritto internazionale a quello costituzionale, l'inserimento delle generazioni future nella Costituzione italiana e la recente sentenza tedesca rappresentano due tappe di fondamentale importanza, foriere di grandi cambiamenti nel costituzionalismo continentale.



**Le “future generazioni” sono entrate in Costituzione.  
Conseguenze giuridiche e politiche**

**di Luca Bartolucci**

Lecturer Luiss School of Government

**Policy Brief n. 09/2022**

*Lo scorso 8 febbraio la Camera dei Deputati ha approvato definitivamente una proposta di legge costituzionale volta a inserire la tutela dell'ambiente tra i principi fondamentali della Costituzione. Intervenendo sugli articoli 9 e 41 della Carta, il legislatore ha introdotto un'esplicita disposizione sulla tutela dell'ambiente e, con essa, delle future generazioni. In questo Policy Brief, dopo aver ricostruito il contenuto e l'iter parlamentare della riforma costituzionale, si esaminano - anche alla luce di un'analisi comparata - le rilevanti implicazioni politiche, legislative e giurisdizionali legate al fatto di considerare anche nella nostra Carta i doveri verso le future generazioni.*

Lo scorso 8 febbraio la Camera dei Deputati ha approvato definitivamente una proposta di legge volta a inserire la tutela dell'ambiente tra i principi fondamentali della Costituzione. Il progetto di legge costituzionale approvato (A.C. 3156) interviene sugli articoli 9 e 41 della Costituzione, introducendo un'esplicita disposizione sulla tutela dell'ambiente e, con essa, delle future generazioni. In particolare, con la riforma si introduce un nuovo terzo comma all'articolo 9 della Costituzione, con l'obiettivo di inserire tra i principi fondamentali, accanto alla tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico della Nazione, anche quella dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi. Il nuovo comma dell'articolo 9 della Carta, poi, continua con un ulteriore periodo, in base al quale "la legge dello Stato disciplina i modi e le forme della tutela degli animali".

Si interviene anche per modificare l'articolo 41 della Costituzione, stabilendo che l'iniziativa economica privata non possa svolgersi in danno alla salute e all'ambiente, premettendo tali limiti a quelli riguardanti la sicurezza, la libertà e la dignità umana. Inoltre, si riserva alla legge la possibilità di indirizzare e coordinare l'attività economica, pubblica e privata, a fini non solo sociali ma anche ambientali.

Con questi interventi, considerando l'ambiente nella sua accezione più "sistemica" (ambiente, ecosistema e biodiversità), si dà una nuova articolazione al principio della tutela ambientale rispetto alla menzione della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali prevista dall'articolo 117, secondo comma, Cost. (introdotto con la l. cost. n. 3 del 2001), nell'elenco di materie su cui lo Stato ha competenza legislativa esclusiva.

Il percorso parlamentare della riforma è iniziato nell'ottobre del 2019 in Senato, quando la discussione ha preso il via ed è proseguita con diverse pause, mentre si svolgevano una serie di audizioni informali. La Commissione Affari costituzionali del Senato, in sede referente, ha conferito il mandato alla relatrice a riferire all'Assemblea il 19 maggio 2021, su un testo unificato di diverse proposte di legge di revisione costituzionale. L'Assemblea del Senato ha approvato il disegno di legge costituzionale, in prima deliberazione, il 9 giugno 2021, introducendo un terzo articolo, contenente una clausola di salvaguardia. Quest'ultima prevede che la legge dello Stato che disciplina i modi e le forme di tutela degli animali si applica alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano nei limiti delle competenze legislative ad esse riconosciute dai rispettivi statuti.

La Camera dei Deputati ha approvato il testo, in prima deliberazione, il 12 ottobre 2021. Il Senato, in seconda deliberazione, lo ha approvato il 3 novembre 2021 e il 19 gennaio 2022 la I Commissione della Camera dei deputati ha concluso l'esame, in seconda lettura, per approvarlo definitivamente, in Assemblea, l'8 febbraio 2022, con 468 voti a favore, un contrario e sei astenuti. Anche il Senato lo aveva approvato con la maggioranza dei due terzi: di conseguenza, la riforma entra subito in vigore e non è sottoponibile a referendum costituzionale.

### **La prima modifica dei "principi fondamentali" della Costituzione**

Si tratta di una modifica di quelli che sono designati come i "principi fondamentali" della Costituzione repubblicana. I primi dodici articoli, infatti, non erano mai stati toccati dal 1948 a oggi. In tal senso, l'inserimento delle future generazioni, in collegamento alla tutela ambientale, nell'articolo 9 della Costituzione e nei principi fondamentali sembra porre – una

volta per tutte – il tema della crisi ambientale come elemento strutturale, anche in ambito costituzionale: come paradigma per affrontare tutte le future scelte legislative.

Forse, questa avrebbe potuto essere anche l'occasione per inserire in Costituzione il concetto di sviluppo sostenibile. Se, tuttavia, già nelle prime teorizzazioni del concetto di "sviluppo sostenibile" si poteva notare un legame inscindibile con le future generazioni, il rapporto *"Our Common Future"* della Commissione Brundtland (1987) definiva lo sviluppo sostenibile come *"the development that meets the needs of the present without compromising the needs of the future generations"*. Tale definizione di sviluppo sostenibile è stata quella assunta, in seguito, come definizione ufficiale, sebbene non siano poi mancati tentativi di ridefinizione. Quello di "sviluppo sostenibile" è un concetto "vorace": è innegabile, tuttavia, che accanto alla componente economica, a quella ambientale e a quella sociale ve ne sia una temporale, che richiama in modo trasversale alla responsabilità intergenerazionale.

Per tali ragioni, a ben vedere, nel momento in cui si prevede che la Repubblica tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, *anche* nell'interesse delle *future generazioni*, in qualche modo si inseriscono nell'articolo 9 della Costituzione sia una responsabilità intragenerazionale, sia una intergenerazionale. Senza dubbio, l'inserimento del concetto di sviluppo sostenibile avrebbe avuto una portata più ampia, ma anche in tal modo la modifica costituzionale è una novità estremamente significativa.

### **Le future generazioni in Costituzione: riferimenti "impliciti" e ingresso "esplicito"**

Dunque, con tale riforma le generazioni future entrano espressamente in Costituzione. Eppure, è diffusa in dottrina l'idea che la Costituzione contenesse già un riferimento implicito ad esse. Senza pretesa di esaustività, si pensi allo stesso articolo 9 della Carta, che ha svolto un ruolo di apripista: infatti, il profilo della tutela del paesaggio può essere letto nell'interesse delle future generazioni. Anche altri principi fondamentali della Costituzione possono essere interpretati nella chiave prospettica offerta dalla questione intergenerazionale. Alla stessa nozione di "popolo" dell'articolo 1 della Costituzione può in qualche modo ricondursi il concetto di generazioni future. Infatti, nella nozione di "popolo" possono farsi rientrare anche le generazioni future.

Per altri versi, la tutela delle future generazioni può ancorarsi ai principi di solidarietà, di dignità e ai diritti inviolabili. Laddove l'articolo 2 della Costituzione "riconosce" i diritti "inviolabili" dell'uomo evoca concezioni giusnaturalistiche secondo le quali i diritti non sono conferiti dall'ordinamento, che si limita a riconoscerli, in quanto preesistenti. Non si vede come tali diritti inviolabili, preesistenti allo Stato, possano non essere attribuiti, in potenza, anche a chi non sia ancora nato (in questo senso, corollario o caratteristica dell'invulnerabilità di un diritto potrebbe vedersi nella intertemporalità del medesimo).

Eppure, la categoria dei diritti delle generazioni future non è riconosciuta da parte della dottrina costituzionalistica. Anche per tali ragioni è sembrato più corretto, in generale, porre la questione intergenerazionale non tanto nei termini di diritti delle generazioni future, bensì come doveri di quelle presenti verso quelle future.

Sempre nella Costituzione italiana, poi – oltre all'articolo 11 della Costituzione, che "apre" l'ordinamento verso l'esterno – vi è l'articolo 117, primo comma, a richiedere che il legislatore garantisca il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dalle normative dell'Unione europea: in tal modo, il tema della solidarietà intergenerazionale entra

nell'ordinamento costituzionale, in quanto sono numerosi i richiami al tema nei Trattati dell'Unione europea. Il preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione sancisce che il godimento di tali diritti "fa sorgere responsabilità e doveri nei confronti degli altri come pure della comunità umana e delle generazioni future", mentre l'art. 3 del TUE afferma che l'Unione "combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore". Così come sono cospicui, altresì, i richiami allo sviluppo sostenibile.

Nel 2012, infine, sono stati introdotti in Costituzione i principi di equilibrio di bilancio (articolo 81 della Costituzione) e sostenibilità del debito pubblico (articolo 97). Entrambi i principi, in particolar modo quello di sostenibilità del debito pubblico, contengono al loro interno un richiamo implicito – ma molto potente – alle generazioni future, che dovrebbe essere in grado di razionalizzare le decisioni di bilancio anche a tutela del futuro, superando quella logica di breve termine che sovente ha caratterizzato i metodi, le tecniche e, soprattutto, i contenuti dei procedimenti di bilancio.

Dunque, sono tante le disposizioni costituzionali che – implicitamente – già contengono un riferimento alle generazioni future. Eppure, l'inserimento nell'articolo 9 della Costituzione delle "future generazioni", e il legame reso esplicito relativamente alla tutela dell'ambiente, ha senz'altro un significato che potrà essere foriero di conseguenze.

### **Le conseguenze della riforma costituzionale**

Il nuovo assetto costituzionale rafforza significativamente il principio della sostenibilità, facendo divenire la tutela dell'ambiente, anche nell'interesse delle future generazioni, un principio fondamentale a cui la legislazione futura si dovrà ispirare e a cui la legislazione passata si dovrà adeguare.

Aver inserito la tutela dell'ambiente e le future generazioni in Costituzione deve pertanto essere considerato, da un lato, un obiettivo raggiunto, perché prende atto di una situazione che da decenni già "vive" nella giurisprudenza costituzionale; dall'altro, un punto di partenza, in un momento storico nel quale la transizione ecologica appare inevitabile per preservare condizioni vitali sul pianeta. Punto di partenza per i giudici, soprattutto quelli costituzionali, che saranno chiamati a sviluppare la norma costituzionale, così come per i legislatori che ne dovranno tenere conto: sia quello nazionale sia quelli regionali, la cui potestà legislativa è esercitata, oltre che nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, anche nel rispetto della Costituzione.

L'inciso sulle "future generazioni", inoltre, già altrove ha prodotto conseguenze molto potenti: si pensi alla sentenza del Tribunale costituzionale federale tedesco sul clima del 24 marzo 2021, con la quale quest'ultimo ha giudicato parzialmente incostituzionale la legge tedesca sul cambiamento climatico, approvata nel 2019, per l'assenza di indicazioni dettagliate sulla riduzione delle emissioni dopo il 2030, sostenendo che il legislatore avrebbe dovuto prendere delle precauzioni per salvaguardare le libertà fondamentali delle generazioni future.

In quella sede, il *Bundesverfassungsgericht* ha preso le mosse proprio da una simile disposizione della Legge fondamentale tedesca: infatti, l'articolo 20a della *Grundgesetz* afferma che "lo Stato tutela, assumendo con ciò la propria responsabilità nei confronti delle generazioni future, i fondamenti naturali della vita e gli animali mediante l'esercizio del potere

legislativo, nel quadro dell'ordinamento costituzionale, e dei poteri esecutivo e giudiziario, in conformità alla legge e al diritto”.

In tema ambientale, la recente sentenza tedesca apre a una forma di responsabilità giuridica intergenerazionale inedita, che è destinata a segnare il costituzionalismo negli anni a venire e che mostra, inoltre, come ci siano spazi ulteriori per valorizzare la sostenibilità. La sentenza, infatti, cerca di rimediare alla miopia del legislatore, spesso imprigionato da scadenze elettorali che lo “vincolano” a interessi di breve periodo. A tale miopia devono pertanto rimediare le Costituzioni (l’art.20a di quella tedesca e, ora, l’art. 9 di quella italiana), che pongono vincoli intergenerazionali alla decisione democratica.

Si capisce pertanto come l’introduzione di tale riferimento esplicito in Costituzione offra non solo un ancoraggio più forte alla Corte costituzionale italiana laddove dovesse trovarsi di fronte a leggi in materia, ma debba costituire anche per il legislatore una stella polare per orientare le sue decisioni. Il tentativo di inserire clausole sulla sostenibilità e sulle generazioni future nelle Costituzioni, infatti, è anche un tentativo per “aggiustare” quelle che sono le dinamiche “naturali” delle democrazie elettorali. In molte altre Costituzioni sono stati introdotti riferimenti alle future generazioni, procedendo in quel cammino che ha portato la responsabilità intergenerazionale – e, con essa, la sostenibilità – dalla filosofia al diritto internazionale, per giungere, infine, nel cuore del costituzionalismo.

Tutto questo considerato, l’ingresso esplicito “generazioni future” nella Costituzione italiana non si può considerare privo di conseguenze. Se la Corte già aveva nominato nelle sue sentenze le generazioni future – non solo in tema ambientale, peraltro – inserire un richiamo ad esse nell’articolo 9 della Costituzione significa dare un nuovo strumento ancora più forte al suo sindacato, tanto che non è peregrino immaginare – presto o tardi – che anche la Corte costituzionale italiana giungerà ad una sentenza simile a quella che, pochi mesi or sono, è stata pubblicata in Germania. In questo senso, la presenza dell’ambiente e il riferimento espresso alle future generazioni in Costituzione rafforzeranno l’opera del giudice costituzionale, che sarà chiamato – soprattutto nelle operazioni di bilanciamento tra valori costituzionali – a districare questioni complesse. La Corte, infatti, sin dalla sua prima sentenza (n. 1 del 1956) chiarì che il concetto di limite è insito nel concetto di diritto, e che nessun diritto è tiranno nei confronti degli altri. D’altro canto, è anche questo il ruolo delle Costituzioni: è ormai celebre l’immagine utilizzata da Jon Elster, che ha paragonato le Costituzioni rigide ad Ulisse che, spinto da innata curiosità e pur di ascoltare il canto delle sirene senza esserne attratto, si fa legare all’albero della sua nave.

Anche il valore costituzionale della tutela dell’ambiente, nell’interesse delle future generazioni, sarà chiamato di volta in volta ad essere bilanciato – nel test di proporzionalità – con altri valori costituzionali, quali il paesaggio e la libertà economica. In relazione a quest’ultimo parametro, va osservato che la giurisprudenza costituzionale aveva già introdotto l’interesse ambientale nelle questioni economiche, partendo dalla disposizione per cui l’iniziativa economica non può svolgersi in contrasto con l’utilità sociale e non può recare danno alla salute.

Ad ogni modo, questa riforma potrebbe inaugurare, anche in Italia, sebbene per altre vie, quel filone giurisprudenziale del “*climate change litigation*” che continua ad arricchirsi nel resto del mondo. La formula contenuta nell’articolo 9 della Costituzione, infatti, potrebbe far estendere ai movimenti giovanili il diritto ad agire in giudizio per tutelare l’ambiente, così

come è accaduto altrove (si pensi, almeno, alle sentenze *Urgenda* nei Paesi Bassi, *Trillium* in Cile, *Minors Oposa* nelle Filippine e, più recentemente, alla sentenza della Corte suprema irlandese nel 2020, alla sentenza del tribunale amministrativo di Parigi del 3 febbraio 2021 e alla sentenza di un tribunale federale australiano del maggio 2021).

## **Le generazioni future (con la tutela dell’ambiente) entrano “espressamente” in Costituzione**

LUCA BARTOLUCCI\*

---

**Sommario:** 1. La riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione (e il percorso parlamentare). – 2. Le future generazioni in Costituzione: riferimenti impliciti e ingresso “esplicito”. – 3. Le possibili (e auspicabili) conseguenze della riforma costituzionale. – 4. PNRR e transizione ecologica, Agenda 2030 e adeguamenti organizzativi nazionali.

**Data della pubblicazione sul sito:** 17 maggio 2022

### **Suggerimento di citazione**

L. BARTOLUCCI, *Le generazioni future (con la tutela dell’ambiente) entrano “espressamente” in Costituzione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2022. Disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

---

\* Dottore di ricerca in Teoria dello Stato e Istituzioni politiche comparate nell’Università degli studi di Roma “La Sapienza”; *lecturer* in Diritto pubblico e docente di Diritto delle assemblee elettive nella Libera università internazionale degli studi sociali “Guido Carli” di Roma. Indirizzo mail: [lbartolucci@luiss.it](mailto:lbartolucci@luiss.it).

## 1. La riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione (e il percorso parlamentare)

La legge cost. 11 febbraio 2022, n. 1, è volta a inserire la tutela dell’ambiente tra i principi fondamentali della Costituzione. In particolare, interviene sugli articoli 9 e 41 Cost., introducendo un’esplicita disposizione sulla tutela dell’ambiente e, con essa, delle future generazioni.

In particolare, con l’art. 1 della legge cost. n. 1 del 2022 si introduce un nuovo terzo comma all’articolo 9 della Costituzione, con l’obiettivo di inserire tra i principi fondamentali, accanto alla tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico della Nazione, anche quella dell’ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi. Il nuovo comma dell’art. 9 Cost., poi, continua con un ulteriore periodo, in base al quale “la legge dello Stato disciplina i modi e le forme della tutela degli animali”<sup>1</sup>.

Si interviene anche, con l’art. 2 della legge cost. n. 1 del 2022, sull’articolo 41 Cost., stabilendo che l’iniziativa economica privata non possa svolgersi in danno alla salute e all’ambiente, premettendo tali limiti a quelli riguardanti la sicurezza, la libertà e la dignità umana. Inoltre, si riserva alla legge la possibilità di indirizzare e coordinare l’attività economica, pubblica e privata, a fini non solo sociali ma anche ambientali<sup>2</sup>.

Con questi interventi, considerando l’ambiente nella sua accezione più “sistemica” (ambiente, ecosistema e biodiversità), si dà una nuova articolazione al principio della tutela ambientale rispetto alla menzione della tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali prevista dall’articolo 117, secondo comma, Cost. (introdotto con la l. cost. n. 3 del 2001), nell’elenco di materie su cui lo Stato ha competenza legislativa esclusiva.

Il percorso parlamentare della riforma è iniziato a ottobre del 2019 in Senato, quando la discussione ha preso il via ed è proseguita con diverse pause, mentre si svolgevano una serie di audizioni informali. La Commissione affari costituzionali del Senato, in sede referente, ha conferito il mandato alla relattrice a riferire all’Assemblea il 19 maggio 2021, su un testo unificato di diverse proposte di legge

---

<sup>1</sup> Non può non venire in mente l’art. 13 TFUE, il quale stabilisce che “nella formulazione e nell’attuazione delle politiche dell’Unione nei settori dell’agricoltura, della pesca, dei trasporti, del mercato interno, della ricerca e sviluppo tecnologico e dello spazio, l’Unione e gli Stati membri tengono pienamente conto delle esigenze in materia di benessere degli animali in quanto esseri senzienti, rispettando nel contempo le disposizioni legislative o amministrative e le consuetudini degli Stati membri per quanto riguarda, in particolare, i riti religiosi, le tradizioni culturali e il patrimonio regionale”.

<sup>2</sup> Sul punto, cfr. L. CASSETTI, *Salute e ambiente come limiti “prioritari” alla libertà di iniziativa economica?*, in *Federalismi.it*, 23 giugno 2021.

di revisione costituzionale<sup>3</sup>. L'Assemblea del Senato ha approvato il disegno di legge costituzionale, in prima deliberazione, il 9 giugno 2021, introducendo un terzo articolo, contenente una clausola di salvaguardia. Quest'ultima (art. 3 legge cost. n. 1 del 2022) prevede che la legge dello Stato che disciplina i modi e le forme di tutela degli animali si applica alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano nei limiti delle competenze legislative ad esse riconosciute dai rispettivi statuti.

La Camera dei deputati ha approvato il testo, in prima deliberazione, il 12 ottobre 2021. Il Senato, in seconda deliberazione, lo ha approvato il 3 novembre 2021 e il 19 gennaio 2022 la I Commissione della Camera dei deputati ha concluso l'esame, in seconda lettura, per approvarlo definitivamente, in Assemblea, l'8 febbraio 2022, con 468 voti a favore, un contrario e sei astenuti. Anche il Senato lo aveva approvato con la maggioranza dei due terzi: di conseguenza, la riforma è entrata subito in vigore, non essendo sottoponibile a referendum costituzionale.

Si tratta di una modifica di quelli che sono designati come i "principi fondamentali" della Costituzione repubblicana<sup>4</sup>. I primi dodici articoli, infatti, non

---

<sup>3</sup> In particolare: (83) disegno di legge costituzionale - Loredana De Petris - modifica all'articolo 9 della Costituzione in materia di protezione della natura; (212) disegno di legge costituzionale - Loredana De Petris ed altri - modifiche agli articoli 9 e 117 della Costituzione in materia di tutela degli animali, degli ecosistemi e dell'ambiente; (938) disegno di legge costituzionale - Collina ed altri - modifiche agli articoli 2, 9 e 41 della Costituzione, in materia di tutela dell'ambiente e di promozione dello sviluppo sostenibile; (1203) disegno di legge costituzionale - Perilli - modifica dell'articolo 9 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, protezione della biodiversità e degli animali, promozione dello sviluppo sostenibile, anche nell'interesse delle future generazioni; (1532) disegno di legge costituzionale - Maria Alessandra Gallone - modifica all'articolo 9 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente; (1627) disegno di legge costituzionale - Patty L'Abbate - modifica all'articolo 9 della Costituzione in materia di tutela ambientale e sostenibilità; (1632) disegno di legge costituzionale - Emma Bonino - modifiche agli articoli 2 e 9 della Costituzione in materia di equità generazionale, sviluppo sostenibile e tutela dell'ambiente; (2160) disegno di legge costituzionale - Calderoli ed altri - modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente.

Come si nota in ASViS, *Le future generazioni fanno il loro ingresso nella Costituzione*, in *Asvis.it*, 20 Maggio 2021, "la discussione congiunta è iniziata a ottobre del 2019 ed è proseguita molto lentamente con varie pause e sospensioni che tuttavia non hanno impedito lo svolgimento di numerose audizioni informali di costituzionalisti che hanno contribuito a comparare la situazione italiana con quella di altri Paesi facendo emergere l'importanza del fatto che anche la nostra Costituzione contenesse un riferimento seppur indiretto al concetto di sviluppo sostenibile attraverso l'idea della necessità di tutelare le generazioni future".

<sup>4</sup> Solo tre volte è stata modificata la Prima parte della Carta: nel 2000, con il riconoscimento, all'articolo 48 della rappresentanza degli italiani all'estero; nel 2003, con

erano mai stati toccati dal 1948 ad oggi. In tal senso, l’inserimento delle future generazioni, in collegamento alla tutela ambientale, nell’art. 9 Cost. e nei principi fondamentali sembra porre – una volta per tutte – il tema della crisi ambientale come elemento strutturale, anche in ambito costituzionale: come paradigma per affrontare tutte le future scelte legislative.

Forse, questa avrebbe potuto essere anche l’occasione per inserire in Costituzione il concetto di sviluppo sostenibile<sup>5</sup>. Se, tuttavia, già nelle prime teorizzazioni del concetto di ‘sviluppo sostenibile’ si poteva notare un legame inscindibile con le future generazioni, il rapporto ‘*Our Common Future*’ della Commissione Brundtland (1987) definiva lo sviluppo sostenibile come “*the*

---

la modifica dell’articolo 51 in materia di parità di genere; nel 2007 con l’abolizione della pena di morte anche dal codice penale militare. Secondo F. RESCIGNO, *Quale riforma per l’articolo 9*, in *Federalismi.it*, 23 giugno 2021, p. 2, “si dubita del fatto che possano modificarsi i Principi fondamentali posti alla base dell’intero testo costituzionale. Certo, quando la riforma è volta a migliorare si potrebbe anche procedere, ma aprire una porta ad azioni di questo tipo significherebbe altresì non poterla chiudere a riforme peggiorative, per cui non si nega una certa preoccupazione, ma certamente l’interpretazione estensiva dell’articolo 9 in tutti questi anni ha reso inevitabile un’azione volta a riformare lo stesso articolo piuttosto che trovare altre soluzioni, forse meno preoccupanti”. Contra R. BIFULCO, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell’ambiente*, in *Federalismi.it*, 6 aprile 2022, p. 3, secondo il quale “per una serie di motivi non convince neppure l’argomento critico fondato sulla intangibilità dei principi fondamentali della nostra Costituzione. Innanzitutto di carattere sistematico, perché la *sedes materiae* dell’ambiente, in quanto bene giuridico, non può non essere l’art. 9 Cost. E ciò anche per continuità con la giurisprudenza costituzionale che ha ricavato il ‘valore’ ambientale proprio da tale disposizione. Non è scritto inoltre da nessuna parte che i principi fondamentali non possano essere adeguati ai mutamenti del tempo. Neanche la sent. 1146/1988 giunge a tanto visto che essa si limita ad affermare che ‘La Costituzione italiana contiene alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali. Tali sono tanto i principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana (art. 139 Cost.), quanto i principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all’essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana’”. Come continua l’A., non sembra che “nel caso di specie ci sia sovversione o modificazione del contenuto essenziale di alcun principio ma solo integrazione della tavola con un nuovo principio, che è quello della tutela dell’ambiente in una dimensione intergenerazionale. A differenza di quanto si possa immaginare, il cambio di passo è notevole anche rispetto allo stato dell’arte legislativo e giurisprudenziale”.

<sup>5</sup> Sulla distinzione tra ‘sostenibilità’ e ‘sviluppo sostenibile’ cfr. K. BOSSELMANN, *The Principle of Sustainability. Transforming Law and Governance*, Routledge, London-New York, 2008, p. 27.

*development that meets the needs of the present without compromising the needs of the future generations*”<sup>6</sup>. Tale definizione di sviluppo sostenibile è stata quella assunta, in seguito, come definizione ufficiale<sup>7</sup>, sebbene non siano poi mancati tentativi di ridefinizione<sup>8</sup>. Quello di ‘sviluppo sostenibile’ è un concetto ‘vorace’<sup>9</sup>: è innegabile, tuttavia, che accanto alla componente economica, a quella ambientale e a quella sociale ve ne sia una temporale, che richiama in modo trasversale alla responsabilità intergenerazionale<sup>10</sup>.

Per tali ragioni, a ben vedere, nel momento in cui si prevede che la Repubblica tutela l’ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, *anche* nell’interesse delle *future generazioni*, in qualche modo si inseriscono nell’art. 9 Cost. sia una responsabilità intragenerazionale, sia una intergenerazionale. Forse, l’inserimento del concetto di sviluppo sostenibile avrebbe avuto una portata più ampia, ma avrebbe potuto allo stesso tempo esposto la norma a un precoce invecchiamento<sup>11</sup>. L’inserimento

---

<sup>6</sup> Cfr. *Our Common Future*, Report of the World Commission on Environment and Development (c.d. “*Brundtland Commission*”), 1987, par. 27, allegato al documento dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite A/42/427, Development and International Cooperation: Environment, 2 Aug. 1987, p. 8.

<sup>7</sup> In questo senso cfr. D. BARSTOW MAGRAW, L.D. HAWKE, *Sustainable Development*, in D. BODANSKY, J. BRUNNÉE, E. HEY (a cura di), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford University Press, Oxford, 2007, p. 618.

<sup>8</sup> In particolare, si segnala quello di Robert Solow che ne ha ampliato la portata, identificandola come il testimone che dobbiamo consegnare alla prossima generazione affinché “a prescindere dal tempo richiesto, raggiunga un tenore di vita quanto meno pari al nostro e si prenda cura della generazione successiva in modo analogo”. Cfr. R. SOLOW, *An Almost Practical Step toward Sustainability*, Routledge-Resources for the Future, London-New York, 1992.

<sup>9</sup> Così R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future, Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, FrancoAngeli, Milano, 2008, p. 109.

<sup>10</sup> *Ibidem*.

<sup>11</sup> Cfr. R. BIFULCO, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell’ambiente*, cit., spec. p. 7, secondo il quale “opportunamente il legislatore costituzionale ha lasciato cadere i riferimenti al principio dello sviluppo sostenibile (e ad altri possibili principi del diritto ambientale europeo)”. Infatti, “costituzionalizzare tali principi avrebbe esposto la norma costituzionale a un precoce invecchiamento. Prendiamo come esempio lo sviluppo sostenibile. Esso, per quanto circondato da un’aura di sacralità che gli deriva dall’essere stato formalizzato in una serie di importanti documenti internazionali e poi anche sovranazionali più o meno vincolanti, è oggi oggetto di molteplici critiche nella letteratura internazionale del diritto dell’ambiente in ragione del fatto che si è spesso rivelato una clausola vuota, incapace di tradursi in norme concrete e operative. E tuttavia la costituzionalizzazione delle generazioni future recupera implicitamente tutto l’*acquis* legato alla sostenibilità”.

dell’inciso sull’interesse delle future generazioni, tuttavia, rappresenta una novità estremamente significativa<sup>12</sup>.

Nel 2012 si era inserito in Costituzione il principio di sostenibilità del debito pubblico, nel quale già si poteva scorgere un riferimento (quantomeno implicito) alle generazioni future<sup>13</sup>. Lo stesso *Next Generation EU*, può essere considerato un ulteriore tassello dell’attenzione che le istituzioni stanno riservando alle prossime generazioni: l’Unione europea ha creato infatti uno strumento per ricostruire l’Europa “da” e “per” le nuove generazioni, con una attenzione particolare all’impiego delle spese che verranno fatte a debito. La riforma dell’art. 9 Cost., letta in tale quadro, rappresenta pertanto un passaggio fondamentale, che conferma una traiettoria del costituzionalismo, un mutamento di prospettiva delle Costituzioni e un “cambiamento nella valutazione del rapporto tra Costituzione e futuro: dalla attenzione al ‘futuro’ delle Costituzioni [...] si passa progressivamente al ‘futuro’ come dimensione da preservare”<sup>14</sup>. I concetti di sostenibilità e generazioni future, che si sono sviluppati nel diritto internazionale diventano così sempre più centrali per il costituzionalismo, anche “approfittando della permeabilità delle Costituzioni contemporanee alle influenze esterne”<sup>15</sup>.

## 2. Le future generazioni in Costituzione: riferimenti impliciti e ingresso “esplicito”

Dunque, con tale riforma le generazioni future entrano espressamente in Costituzione. Eppure, è diffusa in dottrina l’idea che la Costituzione conteneva già un riferimento implicito ad esse.

Senza pretesa di esaustività, si pensi allo stesso art. 9 Cost., che ha svolto un ruolo di apripista<sup>16</sup>: infatti, il profilo della tutela del paesaggio può essere letto nell’interesse delle future generazioni. Anche altri principi fondamentali della Costituzione possono essere interpretati nella chiave prospettica offerta dalla

---

<sup>12</sup> Non è dello stesso avviso F. RESCIGNO, *Quale riforma per l’articolo 9*, cit., p. 4, secondo la quale “l’aspetto decisamente meno convincente è il richiamo ‘anche nell’interesse delle future generazioni’”, in quanto si tratta di “un inciso alquanto fumoso, anche rispetto a chi? Alle generazioni attuali o all’ambiente stesso? Quali future generazioni? È un’ambiguità che suscita confusione rispetto agli stessi interessi umani e dimostra al contempo un’impostazione marcatamente antropocentrica”.

<sup>13</sup> Si tratta di una delle tesi di fondo che si possono trovare in L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione. Procedure euro-nazionali di bilancio e responsabilità verso le generazioni future*, CEDAM, Padova, 2020.

<sup>14</sup> R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future*, cit., p. 122.

<sup>15</sup> T. GROPPI, *Sostenibilità e costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1/2016.

<sup>16</sup> R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future*, cit., p. 124.

questione intergenerazionale. Alla stessa nozione di ‘popolo’ dell’art. 1 Cost. può in qualche modo ricondursi il concetto di generazioni future. Nella nozione di popolo possono farsi rientrare anche le generazioni future<sup>17</sup>: infatti, “l’esercizio delle prerogative sovrane non potrebbe farsi carico, unicamente, di preoccupazioni legate al presente ed ai bisogni ‘contingenti’ dei soli cittadini-elettori” poiché “la compromissione dei bisogni delle generazioni venturose finirebbe per contraddire quella stessa nozione di ‘popolo’ [...] che, solo nella sua pienezza e complessità, farebbe dello stesso il legittimo titolare della sovranità”<sup>18</sup>.

Per altri versi, la tutela delle future generazioni può ancorarsi ai principi di solidarietà<sup>19</sup>, di dignità<sup>20</sup> e ai diritti inviolabili. Laddove l’art. 2 Cost. “riconosce” i diritti “inviolabili” dell’uomo evoca concezioni giusnaturalistiche secondo le quali i diritti non sono conferiti dall’ordinamento, che si limita a riconoscerli, in quanto preesistenti<sup>21</sup>. Non si vede come tali diritti inviolabili, preesistenti allo Stato, possano non essere attribuiti, in potenza, anche a chi non sia ancora nato (in questo senso, corollario o caratteristica dell’invulnerabilità di un diritto potrebbe vedersi nella intertemporalità del medesimo)<sup>22</sup>.

---

<sup>17</sup> Diffusamente D. PORENA, *Il principio della sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Giappichelli, Torino, 2017, pp. 155 ss.

<sup>18</sup> *Ivi*, pp. 163 ss.

<sup>19</sup> *Ivi*, pp. 172 ss.: infatti, “il ‘vincolo’ della solidarietà intergenerazionale non sembra affatto muoversi sul solo piano delle raccomandazioni morali ma, al contrario, sembra aver trovato concreto e tangibile riscontro, in una pluralità di occasioni e di interventi, ed ai vari livelli dell’ordinamento giuridico” (p. 179).

<sup>20</sup> *Ivi*, pp. 179 ss.: “il riconoscimento della dignità – in uno con il carattere universale, indivisibile, interdipendente ed intergenerazionale dei diritti fondamentali – esclude, infatti, la possibilità che l’ordinamento possa sottrarsi dal fare i conti con le generazioni future” (pp. 182-183).

<sup>21</sup> A. BARBERA, C. FUSARO, *Corso di diritto pubblico*, il Mulino, Bologna, 2016, p. 147.

<sup>22</sup> Una delle caratteristiche dei diritti umani che Carte internazionali, sopranazionali e costituzionali richiamano sta nell’universalità degli stessi, che dovrebbero essere riconosciuti senza accezione di tempo, di luogo o di soggetti. Secondo alcuni, pertanto, nell’art. 2 della Costituzione italiana, i (preesistenti) diritti inviolabili sono riferiti all’uomo senza specificazione temporale. Sul punto cfr. P. TORRETTA, *Responsabilità intergenerazionale e procedimento legislativo. Soggetti, strumenti e procedure di positivizzazione degli interessi delle generazioni future*, in R. BIFULCO, A. D’ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Jovene, Napoli, 2008, pp. 699 ss. e R. BIFULCO, *Diritto e Generazioni future*, cit., p. 151. Sono gli stessi diritti fondamentali ad assurgere a principi supremi dell’ordinamento costituzionale, categoria che non può non evocare una “eredità” da trasmettere alle generazioni future. Il carattere inviolabile dei diritti e la categoria dei principi supremi, infatti, richiamano l’immagine della Costituzione come “tavola di valori”,

Eppure, la categoria dei diritti delle generazioni future non è riconosciuta da (larga) parte della dottrina costituzionalistica<sup>23</sup>. Anche per tali ragioni è sembrato più corretto, in generale, porre la questione intergenerazionale non tanto nei termini di diritti delle generazioni future, bensì come doveri di quelle presenti verso quelle future<sup>24</sup>. Questa linea di pensiero valorizza alcuni principi costituzionali sui quali un simile dovere troverebbe fondamento, a partire “da alcuni degli obiettivi posti dalla stessa costituzione nei confronti della società (*in primis*, l’eguaglianza), così come la stessa universalità dei diritti fondamentali, sviluppandosi in senso diacronico, ben si presta all’individuazione di un dovere delle generazioni presenti di non attentare all’integrità di alcuni beni costituzionali comuni alle società di oggi e di domani”<sup>25</sup>.

Sempre nella Costituzione italiana, poi – oltre all’art. 11 Cost., che “apre” l’ordinamento verso l’esterno – vi è l’art. 117, primo comma, Cost. a richiedere che il legislatore garantisca il rispetto dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dalle normative dell’Unione europea<sup>26</sup>: in tal modo, il tema della solidarietà intergenerazionale entra nell’ordinamento costituzionale, in quanto sono numerosi i richiami al tema nei Trattati dell’Unione europea. Il preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione sancisce che il godimento di tali

---

con lo scopo di coniugare passato, presente e futuro. Così M. ABRESCIA, *Un diritto al futuro: analisi economica del diritto, costituzione e responsabilità tra generazioni*, in R. BIFULCO, A. D’ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro*, cit., pp. 161 ss.

<sup>23</sup> M. LUCIANI, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in R. BIFULCO, A. D’ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro*, cit., spec. p. 425. Per una rassegna completa delle varie obiezioni filosofico-politiche e delle possibili ‘risposte’ giuridiche v. R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future*, cit., pp. 42 ss.

<sup>24</sup> G. RIVOSECCHI, *La garanzia costituzionale della copertura finanziaria come vincolo intertemporale alla spesa pubblica nella (limitata) prospettiva della tutela delle generazioni future*, in R. BIFULCO, A. D’ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro*, cit., pp. 475 ss. Appare più corretto ragionare secondo “la prospettiva del dovere costituzionale posto in capo alla comunità escludendo perentoriamente la possibilità di affermare la sussistenza di diritti in capo alle future generazioni”. Così G. ARCONZO, *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale. Al crocevia tra gli art. 38, 81 e 97 Cost.*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018, pp. 627 ss., spec. p. 630. Sul punto cfr. anche G. ZAGREBELSKY, *Diritti per forza*, Einaudi, Torino, 2017, p. 125 e M. LUCIANI, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in R. BIFULCO, A. D’ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro*, cit., p. 425.

<sup>25</sup> M. FRANCAVIGLIA, *Populismo, costituzione e decisioni di spesa pubblica: c’è spazio per le future generazioni?*, in G. ALLEGRI, A. STERPA, N. VICECONTE (a cura di), *Questioni costituzionali al tempo del populismo e del sovranismo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, pp. 169 ss., spec. p. 180.

<sup>26</sup> G. ARCONZO, *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale*, cit., p. 633.

diritti “fa sorgere responsabilità e doveri nei confronti degli altri come pure della comunità umana e delle generazioni future”, mentre l’art. 3 del TUE afferma che l’Unione “combatte l’esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore”. Così come sono cospicui, altresì, i richiami allo sviluppo sostenibile<sup>27</sup>.

Nel 2012, infine, sono stati introdotti in Costituzione i principi di equilibrio di bilancio (art. 81 Cost.) e sostenibilità del debito pubblico (art. 97 Cost.). Entrambi i principi, ma in particolar modo quello di sostenibilità del debito pubblico, contengono al loro interno un richiamo implicito – ma molto potente – alle generazioni future, che dovrebbe essere in grado di razionalizzare le decisioni di bilancio anche a tutela del futuro, superando quella logica di breve termine che sovente ha caratterizzato i metodi, le tecniche e, soprattutto, i contenuti dei procedimenti di bilancio.

Dunque, sono tante le disposizioni costituzionali che – implicitamente – già contengono un riferimento alle generazioni future. Eppure, l’inserimento nell’art. 9 Cost. delle *future generazioni*, e il legame reso esplicito relativamente alla tutela dell’ambiente, ha senz’altro un significato che potrà essere foriero di conseguenze.

---

<sup>27</sup> È stato con l’Atto Unico europeo che la sostenibilità ambientale ha fatto il suo ingresso nei Trattati: all’art. 25 si stabilisce che l’obiettivo degli Stati europei è quello di “salvaguardare, proteggere e migliorare la qualità dell’ambiente, di contribuire alla protezione della salute umana nonché di garantire un’utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali”. Si è data poi vita all’Agenzia europea per l’ambiente (Regolamento (CEE) n. 120/90 del Consiglio, del 7 maggio 1990). In seguito, tutte le volte che sono stati rivisitati i Trattati, da Maastricht in poi, è stata sempre data adeguata attenzione al tema dello sviluppo sostenibile. Sul punto cfr. A. MAESTRONI, *La dimensione solidaristica dello sviluppo sostenibile*, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 52 ss. Inoltre, bisogna considerare la Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea. Il Preambolo stabilisce, infatti, che “L’Unione contribuisce al mantenimento e allo sviluppo di questi valori comuni, nel rispetto della diversità delle culture e delle tradizioni dei popoli europei, dell’identità nazionale degli Stati membri e dell’ordinamento dei loro pubblici poteri a livello nazionale, regionale e locale; essa cerca di promuovere uno sviluppo equilibrato e sostenibile”. L’art. 37, invece, stabilisce che: “Un livello elevato di tutela dell’ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell’Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile”. Dal 2010 l’Unione europea si è dotata di un quadro strategico decennale per la crescita e l’occupazione, la Strategia “Europa 2020”, basata su tre priorità tra loro interconnesse: crescita intelligente, mediante lo sviluppo di un’economia basata sulla conoscenza, la ricerca e l’innovazione; crescita sostenibile, ossia più efficiente nell’uso delle risorse, più ‘verde’ e più competitiva; crescita inclusiva, che promuova politiche per l’occupazione e la riduzione della povertà.

D'altronde, in molte Costituzioni sono stati introdotti riferimenti alle future generazioni<sup>28</sup>, procedendo in quel cammino che ha portato la responsabilità intergenerazionale – e, con essa, la sostenibilità – dalla filosofia al diritto internazionale, per giungere, infine, nel cuore del costituzionalismo. I richiami alle generazioni future si sono infatti moltiplicati nel tempo in vari documenti internazionali, soprattutto nel campo della tutela ambientale, fino a raggiungere, secondo alcuni, lo *status* di norme consuetudinarie del diritto internazionale<sup>29</sup>.

L'idea della sostenibilità delle scelte ha assunto – ormai a pieno titolo – valore di “paradigma postmoderno” capace di innervare il complesso degli ordinamenti giuridici<sup>30</sup> e si può considerare uno dei concetti emergenti del costituzionalismo contemporaneo<sup>31</sup>.

---

<sup>28</sup> Per un'analisi dei riferimenti alle generazioni future nelle costituzioni cfr. R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future*, cit., pp. 125-126 e T. GROPPPI, *Sostenibilità e costituzioni*, cit., allegati 1 e 2, pp. 70 ss. Risalta il caso della Svezia, il cui art. 2 è frutto di una revisione costituzionale del 1974 e costituisce, pertanto, la più risalente disposizione in materia (v. *The Instrument of Government*, art. 2, comma 3: “*The public institutions shall promote sustainable development leading to a good environment for present and future generations*”).

<sup>29</sup> R. FALK, *Human Rights Horizons. The Pursuit of Justice in a Globalized World*, Routledge, London-New York, 2000, p. 193. Molti sono stati i campi nei quali sono state richiamate le generazioni future: senza pretesa di esaustività, nella conservazione delle specie migratorie (cfr. Preambolo della *Convention on the Conservation of migratory species of wild animals*, conclusa a Bonn il 23 giugno 1979); nella pesca in alto mare (cfr. *Agreement to Promote Compliance with International Conservation and Management Measures by Fishing Vessels on the High Seas*, adottato con risoluzione 15/93 della Conferenza della FAO); nel cambiamento climatico (cfr. *Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui mutamenti climatici*, conclusa a New York nel 1992); nella giustizia nelle questioni ambientali (*Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters*, conclusa ad Århus il 25 giugno 1998; questa ha una rilevanza maggiore poiché, in relazione al problema intergenerazionale, prevede un vero e proprio diritto delle generazioni future a un ambiente salubre). Altri riferimenti alle ‘future generazioni’ possono trovarsi in testi giuridici sulla diversità biologica (cfr. la *Convenzione sulla diversità biologica, Convention on Biological Diversity*, adottata a Nairobi il 22 maggio 1992) e sulla tutela e sull'uso dei corsi d'acqua transfrontalieri e internazionali (cfr. la *Convenzione sulla protezione e utilizzazione dei corsi d'acqua transfrontalieri e dei laghi internazionali*, conclusa a Helsinki il 17 marzo 1992).

<sup>30</sup> Cfr. P.M. CRUZ, Z. BODNAR, *Globalização, Transnacionalidade e sustentabilidade*, Univali, Itajaí, 2012, p. 41 s.

<sup>31</sup> T. GROPPPI, *Sostenibilità e costituzioni*, cit., dove si dimostra come il sostantivo ‘sostenibilità’ (o, più frequentemente, l'aggettivo ‘sostenibile’ o la locuzione ‘sviluppo sostenibile’) sia presente in 53 Costituzioni degli Stati membri delle Nazioni Unite.

### 3. Le possibili (e auspicabili) conseguenze della riforma costituzionale

Il nuovo assetto costituzionale rafforza significativamente il principio della sostenibilità, facendo divenire la tutela dell'ambiente, anche nell'interesse delle future generazioni, un principio fondamentale a cui la legislazione futura si dovrà ispirare e a cui la legislazione passata si dovrà adeguare. Si tratta di una riforma che non solo “segna un punto di svolta nella dogmatica costituzionale”<sup>32</sup>, che “provoca un sicuro cambiamento nella nostra forma di Stato”<sup>33</sup> e che “permette di segnare *un prima e un dopo*”<sup>34</sup>.

Aver inserito la tutela dell'ambiente e le future generazioni in Costituzione deve pertanto essere considerato, da un lato, un obiettivo raggiunto, perché prende atto di una situazione che da decenni già “vive” nella giurisprudenza costituzionale; dall'altro, un punto di partenza, in un momento storico nel quale la transizione ecologica appare inevitabile per preservare condizioni vitali sul pianeta. Punto di partenza per i giudici, soprattutto quelli costituzionali, che saranno chiamati a sviluppare la norma costituzionale, così come per i legislatori che ne dovranno tenere conto: sia quello nazionale sia quelli regionali, la cui potestà legislativa è esercitata, oltre che nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, anche nel rispetto della Costituzione.

---

<sup>32</sup> R. BIFULCO, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, cit., p. 4, poiché se l'economia “rimane una sfera sociale rimessa all'evoluzione dei rapporti sociali, come è d'altronde sempre stato”, allo stesso tempo “l'ambiente accede ad una sfera privilegiata, una sorta di riserva costituzionale, che lo mette al riparto dalla sfera della discrezionalità legislativa, da quella lotta per l'esistenza in cui un interesse o un principio deve confrontarsi con altri interessi o principi per trovare concreta espressione”.

<sup>33</sup> *Ivi*, pp. 4-5: perché “la modifica all'art. 9 Cost. implica una forma nuova e ulteriore della Repubblica, che permette di ragionare di Stato per l'ambiente o Stato ambientale. Nella consapevolezza che esso è la forma della nostra esistenza, l'art. 9 Cost. fa assurgere l'ambiente a presupposto esistenziale dello stesso ordinamento, rinnovando innovativamente quella tradizione pubblicistica che nel territorio vede uno dei fattori costitutivi dello Stato”.

<sup>34</sup> *Ivi*, p. 5: “con la sua entrata in vigore il punto di riferimento temporale per valutare la conformità di una norma o di un provvedimento al principio costituzionale diventa la situazione dello stato ambientale precedente al 2022, con la conseguenza che risulta meglio valutabile anche il rispetto del disposto costituzionale (dovere di miglioramento o comunque di non peggioramento) affidato al potere giurisdizionale. La natura della disposizione introdotta nell'art. 9 Cost. è quella di una *norma di principio* sicché essa non dà vita a un diritto soggettivo né fonda dirette legittimazioni processuali. Ed è per questo che l'art. 9 Cost, tra l'altro, è la sua naturale *sedes materiae*. Come tutte le norme di principio, essa è aperta alle concretizzazioni legislative. E ovviamente dalla necessità di concretizzazione, propria di tutti i principi, nascono i problemi applicativi”.

In tal senso, vi è un deciso un arricchimento del bilanciamento. L’inciso sulle “future generazioni”, d’altro canto, già altrove ha prodotto conseguenze molto potenti: si pensi alla sentenza del Tribunale costituzionale federale tedesco sul clima del 24 marzo 2021, con la quale quest’ultimo ha giudicato parzialmente incostituzionale la legge tedesca sul cambiamento climatico, approvata nel 2019, per l’assenza di indicazioni dettagliate sulla riduzione delle emissioni dopo il 2030, sostenendo che il legislatore avrebbe dovuto prendere delle precauzioni per salvaguardare le libertà fondamentali delle generazioni future<sup>35</sup>.

In quella sede, il *Bundesverfassungsgericht* ha preso le mosse proprio da una simile disposizione della Legge fondamentale tedesca: infatti, l’art. 20a *Grundgesetz* afferma che “lo Stato tutela, assumendo con ciò la propria responsabilità nei confronti delle generazioni future, i fondamenti naturali della vita e gli animali mediante l’esercizio del potere legislativo, nel quadro dell’ordinamento costituzionale, e dei poteri esecutivo e giudiziario, in conformità alla legge e al diritto”.

In tema ambientale, la recente sentenza tedesca apre a una forma di responsabilità giuridica intergenerazionale inedita, che è destinata a segnare il costituzionalismo negli anni a venire e che mostra, inoltre, come ci siano spazi ulteriori per valorizzare la sostenibilità. La sentenza, infatti, cerca di rimediare alla miopia del legislatore, spesso imprigionato da scadenze elettorali che lo “vincolano” a interessi di breve periodo. A tale miopia devono pertanto rimediare le Costituzioni (l’art. 20 di quella tedesca e, ora, l’art. 9 di quella italiana), che pongono vincoli intergenerazionali alla decisione democratica.

Si capisce pertanto come l’introduzione di tale riferimento esplicito in Costituzione offra non solo un ancoraggio più forte alla Corte costituzionale italiana laddove dovesse trovarsi di fronte a leggi in materia<sup>36</sup>, ma debba costituire

---

<sup>35</sup> Sul punto, cfr. M. PIGNATARO, *Il dovere di protezione del clima e i diritti delle generazioni future in una storica decisione tedesca*, in *EuBlog.eu*, 17 maggio 2021; R. MONTALDO, *La neutralità climatica e la libertà di futuro (BVerfG, 24 marzo 2021)*, in *Diritticomparati.it*, 1 luglio 2021; M.T. ROERIG, *Tribunale costituzionale federale, ordinanza del 24 marzo 2021 (1 BvR 2656/18, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20, 1 BvR 288/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20)*, in merito alla tutela del clima e alla riduzione di emissioni di gas serra anche a garanzia delle libertà delle generazioni future, in *Servizio studi della Corte costituzionale*, 30 aprile 2021; M. CARDUCCI, *Libertà “climaticamente” condizionate e governo del tempo nella sentenza del BVerfG del 24 marzo 2021*, in *LaCostituzione.info*, 3 maggio 2021; R. BIN, *La Corte tedesca e il diritto al clima. Una rivoluzione?*, in *LaCostituzione.info*, 30 aprile 2021; M. CARDUCCI, *Contenzioso climatico, illecito civile, termodinamica*, in *LaCostituzione.info*, 8 febbraio 2021; R. BIFULCO, *Perché la storica sentenza tedesca impone una riflessione sulla responsabilità intergenerazionale*, in *LuiOpen*, 28 maggio 2021.

<sup>36</sup> R. BIFULCO, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell’ambiente*, cit., p. 3, nota come “senza la riforma intervenuta con l’art. 20a della Legge

anche per il legislatore una stella polare per orientare le sue decisioni. Il tentativo di inserire clausole sulla sostenibilità e sulle generazioni future nelle Costituzioni, infatti, è anche un tentativo per ‘aggiustare’ quelle che sono le dinamiche ‘naturali’ delle democrazie elettorali. D’altro canto, la Corte già aveva nominato nelle sue sentenze le generazioni future – non solo in tema ambientale, peraltro<sup>37</sup>. Infatti, per quanto riguarda la sostenibilità – e, quindi, le generazioni future – “uno dei principali problemi nell’adottare decisioni che tutelino le esigenze del futuro, a scapito, se necessario, di interessi del presente, è costituito dalla dinamica della democrazia elettorale, cioè dalla necessità delle *élites* politiche di conquistare il consenso a breve termine degli attuali elettori, senza tener conto di chi, non essendo presente, non può influire con il suo voto sulla contesa elettorale”<sup>38</sup>.

Tutto questo considerato, l’ingresso esplicito “generazioni future” nella Costituzione italiana non si può considerare privo di conseguenze. Se la Corte già aveva nominato nelle sue sentenze le generazioni future – non solo in tema ambientale, peraltro – inserire un richiamo ad esse nell’art. 9 Cost. significa dare un nuovo strumento ancora più forte al suo sindacato, tanto che non è peregrino immaginare – presto o tardi – che anche la Corte costituzionale italiana giungerà ad una sentenza simile a quella che, pochi mesi or sono, è stata pubblicata in Germania.

In questo senso, la presenza dell’ambiente e il riferimento espresso alle future generazioni in Costituzione rafforzeranno l’opera del giudice costituzionale, che sarà chiamato – soprattutto nelle operazioni di bilanciamento tra valori

---

fondamentale, difficilmente il Tribunale costituzionale federale tedesco (Primo Senato) avrebbe potuto assumere la sentenza del 24 marzo 2021 sul cambiamento climatico, per gran parte fondata su quella responsabilità verso le generazioni future introdotta nella costituzione tedesca fin dall’ottobre del 1994 (1 BvR 2656/18). E non si può certo dire che la giurisprudenza tedesca, insieme al legislatore, non avesse lavorato a favore della tutela ambientale già dagli anni Settanta del secolo scorso”.

<sup>37</sup> Si pensi almeno alla sentenza n. 18 del 2019, cfr. A. SAITTA, *Dal bilancio quale “bene pubblico” alla “responsabilità costituzionale e democratica” e “intergenerazionale”*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 1/2019, pp. 216 ss.; nonché G. BOGGERO, *La Corte costituzionale mette un freno al deficit spending degli enti locali che danneggia le generazioni presenti e future*, in *Diritticomparati.it*, 1 aprile 2019. Da ultimo, cfr. Corte cost., sentenza n. 115 del 2020, *Cons in dir.* 7, 7. 1 e 8. In tale sentenza, la Corte aveva affermato che “l’equità intergenerazionale comporta, altresì, la necessità di non gravare in modo sproporzionato sulle opportunità di crescita delle generazioni future, garantendo loro risorse sufficienti per un equilibrato sviluppo”. Anni prima (sent. n. 288 del 2012), in materia di tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, la Corte aveva sostenuto che lo Stato può e deve porre limiti invalicabili “nell’apprestare cioè una ‘tutela piena ed adeguata’, capace di assicurare la conservazione dell’ambiente per la presente e per le future generazioni”.

<sup>38</sup> T. GROPPI, *Sostenibilità e costituzioni*, cit., p. 51.

costituzionali – a districare questioni complesse. La Corte, infatti, sin dalla sua prima sentenza (n. 1 del 1956) chiarì che il concetto di limite è insito nel concetto di diritto, e che nessun diritto è tiranno nei confronti degli altri. D’altro canto, è anche questo il ruolo delle Costituzioni: è ormai celebre l’immagine utilizzata da Jon Elster, che ha paragonato le Costituzioni rigide ad Ulisse che, spinto da innata curiosità e pur di ascoltare il canto delle sirene senza esserne attratto, si fa legare all’albero della sua nave<sup>39</sup>.

Anche il valore costituzionale della tutela dell’ambiente, nell’interesse delle future generazioni, sarà chiamato di volta in volta ad essere bilanciato – nel test di proporzionalità – con altri valori costituzionali, quali il paesaggio e la libertà economica. In relazione a quest’ultimo parametro, va osservato che la giurisprudenza costituzionale aveva già introdotto l’interesse ambientale nelle questioni economiche, partendo dalla disposizione per cui l’iniziativa economica non può svolgersi in contrasto con l’utilità sociale e non può recare danno alla salute.

Ad ogni modo, questa riforma potrebbe inaugurare, anche in Italia, sebbene per altre vie, quel filone giurisprudenziale del “*climate change litigation*”<sup>40</sup> che continua ad arricchirsi nel resto del mondo<sup>41</sup>. La formula contenuta nell’art. 9 Cost., infatti, potrebbe far estendere ai movimenti giovanili il diritto ad agire in giudizio per tutelare l’ambiente, così come è accaduto altrove (si pensi, almeno,

---

<sup>39</sup> J. ELSTER, *Ulisse liberato. Razionalità e vincoli*, il Mulino, Bologna, 2004.

<sup>40</sup> Cfr. J. PEEL, H.M. OSOFSKY, *Climate change litigation. Regulatory pathways to cleaner energy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2015.

<sup>41</sup> I. GONZÁLEZ-RICOY, F. REY, *Enfranchising the future: Climate justice and the representation of future generations*, in *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 2019, spec. p. 4.

alle sentenze *Urgenda* nei Paesi Bassi<sup>42</sup>, *Trillium* in Cile<sup>43</sup>, *Minors Oposa* nelle Filippine<sup>44</sup> e, più recentemente, alla sentenza della Corte suprema irlandese nel 2020, alla sentenza del Tribunale Amministrativo di Parigi del 3 febbraio 2021 e alla sentenza di un tribunale federale australiano del maggio 2021).

Da ultimo, si può considerare come la riforma, “inserendo nel testo costituzionale una nuova dimensione temporale (il futuro di chi ancora deve venire in esistenza) permette alla Costituzione italiana di stare al passo con il costituzionalismo contemporaneo”<sup>45</sup>.

#### 4. PNRR e transizione ecologica, Agenda 2030 e adeguamenti organizzativi nazionali

La modifica dell’art. 9 Cost. si inserisce in una strategia più ampia, che vede la partecipazione di istituzioni mondiali e sovranazionali.

Un passo decisivo è la sottoscrizione, da parte dei Governi di 193 Paesi membri dell’ONU, nel settembre 2015, dell’Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, che è un programma d’azione per le persone, il pianeta e la prosperità, che ingloba 17

---

<sup>42</sup> Cfr. K.J. DE GRAAF, J.H. JANS, *The Urgenda Decision: Netherlands Liable for Role in Causing Dangerous Global Climate Change*, in *Journal of Environmental Law*, Vol. 27, n. 3/2015, pp. 517 ss.; J. LIN, *The First Successful Climate Negligence Case: a comment on Urgenda Foundation v. the State of the Netherland*, in *Climate Law*, Vol. 5, n. 1/2015, pp. 65 ss.; M.A. LOTH, *Too big to trial? Lessons from the Urgenda case*, in *Uniform Law Review*, vol. 23, n. 2/2018, pp. 336 ss; G. VIVOLI, *I vincoli dello Stato nell’adozione delle politiche di riduzione delle emissioni inquinanti nella prospettiva della violazione dei diritti umani: brevi considerazioni sulla sentenza di appello del caso “Urgenda”*, in *AmbienteDiritto.it*, 31 dicembre 2018; V. JACOMETTI, *La sentenza Urgenda del 2018: prospettive di sviluppo del contenzioso climatico*, in *Rivista giuridica dell’ambiente*, n. 1/2019, pp. 121 ss.; M. MORVILLO, *Climate change litigation e separazione dei poteri: riflessioni a partire dal caso Urgenda*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 28 maggio 2019; A. NOLLKAEMPER, L. BURGERS, *A New Classic in Climate Change Litigation: The Dutch Supreme Court Decision in the Urgenda Case*, in *Blog of The European Journal of the International Law*, 6 gennaio 2020.

<sup>43</sup> I. GONZALEZ-RICOY, F. REY, *Enfranchising the future*, cit., spec. p. 4.

<sup>44</sup> Decisione del 30 luglio 1993, *Minors Oposa v. Secretary of the Department of Environment and Natural Resources*, in *International Legal Materials*, 1994, pp. 187 ss. Cfr. T. SCOVAZZI, *Le azioni delle generazioni future*, in *Rivista Giuridica dell’Ambiente*, n. 1/1995, pp. 153 ss.; A. D’ALOIA, *Generazioni future (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, *Annali IX*, Giuffrè, Milano, 2016, p. 382; D.B. GATMAYTAN, *The illusion of intergenerational equity: Oposa v. Factoran as a Pyrrhic victory*, in *Georgetown International Environmental Law Review*, n. 15/2003, pp. 457 ss., spec. p. 459.

<sup>45</sup> R. BIFULCO, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell’ambiente*, cit., p. 8.

Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile (i c.d. *Sustainable Development Goals*, SDGs) in un grande programma d’azione per un totale di 169 ‘target’ o traguardi.

La stessa reazione dell’Unione europea alla crisi pandemica, col *Next Generation EU*, può essere considerato un ulteriore tassello dell’attenzione che le istituzioni stanno riservando alle prossime generazioni, anche in un momento tanto critico per la generazione presente come quello che ha caratterizzato gli ultimi due anni. L’Unione europea ha creato uno strumento per ricostruire l’Europa ‘da’ e ‘per’ le nuove generazioni, con una attenzione particolare all’impiego delle spese che verranno fatte a debito. Gli investimenti del NGEU, invero, si focalizzano sul “verde” e sul “digitale”, legando in tal modo la sostenibilità economico-finanziaria a quella ambientale.

La transizione ecologica, una delle c.d. *twin transition* che caratterizzeranno il nostro Paese, così come la gran parte degli altri, nei prossimi anni, è un vincolo posto anche dal PNRR, che impone al mondo produttivo una riconversione e il rispetto dell’ambiente.

Vale la pena citare il principio del *Do No Significant Harm* (DNSH), in base al quale gli interventi previsti dai PNRR nazionali non devono arrecare nessun danno significativo all’ambiente: questo principio è fondamentale per accedere ai finanziamenti del *Recovery and Resilience Facility*. Inoltre, i piani devono includere interventi che concorrono per il 37% delle risorse alla transizione ecologica.

Queste innovazioni hanno prodotto in Italia alcuni adeguamenti a livello istituzionale.

In primo luogo, dal 1° gennaio 2021 il CIPE (Comitato interministeriale per la programmazione economica) ha assunto la denominazione di Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS), secondo quanto previsto dall’articolo 1-*bis* del decreto-legge n. 111/2019. Inoltre, ha dettato nuove disposizioni finalizzate a migliorare la qualità delle istruttorie degli argomenti da sottoporre al Comitato e ha previsto che vengano incorporate nelle procedure e nelle istruttorie del CIPESS valutazioni relative al perseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile.

Anche sulla spinta del PNRR si è rivista l’organizzazione ministeriale. Infatti, è ora il Ministero della Transizione Ecologica l’organo di Governo preposto all’attuazione della politica ambientale ed è nato a seguito della ridenominazione, ad opera del decreto-legge n. 22/2021, convertito con modificazioni dalla legge n. 55/2021, del Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, a sua volta istituito nel 1986.

Le sue funzioni comprendono la tutela della biodiversità, degli ecosistemi e del patrimonio marino-costiero, la salvaguardia del territorio e delle acque, politiche di contrasto al cambiamento climatico e al surriscaldamento globale, sviluppo sostenibile, efficienza energetica ed economia circolare, gestione integrata del ciclo dei rifiuti, bonifica dei Siti d’interesse nazionale, valutazione ambientale delle

opere strategiche, contrasto all'inquinamento atmosferico-acustico-elettromagnetico e dei rischi che derivano da prodotti chimici e organismi geneticamente modificati.

Sempre il decreto-legge n. 22/2021, all'art. 4 istituisce il CITE (Comitato interministeriale per la transizione ecologica), presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, che nasce dall'esigenza di fornire una prima definizione della *governance* della transizione ecologica, con il compito di coordinare le politiche nazionali per tale transizione e la relativa programmazione.

Il CITE approva il Piano per la transizione ecologica, con il quale individua le azioni, le misure, le fonti di finanziamento, il relativo cronoprogramma, nonché le Amministrazioni competenti all'attuazione delle singole misure in materia di riduzione delle emissioni di gas climalteranti, mobilità sostenibile, contrasto del dissesto idrogeologico e del consumo del suolo, risorse idriche e relative infrastrutture, qualità dell'aria ed economia circolare, nonché approva le proposte per la rimodulazione dei sussidi ambientalmente dannosi.

Allo stesso tempo, nessun adeguamento si è registrato finora a livello parlamentare, sebbene il PNRR sia diventato il principale procedimento euro-nazionale<sup>46</sup>. Tuttavia, la “finestra di opportunità”<sup>47</sup> che la legge costituzionale (n. 1/2020) sulla riduzione del numero dei parlamentari<sup>48</sup> offre per una riforma dei Regolamenti di Camera e Senato si potrebbe sfruttare anche per intervenire sull'organizzazione delle commissioni parlamentari, aggiornando e adattando il

---

<sup>46</sup> N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, 12 gennaio 2022.

<sup>47</sup> N. LUPO, *Il Parlamento nell'emergenza pandemica, tra rischio di auto-emarginazione e “finestra di opportunità”*, in V. LIPPOLIS, N. LUPO (a cura di), *Il Filangieri Quaderno 2020 - Il Parlamento nell'emergenza pandemica*, Jovene, Napoli, 2020, pp. 145 ss.

<sup>48</sup> Cfr., fra i tanti, L. CIAURRO, *Riduzione del numero dei parlamentari e procedure parlamentari*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3/2020, pp. 349 ss.; G.L. CONTI, *Temeraria è l'inerzia. Il taglio dei parlamentari e le sue conseguenze*, Pisa University Press, Pisa, 2020, pp. 45 ss.; S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, in *Federalismi.it*, 15 aprile 2020; V. DI PORTO, *La riforma “furba” e le possibili opportunità per riforme regolamentari che assecondino le tendenze monocamerale dell'ordinamento*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3/2020, pp. 393 ss.; L. GIANNITI, N. LUPO, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui regolamenti di Camera e Senato*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 3/2020, pp. 559 ss.; L. GORI, *Sull'organizzazione del Parlamento e sui regolamenti parlamentari*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa, 2020, pp. 131 ss.; C. MASCIOTTA, *I regolamenti parlamentari alla prova della riduzione del numero dei parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2020, p. 2; C. TUCCIARELLI, *Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e regolamenti parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2020.

sistema delle commissioni non solo alla nuova articolazione governativa, ma anche alla centralità che la questione ambientale – e l’interesse intergenerazionale – stanno assumendo nell’ambito dell’ordinamento italiano. Con una riforma ancora più ambiziosa si potrebbe addirittura pensare di introdurre una sorta di “Commissione per il futuro”, sul modello finlandese<sup>49</sup>, oppure prendendo spunto da una delle altre esperienze presenti nel diritto comparato (si pensi al *Parliamentary Advisory Council for Sustainable Development* tedesco<sup>50</sup>).

Molti sono, infatti, i meccanismi istituzionali e procedurali per orientare le decisioni al futuro, entrando nel campo delle ‘*implementation strategies*’ dell’istanza intergenerazionale<sup>51</sup>. Si tratta di soluzioni che principalmente “ruotano intorno alla individuazione di speciali e nuovi organismi consultivi, messi a fianco dell’organo legislativo o inseriti nel sistema amministrativo con particolari condizioni di indipendenza dalle istituzioni di Governo, anche sul piano finanziario”<sup>52</sup>. Così, in alcune esperienze si è optato per una soluzione istituzionale: la creazione, cioè, di organi appositamente dedicati al futuro.

Nel 2013 l’ex segretario generale delle Nazioni Unite, Ban Ki-moon, ha pubblicato una relazione (dal titolo *Intergenerational solidarity and the needs of future generations*), con la quale ha presentato alcune istituzioni nazionali create per proteggere le esigenze delle generazioni future. Tra queste, oltre al *Committee for the future* finlandese, pare importante menzionare almeno le esperienze

---

<sup>49</sup> Cfr. V. KOSKIMAA, T. RAUNIO, *Encouraging a longer time horizon: The Committee for the Future in the Finnish Eduskunta*, in *The Journal of Legislative Studies*, n. 2/2020, pp. 159 ss.; D. ARTER, *The Model for Parliaments in the Future? The Case of the Finnish Committee for the Future*, in *Politiikka*, n. 3/2000, pp. 149 ss.; H.S. SEO, *Reaching Out to the People? Parliament and Citizen Participation in Finland*, in *The Journal of Legislative Studies*, Tampere University Press, Tampere, 2017, p. 131; volendo, cfr. anche L. BARTOLUCCI, *La necessità di orientare le decisioni al futuro: il Committee for the Future del Parlamento finlandese e la situazione italiana*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, nn. 205-206/2019.

<sup>50</sup> L. KINSKI, K. WHITESIDE, *Of parliament and presentism: electoral representation and future generations in Germany*, in *Environmental Politics*, 4 febbraio 2022, pp. 2-23.

<sup>51</sup> E. BROWN WEISS, *In Fairness to Future Generations, international law, common patrimony, and intergenerational equity*, United Nations University-Transnational Publishers, Tokyo-New York, 1989, pp. 119 ss. Sulle istituzioni per il futuro, cfr.: J. BOSTON, *Governing for the future: Designing democratic institutions for a better tomorrow*, Emerald Publishing Limited, Bingley, 2016; I. GONZÁLEZ-RICOY, *Constitutionalising intergenerational provisions*, in I. GONZÁLEZ-RICOY, A. GOSSERIES (a cura di), *Institutions for future generations*, Oxford University Press, Oxford, 2016, p. 170.

<sup>52</sup> A. D’ALOIA, *Generazioni future*, in *Enciclopedia del diritto, Annali IX*, Giuffrè, Milano, 2016, p. 385.

dell'Ungheria (*Ombudsman for Future Generations*)<sup>53</sup>, del Galles (*Future Generations Commissioner for Wales*), del Canada (*Canadian Commissioner of the Environment and Sustainable Development*), della Nuova Zelanda (*Parliamentary Commissioner for the Environment*), della Norvegia (*Norwegian Ombudsman for Children*), nonché – l'ormai chiusa – esperienza della *Commission for future generations* nel *Knesset*<sup>54</sup>. Ispirato da questa relazione, nel 2014 il Difensore civico ungherese per le generazioni future ha organizzato una conferenza internazionale a Budapest, così creando una rete di istituzioni nazionali per le generazioni future (il *Network of Institutions of Future Generations*)<sup>55</sup>.

Si può facilmente scorgere una netta cesura tra queste istituzioni: mentre alcune si possono annoverare tra gli organi parlamentari veri e propri (come quella finlandese)<sup>56</sup>, altre sono (in modi e con strutture diverse) organizzate come organismi indipendenti a tutela delle (o anche delle) generazioni future. I modi in cui superare la miopia politica e progettare istituzioni che favoriscano politiche lungimiranti stanno quindi ricevendo più attenzione<sup>57</sup>.

L'obiettivo, anche in Italia, sarebbe quello di inserire un momento di riflessione “*future-oriented*” nel procedimento legislativo, per “allungare” lo sguardo del legislatore, superando quell'approccio di breve periodo e del “qui ed ora” che molto spesso ha caratterizzato la vita politica e parlamentare, quella “furia del

---

<sup>53</sup> Cfr. V. CARLINO, *Ungheria: le autorità indipendenti e la “democratic erosion”*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n. 3/2019.

<sup>54</sup> A. D'ALOIA, *Generazioni future*, in *Enciclopedia del diritto*, cit., p. 386. Cfr., sul punto, S. SHOHAM, N. LAMAY, *Commission for future generations in the Knesset*, in J.C. TREMMEL (a cura di), *Handbook of Intergenerational Justice*, Edward Elgar Publishing, Northampton, 2006, pp. 244 ss.

<sup>55</sup> Come si legge nel sito del Network ([www.futureroundtable.org](http://www.futureroundtable.org)), quest'ultimo “*is an independent, non-formal network of institutions worldwide for the protection of the interests of future generations. The NIFG's primary goal is the sharing of knowledge and dissemination of best practices of its member institutions engaged in the promotion of responsible, long-term governance, taking into consideration the wellbeing of our descendants and their natural environment. The NIFG consists of a diversity of institutions, highlighting the need as well as the opportunity to safeguard the interests of future generations through different means and across various disciplines*”.

<sup>56</sup> Si può citare anche lo *Scotland Futures Forum*, un *think tank* del Parlamento scozzese, istituito nel 2005, che riunisce sia i parlamentari sia esperti esterni, lavora in modo *non-partisan*, con l'obiettivo di guardare oltre il ciclo elettorale per stimolare il dibattito a lungo termine.

<sup>57</sup> S. CANEY, *Political Institutions for the Future: A Fivefold Package*, in I. GONZÁLEZ-RICOY, A. GOSSERIES (a cura di), *Institutions for Future Generations*, cit., pp. 135-155; A.M. JACOBS, *Policy Making for the Long Term in Advanced Democracies*, in *Annual Review of Political Science*, n. 19/2016, pp. 433-454.

presente”<sup>58</sup> che ha oscurato “ogni preoccupazione collettiva per il futuro” e impedito “di valutare prospetticamente nel tempo le decisioni dell’oggi”<sup>59</sup>.

D’altro canto, riprendendo una splendida immagine, il Parlamento può considerarsi il ‘porticato’ tra Stato e società civile<sup>60</sup>. Oggi, il porticato non basta più: non ci si può limitare a guardare (e rappresentare) chi è (adesso) nella piazza, ma si deve tener conto anche di chi quella piazza la occuperà in futuro, per espressa previsione costituzionale, agendo anche nell’interesse delle future generazioni. Per tale ragione, è necessario un vero e proprio cambiamento di paradigma per le Camere, anche recuperando quella funzione ‘pedagogica’ che già Bagehot annoverava tra i principali compiti di un Parlamento: stavolta, però, educando al futuro.

Anche in tal modo, grazie all’azione congiunta di istituzioni globali (Agenda 2030), sovranazionali (PNRR) e con la riorganizzazione istituzionale nei singoli Paesi (e, auspicabilmente, dei loro Parlamenti), si va sempre più decisamente non solo verso la tutela dell’ambiente, ma anche di chi “non ha voce”: le future generazioni. I concetti di sostenibilità e generazioni future diventano, così, sempre più centrali anche per il costituzionalismo.

---

<sup>58</sup> U. ALLEGRETTI, *Storia costituzionale italiana*, il Mulino, Bologna, 2014, p. 177.

<sup>59</sup> G. ARCONZO, *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale. Al crocevia tra gli art. 38, 81 e 97 Cost.*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018, pp. 627 ss., spec. p. 629.

<sup>60</sup> A. MANZELLA, *Il Parlamento*, il Mulino, Bologna, 2003, p. 30, dove si riporta questa espressione, la cui paternità è di Georg Wilhelm Friedrich Hegel.



# Amministratori, non proprietari dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi\*

di Mario Bertolissi

Già Professore ordinario di Diritto costituzionale  
Università degli Studi di Padova

**Abstract [It]:** La salvaguardia dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi – come stabilisce l'art. 9 Cost., novellato dalla legge n. 1/2022 – non dipende da un disposto normativo. Infatti, nulla o quasi è stato assicurato, sul piano delle tutele, dall'originario testo dell'art. 9, per come il medesimo è stato interpretato dalla dottrina e dalla giurisprudenza. Rilevano e sono decisivi, piuttosto, costumi ed opinioni – come suggerisce Leopardi, riprendendo Orazio –, i quali traggono alimento dall'esperienza, di cui fa parte ogni apporto di idee, ivi comprese le encicliche papali. Quanto all'ambiente, alla biodiversità e agli ecosistemi, c'è la *Laudato si'*, ispirata dal “canto di san Francesco d'Assisi”. Questo è il campo della giuridicità, che si traduce in azioni positive.

**Title:** Managers, not owners of the environment, biodiversity, and ecosystems

**Abstract [En]:** Safeguarding the environment, biodiversity, and ecosystems – as established by art. 9 Const., revised by law no. 1/2022 – does not depend on a normative provision. In fact, nothing or almost nothing has been assured, in terms of safeguards, by the original text of art. 9, as interpreted by doctrine and jurisprudence. Instead, customs and opinions are relevant and decisive – as Leopardi suggests, going back to Horace –: they draw nourishment from experience, which embraces any contribution of ideas, including papal encyclicals. As for the environment, biodiversity, and ecosystems, there is *Laudato si'*, inspired by the “canticle of Saint Francis of Assisi”. That is the field of law, which results in positive actions.

**Parole chiave:** natura, ambiente, valori, generazioni, responsabilità

**Keywords:** nature, environment, values, generations, responsibility

**Sommario:** 1. Alcune brevi considerazioni preliminari. 2. La legge costituzionale n. 1/2022. 3. Residui dell'età dei lumi e lo schermo della funzione sociale. 4. Una nozione pregiudiziale condizionante: quella di diritto. 5. L'alternativa è un *aut* (potere) *aut* (persona).

## 1. Alcune brevi considerazioni preliminari

Il pianeta Terra pare sbriciolarsi. Non c'è accordo sulle cause, anche se è innegabile la ribellione della Natura nei confronti di chi la violenta. Di chi vi si oppone senza scrupoli e senza discernimento, con spirito rapace. Ciò che si compie appartiene al presente, all'*hic et nunc*, che non ha passato e non ha, proprio per questo, futuro. È un atteggiamento, che probabilmente fa parte di un fenomeno – attualissimo – riconducibile alle “distorsioni patologiche della società dell'informazione”<sup>1</sup>. È – si sostiene – un “nuovo nichilismo”, che va ben oltre il “nichilismo dei valori”, il quale non ha mai messo in discussione realtà e

\* Articolo sottoposto a referaggio. Il presente contributo è destinato agli Atti del Convegno internazionale di studi sul tema “Ambiente, sostenibilità e principi costituzionali”, tenutosi a Salerno e a Cava de' Tirreni dal 1° al 3 dicembre 2022.

<sup>1</sup> BYUNG-chul-HAN, *Infocrazia*, Einaudi, Torino, 2023, di cui si dà conto in *Quando abbiamo perso la verità*, in *la Repubblica*, 31 gennaio 2023, pp. 30-31.

verità fattuali<sup>2</sup>. Tuttavia, vi si addice – se non altro sul piano meramente esortativo – “La massima *Divieni ciò che sei*”<sup>3</sup>, in grado di descrivere e rappresentare, al tempo stesso, la condizione di chi si ritiene autosufficiente: l’alfa e l’omega, che annega in una desolante solitudine.

È la bruttezza – che si fa volgarità – di chi assume di sé un concetto privo di fondamento, perché nasconde le radici malsicure del suo modo di intendere ed interpretare la realtà: un *fieri* senza soluzione di continuità, all’interno del quale si mescolano persone e cose. Esseri e averi, confusamente, senza una scala di valori. Anzi, invertendo la relazione essere-avere, che comporta una sovrapposizione letale del secondo sul primo. Corrisponde alla “Grande Promessa di Progresso Illimitato – vale a dire la promessa del dominio sulla natura, di abbondanza materiale, della massima felicità per il massimo numero di persone e di illimitata libertà personale”<sup>4</sup>.

Sono premesse, cui è estranea una parola rivelatrice: *responsabilità*. Tant’è vero che qualcuno ha pensato di risollevarle “le antiche questioni concernenti il rapporto fra essere e dover essere, causa e scopo, natura e valore, per ancorare nell’essere, al di là del soggettivismo dei valori, il nuovo obbligo dell’uomo”<sup>5</sup>. Con l’avvertenza, che “La pretesa all’essere inizia soltanto con l’essere”<sup>6</sup>. E che non è neppure provocatorio, ma senz’altro banale, intestarsi questo pensiero: “Che cos’ha mai fatto il futuro per me? Rispetta forse i miei diritti?”<sup>7</sup>. Non è una *boutade*, sebbene un’esclamazione spontanea, proveniente da chi è stato corrotto – intimamente corrotto – dall’ideologia dei diritti, che rivendica per sé, dimentico degli altri. È il riflesso

---

<sup>2</sup> V., quanto a Nietzsche, le splendide pagine di N. ABBAGNANO, *Storia della filosofia*, vol. III, Utet, Torino, 1993, pp. 381 ss., che gli ha dedicato, dopo aver sgombrato il campo da una serie di luoghi comuni ed aver ricordato che “Sul piano antropologico ed etico, ciò che Nietzsche ha voluto proporre è una nuova tavola di valori, i *valori vitali*, che infatti sono in qualche modo entrati nella considerazione del pensiero filosofico e scientifico e costituiscono il contributo maggiore della sua dottrina alla problematica della filosofia contemporanea” (ivi, p. 381 – il corsivo è nel testo).

<sup>3</sup> N. ABBAGNANO, *Storia della filosofia*, cit., p. 396.

<sup>4</sup> E. FROMM, *Avere o essere?*, Mondadori, Milano, 2010, p. 633. Egli nota, quindi, che “noi abbiamo tentato di risolvere il nostro problema esistenziale rinunciando alla nostra visione messianica dell’armonia tra umanità e natura, soggiogando questa, trasformandola e adattandola ai nostri scopi, e a lungo andare l’assoggettamento è divenuto sempre più un equivalente della distruzione. Il nostro spirito di conquista e ostilità ci ha resi ciechi all’evidenza del fatto che le risorse naturali hanno precisi limiti e possono finire con l’esaurirsi, e che la natura si ribellerà alla rapacità umana”. Degno di attenzione, pure, quel che segue: “La società industriale è caratterizzata dal disprezzo per la natura come pure per tutte le cose che non siano prodotte a macchina e per tutti i popoli che non siano costruttori di macchine, vale a dire i gruppi etnici non bianchi, con le eccezioni, di recente acquisizione, del Giappone e della Cina. La gente è oggi attratta da quanto è meccanico, dalla macchina possente, da ciò che è senza vita, e in misura sempre più vasta dalla distruzione” (ivi, p. 643).

<sup>5</sup> H. JONAS, *Il principio responsabilità. Un’etica per la civiltà tecnologica*, Einaudi, Torino, 1990, p. XXVIII.

<sup>6</sup> Ivi, p. 49.

<sup>7</sup> *Ibidem*. Poiché, non di rado, si discute di questi problemi non già *causa cognita*, ma assumendo come criterio l’improvvisazione, non credo sia inutile riferire distesamente quale è il contesto, in cui si collocano i citati pensieri di Hans Jonas: “Il non esistente però non solleva nessuna pretesa e perciò non può neppure subire una violazione dei suoi diritti. Può avere dei diritti se esiste, ma non li ha già soltanto in vista della possibilità di esistere. Soprattutto non ha in generale alcun diritto di essere, prima di essere *de facto*. La pretesa all’essere inizia soltanto con l’essere. 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, sicché nel suo ambito l’interrogativo scherzosamente inventato per quella situazione: ‘Che cos’ha mai fatto il futuro per me? Rispetta forse i miei diritti?’, non può essere evidentemente posto”.

di una educazione essenzialmente individualistica, monistica, solitaria, che Alessandro Manzoni ha rappresentato e definito con modalità diverse e, tuttavia, convergenti: quando ha delineato il profilo del cardinale Federigo Borromeo<sup>8</sup>; e quando ha colto l'essenza dello “spirito d'individualità”, ove “l'io si crede troppo ricco per accattar dal *noi*”<sup>9</sup>.

Sotto molteplici profili, questo esito – non certo fausto – ha a che fare con “la razionalità scientifica e la tecnica che ne deriva”, che si traduce in “una perfezione priva di scopo – perfezione formale, razionalità procedurale, che taglia i ponti con i problemi specifici della convivenza umana”, in forza di uno “scientismo”, che si riduce a “acritico dogmatismo”<sup>10</sup>. Qui non c'è spazio per relazioni sostanziali; per diritti e doveri innervati nella storia e nella cronaca; per indagini, che si prefiggono un accertamento concreto di ciò che è essenziale – ad esempio – per far sì che sia attuale l'enunciato dell'art. 36, 1° co., Cost., secondo il quale “Il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa”. Come parallelamente stabilisce, con un lessico verista, l'art. 25, 1° co., della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo<sup>11</sup>, la quale non si dimentica di ricordare a ciascuno, all'art. 29, che “Ogni individuo ha dei doveri verso la comunità, nella quale soltanto è possibile il libero e pieno sviluppo della sua personalità”.

## 2. La legge costituzionale n. 1/2022

Più della persona, è la comunità, che dà il senso di ciò che è la vita: un divenire nel tempo, che implica un susseguirsi di *generazioni*. Là dove – tra i tanti significati possibili – per generazione si intende il “periodo di tempo di circa 25 anni che intercorre tra due generazioni contigue”<sup>12</sup>. Psicologicamente, è raro che si ragioni in termini di generazioni. Anzi, non le si concepisce affatto, come dimostra, addirittura, il tempo delle difficoltà: delle pandemie, relativamente alle quali sembrano non avere spazio le nuove generazioni, sulle cui spalle si scaricano – da parte delle *élite* governanti – i vari scostamenti di bilancio: espressione ipocrita, che sostituisce, quella vera, di maggior debito, di cui si tacciono i tempi di ammortamento. Di

---

<sup>8</sup> A. MANZONI, *I Promessi Sposi*, con introduzione e note di G. Bezzola, Rcs, Milano, 2006, p. 340: “Persuasos che la vita non è già destinata ad essere un peso per molti, e una festa per alcuni, ma per tutti un impiego, del quale ognuno renderà conto, comincio da fanciullo a pensare come potesse render la sua utile e santa”. Per alcune sue implicazioni, v. M. BERTOLISSI, *Il mito del buon governo*, Jovene, Napoli, 2022, *passim*.

<sup>9</sup> A. MANZONI, *Storia della colonna infame*, con una introduzione di F. Cordero; premessa al testo, bibliografia e note di G. Gaspari, Rcs, Milano, 2006, p. 775.

<sup>10</sup> F. FERRAROTTI, *Partire, tornare. Viaggiatori e pellegrini alla fine del millennio*, Donzelli, Roma, 1999, p. 13.

<sup>11</sup> L'art. 25, 1° co., è attualissimo e va letto: “Ogni individuo ha diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario, all'abitazione, e alle cure mediche e ai servizi sociali necessari; ed ha diritto alla sicurezza in caso di disoccupazione, malattia, invalidità, vedovanza, vecchiaia o in altro caso di perdita di mezzi di sussistenza per circostanze indipendenti dalla sua volontà”.

<sup>12</sup> *Il piccolo Rizzoli Larousse*, Rizzoli Larousse, Milano, 2004, *ad vocem*.

tutto questo avrebbe potuto occuparsi la riforma costituzionale approvata con legge n. 1/2012, ma non l'ha fatto con il dovuto rigore. Per cui, va ascritto a merito della Corte costituzionale l'aver dato rilievo al rapporto tra generazioni, spezzando una linea di continuità collidente con i principi di solidarietà ed eguaglianza<sup>13</sup>. Eppure, non mancano le sollecitazioni in senso opposto, che la grande letteratura ha reso immortali con pagine che interrogano le coscienze<sup>14</sup>.

È in questa sorta di deserto, che si iscrive la legge costituzionale n. 1/2022, che ha modificato gli artt. 9 e 41 Cost., in materia di tutela dell'ambiente. Non serve spendere una parola a proposito dell'ampio e articolatissimo dibattito, che ha interessato il testo originario dell'art. 9 Cost., se non per ricordare – con Alberto Predieri – che il paesaggio<sup>15</sup> è un “rapporto dinamico tra forze naturali e umane, ‘fatto fisico, oggettivo ma, al tempo stesso, un farsi, un processo creativo continuo, incapace di essere configurato come realtà o dato immobile; è il modo di essere del territorio nella sua percezione visibile. Il paesaggio, insomma, viene a coincidere con la forma e l'immagine dell'ambiente, come ambiente visibile, ma inscindibile dal non visibile, come un conseguente riferimento di senso o di valori a quel complesso di cose”<sup>16</sup>. Si tratta di una prospettiva relazionale, lontana dalla fissità: che non è soltanto immobilismo, ma essenzialmente cura esclusiva di sé, non consapevole del fatto che la persona è inserita – per dirla con Eraclito di Efeso – all'interno di un “divenire incessante”<sup>17</sup>, che presuppone ed implica “l'immenso edificio del ricordo”<sup>18</sup>, attestato su idee forti<sup>19</sup>.

Sotto questo profilo, l'innovazione costituzionale, che ha interessato gli artt. 9 e 41, incentrata sui termini “ambiente, biodiversità, ecosistemi” e “tutela degli animali” (art. 9); nonché “salute” e “ambiente” (art. 41) può anche essere considerata di carattere puramente nominalistico. Dunque, sostanziale inutilità e, di

---

<sup>13</sup> V., in proposito, G. SCACCIA, *Il bilancio quale strumento di responsabilità democratica nella giurisprudenza costituzionale*, in *Bilancio Comunità Persona*, n. 1/2020, pp. 16 ss.

<sup>14</sup> Per quanto possa servire, v., ad es., G. GARCÍA MÁRQUEZ, *Cent'anni di solitudine*, Mondadori, Milano, 2017, e M. PROUST, *Alla ricerca del tempo perduto*, voll. 1, 2 e 3, Gedi, Roma, 2005.

<sup>15</sup> Secondo *Il piccolo Rizzoli Larousse*, cit., *ad vocem*, è una “porzione di territorio che si offre alla vista”. Suo sinonimo è “veduta”.

<sup>16</sup> M. BETZU, *Art. 9*, in AA.VV., *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di S. Bartole e R. Bin, Cedam, Padova, 2008, p. 73, da cui è ripreso il frammento di Alberto Predieri. V., altresì, M. CECCHETTI, *Art. 9*, in AA.VV., *Commentario alla Costituzione*, vol. I, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Utet, Torino, 2006, pp. 217 ss.

<sup>17</sup> G.F. PAGALLO, *Eraclito di Efeso*, in *Enciclopedia filosofica*, vol. IV, Bompiani, Milano, 2006, pp. 3520 ss.

<sup>18</sup> M. PROUST, *Alla ricerca del tempo perduto*, vol. 1, cit., p. 54.

<sup>19</sup> Abituati, come si è, al pensiero debole, che produce idee deboli, vale la pena di riprendere Marcel Proust, *ivi*, p. 621: “Un'idea forte comunica un po' della sua forza al contraddittore. Partecipando al valore universale del pensiero, essa s'inserisce, s'innesta nel pensiero di colui che ha confutato, in mezzo a idee contigue, con l'aiuto delle quali, riprendendo un po' di vantaggio, quegli la completa, la rettifica; cosicché la sentenza finale è in certo modo opera dei due interlocutori. Mentre alle idee che non sono, propriamente parlando, idee, alle idee che, non avendo rapporto con nulla, non trovano nessun punto d'appoggio, nessun ramo fraterno nel pensiero dell'avversario, questi, trovandosi alle prese con il puro vuoto, non trova nulla da rispondere”. È la condizione attuale dei comunicatori.

conseguenza, scarsa o nulla innovatività<sup>20</sup>. E c'è, addirittura, chi ha considerato l'innovazione dannosa<sup>21</sup>. Tutto è possibile, beninteso. Ma dipende dagli interpreti, soprattutto, istituzionali, cui è attribuito il potere di stabilire, con efficacia *erga omnes*, quale è il significato normativo delle citate espressioni.

Questo medesimo giudizio è esteso all'inciso “anche nell'interesse delle future generazioni”, inserito nel testo del novellato art. 9 Cost.<sup>22</sup>. Pur se non si è mancato di osservare che è la prima volta che vengono modificati i principi fondamentali; e che la formalizzazione di questa regola impedirà eventuali regressioni<sup>23</sup>. Ma non pare essere stato colto – se ne riparlerà tra qualche istante<sup>24</sup> – il significato oggettivo, per così dire reale, del riferimento alle nuove generazioni. Ben prima della legge costituzionale n. 1/2022, si è affermato che “La qualità di una legge deve essere misurata anche nella sua capacità di tener conto degli effetti nel tempo delle sue previsioni, nella sostenibilità delle misure adottate, quando la regolazione proposta e adottata incide sui beni che hanno una dimensione *cross-generational*”<sup>25</sup>. Tuttavia – si era sostenuto –, “la istituzionalizzazione della giustizia intergenerazionale (...) pone questioni scivolose ed inafferrabili, più facili da intuire e da percepire nella loro ineludibilità, che non da sistemare in modo appagante e – meno che mai – definitivo”<sup>26</sup>. Mentre altri, nel porsi il quesito, aveva risposto con un secco no: “esistono vincoli costituzionali alla spesa pubblica imputabili all'esigenza di salvaguardare i diritti delle generazioni future? La mia risposta è no (...)”<sup>27</sup>.

Si tratta di rilievi, che forse non hanno individuato, preliminarmente, e, quindi, messo a fuoco i relativi presupposti. Da un lato, che chiunque – nel senso di *homo quidam* – è stato, prima di esistere, generazione futura. D'altro lato, che, in tale veste, ha beneficiato di un'eredità, accordatagli da chi è venuto prima di lui, condensata, innanzi tutto, nelle prestazioni e nei servizi, di cui ha goduto fin dalla nascita. E l'attribuzione del numero di codice fiscale – ove si consideri non la retorica del gesto, ma la sostanza – ha la valenza di un richiamo alla realtà: ora ricevi, un domani dovrai restituire, secondo il moto circolare della vita, che si conclude, invariabilmente, con la morte.

---

<sup>20</sup> T.E. FROSINI, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, paper 23 giugno 2021, in *federalismi.it*, pp. 4 ss. A puro titolo esemplificativo, come nel prosieguo.

<sup>21</sup> G. DI PLINIO, *L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente*, paper 1° luglio 2021, in *federalismi.it*, p. 2. Ed ancora, G. SEVERINI – P. CARPENTIERI, *Sull'inutile, anzi dannosa modifica dell'articolo 9 della Costituzione*, in *Giust.insieme*, 22 settembre 2021. Ne riconosce l'utilità, invece, R. FATTIBENE, *Una lettura ecocentrica del novellato articolo 9 della Costituzione*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, n. 3/2022.

<sup>22</sup> I. CIOLLI, *Diritti delle generazioni future, equità intergenerazionale e sostenibilità del debito. Riflessioni sul tema*, in *Dir. conti*, n. 1/2021, pp. 60 ss.

<sup>23</sup> D. PORENA, *“Anche nell'interesse delle generazioni future”. Il problema dei rapporti intergenerazionali all'indomani della revisione dell'art. 9 della Costituzione*, in *federalismi.it*, n. 15/2022, p. 124.

<sup>24</sup> *Sub 3*.

<sup>25</sup> A. D'ALOIA, voce *Generazioni future (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, Annali IX, Giuffrè, Milano, 2016, p. 388. V., inoltre, R. BIFULCO – A. D'ALOIA, *Le generazioni future come nuovo paradigma del diritto costituzionale*, in AA.VV., *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Jovene, Napoli, 2008, pp. IX ss.

<sup>26</sup> R. BIFULCO – A. D'ALOIA, *Le generazioni future come nuovo paradigma del diritto costituzionale*, cit., p. IX.

<sup>27</sup> M. LUCIANI, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in AA.VV., *Un diritto per il futuro*, cit., p. 423.

### 3. Residui dell'età dei lumi e lo schermo della funzione sociale

*Mors omnia solvit*, recita un brocardo dell'antica Roma. È vero e non è vero, al tempo stesso, ove si consideri il tema in discussione, che riguarda il rapporto tra vecchie e nuove generazioni; tra nati e nati<sup>28</sup>. È vero che, con la morte, tutto si conclude: per chi crede, la vita terrena; per chi non crede, la vita, cui segue il nulla. L'interrogativo rimane per chiunque, dal momento che – come ci ricorda l'evangelista – “Dio non l'ha veduto nessuno”<sup>29</sup>. Non è vero, ove si cambi prospettiva e si consideri la linea di sviluppo della condizione umana. Il *de cuius* ha lasciato il posto all'erede; il quale, però, nel momento in cui eredita, a tutto pensa, tranne che al fatto che la sua prossima meta sarà quella di *de cuius*. Certo, è un atteggiamento naturale, che si collega all'istinto di sopravvivenza e di conservazione della specie, destinato, tuttavia, a lasciare tracce indelebili nel modo di percepire e risolvere i problemi sia individuali, sia collettivi.

La legge – non c'è dubbio – tempera le vocazioni arbitrarie, non consentendo, ad esempio, che un figlio possa essere diseredato: più precisamente, l'art. 536, 1° co., del codice civile stabilisce che “Le persone a favore delle quali la legge riserva una quota di eredità o altri diritti nella successione sono: il coniuge, i figli, gli ascendenti”. È il precipitato di una sensibilità e di una cultura, che hanno metabolizzato – non certo da ora, come insegna l'insuperata giurisprudenza di Roma antica – il principio della responsabilità genitoriale<sup>30</sup>. Ed è conseguenza di quel che – a partire dal 1948, perché così non era nella vigenza dello Statuto albertino – la Costituzione prevede in tema di solidarietà, eguaglianza e famiglia (artt. 2, 3 e 31). Nella medesima temperie culturale si situa il terribile diritto di proprietà, il cui carattere, tendenzialmente assoluto, non pare scalfito dall'inciso finale dell'art. 832 del codice civile, secondo cui “Il proprietario ha diritto di godere e disporre delle cose in modo pieno ed esclusivo, entro i limiti e con l'osservanza degli obblighi stabiliti dall'ordinamento giuridico”. E se il successivo art. 833 prevede che “Il proprietario non può fare atti i quali non abbiano altro scopo che quello di nuocere o recare molestia ad altri”, ciò significa che la propensione è quella di compierli, in forza dell'innato convincimento per cui, di ciò che mi appartiene, posso fare quel che voglio: dal momento che l'espressione, che tutto oscura e riassume in sé, è “godere e disporre delle cose in modo pieno ed esclusivo”.

---

<sup>28</sup> V. *sub* 1 e, in particolare, Hans Jonas.

<sup>29</sup> GIOVANNI, 1, 18. A proposito di questo mistero, ha scritto pagine emozionanti A. GUERRIERO, *Quaesivi et non inveni*, Mondadori, Milano, 1974, il quale ricorda che “il dubbio è la condizione naturale dell'uomo, che non voglia rinunciare alla ragione” (ivi, p. 9). Esempio del dibattito, svoltosi in Assemblea costituente il 22 dicembre 1947, giorno in cui fu approvata la Costituzione: v. M. BERTOLISSI, *Il mito del buon governo*, cit., pp. 62 ss.

<sup>30</sup> Ovviamente, tutto qui procede per cenni. Per questo, mi limito a qualche essenziale richiamo, non specialistico: v. infatti, ad es., A. TRABUCCHI, *Istituzioni di diritto civile*, Cedam, Padova, 2012, pp. 432 ss., nonché G. ALPA, *Manuale di diritto privato*, Cedam, Padova, 2011, pp. 1159 ss. Tuttavia, è il caso di osservare che c'è una notevole distanza tra ciò che la dottrina elabora, ciò che la giurisprudenza afferma e quel che l'uomo qualunque percepisce. Costui – di massima, alla luce dell'esperienza – si sente *dominus*, abilitato dal diritto (che sente suo) a disporre in un modo qualunque: finanche – forse, soprattutto – arbitrario, come ben sa chi pratica l'avvocatura. Qualche ulteriore cenno, tra breve.

D'altra parte, i codici sono figli dell'età dei lumi; e l'età dei lumi ha innalzato all'onore degli altari la dea ragione. Per quanto ci si sforzi di attenuarne la portata, la fiducia in essa è rimasta intatta, come l'intendeva l'illuminismo: "Movimento intellettuale caratterizzato dalla fiducia nella capacità della ragione di diradare le nebbie dell'ignoto e del mistero ingombranti e oscuranti lo spirito umano, e di rendere migliori e felici gli uomini 'illuminandoli' e istruendoli"<sup>31</sup>. Da qui, la promessa di vita, libertà e felicità contenuta nella Dichiarazione d'indipendenza americana del 4 luglio 1776.

Certo, tutto pare superato dal fatto che la Costituzione e la legge hanno previsto limiti, relativi ad ogni diritto, anche se definito – letteralmente – inviolabile. Ciò riguarda sia la persona, considerata in sé e per sé, sia nelle relazioni che intrattiene con i suoi simili e con le istituzioni pubbliche. Operano il bilanciamento, la proporzionalità, la temporaneità e via dicendo, nella risoluzione dei contrasti tra ogni specie e genere di soggetti. Tuttavia, questi ed altri analoghi criteri di giudizio debbono essere inseriti in testi normativi: in leggi, alle quali è attribuito e riservato il monopolio della legalità. Ma la legalità può essere tramite di quelli che – secondo Giuseppe Maranini – si possono definire "interessi inconfessabili"<sup>32</sup>. Il che significa che non soltanto la legge, di per sé, non è idonea ad assicurare il perseguimento del bene comune; ma, anzi, può divenire il veicolo delle più mostruose distruzioni di persone e di cose: di cose, che rappresentano un valore essenziale per le comunità di ogni tempo e luogo.

È incontestabile che, ciò che si definisce bene comune, è illuministicamente attribuito, quale compito fondamentale, alla legge. Oggi, se ne percepiscono le incapacità regolatorie<sup>33</sup>, anche se della legge non si può fare a meno. Se ne deve disconoscere, però, la funzione, là dove si pretende di brandirla, sempre e comunque, magari avvalendosi di un collaudato, per molti aspetti insipiente, brocardo: *dura lex, sed lex*. Infatti, la legge non può fare a meno della giustizia, della quale deve essere tramite. Come saggiamente si rileva, *ius quia iustum*, non *iustum quia ius*. Contrariamente a quanto si pensa, l'idea di giustizia non è affatto ambigua ed evanescente. Lo è, nella prospettiva dell'azzeccagarbugli di turno, che gioca retoricamente con il sistema di norme, al punto di considerare e definire lo Stato fascista Stato di diritto<sup>34</sup>.

È accaduto nel secolo scorso, ripetutamente. Due conflitti mondiali, a ragione qualificati come inutili stragi. Dopo un prolungato tempo di pace, auspicato dagli autori dell'art. 11 Cost., si è riscoperta la guerra. In Europa, però, perché altrove le guerre non sono mai cessate e, con esse e senza di esse, si è continuato a distruggere il pianeta Terra. La Madre Terra, che si ribella restituendo all'uomo – *dominus* – le violenze subite<sup>35</sup>. A riprova del fatto che espressioni del genere "cause di pubblico interesse" (art. 834 del codice

---

<sup>31</sup> G. CAPONE BRAGA – G. PIAIA, voce *Illuminismo*, in *Enciclopedia filosofica*, cit., vol. VI, p. 5509.

<sup>32</sup> G. MARANINI, *Storia del potere in Italia 1848-1967*, Vallecchi, Firenze, 1967, p. 16.

<sup>33</sup> V., al riguardo, G. ZACCARIA, *Postdiritto. Nuove fonti, nuove categorie*, il Mulino, Bologna, 2022.

<sup>34</sup> M. BERTOLISSI – R. MENEGHELLI, *Lezioni di diritto pubblico generale*, Giappichelli, Torino, 1996, p. 326.

<sup>35</sup> Suggestisce di non farsi molte illusioni sull'avvenire la lettura di E.J. HOBBSAWM, *Il secolo breve 1914-1991*, Bur, Milano, 2012, nonché di N.V. RIASANOVSKY, *Storia della Russia dalle origini ai giorni nostri*, Bompiani, Milano, 2015.

civile) e “funzione sociale” (art. 42, 2° co., Cost.) non sono in grado di assicurare la salvaguardia dell’ambiente, messo nelle mani della rapacità umana.

Si possono attenuare le ricadute di questo insieme di disvalori prendendo le distanze dal positivismo giuridico, da un lato, e dando ingresso, d’altro lato, nella riflessione giuridica, a un sistema di valori, stando ai quali *l’uomo non è proprietario, ma amministratore soltanto*, sempre e comunque, di tutto ciò che si può riferire al divenire della vita, globalmente intesa. L’uomo ne è parte: una parte e neppure la più nobile, se non si dimenticano le crude e realistiche annotazioni di Fëdor Dostoevskij<sup>36</sup>.

#### 4. Una nozione pregiudiziale condizionante: quella di diritto

Come non si è mancato di notare, imperversa ancora il cosiddetto metodo giuridico, che fa dell’astrazione la sua stella polare. Siamo di fronte, infatti, alla “stragrande maggioranza dei giuristi, tutti (o quasi) portatori di un intatto verbo normativistico”, mentre il diritto dovrebbe rappresentare il “risultato di una *invenzione*”; essere “percepito cioè non come qualcosa che si *crea* da parte del potere politico ma come qualcosa che si deve cercare e trovare (secondo il significato dello *invenire* latino) nelle radici di una civiltà, nel profondo della sua storia, nella identità più gelosa di una coscienza collettiva”<sup>37</sup>. Così, si può recuperare la “dimensione sapienziale del diritto”<sup>38</sup>, che avrebbe evitato, ad esempio, di definire lo Stato fascista Stato di diritto<sup>39</sup>.

Ed, infatti, qualunque soluzione può essere argomentata se si lasciano in disparte i *fatti*<sup>40</sup> e si concede di dilagare al formalismo, che è “formula vuota e avulsa dalla realtà, mero sofisma o loicismo astratto e quindi perfettamente governabile a piacimento con semplice artificio logico”<sup>41</sup>, che può giustificare la più aberrante delle devastazioni ambientali. Mentre tutto questo è escluso quando si attribuisce rilevanza a un sistema di valori, il cui ancoraggio non sta in una norma positiva, ma nell’insieme dei fattori, che concorrono a salvaguardare i beni della vita. Ad essi ha fatto riferimento la Corte dei conti, quando ha

---

<sup>36</sup> F. DOSTOEVSKIJ, *I fratelli Karamazov*, vol. I, Rizzoli, Milano, 2010, p. 362. Da mandare a memoria questo atto estremo di verità ed umiltà: “È vero – gli [a Zosima] risposi – tutto è bello e buono, perché tutto è verità. Guarda il cavallo, questo nobile animale che vive accanto all’uomo, o il bove, triste e austero, che gli dà il nutrimento e lavora per lui, guarda i loro musi: quanta mansuetudine, quanto attaccamento all’uomo, che spesso li picchia senza pietà, quanta bontà e quanta fiducia, e quanta bellezza nei loro musi! E poi, è commovente pensare che loro non hanno nessun peccato, perché tutto al mondo è perfetto, tutto è innocente, meno l’uomo, e Cristo è con loro prima che con noi”.

<sup>37</sup> P. GROSSI, *L’invenzione del diritto*, Laterza, Roma-Bari, 2017, p. X, il quale prosegue così: “e ne debbono essere *inventori*, fuori della vulgata corrente, in primo luogo i legislatori, ma, poi, anche i giuristi teorici e pratici nella loro complessa funzione. Di questa *invenzione*, che è un carattere particolarmente evidente nel diritto di questo nostro tempo di transizione e di mutazioni, le Costituzioni del secondo momento costituzionalistico – quello posweimariano, per intenderci – sono, a mio avviso, la testimonianza più espressiva”.

<sup>38</sup> P. GROSSI, *Mitologie giuridiche della modernità*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 5.

<sup>39</sup> È bene insistere su questi dati, che rivelano i pericoli connessi ad una manipolazione della realtà, attraverso artifici verbali. V., per l’appunto, C. COSTAMAGNA, *Diritto pubblico fascista*, Utet, Torino, 1934, pp. 36 ss.

<sup>40</sup> Ne ho dimostrato la fallacia in *Il mito del buon governo*, cit., *passim*.

<sup>41</sup> E. SIMONETTO, *Crisi del diritto e interpretazione*, in AA.VV., *Sulla crisi del diritto*, Cedam, Padova, 1972, p. 141. Concorda G.B. FERRI, *Il potere e la parola e altri scritti di diritto civile*, Cedam, Padova, 2008, *passim*.

riconosciuto l'esistenza del danno non rigorosamente patrimoniale, quale è il danno ambientale<sup>42</sup>; e allorché le Sezioni Unite della Corte di cassazione hanno ritenuto risarcibile il danno per la lesione di interessi legittimi<sup>43</sup>: in entrambe le circostanze, per elementari ragioni di giustizia e a diritto positivo invariato.

La giustizia<sup>44</sup> diviene protagonista, se l'ottica si sposta dalla forma alla sostanza; dal potere che formula atti alla persona. Protagonista, perché ha di mira, appunto, la persona e la sua "dignità", come sottolineano, ad esempio, gli artt. 3; 32, 2° co., e 36, 1° co., Cost. La dignità, poi, è pervasiva e qualificante, perché è la "considerazione in cui l'uomo tiene sé stesso e che si traduce in un comportamento responsabile, misurato, equilibrato"<sup>45</sup>. Responsabilità, misura ed equilibrio danno voce, in primo luogo, ad un atteggiamento, che è espressione dell'essere, non dell'avere<sup>46</sup>. Rendono evidente, in secondo luogo, che esiste una chiara predisposizione a tener conto delle aspettative altrui. In breve, concretizzano un sistema di relazioni, ciascuna delle quali possiede – sempre – il carattere, implicito ma evidente, della reciprocità. Non escludono, ma includono, favorendo, appunto, il rispetto reciproco.

Nulla dice, a questo proposito, una concezione del diritto da intendersi come sistema di norme. Dice molto, invece, una concezione aperta alla società e a quanti fanno parte di essa: qui, il popolo non è un elemento costitutivo di un ente pubblico territoriale, sebbene un insieme di persone<sup>47</sup>. Sotto questo profilo, benché a tutti nota, è rimasta inascoltata la voce di un illustre giurista<sup>48</sup>, il quale aveva saggiamente avvertito "che il compito, proprio di tutte le leggi", è "di raccogliere e dichiarare il diritto quale si è venuto lentamente e spontaneamente elaborando"<sup>49</sup>. Ed aveva aggiunto – di lì a poco – che "Ogni scienza trova nella sua stessa natura e nei procedimenti che le son propri, qualche causa particolare e specifica di errori.

---

<sup>42</sup> V., ora, M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattativo, comune*, Giappichelli, Torino, 2007, pp. 103 ss.

<sup>43</sup> Cass. civ., SS.UU., sent. n. 500/1999.

<sup>44</sup> Non sono, di certo, superate le pagine scritte da S. SATTA, voce *Giurisdizione (nozioni generali)*, in *Enc. dir.*, vol. XIX, Giuffrè, Milano, 1970, pp. 218 ss.

<sup>45</sup> *Il piccolo Rizzoli Larousse*, cit., *ad vocem*.

<sup>46</sup> V. *sub* 1.

<sup>47</sup> Secondo l'insegnamento di P. GROSSI, *L'invenzione del diritto*, cit., p. 53, che si esprime, in controtendenza, così: "Il 'popolo' è individuato nella sua storica concretezza, ed è colto, più che nella sua improbabile *Happiness*, nella sua esistenza quotidiana, laddove distesamente si parla della dimensione fattuale di questa esistenza: la religione, il lavoro, la salute, la scuola, la cultura, l'ambiente, l'economia, situazioni tutte dove protagonista non è una entità astratta (magari in dialogo con una astratta entità divina), ma lo sono genitori e figli, maestri e studenti, proprietari e nullatenenti, imprenditori e lavoratori, sani e malati".

<sup>48</sup> Si tratta di Santi Romano, la cui impronta istituzionalistica – bisogna riconoscerlo – è stata offuscata e ridimensionata dalle trattazioni sistematiche del diritto costituzionale e del diritto amministrativo; soprattutto, dalla disamina astratta, concepita in termini di teoria generale, dedicata all'ordinamento giuridico. V., in proposito, P. GROSSI, *Santi Romano: un messaggio da ripensare nella odierna crisi delle fonti*, ora in *Nobiltà del diritto. Profili di giuristi*, vol. I, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 669 ss.

<sup>49</sup> S. ROMANO, *Le prime carte costituzionali*, discorso inaugurale dell'a.a. 1906-1907 nella Regia Università di Modena, ora in *Lo Stato moderno e la sua crisi. Saggi di diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1969, p. 163.

Ma forse nessuna sfera della conoscenza umana somma in sé così copiose e perenni fonti di illusioni, come quella che ha per oggetto lo studio delle istituzioni politiche<sup>50</sup>.

Sullo sfondo – quale elemento genetico di un simile modo di intendere e ragionare –, *antichi insegnamenti*, che hanno consentito di rilevare, senza alcuna prosopopea<sup>51</sup>, che “Tutti sanno” – si badi: tutti sanno! – “con Orazio che le leggi senza i costumi non bastano, e da altra parte che i costumi dipendono e sono determinati e fondati principalmente e garantiti dalle opinioni”<sup>52</sup>. *Costumi e opinioni* – vale anche l’inverso: opinioni e costumi, poiché esiste, tra le une e gli altri, un reciproco, indissolubile condizionamento – rappresentano il risultato di un insieme di fattori, tra loro non separabili se non sul piano delle distinzioni di natura logico-astratta. Per questo, mi è sempre parso davvero magistrale un frammento, secondo cui “dopo tanto sforzo dialettico dei civilisti, bisognava riprendere il contatto colla realtà vivente. Io, e i miei colleghi e discepoli, abbiamo considerato il diritto commerciale come una scienza di osservazione; vivendo nei porti fra i capitani, nelle aziende di assicurazione fra gli assicuratori; nelle società fra amministratori e azionisti, raccogliendo tutti i frammenti che l’attività umana ci offriva, reputando che nulla sia estraneo al diritto, perché è composto di tutti gli elementi della vita. Abbiamo cercato la conoscenza dei fatti fuori della logica, per poter poi costruire saldamente a rigore di logica”<sup>53</sup>.

---

<sup>50</sup> S. ROMANO, *Lo Stato moderno e la sua crisi*, discorso inaugurale dell’a.a. 1909-1910 nella Regia Università di Pisa, ora in *Lo Stato moderno e la sua crisi*, cit., p. 5.

<sup>51</sup> È di chi discetta sul metodo senza aver mai messo piede in un tribunale.

<sup>52</sup> G. LEOPARDI, *Discorso sopra lo stato presente dei costumi degli Italiani*, ora in *Poesie e prose. II. Prose*, a cura di R. Damiani, Mondadori, Milano, 1988, pp. 447-448. Quanto a Orazio ed alla sua splendida definizione di diritto – è la mia opinione –, v. *Satire*, libro I, satira I, ove si legge che *est modus in rebus, sunt certi denique fines, quos ultra citraque nequit consistere rectum*. Quel che conta, soprattutto, è l’esordio.

<sup>53</sup> C. VIVANTE, *La riforma del codice di commercio*, in *Nuova Antologia*, 1923, pp. 161-162. Chi ha letto e meditato questo passo non può che provare un profondo senso di delusione quando legge le solite, rituali pagine – sono le prime – dei manuali, nelle quali l’autore si sforza di chiarire allo studente che cosa si intende per diritto. È un discorrere banale, descrittivo, impregnato di teorie mal governate, delle quali non rivela – forse perché non li conosce – i relativi presupposti. Alla fine, qualcuno memorizza e ripete: è un dire e un ridire da pappagalli. Lo riconosce, *apertis verbis*, S. SATTA, *Diritto processuale civile*, Cedam, Padova, 1967, p. VIII, la cui annotazione – al tempo del copia-incolla e dell’ultima citazione aggiornata, che non può mancare, perché non conta il pensiero, ma la statistica – è opportuno non passare sotto silenzio, essendo utile a quanti non sanno distinguere un Maestro da un ripetitore: “Questo libro, che, come tutta l’opera svolta dall’autore, non ha alcuna pretesa, è il frutto di quel tempo eroico [di contese, soprattutto, con Francesco Carnelutti], e ne reca in ogni parola la traccia. Credo che sarebbe facilissimo, se ne valesse la pena, scoprire le derivazioni da questo e da quello, l’assoluta mancanza di originalità sotto le apparenze della più assoluta originalità. Ma non ne vale la pena. Ogni autentico libro è figlio del tempo che lo ha creato, che ha spinto a fare un falò di tutti i dogmi, i concetti, i falsi problemi, i sistemi nei quali intere generazioni si erano trastullate, sostituendoli con una diretta osservazione della realtà [è un impegno a misurarsi con l’esperienza], col solo rammarico che per far questo bisogna che si scriva un libro, un altro libro. Se penso a tutti i trucioli di cui mi hanno imbottito il cranio da ragazzo, col diritto soggettivo, col negozio giuridico, col rapporto giuridico, col diritto astratto o concreto di agire, con l’autonomia dell’azione, con la teoria del giudicato, etc. etc.; se penso che mentre studiavo e mi insegnavano queste cose assicurandomi che erano la realtà, c’era gente che si predispondeva ad andare sulla luna; mi vien quasi fatto di dire, sebbene sia grave, che non si paga mai un prezzo abbastanza alto per la propria liberazione. – In questa nuova edizione ho cercato di riassumere tutte le esperienze del tempo eroico, e per questo, come dicevo, ho praticamente riscritto, con febbrile lavoro, tutto il libro”.

Chi dubita, forse, può essere persuaso, quantomeno della problematicità del fenomeno giuridico, da AA.VV., *La crisi del diritto*, ristampa anastatica dell’edizione 1953, a cura di M. Miele, Cedam, Padova, 2022, che raccoglie contributi di

Che “nulla sia estraneo al diritto, perché è composto di tutti gli elementi della vita”, sono sincero se ammetto di non averlo mai sentito dire da nessuno. Ricontrato nei fatti sì, i quali – nell’inconscio – mi sono stati rappresentati come un coacervo di eventi, richiamati caoticamente *ad usum delphini*: vale a dire, per suffragare una decisione già presa. Ma l’inganno è svelato proprio da quanti pongono al centro della loro attenzione e di una scrupolosa indagine il dissidio persona-potere, considerandone ogni più minuto risvolto: in particolare, il “dissidio tra la giustizia del giudice e la giustizia del legislatore”<sup>54</sup>. Si è osservato, in proposito<sup>55</sup>, “che, pur quando il giudice è obbligato a decidere secondo la legge, se la soluzione data da questa al caso non gli sembra giusta, egli molte volte, per non dire il più delle volte, resiste alla legge, più o meno apertamente, cercando di adattarla in modo che gli permetta di decidere secondo giustizia”. E si è aggiunto – si tratta di un rilievo pesante, in termini di implicazioni di ordine fattuale e di carattere strettamente giuridico – che “Un giurista che non tenga conto di ciò, chiude gli occhi alla realtà del diritto; ma se li tiene aperti non può non constatare che ciò che è di là dalla legge reagisce su questa anche fuori dai casi in cui il giudice può giudicare secondo equità onde si deve veramente ammettere che la legge è immersa in una atmosfera, dalla quale trae, come dall’aria il nostro organismo, l’alimento necessario alla vita”<sup>56</sup>.

Dunque, la “realtà del diritto” è composita e misteriosa. E “il diritto, quello genuino, nasce inarrestabilmente dalla storia, dall’economia, dalla realtà sociale effettivamente sentita dalla gente e non ha consistenza durevole se formulato, sia pure con piglio autorevole e con voce grossa, da comandi normativi (men che mai da raffinate teorie) che si distaccino troppo da cose, persone, vicende concrete, sino ad oltrepassare quello che può dirsi il ‘punto di non ritorno’. Il punto oltre il quale più o meno lentamente, ma inevitabilmente, il diritto ‘debole’ si disgrega”<sup>57</sup>. E, se è così<sup>58</sup>, allora sono destinate ad

---

Giorgio Ballardore Pallieri, Piero Calamandrei, Giuseppe Capograssi, Francesco Carnelutti, Giacomo Delitala, Arturo Carlo Jemolo, Adolfo Ravà e Georges Ripert.

<sup>54</sup> F. CARNELUTTI, *Bilancio del positivismo giuridico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, p. 296.

<sup>55</sup> Quel che segue trova conferma nella mia più che quarantennale attività di avvocato.

<sup>56</sup> F. CARNELUTTI, *Bilancio del positivismo giuridico*, cit., p. 296. V., altresì, P. CAPPELLINI, “*Qualcosa oltre le leggi*”. *Plaidajer per (l’ultimo?) Carnelutti*, in AA.VV., *Ordo iuris. Storia e forme dell’esperienza giuridica*, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 261 ss., e già T. CARNACINI, *Salvatore Satta*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1976, pp. 1552 ss.

<sup>57</sup> A. GUARINO, *La coda dell’occhio*, novembre 2005, p. 8.

<sup>58</sup> Come lo spiega, motiva e giustifica soltanto l’esperienza: ancora una volta, i fatti, non le più inverosimili deduzioni da premesse destituite di ogni fondamento. Oppure da premesse occultate ed ipocrite: v., infatti, Antonio De Viti De Marco – che non mi stancherò mai di citare, riprendendo il suo pensiero da S. CASSESE, *Lo Stato introvabile. Modernità e arretratezza delle istituzioni italiane*, Donzelli, Roma, 1998, pp. 55-56 – secondo il quale “i nostri costituzionalisti, invece di studiare la storia del paese in cui il popolo ha sostenuto lotte secolari per conquistarsi [le] libertà, hanno preferito dedurle dalle elencazioni filosofiche dei professori tedeschi di diritto pubblico, che erano pagati per legittimare sotto formule liberali il regime assolutistico”. Nessuna meraviglia se il presidente del Tribunale della Razza è divenuto il secondo Presidente della Corte costituzionale, ossequiato e riverito dalla Repubblica: v. M. BONI, “*In questi tempi di fervore e di gloria*”. *Vita di Gaetano Azzeriti, magistrato senza toga, capo del Tribunale della Razza, presidente della Corte costituzionale*, Bollati Boringhieri, Torino, 2022. Nessuna meraviglia se molti esemplari epigoni della Repubblica erano dei riciclati: v. M. SERRI, *I redenti. Gli intellettuali che vissero due volte. 1938-1948*, Corbaccio, Milano, 2005. A costoro sta bene – anzi, benissimo – il cosiddetto metodo giuridico, il migliore degli anestetici.

assumere rilievo decisivo le premesse del discorso giuridico, nel senso chiarito da Tullio Ascarelli, secondo il quale<sup>59</sup> “raramente le divergenze d’interpretazione dipendono da errori logici nel desumere, da premesse ferme e sicure, date conseguenze interpretative; poiché le divergenze derivano piuttosto dal diverso modo di avvicinarsi alle premesse, di porre le premesse”<sup>60</sup>.

Tutto ciò incide sull’approccio al diritto – meglio ancora, all’esperienza giuridica<sup>61</sup> –, che deve porsi “il problema integrale della giustizia”<sup>62</sup>, la quale non può coincidere con la pura e semplice imperatività di un comando normativo: come ritengono “gli adoratori dei testi, coloro che, in nome di un cosiddetto positivismo, vogliono conoscere solo la forma esteriore, che identificano l’apparenza con la sostanza, che concepiscono il Diritto solo come una regola con l’impronta della coercizione, del ‘potere stabilito’, quali che siano state o siano le basi di questa stabilità. Si tratta di interpreti con i paraocchi, il cui campo visuale non oltrepassa mai i limiti arbitrari stabiliti dall’onnipotenza del legislatore di fatto”<sup>63</sup>. Si tratta, allora, “di mettere radicalmente in contestazione un metodo di studio tipicamente scolastico, dogmatico e formalistico” e di concepire “la scienza giuridica come scienza sociologico-valutativa, e non formale, scienza di problemi pratici e non di astratte sistemazioni concettuali, scienza di risultati concreti e non di aprioristiche deduzioni, scienza – infine – di scelte creative e quindi responsabili, e non di automatiche conclusioni”<sup>64</sup>. In breve, non è affatto vero che il legislatore *ubi voluit dixit, ubi noluit non dixit*: sia per i limiti intrinseci del linguaggio, sia per le perversioni del legislatore, sia per i caratteri complessi e di difficile decodificazione della realtà. Sia – infine – perché le attese del potere ben possono non coincidere con gli auspici delle persone, che la nostra Costituzione considera sempre ed unicamente fine, mai e poi mai mezzo<sup>65</sup>.

## 5. L’alternativa è un *aut* (potere) *aut* (persona)

Se il campo d’azione di ciò che è destinato a divenire diritto e, quindi, il diritto, si può considerare e definire un’area priva di confini<sup>66</sup>, all’interno della quale operano, in funzione creativa, opinioni e

<sup>59</sup> Qui riprendo la significativa sintesi di M. CAPPELLETTI, *Processo e ideologie*, il Mulino, Bologna, 1969, pp. 499 ss.

<sup>60</sup> Ivi, p. 504, il quale rileva, altresì, con le parole di Ascarelli, che “la ‘retorica’ dell’argomentare mira a nascondere le premesse assunte per presentare allora direttamente le conseguenze come inevitabilmente imposte dalla logica”. Ben pochi ne sono consapevoli.

<sup>61</sup> Sapienti le parole di F. CALASSO, voce *Equità (storia)*, in *Enc. dir.*, vol. XV, Giuffrè, Milano, 1966, pp. 65 ss., il quale denuncia il “grande evento della codificazione, che era destinato ad aggravare, o, per essere più esatti, a porre in termini nuovi, l’immanente disagio della giurisprudenza di fronte al problema dell’applicazione della norma astratta al caso concreto” (ivi, p. 68).

<sup>62</sup> Ivi, p. 69.

<sup>63</sup> S. TRENTEIN, *La crisi del diritto e dello Stato*, prima edizione italiana a cura di G. Gangemi, Gangemi Editore, Roma, 2006, p. 59.

<sup>64</sup> M. CAPPELLETTI, *Processo e ideologie*, cit., p. VII (il corsivo è nel testo).

<sup>65</sup> A parole, nessuno contesta una simile puntualizzazione. In concreto, fioccano i distinguo, come è accaduto al tempo di Covid-19: v. M. BERTOLISSI, *Il mito del buon governo*, cit., *passim*.

<sup>66</sup> Vale, in proposito, il rilievo di Cesare Vivante.

costumi<sup>67</sup>, allora possono offrire il conforto di una bussola due formidabili sintesi: il diritto è *ars boni et aequi*<sup>68</sup> o – se si preferisce – è *hominis ad hominem proportio*<sup>69</sup>. Con questo – ove si consideri il diritto costituzionale –, rimane fermo che “La Costituzione vivente (...) non va contrapposta alla Costituzione scritta, ma deve rappresentare lo sviluppo di quei disposti e di quei principi, non già di valori arbitrariamente escogitati ed imposti da quanti sono chiamati ad applicare la Costituzione stessa”<sup>70</sup>.

Disposti e principi non mancano affatto nella nostra Legge fondamentale, la quale fa della persona e della sua dignità il fulcro non solo della forma di Stato, ma anche della forma di governo, incardinata sul ruolo centrale, protagonista del Parlamento<sup>71</sup>. Non ha mancato di rilevarlo Lorenza Carlassare, la quale ha qualificato lo studio della Costituzione come “scienza del popolo libero”<sup>72</sup>, al quale compete una “Partecipazione non solo attraverso i riti formalizzati del voto elettorale o referendario, quindi episodica e distanziata nel tempo, ma sostanziale, continua, attraverso l’attenzione, la valutazione, la critica e le conseguenti manifestazioni di consenso e di dissenso nei confronti dell’attività degli organi politici costituzionali”<sup>73</sup>. Ciò significa una cosa soltanto: che la produzione delle regole giuridiche, lungi dal ridursi ed esaurirsi in un percorso discendente dall’alto al basso, deve tradursi in un moto circolare, che prende avvio da quel che la Costituzione stabilisce, a seconda dei casi, per *tutti* o per i soli *cittadini*. In questo modo, oltretutto, si dà concreta attuazione ad un auspicio del Costituente, il quale concluse – nel corso di una esemplare seduta – che era rimasto, a quel punto, un compito da svolgere: “quello di tradurre in leggi chiare, stabili e oneste il loro [di quanti avevano sacrificato la vita per le libertà] sogno: di una società più giusta e più umana, di una solidarietà di tutti gli uomini, alleati a debellare il dolore”<sup>74</sup>.

Dunque, ci si trova di fronte ad una *alternativa*, la quale, per essere realistica, deve tenere conto di un dato incontestabile: il ritmo della vita si attesta su una limpida sequenza, che va dal *de cuius* all’erede, il quale si appresta a divenire *de cuius*. Ciascuno è – come si è accennato, ancorché simili pensieri tendano ad essere scansati<sup>75</sup> – titolare, sia pure in tempi diversi, di entrambe le situazioni giuridiche soggettive: la prima

---

<sup>67</sup> Come ha notato Giacomo Leopardi, in compagnia di Orazio.

<sup>68</sup> Così la pensava Celso.

<sup>69</sup> È l’idea di Dante.

<sup>70</sup> L. PALADIN, *Intervento (scritto)*, in AA.VV., *Referendum e legalità. “Tornare alla Costituzione”*, Giappichelli, Torino, 2000, p. 20. V., se vuoi, M. BERTOLISSI, *Libro Paladin costituzionalista della Res publica*, Mucchi Editore, Modena, 2022, spec. pp. 122 ss.

<sup>71</sup> Se non è così – non è così – è una grave colpa dei supremi organi dello Stato: in primo luogo, del Parlamento stesso, che ha abdicato alle sue prerogative e tutto tollera, a causa della pochezza degli eletti. Per questo, può accadere che il palcoscenico del Festival di San Remo divenga luogo di esternazioni – non certo di confronto di idee – politiche: v., ad es., *la Repubblica*, *La Stampa* e *Corriere della Sera*, 12 febbraio 2023.

<sup>72</sup> L. CARLASSARE, *Nel segno della Costituzione. La nostra carta per il futuro*, Feltrinelli, Milano, 2012, p. 11, sulle orme di Giuseppe Compagnoni. V., con l’occasione, M. BERTOLISSI, *Costituzione, persona, dignità: tre parole-chiave del lessico giuridico di Lorenza Carlassare*, in corso di pubblicazione in *Lo Stato*, n. 1/2023.

<sup>73</sup> L. CARLASSARE, *Conversazioni sulla Costituzione*, Cedam, Padova, 2011, p. 1.

<sup>74</sup> On. Piero Calamandrei, *Assemblea costituente*, 4 marzo 1947.

<sup>75</sup> M. BERTOLISSI, *Il mito del buon governo*, cit., pp. 140 ss.

favorevole, la seconda – è da credere – sfavorevole. Entrambe, però, vanno pensate unitariamente, in senso relativo, allo scopo di evitare di cadere in un grossolano errore, dovuto ad una educazione – illuministica – perversa<sup>76</sup>: che consiste nel ritenere sé stessi inizio e conclusione di una vicenda singolare, esclusivamente personale, che nega la più evidente delle verità: tutto è plurale, connesso, interdipendente, ancorché le leggi tendano a dare l'idea errata, che si fa convinzione, che ciascuno sia una monade vagante nel nulla.

La tutela dell'ambiente – inteso nella sua più vasta accezione – diviene possibile se si dà il significato che merita all'avverbio *anche*, introdotto con la legge costituzionale n. 1/2022 nel testo originario dell'art. 9, riferito all'“interesse delle future generazioni”. A parer mio, sarebbe stato preferibile l'avverbio *soprattutto*, se si tiene conto del fatto che, nel secondo dopoguerra, l'inquinamento poteva considerarsi una assoluta eccezione, mentre ora è la regola. Ed è divenuto regola perché non ci si è posti, con la dovuta chiarezza, l'*alternativa essere-avere*, con quel che segue<sup>77</sup>.

a) Quanto all'*avere*, è più che sufficiente ricordare, ad esempio, che “In Stalin era feroce l'impegno per lo sviluppo, nullo l'interesse per quello che oggi prende il nome di impatto ambientale. Mezzo secolo dopo non è stato diverso, con il capitalismo lanciato senza freni e senza scrupoli sulle rotte della sua rivoluzione globale”<sup>78</sup>. A ben vedere, la relativa logica ha radici profonde, generate da un capitalismo estremo, la cui “massima è, come è stato osservato non senza umorismo, *guadagnar sull'affare, prima ancor di sapere se l'affare è davvero suscettibile di produrre un qualsiasi guadagno*”<sup>79</sup>. Dato un simile contesto, l'economia è destinata a prendere il sopravvento sulla politica – tant'è vero che l'economia politica sembra essere scomparsa o quasi come materia di insegnamento universitario – e, successivamente, ad essere emarginata dalla finanza. Premi Nobel hanno assicurato che un'espansione illimitata del credito non avrebbe creato bolle, ma quella immobiliare del 2007-2008 è esplosa senza insegnare nulla o quasi<sup>80</sup>.

Una spiegazione di larga massima c'è ed ha a che fare con la psiche. Infatti, “Quando un elemento, in questo caso il denaro, fissa e condiziona lo stesso procedere della mente e degli affetti, diventa una monomania, una malattia grave che nessuno cura, anche perché non è inserita nei manuali delle terapie

---

<sup>76</sup> V. *sub* 1, in particolare.

<sup>77</sup> V., ancora, *sub* 1.

<sup>78</sup> G. TREMONTI, *Globalizzazione. Le piaghe e la cura possibile*, Solferino, Milano, 2022, p. 19.

<sup>79</sup> S. TRENTIN, *Liberare e Federare*, ora in *Federalismo e libertà. Scritti teorici 1935-1943*, a cura di N. Bobbio, Marsilio, Venezia, 1987, p. 264 (il corsivo è nel testo).

<sup>80</sup> Ormai, la bibliografia è sterminata. V., comunque, H. KÜNG, *Onestà. Perché l'economia ha bisogno di un'etica*, Rizzoli, Milano, 2011; J.E. STIGLITZ, *Bancarotta. L'economia globale in caduta libera*, Einaudi, Torino, 2010; ID., *La grande frattura. La disuguaglianza e i modi per sconfiggerla*, Einaudi, Torino, 2016. V., inoltre, G. ROSSI, *Capitalismo opaco*, a cura di F. Rampini, Laterza, Roma-Bari, 2005; A. RONCAGLIA, *Il mito della mano invisibile*, Laterza, Roma-Bari, 2005; ID., *Economisti che sbagliano. Le radici culturali della crisi*, Laterza, Roma-Bari, 2010. Di sicuro interesse C. PINZANI, *Storia della crisi finanziaria*, Castelvecchi, Roma, 2019. Da non dimenticare T. PIKETTY, *Capitale e ideologia*, La nave di Teseo, Milano, 2020; ID., *Una breve storia dell'uguaglianza*, La nave di Teseo, Milano, 2021.

della mente. Il denaro diventa l'unico riferimento della propria esistenza e tutto il resto dovrà confrontarsi ed essere compatibile con i suoi principi. – Per il ricco esiste solo l'alleato, che dà sicurezza. Non va mai praticata la solidarietà, che mette a contatto con persone pericolose, con probabili approfittatori. Non è possibile nemmeno amare, perché rimane il dubbio che il legame sia solo strumentale. – Allo stesso modo il povero non si espone all'amore perché sa di non poter essere amato. Nei suoi timori, chi lo avvicina è solo un malato o una persona ancora più povera. – In questi casi il denaro finisce per essere l'idea dominante, in grado di modificare e condizionare persino la meccanica mentale che produce solo pensieri in valuta pregiata, riduce tutto il mondo a carta moneta, e l'uomo a denaro. Ogni altra caratteristica scompare o viene coperta e si entra decisamente nella fase della malattia”<sup>81</sup>.

Quel che segue si può dire – a prescindere da ogni e qualunque ideologia – semplicemente scontato. Non può che tradursi in una continua, ininterrotta sequenza di atti di appropriazione, per i quali non ha alcun significato un'espressione basilare della Costituzione: “quantità e qualità” del lavoro svolto, quale criterio di determinazione della retribuzione, che – come si è accennato – deve essere “in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa” (art. 36, 1° co., Cost.). Oggi, regna la confusione più assoluta, all'interno della quale ha perso il diritto di cittadinanza lo Statuto dei diritti dei lavoratori. Del resto, si è andata decomponendo la nozione stessa di lavoratore. Predominano i servizi e mancano criteri idonei per discriminare e distinguere imprenditore e lavoratore autonomo, lavoratore autonomo e lavoratore dipendente. Tuttavia, in disparte da ciò, non v'è dubbio che sta dilagando la proletarizzazione, mentre all'orizzonte è già comparso un confronto-scontro tra vecchie e nuove generazioni. Da disinnescare attraverso la riflessione critica delle prime, le quali debbono essere consapevoli del fatto che la Terra va consegnata a chi verrà almeno in condizioni decenti: in nome di un sistema di valori, in larga misura misconosciuti, in nome di una inaccettabile traduzione del motto *unusquisque faber fortunae suae*.

b) Non rimane – Costituzione alla mano, anche alla luce del suo testo originario – che l'essere: accogliere ed inverare il principio personalistico, cui tutto deve essere subordinato, ivi comprese l'economia e la finanza. In nome della solidarietà, da taluni intesa come fratellanza<sup>82</sup>. Le encicliche papali non rappresentano, sotto questo aspetto, variabili indipendenti, in quanto incidono, in diversa misura, senza distinzioni di sorta tra laici e credenti, sulle opinioni e sui costumi di quanti fanno parte della Repubblica. E, là dove si considerino l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi – per dirla con l'art. 9 Cost. –, non

---

<sup>81</sup> V. ANDREOLI, *Il denaro in testa*, Rizzoli, Milano, 2011, p. 51.

<sup>82</sup> FRANCESCO, *Fratelli tutti. Enciclica sulla fraternità e l'amicizia sociale*, San Paolo, Cinisello Balsamo, 2020. V., quindi, M. BORGETTO, *Il principio costituzionale di fraternità nel diritto francese*, a cura di I. Massa Pinto e F. Pizzolato, Mucchi Editore, Modena, 2022.

v'è dubbio che la *Laudato si'* è una enciclica-pilota, densa di significati, di certo non offuscati dalla scontata presunzione umana. Per rendersene conto<sup>83</sup>, è sufficiente riprenderne qualche frammento.

Secondo questa umanissima dottrina, che fa dell'Uomo e della Natura il nucleo essenziale del Creato, ciascuno – in primo luogo, il legislatore – ha di fronte a sé “l'immensa dignità di ogni persona umana, che ‘non è soltanto qualche cosa, ma qualcuno’”<sup>84</sup>. Ma questo qualcuno – ognuno di noi – non deve rifiutare di riconoscersi come creatura limitata<sup>85</sup>. Infatti – non è affatto inverosimile l'appunto critico –, “Noi non siamo Dio. La terra ci precede e ci è stata data”<sup>86</sup>. Pertanto, c'è “responsabilità di fronte a una terra che è di Dio”, e ciò “implica che l'essere umano, dotato di intelligenza, rispetti le leggi della natura e i delicati equilibri tra gli esseri di questo mondo”<sup>87</sup>. Esseri di questo mondo, i quali “hanno un valore proprio di fronte a Dio e ‘con la loro semplice esistenza lo benedicono e gli rendono grazie’”<sup>88</sup>.

Quanto ai propri simili, l'impegno è “di coltivare e mantenere una relazione corretta con il prossimo, verso il quale” chiunque “ha il dovere della cura e della custodia”; per ragioni di giustizia, perché, “quando la giustizia non abita più sulla terra (...) tutta la vita è in pericolo”<sup>89</sup>. Tuttavia – anche se le vicende umane testimoniano di quanto faticoso è il cammino della giustizia –, “l'ingiustizia non è invincibile”<sup>90</sup>, anche se deve essere distrutto il “mito moderno del progresso materiale illimitato. Un mondo fragile, con un essere umano al quale Dio ne affida la cura, interpella la nostra intelligenza per riconoscere come dovremmo orientare, coltivare e limitare il nostro potere”<sup>91</sup>. A proposito del quale e delle sue inevitabili aberrazioni<sup>92</sup>, “ogni creatura ha una funzione e nessuna è superflua (...). Suolo, acqua, montagne, tutto è carezza di Dio (...). Chi è cresciuto tra i monti, o chi da bambino sedeva accanto al ruscello per bere, o chi giocava in una piazza del suo quartiere, quando ritorna in quei luoghi si sente chiamato a recuperare la propria identità”<sup>93</sup>. Ma sarà costretto a constatare che tutto è stato messo a soqquadro dall'inquinamento più selvaggio, risolto di una diseducazione permanente, che ha oltraggiato anche il più tiepido civismo.

---

<sup>83</sup> Secondo tradizione, molti ne parlano senza averla letta. Quanto a chi scrive e al suo metodo di lavoro, v. M. BERTOLISSI, *Il diritto pubblico nella “Centesimus Annus”*, in *Diritto e Società*, n. 3/1992, pp. 385 ss.; ID., *La Laudato si' come fatto normativo*, in AA.VV., *Riforme. Opinioni a confronto*, Giornata di studi in ricordo di Livio Paladin, a cura di M. Bertolissi, Jovene, Napoli, 2015, pp. 49 ss.

<sup>84</sup> FRANCESCO, *Laudato si'. Enciclica sulla cura della casa comune*, San Paolo, Cinisello Balsamo, 2015, n. 65.

<sup>85</sup> Ivi, n. 66.

<sup>86</sup> Ivi, n. 67.

<sup>87</sup> Ivi, n. 68.

<sup>88</sup> Ivi, n. 69.

<sup>89</sup> Ivi, n. 70.

<sup>90</sup> Ivi, n. 74.

<sup>91</sup> Ivi, n. 78.

<sup>92</sup> Lo sono, soprattutto, le guerre.

<sup>93</sup> FRANCESCO, *Laudato si'*, cit., n. 84.



Perché si è dimenticata una regola di vita essenziale: “l’essere umano impara a riconoscere sé stesso in relazione alle altre creature”<sup>94</sup>, “attraverso ogni cosa”<sup>95</sup>.

Sintesi di ogni insegnamento, il “cantico di san Francesco d’Assisi”<sup>96</sup>, con alcuni inevitabili corollari: “la terra è essenzialmente una eredità comune”; va messa “in risalto la funzione sociale di qualunque forma di proprietà privata”; debbono essere poste “seriamente in discussione le abitudini ingiuste di una parte dell’umanità”<sup>97</sup>, la quale non riesce a liberarsi dell’ipoteca negativa indotta da “un antropocentrismo deviato”<sup>98</sup>. Può aiutare – lo affermo con le parole di un grande laico – la lettura umile ed attenta della “parola del Sermone della Montagna”, che “sovrasta inaccessibile” il “politico di razza e lo studioso”<sup>99</sup>. A dire il vero, chiunque.

Vale per l’uomo, indipendentemente dal fatto che creda o non creda. Ce lo ricorda un Costituente – Concetto Marchesi – quando, intervenuto nel dibattito suscitato dall’on. La Pira, disse che “nessuno che mi conosca potrà accusarmi di irriverenza verso le fedi religiose o di professione di ateismo. Ho sempre respinto nella mia coscienza la ipotesi atea, che Dio sia una ideologia di classe. Dio è nel mistero del mondo e delle anime umane. È nella luce della rivelazione per chi crede; nell’inconoscibile e nell’ignoto per chi non è stato toccato da questo lume di grazia”<sup>100</sup>.

---

<sup>94</sup> Ivi, n. 85.

<sup>95</sup> *Ibidem*.

<sup>96</sup> Ivi, n. 87.

<sup>97</sup> Ivi, n. 93.

<sup>98</sup> Ivi, n. 69.

<sup>99</sup> M. CACCIARI, *Introduzione* a M. WEBER, *La scienza come professione – La politica come professione*, Mondadori, Milano, 2006, p. L.

<sup>100</sup> On. Concetto Marchesi, *Assemblea costituente*, 22 dicembre 1947. V., sul punto, M. BERTOLISSI, *Il mito del buon governo*, cit., pp. 62 ss.



# Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione\*

Marcello Cecchetti\*\*

**SOMMARIO:** 1. La revisione degli articoli 9 e 41 Cost.: l'opportunità di una riflessione tecnico-giuridica – 2. La “positivizzazione” e il “consolidamento” testuale del diritto costituzionale vivente di matrice giurisprudenziale. – 2.1. Gli oggetti della tutela introdotti nell'art. 9 Cost.: ambiente, biodiversità ed ecosistemi. – 2.2. Il “compito comune” intestato alla Repubblica in materia di tutela dell'ambiente e l'incongruità della riserva di legge statale sulla tutela degli animali. – 2.3. La tutela dell'ambiente come valore costituzionale: “principio” oggettivo e non “diritto fondamentale”. – 2.4. La salute e l'ambiente nell'art. 41 Cost. come limiti alla libertà di iniziativa economica privata. – 2.5. L'intervento sui principi fondamentali della Carta costituzionale e la questione delle possibili interferenze con i limiti del potere di revisione. – 3. I contenuti innovativi della riforma. – 3.1. La dimensione dell'equità intergenerazionale e le sue potenzialità. – 3.2. La funzionalizzazione delle attività economiche «*a fini sociali e ambientali*». – 4. Le esigenze rimaste insoddisfatte e le sfide non colte: il ruolo indispensabile del diritto costituzionale per la tutela dell'ambiente. – 5. Qualche ipotesi “*de iure condendo*” sui vuoti da colmare.

## 1. La revisione degli articoli 9 e 41 Cost.: l'opportunità di una riflessione tecnico-giuridica

Con la definitiva approvazione in seconda lettura da parte della Camera dei deputati, avvenuta lo scorso 8 febbraio, e la successiva promulgazione della legge cost. 11 febbraio 2022, n. 1, la Legislatura in corso offre l'ennesima novità in punto di revisione costituzionale: la modifica degli articoli 9 e 41 Cost., che ha il dichiarato obiettivo di colmare un'atavica la-

---

\* Contributo sottoposto a revisione tra pari in doppio cieco.

\*\* Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università di Sassari, marcello@uniss.it.

cuna della nostra Carta repubblicana, ossia l'assenza di una disciplina sostanziale esplicita sulla tutela dell'ambiente.

Il testo della legge costituzionale, al di là della clausola di salvaguardia per gli enti ad autonomia speciale in ordine alla disciplina dei modi e delle forme di tutela degli animali, interviene con due distinte disposizioni a modificare i due menzionati articoli della Carta. In particolare, la modifica dell'art. 9 aggiunge un terzo comma ai due originari, con la seguente formulazione composta, a sua volta, di due proposizioni: *«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»*. La modifica dell'art. 41, invece, si limita a ritoccarne il secondo e il terzo comma: nel primo caso, con l'aggiunta del duplice riferimento al “*danno alla salute*” e al “*danno all'ambiente*”, a integrazione del catalogo di limiti che si impongono all'esercizio della libertà di iniziativa economica privata, di talché quest'ultima, nel testo risultante dalla modifica, *«Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana»*; nel secondo caso, con l'aggiunta dell'espressione *«e ambientali»* ai *«fini sociali»* cui può essere espressamente funzionalizzata (*«indirizzata e coordinata»*) l'attività economica (sia pubblica che privata) mediante i programmi e i controlli opportuni che la legge è abilitata a determinare, con l'effetto di esitare una nuova formula testuale del seguente tenore: *«La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali»*.

L'approvazione di tali modifiche al testo costituzionale ha registrato un consenso parlamentare pressoché unanime e perciò largamente più ampio della maggioranza dei due terzi prevista dall'art. 138, terzo comma, Cost. per escludere la proponibilità dell'eventuale referendum oppositivo/confermativo; e ancor più significativo è il fatto che la riforma sia stata salutata trasversalmente dal ceto politico e, più in generale, dall'opinione pubblica veicolata dagli organi di informazione in termini addirittura entusiastici, come un adeguamento della nostra Costituzione ormai non più rinviabile, come una “conquista storica” e finanche “epocale”.

A fronte di ciò, il punto di vista del giurista – e, in particolare, in questo caso, del costituzionalista – deve necessariamente prescindere dai facili entusiasmi o dai “sentimenti” personali oppure, ancor peggio, dalle “mode” che tendono ad assuefarsi alla contingente *political correctness*, per adoperarsi, con gli strumenti della consapevolezza critica e della competenza scientifico-disciplinare, al fine di offrire gli elementi fondamentali per una valutazione della revisione costituzionale in esame che possa risultare il più possibile completa e obiettiva in chiave tecnico-giuridica e istituzionale.

Proprio a questo obiettivo ambisce il presente contributo. Nelle pagine che seguono si procederà, dunque, a un'analisi della riforma, facendo emergere come, a parere del sottoscritto, essa presenti alcuni contenuti senz'altro da apprezzare – sia nell'ottica dell'emersione nelle forme del diritto costituzionale positivo di quanto progressivamente maturato fino a oggi nel diritto costituzionale vivente grazie alle elaborazioni della giurisprudenza, sia nell'ottica di alcune possibili prospettive evolutive del nostro ordinamento costitu-

zionale – ma, al tempo stesso, molte (e forse troppe) siano le omissioni e le lacune del “compromesso” cui sono pervenute le forze politiche presenti in Parlamento, al punto da far ritenere che una revisione di questo tenore si configuri, per il legislatore costituzionale italiano del 2022, come un approdo di portata relativamente limitata e, perciò, come si cercherà di dimostrare, più come un’occasione persa che come un effettivo ed “epocale” passo in avanti che possa considerarsi davvero qualificante e soprattutto in sé e per sé decisivo per il futuro delle politiche ambientali.

## 2. La “positivizzazione” e il “consolidamento” testuale del diritto costituzionale vivente di matrice giurisprudenziale

È difficile negare che il principale intento che ha condotto all’approvazione pressoché unanime della revisione degli articoli 9 e 41 Cost. sia riconducibile alla dichiarata finalità di iscrivere nel testo della Carta costituzionale le acquisizioni in tema di tutela ambientale da tempo maturate nell’ordinamento e nella coscienza collettiva, così come emerse nella giurisprudenza ormai pluridecennale del Giudice delle leggi.

A dispetto dell’assenza di riferimenti espliciti all’*ambiente* nel testo originario della Costituzione del 1947 e della successiva comparsa della “*tutela dell’ambiente e dell’ecosistema*” solo come materia di potestà legislativa esclusiva dello Stato con la riforma costituzionale del 2001 all’interno dell’art. 117 Cost., costituisce un punto fermo unanimemente riconosciuto la circostanza che, almeno a partire dalla metà degli anni Ottanta del secolo scorso, si sia formato e consolidato un vero e proprio diritto costituzionale dell’ambiente di matrice giurisprudenziale soprattutto per opera delle diverse centinaia di pronunce della nostra Corte costituzionale intervenute in materia.

Si tratta, evidentemente, di un diritto costituzionale che sconta tutte le debolezze e le incertezze del diritto di formazione pretoria, ossia di un diritto inevitabilmente connotato da quei caratteri di frammentarietà, precarietà e incompletezza che discendono dalla sua origine casistica e che, proprio per questo, rendono di per sé ragione della sicura utilità intrinseca di un intervento di normazione positiva che valga anche solo a tradurre e consolidare in enunciati normativi espliciti gli approdi giurisprudenziali che possano essere ritenuti ormai condivisi e irretrattabili, acquisendoli così definitivamente al patrimonio della Carta costituzionale repubblicana e della comunità politica di riferimento, tramite la “certezza” e la “solidità” di un riferimento testuale idoneo a costituire, al tempo stesso, limite contro eventuali “arretramenti” e fonte di possibili nuovi sviluppi evolutivi<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> In senso contrario, ma con argomenti che non riescono a smentire quanto appena osservato, cfr. G. SEVERINI e P. CARPENTIERI, *Sull’inutile, anzi dannosa modifica dell’articolo 9 della Costituzione*, in [www.giustiziasieme.it](http://www.giustiziasieme.it), 22 settembre

Quanto ai contenuti di questo diritto costituzionale vivente, dovendosi necessariamente prescindere da pronunce e/o affermazioni episodiche o rimaste del tutto isolate (soprattutto se eccessivamente risalenti nel tempo), è difficile negare che la giurisprudenza costituzionale degli ultimi quattro decenni ci abbia consegnato almeno le seguenti acquisizioni da considerare ormai quale vero e proprio *ius receptum* per il loro grado di diffusa condizione e di riconosciuto consolidamento:

- la tutela dell’ambiente, da riferire propriamente alla tutela ecologica (e, dunque, alla tutela degli ecosistemi) oltre che alla tutela paesaggistica (che ne è parte qualificante), è senza dubbio interesse pubblico di rilievo costituzionale, trovando solido fondamento, seppure soltanto implicitamente, almeno nel combinato disposto degli articoli 9 e 32 del testo costituzionale del 1947<sup>2</sup>;
- l’ambiente in quanto tale, all’atto della sua emersione come interesse giuridicamente rilevante, non si qualifica nella sua complessità come oggetto di un diritto fondamentale o di una qualunque altra situazione giuridica soggettiva individuale o collettiva, bensì come “valore costituzionale primario” (o “fondamentale”)<sup>3</sup>, con la precisazione che tale primarietà non può assumersi come primazia assoluta in una sorta di scala gerarchica rispetto agli altri valori costituzionali, con i quali deve necessariamente essere bilanciato e adeguatamente ponderato nel rispetto del canone di ragionevolezza<sup>4</sup>;
- la tutela dell’ambiente si atteggia come interesse tipicamente “trasversale” rispetto a una molteplicità indefinita di settori, di materie e di ambiti oggettivi nei quali intervengono le politiche pubbliche, coinvolgendo parimenti e *in primis*, ancorché tramite il riconoscimento di ruoli diversi e l’esercizio di competenze distinte, tutti gli enti della Repubblica e, soprattutto, i legislatori (e le amministrazioni) dello Stato e delle Regioni<sup>5</sup>.

A fronte di una simile connotazione della c.d. “*living Constitution*” e in relazione all’obiettivo di tradurre in formule testuali i menzionati approdi giurisprudenziali, la riforma si rivela complessivamente apprezzabile, perché ci consegna un testo pienamente coerente con quei contenuti normativi: un testo, oltretutto, che si presenta in termini essenziali e sobri – com’è senz’altro raccomandabile per la redazione degli enunciati di una Carta co-

---

2021, in part. 5, i quali sostengono l’inutilità della modifica dell’art. 9 Cost. proprio «*perché ripetitiva di un precetto presente e incontestato e dunque produttiva di nessuna autentica utilità*».

<sup>2</sup> Sul punto, si consenta il rinvio a M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell’ambiente*, Milano, 2000, in part. cap. I.

<sup>3</sup> Per richiamare solo le pronunce dell’ultimo decennio, si vedano almeno le sentt. nn. 7/2019, 206 e 113/2018, 260/2017, 210/2016, 246, 145 e 9/2013, 278/2012.

<sup>4</sup> A tale specifico riguardo, con particolare riferimento alle diverse concezioni dell’affermata “primarietà” del valore riconosciuto all’ambiente, si vedano, *ex plurimis*, le sentt. nn. 196/2004 e 85/2013.

<sup>5</sup> Cfr., per tutte, la sent. n. 198/2018, su cui, volendo, si veda M. CECCHETTI, *La Corte costituzionale come “titano” nell’esplosione della complessità: il contenzioso tra Stato e Regioni sulla riforma dei procedimenti di valutazione d’impatto ambientale*, in *Scritti in onore di Antonio Ruggeri*, II, Napoli, 2021, 965 ss., in part. par. 4.

stituzionale<sup>6</sup> – e che utilizza formulazioni e lemmi che si rivelano particolarmente corretti e appropriati sotto molteplici punti di vista.

## 2.1. Gli oggetti della tutela introdotti nell'art. 9 Cost.: ambiente, biodiversità ed ecosistemi

Il primo dato che colpisce nella lettura del testo di revisione costituzionale è l'individuazione di un'apparente pluralità di oggetti “nuovi” la cui tutela viene espressamente ascritta al novero del “costituzionalmente rilevante”. Accanto al termine “ambiente” – utilizzato, assieme all'aggettivo “ambientali” che compare nel nuovo art. 41, terzo comma, in tutti e tre gli enunciati oggetto di revisione – nel nuovo terzo comma dell'art. 9 vengono introdotti anche i termini “biodiversità” ed “ecosistemi”, quasi a volerne significare una reciproca distinzione concettuale che forse, almeno sul piano rigorosamente scientifico, potrebbe suscitare qualche perplessità, se è vero – com'è vero – che il lemma “ambiente”, nel linguaggio delle scienze ecologiche e biologiche (ma anche, soprattutto, nel linguaggio della pratica giuridica normativa, giurisprudenziale e dottrinale), è considerato solitamente idoneo di per sé a comprendere – oltre al “paesaggio”, inteso per l'appunto come la forma visibile e fisicamente percepibile del territorio e dell'ambiente<sup>7</sup> – anche la pluralità di tutti gli “ecosistemi”, all'interno dei quali si sviluppano gli elementi della “biodiversità” che sono frutto (oltre che fattore) degli equilibri di coesistenza tra le varie specie biotiche, in relazione con il clima e le risorse naturali abiotiche. Oltretutto, a tali perplessità di ordine squisitamente concettuale potrebbe collegarsi l'effetto di prefigurare (e alimentare) una sorta di “conflittualità” potenziale e irrisolvibile tra oggetti diversi e, in tesi, non coincidenti (paesaggio, ambiente, ecosistemi e biodiversità), le cui esigenze di tutela – com'è ampiamente noto – non sempre risultano univocamente convergenti, imponendo, assai più spesso di quanto si possa pensare, complesse operazioni di ponderazione e bilanciamento reciproco, tutte “interne” e concettualmente “intrinseche” al macro-obiettivo costituito dalla tutela dell'ambiente<sup>8</sup>.

Si tratta, a mio modo di vedere, di preoccupazioni che non colgono nel segno e che, facendo leva su un eccesso di rigorismo linguistico, rischiano di far perdere di vista il senso e la funzione delle proposizioni normative di rango costituzionale; infatti, tutt'al contra-

<sup>6</sup> Condivide tale giudizio, richiamando anche alcune significative epifanie del dibattito francese sulla scrittura degli enunciati costituzionali, A.O. Cozzi, *La modifica degli artt. 9 e 41 Cost. in tema di ambiente: spunti dal dibattito francese sulla Carta dell'ambiente del 2004 tra diritti e principi*, in *DPCE online*, n. 4/2021, 3391 ss., in part. 3412 e nt. 49.

<sup>7</sup> Secondo le ben note tesi di A. PREDIERI, *Paesaggio*, in *Enc. dir.*, XXXI, Milano, 1981, 503 ss. (dove l'A. sintetizza le riflessioni già offerte nel saggio del 1969 dal titolo *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Id.*, *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Milano, 1969) e di F. MERUSI, *Art. 9*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1975, in part. 445, successivamente condivise dalla giurisprudenza costituzionale (cfr., *ex plurimis*, le sentt. nn. 196/2004, 367/2007 e 272/2009).

<sup>8</sup> Sulle potenziali conflittualità tra istanze di tutela paesaggistica e istanze di tutela ambientale si focalizza il severo giudizio sulla riforma, addirittura in termini di “dannosità”, di G. SEVERINI e P. CARPENTIERI, *Sull'inutile, anzi dannosa modifica dell'articolo 9 della Costituzione*, cit., in part. 5 ss.

rio, la scelta del legislatore costituzionale di scorporare dal termine “ambiente” i termini “biodiversità” ed “ecosistemi”, in aggiunta alla scelta di mantenere intatto il riferimento al termine “paesaggio” già utilizzato dai Costituenti del 1947, si rivela, a ben vedere, la soluzione più convincente per una riforma costituzionale che, da un lato, affonda inevitabilmente le proprie radici in una solida pratica giuridica (anche di livello internazionale e sovranazionale) che da tempo fa ampio uso di quei lemmi<sup>9</sup>, dall’altro, è certamente destinata a proiettarsi nei decenni a venire, con l’obiettivo di guidare e orientare i comportamenti delle istituzioni pubbliche e dell’intera comunità repubblicana. I testi costituzionali, soprattutto nelle loro enunciazioni di principio, hanno per l’appunto questa funzione di “guida” e di “orientamento”; e se è senz’altro vero che il concetto di “ambiente” può essere unitariamente considerato come comprensivo di tutti gli aspetti fisici e chimici, biotici e abiotici, visibili e non visibili, antropici e naturali degli ecosistemi nei quali vive l’uomo, ma anche di quelli dove l’uomo non vive, dei loro equilibri ecologici, delle loro funzionalità e dei servizi che essi producono, nonché dell’insieme di interrelazioni che generano il macro-ecosistema della c.d. “biosfera”, è altrettanto vero – come attesta anche solo questa sommaria e approssimativa elencazione – che l’ambiente è concetto ontologicamente polimorfo, polisenso e multidimensionale e che in esso si possono (e si debbono) distinguere profili, aspetti, punti di vista e, in definitiva, “oggetti” plurimi e diversi, tutti parimenti da considerare e da sottoporre, con adeguata ponderazione, a specifica cura, salvaguardia e valorizzazione, nella doverosa consapevolezza non solo della ineliminabile complessità di cui occorre farsi carico ma anche delle potenziali conflittualità (assolutamente fisiologiche) che possono sorgere tra istanze diverse – e, talora, addirittura contrapposte – all’interno del “macro-obiettivo” della tutela ambientale, senza che nessuna di esse possa o debba, in linea di principio, considerarsi astrattamente prevalente sulle altre.

Del tutto opportunamente, dunque, il testo di revisione in esame sceglie di introdurre in Costituzione il riferimento esplicito all’ambiente come oggetto unitario e onnicomprensivo, ma lo fa, al tempo stesso, avendo cura di declinarne le principali componenti, ossia, per un verso, lasciando inalterato il tradizionale e fecondissimo riferimento al “paesaggio” contenuto nel secondo comma dell’art. 9<sup>10</sup>, per l’altro, introducendo gli ormai consolidati riferimenti alla tutela della “biodiversità” e degli “ecosistemi”, con ciò definitivamente superando anche l’anomalia della formula contenuta nell’art. 117, secondo comma, lett. s),

<sup>9</sup> Si tratta, infatti, di nozioni talmente consolidate nel linguaggio giuridico-normativo da trovarsi sempre più frequentemente utilizzate nella prassi giurisprudenziale: solo per richiamare gli esempi più recenti di pronunce del nostro Giudice costituzionale, si vedano le sentenze nn. 113, 86, 21/2021, 117/2020 e 179/2019 (per il termine “ecosistemi”), nonché le sentenze nn. 177, 144, 141, 86, 74/2021 e 281, 134 e 106/2020 (per il termine “biodiversità”).

<sup>10</sup> Sull’evoluzione ordinamentale della nozione di “paesaggio” e delle potenzialità dell’art. 9, secondo comma, Cost., si consenta il rinvio a M. CECCHETTI, *Tradizione e modernità nelle diverse concezioni della tutela paesaggistica: la Convenzione europea del paesaggio e il modello normativo italiano*, in E. CRISTIANI, M. ALABRESE (a cura di), *La Convenzione del paesaggio nel decennale della sua approvazione*, Pisa, 2011, 23 ss.

in cui la materia di potestà legislativa esclusiva dello Stato è indicata impropriamente con il riferimento all’“ecosistema” declinato al singolare.

## 2.2. Il “compito comune” intestato alla Repubblica in materia di tutela dell’ambiente e l’incongruità della riserva di legge statale sulla tutela degli animali

Il nuovo terzo comma che si aggiunge all’art. 9 Cost. si apre con una formula – l’espressione verbale «*Tutela*» – che segue evidentemente il percorso logico-testuale dei due commi originari della disposizione costituzionale in esame e che si collega, senza possibilità di equivoco, al medesimo riferimento soggettivo: la «*Repubblica*». Di qui una conseguenza difficilmente contestabile e, pur tuttavia, di estremo rilievo: alla nuova proposizione che intesta alla Repubblica il compito di tutelare l’ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi si applicheranno inevitabilmente i medesimi paradigmi interpretativi che hanno caratterizzato, proprio sul punto, la lunga storia dell’art. 9 Cost. fin dai lavori dell’Assemblea costituente, allorché l’accesissimo “scontro” fra statalisti e regionalisti fu placato solo grazie all’approvazione del famoso emendamento proposto da Emilio Lussu sulla sostituzione del termine “Stato” con il termine “Repubblica”, con l’esplicita motivazione di lasciare impregiudicata la possibilità di interventi sia statali che regionali, rimettendo ogni decisione circa il riparto di competenze tra gli enti della Repubblica alle scelte da effettuare in sede di approvazione di quello che sarebbe divenuto il Titolo V della Parte II della Costituzione<sup>11</sup>. Orbene, anche in considerazione di questa specifica origine, la tesi più diffusa legge nel termine “Repubblica” dell’art. 9 Cost. un preciso riferimento allo Stato-ordinamento in tutte le sue possibili articolazioni, dunque a «*ogni soggetto pubblico indistintamente nella misura e nei limiti ammessi dal proprio ambito di competenze*»<sup>12</sup>. In realtà, come accennato, il dibattito e i lavori in Assemblea costituente mostrano chiaramente come l’unica ragione che ispirò l’introduzione del termine “Repubblica” fosse quella di «*lasciare impregiudicata la questione dell’autonomia regionale*», senza che se ne potessero dedurre implicazioni necessarie circa il positivo riconoscimento di attribuzioni a soggetti diversi dallo Stato apparato nelle sue diverse articolazioni<sup>13</sup>. La tesi menzionata, di fatto, si limita comunque a ricavare dall’art. 9 il principio dell’attribuzione a una pluralità di soggetti di un «*compito comune*», da cui discenderebbe l’esigenza di «*moduli organizzativi e procedurali di partecipazione*», senza una precisa intestazione di competenze e di ruoli<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> Sul punto si consenta il rinvio a M. CECCHETTI, *Art. 9*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Milano, 2006, in part. 219-220.

<sup>12</sup> Così F. MERUSI, *Art. 9*, cit., 438.

<sup>13</sup> Cfr. M. AINIS, *Cultura e politica. Il modello costituzionale*, Padova, 1991, 215 ss., ma il dato è confermato da tutta la giurisprudenza costituzionale anteriore alla riforma del Titolo V del 2001 (si vedano, ad es., le sentt. nn. 239/1982, 94 e 359/1985, 921/1988).

<sup>14</sup> Cfr., ancora, F. MERUSI, *Art. 9*, cit., 455-456.

A conclusioni non dissimili si è giunti, com'è noto, anche attraverso differenti percorsi argomentativi: da un lato, sottolineando l'indiscutibile collegamento tra i beni tutelati dall'art. 9 e la loro localizzazione territoriale, che sarebbe inscindibile dalla natura "nazionale" del valore a essi riconosciuto e che imporrebbe un'azione di tutela da svolgere a più livelli<sup>15</sup>; dall'altro, muovendo dalla constatazione che la cultura e i beni a essa connessi (e, segnatamente, il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione) non costituiscono una materia in senso tecnico, bensì un valore, ossia un «*fine di azione pubblica che deve operare trasversalmente alle competenze per materia*»<sup>16</sup>, impegnando l'intero complesso dei pubblici poteri facenti capo allo Stato-comunità e, dunque, non solo lo Stato ma anche, in primo luogo, le autonomie regionali<sup>17</sup>.

La scelta del legislatore costituzionale del 2022, dunque, si appalesa tutt'altro che scontata e, tanto meno, priva di effetti: intestare la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi alla "Repubblica" ha il preciso significato di accogliere il principio del «*compito comune*» a tutti gli enti e le istituzioni pubbliche che la compongono, fermo restando – ovviamente – il doveroso rispetto delle norme costituzionali contenute nel Titolo V della Parte II della Carta, che regolano la distribuzione delle competenze normative e amministrative tra gli enti della Repubblica medesima. E da questo punto di vista, pare evidente che una simile scelta possa essere pienamente condivisa, configurandosi come il punto di emersione formale, in termini di diritto costituzionale positivo, di quella concezione della tutela dell'ambiente come interesse tipicamente "trasversale" maturata ormai da decenni nella giurisprudenza del Giudice delle leggi, la quale, anche dopo la riforma costituzionale del 2001 e in presenza della potestà legislativa esclusiva che l'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. riconosce in capo allo Stato, ha sempre ammesso il perseguimento di finalità ambientali (soprattutto nel senso di una tutela più rigorosa) da parte dei legislatori regionali che operino nell'esercizio delle potestà legislative affidate loro nelle materie di competenza.

Alla luce di tali considerazioni, invece, non sembra suscettibile di analogha valutazione positiva la seconda proposizione inserita nel nuovo terzo comma dell'art. 9, laddove si stabilisce che «*La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali*».

Si tratta di una previsione che trae spunto da alcuni dei disegni di legge costituzionale esaminati nel corso dei lavori parlamentari, i quali perseguivano l'apprezzabile intento di introdurre in Costituzione il riferimento esplicito al valore del "rispetto degli animali", me-

---

<sup>15</sup> In tal senso, ad es., G. BERTI, *Problemi giuridici della tutela dei beni culturali nella pianificazione territoriale regionale*, in *Riv. amm.*, 1970, 617 ss., nonché M.P. CHITI, *Tutela del paesaggio e programmazione territoriale*, in *Foro it.*, 1973, I, 979.

<sup>16</sup> Così, specificamente a proposito della tutela del paesaggio, A. PREDIERI, *Paesaggio*, cit., 524.

<sup>17</sup> Così G. MORBIDELLI, *La disciplina del territorio tra Stato e Regioni*, Milano, 1974, 157 ss., ma si veda anche G. VOLPE, *Tutela del patrimonio storico-artistico nella problematica della definizione delle materie regionali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, 403.

diante formulazioni che, seppure con qualche aporia, presentavano – almeno a parere di chi scrive – un triplice ordine di pregi:

- quello di riconoscere, nell’ambito di una proposizione normativa autonoma rispetto a quelle sulla rilevanza costituzionale dell’ambiente e delle sue componenti, che gli interessi legati alla c.d. “questione animale” e ai rapporti tra genere umano e animali non sono, come tali, interamente riconducibili nell’alveo della tutela dell’ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, in quanto gli animali non assumono rilievo esclusivamente come “fauna” o come fattori di “biodiversità” e degli equilibri ecosistemici;
- quello di rendere esplicito che gli animali sono, prima di tutto, “esseri senzienti”, con ciò imponendo definitivamente l’abbandono delle tradizionali e non più adeguate prospettive dell’animale come mero “bene giuridico” ovvero come “oggetto di diritti”;
- quello di conformarsi alle più avanzate acquisizioni giuridiche e scientifiche, evitando, al tempo stesso, sia di cadere negli eccessi della configurazione di diritti soggettivi o addirittura nell’utilizzo improprio del concetto di “dignità” in capo agli animali, sia di imporre rigide limitazioni di campo sul modello di quanto previsto dall’art. 13 del TFUE, il quale, com’è noto, stabilisce che *«Nella formulazione e nell’attuazione delle politiche dell’Unione nei settori dell’agricoltura, della pesca, dei trasporti, del mercato interno, della ricerca e sviluppo tecnologico e dello spazio, l’Unione e gli Stati membri tengono pienamente conto delle esigenze in materia di benessere degli animali in quanto esseri senzienti, rispettando nel contempo le disposizioni legislative o amministrative e le consuetudini degli Stati membri per quanto riguarda, in particolare, i riti religiosi, le tradizioni culturali e il patrimonio regionale»*.

Nulla di tutto ciò è rinvenibile nella formulazione, evidentemente frutto di un compromesso “al ribasso”, sulla quale è stata raggiunta la convergenza delle forze politiche rappresentate nei due rami del Parlamento. Il nuovo enunciato costituzionale che ci viene consegnato – anche a voler prescindere da ciò che non si è riusciti a prevedere – si limita a stabilire un unico contenuto normativo, ossia una riserva di legge statale per la disciplina dei modi e delle forme di tutela degli animali, rivelandosi, per ciò stesso, palesemente incongruo e comunque inopportuno almeno da tre distinti punti di vista:

- innanzitutto, perché si tratta di una riserva di legge che non sembra rispondere in alcun modo e sotto alcun profilo alla funzione di garanzia tipica delle riserve di legge contenute tra i principi fondamentali o nella prima parte della Costituzione, esprimendo bensì, nella sua *ratio* reale, la ben diversa logica di una mera attribuzione di competenza esclusiva in capo al legislatore statale, la quale avrebbe dovuto (e potuto) trovare la sua più appropriata collocazione “topografica” all’interno dell’art. 117, secondo comma, Cost.;
- in secondo luogo, perché l’operazione di “scorporo” dalla *«tutela dell’ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi»* della semplice *«tutela degli animali»*, senza alcuna specificazione circa la “sensitività” che li caratterizza (e li distingue dagli esseri non senzienti) imponendone, proprio perciò, un particolare “rispetto”, rischia di confondere la mappatura dei valori costituzionali di cui si propone la positivizzazione, incrinando

altresì la pregevolissima logica del principio del «*compito comune*» su cui è costruito l'intero impianto dell'art. 9 Cost.;

- infine, perché, anche a voler interpretare – con evidente forzatura – la disposizione non come riserva di legge in senso proprio ma come semplice attribuzione allo Stato di una competenza legislativa esclusiva sul modello dell'art. 117, un simile esito si rivelerebbe comunque poco opportuno, in quanto, da un lato, finirebbe per irrigidire eccessivamente il sistema di riparto della potestà legislativa, escludendo una competenza regionale che fino a oggi si è rivelata assai feconda in tema di protezione e rispetto degli animali, dall'altro, non aggiungerebbe granché alle attuali competenze riconosciute al legislatore statale; basti considerare che a quest'ultimo, già prima dell'intervento di revisione che qui si esamina, sulla base della consolidata giurisprudenza costituzionale, non mancava certo un'ampia serie di titoli di competenza per adottare le normative più adeguate a dare attuazione al principio costituzionale della protezione degli animali (si pensi, *in primis*, oltre al ben noto titolo di competenza esclusiva in materia di “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema”, alla potestà legislativa concorrente in materia di “tutela della salute”, alla quale il Giudice delle leggi ha sempre pacificamente ricondotto il settore dell'assistenza e della polizia veterinaria)<sup>18</sup>. Si consideri, peraltro, che la nuova competenza legislativa esclusiva dello Stato – così come riferita genericamente alla *disciplina dei modi e delle forme di tutela degli animali* e, oltretutto, con il tratto testuale di una rigida riserva di legge statale – rischia seriamente di compromettere la perdurante ammissibilità di una potestà legislativa che è sempre stata ritenuta pacificamente spettante alle Regioni da un consolidato indirizzo del Giudice delle leggi che affonda le sue radici addirittura in epoca antecedente alla riforma costituzionale del 2001: si tratta di quel particolare potere, in materia di caccia, che fino a oggi (e fin dalla vigenza della legge quadro n. 968 del 1977) ha fatto ritenere abilitati i legislatori regionali a innalzare e rendere più rigorosi i livelli minimi di tutela della fauna selvatica stabiliti dal legislatore nazionale e che ha consentito loro, ad esempio, di ampliare l'elenco delle specie non cacciabili ovvero di ridurre i periodi temporali del prelievo venatorio<sup>19</sup>. Il timore è che possa risultare non particolarmente agevole sostenere che interventi regionali di questo tipo siano riconducibili a un ambito materiale diverso o comunque estraneo a quello della nuova potestà legislativa riservata al legislatore statale e avente ad oggetto, in termini potenzialmente omnicomprensivi, «*i modi e le forme di tutela degli animali*», con il rischio, evidentemente paradossale, di escludere la maggior tutela regionale e di conseguire complessivamente risultati di minore protezione. Forse si potrà ritenere che la competenza riservata alla legge dello Stato debba considerarsi circoscritta alla disciplina “direttamente” rivolta alla tutela degli animali e che, perciò, essa non sia in

---

<sup>18</sup> Si veda, da ultimo, la sent. n. 277/2019 e *ivi* i precedenti richiamati.

<sup>19</sup> Tra le numerose pronunce della Corte costituzionale, si vedano almeno le sentt. nn. 7/2019, 174 e 139/2017, 278/2012, 227/2003, 272/1996, 577/1990 e 1002/1988.

grado di escludere l'intervento delle Regioni che, trovando fondamento nelle competenze legislative e amministrative di queste ultime, si riveli idoneo a perseguire forme di tutela "indiretta" delle specie animali, come accade evidentemente nell'ambito della regolazione delle attività venatorie, ovvero negli ambiti di legislazione concorrente relativi alla ricerca scientifica o alla tutela della salute. Sta di fatto, però, che il problema interpretativo sembra tutt'altro che pretestuoso e dovrà necessariamente essere risolto dal prudente apprezzamento del Giudice costituzionale.

### 2.3. La tutela dell'ambiente come valore costituzionale: "principio" oggettivo e non "diritto fondamentale"

La nuova proposizione costituzionale sulla tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi aggiunta all'art. 9 (ma l'osservazione vale parimenti per i riferimenti "ambientali" introdotti nel testo dell'art. 41) si fa particolarmente apprezzare anche sotto un ulteriore e decisivo profilo.

L'intestazione formale alla Repubblica di tale "nuovo" compito, unita alla sua collocazione topografica tra i primi dodici articoli (laddove si individuano i «*Principi fondamentali*») della Carta costituzionale, rende assolutamente inequivoca la scelta del legislatore di revisione di accogliere la configurazione dell'interesse alla tutela ambientale come "valore costituzionale", ossia come "principio fondamentale" a carattere oggettivo e affidato alla cura di apposite *politiche pubbliche*, scongiurandone, per ciò stesso, il rischio di una qualificazione giuridica in termini di situazione soggettiva e, in particolare, di farne l'oggetto di un "diritto fondamentale".

Il punto è assolutamente qualificante, perché sgombra definitivamente il campo da un'alternativa che spesso si affaccia nel dibattito pubblico e che si era effettivamente riproposta anche nelle molteplici proposte di legge costituzionale esaminate nel corso dell'*iter* di approvazione della riforma<sup>20</sup>. Tra le diverse formulazioni prospettate in sede di iniziativa parlamentare, infatti, emergeva una significativa e fondamentale differenza – distribuita in termini pressoché equivalenti – tra quelle che si mostravano orientate a qualificare in modo espresso la tutela dell'ambiente e degli ecosistemi come «*diritto fondamentale della persona e della collettività*» e quelle che ne mantenevano una qualificazione in termini oggettivi, ossia come "*valore costituzionale*" affidato alle politiche pubbliche, al pari degli altri interessi pubblici attualmente contemplati nell'art. 9 (ovvero la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione e la promozione della cultura e della ricerca scientifica e tecnologica).

La scelta che ci consegna il testo definitivo della riforma è senz'altro da condividere, senza riserve, non solo per la sua intrinseca correttezza, ma anche per l'assoluta coerenza con

<sup>20</sup> Sul tema si sofferma diffusamente A.O. Cozzi, *La modifica degli artt. 9 e 41 Cost. in tema di ambiente: spunti dal dibattito francese sulla Carta dell'ambiente del 2004 tra diritti e principi*, cit., in part. 3421 ss.

la pratica giurisprudenziale del nostro Giudice costituzionale e con il diritto dei Trattati europei.

È ben noto l'orientamento della migliore dottrina, la quale da tempo ha avuto modo di chiarire che qualunque tentativo di affermare il riconoscimento di un diritto soggettivo fondamentale “*all'ambiente*” o “*agli ecosistemi*” o anche “*all'equilibrio ecologico degli ecosistemi*” si rivelerebbe poco più che una formula di stile, del tutto atecnica dal punto di vista giuridico, anzi sicuramente scorretta in un testo normativo e comunque assai poco efficace sul piano delle effettive garanzie di tutela ambientale. E non è affatto un caso, d'altra parte, che il nostro Giudice delle leggi abbia qualificato la salvaguardia dell'ambiente come «*diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività*» in una sola, isolata e assai risalente, occasione (sent. n. 210/1987), mai più confermata in seguito; analogamente, non è affatto un caso che al livello europeo tale qualificazione non sia mai stata prospettata e non compaia neppure nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, laddove l'art. 37 si preoccupa piuttosto di ribadire il principio di integrazione e quello dello sviluppo sostenibile, secondo un approccio “per politiche” e non “per situazioni giuridiche soggettive”.

Se si prende atto che l'ambiente – soprattutto se considerato come oggetto giuridicamente rilevante nel suo complesso – non è un oggetto predefinito o predefinibile in astratto, bensì un oggetto del tutto peculiare, complesso, variegato, a molteplici dimensioni e frutto, esso stesso, di delicate operazioni di combinazione e ponderazione tra fattori ed elementi assai diversificati, dunque che la sua tutela, in quanto propriamente riferibile alla salvaguardia degli ecosistemi, non può che consistere nella tutela dei molteplici, diversi e mutevoli equilibri e delle funzionalità riferibili a ciascuno di essi, la più immediata conclusione è che l'interesse alla tutela ambientale complessivamente intesa non è intrinsecamente suscettibile di essere qualificato, dal punto di vista tecnico-giuridico, in termini di diritto soggettivo o di bene giuridico propriamente inteso. La configurazione di un “diritto fondamentale all'ambiente” da riconoscere all'individuo o di un interesse diffuso alla tutela ambientale imputabile a una collettività non è giuridicamente possibile e non è tecnicamente uno strumento di tutela adeguato alle peculiarità dell'oggetto. Quale sarebbe, in sostanza, l'oggetto della pretesa giuridicamente azionabile da parte del titolare di questo diritto? A quali “ambienti”, o a quali “equilibri ecologici”, o a quali servizi dei molteplici “ecosistemi” esistenti si potrebbe ritenere che un individuo o una collettività abbiano propriamente “diritto”?

Tutto ciò, si badi bene, non significa che la tutela ambientale non si configuri ormai come vera e propria “precondizione” per la garanzia dei diritti (anche fondamentali) dell'individuo e degli interessi delle collettività, ovvero che non possano configurarsi veri e propri diritti soggettivi (o interessi giuridicamente rilevanti) parziali e riferibili, di volta in volta, a singoli aspetti dell'azione pubblica di tutela dell'ambiente o a singoli profili delle relazioni uomo-ambiente. Si può pensare, in proposito, ai diritti connessi con le esigenze di informazione ambientale, al diritto di partecipazione ai processi decisionali o al diritto all'ambiente salubre, ossia a un ambiente che assicuri le condizioni minime di tollerabilità per la salute umana (che la giurisprudenza, ormai da decenni, riconduce pacificamente tra

le situazioni soggettive garantite dall'art. 32 Cost.)<sup>21</sup>. Ciò che tecnicamente non è possibile, però, è configurare un diritto soggettivo all'ambiente o all'equilibrio ecologico degli ecosistemi in quanto tali. Per quanto la formula possa affascinare, un “*diritto all'ambiente*” non è giuridicamente concepibile e, qualora vi si faccia improprio riferimento, occorre essere consapevoli che si tratterebbe di una configurazione del tutto atecnica<sup>22</sup> e, come tale, priva dell'efficacia giuridica che assumono le proposizioni normative che riconoscono i diritti soggettivi.

Le medesime premesse circa le caratteristiche intrinseche dell'ambiente come oggetto di tutela giuridica rendono, invece, pienamente ragione del punto di approdo cui da tempo sono giunte tanto la dottrina quanto la giurisprudenza costituzionale (e oggi anche il legislatore della revisione costituzionale): la tutela dell'ambiente, come tutela degli ecosistemi e delle loro funzionalità, non può che assumere i connotati oggettivi propri di un “*valore costituzionale*” (ovvero di un “*principio fondamentale*”) in senso tecnico, qualificazione che risulta perfettamente in sintonia con l'impossibilità di fornire una definizione esaustiva e aprioristica dell'oggetto della tutela<sup>23</sup>. Dunque, la tutela dell'ambiente non come diritto o interesse complesso soggettivamente imputabile e rivolto a un bene giuridico oggettivamente definibile, bensì come “*valore costituzionale*”, ossia interesse o esigenza non predefinita *a priori*, ma di volta in volta da individuare nei suoi contenuti solo in concreto (alla stregua di quanto avviene, ad esempio, per altri valori o principi costituzionali quali la democrazia, il pluralismo, l'eguaglianza, la laicità, etc.). Tutti i valori costituzionali, come tali, non hanno una definizione aprioristica, ma conoscono unicamente definizioni – o forse, meglio, “*realizzazioni*” – soltanto in concreto.

Da ciò discende un dato difficilmente controvertibile che accomuna tutti i valori costituzionali e che rimanda coerentemente a quell'approccio “*per politiche*” che da sempre caratterizza l'ordinamento dell'Unione europea con riferimento alla tutela dell'ambiente<sup>24</sup>:

<sup>21</sup> Da ultimo, sull'idoneità della tutela dell'ambiente intesa come principio oggettivo a “generare” (e, quindi, a costituire matrice di) posizioni soggettive giuridicamente significative, si veda ancora, A.O. Cozzi, *op. cit.*, in part. 3427 ss.

<sup>22</sup> Così la migliore dottrina in materia (cfr., ad es., S. GRASSI, *Ambiente e diritti del cittadino*, in *Scritti in onore di Giuseppe Guarino*, Padova, 1998, 1083 ss.).

<sup>23</sup> Così, ad es., G. MORBIDELLI, *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, in *Studi in onore di Alberto Predieri*, Milano, 1996, 1133 ss.

<sup>24</sup> I trattati europei, com'è noto, individuano due distinti “*tipi di approccio*” alla tutela dell'ambiente e lo fanno mediante la fondamentale suddivisione tra una politica «*nel settore dell'ambiente*», oggi contemplata espressamente tra le competenze concorrenti nell'art. 4, par. 2, lett. e), del TFUE e qualificabile come tale in base al perseguimento “diretto” degli obiettivi individuati nel par. 1 dell'art. 191 del medesimo Trattato, da un lato, e l’«*integrazione*» delle «*esigenze connesse con la tutela dell'ambiente (...)* nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile» (cfr. il principio generale oggi contenuto nell'art. 11 del TFUE, significativamente confermato dall'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali), dall'altro. Si tratta di un “dato parametrico” di importanza straordinaria, ancorché a tutt'oggi non adeguatamente valorizzato, che delinea le due grandi e ineludibili direttrici strategiche dell'intervento pubblico rivolto alla tutela dell'ambiente, ponendo in evidenza, altresì, la ragione per cui l'espressione “*politica ambientale*” dovrebbe ormai essere sempre correttamente declinata al plurale, secondo due significati distinti: in primo luogo, ovviamente, quello di una “*politica ambientale in senso stretto*”, rivolta a perseguire direttamente finalità “ambientali”; in secondo luogo, ma non per importanza, quello della “*integrazione*” delle

il riconoscimento del ruolo prioritario – anziché dei giudici – delle istituzioni pubbliche titolari del potere normativo e del potere amministrativo e, in particolare, dei legislatori, ai quali per primi sono affidate le scelte fondamentali per la concreta realizzazione del valore. Dunque, nel caso dell’ambiente, non solo l’individuazione in concreto degli equilibri ecologici e delle funzionalità degli ecosistemi da assicurare, ma soprattutto la definizione delle politiche, delle azioni e degli strumenti per mantenere o perseguire tali equilibri e garantire quelle funzionalità, nella doverosa ponderazione di tutti gli altri valori e interessi concorrenti e/o contrapposti. In altri termini, si può senz’altro ritenere che il legislatore costituzionale italiano abbia correttamente inquadrato il ruolo dell’intervento pubblico per la cura e il perseguimento degli interessi ambientali e che lo abbia fatto mediante un’indicazione inequivoca nel senso che la tutela dell’ambiente non si realizza tanto (o soltanto) per il tramite dello strumento dei diritti (o delle altre situazioni giuridiche soggettive) e della funzione giurisdizionale chiamata ad assicurarne la garanzia in concreto, come invece accade in altri settori dell’ordinamento, bensì soprattutto – e in via logicamente prioritaria – per il tramite delle politiche legislative e delle azioni amministrative.

#### 2.4. La salute e l’ambiente nell’art. 41 Cost. come limiti alla libertà di iniziativa economica privata

Alla medesima *ratio* di esplicitare nel testo della Carta costituzionale, mediante formule limitate all’essenziale, le acquisizioni progressivamente maturate nella c.d. “*living Constitution*” deve senz’altro essere ricondotta anche l’integrazione del catalogo dei limiti alla libertà di iniziativa economica che compaiono nel secondo comma dell’art. 41 Cost. La revisione costituzionale che qui si esamina, come accennato, si limita a introdurre, tra i suddetti limiti, il riferimento esplicito al “*danno alla salute*” e al “*danno all’ambiente*”, così imponendo che la libertà d’impresa debba sempre misurarsi anche con gli interessi alla protezione della salute e dell’ambiente, oltre che con gli altri interessi e valori primari della persona (libertà, sicurezza e dignità umana), nonché con la clausola dell’utilità sociale.

Una simile modifica, per l’appunto, non sembra apportare alcuna novità rispetto agli approdi maturati fino a oggi nella giurisprudenza costituzionale, i quali, com’è già stato puntualmente osservato in dottrina, fanno della necessità del bilanciamento tra l’iniziativa economica proclamata libera e le limitazioni all’attività produttiva (anche in nome di restrizioni imposte dagli standard di protezione della salute e dell’ambiente) un elemento che «*appartiene alla nostra storia costituzionale*» e che può considerarsi «*ormai radicato nell’interpretazione dell’art. 41 e dei limiti all’iniziativa economica privata ivi previsti*»<sup>25</sup>.

---

esigenze ambientali all’interno di tutte le altre politiche o azioni pubbliche (si pensi, al riguardo, al ruolo davvero determinante che è in grado di assumere il c.d. “*greening*” delle politiche in settori come l’energia, l’agricoltura, l’industria, i trasporti, la ricerca, etc.), di cui costituiscono altrettante significative epifanie le nuove formule con le quali si evoca oggi il “*green deal*” o la “*transizione ecologica*”.

<sup>25</sup> Così L. CASSETTI, *Riformare l’art. 41 della Costituzione: alla ricerca di “nuovi” equilibri tra iniziative economica privata e ambiente*, in *Il costituzionalismo multilivello nel terzo millennio. Scritti in onore di Paola Bilancia, Federalismi.it.*, n.

Si consideri, del resto, che qualunque tentativo di ipotizzare che dalla modifica dell'art. 41 possa scaturire, in chiave potenzialmente innovativa, l'emersione di una sorta di "gerarchia" valoriale tra le limitazioni condizionanti l'attività d'impresa, al cui vertice – da oggi – dovrebbero considerarsi collocati per l'appunto la *salute* e l'*ambiente*, è destinato a rivelarsi poco più che una chimera, se solo ci si confronta con il granitico orientamento del Giudice costituzionale, così come scolpito nel celeberrimo passaggio motivazionale della sent. n. 85/2013 a proposito del rischio – sempre da scongiurare – della c.d. "tirannia" dei valori costituzionali: *«Tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre "sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro" (sentenza n. 264 del 2012). Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe "tiranno" nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona. Per le ragioni esposte, non si può condividere l'assunto del rimettente giudice per le indagini preliminari, secondo cui l'aggettivo "fondamentale", contenuto nell'art. 32 Cost., sarebbe rivelatore di un "carattere preminente" del diritto alla salute rispetto a tutti i diritti della persona. Né la definizione data da questa Corte dell'ambiente e della salute come "valori primari" (sentenza n. 365 del 1993, citata dal rimettente) implica una "rigida" gerarchia tra diritti fondamentali. La Costituzione italiana, come le altre Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi. La qualificazione come "primari" dei valori dell'ambiente e della salute significa pertanto che gli stessi non possono essere sacrificati ad altri interessi, ancorché costituzionalmente tutelati, non già che gli stessi siano posti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto. Il punto di equilibrio, proprio perché dinamico e non prefissato in anticipo, deve essere valutato – dal legislatore nella statuizione delle norme e dal giudice delle leggi in sede di controllo – secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale»<sup>26</sup>.*

4/2022, 188 ss., in part. 195-196. L'A. richiama significativamente la fondamentale sent. n. 127/1990 sul bilanciamento tra i livelli massimi di tollerabilità per la salute e per l'ambiente delle emissioni inquinanti, le migliori tecnologie disponibili cui adeguare l'attività d'impresa e i costi da considerare eccessivi per la categoria di appartenenza dell'impresa interessata, sottolineando altresì (v. in part. 197) la consolidata interpretazione della clausola generale dell'*«utilità sociale»*, ripetutamente collegata dalla giurisprudenza costituzionale agli interessi connessi con la tutela dell'ambiente (cfr., *ex plurimis*, sentt. nn. 190/2001 e 196/1998).

<sup>26</sup> Corte cost., sent. n. 85/2013, par. 9 del *Cons. in dir.*

## 2.5. L'intervento sui principi fondamentali della Carta costituzionale e la questione delle possibili interferenze con i limiti del potere di revisione

Una considerazione specifica merita la questione della collocazione tra i «*Principi fondamentali*» della Carta della nuova disposizione costituzionale introdotta nell'art. 9, per osservare che, se è senz'altro innegabile che la revisione in esame si configuri come la prima nella storia repubblicana a realizzare un intervento di modifica sui primi dodici articoli, tale elemento non può certo essere ritenuto decisivo – come qualcuno in dottrina ha provato (con qualche approssimazione, per la verità) a prospettare<sup>27</sup> – per ipotizzarne addirittura il potenziale contrasto con i limiti che si impongono al potere di revisione costituzionale, ossia con quei «*principi supremi*» che, secondo la ben nota sent. n. 1146/1988 della Corte costituzionale – «*non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali*».

A sgombrare il campo da ogni possibile dubbio e a mostrarne finanche un certo grado di pretestuosità, paiono sufficienti due argomenti.

In primo luogo, deve considerarsi decisamente erronea una qualunque operazione di assimilazione volta a far coincidere, *sic et simpliciter*, le disposizioni sui “principi fondamentali” di cui agli artt. 1-12 della Costituzione con i “principi supremi” evocati nella richiamata pronuncia dal Giudice delle leggi, se è vero – com'è vero – che in essa quest'ultimo ha avuto cura di precisare che «*tali sono tanto i principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana (art. 139 Cost.), quanto i principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana*», con ciò rinviando evidentemente a operazioni interpretative complesse, orientate specificamente all'individuazione dell'«*essenza dei valori fondativi della Costituzione*», che dovrebbero risultare sempre adeguatamente argomentate e che, comunque, nulla hanno a che vedere con il mero dato formale della collocazione topografica degli enunciati che compaiono all'interno della Carta.

In secondo luogo (e trattasi di argomento specificamente riferito al merito della modifica che qui si esamina), anche a voler assumere che questa revisione dell'art. 9 Cost. possa *quodammodo* coinvolgere (come, in effetti, è difficile mettere in dubbio, considerato che essa rende esplicito nel testo un “*valore costituzionale primario*” riconosciuto e qualificato come tale da giurisprudenza pluridecennale) l'area dei «*principi supremi*» dell'ordinamento costituzionale, pare davvero impossibile predicare per il nuovo terzo comma quell'effetto di “*sovvertimento*” dei suddetti principi, ovvero di “*modifica del loro contenuto essenziale*”, cui il Giudice costituzionale ha espressamente riferito il limite al potere di revisione. Come

<sup>27</sup> Cfr. T. FROSINI, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, in *Federalismi.it - paper*, 23 giugno 2021.

si è visto, infatti, il legislatore costituzionale del 2022 si è determinato, del tutto opportunamente, non solo per introdurre una formula normativa già pacificamente ritenuta, nel diritto costituzionale vivente, implicitamente riconducibile allo stesso art. 9 Cost., ma anche per mantenere inalterato il testo dei due commi originari, con ciò salvaguardandone, senza interferenza alcuna, quella lettura unitaria a «*traiettoria circolare*» che costituisce il fondamento stesso del principio in cui si esprime quello che la Corte costituzionale considera il nucleo normativo essenziale dell'intero art. 9 (nel testo approvato nel 1947), ossia il c.d. «*valore estetico-culturale*»<sup>28</sup>. Dunque, nessuna *deminutio* e nessuna “dequotazione” o “banalizzazione” per il principio fondamentale della tutela del paesaggio e, più in generale, per il valore estetico-culturale espresso nell'art. 9, come da taluni si è paventato<sup>29</sup>, bensì l'affermazione in forma espressa della pari dignità costituzionale di un altro valore, quello della tutela ecologica, da tempo riconosciuto nel combinato disposto degli enunciati costituzionali contenuti nello stesso art. 9 e nell'art. 32 e la cui concretizzazione rimane affidata, senza pretese “primazie” o “tirannie” di sorta, oggi come ieri, all'armonica ed equilibrata composizione con tutti gli altri valori che la Costituzione (esplicitamente ovvero implicitamente) sancisce.

### 3. I contenuti innovativi della riforma

L'analisi fin qui svolta si è concentrata sulla dimensione delle c.d. “revisioni-bilancio”<sup>30</sup>, andando a verificare *se e come* il testo di riforma si configuri come la formalizzazione, in termini di diritto costituzionale positivo, di quel diritto costituzionale dell'ambiente già affermatosi nella “*living Constitution*” grazie agli apporti interpretativi maturati nell'esperienza giurisprudenziale.

Se invece si volge lo sguardo alla diversa ottica delle c.d. “revisioni-programma”, provando a verificare se la riforma contenga o meno spunti di novità rivolti a possibili sviluppi evolutivi per il futuro, due sembrano i contenuti innovativi meritevoli di specifica considerazione.

<sup>28</sup> Al riguardo, anche per i necessari riferimenti di giurisprudenza e letteratura, si veda M. CECCHETTI, *Art. 9*, cit., in part. 221-222.

<sup>29</sup> Cfr. G. SEVERINI e P. CARPENTIERI, *Sull'inutile, anzi dannosa modifica dell'articolo 9 della Costituzione*, cit., in part. 5-6 ss.

<sup>30</sup> Per la distinzione tra “revisioni bilancio” e “revisioni programma” si veda G. SILVESTRI, *Spunti di riflessione sulla tipologia e sui limiti della revisione costituzionale*, in *Studi in onore di P. Biscaretti di Ruffia*, II, Milano, 1987, 1187-1189, secondo il quale le prime sarebbero funzionali a dare veste e sanzione formale a trasformazioni del tessuto costituzionale già intervenute e che siano state determinate da fonti normative sub-costituzionali o da fatti costituzionali sostanzialmente derogatori o integrativi, frutto della naturale evoluzione dell'ordinamento e ormai invalsi e non contrastati, mentre le seconde sarebbero effettuate allo scopo di fondare un superamento o comunque un'evoluzione in chiave prospettica dell'attuale disciplina che si ritenga non più adeguata o della quale si intendano colmare eventuali lacune.

### 3.1. La dimensione dell'equità intergenerazionale e le sue potenzialità

La prima e più evidente novità che immediatamente colpisce l'attenzione è, senza dubbio, il collegamento esplicito della tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi «anche» all'«interesse delle future generazioni».

L'inciso, fin dalla sua comparsa nel testo approvato in prima lettura dal Senato nel giugno 2021, è stato oggetto in dottrina di un giudizio assai critico: si tratterebbe, infatti, secondo alcuni, di un richiamo «*alquanto fumoso, anche rispetto a chi? Alle generazioni attuali o all'ambiente stesso? Quali future generazioni? È un'ambiguità che suscita confusione rispetto agli stessi interessi umani e dimostra al contempo un'impostazione marcatamente antropocentrica*»<sup>31</sup>.

Tali rilievi non possono essere condivisi.

Fermo restando che la formula utilizzata evita (del tutto opportunamente e in coerenza con l'affermazione della tutela dell'ambiente come principio e non come diritto) di riconoscere problematiche situazioni giuridiche soggettive in capo alle generazioni future, la congiunzione “anche” lega indissolubilmente riferimenti oggettivi e soggettivi e, forse, proprio in ciò si rivela particolarmente felice: prima dell'«anche» ci sono certamente l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, ma nella tutela di questi oggetti è senz'altro da ritenersi implicito il riferimento agli interessi delle generazioni presenti; così come, specularmente, dopo l'«anche» c'è l'interesse delle generazioni future, ma è innegabile che permangano i riferimenti oggettivi dell'azione e degli obiettivi di tutela, ossia l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi. In altre parole, il legislatore di revisione, lungi dal compiere una scelta drastica a favore di una «*impostazione marcatamente antropocentrica*», ha operato semplicemente (e opportunamente) in modo tale da mantenere il più possibile aperta – come si conviene ai principi costituzionali – la possibilità di coesistenza di politiche parimenti fondate sia su approcci ispirati a concezioni antropocentriche, sia su approcci ispirati (o comunque contaminati) da concezioni ecocentriche.

Quanto poi alla presunta “ambiguità” circa l'individuazione esatta di quali debbano essere le generazioni future da considerare, si tratta verosimilmente di un falso problema, se solo si osserva che la norma non si presenta certo con la struttura di una “regola” che imponga di identificare con certezza i “soggetti futuri” il cui interesse debba assumere giuridico rilievo, attecchendosi piuttosto – e ancora una volta – come un “principio”, dai connotati tipicamente costituzionali, che impone ai legislatori (e, più in generale, a tutti gli attori pubblici) il ben più complesso obiettivo di “guardare lontano”, ossia di costruire politiche ambientali che sappiano assicurare una coesistenza (e, forse, oggi addirittura la “sopravvivenza”) di lungo periodo – certamente non limitata alle generazioni presenti – del genere umano all'interno degli ecosistemi e del complesso della biosfera.

<sup>31</sup> Cfr. F. RESCIGNO, *Quale riforma per l'articolo 9*, in *Federalismi.it - paper*, 23 giugno 2021.

Se letta in questi termini, la norma è in grado di rivelare, oltre che la sua correttezza intrinseca, anche la sua enorme carica innovativa quale parametro di legittimità costituzionale delle politiche ambientali.

Sotto il primo profilo, infatti, la tutela dell'ambiente e degli equilibri ecosistemici evoca di per sé una indefettibile dimensione intergenerazionale, che impone innegabilmente, se non altro per ragioni di efficacia e di effettività, di proiettare le politiche ambientali nel medio-lungo periodo, ossia non soltanto oltre il termine dei mandati degli organi elettivi ma anche oltre la dimensione delle generazioni presenti (o delle generazioni politicamente attive); da questo punto di vista, sarebbe piuttosto agevole osservare che nessuna politica ambientale, allo stato attuale delle conoscenze tecnico-scientifiche, potrebbe essere efficacemente concepita in una dimensione temporale limitata alla considerazione delle popolazioni attualmente presenti sul pianeta. Da ciò, proprio in considerazione della "ontologica" proiezione intergenerazionale delle politiche ambientali, si potrebbe ritenere che l'inserimento nel testo costituzionale di un inciso come quello che qui si esamina, ferma e acclarata la sua intrinseca correttezza, possa rivelarsi sostanzialmente superfluo perché privo di un effettivo contenuto autenticamente innovativo.

Una simile conclusione, però, non riesce a convincere.

Pare altrettanto innegabile, infatti, che un riferimento esplicito in Costituzione all'«*interesse delle future generazioni*» – come dimostra significativamente la recente sentenza del 24 marzo 2021 del *Bundesverfassungsgericht* tedesco, che si è pronunciato sulle disposizioni della Legge federale sul cambiamento climatico del 12 dicembre 2019 (*Bundes-Klimaschutzgesetz - KSG*), facendo applicazione proprio della clausola di «*responsabilità nei confronti delle generazioni future*» contenuta nell'art. 20a della Legge fondamentale<sup>32</sup> – sia certamente in grado di costituire un vincolo di estremo rilievo per il legislatore e, dunque, un parametro di validità ricchissimo di potenzialità per i processi decisionali di elaborazione delle politiche ambientali e per il sindacato giudiziale su di esse<sup>33</sup>. In altri termini, è pressoché impossibile dubitare che la formalizzazione nel testo costituzionale dell'inciso che qui si esamina assuma un significato che va ben oltre la semplice "ricognizione" di una caratteristica ontologica delle politiche di tutela dell'ambiente. In verità, l'esplicito richiamo all'«*interesse delle future generazioni*» assurge, a tutti gli effetti, al rango di parametro sostanziale di legittimità costituzionale, così determinando le tipiche conseguenze del diritto costituzionale: conformare, con un vincolo giuridico, le scelte degli organi

<sup>32</sup> «Lo Stato tutela, assumendo con ciò la propria responsabilità nei confronti delle generazioni future, i fondamenti naturali della vita e gli animali mediante l'esercizio del potere legislativo, nel quadro dell'ordinamento costituzionale, e dei poteri esecutivo e giudiziario, in conformità alla legge e al diritto».

<sup>33</sup> Sul tema, nella bibliografia ormai davvero sterminata, si veda almeno lo studio generale di R. BIFULCO, *Diritti e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008, nonché, da ultimo, proprio sulla lettura parallela della revisione costituzionale in esame e della sentenza del *Bundesverfassungsgericht* sul cambiamento climatico, L. BARTOLUCCI, *Il più recente cammino delle generazioni future nel diritto costituzionale*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, n. 4/2021.

titolari della potestà normativa, imponendo istruttorie, ponderazioni e bilanciamenti specificamente orientati a considerare gli effetti di lungo periodo di quelle scelte e rendendo queste ultime, al tempo stesso, misurabili e valutabili nella sede di un sindacato giudiziale di ragionevolezza che non risulti limitato alla sola “non manifesta irragionevolezza” (o “arbitrarietà”), bensì pienamente realizzabile applicando i ben più stringenti test di *idoneità*, *necessità* e *proporzionalità in senso stretto* delle misure scrutinate.

### 3.2. La funzionalizzazione delle attività economiche «a fini sociali e ambientali»

La seconda novità, ancorché meno evidente sul piano testuale, sembra potersi rinvenire nella modifica del terzo comma dell’art. 41 Cost., ossia nell’aggiunta dell’espressione «e ambientali» rispetto ai già previsti «fini sociali» cui può essere espressamente funzionalizzata («indirizzata e coordinata») l’attività economica (sia pubblica che privata) mediante i programmi e i controlli opportuni che la legge è abilitata a determinare.

Fermo restando, come è stato correttamente rilevato, che una funzionalizzazione delle attività economiche a fini ambientali poteva ritenersi già dotata di adeguata copertura costituzionale (quanto meno nel senso della “possibilità/eventualità”) nel vigore del testo originario del comma in esame e che, in effetti, non sono mancati fino a oggi, nella giurisprudenza del Giudice delle leggi, esempi di «applicazioni concrete del bilanciamento tra interventi pubblici di regolazione/programmazione pubblica (...) e protezione dell’ambiente»<sup>34</sup>, meritano senz’altro attenta considerazione le tesi di coloro che propongono di leggere in chiave di rinnovata attualità l’intero impianto della disposizione costituzionale sull’intervento positivo dei poteri pubblici nell’economia e che, in questa ottica, sono portati a ritenere che l’*addendum* introdotto dalla riforma in esame, potendosi configurare a tutti gli effetti quale primo fondamento costituzionale esplicito legittimante la programmazione verde delle attività economiche, costituisca «una vera e propria rivoluzione destinata a modificare la Costituzione economica del nostro Paese»<sup>35</sup>.

In buona sostanza, secondo questa ricostruzione, l’intero art. 41 Cost. risulterebbe oggi comprensivo delle tre definizioni di economia che si sono progressivamente succedute nel tempo e che vi troverebbero, grazie alla riforma costituzionale, formale emersione: la *brown* (o *red*) *economy*, nel primo comma, che fa leva sul solo principio di libertà e segue il modello produttivo “usa e getta”; la *green economy*, nel secondo comma, che impone i vincoli negativi all’attività economica e, tra questi, quello di rispettare l’ambiente, secondo il modello “produci ma non recare danno all’ambiente”; la *blue economy*, nel terzo comma,

<sup>34</sup> Cfr. L. CASSETTI, *Riformare l’art. 41 della Costituzione: alla ricerca di “nuovi” equilibri tra iniziative economica privata e ambiente*, cit., in part. 200, la quale richiama, per tutte, la sent. n. 267/2016.

<sup>35</sup> Così si esprime F. DE LEONARDIS, *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni*, in *Dir. Amm.*, n. 4/2021, 779 ss., in part. 795; più in generale, cfr. altresì A. MOLITERNI, *La transizione alla green economy e il ruolo dei pubblici poteri*, in G. ROSSI, M. MONTEDURO (a cura di), *L’ambiente per lo sviluppo. Profili giuridici ed economici*, Torino, 2020, 51 ss.

che consente di imporre vincoli positivi all'attività economica, orientandola alla transizione verso un sistema che indirizza la produzione e i modelli di consumo al perseguimento degli obiettivi di tutela ambientale, secondo il modello "produci per migliorare l'ambiente"<sup>36</sup>. Da ciò scaturirebbe un radicale mutamento di prospettiva, destinato ad avere concrete e immediate ricadute, ad esempio, nel «ritorno di una programmazione economica di tipo generale che dovrà riportare in un quadro unitario e di razionalizzazione le decine e decine di atti di programmazione settoriali di livello globale, europeo e nazionale», consentendo di intravedere oggi, nell'art. 41 Cost., un nuovo modello di sviluppo economico nel quale si realizzerebbe la transizione «dal modello teorico dello Stato del benessere a quello dello Stato circolare o, in altri termini, dal Welfare State all'Environmental State»<sup>37</sup>.

Si tratta, com'è agevole comprendere, di una prospettiva di grandissimo rilievo sul piano costituzionale, che è in grado di segnare un deciso cambio di passo per le politiche pubbliche in materia di sviluppo economico, giacché le "finalità ambientali" non si configureranno più, per queste ultime, come semplici cause di possibile "giustificazione ragionevole" dell'intervento pubblico conformativo nell'economia, bensì quali specifici obiettivi in grado di fondare e imporre giuridicamente quell'intervento, orientando nel senso della transizione ecologica, con il vincolo del "compito" affidato da una norma costituzionale esplicita, l'intera produzione legislativa in materia economica.

Proprio da questo ultimo punto di vista, potrebbe assumere un significato tutt'altro che secondario un elemento testuale della modifica del terzo comma dell'art. 41 fino a oggi rimasto sostanzialmente nell'ombra, ossia che il legislatore di revisione, anziché aggiungere (giustapponendoli) i "fini ambientali" ai "fini sociali" già presenti nella formulazione originaria dell'enunciato, abbia optato per la sola introduzione dell'aggettivo "ambientali", legandolo all'altro aggettivo con la semplice congiunzione "e". Le due categorie di finalità, dunque, non si presentano scisse l'una dall'altra, come se le attività economiche pubbliche e private potessero essere indirizzate e coordinate liberamente verso quelle del primo tipo e/o verso quelle del secondo; il compito intestato al legislatore è di perseguirle insieme, necessariamente armonizzando le une con le altre e viceversa; i fini ambientali non possono costituire un obiettivo autonomo, ma debbono essere realizzati congiuntamente ai fini sociali, assicurando che la transizione ecologica verso cui deve essere indirizzato lo sviluppo dell'economia proceda di pari passo con lo sviluppo sociale e con una specifica attenzione alle esigenze di giustizia, di equità nell'allocazione dei costi e di eguaglianza sostanziale. In definitiva, il principio che ci consegna, nella sua essenzialità, la nuova formula costituzionale dell'art. 41, terzo comma, sembra chiarissimo e di grandissima

<sup>36</sup> Cfr., ancora, F. DE LEONARDIS, *op. cit.*, 796, nonché ID., *Il diritto dell'economia circolare e l'art. 41 Cost.*, in G. ROSSI, M. MONTEDURO (a cura di), *L'ambiente per lo sviluppo. Profili giuridici ed economici*, cit., 25 ss.

<sup>37</sup> Così, ancora, F. DE LEONARDIS, *op. cit.*, 797, ma si veda anche ID., *Economia circolare: saggio sui tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?*, in *Dir. Amm.*, 2017, 163 ss., nonché A. MOLITERNI, *Il Green Deal europeo e le sfide per il diritto dell'ambiente*, in *Riv. quad. dir. amb.*, n. 1/2021, 5 ss.

lungimiranza: le politiche pubbliche cui la Costituzione affida l'implementazione in concreto del valore riconosciuto alla tutela dell'ambiente nell'art. 9 dovranno necessariamente configurarsi come "politiche della complessità" e coniugare indissolubilmente economia, ambiente e sviluppo sociale.

#### 4. Le esigenze rimaste insoddisfatte e le sfide non colte: il ruolo indispensabile del diritto costituzionale per la tutela dell'ambiente

Proprio la considerazione delle potenziali "virtuosità" che potranno senz'altro assumere i due contenuti propriamente innovativi della riforma qui esaminata, tuttavia, fa emergere, in termini speculari, il vero e proprio *mare magnum* di tutto ciò che sarebbe stato (non soltanto opportuno ma) addirittura necessario prevedere in un testo costituzionale che avesse inteso considerarsi davvero all'avanguardia in tema di politiche ambientali e proiettarsi adeguatamente sulle sfide del millennio in corso.

Nonostante i "lungimiranti" riferimenti testuali all'«*interesse delle future generazioni*» nell'art. 9 e alle "politiche della complessità" (nel senso sopra accennato) nell'art. 41, terzo comma, si può dire che il legislatore costituzionale si sia rivelato decisamente "miope", essendosi di fatto limitato a "confermare" genericamente in capo ai poteri pubblici della Repubblica il compito di elaborare e implementare politiche rivolte alla tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, con i soli vincoli della proiezione temporale intergenerazionale e del connubio inscindibile tra economia, ambiente e sviluppo sociale, ma senza alcuna ulteriore specificazione, né di natura sostanziale, né di natura formale-procedimentale<sup>38</sup>: specificazioni che, tutt'al contrario, risulterebbero invece più che mai indispensabili in questa materia per "giuridicizzare" adeguatamente la discrezionalità politica – conformandola al migliore e più efficace perseguimento degli obiettivi di tutela ambientale – e che, proprio in questa logica, tanta e decisiva importanza rivestono in altri ordinamenti costituzionali e particolarmente nell'ordinamento dell'Unione europea.

Se è vero – come si è provato ad argomentare e come correttamente assume la riforma costituzionale in esame – che il compito di assicurare una buona ed efficace tutela dell'am-

<sup>38</sup> Condivide espressamente tale rilievo A.O. Cozzi, *La modifica degli artt. 9 e 41 Cost. in tema di ambiente: spunti dal dibattito francese sulla Carta dell'ambiente del 2004 tra diritti e principi*, cit., in part. 3399, osservando, a proposito dei lavori parlamentari sulla riforma, che «*sia nelle relazioni di presentazione dei d.d.l sia nei dibattiti in Aula al Senato e alla Camera, non traspare alcuna attenzione alla tipologia di politiche, presenti e future, e al modo di produzione delle stesse, ma discorsi di più alta, e pure eterea, condivisione dell'importanza della protezione ambientale, con toni simbolici e minori preoccupazioni operative*». Analogamente, cfr. G. SEVERINI e P. CARPENTIERI, *Sull'inutile, anzi dannosa modifica dell'articolo 9 della Costituzione*, cit., in part. 2, i quali parlano di «*normazione iconica (...) molto assiologica e per nulla tassonomica; non evidenzia infatti la norma agendi per portare a effetti la proclamazione*», concludendo per la sostanziale "inutilità" di tale tipo di normazione «*proprio perché non è corredata da autentiche norme e procedure per dar seguito a quella celebrazione di simboli*».

biente, in prima battuta, non spetta al giudice (cui è fisiologicamente affidata la garanzia di effettività e di tutela in concreto dei diritti e delle altre situazioni soggettive), bensì ai legislatori e alle amministrazioni pubbliche, ne consegue che le scelte dei legislatori e degli amministratori potranno risultare giuridicamente sindacabili dai giudici solo in presenza di precisi parametri normativi posti a presidio della validità dei loro atti, residuando altrimenti (per il giudice costituzionale o per il giudice comune) il solo scrutinio sulla non manifesta irragionevolezza (o arbitrarietà) di quelle scelte.

Il punto è di fondamentale importanza ed è stato chiarito in termini non equivocabili dal nostro Giudice delle leggi in una delle sue più recenti e note pronunce: la già richiamata sent. n. 85/2013 (la prima sul c.d. “caso ILVA”), nella quale, com'è stato acutamente osservato, la Corte costituzionale ha risolto un giudizio in cui si trovava investita proprio di questioni che avevano la sostanza di conflitti tra poteri dello Stato e che le imponevano di tracciare la corretta linea di confine tra il potere politico-amministrativo e il potere giudiziario<sup>39</sup>, considerato che i giudici rimettenti contestavano la violazione da parte del legislatore nazionale dei diritti fondamentali alla salute e all'ambiente salubre, nonché dei connessi limiti costituzionali alla libertà di iniziativa economica privata, finendo con ciò, in buona sostanza, per chiedere al Giudice delle leggi di sindacare il “merito tecnico” delle scelte legislative asseritamente ritenute non efficaci a garantire in modo adeguato la tutela dei diritti fondamentali evocati. È in questa decisione, per l'appunto, che la Corte costituzionale esplicita a chiare lettere il dato che si è sopra evidenziato, affermando che *«non può essere ammesso che un giudice (ivi compresa questa Corte) ritenga illegittima la nuova normativa in forza di una valutazione di merito di inadeguatezza della stessa, a prescindere dalla rilevata violazione di precisi parametri normativi, costituzionali o ordinari, sovrapponendo le proprie valutazioni discrezionali a quelle del legislatore e delle amministrazioni competenti. Tale sindacato sarebbe possibile solo in presenza di una manifesta irragionevolezza della nuova disciplina dettata dal legislatore e delle nuove prescrizioni contenute nell'AIA riesaminata»*<sup>40</sup>.

Si può facilmente comprendere, dunque, quale possa essere la specifica funzione di una disciplina giuridica di rango costituzionale (o, comunque, di rango sovraordinato alla legislazione ordinaria) in materia di ambiente: se non si vuole lasciare l'operato dei legislatori alla sola garanzia del sindacato giurisdizionale di non manifesta irragionevolezza, è necessario (e non solo opportuno) che le scelte legislative risultino *quodammodo* orientate,

<sup>39</sup> Così V. ONIDA, *Un conflitto fra poteri sotto la veste di questione di costituzionalità: amministrazione e giurisdizione per la tutela dell'ambiente. Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 85 del 2013*, in *Rivista AIC*, n. 3/2013, il quale, richiamando i casi delle sentenze n. 150/1981, n. 70/1985 e n. 121/1999, fa giustamente notare come i precedenti più specifici di questa decisione *«si trovano nelle pronunce, rese in giudizi per conflitto, in cui la Corte ha censurato, su iniziativa del Governo o della Regione, atti giudiziari che presentavano la caratteristica di sostituire o sovrapporre le proprie valutazioni a quelle dell'autorità amministrativa competente a provvedere su temi che coinvolgevano la tutela dell'ambiente o della salute»* (cfr. 3-4).

<sup>40</sup> Così il par. 12.6 del *Cons. in dir.*

guidate, limitate e vincolate da norme di rango sovraordinato in grado di costituire altrettanti presidi di legalità/legittimità (ma, ovviamente e prima di tutto, di efficacia e garanzia “in positivo” del corretto perseguimento degli obiettivi della tutela ambientale) sui quali poter misurare – ed eventualmente sanzionare – in sede giudiziale la validità (in senso propriamente “tecnico-giuridico”) di quelle scelte. Ecco spiegato perché l’obiettivo della tutela dell’ambiente e il valore a essa riconosciuto – a maggior ragione se e in quanto affidati correttamente alle *policies* dei pubblici poteri – non possono fare a meno di una disciplina di livello costituzionale; ed è del tutto evidente che quanto più tale disciplina sarà puntuale e analitica nel fornire ai legislatori le coordinate fondamentali e i vincoli su cui costruire le politiche ambientali, tanto meno le scelte di questi ultimi resteranno rimesse alle valutazioni di ordine puramente politico (o, peggio, meramente ideologico) dell’opinione pubblica e degli elettori, o alle pressoché “inafferrabili” maglie del sindacato dei giudici da misurare sulla semplice non manifesta irragionevolezza.

Da questo punto di vista, il giudizio complessivo sul testo della riforma si rivela inevitabilmente a luci e ombre, facendo emergere, come si è anticipato in premessa, più i tratti della “*occasione mancata*” e delle esigenze ancora da soddisfare che quella sorta di “*svolta green*” dell’ordinamento costituzionale italiano salutata dal ceto parlamentare e dalle forze politiche come di portata addirittura “epocale”.

## 5. Qualche ipotesi “*de iure condendo*” sui vuoti da colmare

Per cogliere più concretamente il senso del giudizio appena espresso è sufficiente muovere da uno sguardo ai molteplici e variegatissimi esempi di normazione costituzionale in materia di tutela dell’ambiente che ci forniscono gli ordinamenti di altri Stati e tra questi, soprattutto, al modello progressivamente affermatosi – almeno fino a oggi – nell’ordinamento dell’Unione europea; un modello che, a dispetto delle originarie *rationes* prettamente “mercantilistiche”, si rivela senz’altro come uno dei più evoluti e all’avanguardia tra gli ordinamenti contemporanei per l’elaborazione e l’attuazione delle politiche di tutela dell’ambiente, affondando le sue radici “di diritto positivo” fin dall’Atto Unico Europeo del 1986 e oggi scolpito nel diritto dei trattati che ci consegnano i testi del TUE e del TFUE. Vero è, com’è ben noto, che non si tratta propriamente di un “diritto costituzionale” in senso proprio, ma è altrettanto vero che si tratta di un diritto a tutti gli effetti “primario” e soprattutto gerarchicamente sovraordinato rispetto al “diritto secondario” o “derivato” affidato alla produzione delle istituzioni dell’Unione, dunque, come tale, capace di funzionare come parametro di validità (tanto in senso formale, quanto in senso sostanziale) per le politiche ambientali che si realizzano in quell’ordinamento.

Non è questa, ovviamente, la sede per soffermarsi in termini analitici sui contenuti normativi di quel modello. È sufficiente, però, ricordare che i due trattati europei attualmente vigenti – anche a prescindere dalle potenzialità innovative rinvenibili nel *Green Deal* del

2019<sup>41</sup> – delineano, per il perseguimento degli obiettivi di tutela ambientale, un sistema fondato su due “colonne portanti”:

a) la base giuridica di un’articolata *disciplina sostanziale* particolarmente specifica e analitica, di rango sovraordinato rispetto alla produzione del “diritto derivato”, nella quale sono individuati i fondamenti, i tipi di approccio, gli obiettivi, i principi e i parametri delle politiche ambientali dell’Unione, nonché i criteri per una distribuzione razionale e al tempo stesso sufficientemente flessibile dei compiti tra livello sovranazionale e livello degli Stati membri;

b) la particolare attenzione, sul piano formale, al *metodo e ai procedimenti di elaborazione e di attuazione delle politiche ambientali*, con specifico riguardo alla costruzione di processi decisionali complessi, articolati e di lungo periodo, diversi a seconda dei contenuti degli atti da adottare e comunque pienamente adeguati e conformati alle peculiari esigenze istruttorie imposte da quei contenuti<sup>42</sup>.

Proprio muovendo dagli elementi che caratterizzano il modello di disciplina ambientale ricavabile dai trattati europei e ormai consolidati da un’esperienza ultratrentennale – ovviamente senza alcuna pretesa di completezza o di analiticità, ma ai soli fini di fornire una esemplificazione in forma quasi schematica di quali avrebbero potuto essere i contenuti innovativi e qualificanti per un effettivo “salto di qualità” del nostro diritto costituzionale dell’ambiente – ci si può limitare a indicare di seguito alcune ipotesi di formulazione normativa di ulteriori commi che si sarebbero potuti aggiungere all’approvato terzo comma dell’art. 9 Cost. e le ragioni che avrebbero potuto (ovvero potrebbero, in un auspicabile, quanto imponderabile, futuro prossimo) sostenerle.

In primo luogo, avrebbe dovuto/potuto essere considerata ormai sufficientemente matura la consapevolezza della impossibilità di fare a meno di recepire e affermare formalmente nel testo costituzionale il “*principio di integrazione*” delle esigenze di tutela dell’ambiente in tutte le politiche e azioni pubbliche, in modo tale da sancire definitivamente – e in via generale – sul piano istituzionale gli effetti della ontologica “trasversalità” degli interessi ambientali e, addirittura, la “indefettibilità” di una sistematica contaminazione *green* (il c.d. “*greening*”) di tutte le politiche e azioni pubbliche, traendo spunto da quanto stabilito oggi nell’art. 11 del TFUE e significativamente confermato nell’art. 37 della Carta dei diritti fondamentali UE. Com’è noto, infatti, il “*principio di integrazione*” segna l’attribuzione alle istanze di tutela ambientale di un regime giuridico e di un “rango” assolutamente peculiare, addirittura unico, se solo si considera che, in base all’art. 9 dello stesso TFUE, «*nella definizione e nell’attuazione delle sue politiche e azioni*», l’Unione deve semplicemente

<sup>41</sup> Sul tema si vedano le acute riflessioni di E. CHITI, *Introduction to the Symposium: Managing the Ecological Transition of the European Union*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2021, 1 ss.

<sup>42</sup> Per lo sviluppo più argomentato di tali spunti, si veda, volendo, M. CECCHETTI, *Le politiche ambientali tra diritto sovranazionale e diritto interno*, in S. BARONCELLI (a cura di), *L’Europa delle Regioni 20 anni dopo*, numero monografico di *federalismi.it*, n. 7/2020, 101 ss.

«tenere conto» di esigenze relative finanche a diritti fondamentali quali quelle «connesse con la promozione di un elevato livello di occupazione, la garanzia di un'adeguata protezione sociale, la lotta contro l'esclusione sociale e un elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana». Mediante l'«integrazione» imposta dall'art. 11 del TFUE, invece, gli interessi ambientali devono essere “introdotti” all'interno di politiche e di azioni destinate a perseguire obiettivi (e a tutelare interessi) diversi e spesso *in limine* addirittura contrapposti a quelli ecologici, con il risultato che la protezione e la cura dell'ambiente assumono la natura non soltanto di un obiettivo di cui limitarsi a «tenere conto» – ossia da considerare in modo autonomo o, al più, come “limite” esterno da prendere in esplicita considerazione e da rispettare – ma anche e soprattutto di una sorta di “filtro” o, ancor meglio, di una vera e propria “matrice” funzionale a condizionare e conformare i contenuti e gli esiti di tutti i processi di decisione pubblica e dei relativi strumenti di attuazione; con tutte le inevitabili ripercussioni che da ciò dovrebbero discendere in termini di razionale configurazione degli apparati istituzionali e dei loro assetti organizzativi, nonché di conformazione dei processi decisionali in cui questi sono coinvolti.

Per conseguire un simile risultato, tuttavia, non sarebbe certo sufficiente la mera “proclamazione” del suddetto principio: occorrerebbe, invero, essere ben avvertiti del fatto che la sua concreta implementazione nell'ordinamento impone di procedere a riforme radicali degli apparati organizzativi (si pensi, solo per richiamare uno degli esempi più significativi, alla recente trasformazione, con il d.l. n. 22/2021, come convertito in legge dalla l. n. 55/2021, del vecchio “Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare” in “Ministero della transizione ecologica”)<sup>43</sup>, nonché dei processi decisionali che costituiscono la “precondizione” indispensabile affinché la conformazione di tutte le politiche e azioni pubbliche alle esigenze di tutela ambientale possa davvero assumere i tratti della effettività e della continuità/stabilità.

In questa ottica, alla modifica dell'art. 9 Cost. avrebbe potuto aggiungersi opportunamente un comma ulteriore, con la seguente formulazione:

*«Le esigenze della tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi sono integrate nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche e azioni pubbliche degli enti della Repubblica, mediante appositi strumenti organizzativi e procedurali».*

La seconda coordinata fondamentale che avrebbe potuto trarsi dall'esperienza europea sarebbe stata ovviamente quella di fornire agli apparati pubblici punti di riferimento normativi di rango sovra-legislativo, certi e puntuali, in grado di orientare e vincolare sul piano della validità – tanto nei contenuti, quanto nel metodo – le scelte di politica e azione ambientale.

<sup>43</sup> In tema, si veda A. MOLITERNI, *Il Ministero della Transizione ecologica: una proiezione organizzativa del principio di integrazione*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 4/2021, 439 ss.

Al riguardo, sul piano sostanziale, vengono subito alla mente le formule dei trattati europei che individuano (ancorché limitandosi solo a enunciarli) gli obiettivi, i principi e i parametri delle politiche ambientali; mentre, sul piano formale-procedimentale, non può non farsi riferimento a quegli specifici strumenti metodologici che, sempre nell'ambito dell'ordinamento sovranazionale, sono considerati addirittura indispensabili, in forza della loro particolare idoneità *ratione materiae*, per la elaborazione e la realizzazione in concreto delle politiche ambientali, quali *in primis* la programmazione strategica, la partecipazione pubblica estesa a tutti i soggetti potenzialmente interessati (indipendentemente dalla loro qualificazione giuridica in termini formali) e la disciplina di procedimenti di produzione normativa *ad hoc*, ossia che risultino specificamente adeguati alle esigenze e ai caratteri del tutto peculiari della normazione nel campo della tutela dell'ambiente<sup>44</sup>.

È evidente che la prospettiva di inserire in Costituzione simili contenuti normativi dovrebbe necessariamente coniugarsi con la necessità di salvaguardare l'essenzialità del testo costituzionale, soprattutto laddove l'intervento – come nell'ipotesi che qui si prospetta – intendesse trovare collocazione nella parte dedicata ai «*Principi fondamentali*». Il prezzo, però, di tale doverosa “salvaguardia di essenzialità”, sarebbe inevitabilmente quello di dover rinunciare a una disciplina analitica, limitandosi a mere enunciazioni (sull'esempio dei trattati europei), senza alcuna specificazione, le quali, però, “trapiantate” nell'ordinamento costituzionale interno, correrebbero il rischio di non introdurre alcun effetto di autentico “vincolo” nei confronti del legislatore, ovvero, il rischio (forse peggiore) di consegnare alla sede del giudizio di costituzionalità un potere di sindacato sostanzialmente illimitato (e comunque troppo ampio) nei confronti delle scelte legislative.

La soluzione per assicurare un risultato ottimale, dunque, avrebbe potuto essere quella di introdurre nell'art. 9 Cost. un ulteriore comma aggiuntivo che, con la tecnica della riserva, si fosse limitato ad affidare la ipotizzata disciplina sostanziale e procedimentale per la tutela dell'ambiente (declinata soltanto nei suoi “oggetti necessari”) a una fonte *ad hoc*, ad esempio una “legge rinforzata” da approvarsi a maggioranza qualificata, come tale in grado di imporsi come parametro di validità anche alla legislazione ordinaria e che, ai medesimi fini, potrebbe eventualmente consistere finanche in una “legge costituzionale” da approvarsi nelle forme dell'art. 138 Cost.

Tale disposizione avrebbe potuto essere formulata nei termini seguenti:

*«Gli obiettivi, i principi e i parametri delle politiche ambientali sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto del diritto dell'Unione europea e degli obblighi internazionali. Tale legge assicura, altresì, che le politiche ambientali siano fondate su appositi strumenti di programmazione strategica e sul metodo della partecipazione pubblica, nonché realizzate mediante adeguati procedi-*

<sup>44</sup> Al riguardo, da ultimo, si consenta il rinvio a M. CECCHETTI, *La produzione pubblica del diritto dell'ambiente: tra expertise tecnico-scientifico, democrazia e responsabilità politica*, in *DPCE online*, n. 3/2020, 3399 ss.

*menti di produzione normativa.*». Ed è appena il caso di osservare che la “legge rinforzata” attuativa della previsione costituzionale qui suggerita incontrerebbe naturalmente i limiti derivanti dallo stesso art. 9 Cost., ma anche – come opportunamente esplicitato nel testo – i limiti derivanti dall’esigenza di “rispettare” il (e non di “conformarsi” al) diritto dell’Unione europea e (a)gli obblighi internazionali, analogamente a quanto già prevede l’art. 117, primo comma, Cost. per gli atti di legislazione ordinaria dello Stato e delle Regioni, al precipuo scopo di assicurare quella sorta di “conformità minima” ai vincoli giuridici imposti al livello sovranazionale e internazionale che non impedirebbe all’ordinamento italiano di poter andare “oltre” e di farsi a sua volta precursore e modello di ulteriori e originali sviluppi.

# La sostenibilità come diritto delle generazioni presenti?

Francesco Cirillo \*

SOMMARIO: 1. L'ordine giuridico della sostenibilità. – 2. Il dilemma delle generazioni future. – 3. Un richiamo “anche” alle generazioni future. – 4. Il futuro delle generazioni presenti.

## 1. L'ordine giuridico della sostenibilità

L'Agenda 2030 dell'ONU per lo Sviluppo Sostenibile<sup>1</sup> ha, tra i vari, l'obiettivo di «promuovere azioni, a tutti i livelli, per combattere il cambiamento climatico» e il tema è stato oggetto della conferenza delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (COP26)<sup>2</sup>. Anche l'Unione Europea ha adottato una postura articolata che coinvolge molteplici settori e, così, i Paesi membri stanno convergendo verso obiettivi vincolanti con legislazioni coordinate<sup>3</sup>. In particolare, il *Green Deal* europeo stabilisce l'obiettivo di rendere l'Europa il primo continen-

---

\* Dottore di ricerca in 'Law and Cognitive Neuroscience' nell'Università degli Studi Niccolò Cusano di Roma.

<sup>1</sup> ONU, *Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile*, Risoluzione n. 70/1 del 25 settembre 2015. Il documento fa un frequente riferimento al concetto di sostenibilità, richiamandolo 221 volte (per un confronto rapido che attesti il rilievo quantitativo del suo uso, basti considerare che il concetto di eguaglianza è nominato – nelle sue diverse declinazioni – 13 volte, i diritti umani e le libertà fondamentali meno di 30 volte).

<sup>2</sup> Si tratta della XXVI Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, tenutasi a Glasgow dal 31 ottobre al 12 novembre 2021, che si promette, tra i vari obiettivi, di azzerare le emissioni a livello globale entro il 2050, limitando l'aumento delle temperature, e di adattarsi per la salvaguardia delle comunità e degli habitat naturali (cfr. <https://ukcop26.org/it/gli-obiettivi-della-cop26/>), nel corso della quale sono stati sottoscritti diversi documenti relativi a specifici settori in cui dovrà concretizzarsi lo sviluppo sostenibile, dalle foreste all'agricoltura, dall'energia all'educazione. L'Italia si è resa firmataria di 11 documenti (secondo l'ultimo aggiornamento del Ministero della Transizione Ecologica del 12 novembre 2021, cfr. <https://www.mite.gov.it/comunicati/cop26-gli-impegni-e-le-alleanze-dell-italia>).

<sup>3</sup> Un quadro del sistema multilivello di *governance* ambientale europea e delle criticità sorte a valle della crisi economica e delle alterazioni della *membership* europea è offerto in A. JORDAN, V. GRAVEY, C. ADELLE, *EU Environmental Policy at 50: Retrospect and Prospect*, in A. JORDAN, V. GRAVEY (eds), *Environmental Policy in the EU*, Routledge, London-New York, 2021, p. 357 ss.

te a impatto climatico zero entro il 2050<sup>4</sup>. In tutti questi documenti emerge la centralità del concetto di sviluppo sostenibile e, dunque, di sostenibilità, non solo con riferimento alla tutela dell'ambiente, ma anche con più ampie declinazioni sociali<sup>5</sup>.

Anzi, la sostenibilità nella sua accezione meramente ambientale costituisce solo uno degli elementi di una nozione più complessa che integra fattori economici e sociali, basata sui principi del *systems thinking*<sup>6</sup>, su un diverso approccio sistemico alle questioni politiche (ambientali e non). Si può immaginare che la sostenibilità ambientale sia un macro-insieme in cui ricomprendere quella sociale, al cui interno collocare a sua volta quella economica in senso stretto, oppure si possono descrivere queste tre componenti in un diagramma di Venn, dove ogni insieme ha aree di reciproca sovrapposizione e una zona di convergenza delle tre dimensioni che rappresenta il nucleo duro della sostenibilità<sup>7</sup>. È evidente che nella sua accezione sociale ed economica la sostenibilità sia percepibile, nelle coordinate del diritto, come connessa all'eguaglianza e alla solidarietà, mentre la questione ambientale si caratterizza per la sua singolare novità e la sua irriducibile diversità rispetto alle questioni tradizionalmente affrontate dal pensiero politico-giuridico.

La battaglia contro il cambiamento climatico, allora, si distingue per un fattore "spazio" e per un fattore "tempo": per il profilo sincronico del necessario coinvolgimento della comunità internazionale, poiché soltanto il coordinamento transnazionale delle politiche è in grado di fronteggiare il problema, e per il profilo diacronico del tempo di ogni intervento utile, poiché il cambiamento climatico indotto dall'uomo è un fenomeno percepibile e governabile soltanto se si assume una dimensione temporale molto ampia<sup>8</sup>. Entrambe le caratteristiche

<sup>4</sup> Su cui, cfr. L. LIONELLO, *Il Green Deal europeo. Inquadramento giuridico e prospettive di attuazione*, in *Jus*, 2, 2020, p. 105 ss.

<sup>5</sup> Infatti, il termine 'sostenibile', «[n]ato nel mondo delle politiche ambientali (soprattutto per il concetto di 'sviluppo sostenibile'), rapidamente ha contaminato settori diversi: la finanza sostenibile, il turismo sostenibile, l'architettura sostenibile, l'agricoltura ecc. oggi tutto appare sostenibile, o, più spesso, insostenibile» M. CARTABIA, A. SIMONCINI, *Introduzione*, in M. CARTABIA, A. SIMONCINI (eds), *La sostenibilità della democrazia nel XXI secolo*, Il Mulino, Bologna, 2009, p. 13. Sul punto anche R. BIFULCO, *La responsabilità giuridica verso le generazioni future tra autonomia della morale e diritto naturale laico*, in A. D'ALOIA (ed.), *Diritti e costituzione. Profili evolutivi e dimensioni inedite*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 171. Infatti, quanto al concetto di sostenibilità, le «origini sono rinvenibili, senza dubbio, nella materia ambientale, in cui si fa riferimento alla potenzialità di un certo ecosistema di permanere inalterato nel tempo; ma il tema della sostenibilità si ricollega anche ad altri settori quali quello economico, sociale e culturale» G. SCIANCALEPORE, *Le dimensioni della sostenibilità*, in *Iura and Legal System*, 1, 2020, p. 8.

<sup>6</sup> Cfr. in tema, basti il richiamo a F. CAPRA, *Development and Sustainability*, in *Thresholds in Education*, 4, 2004, pp. 1-3.

<sup>7</sup> Due diagrammi, di Eulero e di Venn, illustrano la duplice accezione: B. PURVIS, Y. MAO, D. ROBINSON, *Three Pillars of Sustainability: in Search of Conceptual Origins*, in *Sustainability Science*, 14, 2019, p. 682.

<sup>8</sup> Alcune di queste contraddizioni erano già osservate, diffusamente, nel collettaneo di W. M. LAFFERTY, J. MEADOWCROFT (eds), *Democracy and the Environment*, Elgar, Cheltenham, 1996.

determinano criticità per gli ordinamenti giuridici. Ma se il fattore “spazio” può essere – almeno in parte – superato<sup>9</sup>, allontanandosi dalla logica dello Stato nazionale e approdando a modelli di cooperazione, dei quali l’Unione Europea rappresenta il principale laboratorio; quanto al fattore “tempo”, invece, le questioni sono ancora aperte. Intanto, nessun governo o parlamento democraticamente eletto può assumere una prospettiva temporale così ampia da includere un risultato percepibile<sup>10</sup>. Poi, nonostante i tentativi di giuridificare i rapporti tra le generazioni presenti e future (anche come doveri della generazione presente<sup>11</sup>), va sottolineata la difficoltà di vincolare con effettività l’azione politica e l’attività economica ai principi in parola. Allora, anche se il tema della tutela dell’ambiente si pone nelle coordinate del diritto soprattutto come tutela del paesaggio, governo del territorio o dei beni ambientali, appare evidente che la questione non si risolve nelle coordinate spaziali che la definiscono, ma nella prospettiva temporale che l’ordine giuridico deve assumere per trovare garanzie idonee a soddisfare i propositi perseguiti.

Una questione di principale interesse, quindi, consiste nel qualificare l’ordine giuridico dell’assunto etico della sostenibilità, così da dotare l’agenda politica della tutela ambientale di vere e proprie garanzie sul fronte del diritto: del diritto pubblico, nel senso di vincolare l’azione del legislatore e della pubblica amministrazione al rispetto del principio di sostenibilità; ma anche nel settore del diritto privato, inteso ora nell’accezione più ampia e con riferimento a tutti i rapporti in cui si dispiega l’autonomia negoziale; così come nel contesto internazionale, dove pure la questione ritrova il suo orizzonte più idoneo, considerata la dimensione del problema<sup>12</sup>. Però, questa nuova sfida ha posto in crisi alcune categorie giuridiche, se non anche le basi su cui reggono gli ordinamenti con-

---

<sup>9</sup>Non senza criticità: per un’analisi del concetto di territorio nella prospettiva globale e *glocale*, nonché delle tensioni tra orizzonte democratico statale e dimensioni spaziali transnazionali, cfr. A. DI MARTINO, *Gli itinerari costituzionali del territorio: una prospettiva comparata*, in *Rivista AIC*, 3, 2021, p. 20 ss.

<sup>10</sup>GROPPI osserva che «[a] tal fine non rilevano i meccanismi della democrazia partecipativa, spesso invocati in materia ambientale, in quanto anch’essi sono finalizzati, in sostanza, a dare voce ai diretti interessati nel momento presente, ma, al pari degli istituti della democrazia rappresentativa, non sono idonei a prendere in considerazione l’impatto futuro delle decisioni» T. GROPPi, *Sostenibilità e costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1, 2016, p. 65. Sul punto, v. anche M. CARTABIA, A. SIMONCINI, *Introduzione*, cit., p. 12 ss.

<sup>11</sup>I diritti delle generazioni future sono coniugati come doveri della generazione attuale, per esempio, da S. MABELLINI, *La sostenibilità in campo ambientale e i diritti delle generazioni future: un’ulteriore prova delle capacità palinogenetiche dell’art. 9, comma 2, Cost.*, in *Diritto e società*, 2, 2018, p. 151 ss. Non c’è dubbio, poi, che nelle costituzioni ci sia una necessaria «proiezione verso le future generazioni» che però non si traduce necessariamente in un richiamo esplicito S. GRASSI, *La Costituzione siamo noi*, in *Nomos*, 1, 2017, p. 11.

<sup>12</sup>Cfr., tra i tanti, S. M. GARDINER, *A Call for a Global Constitutional Convention Focused on Future Generations*, in *Ethics & International Affairs*, 3, 2014, p. 299 ss., che ancora il tema a un piano etico e, chiaramente, al nesso intergenerazionale.

temporanei, soprattutto in ragione dell'inidoneità degli strumenti concettuali ordinari a contemplare un orizzonte temporale così ampio da includere la dimensione transgenerazionale dell'ambiente, e così anche i suoi equilibri o mutamenti.

Il titolo di questo contributo, infatti, gioca volontariamente sul *décalage* delle categorie giuridiche adottate in relazione al tema innanzitutto pregiuridico, etico o politico<sup>13</sup>, della sostenibilità, intesa come equilibrio tra la soddisfazione dei bisogni del presente e la preservazione di quelli delle generazioni future<sup>14</sup>. Una simile idea di sostenibilità ha trovato una progressiva giuridicizzazione nella sostituzione del concetto empirico di bisogno (di cui al rapporto Brundtland) con quello di diritto<sup>15</sup>, nel senso della preservazione dei diritti delle generazioni future<sup>16</sup>. Cionondimeno, la sostenibilità in senso giuridico oscilla tra le nozioni di principio, di valore, di diritto soggettivo o di interesse, scontando una sorte simile a molti nuovi concetti che interessano la politica del diritto<sup>17</sup>. Tali criticità

---

<sup>13</sup> Sul concetto etico di sostenibilità, ci si limita a richiamare D. PARFIT, *Ragioni e persone*, Il saggiaatore, Milano 1989 (ed. orig. 1984), p. 447 ss., su cui ampiamente *sub* § 3. Un quadro rapido dell'evoluzione del concetto politico in I. SCOONES, *The Politics of Sustainability and Development*, in *Annual Review of Environment and Resources*, 2016, pp. 294-319.

<sup>14</sup> Da ultimo, cfr. D. PORENA, *Il principio di sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 1: «Il concetto di sostenibilità, nelle pur varie interpretazioni che ne sono state offerte, sembra poter essere ricondotto, sul piano finalistico, all'obiettivo ideale della preservazione dei bisogni delle generazioni future». Queste formulazioni si riferiscono al c.d. rapporto Brundtland, ovvero il rapporto *Our Common Future* del World Commission on Environment and Development del 1987, nel quale si affermava: «Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs. It contains within it two key concepts: (i) the concept of 'needs', in particular the essential needs of the world's poor, to which overriding priority should be given; (ii) and the idea of limitations imposed by the state of technology and social organization on the environment's ability to meet present and future needs».

<sup>15</sup> Sul punto, tra i tanti, R. BIFULCO, *Diritto generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008, e diffusamente in R. BIFULCO, A. D'ALOIA (eds), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Jovene, Napoli, 2008.

<sup>16</sup> Tra le prime affermazioni più autorevoli, A.-A. P. BRUHL, *Justice Unconceived: How Posterity Has Rights*, in *Yale Journal of Law & the Humanities*, 14, 2002, p. 393 ss.; ne osserva le implicazioni in prospettiva critica, F. FRACCHIA, *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Rivista Quadrimestrale del Diritto dell'Ambiente*, 2010, p. 13, affermando che «si assisterebbe al passaggio dal concetto di sviluppo sostenibile al paradigma dei doveri verso le generazioni future, pur sempre in un quadro di responsabilità e di solidarietà che conferma quanto sia illusoria l'idea del diritto soggettivo»; sul punto anche E. MANFRELOTTO, *Deorum manium iura sancta sunt*. I c.d. diritti delle generazioni future (e di quelle passate) nell'esperienza giuridica italiana: il caso della disciplina della v.r.a. in materia di biotecnologie, in R. BIFULCO, A. D'ALOIA (eds), *Un diritto per il futuro*, cit., p. 615 ss.

<sup>17</sup> Sulla difficoltà definitoria del concetto, v. S. PEDRABISSI, *Sviluppo sostenibile: l'evoluzione giuridica di un concetto mai definito*, in *Revista Ibérica do Direito*, 1, 2020, pp. 157-168, in particolare, p. 163: «A queste incertezze dal punto di vista contenutistico fanno riscontro significativi

di ordine logico e dogmatico inducono, poi, parte della migliore dottrina ad escludere che si possano affermare veri e propri diritti delle generazioni future<sup>18</sup>, salvo però ammettere – almeno – un dovere delle generazioni presenti alimentato dal principio solidaristico. Ciò, però, non elimina il problema, ma impone uno sforzo maggiore nel tentativo di ricostruire un possibile ordine giuridico della sostenibilità.

## 2. Il dilemma delle generazioni future

La comunità scientifica ha voluto ancorare la nozione di sostenibilità al rapporto tra generazioni, con ciò facendo proprio l'incontestabile assunto che ogni limite che l'umanità presente s'impone a tutela dell'ambiente sia inteso a vantaggio di un'umanità futura e non necessariamente sorta. Allora, tale statuizione, di indubbio valore etico e di notevole efficacia retorica, ha necessitato di un corollario giuridico, ovvero della traduzione di questa relazione etica tra la generazione presente e quelle future in un rapporto giuridico propriamente inteso<sup>19</sup>. Tuttavia, una simile operazione, anche se già in parte presidiata dal tentativo logico-filosofico di trovare un opportuno fondamento al nesso tra le generazioni presente e future, ha destato non poche perplessità e mostra tutt'ora, accanto ai pregi indiscussi, alcune falle inoccultabili.

Tra gli evidenti pregi della nozione di sostenibilità come vincolo in favore delle generazioni future, spicca il limpido distacco da retoriche naturalistiche: l'ambiente che s'intende difendere non è soltanto la biosfera, che sembrerebbe destinata a superare agevolmente la scomparsa dell'umanità, non avendo sofferto per miliardi di anni la sua assenza. L'ambiente da tutelare è principalmente inteso quale insieme di condizioni idonee alla prosecuzione della vita umana, il "nostro" ambiente. È così che quest'egotica ambizione ha determinato la defini-

---

dubbi quanto all'efficacia giuridica del principio: ad oggi non risulta ancora essere chiara quale collocazione assuma sul piano giuridico».

<sup>18</sup> M. LUCIANI, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in A. D'ALIOIA, R. BIFULCO (eds), *Un diritto per il futuro*, cit., p. 423 ss. (anche in *Diritto e società*, 2008, p. 145 ss.); e più brevemente in M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, 3, 2016, p. 13-14: «sicché l'idea che staremmo per coprire i nostri discendenti di debiti "n'a tout simplement aucun sens" e infondata sul piano giuridico (perché non è dato identificare alcun soggetto cui imputare quei diritti; perché non si sa neppure se ve ne sarà mai uno; perché non si sa quale delle n generazioni future dovrebbe prevalere una volta che si considerassero partitamente i "diritti" di ciascuna)».

<sup>19</sup> Tra i primi contributi, va segnalato quello di una giurista statunitense: J.C. TREMMEL, *Establishment of Intergenerational Justice in National Constitutions*, in J.C. TREMMEL (ed.), *Handbook of Intergenerational Justice*, Elgar, Cheltenham, 2006, p. 187 ss. Nel medesimo collettaneo, v. anche l'analisi del pensiero di Rawls, di C. DIREKSMEIJER, *John Rawls on the Rights of Future Generations*, p. 72 ss.

zione di un concetto di sviluppo sostenibile quale sviluppo in grado di assicurare «il soddisfacimento dei bisogni della generazione presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di realizzare i propri»<sup>20</sup>, con ciò trascurando ogni riferimento esterno all'equilibrio degli ecosistemi in cui tale «soddisfacimento dei bisogni» avviene. Si tratta di un pregio evidente, perché tale prospettiva può essere avversata per il suo eccessivo antropocentrismo<sup>21</sup>, non già per la sua ipocrisia o il suo buonismo.

Se però questa nozione sembra porre al riparo i programmi ambientalisti da ogni critica relativa a loro intenti *naïve* e naturalisti, essa introduce un attore problematico nella discussione, sul quale sorge più di un interrogativo: le generazioni future.

Intanto, emerge un problema quantitativo: ci si può chiedere chi siano esse, in quale numero si presenteranno, di quanti individui ciascuna sarà formata, ecc.<sup>22</sup>. Poi, sorgono problemi di ordine ontologico: l'umanità non può essere divisa in generazioni, perché essa nasce e muore in continuazione, senza salti ventennali o trentennali. Ancora, possiamo pensare a questioni antropologiche: non si comprende perché i bisogni delle generazioni future dovrebbero essere commisurati a quelli delle generazioni attuali, poiché è noto che una parte non trascurabile dei nostri bisogni sia destinata a mutare e che le risorse che questa umanità sfrutta non coincidono *in toto* con quelle sfruttate dalle umanità del passato. Inoltre, l'iscrizione alle future generazioni di veri e propri diritti si connette alla questione più generale della dubbia imputazione di situazioni giuridiche soggettive a un numero ampio di enti tradizionalmente non ricompresi nel concetto di persona, dagli animali alla natura<sup>23</sup>.

È probabile che la nozione ora introdotta si fondi su un presupposto inesplorato: lo sviluppo sostenibile deve garantire nei confronti di un'umanità futura

<sup>20</sup> Si tratta della definizione resa dal rapporto Brundtland.

<sup>21</sup> Sul carattere antropocentrico, v. anche R. BIFULCO, *Diritti e generazioni future: problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, FrancoAngeli, Milano, 2008, p. 29.

<sup>22</sup> Quindi, i profili di ordine quantitativo sono duplici: il primo attiene al numero di generazioni (il numero *n* di generazioni su cui, *supra*, *sub* n. 18, M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, cit., p. 14); il secondo al numero di individui di ognuna di esse (tema che rinvia al problema della sovrappopolazione, su cui subito *infra*, n. 24).

<sup>23</sup> «Deve trattarsi di soggettività esclusivamente antropomorfe, oppure, come sta sempre più emergendo nel dibattito (anche in pronunciamenti di varie sedi giurisdizionali), di soggettività che ricomprendono al loro interno anche viventi non-umani e, addirittura, entità naturali?» F. CIARAMELLI, F.G. MENGA, *Introduzione. L'interrogazione filosofico-giuridica sugli obblighi verso le generazioni future*, in *Rivista di filosofia del diritto*, 2, 2021, p. 255. Un simile approccio rende possibili interrogativi via via più ampi: cfr. M.C. GAETA, *Il problema della tutela giuridica della natura: un'analisi comparata tra Italia e stati dell'America latina*, in *Nuovo Diritto Civile*, 4, 2020, p. 313 ss. C'è chi tratta i diritti degli animali, dell'ambiente e delle generazioni future in una prospettiva unitaria; cfr. diffusamente A. PISANÒ, *Diritti deumanizzati. Animali, ambiente, generazioni future, specie umana*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 1 ss., o L. PALAZZANI, *Introduzione alla biogiuridica*, Giappichelli, Torino, 2002.

(simile nel numero di individui e nella cultura a quella attuale) il soddisfacimento dei bisogni (analoghi a quelli presenti). Se non fosse che una prospettiva così statica è del tutto sconfessata dall'aumento recente e continuo della popolazione umana<sup>24</sup> e dal mutamento di tecnologie e culture, la cui rapidità è essa stessa in crescita<sup>25</sup>. Parrebbe, anzi, che proprio il passato deponga a sfavore di una simile idea di futuro<sup>26</sup>.

Neppure appare dirimente la "teoria" (*rectius* l'ipotesi filosofica) della reciprocità indiretta, del passaggio di testimone tra le generazioni<sup>27</sup>: innanzitutto perché postula un *regressus* (e un *progressus*) *ad infinitum* incompatibili con la storia naturale della nostra specie, immaginando un uomo che esiste da sempre e per sempre; poi, perché presuppone una continuità storica del tutto controintuitiva, dal momento che, infatti, ogni generazione consegna alla successiva un mondo necessariamente diverso da quello che ha ereditato (e chissà che non sia un bene). E ciò volendo ammettere, per assurdo, che l'umanità sia strutturalmente divisibile in generazioni, e non già soltanto dal punto di vista storico o sociologico<sup>28</sup>. D'altronde, il protagonismo della nozione di generazioni è stato

---

<sup>24</sup> Infatti, «[i]l perseguimento di uno sviluppo sostenibile qualitativo (con ciò alludendo al miglioramento della qualità della vita umana) implica l'inclusione di due ulteriori profili, entrambi riconducibili al fattore popolazione», il primo dei quali consiste nell'«inerzia in materia di controllo della popolazione mondiale» e il secondo nella constatazione che «la crescita esponenziale della popolazione sottrarrebbe alle generazioni a venire la fruizione di beni e risorse ambientali sempre più erose dai processi demografici» R. BIFULCO, *Sovrappopolazione, qualità della democrazia e sviluppo sostenibile*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, *Consulta Online*, 2020, p. 15.

<sup>25</sup> Si pensi al concetto di *disruptive innovation*, apparso in J.L. BOWER, C.M. CHRISTENSEN, *Disruptive Technologies: Catching the Wave*, in *Harvard Business Review*, 1995, p. 43 ss., poi sviluppato due anni dopo, ID., *The Innovator's Dilemma: When New Technologies Cause Great Firms to Fail*, Harvard Business Review Press, Boston, 1997. Un'ampia, completa e recente *review* si ritrova in S. SI, H. CHEN, *A Literature Review of Disruptive Innovation: What It Is, How It Works and Where It Goes*, in *Journal of Engineering and Technology Management*, 2020, pp. 1-12.

<sup>26</sup> In modo opposto, PORENA, afferma che «conoscendo i caratteri delle generazioni che si sono susseguite nel corso dei tempi – siamo in grado, induttivamente, di conoscere di prevedere i caratteri essenziali di quello che ci succederanno» D. PORENA, *Il principio di sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 96.

<sup>27</sup> Su cui, U. POMARICI, *Natura umana, intersoggettività, idea del futuro. Alle soglie della responsabilità intergenerazionale*, in *Rivista di filosofia del diritto*, 2, 2021, p. 262 ss., con riferimento al pensiero di A. GOSSERIES, il quale sostiene che ogni generazione assume l'obbligo di restituire quanto ha ricevuto dalla generazione precedente a quella successiva, in una sorta di passaggio di consegne.

<sup>28</sup> È noto alla storiografia che «[a] partire dal secolo scorso [i. e. l'Ottocento] la successione generazionale non era più un processo di sostituzione dello stesso con lo stesso, ma diventava un rimpiazzare qualcosa con qualcosa d'altro» così G. BETTIN LATTES, *Sul concetto di generazione politica*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 1, 1999, p. 24, nel senso che diversi fattori sociali, complici una nuova retorica della giovinezza, l'avanzamento tecnologico e i rapidi mutamenti culturali, hanno contribuito all'emersione di questa nozione di generazione, utile alla spiegazione di fenomeni sociali. Un simile processo avrebbe avuto nel '68 la sua acme.

teorizzato – quasi contestualmente – da José Ortega y Gasset<sup>29</sup>, posto a fondamento della teoria sociologica di Karl Mannheim<sup>30</sup>, riproposto in chiave filosofica da Martin Heidegger<sup>31</sup>, senza che però, tra queste variazioni sul tema, si possa scorgere una cifra unitiva che consenta un uso disinvolto e aproblematico del termine. Al contrario, la sovrapposizione delle teorie della generazione testimonia che per essa s'intendano concetti molto diversi, alcuni dei quali del tutto idonei a rappresentare categorie interpretative storiografiche o sociologiche, ma spesso e proprio perciò non fruibili in un discorso quale quello giuridico<sup>32</sup>. Si pensi al rilievo della nozione di generazione nella stagione del Sessantotto<sup>33</sup> o al suo impiego attuale con riferimento alle Generazioni X, Y e Z<sup>34</sup>: un uso indispensabile ai fini dell'analisi storica, politica, sociologica o culturale, non però esportabile nelle coordinate teorico-giuridiche, ad esempio al fine di assegnare benefici o diritti a questa o quella generazione.

Almeno in questo senso non sembra di grande ausilio, a ben vedere, il riferimento ai diritti del nascituro<sup>35</sup>, che sarebbero la base giuridico-positiva per

<sup>29</sup> Per esempio, in J. ORTEGA Y GASSET, *El tema de nuestro tiempo* [1932], Tecnos, Madrid, 2002, p. 48: «Una generación es una variedad humana, en el sentido riguroso que dan a este término los naturalistas. Los miembros de ella vienen al mundo dotados de ciertos caracteres típicos, que les prestan una fisonomía común, diferenciándolos de la generación anterior». Si tratta, quindi, di una teoria radicale e ontologica che non può trovare oggi un accoglimento né sul piano filosofico, né altrove, nonostante il fascino esercitato e la fortuna raggiunta.

<sup>30</sup> K. MANNHEIM, *Das Problem der Generationen*, in *Kölner Vierteljahrshefte für Soziologie*, 7, 1928, pp. 157-185 e pp. 309-330, poi in K. MANNHEIM, *Das Problem der Generationen* [1928], in ID., *Wissenssoziologie. Auswahl aus dem Werk*, Luchterhand, Berlin, 1964, pp. 509-565, che ha ricostruito un concetto di generazione quale punto medio tra individuo e massa, come uno specifico nesso sociale tra individui che prescinde dalla loro collocazione storica; su questo concetto v. recentemente A.-B. MEINICKE, *Karl Mannheim und "Das Problem der Generationen". Anwendung der Theorie auf die Generation Y*, Grin, Göttingen, 2021.

<sup>31</sup> Il quale avrebbe a sua volta approfondito il pensiero di Wilhem Dilthey, definendo la generazione come una forma storicamente orientata dell'intersoggettività, ovvero «eine konkrete Form des Mitgeschehens» così, C. FERENCZ-FLATZ, *Zum Phänomen der „Generation“: Intersubjektivität und Geschichte bei Heidegger*, in *Phänomenologische Forschungen*, 2013, p. 100.

<sup>32</sup> Nel senso del diritto positivo si pensi, invece, all'impiego del concetto nella storiografia giuridica. Sul concetto di generazione in senso politico, sociologico e del senso comune, v. anche la voce di A. CAVALLI, *Generazioni*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, Treccani, Roma, 1994.

<sup>33</sup> Su cui v., su tutti, L.S. FEUER, *The Conflict of Generations: The Character and Significance of Student Movements*, Basic Books, New York, 1969, che ricostruisce un'analisi comparata dei movimenti studenteschi di quella stagione, dalla Germania alla Russia, dai Balcani agli Stati Uniti.

<sup>34</sup> Si può far riferimento, per esempio, per la Generazione Y (i nati tra gli anni '80 e '90) ad A. LA MARCA, *La "Generazione Y": giovani indecisi che sognano trionfi e vivono tra reale e virtuale*, in *Studium Educationis*, 3, 2011, p. 73 ss.; per i "veri" nativi digitali, la generazione Z, diffusamente a P. BIGNARDI, E. MARTA, S. ALFIERI (eds), *GENERAZIONE Z. Guardare il mondo con fiducia e speranza*, Vita e Pensiero, Milano, 2018.

<sup>35</sup> I diritti del nascituro, su cui molti fondano l'ipotesi generale dei diritti dei non nati – ivi comprese delle nuove generazioni p. e. anche D. PORENA, *Il principio di sostenibilità*, cit., pp. 91-93 –, sono un tema dibattuto e non è questa la sede per una trattazione adeguata: basti notare che

ammettere i diritti delle generazioni future. Innanzitutto, appare rischioso derivare da una norma eccezionale un principio generale (poiché l'ordinamento riconosce eccezionalmente posizioni giuridiche in favore dei non nati, allora l'intero insieme indistinto dei non nati diventerebbe titolare di diritti fondamentali). Infatti, una simile inferenza sarebbe fallace: anche se l'ordinamento contempla disposizioni relative al genere femminile, ciò non implica un generale principio di discriminazione in base al genere; anche se esistono norme a protezione degli animali, ciò non significa che l'intero regno animale goda di diritti; ecc. Le eccezioni – come tali – raramente fondano principi generali. E, poi, appare non superabile il limite della vaghezza delle situazioni giuridiche ascrivibili alla posterità, incerte nell'*an*, nel *quantum*, nel *quomodo* e persino nel termine *ad quem*)<sup>36</sup>. Per le stesse ragioni, anche sul piano giuridico internazionale si registra l'«impossibilità di riconoscere le generazioni future come soggetti di diritto»<sup>37</sup>.

Dunque, «possiamo anche parlare di diritti, ma ciò rimane un vuoto simulacro che copre una realtà popolata di doveri»<sup>38</sup>, poiché non è affatto necessario enucleare un diritto per ogni dovere che si afferma. Le generazioni future allora

---

molti subordinano l'insorgenza del diritto alla nascita dell'individuo, sottolineando che si tratti propriamente di mere aspettative di diritto, mentre altri affermano la soggettività del concepito (e così il legislatore della legge n. 40/2004 in materia di procreazione medicalmente assistita, all'art. 1, dove «assicura i diritti di *tutti i soggetti* coinvolti, *compreso* il concepito»). Sul punto si può richiamare il dibattito sul c.d. diritto a non nascere se non sani (che non esisterebbe, secondo Cass., sez. un., 22 settembre 2015, n. 25767); la vicenda limite che ha messo alla prova le teorie della soggettività del concepito e le teorie della risarcibilità del danno alla salute, su cui v. F. RINALDI, *La problematica soggettività giuridica del nascituro, con particolare riguardo al diritto a nascer sani: Bioetica di un recente diritto*, in *Dirittifondamentali.it*, 2, 2013, p. 1 ss. (allora con riferimento a Cass., sez. III, 2 ottobre 2012, n. 16754, che invece aveva affermato tale diritto); sulla risarcibilità v. G. CRICENTI, *Meglio non essere mai nati? Il diritto a non nascere rivisitato*, in *Rivista critica del diritto privato*, 2, 2013, pp. 319-334 e, più recentemente, T. GAZZOLO, *Il danno prima della nascita*, in *Politica del diritto*, 4, 2019, p. 601 ss.

<sup>36</sup> Afferma SPADARO, infatti che «[u]n giurista tradizionale può arrivare a concepire, per esempio e tutt'al più, la tutela del diritto del nascituro all'eredità, in quanto l'aspettativa di quest'ultima appare ravvicinata nel tempo (al massimo nove mesi). Tale aspettativa di solito è protetta dagli ordinamenti positivi e risulta quindi tecnicamente affrontabile. Difficilmente accetterà, invece, di discutere di situazioni giuridiche, attive o passive – relative a soggetti assolutamente vaghi e incerti (non esistenti ancora) e così lontani nel tempo (generazioni future) da apparire – del tutto ipotetiche al pari, del resto, degli stessi titolari», preferendo trattare «di un'*aspettativa collettiva di genere* (umano)» (A. SPADARO, *L'amore dei lontani: universalità e intergenerazionalità dei diritti fondamentali fra ragionevolezza e globalizzazione*, in *Diritto e società*, 2, 2008, p. 177 ss. e p. 196). Altre utili osservazioni in F. RIMOLI, *Bioetica. Diritti del nascituro. Diritti delle generazioni future*, in R. NANIA, P. RIDOLA (eds), *I diritti costituzionali*, vol. II, Giappichelli, Torino, 2006, p. 527 ss.

<sup>37</sup> S. PRATESI, *Generazioni future? Una sfida per i diritti umani*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 39. Nelle pagine immediatamente successive l'autore, muovendo da una nozione relazionale di soggettività, individua nella specie umana e nell'umanità tutta un ipotetico centro di imputazione (p. 41 ss.).

<sup>38</sup> F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Editoriale Scientifica, Napoli, pp. 158-159.

potrebbero figurare come «oggetto» indiretto di protezione» presidiato dal dovere dello sviluppo sostenibile<sup>39</sup>. Si potrebbe qui opporre l'obiezione della correlatività, nel senso descritto dallo schema di Hohfeld<sup>40</sup>, cioè eccependo che il diritto sia un correlativo del dovere e che non si possa configurare il secondo, se non in relazione al primo. Obiezione agevolmente superabile, in almeno tre modi: sia confutando l'assioma della correlatività tra diritti e doveri<sup>41</sup>; sia ammettendo lo schema di Hohfeld e però contemplando un beneficiario diverso dalle generazioni future (per esempio, la collettività presente); sia proiettando la questione nei termini del «non-diritto», dell'assenza di diritto ad attuare attività non sostenibili<sup>42</sup>; ipotesi concettualmente diversa dal dovere di astensione. La ridondanza di queste considerazioni può indurre a ritenere che il dovere dello sviluppo sostenibile non coincida con il diritto dei posteri.

Sia chiaro, la «protezione degli interessi della posterità, anche semplicemente rileggendo in chiave intergenerazionale clausole già esistenti e naturalmente vocate a questa prospettiva» è un forte motore del rafforzamento delle politiche ambientali<sup>43</sup>. Però, il rischio dell'introduzione di clausole vaghe, benché retoricamente efficaci, inficia il potenziale di effettività della dimensione normativa, già così debole in questo settore.

Eppure, superando queste osservazioni, il concetto di generazioni è entrato

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 161. Sul punto anche ID., *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 2010, pp. 40-41, dove affermava già il passaggio «dal concetto di sviluppo sostenibile al paradigma dei doveri verso le generazioni future, pur sempre in un quadro di responsabilità e di solidarietà che conferma quanto sia illusoria l'idea del diritto soggettivo».

<sup>40</sup> Possiamo fare riferimento all'ampio saggio di R. PERRY, *Correlativity*, in *Law and Philosophy*, 6, 2009, p. 537 ss.; oppure anche a G. PINO, *Diritti soggettivi. Lineamenti di un'analisi teorica*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2, 2009, p. 1 ss.

<sup>41</sup> Come fa appunto R. PERRY, *Correlativity*, cit., p. 581: «the legal concept of duty encompasses normative commands that exist in the abstract, without correlative rights. The duty of care in negligence law is the prime examample».

<sup>42</sup> Nei limiti, anche valorizzando la categoria dell'abuso del diritto come fanno A. PAPA, G. PALOMBINO, *Abuso del diritto e responsabilità intergenerazionale: prime note di una riflessione in divenire*, in L. CARPENTIERI (ed.), *L'abuso del diritto: evoluzione del principio e contesto normativo*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 239 ss. o, G. PALOMBINO, *La solidarietà tra le generazioni nella Carta di Nizza*, in *Rivista AIC*, 3, 2021, p. 73 ss.; con ogni prudenza relativa anche al suo uso nell'orizzonte costituzionale su cui, cfr. D. BIFULCO, *L'abuso del diritto costituzionale un'ipotesi di lavoro*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2018, p. 55 ss., e G. SILVESTRI, *L'abuso del diritto nel diritto costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2, 2016, p. 1 ss. e, soprattutto, con ogni prudenza rispetto all'effettiva utilità della categoria anche in senso generale, basti il riferimento a R. SACCO, *L'esercizio e l'abuso del diritto*, in G. ALPA, M. GRAZIADEI, A. GUARNIERI, U. MATTEI, P.G. MONATERI, R. SACCO (eds), *Il diritto soggettivo. Trattato di diritto civile*, Torino, 2001, p. 373 ss. Ma, forse, il richiamo potrebbe essere ultroneo, perché non disporre di un diritto non equivale affatto ad abusarne, né sembra utile concepire in questa sede il diritto soggettivo come una categoria così elastica.

<sup>43</sup> A. D'ALOIA, *Costituzione e protezione delle generazioni future*, in F. CIARAMELLI, F.G. MENGA (eds), *Responsabilità verso le generazioni future. Una sfida al diritto all'etica e alla politica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, p. 303.

nel lessico giuridico, in quello costituzionale, in quello comunitario e in quello delle diverse corti che hanno sorretto percorsi argomentativi sulla sostenibilità avvalendosi *anche* del nesso intergenerazionale. Quanto al caso italiano, si pensi anche alla giurisprudenza della Corte costituzionale che, in diversi luoghi, ha affermato la tutela delle generazioni future<sup>44</sup>, sino poi alle recenti modifiche dell'art. 9 Cost.<sup>45</sup>; ma potrebbe richiamarsi anche il caso delle *künftigen Generationen* nella giurisprudenza tedesca<sup>46</sup> o quello delle soluzioni istituzionali francesi che andrebbero – o intendevano andare – nella stessa direzione<sup>47</sup>. Su tali riferimenti, enfatizzati da parte della dottrina, si soffermerà il prossimo paragrafo, nell'obiettivo di ridimensionare la portata del richiamo alle nuove generazioni e di illustrarne, invece, la forza retorica e il frequente uso accessorio, *ad adiuvandum*.

### 3. Un richiamo “anche” alle generazioni future

Il concetto di sviluppo sostenibile, talvolta declinato proprio nella formula del rapporto intergenerazionale, ha guadagnato – come già osservato – una fortuna progressiva anche nel lessico legislativo e costituzionale<sup>48</sup>. Questa fortuna, tuttavia, non sembra legittimare una cittadinanza dei diritti delle generazioni future, anche perché i riferimenti alle generazioni future figurano spesso, se non sempre, quali richiami additivi ai parametri cui invece si àncora la tutela ambientale e, più in generale, la sostenibilità, assumendo talvolta le sembianze di

---

<sup>44</sup> Sul punto, perviene a conclusioni diverse da quelle di cui al paragrafo successivo, G. PALOMBINO, *La tutela delle generazioni future nel dialogo tra legislatore e Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 2020, p. 242 ss.

<sup>45</sup> Sull'introduzione di un riferimento nella nostra Carta, v. tra i tanti M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2021, p. 310 ss. Il riferimento non è ampiamente indagato nel presente contributo, che è stato elaborato prima dell'introduzione delle generazioni future nel testo costituzionale.

<sup>46</sup> Cfr. K. RATH, M. BENNER, *Ein Grundrecht auf Generationengerechtigkeit?: Die Relevanz des Klimaschutz-Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts für andere Rechtsgebiete mit intergenerationaler Bedeutung*, in *Verfassungsblog.de*, 7 maggio 2021, che registrano una torsione della giurisprudenza sottolineando la portata espansiva dell'equità intergenerazionale.

<sup>47</sup> Ci si riferisce al Conseil des générations futures, istituito con décret n. 1993-298 dell'8 marzo 1993, che non ha avuto attività significative prima di essere abolito dal décret n. 2003-758 del 30 luglio 2003; una traccia di quest'approccio la si ritrova in istituzioni locali, quali il Conseil des générations futures, che è un organo consultivo indipendente della *Ville* di Parigi, composto da 164 membri rappresentativi della società parigina.

<sup>48</sup> Erano 69 le costituzioni che includono secondo lo studio comparativo e il computo, che include anche le 16 costituzioni che si limitano a una menzione nel preambolo, di T. GROPPPI, *Sostenibilità e costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, cit., p. 53, la quale autrice afferma, appunto, una «irresistibile ascesa della sostenibilità nelle recenti costituzioni».

mere formule *ad adiuvandum*, se non proprio *ad colorandum*<sup>49</sup>. Bastino alcuni esempi ad illustrare quanto si afferma.

Nel 1994 è stato introdotto nella Costituzione tedesca l'art. 20a GG<sup>50</sup>, relativo alla protezione della natura e degli animali, in cui compare il riferimento alle generazioni future: «Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung»<sup>51</sup>.

Si tratta del principale esempio nel contesto europeo di costituzionalizzazione del riferimento alle generazioni future, sul quale anche la letteratura italiana non ha mancato di porre la dovuta enfasi<sup>52</sup>.

In primo luogo, possono essere evidenziate due aspetti. Il primo è che l'intero periodo, composto da una sola proposizione, consti di trentotto parole; un caso davvero singolare se raffrontato al diverso stile, ben più conciso, del testo costituzionale originario<sup>53</sup>. Il secondo dato di rilievo è che questa dichiarazione di principio non figuri tra i diritti fondamentali, ma sia collocata all'interno del titolo dedicato all'organizzazione della Federazione, tra la disposizione che afferma la natura di Stato federale democratico e sociale della *Bundesrepublik* e la disposizione rivolta ai partiti politici. La tutela dell'ambiente è innanzitutto uno *Staatsziel*, un obiettivo dello Stato, e non già un principio o un diritto fondamentale<sup>54</sup>.

Ancora, soffermandosi sull'analisi del testo, si può osservare che le espressioni «nel quadro dell'ordinamento costituzionale», «in conformità con la legge ed

<sup>49</sup> *Ibidem*, p. 68: Infatti, «la recente comparsa del principio di sostenibilità nelle costituzioni contemporanee è accompagnata da poche luci e molte ombre».

<sup>50</sup> Su cui cfr., su tutti, il commento di A. EPINEY, *Art. 20a, Kommentar*, in C. STARCK (ed.), *Das Bonner Grundgesetz, Kommentar*, VI ed., Vahlen, München, 2010, p. 167 ss.

<sup>51</sup> Corsivo aggiunto. Traduzione: «Lo Stato tutela nel quadro dell'ordinamento costituzionale i fondamenti naturali della vita e gli animali anche con responsabilità per le generazioni future, attraverso la legislazione e in conformità alla legge e al diritto, per via del potere esecutivo e della giurisdizione».

<sup>52</sup> Tra i tanti, E. BUOSO, *La tutela degli animali nel nuovo art. 20a del Grundgesetz*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2003, pp. 371-373; I. NICOTRA, *Ambiente, sicurezza, generazioni future: i nuovi diritti, oggi*, in *Percorsi costituzionali*, 1, 2010, p. 90 ss.; D. AMIRANTE, *L'ambiente preso sul serio. Il percorso accidentato del costituzionalismo ambientale*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, f.s., 2019, p. 16 ss.

<sup>53</sup> Sul rapporto tra storia e testo costituzionale, cfr. M.G. LOSANO, *Le costituzioni della Germania post-bellica e i diritti fondamentali*, in *Revista de la Facultad de Derecho*, 2012, p. 231 ss.

<sup>54</sup> Tra i tanti, cfr. S. WESTPHAL, *Art. 20a GG – Staatsziel „Umweltschutz“*, in *Juristische Schulung*, 4, 2000, p. 339; ancora, sempre in riferimento all'art. 20a GG, A. EPINEY, *Art. 20a, Kommentar*, cit., p. 183 che afferma che gli obiettivi dello Stato non siano rivolti all'individuo, ma allo Stato stesso, così che gli individui non possano fondare alcun diritto sugli obiettivi statali; a conclusioni analoghe giunge D. BLASBERG, *Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Grundeigentums zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen: das Verhältnis von Art. 14 Abs. 1 und 2 GG zu Art. 20a GG*, Springer, Berlin-Heidelberg, 2008, p. 32.

il diritto» e «per via del potere esecutivo e della giurisdizione» appaiono alquanto ridondanti, a fortiori se si considera che l'articolo appena precedente afferma proprio che «la legislazione è vincolata all'ordinamento costituzionale, il potere esecutivo e la giurisdizione sono vincolati alla legge e al diritto» (art. 20 GG). La dottrina tedesca ha osservato che queste singolari iterazioni mirino a rafforzare le possibilità di tutela dei «fondamenti naturali della vita»<sup>55</sup> e degli animali, onerando tutti gli attori istituzionali del compito in questione<sup>56</sup>.

L'ultimo elemento su cui soffermare l'attenzione è proprio il riferimento alle *künftigen Generationen*. Complici le notevoli difficoltà di traduzione della disposizione in questione, la letteratura italiana non ha sempre rimarcato che la tutela dell'ambiente si giustifichi anche con la responsabilità per le generazioni future («auch in Verantwortung»), ma non solo in relazione ad essa<sup>57</sup>. In altri termini, le generazioni future non giocano affatto un ruolo esclusivo nella *ratio* della norma<sup>58</sup>. Anzi, si può sostenere che il *Grundgesetz*, pur avendo accolto le generazioni future nel testo, mantenga come orizzonte di riferimento per la tutela dell'ambiente il presente. Pertanto, l'esempio tedesco dimostra che il riferimento intergenerazionale costituisca un richiamo di sicuro

---

<sup>55</sup> I *natürlichen Lebensgrundlagen* si riferiscono all'ambiente, mentre una differenza contenutistica tra i termini "fondamenti naturali della vita" e "ambiente" non dovrebbe darsi, secondo A. EPINEY, *Art. 20a, Kommentar*, cit., p. 133.

<sup>56</sup> Lo evidenzia, p. e., E. GASSNER, *Rechtskonkretisierung zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen nach Art. 20a GG*, in *Natur und Recht*, 2011, p. 320 ss.

<sup>57</sup> La dimenticanza della particella "anche" nelle traduzioni italiane della Costituzione tedesca appare una vicenda singolare. Si ritrova frequentemente la traduzione «Lo Stato tutela, assumendo con ciò la propria responsabilità nei confronti delle generazioni future, i fondamenti naturali della vita e gli animali», così ad esempio in: R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future*, cit., p. 133 ss.; G. SCACCIA, *Il territorio fra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico*, in *Rivista AIC*, 3, 2017, p. 10; A. D'ALOIA, *Bioetica ambientale, sostenibilità, teoria intergenerazionale della Costituzione*, in *Biolaw Journal*, 2 (S.I.), 2019, p. 653; P. BILANCIA, *Le Regioni e l'ambiente: elementi comparati nel costituzionalismo europeo contemporaneo*, in *Corti Supreme e salute*, 2, 2019, p. 340; ancora, in C. BONTEMPS DI STURCO, C. GUERRERO PICÓ, S. PASETTO, M.T. RORIG (eds), *Bollettino di informazione sull'attualità giurisprudenziale straniera*, Corte costituzionale, Roma 2010; la scomparsa può farsi risalire al testo a cura di R. ZANON sulla base della traduzione italiana pubblicata in E. PALICI DI SUNI PRAT, F. CASSELLA, M. COMBA (eds), *Le Costituzioni dei Paesi dell'Unione Europea*, CEDAM, Padova, 1998. La traduzione in questione parrebbe influenzata dalla versione francese di C. AUTEXIER, M. FROMONT, C. GREWE, O. JOUANJAN, secondo il fenomeno delle lingue ponte, di cui si riconosce l'opzione per l'aggiunta del gerundio: «Assumant ainsi également sa responsabilité pour les générations futures»; ma è presente l'*égalité* (testo disponibile sul sito del Centre juridique franco-allemand, [https://www.bijus.eu/?page\\_id=8099](https://www.bijus.eu/?page_id=8099)).

<sup>58</sup> M. KLEIBE, *Der grundrechtliche Schutz künftiger Generationen*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2014, p. 35, afferma che l'articolo si basi su una visione antropocentrica, e che la parola 'anche' indica che la protezione delle generazioni future non possa essere l'unico scopo della disposizione. Una traduzione che conservi lo *auch* del testo tedesco, invece, in M. MANCARELLA, *Il principio dello sviluppo sostenibile: tra politiche mondiali, diritto internazionale e Costituzioni nazionali*, in *Giuristi Ambientali*, 2006, p. 7.

fascino, ma – ancora una volta – tutt'altro che necessario.

Né si perviene a una conclusione diversa se si affronta una breve analisi dell'art. 3 della legge colombiana n. 99/1993, rubricato «Del Concepto de Desarrollo Sostenible», che pure ha interessato la dottrina italiana<sup>59</sup>.

Qui, ancora una volta, il richiamo a «el derecho [al singolare e non al plurale] de las generaciones futuras» è introdotto dal connettivo logico 'o', che non può che assumere il significato disgiuntivo inclusivo, quindi nel senso di *vel* e non di *aut*, così da rendere evidente che il riferimento sia inclusivo e, come tale, non diversamente dalla formula della Legge fondamentale tedesca («*auch* in Verantwortung»), retorico più che dogmatico, ridondante più che necessario. Un richiamo inclusivo ribadito dalla Corte costituzionale colombiana anche allorché ha affermato che la deforestazione appaia lesiva dei diritti «tanto para las generaciones presentes como las futuras»<sup>60</sup>, confermando implicitamente che il richiamo esclusivo al diritto (o ai diritti) delle generazioni future sarebbe di per sé insufficiente.

Parimenti, uno sguardo alla giurisprudenza costituzionale italiana, anche quella più incline a supportare la tesi del rilievo delle generazioni future, conforta l'intuizione dell'insufficienza del richiamo alle stesse: per esempio, nella sent. n. 18/2019, in materia di rimodulazione dei piani di riequilibrio finanziario pluriennale, la Corte afferma che «è da sottolineare che la lunghissima dilazione temporale finisce per confliggere *anche* con elementari principi di equità intergenerazionale»<sup>61</sup> o che sussistano talora «possibili ricadute negative *anche* in termini di equità intergenerazionale»<sup>62</sup>; dove pure afferma, però, che «[l]'equità intergenerazionale comporta, *altresì*, la necessità di non gravare in modo sproporzionato sulle opportunità di crescita delle generazioni future, garantendo loro risorse sufficienti per un equilibrato sviluppo», così accogliendo la definizione del rapporto Brundtland e, però, avvalorando l'ipotesi che il rapporto intergenerazionale non abbia *altresì* un peso argomentativo davvero decisivo<sup>63</sup>. Il

<sup>59</sup> Secondo cui «[se] entiende por desarrollo sostenible el que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades».

<sup>60</sup> Corte Suprema de Justicia de Colombia, STC 4360-2018, § 1.1. [corsivo aggiunto]. All'opposto, S. BAGNI, *Le voci (non del tutto inascoltate) della natura nella recente giurisprudenza colombiana e indiana*, in *DPCE online*, 4, 2018, p. 996, afferma che «il nucleo duro della motivazione è in questo caso il principio di solidarietà, declinato nei confronti della Natura, ma soprattutto delle generazioni future».

<sup>61</sup> Corte cost. 14 febbraio 2019, n. 18, Considerato in diritto, § 5.2. (corsivo aggiunto).

<sup>62</sup> *Ibidem*, § 6. e in modo identico nella sentenza della Corte cost. 12 maggio 2016, n. 107, Considerato in diritto, § 4.1.

<sup>63</sup> P. e., si osserva che «in materia previdenziale la Corte ha per lo più utilizzato l'equità intergenerazionale come argomento *ad adiuvandum* per giustificare le scelte austere dei governi» M. ROSPI, *L'equità intergenerazionale, la «disobbedienza civile» e il principio democratico alla luce della giurisprudenza costituzionale in materia previdenziale e in materia di equilibrio di bilancio*, in *PA Persona e Amministrazione*, 1, 2021, p. 769.

quadro non dovrebbe essere mutato – infine – nelle nuove disposizioni costituzionali italiane, che impongono la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi «anche nell'interesse delle future generazioni» (art. 9 Cost.).

Ne consegue che più indizi, nei settori e nei contesti più disparati, vadano nella stessa direzione: 'auch', 'o', 'anche', 'également' sono tutti lemmi che evidenziano l'opportunità del richiamo alle future generazioni, ma ne tradiscono, forse, la "flebile"<sup>64</sup> vacuità.

#### 4. Il futuro delle generazioni presenti

Di fronte agli effetti dell'impatto antropico sull'ecosistema, «ci si trova a dover ripensare all'orizzonte temporale della sostenibilità, riferendolo sincronicamente alla generazione presente»<sup>65</sup>. È così che il tentativo di ricostruire una dimensione intertemporale della sostenibilità, pregevole ancorché fortemente limitato dai termini ai quali si ancorava, ha iniziato a vacillare o, purtroppo, a dover fare i conti con un concetto di sostenibilità declinato al presente.

Due fattori, infatti, incrinano significativamente la prospettiva che abbiamo ora descritto, tendente a declinare la sostenibilità come diritto delle generazioni future.

Il primo e più evidente dei fattori consiste proprio nel progressivo inveramento di un'incidenza sempre più percepibile dell'impatto dell'economia umana sull'ambiente. L'impatto antropico che era una volta prospettato soprattutto come un danno in futuro, percepibile solo dalle generazioni future, ha guadagnato una sua preoccupante attualità<sup>66</sup>. Ciò chiaramente sposta il *focus* dal futuro al presente, determinando una discontinuità con la definizione di sviluppo sostenibile del rapporto Brundtland del 1987.

Dall'altro lato, però, la collocazione nel tempo presente del danno ambientale non sembra coinvolgere – allo stesso modo – tutta l'umanità nel suo complesso. Ci sono, come sempre, differenze ideologiche, culturali, se non anche politiche, che consentono di affermare una diversa distribuzione della preoccupazione ambientale<sup>67</sup>. Però, la variabile principale cui sembra correlarsi l'interesse

---

<sup>64</sup> Il richiamo è al volume di F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, cit.

<sup>65</sup> Così A. RINALDI, nell'introduzione al collettaneo frutto della comune riflessione con i coautori, D. GAROFALO, P. PARDOLESI, A. RINALDI, *Il DJSGE e la sfida dello sviluppo sostenibile*, in *I Simposio dei dottorandi sul tema dello sviluppo sostenibile*, Ed. DJSGE, Bari, 2020, p. 16.

<sup>66</sup> Per un'analisi del rapporto tra generazioni, ora in chiave sociologica, v. diffusamente in G. BETTIN LATTES (ed.), *Giovani jeunes jóvenes: rapporto di ricerca sulle nuove generazioni e la politica nell'Europa del Sud*, Firenze University Press, Firenze, 2001.

<sup>67</sup> Si potrebbe far riferimento a un'Indagine sullo stile di vita sostenibile degli Italiani – 2020, del 6° Osservatorio nazionale sullo stile di vita sostenibile, del gennaio 2020, che attesta una diver-

verso l'ambiente è di ordine generazionale. Cioè, pur seguitando a disconoscere una nozione ontologica di generazioni, si può ammettere quella declinazione culturale e sociologica della nozione suggerita dalle scienze umane<sup>68</sup>, e si deve riconoscere così che, tendenzialmente, il problema ambientale interessa molto più i giovani che i meno giovani<sup>69</sup>. E ciò non solo per considerazioni utilitaristiche, nel senso che la popolazione giovane percepirà il problema nel corso della sua vita maggiormente rispetto a quanto lo farà (o non lo farà) la popolazione meno giovane. Ma proprio perché la sensibilità ambientale è entrata nelle prospettive culturali che caratterizzano le fasce più giovani della popolazione, al pari di quanto sia avvenuto per nuove forme di sensibilità una volta ignote. Basti citare il fronte dell'identità di genere e dell'orientamento sessuale, se non anche quello delle differenze etniche o della disabilità<sup>70</sup>.

D'altronde è proprio la contemporaneità, sin dal XIX secolo, ma con forza ancora maggiore dal Secondo dopoguerra, ad aver accentuato il tema del conflitto intergenerazionale. Ed è nel contesto culturale del conflitto tra generazioni che è sorta – tra l'altro – la definizione del rapporto Brundtland. Così, si assiste a una progressiva torsione culturale, se non anche antropologica, con la quale l'umanità può ridefinire la propria postura nei confronti del mondo, sia nel senso di predisporre un intervento più disinvolto sulla propria "natura", sia nel senso di cogliere la maggiore responsabilizzazione conseguente al potenziale tecnologico a disposizione. È, infatti, la tecnologia che, attribuendo nuovi poteri, ascrive nuove responsabilità, anche nei confronti della conservazione o, meglio, della produzione dell'ambiente (umano). Quindi, se appare superfluo riferirsi soltanto al futuro, è però ancora utile parlare di generazioni. Qui, però, l'evocazione delle generazioni (presenti e non future) non è da intendersi nel senso della loro soggettività giuridica, ma proprio nell'accezione sociologica e politologica utile a spiegare orientamenti e sensibilità differenti.

Sullo sfondo va poi rimarcata la pregnanza etica del tema, senza che la confutazione della categoria di un diritto delle generazioni future sia confusa con l'indifferenza verso la questione<sup>71</sup>. Anzi, occorre *a fortiori* sondare ogni via giuridica

---

sa distribuzione della sensibilità nella popolazione italiana, ma una varietà di fonti conferma quest'intuizione del senso comune.

<sup>68</sup> La stessa indagine registra una maggiore sensibilità e una migliore informazione della c.d. Generazione Z, ma lo stesso vale in generale per le donne, i laureati, i possessori di animali domestici e la popolazione professionalmente attiva.

<sup>69</sup> Cfr., tra le varie, *Adolescenti come Greta Thunberg, sempre più sensibili alla sostenibilità ambientale*, in *Ansa.it*, 30 settembre 2021; oppure il rapporto relativo a una ricerca promossa in collaborazione con l'Osservatorio Giovani dell'Istituto Toniolo, su cui cfr. *La carta della sostenibilità è in mano ai giovani*, in *la Repubblica*, 6 giugno 2021. Un quadro è nel report *#YouthStats: Environment and Climate Change*, consultabile sul sito dell'ONU, (<https://www.un.org/youthenvoy/environment-climate-change/>).

<sup>70</sup> Su cui, v. da ultimo F. GIPELLI, *La disabilità e il corpo nella dimensione costituzionale*, in *Consulta Online*, 2021, p. 533 ss.

<sup>71</sup> «Al contrario, possiamo riconoscerci in una significativa relazione prima morale e poi politi-

che affronti il tema dell'alternativa<sup>72</sup> tra presentismo delle istanze democratiche, opportunamente concentrate sul consenso e sui bisogni di oggi, e tutela delle generazioni future, che non soltanto non sono rappresentate (né forse sono rappresentabili da quelle presenti), ma che spesso sono le principali controinteressate delle scelte sbagliate (e però, anche le beneficiarie di quelle giuste).

Il pericolo principale, allora, consiste nel proiettare lo schema del diritto soggettivo e, quindi, anche l'esigenza di soddisfazione di bisogni sempre crescenti (e soddisfatti oggi per una sola parte della popolazione umana) verso un infinito indistinto, in una sorta di regresso che non coglie le diseguaglianze del presente, quasi che la soluzione prospettata voglia insistere e forse identificarsi con la causa del problema.

Allora, la crescente attualità della questione ambientale e il progressivo accrescimento di sensibilità verso modelli di sviluppo sostenibile possono consentire una diversa valutazione dei termini della questione, forse rinunciando alla pretesa di includere le generazioni dei non nati nell'orizzonte del diritto (e dei diritti) e, invece, concentrandosi un po' di più sulla voce altrettanto flebile e spesso inascoltata di molte delle generazioni dei vivi. Se questo processo non può fare affidamento soltanto ai richiami a una posterità indefinita, ben più opportuni sembrano i tentativi di ridefinire le categorie concettuali dei rapporti proprietari<sup>73</sup> nel complessivo ripensamento di un assetto dell'ordinamento in cui economia e ambiente, come suggerisce l'etimologia della prima, coincidano anziché confliggere<sup>74</sup>. Però, tale coincidenza, anche se non può servirsi dell'appello alle generazioni future, deve sostenersi sul pilastro dell'eguaglianza, sapendo che la tutela dell'ambiente, privata dell'equità, rischia di essere soltanto «giardinaggio»<sup>75</sup>.

---

ca con le generazioni future, anche e soprattutto lontane: o in chiave di obbligo a proteggerle, o in chiave di responsabilità e cura per esse (per la filosofia morale sono due percorsi distinti)» I. CERUTTI, *Democrazia e/o generazioni future*, in *Il Mulino*, 3, 2012, p. 393.

<sup>72</sup> *Ibidem*, 390: «la democrazia, così come si è venuta sviluppando, non può nel suo sistema albergare la cura per le generazioni future, e che questa resta affidata a componenti ademocratiche della politica. Si pensi fra queste alle autorità contro-maggioritarie, dalle Corti agli Ombudsman, in quanto istanze di riequilibrio della decisione parlamentare o governativa».

<sup>73</sup> Cfr. R. BRIGANTI, *Dimensione costituzionale dei beni comuni tra principi, regole e prassi*, in *Nomos*, 2, 2019, p. 1 ss. o la voce di A. LUCARELLI, *Beni comuni*, in *Digesto delle Discipline pubblicistiche*, Milano, 2021, che individua proprio nei beni comuni «le risorse destinate alla soddisfazione dei diritti fondamentali e allo sviluppo della persona umana, anche nell'interesse delle generazioni future», cfr., diffusamente, anche A. LUCARELLI, *La democrazia dei beni comuni. Nuove frontiere del diritto pubblico*, Laterza, Bari, 2013.

<sup>74</sup> G. SCIANCALEPORA, *Le dimensioni della sostenibilità*, cit., pp. 7-8, evidenzia appunto la necessità di declinare la questione ambientale insieme con quelle sociali, in una nuova visione complessiva dell'economia.

<sup>75</sup> «Ecologia sem luta de classes è jardinagem» è una celebre affermazione attribuita a Chico Mendes.



## **La riforma costituzionale degli articoli 9 e 41 della Costituzione: un (prudente) ampliamento di prospettiva del diritto costituzionale dell'ambiente**

Luca Imarisio <sup>[1]</sup>

### **1. Una premessa**

Una valutazione della portata normativa, nonché delle verosimili implicazioni, dell'intervento di riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione attuato attraverso l'approvazione della legge di revisione costituzionale n. 1 dell'11 febbraio 2022 presuppone, in primo luogo, una valutazione del senso e del segno di tale intervento.

Le motivazioni esplicitate dalle forze politiche parlamentari come fondamento di tale intervento risultano convergenti intorno all'esigenza di dare un più solido fondamento costituzionale ad istanze complessivamente riconducibili all'idea di "tutela ambientale" (si vedano, da ultimo, le dichiarazioni finali di voto dei rappresentanti delle diverse forze politiche presso la Camera dei Deputati, seduta dell'8 febbraio 2022), coerentemente peraltro con l'intitolazione del provvedimento: "Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione *in materia di tutela dell'ambiente*".

Si tratta di una suggestione sintetica, evocativa, ma piuttosto vaga e imprecisa, che, se non circostanziata, può per certi versi essere addirittura fuorviante rispetto allo specifico contenuto normativo dell'intervento di riforma.

Cercando di enucleare tale contenuto, appaiono invece individuabili nell'intervento quattro fondamentali elementi, che configurano non tanto l'introduzione di nuove norme costituzionali, quanto, come si dirà, essenzialmente altrettanti ampliamenti di prospettiva del diritto costituzionale dell'ambiente: 1) Un riequilibrio tra un approccio antropocentrico e un approccio ecocentrico in ordine alle istanze di tutela ambientale; 2) Una prima introduzione di una istanza di responsabilità intergenerazionale in relazione alle questioni ambientali; 3) Una prima introduzione di un principio di tutela costituzionale nei confronti degli animali; 4) Un'articolazione/esplicitazione dei principi costituzionali da bilanciare con quello di salvaguardia della libertà di iniziativa economica privata.

Al di là di questi (peraltro, come si dirà, assai prudenti) ampliamenti di prospettiva, la riforma adottata appare rilevante per almeno altri due elementi, che si delineano invece come due mancati interventi: l'omessa definizione ed esplicita costituzionalizzazione di una complessiva istanza di sostenibilità dello sviluppo e la mancata compiuta chiarificazione

dell'ordine delle competenze in materia, soprattutto in relazione ai rapporti tra Stato e Regioni.

## 2. Uno sguardo oltre l'orizzonte antropocentrico

Uno degli aspetti qualificanti della riforma approvata è indubbiamente costituito dalla previsione secondo cui ai compiti della Repubblica già definiti dall'art. 9 Cost. (la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione) si aggiunge quello per cui essa "tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi".

Si tratta della riproposizione quasi testuale di un intervento di riforma costituzionale già discusso nel 2004 in Parlamento ma allora non giunto ad approvazione definitiva: nella versione approvata dalla Camera dei Deputati il 28 ottobre 2004 si prevedeva ad esempio l'aggiunta, quale terzo comma dell'art. 9 della disposizione secondo cui la Repubblica "tutela l'ambiente e gli ecosistemi, anche negli interessi delle future generazioni. Protegge la biodiversità e promuove il rispetto degli animali" (sulla vicenda, E. Lucchese, *La riforma dell'art. 9 Costituzione nel testo approvato dalla Camera*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2004.).

Volendo individuare un elemento di innovazione normativa in tale previsione, che vada al di là della semplice esplicitazione e formalizzazione di una istanza, quale quella di tutela ambientale, già emersa ad opera essenzialmente della Corte Costituzionale, questa va ricercata nello specifico riferimento alla biodiversità e agli ecosistemi.

Per quanto riguarda il riferimento alla tutela dell'ambiente la nuova previsione non pare poter andare molto al di là di un consolidamento e di una esplicitazione a livello costituzionale degli esiti di un percorso che ha condotto la Corte costituzionale italiana a riconoscere, già da diversi decenni, come, già prima della revisione odierna, l'ambiente risultasse, a livello costituzionale "protetto come elemento determinativo della qualità della vita. La sua protezione non persegue astratte finalità naturalistiche o estetizzanti, ma esprime l'esigenza di un habitat naturale nel quale l'uomo vive ed agisce e che è necessario alla collettività e, per essa, ai cittadini, secondo valori largamente sentiti; è imposta anzitutto da precetti costituzionali (artt. 9 e 32 Cost.), per cui esso assurge a valore primario ed assoluto. [...] L'ambiente è, quindi, un bene giuridico in quanto riconosciuto e tutelato da norme. Non è certamente possibile oggetto di una situazione soggettiva di tipo appropriativo: ma, appartenendo alla categoria dei c.d. beni liberi, è fruibile dalla collettività e dai singoli" (così nella nota sentenza Corte cost. N. 641 del 1987).

Senza poter qui ricostruire un percorso giurisprudenziale articolato e a volte anche contraddittorio (sulle evoluzioni della giurisprudenza costituzionale in materia, si può rinviare, ad esempio, a D. Porena, *La protezione dell'ambiente tra Costituzione italiana e "Costituzione globale"*, Giappichelli, Torino, 2009, 178 ss.), si deve notare come le coordinate fondamentali per la configurazione di una tutela costituzionale del bene ambiente risultassero già delineate: presenza di un fondamento di tutela a livello costituzionale, natura di valore primario e assoluto, natura non tanto di diritto soggettivo ma di bene fruibile dalla collettività come dai singoli. Valore primario e assoluto, si è detto, ma non nel senso che il valore ambiente debba sempre integralmente prevalere negli eventuali bilanciamenti con altri valori costituzionali potenzialmente confliggenti, ergendosi con ciò a "diritto tiranno", ma nel senso che debba sempre essere tenuto in considerazione in tali bilanciamenti e salvaguardato nel proprio contenuto essenziale. "La qualificazione

come “primari” dei valori dell’ambiente e della salute significa pertanto che gli stessi non possono essere sacrificati ad altri interessi, ancorché costituzionalmente tutelati, non già che gli stessi siano posti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto” (così nella nota sentenza Corte cost. N. 85 del 2013).

Tutte coordinate rispetto alle quali la recente riforma non pare poter apportare innovazioni rilevanti, tanto da essere in talune letture, percepita come pleonastica se non come insidiosa (esemplificativamente, nel senso di una pleonastica e per diversi aspetti rischiosa “revisione bilancio”, C. De Fiore, *Le insidie di una revisione pleonastica. Brevi note su ambiente e Costituzione*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 3 2021 [2022], 149 s.) Si è del resto opportunamente evitata la strada della diversa configurazione di un “diritto soggettivo all’ambiente” che avrebbe avuto complesse e contraddittorie implicazioni soprattutto a livello processuale, così come si è evitata la configurazione di ancor più ambigui “diritti della Natura” (sulle problematiche connesse a tale nozione si può ad esempio rinviare a G. Demuro, *I diritti della Natura*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2022). Per tale aspetto la disposizione può dunque leggersi come volta essenzialmente al consolidamento delle acquisizioni già maturate nel corso degli ultimi decenni in relazione alle istanze ambientali, (maggiormente, anche se certo non totalmente) sottratte ad eventuali mutamenti di orientamento della giurisprudenza costituzionale.

Sostanzialmente un consolidamento, dunque, tranne però rispetto alla prospettiva valoriale alla base di tale approccio di tutela: se nella prospettiva tradizionale, fatta propria dal Giudice costituzionale soprattutto nella sua giurisprudenza degli anni ’80 del secolo scorso, la tutela dell’ambiente è operata dall’uomo e per l’uomo, entro una cornice culturale sostanzialmente antropocentrica (come si è visto, ambiente come “habitat naturale nel quale l’uomo vive ed agisce e che è necessario alla collettività e, per essa, ai cittadini”), il riferimento alla tutela della biodiversità e degli ecosistemi pare aprire ad una prospettiva in qualche misura anche ecocentrica, o per lo meno biocentrica (non potendosi in questa sede ricostruire compiutamente tali nozioni, si può rinviare, ad esempio, a M. Andreozzi, *Biocentrismo ed ecocentrismo a confronto - Verso una teoria non antropocentrica del valore intrinseco*, LED, Milano, 2013): la prospettiva della tutela di un ambiente anche non umanizzato o umanizzabile, non necessariamente fruibile dall’uomo, non funzionale al soddisfacimento diretto di bisogni umani; la prospettiva, per contro, della preservazione di un valore-vita in quanto tale, nella sua varietà di manifestazioni e negli equilibri del contesto anche fisico in cui si presenta e che ad esso (non necessariamente all’uomo fruitore) è funzionale. Naturalmente una tutela comunque mediata da un fatto umano quale il diritto, che ha a suo fondamento elementi altrettanto umani quali i valori pregiuridici che lo ispirano e mediata, in particolare, dal personalismo alla base del nostro ordinamento costituzionale: non pare di poter leggere nelle nuove norme un ribaltamento di paradigma (quale sarebbe l’assunzione di approcci di ecocentrismo integrale: sugli assunti teorici e culturali della così detta *deep ecology*, si può rinviare a A.C. Amato Mangiameli, *Natur@. Dimensioni della Biogiuridica*, Giappichelli, Torino, 2021, 28 ss.), quanto piuttosto un ampliamento, un allargamento di prospettiva.

In questo senso forse ultronea, in una prospettiva di economia nella formulazione dei dati dispositivi (sempre opportuna nei testi costituzionali), risulta la distinzione tra tutela degli ecosistemi e tutela della biodiversità, sia per la indotta disomogeneità con la disposizione collocata all’art. 117 Cost. (che senso si deve attribuire alla limitazione alla sola tutela

dell'ecosistema, peraltro declinato al singolare, e non anche a quella della biodiversità della competenza legislativa esclusiva dello Stato?) sia per la difficoltà di immaginare una tutela della biodiversità slegata da quella degli equilibri degli ecosistemi entro i quali tale biodiversità si manifesta (a meno di immaginare un riferimento riduttivo alla preservazione del dato meramente genetico della biodiversità, che apparirebbe tuttavia fuori contesto in una disposizione costituzionale di principio: sulla nozione di biodiversità si può rinviare, esemplificativamente, a L. Marfoli, *Biodiversità: un percorso internazionale ventennale*, in *Riv. Quad. Dir. Amb.*, 2021, 3, 155 ss.).

Più significativa appare piuttosto la possibilità di distinguere tra un ambiente-paesaggio, che resta tutelato sulla base del comma II dell'art. 9, come ambiente dotato di un significato ad esso attribuito dall'uomo, espressivo di una forma di identità umana (sulla nozione di paesaggio, nella sua articolata evoluzione, si può rinviare a L. Conte, *Il paesaggio e la Costituzione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018), e ambiente-ecosistema, espressivo di un valore che, per quanto mediato dal diritto, risulta riconosciuto per sé, a prescindere dalla sua stessa percezione da parte dell'uomo.

Se dunque l'innovazione apportata appare rilevante in ordine all'allargamento del quadro valoriale recepito nelle disposizioni costituzionali dell'art. 9, la scelta di collocare l'intervento a livello di principi supremi implica uno stacco notevole (per lo meno sino a che non vengano eventualmente adottati interventi quadro ulteriori di rango primario) rispetto al piano delle concrete politiche che a tali principi saranno chiamate a ispirarsi.

Se, come si è detto, appare condivisibile la scelta di evitare la configurazione di un diritto soggettivo "all'ambiente", appare in effetti altrettanto condivisibile quella che in qualche misura risulta la sua premessa, ovvero la constatazione (presente, ad esempio, in M. Cecchetti, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Quad. Cost.*, 2021, 287 ss.) per cui la tutela dei valori ambientali richiede per sua natura di essere declinata, sul piano giuridico, non soltanto (e non tanto) in termini di diritti soggettivi, ma anche (e soprattutto) in termini di definizione di politiche (pubbliche e private) e di azioni amministrative: in termini, dunque, di disciplina dei processi decisionali attraverso i quali, sul piano della gestione, si definirà la qualità delle politiche ambientali, non potendosi il diritto oggettivo accontentare, in questa materia, di definire i termini astratti di un futuro bilanciamento tra diritti soggettivi rimesso ad un contesto decisionale essenzialmente tecnico.

Questo assunto, nel valutare un intervento di revisione costituzionale come quello recentemente adottato può indurre a individuare un qualche limite: si può infatti ritenere che una disciplina di rango costituzionale in tema di ambiente non dovrebbe limitarsi all'enunciazione di valori e principi, ma dovrebbe intervenire anche sul piano delle competenze, delle procedure decisionali, degli obiettivi fondamentali. Dato che si riscontra, ad esempio, nel contesto dell'ordinamento dell'Unione Europea, ove come noto il testo dei trattati contiene un'articolata disciplina (sovraordinata rispetto alla normazione derivata ordinaria e in grado di porsi quale parametro di legittimità della stessa) tanto a livello di definizione di principi di azione quanto a livello di definizione dell'ordine delle competenze in materia e delle connesse procedure decisionali. Persino nel contesto più solenne di una proclamazione formale, maggiormente focalizzata sul piano dei diritti soggettivi, ovvero nel contesto della Carta dei diritti dell'Ue, all'art. 37 ciò che è proclamato non è in effetti un

diritto soggettivo, ma un principio guida rivolto alle future politiche: il principio di complessiva integrazione delle istanze di tutela ambientale nel contesto delle politiche dell'Unione, "conformemente" al principio dello sviluppo sostenibile. Anche a livello definitorio, non si riscontra nel contesto Ue il tentativo della configurazione di una nozione sintetica e unitaria di ambiente (che risulterebbe coerente con un approccio "per diritti"), emergendo piuttosto la materia ambientale dalla definizione delle quattro fondamentali aree-obiettivo connesse alla sua tutela (lotta all'inquinamento, tutela della salute, gestione razionale delle risorse ambientali e lotta ai cambiamenti climatici).

Anche i fondamentali "principi" definiti in materia ambientale nel contesto dell'ordinamento Ue risultano come noto volti ad orientare direttamente le politiche nella loro concreta determinazione più che a definire il presupposto di atti normativi generali astratti.

Sul piano delle competenze, poi, si riscontra un'attenzione specifica nel configurare la materia ambientale come oggetto di competenza concorrente tra Unione e Stati, concorrenza "regolata" tanto dal principio generale di sussidiarietà quanto, e più specificamente, dalla clausola di salvaguardia (art. 137 TFUE) che consentendo agli Stati di adottare misure di tutela ambientale più rigorose di quelle previste a livello di Unione, indica una specifica "direzionalità" alla risoluzione di potenziali conflittualità che invece, nel contesto interno dei rapporti tra Stato e Regioni, restano tuttora rimesse alle oscillazioni (se non, talora, alle contraddizioni) della giurisprudenza costituzionale.

Si delinea dunque un processo decisionale politico tendenzialmente permanente, al qual concorrono soggetti diversi e che si basa su di una varietà di strumenti, sia procedurali che normativi, anche di *soft law*.

Nel contesto della revisione costituzionale italiana, tale dimensione connessa alla definizione di principi operativi appare assente e, soprattutto in ordine alle competenze e alle responsabilità rispettive di Stato e Regioni (ma anche degli enti locali), gli apporti di chiarificazione sono mancati, aspetto su cui si tornerà più avanti.

### **3. Un'apertura all'orizzonte intergenerazionale**

Strettamente collegata a tale integrazione normativa è la previsione inserita al comma III dell'art. 9 per cui la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi debba avvenire "anche nell'interesse delle future generazioni".

Così come in relazione alla configurazione delle istanze di tutela ambientale, anche in relazione a tale profilo si è opportunamente esclusa la strada della configurazione di formali "diritti" in capo alle generazioni future (l'approccio del diritto alla dimensione intergenerazionale è come noto oggetto di un vasto confronto, per una ricostruzione del quale si può rinviare a D. Porena, *Il principio di sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Giappichelli, Torino, 2017, soprattutto 27 ss.), evitando le aporie legate di situazioni di vantaggio in capo a soggetti non (ancora) venuti ad esistenza ed impossibilitati oggettivamente ad eventualmente azionare tali diritti.

Tuttavia la scelta di formulare la disposizione nei termini di un "interesse" di tali generazioni non risolve del tutto la problematica, lasciando un margine di ambiguità circa la

natura e le implicazioni di tale interesse.

Il diritto si rivolge, inevitabilmente, alla generazione presente: più coerente concettualmente sarebbe stata dunque la previsione di una responsabilità della generazione presente nei confronti di quelle future. Il che avrebbe tra l'altro ricollegato più esplicitamente la problematica al campo dei doveri costituzionali di solidarietà, evidenziando gli elementi di coerenza e di continuità dell'impianto costituzionale complessivo. Non sono peraltro mancate, rispetto alla scelta di richiamare a livello costituzionale la dimensione dell'intergenerazionalità degli interessi, anche critiche di altra natura, come quella legata al rischio che la nuova disposizione venga intesa essenzialmente quale presupposto di politiche economiche restrittive orientate a un principio di sostenibilità declinata prevalentemente come sostenibilità del bilancio pubblico (in questo senso C. De Fiore, *Le insidie di una revisione pleonastica*, cit., 155).

Può lasciare per certi versi perplessi anche un altro dato connesso alla formulazione scelta: l'interesse delle generazioni future risulta richiamato solo in riferimento alla tutela dell'ambiente, degli ecosistemi e della biodiversità, ma non a quella del paesaggio, che resta richiamato al comma II dell'art. 9. Peraltro tutti i grandi edifici oggetto nel tempo di interventi di ampliamento o di manutenzione in momenti diversi e ad opera di mani (e di menti) diverse, finiscono per presentare alcune disomogeneità di stile, asimmetrie. Anche l'edificio normativo della Costituzione, quando sia oggetto di interventi di manutenzione, può presentare di queste asimmetrie, che andrebbero evitate ma che non vanno caricate di eccessivi significati. Pare di potersi escludere che dalla nuova disposizione si debba far discendere la norma secondo cui la tutela del paesaggio, tanto può inteso come territorio complessivamente espressivo di una identità percepita da una comunità, entro un percorso evolutivo di rapporto tra uomo e contesto ambientale, non debba anch'essa essere immaginata e condotta anche nell'interesse delle generazioni future.

Resta una questione aperta, che delinea quella che può apparire un'aporia.

Le norme costituzionali, oltre a indirizzarsi alla giurisdizione e all'amministrazione, hanno come proprio interlocutore privilegiato il Parlamento, la sfera della decisione politica.

Si è detto di come una delle cifre più innovative della revisione adottata, cifra che costituisce un elemento comune al ciclo costituzionalistico presente, sia l'assunzione di un orizzonte temporale ampio, che abbraccia la considerazione degli interessi delle generazioni anche future.

Questa ampiezza di orizzonte temporale, questa attitudine a decidere oggi pensando al domani (e al dopodomani) stride fortemente con le dinamiche attuali dei processi di decisione politica.

Restando al livello statale, basti pensare a prassi consolidate quali l'abuso della decretazione d'urgenza, l'utilizzo delle deleghe legislative più per spostare dal parlamento al governo la definizione delle questioni controverse all'interno della stessa maggioranza che per impostare grandi riforme di sistema, l'abuso del ricorso agli strumenti del maxiemendamento e della questione di fiducia, che disarticolano e bloccano le possibilità di organico sviluppo del dibattito parlamentare, basti pensare a una produzione legislativa che da tempo pare rincorrere l'emergenza (o lasciarsi rincorrere dall'emergenza) più che

progettare e definire organiche riforme. Anche valutando i caratteri del quadro politico complessivo, emergono dinamiche nelle quali il confronto e la comunicazione appaiono fortemente orientati all'obiettivo di suscitare, intercettare e interpretare gli umori contingenti dell'elettorato più che alla proposta di progetti politici alternativi da realizzarsi entro un orizzonte temporale ampio. Di fronte a tutto ciò, immaginare che possa avviarsi un radicale cambiamento di approccio a seguito (o almeno col concorso) di questa riforma, può lasciare evidentemente perplessi.

Ci si è disabituati a pensare una politica legislativa di ampio orizzonte, per tanti e noti fattori, non certo solo per la cattiva volontà della classe politica contingente.

Ci si è abituati a pensare la rappresentanza politica solo in funzione del consenso espresso dalla comunità contingente dei cittadini-elettori, declinandola come una *accountability* legata al gradimento immediato, istantaneo, non quale strumento attraverso cui tutelare degli interessi permanenti della Nazione repubblicana. Indubbiamente l'assunzione di un paradigma intergenerazionale conduce a tensioni e aporie rispetto alle più consolidate configurazioni di concetti cardine del costituzionalismo, quale ad esempio quello di responsabilità politica (su questi aspetti, si vedano, ad esempio, le considerazioni di, A. Morelli, *Ritorno al futuro. La prospettiva intergenerazionale come declinazione necessaria della responsabilità politica*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 3 2021 [2022], 77 ss.).

Ma in fondo queste aporie sono in parte intrinseche al nostro stesso modello di democrazia, e allo stesso testo costituzionale, nel quale i parlamentari, gli eletti del popolo inteso come comunità di cittadini elettori, il cui consenso contingente va suscitato e intercettato nella contingenza politica, sono chiamati a operare quali rappresentanti della Nazione, di un'entità i cui interessi trascendono invece la contingenza politica.

E forse il recepimento costituzionale di un paradigma (anche) intergenerazionale, potrebbe almeno essere di stimolo ad un ripensamento, a livello di riflessione giuridica, circa la complessità e l'attualità dei legami tra Popolo e Nazione repubblicana.

#### **4. La tutela costituzionale degli animali**

Per certi versi anche l'ulteriore innovazione apportata al testo originario dell'art. 9 può essere letta come un corollario dell'allargamento di orizzonte rispetto al tradizionale paradigma antropocentrico. Anche in relazione alle tutele costituzionali nei confronti degli animali, si è opportunamente evitato di configurare nei termini di "diritti soggettivi" tali istanze.

Si parla di una non meglio configurata "tutela degli animali", rimessa peraltro, nella definizione dei suoi contenuti e delle sue forme, alla sola legge dello Stato, e non alla responsabilità complessiva della Repubblica (con implicazioni di una qualche criticità che di cui si darà conto più avanti).

Anche in questo caso, apprezzabile appare la scelta di evitare di configurare nuove e incerte situazioni soggettive, quali quelle legate all'attribuzione agli animali nel loro insieme della qualifica di "esseri senzienti": tale nozione si riscontra come noto a livello di ordinamento dell'Unione Europea e pare più direttamente collegata alle ricostruzioni volte a riconoscere un valore in sé alle capacità (e alla dignità) di tutti gli esseri senzienti, anche non umani, (in

questo senso, ad esempio M.C. Nussbaum, *Beyond "Compassion and Humanity": Justice for Non-Human Animals*, in C.R. Sunstein, M.C. Nussbaum (a cura di), *Animals Rights. Current Debates and New Directions*, Oxford University Press, New York, 2004, 305 ss.), sulla base di approcci etici risalenti all'emersione e alla formalizzazione teorica dell'"animalismo" a partire dagli anni '70 del secolo scorso (su tali profili fondamentali restano le riflessioni di P. Singer, *Liberazione animale* (I ed. 1975), trad. It. a cura di P. Cavalieri, Il Saggiatore, Milano, 2015).

A livello di elaborazioni inter- e sovranazionali, si possono in effetti distinguere tra diversi livelli di attenzione, da parte del diritto, al mondo animale: le norme relative alla preservazione delle specie animali, le norme relative ai profili sanitari degli animali e del rapporto tra uomo e animali, le norme relative al benessere degli animali (su tali aspetti sia consentito rinviare a F. Mucci, *La tutela degli animali tra diritto europeo, internazionale e costituzionale*, in *Eurojus*, 2022, 258 ss.): il tenore delle nuove disposizioni costituzionali pare idoneo a un'interpretazione riferibile a tutte tali componenti e dunque sufficientemente aperto (anche ad una prospettiva non rigidamente antropocentrica), pur senza eccessivi azzardi e sperimentazioni.

Desta invece perplessità la scelta del rimando alla sola legge dello Stato: la tutela degli animali ha implicazioni articolate e complesse, non si limita all'ambito degli animali d'affezione, ma si riflette sulla disciplina delle modalità di allevamento e abbattimento degli animali allevati, sulla disciplina degli animali d'utilità, così come su quella della caccia, materie rispetto alle quali si intrecciano inevitabilmente competenze statali e regionali. Così come pare difficile escludere una competenza anche regionale in riferimento alle istanze di natura sanitaria legate al rapporto tra uomo e animali. E, ancora, parrebbe complesso ipotizzare una netta distinzione tra la dimensione della tutela in senso stretto (riservata allo Stato) e quella delle complessive modalità di relazione tra uomo e animali, rimessa a forme di concorrenza con la normativa regionale.

In effetti non appare facilmente interpretabile il riferimento alla "legge dello Stato": non una riserva di legge in senso proprio (non essendo in questione diritti soggettivi), né d'altra parte una rigida indicazione circa il riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni (che, al di là della sua divisibilità o meno, avrebbe dovuto essere più opportunamente collocata nel contesto dell'art. 117, non tra i principi fondamentali della Costituzione).

Complessivamente, la previsione, pur poco felice per formulazione e collocazione, non pare comunque poter incidere in negativo sull'attuale disciplina della materia, così come sul dialogo tra livello statale e livelli regionali di intervento e tutela già sviluppatosi e consolidatosi: del resto l'entrata in vigore della nuova normativa costituzionale non risulta aver indotto ripensamenti circa la persistente facoltà delle Regioni di intervenire nella materia per via anche legislativa, per lo meno in attuazione dei principi stabiliti dalla legge statale. In materia di animali di affezione ed esotici, può ad esempio segnalarsi la recente proposta di legge presentata presso la Regione Piemonte (proposta di legge regionale n. 205 del 24 maggio 2022), in attuazione della legge statale n. 281 del 1991: tra i principi di tale proposta legislativa regionale si riscontrano peraltro previsioni che richiamano diverse formulazioni già discusse quali ipotesi di disposizioni da inserire a livello costituzionale nel contesto del processo di revisione da poco concluso, quali il principio del riconoscimento in capo agli animali (in questo caso di affezione) di un "diritto a una esistenza compatibile con le proprie caratteristiche biologiche ed etologiche" (art. 1, comma I) o quello del

riconoscimento agli stessi della “dignità di esseri senzienti” (art. 1, comma II). Disposizioni di principio che, avendo l’ambizione di ridefinire gli stessi presupposti antropologico/etologici per la titolarità di situazioni qualificate come “diritti”, dovrebbero trovare una più coerente collocazione, se non a livello costituzionale, per lo meno a livello di disciplina legislativa statale, difficilmente potendo configurarsi come meramente attuative di quest’ultima.

## **5. L’intervento sull’art. 41 Cost.: la costituzionalizzazione (implicita) della pluralità di dimensioni di uno sviluppo sostenibile**

Oltre all’intervento sull’art. 9 Cost., la riforma adottata integra anche il contenuto dispositivo dell’art 41, aggiungendo ambiente e salute agli elementi (la sicurezza, la libertà, la dignità umana) rispetto ai quali l’attività economica privata non può svolgersi in contrasto.

Se in talune prospettive radicalmente liberali l’aggiunta di ulteriori parametri di legittimità costituzionale (e dunque di limiti) alla libertà di impresa, orientati ad un “fondamentalismo ambientale” determinerebbe gravi rischi, in quanto “essa *de facto* cannibalizza le libertà della prima generazione, e fa a pezzi le condizioni di esistenza della seconda. Edificando il sepolcro della civiltà occidentale” (in questi termini G. Di Plinio, *L’insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell’ambiente*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2021), per altro verso tale intervento può essere letto come una potenziale premessa alla riappropriazione di senso costituzionale di una disposizione che l’evoluzione dell’ordinamento della costituzione economica (ed in particolare il trasferimento al livello dell’Unione Europea di una parte prevalente delle determinazioni fondamentali in materia) aveva condotto ad una condizione di sostanziale desuetudine applicativa.

Ma al di là delle diverse letture circa le implicazioni in ordine al modello economico delineato dall’ordinamento costituzionale, l’art. 41 nel testo riformato pare rilevante (e si vedrà quanto foriero di spunti ermeneutici e applicativi) perché presenta ora l’unica traccia (implicita) di una dimensione delle problematiche ambientali emergente come rilevante nel costituzionalismo contemporaneo ma rimasta, in quanto tale, esclusa dall’intervento riformatore: il valore/principio di sostenibilità dello sviluppo (su tale nozione, sulla sua emersione e sul suo recepimento ai diversi livelli ordinamentali, si può rinviare a D. Porena, *Il principio di sostenibilità*, cit, 99 ss.).

Nessuna delle nuove disposizioni lo esplicita e in questo può indubbiamente cogliersi una lacuna o una carenza dell’intervento di revisione. Tuttavia, a partire dal suo consolidamento a livello internazionale negli ultimi anni del secolo scorso, il principio di sostenibilità dello sviluppo è stato articolato come principio della necessaria ricerca di un complessivo sviluppo tra diversi fattori e diverse istanze: in particolare (anche se non in termini esclusivi) tra una dimensione economica, una dimensione ecologia e una dimensione sociale.

Nel nuovo testo dell’art. 41 si può per lo meno riscontrare una traccia della consapevolezza di tale molteplicità di dimensioni da “tenere in equilibrio” rispetto alle istanze della libera attività economica: da un lato quelle ambientali/ecologiche, dall’altro quelle sociali, nelle loro diverse declinazioni (salute dei lavoratori e dei cittadini, sicurezza, libertà, dignità umana). E nel richiamo a questo equilibrio complessivo si può scorgere il recupero di un altro profilo di connessione dei principi costituzionali “ambientali” con i più tradizionali

principi alla base dell'ordinamento costituzionale: se il richiamo all'interesse delle generazioni future inserito all'art. 9 si presenta come un primo espresso riferimento costituzionale ad un profilo di equità intergenerazionale, la nuova articolazione delle dimensioni di un'attività economica "costituzionalmente orientata" può essere letto come un aggiornamento (premessa per una rivitalizzazione?) di un profilo di equità intragenerazionale nell'organizzazione dell'attività economica.

Il paradigma della sostenibilità rappresenta in effetti uno dei principi guida, a livello sovra e transnazionale, di tale transizione che stanno vivendo le nostre società e i nostri ordinamenti giuridici. Principio guida indubbiamente sotto il profilo della intertemporalità (e quindi in un'ottica intergenerazionale), declinata come assunzione di responsabilità nei confronti delle generazioni future e come assunzione di un orizzonte di lungo periodo nella gestione del consumo e della preservazione di risorse scarse e non rinnovabili.

Ma tale principio guida opera anche in una dimensione intragenerazionale, nel contesto della quale emerge il formante anche sociale del paradigma della sostenibilità: sin dalle origini del confronto, a livello internazionale, intorno alla nozione di sostenibilità, si riscontra infatti il ruolo centrale riconosciuto alla dimensione dell'equità, sia intergenerazionale (di cui si è detto e che risulta in parte accolta dalla revisione adottata) sia anche intragenerazionale.

E rispetto alla dimensione intragenerazionale, il principio di sostenibilità implica in primo luogo una differenziazione di impegni, di responsabilità, nell'affrontare le sfide e gli oneri della transizione tra modelli economici: differenziazione esplicitata negli strumenti internazionali in primo luogo in riferimento ai rapporti tra stati già sviluppati (e che hanno acquisito la propria condizione di sviluppo economico attraverso modelli di produzione e di consumo oggi considerati insostenibili) e stati meno sviluppati, a cui meno si può imputare per il passato in termini di dissipazione di risorse e da cui si può pretendere un impegno egualmente serio ma necessariamente differenziato in termini di risorse economiche e tecnologiche da investire nella transizione.

Ma la dimensione di equità intragenerazionale implica anche una differenziazione di impegni e di responsabilità all'interno dei singoli contesti statali, all'interno delle singole comunità, tra soggetti che si trovino nelle condizioni economiche, professionali, territoriali, complessivamente "sociali" idonee a renderli partecipi delle potenzialità della transizione ecologica ed economica che si va profilando, con l'opportunità di coglierne i benefici, e soggetti che trovandosi in una condizione di fragilità e debolezza rischino di esserne emarginati o esclusi, vedendo menomate le stesse dimensioni della propria cittadinanza.

Se la transizione digitale ha dato già da tempo luogo alle problematiche del *digital divide* (sul tema ancora attuali i contributi raccolti in P. Tarallo (a cura di), *Digital divide. La nuova frontiera dello sviluppo globale*, Franco Angeli, Milano, 2003), del divario digitale (e della "cittadinanza digitale"), la transizione ecologica che si profila andrebbe affrontata, sulla base di una accezione organica del paradigma della sostenibilità, anche nella prospettiva di prevenire i rischi di un *green divide*, di un divario ecologico che possa determinare nuove forme di privilegio e di esclusione, incompatibili con la pienezza di una "cittadinanza ecologica".

Dal punto di vista degli interventi normativi in materia l'aver esplicitato, al comma II

dell'art. 41, tra i fini ai quali la legge è chiamata a indirizzare l'attività economica pubblica e privata attraverso norme di programmazione e controlli, accanto a quelli sociali anche quelli ambientali, può egualmente leggersi come l'emersione, a livello costituzionale, delle tre fondamentali dimensioni del paradigma della sostenibilità dello sviluppo: da tale integrazione della disposizione costituzionale non pare peraltro possano trarsi dirette implicazioni per il legislatore, o cambi radicali di paradigmi economici, essendo del resto anche prima della revisione possibili e legittimi eventuali interventi legislativi di programmazione o controllo volti a orientare l'attività economica a istanze di tutela anche ambientale.

## **6. Una questione aperta: l'ordine delle competenze in materia e i rapporti tra Stato e Regioni**

Una questione su cui invece la riforma approvata non pare in grado di apportare né innovazioni significative né, quantomeno, utili chiarificazioni, appare quella della definizione dell'ordine delle competenze e delle responsabilità in ordine all'attuazione delle norme costituzionali legate ai principi ambientali.

Come noto l'assetto delineato dalla riforma costituzionale del 2001 aveva lasciato molte questioni aperte, rispetto alle quali si è scaricata essenzialmente sul giudice costituzionale la responsabilità di elaborare indirizzi chiarificatori, pur tra note difficoltà legate tra l'altro alla frequente presenza, nel contesto delle controversie tra Stato e Regioni in materia ambientale, di complesse questioni di natura tecnico/scientifica, maneggiabili con difficoltà da un organo giurisdizionale (su tali problematiche si può rinviare a M. Cecchetti, *La Corte Costituzionale davanti alle "questioni tecniche" in materia di ambiente*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2020).

Rispetto a tali incertezze l'intervento riformatore rinuncia a dare indicazioni, se non di natura ambigua e potenzialmente fonte di ulteriori criticità interpretative.

Si è detto, ad esempio, della difficoltà di attribuire un senso alla riserva alla sola legge statale del compito di definire "i modi e le forme di tutela degli animali", si è detto della difficoltà di interpretare le incongruenze derivanti dall'attribuzione alla competenza della Repubblica nel suo insieme della "tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi", a fronte della previsione presente all'art. 117, comma II, s), di una competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" (declinato peraltro al singolare) ma senza riferimenti alla biodiversità.

Anche l'accennata autonomizzazione della nozione di biodiversità rispetto a quelle di ambiente e di ecosistema potrebbe in prospettiva porre qualche problema interpretativo in ordine al riparto di competenze tra Stato e Regioni: come ricordato, la nozione non è richiamata autonomamente all'art. 117 nel definire l'ambito della competenza legislativa esclusiva dello Stato ma è d'altra parte assegnata dal nuovo art. 9 alla responsabilità della Repubblica, intrecciandosi peraltro inevitabilmente anche con materie come la disciplina della caccia, invece riconducibili alla competenza esclusiva delle Regioni.

Complessivamente, dunque, per quanto riguarda la chiarificazione del riparto di competenze tra Stato e Regioni in ordine alle tutele ambientali, l'intervento di revisione costituzionale approvato si presenta quanto meno come un'occasione mancata.

## 7. A chi parlano le nuove disposizioni costituzionali?

Ci si può a questo punto chiedere se e in quali termini a seguito di questa revisione, di questa manutenzione costituzionale, sia mutato il contenuto normativo della nostra costituzione. E, dunque, se le nuove disposizioni siano idonee a configurare nuove norme, ovvero a orientare in modo diverso comportamenti umani attraverso una loro diversa qualificazione giuridica.

Una risposta appare difficile in questa fase in cui non abbiamo riscontri di quelle che saranno l'interpretazione e l'applicazione delle nuove disposizioni costituzionali da parte dei decisori politici, dell'amministrazione e della giurisdizione.

E tuttavia una revisione costituzionale, anche al di là del suo puntuale contenuto dispositivo, rappresenta un dato, un fatto di politica del diritto di per sé rilevante, con il quale la stessa giurisprudenza costituzionale è chiamata confrontarsi: magari modulandone il senso normativo in modo anche profondo, senza inibizioni "originaliste" (basti il richiamo alla penetrante giurisprudenza sviluppatasi in ordine alle nuove disposizioni del Titolo V della Costituzione), ma senza poterne prescindere.

Richiamandoci al titolo di una nota e fondamentale opera in tema di bilanciamenti tra interessi costituzionali, se le nuove disposizioni non configurano direttamente nuovi diritti, è verosimile che potranno fornire nuovi e più saldi argomenti.

Inoltre, e in conclusione, una valenza positiva di questa riforma, pur con tutte le reticenze e le ambiguità segnalate, può forse cogliersi in relazione al fatto che tra i destinatari delle rinnovate norme costituzionali, e in particolare della norma che richiama all'impegno ad agire in un'ottica di responsabilità di lungo periodo, anche intergenerazionale, mutando prassi e abitudini consolidate, vanno collocati anche, e primariamente, i cittadini: la tutela delle diverse dimensioni delle istanze ambientali non può infatti prescindere dall'assunzione di un diverso paradigma temporale e di una diversa percezione delle proprie responsabilità anche da parte della comunità dei cittadini.

E ciò sia nel momento in cui è chiamata a determinare i propri comportamenti privati, sia quando è chiamata compiere le proprie scelte politiche.

1. Professore Associato di Diritto Costituzionale presso l'Università degli Studi di Torino. [↑](#)

## Dalla tutela ambientale in Costituzione alla responsabilità politica (anche) verso le future generazioni? Detti e non-detti di un principio di origine giurisprudenziale

*Alessandro Lauro\**

FROM ENVIRONMENTAL PROTECTION IN THE CONSTITUTION TO POLITICAL RESPONSIBILITY (ALSO) TOWARDS THE NEW GENERATIONS? AFFIRMATIONS AND UNDERSTATEMENTS OF A CASE-LAW PRINCIPLE  
ABSTRACT: With the constitutional reform of 2022, 'future generations' make their appearance in the Italian Constitutional text. The reference to future generations had already been developed by the Constitutional Court, founding this reference in the Constitutional Law No. 1/2012 to implement the sound management of public finances, together with the related principle of 'political responsibility' in the exercise of elective office. Comparing the two constitutional revisions, the essay aims to reflect on the existence and implications of a principle of an objective political responsibility towards the new generations in respect of the new ecological purposes included in the Constitution.

KEYWORDS: Political responsibility; Future Generations; Environment; Public finances; Accountability

ABSTRACT: Con la riforma costituzionale del 2022 fanno la loro apparizione nel Testo costituzionale le "generazioni future", nel cui interesse la Repubblica si impegna a tutelare l'ambiente e l'ecosistema. Il riferimento alle generazioni future già era stato sviluppato dalla Corte costituzionale, a partire dalla legge costituzionale n. 1/2012, per implementare una sana gestione delle finanze pubbliche, insieme al correlato principio di "responsabilità politica" nell'esercizio dei mandati elettivi. Il saggio, mettendo in parallelo le due revisioni costituzionali, tenta di riflettere sull'esistenza e le implicazioni di un principio di responsabilità politica nei confronti delle nuove generazioni, che si caratterizza per essere un principio oggettivizzato e finalizzato al perseguimento dei nuovi scopi ecologici inseriti in Costituzione.

PAROLE CHIAVE: Responsabilità politica; Future generazioni; Ambiente; Bilancio; Accountability

---

\* Dottorando in Diritto, mercato e persona, Università Ca' Foscari di Venezia – Doctorant en droit public interne et comparé, Université Paris II Panthéon Assas; Mail: [alessandro.lauro@unive.it](mailto:alessandro.lauro@unive.it). Il contributo è stato selezionato nell'ambito della call "Ambiente, generazioni future, animali nella Costituzione. Per uno studio sulla recente modifica costituzionale degli artt. 9 e 41 Cost." ed è stato sottoposto a referaggio.



SOMMARIO: Premessa – 2. Come nasce e si modifica un principio, fra due revisioni costituzionali “puntuali”, ma a vocazione sistematica – 3. Declinazioni e prospettive della responsabilità politica: da principio sul sindacato a principio sindacabile – 4. Segue: un confronto con gli articoli VI e VII della *Charte de l’environnement* francese – 5. La sanzione della responsabilità politica tra passato, presente e futuro – 6. Conclusioni.

## 1. Premessa

**A** seguito della legge costituzionale n. 1 del 2022, ha fatto apparizione nel testo del Dettato fondamentale il riferimento alle “generazioni future”, anche nel cui interesse la Repubblica è tenuta a tutelare l’ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi.

Questa proiezione verso chi verrà dopo di noi non è un’innovazione assoluta nell’ordinamento costituzionale italiano<sup>1</sup>: il giudice delle leggi è venuto, da qualche anno, a trarre dalle disposizioni vigenti alcuni principi che si confrontavano proprio con la dinamica intergenerazionale in materia di finanza pubblica<sup>2</sup>.

Dato conto di questa giurisprudenza, il presente contributo si prefigge di riflettere sull’esistenza o meno di una responsabilità politica di stampo ambientale verso le future generazioni e se la più recente revisione costituzionale possa costituire un valido supporto per operare tale individuazione.

A questo fine, si costruirà un parallelismo – forse ardito, ma si spera non troppo ingenuo – fra le due revisioni costituzionali del 2012 e del 2022, anche rispetto alle conseguenze che ne sono sprigionate (o potrebbero sprigionarsi) nell’ordinamento ad opera della Corte costituzionale.

L’idea che si vuole indagare è che, in realtà, non esista un principio di responsabilità politica soggettiva nei confronti delle future generazioni<sup>3</sup>, ma che il rinvio a queste costituisca un meccanismo per

<sup>1</sup>Sul tema v. in generale R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008, nonché R. BIFULCO, A. D’ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008.

<sup>2</sup>Per una riflessione sul tema, antecedente alla revisione del 2012, v. M. LUCIANI, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in R. BIFULCO, A. D’ALOIA, *Un diritto per il futuro*, cit., 425 ss.

<sup>3</sup>La soggettività giuridica delle nuove generazioni è questione affrontata dalla dottrina, che – per restare in ambito italiano – si interroga innanzitutto se nel concetto di “popolo” (titolare della sovranità ex art. 1 Cost.) possano essere incluse anche le generazioni non ancora esistenti. R. MANFRELLOTTI, «*Deorum manium iura sancta sunt*». *I c.d. diritti delle generazioni future (e di quelle passate) nell’esperienza giuridica italiana: il caso della disciplina della v.r.a. in materia di biotecnologie*, in R. BIFULCO, A. D’ALOIA, *Un diritto per il futuro*, cit., 616 ricorda che tale inclusione costituisce «una suggestione antica, nel panorama della dottrina giuspubblicistica italiana, che ha spinto, ad esempio, illustri Maestri a comprendere nella nozione di popolo ex art. 1 Cost. anche i soggetti vissuti in passato e quelli che vivranno in futuro». Essa viene però esclusa, ad esempio, da V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana (note preliminari)*, in *Studi in memoria di Vittorio Emanuele Orlando*, oggi in *Id., Stato, popolo, governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, 91 ss. (v. in particolare p. 110, nota 13, in qui l’A. ripercorre alcune di queste teorie e riconosce che in astratto, nel concetto di popolo, «rientrano le generazioni passate e quelle a venire», ma che «quando dall’astratto si passa al concreto, come ovviamente avviene ogni volta che si tratti di libertà, poteri, manifestazioni di volontà, decisioni “del popolo”, i morti e i non ancora nati, ovviamente, non vengono in considerazione; o in altri termini ci si deve riferire al popolo come complesso di cittadini viventi»). Nello stesso modo, l’interrogativo si può riprodurre rispetto ai soggetti che costituiscono la Nazione, terminale della rappresentanza politica ai sensi dell’art. 67 Cost., con il ricalzo – proprio al nostro ordinamento – dei doveri di solidarietà (anche politica) imposti dall’art. 2 Cost. Cfr. I. CIOLLI, *Diritti delle generazioni future, equità intergenerazionale e sostenibilità del debito. Riflessioni sul tema*, in *Diritto e conti*.



*oggettivizzare* la responsabilità politica al conseguimento di determinati obiettivi prefissati in sede legislativa, in ottemperanza ad una precisa obbligazione costituzionale<sup>4</sup>. A questo proposito è fondamentale cominciare la riflessione dall'analisi della giurisprudenza costituzionale sviluppatasi a partire dal c.d. "equilibrio di bilancio".

## 2. Come nasce e si modifica un principio, fra due revisioni costituzionali "puntuali", ma a vocazione sistematica

L'itinerario giurisprudenziale che ha portato all'individuazione di un principio di responsabilità politica nei confronti delle nuove generazioni prende le mosse dalla revisione costituzionale del 2012.

Come è noto, con la legge costituzionale n. 1 di quell'anno<sup>5</sup>, venivano recepiti nell'ordinamento alcuni principi di derivazione europea – fissati in particolare nel c.d. "*Fiscal compact*" o "Patto di bilancio", il trattato accessorio dei Paesi membri della moneta unica firmato il 2 marzo 2012 – che miravano a garantire un migliore equilibrio dei bilanci pubblici, limitando il ricorso all'indebitamento e prevenendo così possibili crisi dei debiti sovrani nell'eurozona. La l. cost. n. 1/2012 interveniva in maniera puntuale su alcuni articoli della Costituzione (81, 97, 117, 119), accompagnando le nuove modifiche con una disciplina di livello costituzionale, ma restata esterna al testo della Legge fondamentale, in ossequio alla riserva iscritta nell'art. 81 Cost.<sup>6</sup>

Ora, in nessuna di queste norme – né quelle innovate nella Costituzione, né in quelle ulteriori contenute nella l. cost. n. 1 e nemmeno nella legge rinforzata n. 243 del 2012 adottata sulla base del nuovo art. 81, sesto comma Cost. – si faceva riferimento alla sostenibilità del debito in una prospettiva di equa distribuzione intergenerazionale degli oneri da esso derivanti, né tampoco venivano riconosciute forme di "responsabilità politica" anche nei confronti delle future generazioni<sup>7</sup>.

Questa trama viene però ricamata direttamente dalla Corte costituzionale, in una dinamica incrementale che ha visto abbinarsi e fondersi questi due aspetti, considerati alla stregua di facce della stessa medaglia: la responsabilità politica nell'esercizio dei mandati elettivi, da un lato, e l'equità intergenerazionale, dall'altro<sup>8</sup>.

---

*Bilancio comunità persona*, 1, 2021, 55 ss. L'A. afferma (p. 56) che «[la] rigidità delle categorie del diritto rende difficile conferire una soggettività giuridica alle "generazioni future", sebbene vi siano diverse opzioni per tentare una ricostruzione volta a riconoscere una garanzia a questa entità fluida».

<sup>4</sup>Il tema degli obiettivi fissati allo Stato dalle norme programmatiche della Costituzione è stato ampiamente discusso in dottrina (v. per tutti T. MARTINES, *Indirizzo politico*, in *Enc. Dir.*, XXI, Milano, 1971, 138 ss.), ma come si vedrà nel prosieguo del lavoro gli obiettivi di cui si discute non sono solo quelli programmatici fissati da principi generali, ma parametri standardizzati e quantificabili fissati in un livello normativo inferiore, sulla base di un'obbligazione costituzionale.

<sup>5</sup>Su cui v., per tutti, E. CAVASINO, *Scelte di bilancio e principi costituzionali*, Napoli, 2020.

<sup>6</sup>Sulle problematiche sorte dall'applicazione dei nuovi principi di natura tecnica costituzionalizzati prima e poi entrati nella giurisprudenza della Corte, v. F. BILANCIA, *Sistema delle fonti e andamento del ciclo economico: per una sintesi problematica*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2020, 1426 ss.

<sup>7</sup>In argomento v. ancora il contributo di I. CIOLLI, *Diritti delle generazioni future, equità intergenerazionale*, cit., 51 ss.

<sup>8</sup>A. CAROSI, *Inquadramento sistematico della sentenza n. 80 del 2021 nei più recenti orientamenti della Consulta in tema di finanza pubblica allargata*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3, 2021, 1446 sottolinea che i due aspetti



La prima sentenza di rilievo è la n. 184 del 2016, divenuta celebre per la definizione del bilancio come “bene pubblico” e, soprattutto, per le fondamentali affermazioni che hanno accompagnato tale formula<sup>9</sup>, fra le quali bisogna segnalare l’attenzione della Corte per strumenti che garantissero al cittadino una leggibilità oltre i tecnicismi delle politiche attuate<sup>10</sup>.

Ulteriore avanzamento si rinviene nella sentenza n. 228 del 2017, pronuncia resa in un giudizio in via principale su una legge della Provincia autonoma di Bolzano e che, in realtà, si limita ad offrire un’interpretazione sistematica dell’art. 193, comma 4, del Testo unico sugli enti locali (d. lgs. 267 del 2000 – TUEL). Il TUEL era in effetti invocato dallo Stato come norma interposta in grado di integrare nel caso di specie il parametro dell’art. 117, lett. e), sulla competenza esclusiva dello Stato in materia di coordinamento della finanza pubblica. Dall’interpretazione di questo articolo del TUEL sullo scioglimento automatico del consiglio comunale in caso di mancata approvazione di provvedimenti di riequilibrio del bilancio, il giudice costituzionale trae un più generale principio dell’ordinamento – rincalzato dalla revisione costituzionale del 2012 – in base al quale i titolari di mandati elettivi devono essere in grado di rendere conto della gestione dei danari pubblici, a pena di perdere anzitempo il loro mandato<sup>11</sup>.

Nel 2018, nella sent. n. 49 – che conferma gli orientamenti precedenti<sup>12</sup> – fa apparizione il termine *accountability*, termine inglese noto nell’ambito degli studi della forma di governo parlamentare che rimanda all’obbligazione dell’Esecutivo di “rendere conto” della sua azione<sup>13</sup>.

---

sono «veicoli della sana gestione finanziaria» e al contempo «garanzia dei diritti fondamentali e dei livelli essenziali delle prestazioni».

<sup>9</sup>Sent. n. 184 de 2016, punto 3, Cons. Dir. «il bilancio è un “bene pubblico” nel senso che è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell’ente territoriale, sia in ordine all’acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato ed il realizzato. In altre parole, la specificazione delle procedure e dei progetti in cui prende corpo l’attuazione del programma, che ha concorso a far ottenere l’investitura democratica, e le modalità di rendicontazione di quanto realizzato costituiscono competenza legislativa di contenuto diverso dall’armonizzazione dei bilanci. [...] Il carattere funzionale del bilancio preventivo e di quello successivo, alla cui mancata approvazione, non a caso, l’ordinamento collega il venir meno del consenso della rappresentanza democratica, presuppone quali caratteri inscindibili la chiarezza, la significatività, la specificazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche».

<sup>10</sup>*Ibidem*: «Le sofisticate tecniche di standardizzazione, indispensabili per i controlli della finanza pubblica ma caratterizzate dalla difficile accessibilità informativa per il cittadino di media diligenza, devono essere pertanto integrate da esposizioni incisive e divulgative circa il rapporto tra il mandato elettorale e la gestione delle risorse destinate alle pubbliche finalità».

<sup>11</sup>Sent. 228 del 2017. punto 3.1. Cons. Dir.: «il contenuto e gli effetti dell’art. 193 del TUEL si ricollegano a un’esigenza sistemica unitaria dell’ordinamento, secondo cui sia la mancata approvazione dei bilanci, sia l’incuria del loro squilibrio strutturale interrompono – in virtù di una presunzione assoluta – il legame fiduciario che caratterizza il mandato elettorale e la rappresentanza democratica degli eletti. La ragione di tale istituto risiede nel principio per cui costituisce presupposto del mandato elettivo la salvaguardia statica e dinamica degli equilibri finanziari».

<sup>12</sup>Sent. n. 49 del 2018, punto 3.4 Cons. Dir. «la trasparenza dei conti risulta elemento indefettibile per avvicinare in senso democratico i cittadini all’attività dell’Amministrazione, in quanto consente di valutare in modo obiettivo e informato lo svolgimento del mandato elettorale, e per responsabilizzare gli amministratori, essendo necessariamente servente al controllo retrospettivo dell’utilizzo dei fondi pubblici».

<sup>13</sup>V. il classico trattato sul diritto parlamentare britannico E. MAY, *Treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament*, 2019 (25 ed.), par. 11.40 dedicato alla «Ministerial accountability to Parliament».



Su sollecitazione della Corte dei Conti (che operava in sede di controllo del piano di riequilibrio finanziario pluriennale di un ente comunale<sup>14</sup>), con la sent. n. 18 del 2019, la Corte enuncia un'illegittimità costituzionale «in riferimento agli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., sia sotto il profilo della lesione dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, sia per contrasto con gli interdipendenti principi di copertura pluriennale della spesa e di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo»<sup>15</sup>. In questa decisione, il giudice evoca anche «elementari principi di equità intergenerazionale», poiché la lunga dilazione di piani di rientro del disavanzo graveranno «sugli amministratori futuri» con «risalenti e importanti quote di deficit [e] la restituzione dei prestiti autorizzati».

Il principio della responsabilità politica viene dunque saldamente ancorato – nella materia del bilancio – alle disposizioni costituzionali evocate e al suo fianco appare per la prima volta la “tensione” fra amministratori presenti e amministrati futuri.

Dopo il consolidamento nella giurisprudenza (n. 4 del 2020), la sent. n. 115 del 2020 arriva a sancire un'illegittimità costituzionale fondata tanto sulla violazione delle «responsabilità nell'esercizio della rappresentanza democratica» e al contempo del principio «dell'equità intergenerazionale», ricollegato all'art. 119, sesto comma, Cost. (parametro che la Corte aveva suggerito nella precedente sentenza n. 18 del 2019<sup>16</sup>)<sup>17</sup>.

Infine, la sent. n. 34 del 2021 tratta questi i principi come un *compound*, un *unicum* in cui i profili si fondono e non possono essere veramente scissi. Il portato fondamentale di questa sentenza è quello di concentrarsi sull'alternanza di compagini amministrative diverse nel tempo e quindi sulla problematica “successione” nell'incomoda gestione di una situazione finanziaria sottoposta a piani pluriennali di rientro<sup>18</sup>. Similmente farà poi la successiva sent. n. 80 del 2021<sup>19</sup>.

---

<sup>14</sup>Sul ruolo della Corte dei conti nell'implementazione dei principi di cui si discorre v. C. BUZZACCHI, *Autonomie e Corte dei conti: la valenza democratica del controllo di legalità finanziaria*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2020, 1 ss.

<sup>15</sup>E come spiega la Corte: «[il] principio dell'equilibrio di bilancio non corrisponde ad un formale pareggio contabile, essendo intrinsecamente collegato alla continua ricerca di una stabilità economica di media e lunga durata, nell'ambito della quale la responsabilità politica del mandato elettorale si esercita, non solo attraverso il rendiconto del realizzato, ma anche in relazione al consumo delle risorse impiegate. È evidente che la norma censurata si discosta radicalmente da tali parametri, consentendo di destinare, per un trentennio, in ciascun esercizio relativo a tale periodo, alla spesa di parte corrente somme necessarie al rientro dal disavanzo» (sent. n. 18 del 2019, punto 5 Cons. Dir.).

<sup>16</sup>Sent. n. 18 del 2019, punto 6 Cons. Dir. «la regola aurea contenuta nell'art. 119, sesto comma, Cost. dimostra come l'indebitamento debba essere finalizzato e riservato unicamente agli investimenti in modo da determinare un tendenziale equilibrio tra la dimensione dei suoi costi e i benefici recati nel tempo alle collettività amministrative».

<sup>17</sup>A commento della sentenza e di questa giurisprudenza v. M. FRANCAVIGLIA, *La Corte ritorna sulla sostenibilità intergenerazionale dei piani di riequilibrio finanziario degli enti locali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3, 2020, 1298 ss.

<sup>18</sup>Sent. n. 34 del 2021, punto 4 Cons. Dir.: «Il principio della responsabilità di mandato risulta ancor più articolato e bisognoso di una attuazione trasparente quando la nuova compagine dell'ente locale si trova a fronteggiare una crisi già dichiarata dall'amministrazione precedente e, in particolare modo, laddove il tempo impiegato per lo svolgimento dell'istruttoria e di controllo del PRPF abbia consentito, come sostenuto dall'ente locale nella fattispecie in esame, un miglioramento della situazione economico-finanziaria».

<sup>19</sup>Su cui v. il commento di C. PINELLI, *Regole sul ripiano dei disavanzi degli enti locali e principio di responsabilità di fronte agli elettori*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2, 2021, 972 ss., nonché A. CAROSI, *Inquadramento sistematico della sentenza n. 80 del 2021*, cit., 1431 ss.



Nell'evoluzione sinteticamente tratteggiata si nota allora il senso del "moto della costituzione"<sup>20</sup>: un filo (interpretativo) in più, intessuto nella trama<sup>21</sup>, dà origine a nuovi disegni che, ancorché armoniosamente inseriti nel quadro generale, forse non erano in origine preveduti e nemmeno prevedibili.

Ma il ricamo raffinato sulla base esistente non spiega, né collega direttamente le due revisioni costituzionali intervenute a dieci anni di distanza. In questo torno di tempo, in effetti, si è assistito ad uno scivolamento di senso attorno ad un concetto centrale, quanto (sia consentito rilevarlo) fumoso del dibattito pubblico internazionale: la "sostenibilità"<sup>22</sup>.

Nel 2012, ciò che muoveva il decisore europeo ed il legislatore costituzionale italiano era la preoccupazione legata alla sostenibilità dei debiti sovrani, nel tentativo di scongiurare bancherotte da parte di Stati europei incapaci di onorare le obbligazioni assunte sul mercato<sup>23</sup>. Malgrado le indispensabili ed accorate prese di posizione dei giudici costituzionali a favore dei diritti fondamentali<sup>24</sup>, la traiettoria era tutta diretta al restringimento della spesa pubblica e dunque alla contrazione dello Stato sociale e dei suoi presidi<sup>25</sup>.

Nel 2022 il sostrato politico-culturale che accompagna la modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione è molto diverso e, in un certo senso, si muove in una direzione (forse non del tutto opposta, ma) quanto meno "polemica" rispetto al 2012, benché non possa obliterarsi la comune derivazione da spinte "esogene" alla società italiana<sup>26</sup>.

Innanzitutto, si riscontra un rilancio dei temi e delle battaglie ecologiche, che incrociano le preoccupazioni e le passioni delle giovani (non future, ma presenti) generazioni<sup>27</sup>. La sostenibilità che interessa

<sup>20</sup>M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in *Rivista AIC*, 1, 2013, in particolare 5 ss.

<sup>21</sup>Si v. le considerazioni dell'ex Presidente della Corte G. LATTANZI, *Attualità della Costituzione*, in *Rivista AIC*, 3, 2019, 398 ss.

<sup>22</sup>Concetto fattosi principio a seguito della consacrazione internazionale: cfr. M. FRANCAVIGLIA, *Le ricadute costituzionali del principio di sostenibilità a dieci anni dal Trattato di Lisbona. Spunti ricostruttivi alla luce della giurisprudenza europea e costituzionale*, in *Federalismi*, 19, 2020, 54 ss.

<sup>23</sup>Ciò è stato scritto a chiare lettere nel nuovo primo comma dell'art. 97 Cost.: «Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico». Sul tema v. L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione*, Milano, 2020.

<sup>24</sup>Si pensi, per fare due esempi, alla sent. n. 275 del 2016 della Corte costituzionale (dove si scrisse, punto 11 Cons. Dir., che «[è] la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione») o alla decisione del Tribunale costituzionale portoghese che dichiarò l'illegittimità di varie misure di austerità finanziaria che comprimevano diritti sociali fondamentali (Acórdão n. 187/2013, del 5 aprile 2013).

<sup>25</sup>Sulla costruzione di un Welfare State sostenibile per contrastare così (p. 20) «uno smantellamento dello Stato sociale, considerato un lusso ormai insostenibile» v. C. COLAPIETRO, *Alla ricerca di un Welfare State "sostenibile": il Welfare "generativo"*, in *Democrazia e diritto*, 1, 2014, 19 ss.

<sup>26</sup>Anche nella materia ambientale, un fondamentale impulso è provenuto dall'appartenenza alla Comunità Europea prima (si pensi alla direttiva 85/337/CEE del Consiglio, del 27 giugno 1985, che avrà una rilevanza fondamentale nella disciplina contenuta nella legge 8 luglio 1986, n. 349 istitutiva del Ministero dell'Ambiente) e all'Unione poi (si pensi al più recente Green Deal europeo, sponsorizzato dalla Commissione Von der Leyen, approvato dal Parlamento nel gennaio 2020). Sul modello europeo di una disciplina costituzionale dell'ambiente v. M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 25 agosto 2021, 289.

<sup>27</sup>Il riferimento è al noto movimento Fridays for future, cresciuto attorno alla figura della giovane attivista svedese Greta Thunberg.



non è quella – considerata figlia di un approccio liberistico e mercantilista – delle finanze pubbliche e dei mercati dei capitali, ma la sostenibilità dello sviluppo in un’ottica di conservazione e tutela delle risorse ambientali della “casa comune”<sup>28</sup>, del pianeta<sup>29</sup>. Una sostenibilità che – come sottolinea autorevole magistero – richiede una conversione dei modelli economico-industriali dominanti<sup>30</sup>, per far fronte anche alle evidenze immediate del deterioramento delle condizioni planetarie che incidono immediatamente sulle possibilità e le qualità di vita degli esseri umani (pensiamo ovviamente all’emergenza climatica). Quest’approccio conferisce tutto un nuovo ruolo al rapporto fra uomo e natura, finanche a fondare nella tutela della seconda un nuovo canone di legittimazione del potere<sup>31</sup>.

Questa “nuova” sensibilità incrocia in maniera favorevole un ripensamento sul ruolo dello Stato e della sua spesa imposto a tutti i livelli decisionali dalla pandemia da Covid-19, una riflessione che – come è noto – si tramuta in un rinnovato approccio di politica economica anche da parte delle istituzioni europee<sup>32</sup>.

---

<sup>28</sup>V. sul tema della dinamica intergenerazionale in materia ambientale R. MANFRELLOTTI, «*Deorum manium iura sancta sunt*», cit., 625 ss., che ricorre anche all’appiglio costituzionale dell’art. 52 Cost. e alla difesa della Patria in senso ampio; F. FRACCHIA, *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell’ambiente*, 0, 2010, 13 ss.; D. PORENA, *Il principio di sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino, 2017.

<sup>29</sup>Sul piano internazionale, il documento di riferimento è l’Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile dell’ONU, adottata nel 2015 dalla Conferenza delle Nazioni Unite sullo Sviluppo Sostenibile, che raccoglie 17 obiettivi dedicati allo sviluppo, secondo una visione integrata fra sostenibilità ambientale e sviluppo sociale ed economico. Nella dottrina costituzionalistica si è poi sviluppata una corrente di pensiero attenta ai temi dell’ecologia, per la quale si v. almeno M. CARDUCCI, *Dalla “Carta della Foresta” al “deficit ecologico” del costituzionalismo*, in *Revista catalana de dret públic*, 53, 2016, 31 ss.; L. COLLINS, *The Ecological Constitution. Reframing Environmental Law*, Abingdon-New York, 2021; L. FERRAJOLI, *Perché una Costituzione della Terra?*, Torino, 2021; L. RONCHETTI, *Il bilanciamento tra tutela dell’ambiente e garanzia dei diritti costituzionali. Per un eco-costituzionalismo in nome della giustizia ambientale*, in E. BRUTI LIBERATI, M. CECCHETTI, L. RONCHETTI (a cura di), *Tutela dell’ambiente: diritti e politiche*, Napoli, 2021, 59 ss. Accanto alla riflessione dottrinale si sono poi contate pronunce di giurisdizioni nazionali che hanno messo in luce gli obblighi degli Stati nell’azione contro il degrado ambientale del Pianeta: v. ad esempio BVerfGE 157, 30 del 24 marzo 2021, Klimaschutzgesetz, che ha riconosciuto l’obbligo costituzionale per la Germania di agire contro il cambiamento climatico. Sul punto v. L. BARTOLUCCI, *Il più recente cammino delle generazioni future nel diritto costituzionale*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, 4, 2021. Nell’ottobre 2021 il Tribunale amministrativo di Parigi (nel caso *Affaire du siècle*) ha affermato che lo Stato dovrà riparare i pregiudizi ecologici di cui è responsabile, anche a fronte di una legislazione insufficiente.

<sup>30</sup>È d’obbligo citare la lettera enciclica di Papa Francesco, *Laudato si’*, 24 maggio 2015. A commento, rispetto ad implicazioni di livello politico-costituzionale, v. G. PELLEGRINO, “*Laudato Si’*”: *la rilevanza politica e le tensioni teoriche di un’enciclica*, 2015, 936 ss.; G. RAZZANO, *La sfida della responsabilità ambientale nel sistema costituzionale alla luce dell’enciclica Laudato si*, in *Federalismi*, 11, 2017, 1 ss. Sulle conseguenze attuali del paradigma economico mondiale nell’acuirsi delle disuguaglianze v. A. CALORE, *Le schiavitù*, in A. CALORE, P. DE CESARI (a cura di), *Schiavi. Presente e passato*, Torino, 2021, 3 ss., nonché A. APOSTOLI, *Il principio lavorista al tempo delle nuove schiavitù*, nello stesso *Volume*, 80 ss.

<sup>31</sup>Q. CAMERLENGO, *Natura e potere. Una rilettura dei processi di legittimazione politica*, Milano-Udine, 2020, 12, individua la natura come «nuova fonte di legittimazione dei poteri esercitati negli Stati: la natura, dunque, non semplicemente fine dell’azione delle istituzioni statali, ma ancor prima come fondamento ultimo del potere».

<sup>32</sup>Si pensi al piano Next generation EU e alla sottoscrizione di debito comune garantito dall’Unione, nonché al Quadro temporaneo sugli aiuti di Stato adottato dalla Commissione europea nel marzo 2020 e prorogato attualmente fino al 30 giugno 2022. In quest’ottica va visto anche il rilancio del c.d. “debito buono”, cioè dell’indebitamento che, ove finanzia una spesa efficiente, non va a detrimento dell’economia dello Stato (si v. L’intervento del Presidente Draghi all’Accademia dei Lincei del 1 luglio 2021, disponibile all’indirizzo



Tutto ciò si riflette nel testo della revisione del 2022, in particolare sulla modifica dell'art. 41, norma che, apportando nuove tipologie di limiti all'iniziativa economica privata, rilancia il ruolo dello Stato nella prospettiva di accompagnare lo sviluppo di nuove dinamiche dell'economia<sup>33</sup>. È proprio nell'art. 41<sup>34</sup> – più che nella nuova formulazione dell'art. 9, malgrado il richiamo alle “future generazioni”<sup>35</sup> – che bisogna misurare la portata della revisione costituzionale, anche e soprattutto in relazione al tema che qui ci occupa, ossia la responsabilità politica.

È nell'ultimo comma del 41, infatti, che si salda la nuova sensibilità in materia ambientale con l'azione della rappresentanza politica generale: è la legge che deve indirizzare e coordinare l'attività economica, pubblica e privata, per fini sociali e ambientali. Il secondo comma dell'articolo, nell'inserire la salute e l'ambiente come valori non sacrificabili, offre copertura ai poteri autorizzatori e conformativi esistenti nell'ordinamento ed esercitabili – da parte di amministrazioni politicamente responsabili – nei confronti dei privati che intraprendano attività economiche.

---

<https://www.governo.it/it/articolo/lintervento-del-presidente-draghi-all-accademia-dei-lincei/17314>). Sul tema si v. in dottrina F. BILANCIA, *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia in attuazione del Recovery and Resilience Facility, tra concorrenza e nuove politiche pubbliche*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2022, 1 ss., il quale sottolinea come «analizzando meglio i contenuti del Piano nazionale di ripresa e resilienza, infatti, è indubitabile che questo rechi con sé un rinnovato, forte, protagonismo dei pubblici poteri europei e nazionali nel sistema della produzione economica, identificato dal nuovo sintagma dello sviluppo sostenibile, vero e proprio programma di politiche industriali e produttive foriere di nuovi equilibri nelle relazioni tra mercato, istituzioni statali ed intervento pubblico nell'economia» (p. 6).

<sup>33</sup>L'art. 41 rappresenta un «universo prescrittivo [...] di straordinaria complessità», come scrive M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione Repubblicana*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*, 45 del dattiloscritto, cui si rinvia per le coordinate fondamentali circa la regolazione dei modi di produzione nella prospettiva del Costituente.

<sup>34</sup>Norma che ritrova dunque “linfa vitale” in tutti i suoi aspetti, dopo un certo «stato di quiescenza» generato dall'avanzare del diritto comunitario (R. NIRO, *Art. 41*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 862 ss.). Già M. MANETTI, *I fondamenti costituzionali della concorrenza*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2019, 323 constatava, a seguito della crisi economica, la «resilienza dei due poli dell'art. 41 Cost.– la garanzia della libertà di impresa, da una parte, l'obbligo del potere pubblico di promuoverla, assecondarla, o limitarla in vista di interessi costituzionalmente rilevanti, dall'altra», poiché (322-323) «[l]'idea che quegli interessi potessero essere esaustivamente soddisfatti dal libero funzionamento del mercato [...] si è dimostrata, alla prova dei fatti, pura e semplice ideologia. Avvalorato ne risulta il contenuto precettivo dell'art. 41 Cost., là dove impone ai poteri pubblici di tutelare, accanto alla libertà di impresa, gli altri beni costituzionalmente rilevanti, consentendo peraltro che ciò avvenga nei modi più adeguati rispetto alle diverse contingenze politiche ed economiche»). Il lancio di un nuovo disegno costituzionale che include l'ambiente nei suoi principi viene nuovamente a corroborare «il grano di saggezza che i Costituenti hanno infuso nell'art. 41 Cost., scegliendo di garantire la libertà di impresa, ma predisponendo al contempo un ventaglio molto ampio di poteri pubblici capaci di incidere su quella libertà» (322).

<sup>35</sup>Per completezza, occorre segnalare che la legge 20 novembre 2017 n. 168 sui domini collettivi, si autoproclama (art. 1) come norma di attuazione degli articoli 2, 9, 42 secondo comma e 43 della Costituzione, riconoscendo il dominio collettivo come ente di diritto privato «dotato di capacità di gestione del patrimonio naturale, economico e culturale, che fa capo alla base territoriale della proprietà collettiva, considerato come comproprietà intergenerazionale» (art. 1, lettera d, enfasi aggiunta). Notiamo dunque un' “anticipazione” della revisione costituzionale, che già metteva in relazione lo sfruttamento delle risorse ambientali con la dinamica intergenerazionale. Sul tema v. per tutti V. CERULLI IRELLI, *Diritto pubblico della “proprietà” e dei “beni”*, Torino, 2022, in particolare 49 ss.



Ora, non v'è dubbio che la riforma del 2022 (anche rispetto a quella del 2012) abbia una portata molto più limitata di quanto non fosse la stessa ambizione del revisore costituzionale, anche perché, oltre a catalizzare l'attenzione e le spinte presenti nell'opinione pubblica, essa in gran parte recepisce e codifica l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale che da lungi già aveva individuato nella Costituzione gli opportuni presidi a tutela dell'ambiente<sup>36</sup>. Malgrado un'innovatività contenuta, non si può però non rilevare come il Testo costituzionale contenga oggi un'oggettiva *pulsione positiva* – come dimostra la modifica dell'art. 41 – che impegna l'azione dei pubblici poteri<sup>37</sup> non più solo in un senso contenitivo di danni all'ambiente, ma di fattivo impegno per il suo risanamento, la sua valorizzazione e conservazione nel futuro.

È appunto grazie all'elemento "obbligatorio" che può valutarsi l'azione politica e le conseguenti responsabilità da essa scaturenti.

Ecco dunque il legame che, senza troppo ardire, pare di poter osservare fra le due revisioni costituzionali: il riferimento al succedersi delle generazioni – anche come alternanza nei ruoli del potere – consente di elaborare un'obiettivazione della responsabilità politica<sup>38</sup>, come principio (non mero valore<sup>39</sup>) il cui contenuto in termini di *accountability* sanzionabile deve essere preservato all'interno del quadro normativo.

Questo punto è a nostro avviso fondamentale: né la giurisprudenza costituzionale sopra ricostruita, né la legge costituzionale del 2022 sono idonee a fondare una responsabilità politica verso le future generazioni in senso soggettivo. Né una né l'altra sono pensate per conferire una precisa soggettività ad esse, né a riconoscerle come terminale di un rapporto di rappresentanza.

La responsabilità politica di cui si discute è in effetti obiettivizzata, in un duplice senso. Da un lato, si riconosce l'esistenza di un principio oggettivo di responsabilità politica; dall'altro lato lo si funzionalizza al raggiungimento di determinati obiettivi, raggiungimento ovviamente collocato nel futuro rispetto al momento in cui tali obiettivi sono individuati.

### 3. Declinazioni e prospettive della responsabilità politica: da principio sul sindacato a principio sindacabile

Poste le premesse precedenti, si può tentare ora di dare corpo a tale principio di responsabilità politica.

<sup>36</sup>V. ONIDA, *Ambiente in Costituzione, in Corti Supreme e salute*, 1, 2022, 359. La novella costituzionale del 2022 è stata definita "dannosa", a fronte del diritto già vigente, da G. SEVERINI, P. CARPENTIERI, *Sull'inutile, anzi dannosa modifica dell'articolo 9 della Costituzione*, in *Giustizia Insieme*, 22 settembre 2021.

<sup>37</sup>Seguendo il noto insegnamento di V. CRISAFULLI, *Le norme programmatiche della Costituzione*, in *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952, oggi anche in ID., *Stato popolo governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, 53 ss.: «le norme programmatiche si rivolgono in realtà allo Stato-soggetto, prescrivendogli il conseguimento di certi scopi [...] quindi ponendo alla sua attività determinati limiti positivi e negativi» (71).

<sup>38</sup>Cfr. il commento alla sent. n. 34 del 2021 di G.U. RESCIGNO, *Una sentenza che mostra con quali e quante disposizioni scritte vengono ricavati principi costituzionali non scritti, e perché anche la responsabilità politica può entrare nelle decisioni giuridiche*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2, 2021, 374 ss.

<sup>39</sup>Sulla distinzione fra valori («beni in sé») e principi («beni iniziali») v. G. ZAGREBELSKY, *La legge e la sua giustizia*, Bologna, 2008, 205 ss.



Occorre però partire da un fondamentale antecedente: la responsabilità politica già trovava una sua valenza squisitamente normativa come principio sul sindacato giurisdizionale.

A livello di regime parlamentare, il principio di responsabilità dell'Esecutivo nei confronti della rappresentanza parlamentare è stato il caposaldo su cui si sono erette tradizioni giurisprudenziali ormai secolari. Pensiamo alla teoria dell'*acte de gouvernement* elaborata dal *Conseil d'État* francese, diretta esattamente ad escludere il sindacato del giudice ove gli atti del governo fossero dotati di una discrezionalità tale da renderli assoggettabili al solo sindacato parlamentare. Come è noto, la teoria dell'atto di governo è stata saldamente recepita nell'ordinamento italiano<sup>40</sup> ed oggi la nozione di "atto politico" – assimilabile, ma non proprio identica alla precedente<sup>41</sup> – è dato incontrovertibile, che troneggia nel codice del processo amministrativo (art. 7, comma 1) e che la stessa Corte costituzionale ha rilanciato (sent. n. 52 del 2016<sup>42</sup>), sfumandone però la portata. In effetti, la responsabilità politica del Governo esclude indubbiamente il sindacato del giudice comune, ma è elemento che, invece, non esclude la giurisdizione della Corte costituzionale, ma semmai ne corrobora l'esistenza in assenza di altri presidi giurisdizionali.

Ora, da principio sul sindacato, l'evoluzione giurisprudenziale che abbiamo sopra tratteggiato ha sviluppato un principio che – *sub eodem nomine* – mostra profili evidentemente diversi.

La responsabilità politica è in effetti divenuta un principio sindacabile, ossia una norma fondamentale che può essere validamente ed utilmente adoperata per selezionare contenuti normativi compatibili o meno con l'ordinamento costituzionale. La sua precettività non è emersa in maniera così netta da autorizzarci ad individuare quali precisi vincoli gravano sul legislatore. Alcune indicazioni però sembrano essere piuttosto chiare: per spiegarle ci pare appropriato prendere a prestito l'idea della sincerità, principio grandemente e variamente utilizzato nell'ordinamento francese proprio come canone valutativo nella costruzione dei meccanismi di responsabilità politica<sup>43</sup>.

<sup>40</sup>Tale previsione era già presente – in una formulazione praticamente identica all'attuale – nell'art. 24 del Testo unico sul Consiglio di Stato (R.D. 2 giugno 1889 n. 6166) sulle competenze della IV sezione del Consiglio di Stato, poi transitato nell'art. 23 de Testo unico del 1907 (R.D. 17 agosto 1907, n. 638), per approdare infine nell'art. 31 del Testo unico del 1924 (R.D. 26 giugno 1924, n. 1054).

<sup>41</sup>Su cui v. oggi, per tutti, lo studio di A. LOLLO, *Atto politico e Costituzione*, Napoli, 2020.

<sup>42</sup>Come è noto, la sentenza si è occupata del rifiuto del Governo di intavolare una trattativa con l'Unione degli Atei e Agnostici razionalisti italiani per sottoscrivere un'intesa ex art. 8 Cost. Si tratta di una pronuncia resa in un conflitto fra poteri sollevato dallo stesso Governo contro la sentenza della Corte di Cassazione che, facendo eco al Consiglio di Stato, affermava la sindacabilità – come atto "di alta amministrazione" – di un simile rifiuto. A commento v., *ex plurimis*, L. CARLASSARE, *L'atto politico tra "qualificazione" e "scelta": i parametri costituzionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2, 2016, 554 ss; M. CROCE, *Alla Corte dell'arbitrio: l'atto politico nel sistema delle intese*, nella stessa *Rivista*, 560 ss.

<sup>43</sup>Nelle sue declinazioni – legate proprio alla meccanica della democrazia rappresentativa e correntemente utilizzate nella giurisprudenza del *Conseil constitutionnel* e del *Conseil d'État* – troviamo il principio di *sincérité du scrutin*, cioè di non alterazione delle competizioni elettorali tramite operazioni fraudolente o normative in grado di incidere sulla comprensione della competizione da parte dell'elettore; il principio di *sincérité budgétaire*, che interessa la *loi de finances* e di *financement de la sécurité sociale* ed è volto a conservare l'esautività, l'esattezza e la coerenza delle informazioni finanziarie fornite dallo Stato; il principio di *sincérité et clarté des débats parlementaires*, volto a preservare la dialettica democratica nelle assemblee. Su questi significati si v. il volume collettaneo AA. VV., *Sincérité et démocratie*, Aix-Marseille, 2011. Per una riflessione sulla trasposizione di tale principio anche nell'ordinamento italiano v. M. LUCIANI, *Il «principio di sincerità» nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in *Politica del diritto*, 4, 2010, 575 ss.



La prima è la “sincerità-leggibilità” degli strumenti con cui si dà conto del governo della cosa pubblica<sup>44</sup>. Nell’adempimento del mandato democratico, gli amministratori sono tenuti a consegnare agli amministratori un rendiconto – a prescindere dalle forme tecniche che esso può assumere – tramite il quale possa essere verificato quanto da loro realizzato<sup>45</sup>. Tale comunicazione deve essere in primo luogo “sincera” nel senso che deve correttamente riferire l’azione pubblica, e “leggibile”, cioè a portata di comprensione, se non per il *quisque de populo*, per i cittadini interessati, anche non specialisti, che vogliono prendere conoscenza dei risultati di tale azione.

La seconda è la “sincerità-sanzionabilità” dell’azione politica: quest’ultima non va solo analiticamente comunicata e spiegata al cittadino, ma deve svolgersi in lassi di tempo tali da poter consentire – secondo le cadenze elettorali ordinarie – un apprezzamento sintetico da parte degli elettori, i quali, tramite il voto, premieranno o penalizzeranno le scelte effettuate.

Dal punto di vista del legislatore, ciò significa predeterminare taluni criteri rispetto ai quali gli stessi cittadini possono verificare il successo o il fallimento di una gestione amministrativa.

Rispetto a questo quadro, corre l’obbligo di segnalare un punto rimasto nell’ombra di questa meritoria giurisprudenza: è possibile applicare i principi di cui s’è detto anche al livello statale? Perché, in effetti, la giurisprudenza costituzionale ha sempre e solo trattato di norme relative agli enti locali e/o regionali, sicché è opportuno domandarsi se e in che misura si possano replicare tali schemi rispetto all’apparato dello Stato centrale, dove vige – come è noto – un sistema di governo diverso rispetto a quello comunale e regionale.

Va detto, però, che la Corte ha sempre evitato – e ciò rende ancor più meritoria l’evoluzione in questione – di far riferimento alle forme di governo locali nel disegnare i profili normativi della responsabilità politica: del resto sembrerebbe assurdo che dell’equità intergenerazionale si facciano carico solo le regioni e i comuni, in assenza dello Stato. Il che, in astratto, rende estensibili anche al rapporto fra Camere e Governo i meccanismi citati; in concreto basti dire che è raro che il ciclo di bilancio possa corrispondere ad un effettivo “ciclo di governo”<sup>46</sup>.

Tuttavia, ciò non significa che alcune prassi nell’approvare i contenuti delle leggi di bilancio non si pongano in contrasto con lo spirito e la logica del principio di responsabilità politica. Una su tutte è rappresentata dalle c.d. “clausole di salvaguardia”<sup>47</sup>, ovvero da quelle previsioni legislative condizionali che – per garantire un gettito sufficiente all’equilibrio effettivo di bilancio – dispongono per l’anno successivo l’innalzamento di aliquote (in particolare sull’IVA) al fine di ripianare potenziali deficit

<sup>44</sup>Cfr. A. CAROSI, *Il principio di trasparenza nei conti pubblici*, in *Rivista AIC*, 3, 2018, in particolare 838 ss.

<sup>45</sup>Si tratta di un principio antico e sacrosanto del costituzionalismo liberale moderno, codificato già nell’art. 15 della Dichiarazione dei diritti dell’uomo e del cittadino del 1789 («La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration»).

<sup>46</sup>La XVIII legislatura resta un esempio incontrovertibile: iniziata con il Governo Gentiloni in affari correnti – che effettivamente presentò un DEF a norma della legge n. 39/2011 – il Governo Conte I approvò poi una manovra finanziaria tutta diversa. La crisi di questo gabinetto avvenne nell’agosto 2019, proprio a ridosso della sessione di bilancio, con una nuova maggioranza, portatrice di un disegno finanziario diverso. Sappiamo poi che il Governo Conte II verrà sostituito dal Governo Draghi nel febbraio 2021.

<sup>47</sup>Su cui v. M.G. PUTATURO DONATI, *Le c.d. “clausole di salvaguardia” delle leggi finanziarie nella giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi.it*, 17, 2014, 1ss.



derivati da parametri che, stimati secondo un certo valore, non abbiano raggiunto i livelli previsti<sup>48</sup>. Poiché la clausola di salvaguardia non opera sull'anno considerato dalla legge di bilancio da approvare, ma su quello successivo, di fatto c'è un'alterazione del principio di annualità del bilancio, poiché la copertura per misure presenti è rinviata ad aumenti di tasse futuri.

Già questo basterebbe di per sé a considerare tali interventi contrari ai principi dell'art. 81 Cost. e della limitazione del ricorso alla spesa in deficit. Eppure, dato che dal punto di vista contabile e finanziario non si produce vero debito verso l'esterno, ma semplicemente una ricaduta negativa sui contribuenti interni, il profilo che più dovrebbe essere censurato è proprio la furbesca strategia di passare la "patata bollente" ad un decisore politico successivo (magari a cavallo fra le legislature, al solo scopo di brandire argomenti in campagna elettorale). Di fatto, non garantendo che *pro futuro* la copertura della spesa presente, si realizza un annacquamento della responsabilità politica, addossabile al circuito Governo-maggioranza parlamentare, al precipuo scopo di far ricadere l'imputabilità dell'innalzamento fiscale su qualcuno che verrà dopo.

Orbene, come è possibile coniugare questa dinamica con l'evoluzione in senso ambientalistico della Costituzione?

Il primo punto è la definizione di parametri alla stregua dei quali il cittadino può verificare il raggiungimento dei risultati proclamati dai suoi amministratori. Sembra dunque opportuno ed auspicabile che si provveda all'attuazione legislativa della revisione costituzionale per assegnare obiettivi reali alle amministrazioni interessate. È chiaro – sia detto per inciso – che tali risultati devono essere a portata dei singoli livelli di governo<sup>49</sup>, in base ai principi di sussidiarietà ed adeguatezza dell'art. 118 Cost.<sup>50</sup>, ma anche facilmente verificabili da parte dei cittadini. Dunque, non si può chiedere ai Comuni di contribuire al contenimento del surriscaldamento globale, ma indubbiamente si potrà loro imporre, ad esempio, dei più incisivi obiettivi concernenti la tutela e l'ampliamento del verde pubblico, il contenimento della consumazione del suolo, una maggiore capacità di riciclo nella gestione dei rifiuti, una mappatura degli sprechi alimentari ecc.

Tutto ciò, però, deve poi confluire in documenti accessibili e leggibili da parte del cittadino, una sorta di "bilanci ecologico-ambientali", che presenterebbero peraltro il vantaggio di essere agevolmente verificati dagli abitanti di un territorio (per i quali è sicuramente più immediato capire se vi è stato una riduzione del verde pubblico piuttosto che un consolidamento del bilancio comunale)<sup>51</sup>. Si tratta di strumenti che alcuni Comuni già in passato hanno adottato come dichiarazioni politiche in via di prassi: il problema è la predeterminazione necessaria di parametri oggettivi e universalmente validi che impediscano al singolo ente di individuare voci specifiche (magari arbitrarie) adatte ad una narrazione partigiana da offrire agli elettori.

Questi obiettivi dovrebbero poi essere rapportati ai cicli elettorali, per le ragioni già esposte.

<sup>48</sup>Si veda il documento dell'Ufficio parlamentare di Bilancio, La manovra per il 2018: una sintesi del testo definitivo, Focus tematico n. 4, 16 febbraio 2018, in cui si dà conto delle clausole di salvaguardia introdotte a partire dal 2016 e di volta in volta "sterilizzate" o incorporate nella manovra di finanza pubblica.

<sup>49</sup>Cfr. sul tema, anche in prospettiva comparata, M. CARDUCCI, *Natura, cambiamento climatico, democrazia locale*, in *Diritto costituzionale. Rivista quadrimestrale*, 3, 2020, 67 ss.

<sup>50</sup>Sul ruolo del principio di adeguatezza e sulla valutazione delle politiche pubbliche nel governo locale v. N. MACCABIANI, *Governare in autonomia secondo logica costituzionale*, in *Le Regioni*, 4, 2019, 1017 ss.

<sup>51</sup>Vari Comuni italiani, anche in passato, hanno adottato "bilanci ambientali", facilmente reperibili in Internet.



Si ripropone, *mutatis mutandis*, il problema dell'apparato centrale: come possiamo trarre vincoli nei confronti del legislatore e dell'amministrazione statali?

Innanzitutto si potrebbe prevedere una più seria e completa opera di valutazione delle politiche ambientali, affidata ad un organismo autorevole ed indipendente. Ricordiamo, sempre specularmente alla riforma del 2012, che a presidio dell'equilibrio di bilancio è stato creato – con fondamento nella legge costituzionale n. 1 del 2012 – un apposito ed autonomo organismo che possa certificare l'andamento del bilancio pubblico (peraltro, affiancando la fondamentale attività della Corte dei conti), vale a dire l'Ufficio parlamentare di bilancio.

L'implementazione di un sistema di analisi e valutazione in materia ambientale sembra da questo punto di vista essenziale se si vuole creare un'effettiva *accountability* nella materia<sup>52</sup>. Inutile dire che – a conferma di un legame sottile, ma non così etereo – a passare sotto una simile lente dovrebbero essere proprio le misure di bilancio che si prefiggano di operare nel senso oggi imposto dalla combinazione degli articoli 9 e 41 riformati<sup>53</sup>.

Ed anche qui sembra possibile rinvenire un precipitato normativo e vincolante nei confronti del legislatore finanziario. Così, ad esempio, il rinvio di tasse votate alla spinta verso una trasformazione dell'economia in senso più sostenibile dovrebbe considerarsi ormai contrario agli art. 9, 41 ed 81, poiché si viene a negare l'assunzione di responsabilità politica in chiave di sostenibilità ambientale. Non si tratta di una mera ipotesi: il caso della c.d. "*plastic tax*" costituisce un esempio evidente<sup>54</sup>. Si badi, non stiamo qui sostenendo che il legislatore *debba* imporre tasse contro attività economiche considerate inquinanti o dannose per l'ambiente – anche se, a dire il vero, oggi una lettura combinata degli articoli 9, 41 e 53 sembra deporre verso politiche fiscali orientate, sia in senso promozionale che penalizzante<sup>55</sup> – ma senza dubbio nel momento in cui il legislatore di bilancio compie una scelta di questo tipo, ebbene deve portarla fino in fondo, a pena di violare i nuovi obiettivi assegnati alla Repubblica

<sup>52</sup>Sul tema dell'*accountability* in relazione alla valutazione delle politiche pubbliche cfr. oggi il volume di E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Rappresentanza nazionale e valutazione delle politiche pubbliche. Per un ruolo del Parlamento nella tutela degli interessi durevoli*, Torino, 2021.

<sup>53</sup>A conferma di un ulteriore collegamento fra le due revisioni, il nuovo art. 9 consegna possibili criteri anche per orientare il ricorso all'indebitamento nelle circostanze eccezionali previste dall'art. 81, secondo comma, Cost. L'art. 5 della l. cost. n. 1 del 2012 rinvia alla legge rinforzata la definizione delle "calamità naturali" al verificarsi delle quali è giustificato il ricorso all'indebitamento. Quest'ultima fonte (legge n. 243 del 2012) non definisce in realtà tali calamità (art. 6, comma 2), ma oggi potremmo chiederci se l'emergenza climatica non costituisca di per sé una calamità naturale a questi fini, malgrado il suo essere non un semplice e puntuale evento, ma una situazione perdurante che conduce ad eventi estremi e potenzialmente sempre più gravi. Con una provocazione, potremmo arrivare a dire che, se è nell'interesse ambientale delle generazioni future, oggi l'indebitamento è pienamente legittimo sul piano costituzionale.

<sup>54</sup>Prevista in origine dalla legge di bilancio per il 2020, la tassa sulle plastiche monouso è stata rinviata prima dal decreto-legge n. 34/2020 e poi dalla legge di bilancio per il 2022. La misura si colloca peraltro nella fascia discendente di attuazione della direttiva n. 2019/904/UE "sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente".

<sup>55</sup>Fermo restando che sembrano poco conformi al nuovo paradigma costituzionale e alla carica programmatica di cui è portatore meccanismi di semplice "monetarizzazione" dell'impatto ambientale negativo, come nel caso del mercato delle quote di emissione (c.d. *Emission Trading System- ETS*), che peraltro è oggetto di riflessione a livello europeo ai fini di una sua modifica a seguito del c.d. Green Deal. L'esempio delle quote inquinanti mostra come sia necessaria una profonda modifica del contesto economico ed industriale per rendere efficaci gli obiettivi di tutela ambientale posti dai poteri pubblici statali e sovranazionali.



dalla revisione costituzionale e alterare così il principio di responsabilità politica nei confronti dei cittadini.

Assolutamente centrale resterà poi il tema del coordinamento e del controllo dell'attività economica privata a fini sociali e ambientali, tema che però esula dal presente approfondimento poiché non si presta all'individuazione di una responsabilità politica "oggettivabile". Opererà, cioè, la normale valutazione soggettiva degli elettori nei confronti dei loro rappresentanti per le decisioni prese e le politiche attuate sul fondamento dell'art. 41, ultimo comma, Cost.: sul punto torneremo oltre (par. 5).

#### 4. Segue: un confronto con gli articoli VI e VII della *Charte de l'environnement* francese

Può essere interessante – anche in un'ottica di analisi *per differentiam* – evocare due articoli della Carta dell'ambiente, che nel 2005 il legislatore costituzionale francese ha "addossato"<sup>56</sup> al Testo costituzionale del 1958. Come è stato acutamente osservato, questo complemento "naturalista" ad un testo fino ad allora "umanista", pone problemi di interpretazione nella misura in cui bisogna chiarire come esso modifichi il perimetro e gli scopi dei poteri regolati dalla Costituzione originaria<sup>57</sup>.

Prima di tutto, dobbiamo chiarire che nel sistema delle fonti la *Charte de l'environnement* ha una peculiare posizione, essendo portatrice di disposizioni a normatività differenziata. A semplici proclami sono accostati obiettivi di rilevanza costituzionale e regole e principi vincolanti<sup>58</sup>. Questo mosaico composito si traduce anche in una diversa giustiziabilità normativa dei suoi contenuti: alcuni articoli sono stati considerati dal *Conseil constitutionnel* come semplici obiettivi di rilievo costituzionale – giustificanti quindi un bilanciamento operato dal legislatore – da tenere in considerazione nel contenzioso *a priori* delle leggi, ma non direttamente invocabili dai *justiciables*. Altri, viceversa, sono reputati come e vere proprie fonti di diritti e doveri garantiti dalla Costituzione che, nel processo costituzionale, giustificano l'incidente di costituzionalità dinanzi alle giurisdizioni comuni ed il rinvio della *question prioritaire de constitutionnalité* (QPC) al giudice delle leggi.

La nostra attenzione deve ricadere, in particolare, sui due articoli (VI e VII) che direttamente si occupano di riportare il quadro degli obiettivi nell'azione del potere pubblico.

L'art. VI afferma infatti che «le politiche pubbliche devono promuovere uno sviluppo sostenibile. A tale scopo, esse conciliano la protezione e la valorizzazione dell'ambiente, lo sviluppo economico e il progresso sociale»<sup>59</sup>. Ci pare ragionevole vedere in questa formula una forte assonanza con il nuovo art. 41, ultimo comma, che chiede alla legge di indirizzare l'attività economica a fini sociali ed ambientali,

<sup>56</sup>G. CARCASSONNE, M. GUILLAUME, *La Constitution*, Parigi, 2017, 463: «La voilà donc addossée à la Constitution, sans que l'on sache si cette position est bien confortable».

<sup>57</sup>*Ibidem*. Gli A. si domandano, ad esempio, se la Carta permette al Parlamento di legiferare in modo diverso nell'ambito fiscale, arrivando a modificare le attribuzioni originarie.

<sup>58</sup>*Ivi*, 465. Sia consentito citare la sferzante ironia di G. Carcassonne a commento dell'articolo II della Carta ("Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement"), evidentemente ritenuto un auspicio privo della benché minima rilevanza giuridica: «Je suis parti débroussailler et ramasser des papier gras, mais je reviens de suite» (*ivi*, 466).

<sup>59</sup>Traduzione nostra. Utilizziamo la corrente traduzione di «développement durable» (sviluppo sostenibile), anche se "sviluppo durevole" sarebbe più aderente alla lettera francese. Si tratta di una sfumatura, ma sarebbe opportuno interrogarsi se essere durevole piuttosto che sostenibile sia esattamente la stessa cosa e se esprima davvero lo stesso concetto.



anche se – a nostro avviso, ma potrebbe trattarsi di interpretazione discutibile – non vi è una perfetta omogeneità “valoriale” fra le due. Più precisamente, la Carta francese mette come valore primo quello ambientale, a cui ne accosta altri. La disposizione italiana pare molto più sbilanciata, innanzitutto, verso la dimensione sociale che limita l’iniziativa economica privata (art. 41, secondo comma, Cost.) e fonda l’indirizzo e il coordinamento dell’attività economica, ovviamente in maniera del tutto conseguente ai principi fondamentali (art. 2 sui diritti della persona anche nelle formazioni sociali; art. 3, comma primo, sulla pari dignità sociale, e comma secondo sull’uguaglianza sostanziale). Che i fini sociali e ambientali dell’art. 41, ultimo comma, siano sempre concordi va però escluso<sup>60</sup>.

L’art. VII, invece, entra più precisamente nella dinamica della responsabilità politica, sotto la specie dell’*accountability*, e innesta anche un elemento di democrazia “partecipativa”. La disposizione stabilisce infatti che chiunque ha diritto, in base alla legge, di accedere alle informazioni relative all’ambiente detenute dalle autorità pubbliche (è questo il versante dell’*accountability*), ma anche di partecipare all’elaborazione delle decisioni pubbliche aventi un’incidenza ambientale. Questo articolo – a prima vista arido – si è invece rivelato la «sorpresa costituzionale» della Carta<sup>61</sup>, innovazione dal «successo inatteso»<sup>62</sup>, anche perché il *Conseil constitutionnel* lo ha iscritto nella lista dei diritti e doveri invocabili a sostegno di una QPC ed è venuto nel tempo a precisare la portata di questo principio della partecipazione del pubblico all’elaborazione delle decisioni ad impatto ambientale, orientando anche le successive scelte del legislatore<sup>63</sup>.

---

<sup>60</sup>Possono farsi alcuni esempi. Il primo, proveniente proprio dalla Francia, è l’aumento della *taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques* (TICPE), che di certo perseguiva un obiettivo ambientale, tentando di scoraggiare il ricorso ai combustibili fossili. Tale politica ha però innescato il movimento dei *gilets jaunes*, cui hanno aderito fasce medio-basse della popolazione francese extraurbana (popolazione che si muove generalmente in automobile nelle vaste campagne della République), il cui potere d’acquisto è stato grandemente inciso dai rincari. Per la seconda esemplificazione, basti ricordare il tragico “caso Ilva” e la difficilissima conciliazione fra diritto ad un ambiente salubre e diritto al lavoro, oggetto della giurisprudenza della Corte italiana in cui si dovette ribadire l’inesistenza di “diritti tiranni” (sentt. n. 85 del 2013 e n. 58 del 2018). Il terzo esempio, generalizzabile, attiene sempre al potere d’acquisto delle fasce economicamente più deboli della popolazione, anche in relazione a determinati prodotti o a filiere che il legislatore intenda promuovere in una prospettiva ecologica. Cioè se il legislatore – ipotizziamo – promuove l’agricoltura biologica ed i suoi prodotti (si v. in Italia la legge 9 marzo 2022, n. 23), ma non verifica che i loro prezzi li rendano accessibili ai più, in realtà sta agendo sulla leva ambientale disinteressandosi della dimensione sociale del consumo sostenibile. E lo stesso potremmo dire rispetto all’imposizione di determinati materiali per gli imballaggi che facciano aumentare considerevolmente i prezzi all’acquisto e, in definitiva, l’inflazione. Concludendo sul punto, si direbbe che sul legislatore italiano grava un vincolo ben più forte rispetto a quanto avviene per il suo omologo francese.

<sup>61</sup>G. CARCASSONNE, M. GUILLAUME, *La Constitution*, cit., 472.

<sup>62</sup>A. VAN LANG, *Le principe de participation : un succès inattendu*, in *Les Nouveaux Cahier du Conseil constitutionnel*, 43, 2014.

<sup>63</sup>V. da ultimo la decisione n. 2021-891 QPC del 19 marzo 2021, *Association Générations futures*, sulla partecipazione del pubblico all’elaborazione delle carte d’impegno dipartimentali relative all’utilizzo di fitofarmaci. In questa pronuncia, il giudice censura una norma del codice dell’ambiente che riservava alle rappresentanze dei soli residenti in prossimità delle zone d’applicazione dei fitofarmaci la possibilità di essere sentiti nell’elaborazione dei documenti dipartimentali.



Sono principi che, fissati dalla Convenzione di Aarhus del 25 giugno 1998<sup>64</sup>, ritroviamo anche nel Codice dell'ambiente italiano<sup>65</sup>.

Ora, la revisione costituzionale del 2022 – nell'ottica con cui l'abbiamo ricostruita – si trova ad agire su un versante principalmente diverso: quello della democrazia rappresentativa, che la giurisprudenza della Corte ha voluto precisamente rilanciare. Il tema, infatti, non è tanto offrire nuove forme di partecipazione popolare, quanto rendere più efficiente ed informata la dinamica della rappresentanza.

Ciò non significa svalutare i sempre possibili apporti dei cittadini nella definizione partecipata delle politiche incidenti sull'ambiente, ma piuttosto garantire un quadro legislativo che consenta il corretto esplicarsi dei meccanismi propri della democrazia rappresentativa. Come ci ricorda la Corte, il culmine di questi meccanismi sta nel «giudizio finale» (sent. n. 184 del 2016) che arriverà nel momento in cui i fiduciari restituiranno il loro mandato ai fiducianti: le elezioni.

## 5. La sanzione della responsabilità politica tra passato, presente e futuro

La dottrina che ha contestato la formula stessa di “responsabilità politica” – negandone la giuridicità – lo ha fatto anche sul presupposto che per una simile responsabilità non possa esistere una vera e propria sanzione, elemento tipico nella ricostruzione della fattispecie giuridica<sup>66</sup>.

Sino a qui, abbiamo trattato di eventuali risvolti – anche sanzionatori, sotto la specie dell'illegittimità costituzionale – che è possibile trarre dall'oggettivazione del principio di responsabilità politica (che è anche “obiettivazione”, nel senso di funzionalizzazione verso determinati obiettivi); è restata al margine la questione della responsabilità politica nel senso originario, cioè della responsabilità soggettiva di chi riveste mandati elettorali nei confronti degli elettori. Nel momento in cui l'esercizio di tali mandati si ricollega ad obiettivi da verificarsi nel futuro, ad opera dei posteri, occorre domandarsi che senso abbia collegare la responsabilità politica e l'apertura alle generazioni venturose.

Il voto degli elettori porta con sé, immancabilmente, un duplice intento: si vota per cambiare, per approvare un “programma”, ma si deve votare anche per sanzionare chi, avendone il potere, non ha agito nel modo auspicato. Anzi, a ben vedere ci pare che sia questo secondo lato della medaglia quello più pesante<sup>67</sup>: se il futuro è per definizione incerto e ciò che è scritto prima (cioè il programma, nel suo senso etimologico) è subordinato a condizioni di cui non si conosce la portata, ebbene il passato è acquisito e ciascuno dovrebbe essere in grado di misurare su di sé gli effetti delle politiche portate avanti da chi ha governato. Insomma, ad una componente di speranzoso auspicio a priori, si connette – o dovrebbe riconnettersi – una razionale valutazione sintetica a posteriori.

Queste banali considerazioni escludono che si possa ricondurre una responsabilità politica anche verso le nuove generazioni, contemplate dall'art. 9 Cost.<sup>68</sup> È pur vero che la lettera della disposizione si

<sup>64</sup>Convenzione dedicata, sin dalla sua intitolazione, «all'informazione, alla partecipazione del pubblico al processo decisionale e all'accesso alla giustizia in materia ambientale».

<sup>65</sup>Si v. gli artt. 3-sexies e 3-septies (introdotto nel 2021) del D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

<sup>66</sup>G.U. RESCIGNO, *Responsabilità (diritto costituzionale)*, in *Enc. Dir.*, Milano, XXXIX, 1988, 1344 ss.

<sup>67</sup>Sul voto come “sanzione” del rapporto di rappresentanza v. almeno D. FISICHELLA, *Elezioni e democrazia*, Bologna, 1982, 290; G. SARTORI, *La rappresentanza politica*, in *Studi Politici*, 4, 1957, 578.

<sup>68</sup>Nella norma costituzionale si crea oggi una geometria complessa fra una proiezione nel passato (con la tutela del patrimonio storico-culturale e della “memoria” nazionale nel comma secondo, sui cui sia consentito a rinviare



riferisce all' "interesse delle generazioni future", interesse che i poteri del presente sono chiamati a prendere in considerazione (così sembrerebbe significare quell'*anche* del Testo)<sup>69</sup>. Ma, appunto, si tratta di ponderazione attorno alla quale giudicheranno gli elettori presenti, eventualmente anche *i più giovani* fra loro.

Bisogna in effetti ribadire che il tema delle generazioni *future* è distinto dalla rappresentanza degli interessi e dei bisogni delle giovani generazioni – da qui anche l'ambiguità dell'espressione nuove generazioni, che potrebbe fondere le due considerate. La rappresentanza delle fasce più giovani della popolazione è questione politicamente discussa, tant'è che sono state avanzate alcune iniziative per abbassare la soglia della maggiore età e quindi dell'elettorato attivo<sup>70</sup>. A seguito della riduzione del numero dei parlamentari imposta dalla legge costituzionale n. 1/2020, ha invece avuto felice esito l'allineamento degli elettorati attivi fra Camera e Senato, che consentirà nel 2023 ai cittadini infraventicinquenni di eleggere i senatori (legge costituzionale n. 1 del 2021). Quest'ultima evoluzione ha il pregio – successivamente ad una riduzione numerica della rappresentanza – di conferire un egual peso alle fasce d'età più giovani nella formazione del Parlamento e ciò, potenzialmente, potrebbe anche favorire una migliore presa in carico delle esigenze di queste nella definizione delle politiche pubbliche<sup>71</sup>. Ma tutto questo opera primieramente nelle relazioni politiche che si instaurano nel presente. Quanto detto non implica che la responsabilità politica in senso prettamente soggettivo non sia gravida di portati giuridicamente e costituzionalmente rilevanti: vari temi centrali del diritto elettorale – dal sistema propriamente detto<sup>72</sup>, alle limitazioni al diritto passivo<sup>73</sup>, alla disciplina delle campagne elettorali<sup>74</sup> – si plasmano (o dovrebbero plasmarsi) attorno a tale cardine della democrazia rappresentativa. Tuttavia, l'esperienza italiana, catturata da ormai quasi tre decenni in una dinamica di democrazia mediatica e leaderistica votata all'appiattimento dei contenuti del dibattito pubblico<sup>75</sup>, è (stata) preda di

---

a A. LAURO, *Piazza della Vittoria, la memoria nazionale e l'art. 9 Cost.*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2018, 117 ss.) e una vocazione al futuro (rispetto al patrimonio ambientale consacrato nel nuovo terzo comma).

<sup>69</sup>Sull'entrata dell'interesse intergenerazionale nei procedimenti legislativi v. P. TORRETTEA, *Responsabilità intergenerazionale e procedimento legislativo. Soggetti, strumenti e procedure di positivizzazione degli interessi delle generazioni future*, in R. BIFULCO, A. D'ALOIA, *Un diritto*, cit., 699 ss.

<sup>70</sup>Da ultimo, la proposta è stata rilanciata dal segretario del Partito Democratico Enrico Letta: cfr. A. GAGLIARDI, *Voto ai sedicenni, alle urne un milione di giovani in più*, in *Il Sole 24 ore*, 30 settembre 2019.

<sup>71</sup>Sia consentito rilevare, ad esempio, che i bisogni dei più giovani sono stati spesso sacrificati, senza nemmeno uno sdegno eccessivo, in nome degli interessi di altre fasce della popolazione: le chiusure per il contrasto alla pandemia ed il loro protrarsi nel tempo sono sufficientemente esplicitivi di questo fenomeno. Con ciò non si vuole affermare che alla popolazione meno anziana non possano chiedersi "prestazioni di solidarietà" nei confronti della restante parte, ma l'interrogativo sulla proporzionalità degli interventi e dei sacrifici deve quanto meno porsi.

<sup>72</sup>D. CASANOVA, *Eguaglianza del voto e sistemi elettorali*, Napoli, 2020, 53: «Solo attraverso un sistema elettorale che riesca a garantire all'elettore la possibilità di controllare l'operato dell'eletto, al fine di poterne far valere una propria responsabilità, si può dare una certa concretizzazione al rapporto tra eletti ed elettori e alla possibilità che i primi portino nella sede istituzionale gli interessi dei secondi».

<sup>73</sup>Le regole sull'ineleggibilità e l'incompatibilità sono volte a preservare un legame genuino fra elettori ed eletti, dimodoché i secondi possano rispondere effettivamente ai primi.

<sup>74</sup>Si pensi alla disciplina dei finanziamenti delle campagne elettorali e gli obblighi di rendicontazione (sui cui è intervenuto recentemente il legislatore con la legge 9 gennaio 2019 n. 3).

<sup>75</sup>Per tutti si v. le lungimiranti e non superate osservazioni di L. CARLASSARE, *Maggioritario*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2008, 1 ss.



una deriva che del momento elettorale ha valorizzato solo la tensione programmatica al futuro, ben guardandosi (anche grazie a legislazioni elettorali compiacenti e costituzionalmente illegittime) dall'aprestare idonei strumenti votati alla "sanzionabilità" degli eletti. Sanzionabilità che – sia detto *en passant* – non è caratteristica che contraddice il divieto di mandato imperativo, presupponendo la scadenza del ciclo elettorale e del mandato stesso<sup>76</sup>.

Potremmo forse dire, allora, che il riferimento alle nuove generazioni – al di là di altri possibili apporti esegetici al Testo costituzionale<sup>77</sup> – risente proprio di questa tendenza elettorale-futuristica ad esaltare più l'apprezzamento di un programma (o di uno slogan), che il giudizio su un operato.

Al di là dello strumentario giuridico ipotizzabile per valorizzare la responsabilità politica soggettivamente intesa, è chiaro che il senso del nuovo "programma costituzionale" nell'interesse delle generazioni future<sup>78</sup> – ed anche una presa di coscienza delle generazioni presenti che inseriscano nel dibattito pubblico (anche elettorale) le tematiche ambientali contemporanee – può venire solo dallo sviluppo di una cultura ecologica ed ambientale, che sempre alla Repubblica compete di promuovere a mente dello stesso art. 9.

Si tratta di una promozione che indubbiamente deve essere fatta anche sul piano politico, a partire dall'attività dei partiti: il che, in verità, sembra richiedere un percorso piuttosto lungo nel nostro Paese. Non possiamo non rilevare come in Italia – in netta controtendenza rispetto a moltissime esperienze europee – i partiti a spiccata vocazione ecologista e/o ambientalista abbiano pochissimo seguito e dunque scarsissima capacità di incidere sul dibattito pubblico<sup>79</sup>. Di conseguenza, l'arco politico si appropria ora di una battaglia, ora di un'altra (spesso a forte connotato localistico), ma nessuno fa dell'ambiente la stella polare attorno cui organizzare un'offerta politica<sup>80</sup>. Ciò nella competizione

<sup>76</sup>Sul rapporto fra art. 67 Cost. e rappresentanza delle generazioni future v. G. PALOMBINO, *La tutela delle generazioni future nel dialogo tra legislatore e Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 24, 2020, 255 ss.

<sup>77</sup>Osserva G. DEMURO, *I diritti della Natura*, in *Federalismi.it*, 6, 2022, V, che la riforma dell'art. 41 Cost. lascia comunque impregiudicata la logica del danno ambientale prospettando «solamente la protezione dalla azione umana volta a danneggiare la Natura, rinunciando in apparenza a quanto può essere fatto ex ante in ottica preventiva piuttosto che repressiva». Rispondendo a questa sollecitazione, si potrebbe forse dire che la tutela ambientale "anche nell'interesse delle future generazioni" autorizza – o addirittura impone – un'attività del legislatore che guardi alla prevenzione in un'ottica di proiezione temporale e non solo alla repressione *hic et nunc*.

<sup>78</sup>Giova qui citare le parole di V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *Studi urbinati*, anno XIII, serieA, 1-2-3-4, 1939, 53-172, ora in *Prima e dopo la Costituzione*, Napoli, 2015, 52 che, studiando la nozione di indirizzo politico, ricorda come il programma «precede, logicamente ed anche in linea di fatto, l'indirizzo. Inoltre, a ben guardare, il programma, in quanto programma di azione, non è ancora vera volontà: appartiene, insomma, al campo delle intenzioni, delle velleità, e non ancora al mondo del volere». Al momento bisogna allora ascrivere la nuova tutela predicata dall'art. 9 al "campo delle velleità".

<sup>79</sup>R. LOUVIN, *Spazi e opportunità per la giustizia climatica in Italia*, in *DPCE*, 4, 2021, 935 ss., parla di "ambientalismo tiepido". Interessante, a questo proposito, il risultato della formazione ambientalista (Europa Verde) alle elezioni europee del 2019: il 2,32% dei voti, contro un 13,48% conseguito in *Francia da Europe Écologie Les Verts*, il 20,5% del Bündnis 90/Die Grünen in Germania, il 14,8% dei Die Grünen in Austria, circa un 15% delle formazioni verdi in Belgio (7,81 per i fiamminghi Groen e 7,31 per gli Ecolo valloni).

<sup>80</sup>Di recente, il Movimento 5Stelle – sotto la guida del nuovo leader Giuseppe Conte – sembra voler farsi particolare carico di tematiche ambientalistiche, che già avevano animato alcune battaglie originarie. Si v. oggi lo Statuto del Movimento, il cui art. 2 riporta i principi e valori della forza politica (sono citati in particolare: i beni comuni, l'ecologia integrale, la giustizia sociale, l'innovazione tecnologica e l'economia eco-sociale di mercato).



democratica è più che legittimo, però pare essere un dato oggettivo che va tenuto in considerazione allorché si voglia passare dalla *law in books* alla *law in action*.

Qualche spiraglio più positivo si rinviene nello strumento referendario<sup>81</sup>, che varie volte in passato ha dato prova di ben veicolare nella popolazione sensibilità ambientaliste (sebbene, anche in questo caso, di “prossimità”<sup>82</sup>) e potrebbe costituire uno strumento utile per la nuova missione della Repubblica, sia per fare in modo che temi concreti entrino nel dibattito pubblico, sia per forzare anche i soggetti politici a concentrarsi su di essi<sup>83</sup>.

Ovviamente, ove la consultazione avesse successo, potrebbe anche costituire una “sanzione” ad indirizzi politici non del tutto sintonici ai nuovi principi inseriti nella Costituzione<sup>84</sup>: sarebbe lo stesso corpo elettorale a farsi custode del solenne impegno che la Repubblica si è assunta.

## 6. Conclusioni

Trattando di recentissime innovazioni, è indispensabile attenersi a delle conclusioni “aperte” e problematiche, verso un futuro che non si è in grado di divinare.

Quello che però sembra emergere è il necessario appello alla “corresponsabilità” affinché la revisione costituzionale del 2022 non resti una semplice e nobile dichiarazione d’intenti. Affinché le generazioni future abbiano qualcosa di cui ringraziare le generazioni presenti, è necessario che vi sia un fortissimo coordinamento ed una sincera collaborazione, *in primis*, fra livelli di governo differenti e, *in secundis*, fra governati e governanti. È evidente che una simile chiamata alla corresponsabilità necessita di quadri normativi efficaci, la cui definizione ricade innanzitutto sul legislatore nazionale, sicché appare imprescindibile – se la revisione del 2022 ambisce a qualcosa di più di una semplice “codificazione” – dare attuazione ai nuovi articoli 9 e 41 del Testo costituzionale<sup>85</sup>. Un’attuazione che auspicabilmente dovrebbe segnare anche una maturazione delle forze politiche circa la condivisione di obiettivi comuni, da perseguire non in funzione condizionale (secondo il mantra del “ce lo chiede l’Europa”, divenuto oggi “lo impone il PNRR”), ma secondo un’attitudine più genuina e costante nel tempo.

Sia lecito esprimere, al proposito, tratti di disincantato pessimismo, dal momento che il sistema partitico italiano continua – peraltro, sempre con un certo scarto fra professioni mediatiche ed attuazioni

---

<sup>81</sup>Uno strumento che, in realtà, sembra arretrare a fronte di iniziative strategiche davanti alle giurisdizioni, portate avanti da singoli o da gruppi sensibili su determinati argomenti, e volte ad ottenere risultati simili (anche in termini di dibattito), ma senza passare dalla consultazione popolare e dal suo funzionamento obbligatoriamente maggioritario. Sul tema della c.d. *strategic litigation* in materia ambientale v. S. BAGNI, *La costruzione di un nuovo “eco-sistema giuridico” attraverso i formanti giudiziale e forense*, in *DPCE-Online*, n. 50, speciale 2022, 1027 ss.

<sup>82</sup>Con ciò si intende sottolineare che il corpo elettorale si è mobilitato – generalmente in difesa di politiche considerate al momento del voto più favorevoli all’ambiente – in occasione di referendum che toccassero, in un modo o in un altro, interessi molto prossimi alla popolazione. Non è detto che tematiche, pur relevantissime, ma di respiro maggiormente globale possano incontrare l’interesse degli elettori: è auspicabile che ciò avvenga, ma sarà realizzabile solo tramite una più diffusa cultura ecologica.

<sup>83</sup>Cfr. da ultimo A. D’ANDREA, *L’impatto dell’abrogazione referendaria sulla forma di governo italiana: un’analisi retrospettiva*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2022 (in corso di pubblicazione), *passim*.

<sup>84</sup>*Ibidem*.

<sup>85</sup>Come sottolinea G. DEMURO, *I diritti della Natura*, cit., X, si rende necessario «fissare obiettivi giuridicamente vincolanti e stabilire così che è l’uomo, e non la Natura, che si autolimita, ponendosi traguardi ambiziosi e riaffermando così i diritti fondamentali dell’Uomo, e tramite questi la centralità della Natura».

Call

concrete – a dare prova di scarsa coesione, all’inseguimento di interessi partigiani contingenti e/o “campanilistici”, che mal si adattano ad una vocazione così schiettamente comunitaria (ed unitaria), proiettata addirittura nel futuro del Pianeta intero, come la revisione costituzionale ha voluto iscrivere nella Legge fondamentale.

Ben venga, allora, nella materia ambientale la spinta esterna anche sotto forma di condizionalità, ma occorre tener presente la fragilità e la sempre reversibilità di indirizzi (anche condivisibili) che non trovino un sostrato socio-politico-culturale in cui prosperare.

11 GENNAIO 2023

# Ambiente e generazioni future: la dimensione temporale della solidarietà

di Paola Lombardi

Professoressa ordinaria di Diritto amministrativo  
Università degli Studi di Brescia

# Ambiente e generazioni future: la dimensione temporale della solidarietà\*

**di Paola Lombardi**

Professoressa ordinaria di Diritto amministrativo  
Università degli Studi di Brescia

**Abstract [It]:** La ricerca si propone di offrire spunti di riflessione sul ruolo giocato dalla solidarietà negli attuali processi di cambiamento, con specifico riferimento alla tutela dell'ambiente. Allo scopo, verranno presi in considerazione la modifica degli art. 9 e 41 della Costituzione, alcune recenti questioni giurisprudenziali in materia di contenzioso climatico ed il ruolo giocato dal PNRR e dal progetto di un Patto mondiale per l'ambiente.

**Title:** Environment and future generations: the temporal dimension of solidarity

**Abstract [En]:** The research aims to offer insights into the role of solidarity in current processes of change, with specific reference to environmental protection. For this purpose, the modification of art. 9 and 41 of the Constitution, some recent jurisprudential issues in the field of climate litigation and the role played by PNRR and the project of a Global Pact for the Environment.

**Parole chiave:** Ambiente; Sviluppo sostenibile; Generazioni future; Solidarietà

**Keywords:** Environment; Sustainable Development; Future Generations; Solidarity

**Sommario:** 1. Introduzione. 2. Sviluppo sostenibile e Costituzione: riflessioni sul valore del tempo. 3. La solidarietà nello spettro della riforma degli artt. 9 e 41 Cost. 4. Tempo e generazioni future nel contenzioso climatico. 5. Uno sguardo al futuro, tra Patto mondiale per l'ambiente e PNRR. Quale posto per la fraternità?

## 1. Introduzione

Nel 2014 Stefano Rodotà osservava come “solidarietà” fosse una parola in grado di imprimere nuova forza al discorso pubblico: «pur immersa nel presente, non è immemore del passato e impone di contemplare il futuro»<sup>1</sup>.

Secondo l'Autore, infatti, la solidarietà costituisce un principio volto a scardinare barriere, a congiungere, permettendo la costruzione di nuovi legami sociali che consentono di sottrarsi alla contingenza.

A ben vedere, queste affermazioni possono essere lette non solo in prospettiva spaziale, ma anche temporale: solidarietà può infatti essere vista quale principio volto a scardinare le barriere del tempo, secondo del resto quanto avverte chi sottolinea l'esistenza di profili di responsabilità solidale che si

\* Articolo sottoposto a referaggio. Questo scritto è destinato al terzo volume de *I Quaderni* del Laboratorio su Cittadinanze e Inclusione Sociale (La.C.I.S.) istituito presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Brescia

<sup>1</sup> S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Laterza, Roma-Bari, 2014, pp. 3-4.

estendono, oltre che al di là dei confini territoriali, anche in una prospettiva ultratemporale o intergenerazionale<sup>2</sup>.

Nel pensiero di Rodotà, è quello ambientale a costituire uno dei settori in cui meglio risulta apprezzabile la dimensione temporale della solidarietà.

Sul presupposto per il quale «una tutela dell'ambiente ricercata prescindendo dal principio di solidarietà sarebbe priva di una fondazione che possa metterla in grado di contrastare la forza degli interessi e degli egoismi nazionali ed economici»<sup>3</sup>, l'Autore osserva come la solidarietà, se messa in relazione all'ambiente visto in una prospettiva giuridicamente rilevante, non possa non essere esaminata anche nel rapporto tra le generazioni presenti e quelle future.

L'ambiente costituisce infatti l'ambito privilegiato all'interno del quale la ricerca della risposta all'interrogativo relativo ai confini della solidarietà porta ad oltrepassare la dimensione spaziale, poiché è soprattutto nella tutela dell'ambiente che trova applicazione la logica delle interdipendenze e si avverte l'esigenza di una solidarietà tra soggetti anche in una dimensione temporale.

È proprio in questo ambito che intende muoversi la riflessione che verrà offerta nelle pagine che seguono. Due, prioritariamente, sono le circostanze che invitano oggi a riflettere in quella direzione: la recente riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione italiana ed il percorso compiuto – in verità tutt'ora in via di concretizzazione – dal c.d. “contenzioso climatico”.

L'attenzione verrà altresì rivolta alle riforme che l'Italia sta mettendo in atto in risposta della pandemia (a partire dal PNRR) ed al progetto di Patto mondiale per l'ambiente.

Attraverso questi approfondimenti, nella specifica prospettiva scelta, l'obiettivo è quello di comprendere quale sia il ruolo giocato dalla solidarietà negli attuali processi di cambiamento, contraddistinti anche da guerre e pandemie di portata planetaria.

## **2. Sviluppo sostenibile e Costituzione: riflessioni sul valore del tempo**

Verso la fine degli anni settanta del secolo scorso, autorevole dottrina ha osservato come la dimensione temporale sia strettamente legata al fenomeno giuridico e come il fine di una Carta costituzionale sia quello di prendere atto del presente non tanto per consacrarlo in formule giuridiche, quanto per promuoverne la trasformazione, indicando gli obiettivi da raggiungere e gli strumenti idonei allo scopo<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> A. APOSTOLI, *Il consolidamento della democrazia attraverso la promozione della solidarietà sociale all'interno della comunità*, in *Costituzionalismo.it*, f. 1/2016, pp. 12.

<sup>3</sup> S. RODOTÀ, *Solidarietà*, cit., p. 51 e p. 113.

<sup>4</sup> T. MARTINES, *Prime osservazioni sul tempo nel diritto costituzionale*, in AA.VV., *Scritti in onore di S. Pugliatti*, vol. III, Giuffrè, Milano, 1978 ed ora in *Opere*, vol. I, Giuffrè, Milano, 2000, p. 478.

In altre parole, «la fortuna di un testo costituzionale dipende (anche) dalla capacità dei suoi autori di farsi, per così dire, studiosi del passato e presaghi del futuro»<sup>5</sup>.

Se dunque «è il tempo che si impone al diritto, lo costringe ad assumere significati e obiettivi, distorce (o arricchisce) alcune delle sue categorie ordinarie (come quella di responsabilità), in qualche modo lo condiziona e lo orienta»<sup>6</sup>, è evidente come la Costituzione italiana sia rivolta anche verso il futuro<sup>7</sup>.

Queste osservazioni assumono un particolare significato al giorno d'oggi, come dimostrerà l'approfondimento delle modifiche che sono state introdotte negli artt. 9 e 41 Cost., passaggio importante per saggiare il processo di giuridicizzazione della solidarietà nel nostro contesto istituzionale.

D'altra parte, «luogo proprio della solidarietà è quello costituzionale, di cui contribuisce a definire i caratteri attraverso le sue connessioni con gli altri principi»<sup>8</sup>.

È proprio per questa ragione che, all'analisi della riforma occorsa nel 2022, è opportuno anteporre alcune brevi riflessioni sull'art. 2 della Costituzione, a mente del quale «la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale».

La scelta del Costituente di porre i doveri di solidarietà accanto ai diritti inviolabili dell'uomo esprime chiaramente una priorità valoriale<sup>9</sup> che in questa sede è degna di particolare nota.

Con specifico riferimento alla prima parte della disposizione, acceso è stato il dibattito, in dottrina come in giurisprudenza, sull'estensione della categoria dei diritti inviolabili cui essa fa riferimento, potendosi sostenere che la formula utilizzata abbia un carattere “riassuntivo” dei diritti già espressamente previsti in Costituzione oppure che vi si possa ravvisare una “fattispecie aperta” che consente interpretazioni di tipo estensivo nella direzione di quei diritti che non risultano enumerati nel testo costituzionale<sup>10</sup>.

L'adesione da parte di autorevole dottrina<sup>11</sup> alla seconda delle due tesi prospettate consente di svolgere considerazioni molto utili per questo lavoro.

<sup>5</sup> R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, FrancoAngeli, Milano, 2008, p. 120.

<sup>6</sup> A. D'ALOIA, voce *Generazioni future (diritto costituzionale)*, in *Enc. Dir., Annali IX*, Giuffrè, Milano, 2016, p. 331.

<sup>7</sup> T. MARTINES, *Prime osservazioni sul tempo nel diritto costituzionale*, cit., p. 495.

<sup>8</sup> S. RODOTÀ, *Solidarietà*, cit., p. 39.

<sup>9</sup> Su questo aspetto, F. GIUFFRÈ, *I doveri di solidarietà sociale*, in R. BALDUZZI-M. CAVINO-E. GROSSO-J. LUTHER (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 42.

<sup>10</sup> Per un approfondimento delle due diverse tesi, E. ROSSI, *Art. 2*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI, (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, p. 46 e G. DI COSIMO, *Art. 2*, in R. BIN-S. BARTOLE (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 2008, p. 13.

<sup>11</sup> A. BARBERA, *Art. 2*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, Zanichelli-Il Foro Italiano, Bologna-Roma, 1975, pp. 84 ss. Per un recente approfondimento della garanzia offerta dall'art. 2 Cost. ai c.d. “nuovi diritti”, D. TEGA, *Articolo 2*, in F. CLEMENTI-L. CUOCOLO- F. ROSA-G.E. VIGEVANI, *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, vol. I, Il Mulino, Bologna, 2018, pp. 21 ss. Di recente, nel chiaro senso che l'art. 2 contenga un catalogo aperto anche G. ALPA, *Solidarietà. Un principio normativo*, Il Mulino, Bologna, 2022, pp. 127 ss., cui si rinvia anche per l'approfondimento di quella giurisprudenza della Corte costituzionale che ha preso posizione in

Infatti, se si giunge a sostenere che l'articolo in questione si pone quale norma aperta verso i nuovi valori che nel tempo possano emergere dalla realtà sociale sottostante, ugual cosa occorrerà fare per i doveri di solidarietà che lo stesso articolo prevede: «nella misura in cui sarà [quindi] possibile una maggiore apertura verso nuovi spazi di libertà parallelamente non potranno non aprirsi nuovi orizzonti per una maggiore affermazione dei doveri di solidarietà»<sup>12</sup>.

L'art. 2 sancisce, in altre parole, un “legame solidale” tra diritti e doveri<sup>13</sup>, poiché «solidarietà e diritti stanno insieme»<sup>14</sup>, senza, tuttavia, che si possa predicare una posizione servente della prima rispetto ai secondi o una perfetta corrispondenza tra gli stessi<sup>15</sup>.

L'adempimento dei doveri di solidarietà costituirà piuttosto una premessa necessaria alla garanzia delle posizioni giuridiche attive<sup>16</sup>, alla stregua di una «*conditio sine qua non* all'effettivo riconoscimento dei diritti fondamentali»<sup>17</sup>, la cui fruizione dovrà comunque essere “responsabile”<sup>18</sup>.

Questa unione si consolida attraverso una lettura coordinata degli art. 2 e 3 della Costituzione: in particolare, quest'ultimo, nel suo riferimento alla necessaria rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo della persona umana, conferma il legame inscindibile tra dignità, solidarietà ed eguaglianza<sup>19</sup>.

In altre parole, la pari dignità espressa dall'art. 3 rafforza la descritta simmetria fra diritti inviolabili e doveri inderogabili che risultano conseguentemente aspetti complementari del medesimo valore<sup>20</sup>, rendendo la solidarietà un principio giuridico costituzionale qualificante la realtà dei rapporti tra singoli, formazioni sociali e potere pubblico<sup>21</sup>.

favore della configurazione dell'art. 2 Cost. come norma a fattispecie aperta. Su quest'ultimo punto, *adde* E. ROSSI, *Art. 2*, cit., p. 47.

<sup>12</sup> A. BARBERA, *Art. 2*, cit., 97. Sul punto, anche E. ROSSI, *Art. 2*, cit., p. 56.

<sup>13</sup> D. D'ALESSANDRO, *Sussidiarietà, solidarietà e azione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2004, 1p. 06. Su questo legame, anche D. PORENA, *Il principio di sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Giappichelli, Torino, 2017, pp. 155 ss.

<sup>14</sup> L. CARLASSARE, *Solidarietà: un progetto politico*, in *Costituzionalismo.it*, f. 1/2016, p. 55.

<sup>15</sup> Sulla complementarietà tra diritti e doveri, pur nell'impossibilità di predicare una perfetta corrispondenza tra gli stessi, A. APOSTOLI, *La solidarietà, principio irrinunciabile per un ordinamento democratico*, in corso di pubblicazione nel terzo volume de *I Quaderni* del Laboratorio su Cittadinanze e Inclusione Sociale (La.C.I.S.) istituito presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Brescia.

<sup>16</sup> A. APOSTOLI, *La svalutazione del principio di solidarietà. Crisi di un valore fondamentale per la democrazia*, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 36-37.

<sup>17</sup> A. APOSTOLI, *La solidarietà, principio irrinunciabile per un ordinamento democratico*, cit.

<sup>18</sup> Così, efficacemente, A.G. OROFINO, *La solidarietà in diritto amministrativo: da strumento di protezione dell'individuo a parametro di disciplina del rapporto*, in *Dir. econ.*, 2020, p. 582.

<sup>19</sup> S. RODOTÀ, *Solidarietà*, cit., p. 46. Sulla specificazione della solidarietà attraverso l'art. 3 Cost., ancora A. APOSTOLI, *La solidarietà, principio irrinunciabile per un ordinamento democratico*, cit.

<sup>20</sup> A. APOSTOLI, *La svalutazione del principio di solidarietà*, cit., p. 38 e ID., *Il consolidamento della democrazia attraverso la promozione della solidarietà sociale all'interno della comunità*, cit., p. 17.

<sup>21</sup> F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 80.

Per tutto ciò che precede, la relazione diritti inviolabili/doveri inderogabili e la stessa consistenza dei doveri di solidarietà andranno apprezzate con riferimento ad un contesto socio-culturale in continuo mutamento e sotto l'impulso di diversi fattori, anche esogeni rispetto all'ordinamento costituzionale<sup>22</sup>.

In particolare, se si guarda alle sempre più pressanti esigenze di protezione dell'ambiente, è evidente come l'art. 2 Cost. possa fornire idonea copertura anche ai doveri di solidarietà ambientale<sup>23</sup>, nel senso che gli interventi in favore dell'ambiente possono essere letti anche come dettati da ragioni di solidarietà<sup>24</sup>.

In realtà vi è di più. Il principio di solidarietà come più sopra descritto induce a considerare l'individuo come soggetto che si rapporta con tutti coloro che sono, che sono stati e che verranno<sup>25</sup>, legando la dimensione dei doveri al valore del tempo<sup>26</sup>: del resto, il "popolo", al quale l'art. 1 Cost. riconosce la titolarità della sovranità, sembra ricomprendere non solo la semplice sommatoria degli individui viventi, ma anche l'insieme di tutte le generazioni che sono venute e che verranno<sup>27</sup>.

Almeno due sono allora gli effetti di rilievo: da una parte, a quello stesso articolo andranno ricondotti doveri di solidarietà ambientale da leggersi anche – o forse soprattutto – nella direzione delle generazioni future e dell'equità intergenerazionale<sup>28</sup>, la cui considerazione colloca questo dovere in una dimensione etica<sup>29</sup>; dall'altra, e come conseguenza, emerge il legame inscindibile tra solidarietà e sviluppo sostenibile<sup>30</sup>.

<sup>22</sup> S. RODOTÀ, *Solidarietà*, cit., 42 e D. TEGA, *Articolo 2*, cit., p. 26.

<sup>23</sup> «Vi è un altro campo in cui opera la solidarietà, non più nel rapporto interindividuale ma nel rapporto collettivo ed è quello dell'ambiente»: così F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino: tra libertà garantita e libertà attiva*, Marsilio, Venezia, 1994 ed ora in *Scritti giuridici*, vol. I, Giuffrè, Milano, 2006, p. 930. Di recente, sulla inevitabile afferenza all'art. 2 Cost. dei doveri di solidarietà ambientale, «posto che il mantenimento delle capacità di riproduzione degli ecosistemi si configur[a] quale preconditione indefettibile per l'esistenza, tanto della collettività, quanto dei singoli membri che la compongono», M. GRECO, *La dimensione costituzionale dell'ambiente. Fondamento, limiti e prospettive di riforma*, in *Quad. cost.*, 2021, p. 289.

<sup>24</sup> G. ALPA, *Solidarietà*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 1994, p. 372.

<sup>25</sup> M.C. BLAIS, *La solidarietà. Storia di un'idea*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 31.

<sup>26</sup> L. VIOLINI-G. FORMICI, *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente: riforme costituzionali e interventi della giurisprudenza*, in P. PANTALONE (a cura di), *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente. Sviluppi, sfide e prospettive per Stati, imprese e individui*, in *Dir. econ.*, 2021, p. 36.

<sup>27</sup> D. PORENA, *Il principio di sostenibilità*, cit., pp. 156-157.

<sup>28</sup> Sul significato e sul valore dell'equità intergenerazionale, L. PINESCHI, *Equità inter-generazionale e diritto internazionale dell'ambiente: principio meta-giuridico o regola di diritto?* e S. GRASSI, *Ambiti della responsabilità e della solidarietà intergenerazionale: tutela dell'ambiente e sviluppo sostenibile*, entrambi in R. BIFULCO-A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Jovene, Napoli, 2008, rispettivamente pp. 117 ss. e pp. 178 ss.

<sup>29</sup> G. GRASSO, *Solidarietà ambientale e sviluppo sostenibile tra Costituzioni nazionali, Carta dei diritti e Progetto di Costituzione europea*, in *Politica del diritto*, 2003, p. 587, nonché ID., *L'ambiente come dovere pubblico «globale»: qualche conferma nella giurisprudenza del giudice delle leggi?*, in R. BALDUZZI-M. CAVINO-E. GROSSO-J. LÜTHER (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 387.

<sup>30</sup> Ne emerge un principio, quello dello sviluppo sostenibile, «intriso di solidarietà»: così F. FRACCHIA, *I doveri intergenerazionali. La prospettiva dell'amministrativista e l'esigenza di una teoria generale dei doveri intergenerazionali*, in P. PANTALONE (a cura di), *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente. Sviluppi, sfide e prospettive per Stati, imprese e individui*, in *Dir. econ.*, 2021, p. 62. Sul nesso tra solidarietà intergenerazionale e sviluppo sostenibile, nello stesso lavoro collettaneo da ultimo citato, anche G. ARCONZO, *La tutela dei beni ambientali nella prospettiva intergenerazionale: il rilievo costituzionale dello sviluppo sostenibile alla luce della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, p. 160.

Sotto il primo profilo, ragionare sui doveri di solidarietà ambientale nella prospettiva intergenerazionale consente di lasciare sullo sfondo la complessa questione relativa alla difficoltà di individuare nelle generazioni future la titolarità di specifiche posizioni di vantaggio, posto che «nessun *interesse futuro* può essere assicurato se esso appare giuridicamente indeterminato»<sup>31</sup>: un dovere giuridicamente rilevante può esistere anche quando non si conosca, o non sia attualmente esistente, chi potrà beneficiare dei vantaggi che scaturiscono dal comportamento necessitato<sup>32</sup>.

Sotto il secondo profilo, i doveri di solidarietà intergenerazionale, se letti nella prospettiva ambientale ed alla luce dello sviluppo sostenibile, non avranno evidentemente come fine ultimo la protezione dell'ambiente in sé, quanto piuttosto la tutela della possibilità dell'uomo di sopravvivere<sup>33</sup>, dando profondità temporale a quel programma di sviluppo della persona umana che è emerso dal combinato disposto degli artt. 2 e 3 Cost.<sup>34</sup> e confermando, per questa via, una dimensione antropocentrica del principio<sup>35</sup> che si sposta dall'antropocentrismo del diritto all'antropocentrismo del dovere<sup>36</sup>.

Se lo sviluppo sostenibile, alla luce di quanto sopra, richiede di proteggere le generazioni future, con le quali occorre essere solidali, è ora opportuno verificare se ed entro quali limiti la scelta del revisore costituzionale del 2022 abbia risposto a tale richiesta.

### 3. La solidarietà nello spettro della riforma degli artt. 9 e 41 Cost.

È stato scritto che «la solidarietà traversa la Costituzione: percorre l'intero testo, (...) raggiungendo anche il patrimonio storico-artistico della Nazione, bene comune che insieme al paesaggio la Repubblica deve tutelare» ai sensi dell'art. 9 Cost.<sup>37</sup>.

In particolare, il termine “Repubblica”, non a caso utilizzato anche dal primo articolo della nostra Costituzione, indica «quel complesso di energie economiche, sociali e giuridiche della nazione»<sup>38</sup> e

<sup>31</sup> G. AZZARITI, *Appunto per l'audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica del 16 gennaio 2020 – Modifica articolo 9 della Costituzione*, in *Rivista AIC*, f. 1/2020, pp. 71-72. Nello stesso senso, D. PORENA, *Audizione del 24 ottobre 2019 nell'ambito dell'esame dei disegni di legge costituzionale n. 83, n. 212, n. 1203 e n. 1532 recanti modifiche all'art. 9 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente*, in [www.senato.it](http://www.senato.it).

<sup>32</sup> F. FRACCHIA, *I doveri intergenerazionali*, cit., p. 66.

<sup>33</sup> F. FRACCHIA, *La tutela dell'ambiente come dovere di solidarietà*, in *Dir. econ.*, 2009, pp. 493-494.

<sup>34</sup> F. FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Dir. econ.*, 2002, pp. 215 ss., ID, *La tutela dell'ambiente come dovere di solidarietà*, cit., p. 498 e, più di recente, ID., *I doveri intergenerazionali*, cit., p. 68.

<sup>35</sup> Sul punto, F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, 2010, *passim*, spec. pp. 126 ss. e C. VIDETTA, *Lo sviluppo sostenibile. Dal diritto internazionale al diritto interno*, in R. FERRARA-C.E. GALLO (a cura di), *Le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno*, 1° volume del *Trattato di diritto dell'ambiente* diretto da R. FERRARA-M.A. SANDULLI, Giuffrè, Milano, 2014, pp. 235 ss. Nel senso che ogni indagine sul principio di responsabilità debba muoversi, quasi per necessità, all'interno di opzioni antropocentriche, R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future*, cit., p. 29.

<sup>36</sup> F. FRACCHIA, *L'ambiente nella prospettiva giuridica*, in *Dir. amm. e soc. civ.*, 2020, pp. 619 ss.

<sup>37</sup> L. CARLASSARE, *Solidarietà: un progetto politico*, cit., pp. 46-47.

<sup>38</sup> G. BERTI, *Diritto e Stato: riflessioni sul cambiamento*, Cedam, Padova, 1986, p. 124.

«sembra riferirsi ad un contenitore giuridico dei rapporti di solidarietà che intercorrono tra la persona, le formazioni sociali e gli apparati istituzionali pubblici»<sup>39</sup>.

Se nell'art. 9 si compendia l'identità storica della nostra comunità, che affonda le sue radici nel passato per proiettarsi nel futuro<sup>40</sup>, significativo è il fatto che quell'articolo sia stato oggetto di revisione mediante la l. cost. 11 febbraio 2022, n. 1, con l'inserimento nello stesso di un terzo comma ai sensi del quale, per quanto qui interessa, la Repubblica «tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni». Una modifica da leggersi unitamente al revisionato art. 41 Cost., per il quale l'iniziativa economica non può svolgersi in modo da recare danno non solo alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana, ma anche «alla salute» e «all'ambiente».

Lasciando sullo sfondo l'acceso dibattito circa la possibilità o meno di affermare che, a seguito della riforma, quello ambientale sia divenuto un vero e proprio interesse “tiranno”<sup>41</sup>, condivisibile appare l'opinione di chi sostiene come la riforma costituisca il “bilancio consuntivo”<sup>42</sup> di un lungo percorso giurisprudenziale tracciato dalla Consulta nel senso della formale consacrazione dell'ambiente quale valore costituzionale<sup>43</sup>, della cui protezione viene canonizzata la prospettiva temporale<sup>44</sup>.

<sup>39</sup> F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, cit., p. 69.

<sup>40</sup> F. GIUFFRÈ, voce *Solidarietà (diritto pubblico)*, in *Digesto disc. pubb.*, VIII Aggiornamento, Utet, Torino, 2021, pp. 397 ss.

<sup>41</sup> In materia, si rinvia alle riflessioni di T.E. FROSINI, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica* e G. DI PLINIO, *L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente*, entrambi in questa *Rivista*, G. SEVERINI-P. CARPENTIERI, *Sull'inutile anzi dannosa modifica dell'art. 9 della Costituzione*, in [www.giustiziainsieme.it](http://www.giustiziainsieme.it) e G. MONTEDORO, *Il ruolo di Governo e Parlamento nell'elaborazione e nell'attuazione del PNRR*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>42</sup> Così, efficacemente, D. PORENA, «Anche nell'interesse delle generazioni future». *Il problema dei rapporti intergenerazionali all'indomani della revisione dell'art. 9 della Costituzione*, in questa *Rivista*. In argomento, ivi, anche ID., *Sull'opportunità di un'espressa costituzionalizzazione dell'Ambiente e dei principi che ne guidano la protezione. Osservazioni intorno alle proposte di modifica dell'articolo 9 della Carta presentate nel corso della XVIII legislatura*.

<sup>43</sup> Per la ricostruzione di questo percorso, si rinvia ai numerosi approfondimenti dei lavori preparatori e dei contenuti della riforma, quali, a partire dai più recenti, L. IMARISIO-G. SOBRINO (a cura di), *La riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione e le sue implicazioni: alcuni spunti per un confronto. Atti del Seminario svoltosi a Cuneo il 29 aprile 2022*, in [www.collane.unito.it](http://www.collane.unito.it), G. DI FIORE, *La costituzionalizzazione della tutela dell'ambiente: luci ed ombre in una riflessione ancora "a caldo"*, in G. CORSO-F.G. COCA- A. RUGGERI-G. VERDE (a cura di), *Scritti in onore di Maria Immordino*, vol. II, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, R. MONTALDO, *La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?* e G. DEMURO, *I diritti della Natura*, questi ultimi due in questa *Rivista*, L. VIOLINI-G. FORMICI, *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente: riforme costituzionali e interventi della giurisprudenza*, cit., 39 ss., G. ARCONZO, *La tutela dei beni ambientali nella prospettiva intergenerazionale: il rilievo costituzionale dello sviluppo sostenibile alla luce della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, cit., pp. 161 ss., G. SANTINI, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Forum di Quad. cost.*, f. 2/2021, pp. 460 ss., Y. GUERRA-R. MAZZA, *La proposta di modifica degli articoli 9 e 41 Cost.: una prima lettura*, ivi, f. 4/2021, pp. 109 ss. e R. BIFULCO, *Una rassegna della giurisprudenza costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, in *Corti supreme e salute*, 2019, pp. 305 ss.

<sup>44</sup> Ha sottolineato come il riferimento all'interesse delle future generazioni costituisca il vero “plusvalore” della modifica dell'art. 9 Cost., G. GRASSO, *L'espansione della categoria dei doveri costituzionali nella riforma costituzionale sull'ambiente*, *Menabò* n. 169/2022, in [eticaeconomia.it](http://eticaeconomia.it).

Altrettanto condivisibile è, tuttavia, l'affermazione secondo la quale l'inciso «anche nell'interesse delle future generazioni» conferisca all'art. 9 un carattere innovativo che rende quella costituzionale del 2022 non solo una “revisione-bilancio”, ma anche una “revisione-programma”<sup>45</sup>.

La riforma pare aver fatto proprie le sfide dello sviluppo sostenibile<sup>46</sup>: pur non avendolo espressamente richiamato in Costituzione<sup>47</sup>, ne ha comunque intercettato l'innegabile collegamento con i doveri di solidarietà di cui all'art. 2<sup>48</sup>, rispondendo al bisogno di fornire nuove coordinate al legislatore<sup>49</sup>.

La giurisprudenza, a sua volta<sup>50</sup>, avrà il compito di verificare il rispetto quella particolare declinazione del principio di ragionevolezza costituita dalle istanze intergenerazionali<sup>51</sup>, rendendosi guardiana della posterità anche nel bilanciamento tra protezione dell'ambiente ed iniziativa economica<sup>52</sup>.

Detto in altri termini, le scelte di tutti gli organi muniti di potestà normativa potranno essere vagliate alla luce di un sindacato giurisdizionale che non sarà più limitato alla loro manifesta irragionevolezza, ma che si estenderà ad un rigoroso controllo sulla proporzionalità delle misure scrutinate<sup>53</sup>.

Certamente, si tratta di un bilanciamento che è stato reso ancor più delicato da eventi che lo stesso revisore costituzionale non poteva prevedere, come la guerra in Ucraina ed il conseguente rincaro dell'energia.

Di qui, l'opportuno rilievo secondo il quale l'intervento di revisione, per produrre un vero e proprio “salto di qualità”<sup>54</sup>, avrebbe dovuto affermare formalmente il “principio di integrazione” delle esigenze di protezione dell'ambiente in tutte le politiche ed azioni pubbliche, chiave di volta di ogni discorso e di

<sup>45</sup> M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum Quad. cost.*, f. 3/2021, p. 309. Quanto all'art. 41 Cost., nel senso che la sua intera modifica vada considerata come “revisione programma”, F. DE LEONARDIS, *La riforma “bilancio” dell'art. 9 Cost. e la riforma “programma” dell'art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, in *www.apertacontrada.it*.

<sup>46</sup> G. ARCONZO, *La tutela dei beni ambientali nella prospettiva intergenerazionale: il rilievo costituzionale dello sviluppo sostenibile alla luce della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, cit., p. 174.

<sup>47</sup> Hanno criticato il mancato inserimento in Costituzione del principio dello sviluppo sostenibile G. GRASSO, *Appunti per l'audizione informale resa il 4 febbraio 2020, presso la 1° Commissione (Affari Costituzionali) del Senato della Repubblica sul disegno di legge costituzionale n. 83 e connessi (tutela costituzionale dell'ambiente)*, in *Rivista AIC*, f. 2/2020, p. 9 e C. SARTORETTI, *La riforma costituzionale “dell'ambiente”: un profilo storico*, in *Riv. giur. edil.*, 2022, II, p. 124.

<sup>48</sup> F. FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in “negativo”*, in *Dir. econ.*, 2022, pp. 15 ss. Nel senso che la riforma costituzionale del 2022 si pone nel solco dell'ampliamento degli orizzonti del principio di solidarietà così come delineati dai Padri del testo costituzionale del 1948, G. ALPA, *Solidarietà. Un principio normativo*, cit., p. 149.

<sup>49</sup> M. DELSIGNORE, voce *Ambiente*, in *Enc. dir., Funzioni amministrative*, Giuffrè, Milano, 2022, pp. 50-51.

<sup>50</sup> L. VIOLINI-G. FORMICI, *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente: riforme costituzionali e interventi della giurisprudenza*, cit., p. 38 e p. 42.

<sup>51</sup> A. D'ALOIA, voce *Generazioni future (diritto costituzionale)*, cit., p. 338.

<sup>52</sup> Sul punto, G. MONTEDORO, *Costituzione e ambiente. Effetti sulla divisione dei poteri di una revisione costituzionale largamente condivisa*, in *www.apertacontrada.it* e L. CASSETTI, *Salute e ambiente come limiti “prioritari” alla libertà di iniziativa economica*, in questa *Rivista*.

<sup>53</sup> M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente*, cit., p. 311.

<sup>54</sup> M. CECCHETTI, *op. cit.*, pp. 312-313. In questo senso, anche F. DE LEONARDIS, *La riforma “bilancio” dell'art. 9 Cost. e la riforma “programma” dell'art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022*, cit.

ogni politica tesi alla protezione dell'ambiente<sup>55</sup> nel suo essere funzionale allo scopo di favorire il dialogo tra le ragioni dell'ecologia e quelle dell'economia<sup>56</sup>.

Rilevata la non opportuna omissione, e tornando a ragionare nella prospettiva temporale, un dato resta fermo: le generazioni presenti non possono eccessivamente gravare su quelle future, rinviando loro tutti i problemi<sup>57</sup>.

È pur vero che, se «siamo noi nel tempo presente a decidere del futuro delle generazioni future», corriamo il rischio, prendendo eccessivamente “sul serio” l'adempimento dei doveri intergenerazionali, di decidere “troppo”<sup>58</sup>. E ancora: di quante generazioni successive alla nostra dovremmo farci carico?<sup>59</sup>.

In ogni caso, accantonando questi dubbi, alla luce delle riflessioni che si sono svolte sembra possibile sostenere che, nel nostro sistema costituzionale, la protezione di chi non c'è ancora costituisca, negli attuali processi di cambiamento, la punta più avanzata di realizzazione del principio di solidarietà riguardato in una prospettiva ambientale.

Non solo. La relazione equitativa – e pertanto bilanciabile – che la riforma costituzionale ha consacrato tra le *chances* di vita delle varie generazioni<sup>60</sup> consente di compiere un ulteriore passaggio nell'indagine, approfondendo, secondo gli intenti già dichiarati, una giurisprudenza europea che ad essa ha fatto esplicito riferimento.

#### 4. Tempo e generazioni future nel contenzioso climatico

La seconda direttrice d'indagine che si ritiene utile percorrere al fine di offrire un contributo per un'attuale e corretta definizione della solidarietà nel diritto dell'ambiente in una prospettiva temporale è tracciata da alcune sentenze che, a livello internazionale e di diritto comparato, sono state pronunciate negli ultimi anni nell'ambito del contenzioso che ha per oggetto quello che è stato definito «il fondamentale problema

<sup>55</sup> Così R. FERRARA, *Il cambiamento climatico e il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR): un'introduzione al tema*, in *Dir. soc.*, 2021, p. 278.

<sup>56</sup> R. FERRARA, *La tutela dell'ambiente e il principio di integrazione: tra mito e realtà*, in *Riv. giur. urb.*, 2021, pp. 14 ss., ID., *Agricoltura e ambiente: è solo un problema di sostenibilità?*, in corso di pubblicazione e ID., *Etica, ambiente e diritto: il punto di vista del giurista*, in R. FERRARA-C.E. GALLO (a cura di), *Le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno*, 1° volume del *Trattato di diritto dell'ambiente* diretto da R. FERRARA-M.A. SANDULLI, Giuffrè, Milano, 2014, pp. 26 ss.

<sup>57</sup> A. SPADARO, *L'amore dei lontani: universalità e intergenerazionalità dei diritti fondamentali fra ragionevolezza e globalizzazione*, in R. BIFULCO-A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Jovene, Napoli, 2008, pp. 106-107.

<sup>58</sup> V. VELLUZZI, *Introduzione alla I Sessione: «I doveri intergenerazionali nel sistema filosofico, giuridico ed economico»*, in P. PANTALONE (a cura di), *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente. Sviluppi, sfide e prospettive per Stati, imprese e individui*, in *Dir. econ.*, 2021, pp. 16-17.

<sup>59</sup> Nel senso che nei riferimenti normativi alle generazioni future, nazionali come internazionali, non sia possibile rinvenire una delimitazione precisa della catena intergenerazionale, di modo che occorra fare riferimento all'intera serie di esseri umani successiva a quella attuale, senza distinzioni legate alla maggiore o minore vicinanza temporale, A. D'ALOIA, voce *Generazioni future (diritto costituzionale)*, cit., p. 338 e R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future*, cit., p. 75.

<sup>60</sup> D. PORENA, «*Anche nell'interesse delle generazioni future*», cit.

dell'ambiente, in quanto è la cartina di tornasole dello stato di salute dell'ambiente»<sup>61</sup>, “punto logico di partenza”, come di arrivo, di ogni discussione che abbia ad oggetto la sua tutela<sup>62</sup>: il clima<sup>63</sup>, il “grande assente” – a ben vedere – della recente riforma della nostra Costituzione<sup>64</sup>.

La sentenza più rilevante ai nostri fini è quella che ha avuto ad oggetto la Legge della Germania sul clima del 2019, nella parte in cui imponeva l'obbligo in capo al Governo federale di abbassare entro il 2030 le emissioni di gas ad effetto serra del 55% rispetto al 1990, senza tuttavia tener conto degli impegni derivanti dagli accordi internazionali, primo fra tutti quello di Parigi del 2015, che prevede specifici obblighi di contenimento delle temperature globali da adempiere entro il 2050 ai fini del raggiungimento della c.d. “neutralità climatica”<sup>65</sup>.

Con un'articolata pronuncia<sup>66</sup>, in cui «la dimensione temporale fa ingresso nel linguaggio del giudice federale tedesco»<sup>67</sup>, il Tribunale ha ritenuto, per ciò che rileva in questa sede, la legge incostituzionale nella parte in cui non disciplinava la riduzione delle emissioni inquinanti per il periodo successivo al 2030. Infatti, come si legge nella sentenza, l'obiettivo posto dalla legge del 2019 era tale da porre sulle spalle delle generazioni future i ben più impegnativi oneri di riduzione di gas ad effetto serra che sarebbero

<sup>61</sup> Così R. FERRARA, in risposta alla domanda «La giustizia climatica è la giustizia del futuro?», in A. CIOFFI-R. FERRARA, *Ambiente e Costituzione*, in [www.giustiziainsieme.it](http://www.giustiziainsieme.it)

<sup>62</sup> R. FERRARA, *Il cambiamento climatico e il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)*, cit., p. 272.

<sup>63</sup> A testimonianza del rilievo che sta progressivamente assumendo la questione climatica a livello giurisprudenziale, nutrita è la dottrina che ad essa sta rivolgendo l'attenzione. Per un approfondimento dei casi più emblematici, a partire da quello considerato come “capostipite” di questo tipo di contenzioso e noto con il nome di *Urgenda*, conclusosi nel 2019 con il riconoscimento, da parte della Corte Suprema, della responsabilità civile dell'Olanda per non aver ridotto a sufficienza le proprie emissioni di gas a effetto serra, violando in questo modo il dovere di diligenza (*duty of care*) nel contrasto al cambiamento climatico nei confronti degli abitanti dello Stato e, in aggiunta, i diritti umani tutelati dagli artt. 2 e 8 CEDU, tra i più recenti, A. PISANÒ, *Il diritto al clima. Il ruolo dei diritti nei contenziosi climatici europei*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, *passim*, S. VALAGUZZA, *Liti strategiche: il contenzioso climatico salverà il pianeta?*, in *Dir. proc. amm.*, 2021, pp. 293 ss., F. SCALIA, *La giustizia climatica* ed E. GUARNA ASSANTI, *Il ruolo innovativo del contenzioso climatico tra legittimazione ad agire e separazione dei poteri dello Stato. Riflessioni a partire dal caso Urgenda*, questi ultimi due in questa *Rivista*, L. DEL CORONA, *Brevi considerazioni in tema di contenzioso climatico alla luce della recente sentenza del Tribunal Administratif de Paris sull'Affaire du siècle*, in *La Rivista “Gruppo di Pisa”*, 2021, pp. 327 ss., A. DE PETRIS, *Protezione del clima e dimensione intertemporale dei diritti fondamentali: Karlsruhe for Future*, in *CERIDAP*, 2021, pp. 127 ss., M. SEIBERT, *Cause per la protezione del clima in Germania*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), L. BARTOLUCCI, *Il più recente cammino delle generazioni future nel diritto costituzionale*, in *Rivista AIC*, f. 4/2021, pp. 212 ss. e K. PONETI, *Il cambiamento climatico tra governance del clima e lotta per i diritti*, in *Jura Gentium*, 2019, pp. 116 ss.

<sup>64</sup> Così F. GALLARATI, *Tutela costituzionale dell'ambiente e cambiamento climatico: esperienze comparate e prospettive interne*, in *DPCE online*, 2020, pp. 1085 ss., cui si rinvia anche per l'approfondimento delle ragioni per le quali le Costituzioni si dovrebbero occupare di cambiamento climatico e del contributo che le stesse potrebbero dare alla lotta contro di questo.

<sup>65</sup> Per un approfondimento del concetto di neutralità climatica, F. TAMASSIA, *UE tra sviluppo ed ecologismo. Il caso della “neutralità climatica”*, in G. CORDINI (a cura di), *L'Europa e l'ambiente*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2021, pp. 141 ss.

<sup>66</sup> Tribunale costituzionale federale, 24 marzo 2021 (1 BvR 2656/18, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20, 1 BvR 288/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20), consultabile, anche nella versione inglese, in [www.bundesverfassungsgericht.de](http://www.bundesverfassungsgericht.de). Per un'attenta analisi dei suoi contenuti, per tutti, R. BIFULCO, *Cambiamento climatico, generazioni future (e sovranità) nella prospettiva del Tribunale costituzionale federale tedesco*, in *Rass. dir. pubb. europeo*, 2021, pp. 421 ss.

<sup>67</sup> M. PIGNATARO, *Il giudice costituzionale parla al futuro. La protezione del clima e la sua dimensione internazionale come limite alla discrezionalità legislativa*, in *Quad. cost.*, 2021, p. 695.

emersi a partire dal 2031, producendo uno sgravio eccessivo degli oneri in favore della generazione presente ed una violazione dell'art. 20a della Costituzione tedesca nella parte in cui, obbligando lo Stato a tutelare l'ambiente, impone allo stesso di ricercare idonee soluzioni al cambiamento climatico.

Conseguentemente, il Tribunale ha attribuito al Parlamento il compito di riformare la legge, entro il 31 dicembre 2022, nel senso di prevedere un adeguato sistema di riduzione delle emissioni inquinanti fino al 2050.

Detto in altri termini, i giudici hanno riconosciuto, nelle disposizioni impugnate, un "effetto anticipato di interferenza"<sup>68</sup> con i diritti delle generazioni future.

«Lo spostamento in avanti dei limiti di inquinamento viola l'obbligo di lasciare alla posterità condizioni tali per cui non si trasferiranno alle future generazioni i sacrifici che oggi si rinviando»<sup>69</sup>: si tratta della «illegittima gestione statale del "tempo" quale variabile determinante della termodinamica del clima nella "determinata zona" di ciascuno Stato ed elemento costitutivo dei "benefici" delle libertà presenti e future dentro quello Stato»<sup>70</sup>.

La prospettiva assunta dal Tribunale tedesco è molto interessante.

Poiché è la prima volta che giudici di quella caratura portano un testo costituzionale a dispiegare i suoi effetti in una dimensione intertemporale<sup>71</sup>, essa disvela una nuova tendenza giurisprudenziale ad assumere un'importante posizione di avanguardia nel fronteggiare i problemi che minacciano quella parte di umanità che non esiste ancora<sup>72</sup> mediante un aggancio consapevole e puntuale del problema del clima a quello della responsabilità intergenerazionale<sup>73</sup>.

Per questa via, il contenzioso climatico arriva addirittura a ribaltare il rapporto tra legislazione e giurisdizione, invocandosi nel giudice sensibilità, piuttosto che razionalità, ed assumendo la sentenza «il significato di una narrazione politica»<sup>74</sup>, e questo perché «è il sistema Terra a fissare lo spazio e il tempo oltre la "contingenza" del diritto»<sup>75</sup>.

<sup>68</sup> R. BIFULCO, *Perché la storica sentenza tedesca impone una riflessione sulla responsabilità intergenerazionale*, in <https://open.luiss.it> e ID., *Cambiamento climatico, generazioni future (e sovranità) nella prospettiva del Tribunale costituzionale federale tedesco*, cit., p. 432.

<sup>69</sup> R. BIN, *La Corte tedesca e il diritto al clima. Una rivoluzione?*, in *laCostituzione.info*, 30 aprile 2021.

<sup>70</sup> M. CARDUCCI, *Libertà "climaticamente" condizionate e governo del tempo nella sentenza del BVerfG del 24 marzo 2021*, in *laCostituzione.info*, 3 maggio 2021.

<sup>71</sup> R. BIFULCO, *Perché la storica sentenza tedesca impone una riflessione sulla responsabilità intergenerazionale*, cit. Sull'art. 20a della Costituzione tedesca come disposizione proiettata verso il futuro, M. HARTWIG, *La Costituzione come promessa del futuro*, in R. BIFULCO-A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Jovene, Napoli, 2008, p. 64.

<sup>72</sup> L. VIOLINI-G. FORMICI, *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente: riforme costituzionali e interventi della giurisprudenza*, cit., pp. 43 ss.

<sup>73</sup> R. FERRARA, *Il cambiamento climatico e il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)*, cit., p. 281.

<sup>74</sup> S. VALAGUZZA, *Liti strategiche: il contenzioso climatico salverà il pianeta?*, cit., p. 300 e p. 332.

<sup>75</sup> M. CARDUCCI, *Il diritto costituzionale "durante" la catastrofe climatica*, in *laCostituzione.info*, 21 settembre 2019.

Si tratta di una giurisprudenza consapevole del fatto che ogni tentativo di collocare la protezione del clima in una dimensione legata unicamente al presente o ad un futuro prossimo è destinato a fallire, poiché le dinamiche che caratterizzano la questione climatica sono necessariamente rivolte al futuro, inesorabilmente legato a doppio filo ad un presente con cui deve equamente condividere costi e benefici<sup>76</sup>. In altre parole, una giurisprudenza di alto valore “strategico”, poiché si forma a seguito di un contenzioso spesso promosso con l’intenzione di far evolvere un ordinamento anche al di là dei confini disegnati dalla sua legislazione vigente<sup>77</sup>, oltre che «per imprimere una torsione “ambientalista” allo Stato di diritto»<sup>78</sup>. Analogo atteggiamento di avanguardia sembra aver assunto, del resto, la Corte Europea dei Diritti dell’Uomo nel caso noto con il nome di *Duarte Agostinho* (n. 39371/20)<sup>79</sup>, nel quale sei giovani portoghesi (quattro bambini e due adolescenti, di età compresa tra i 10 e i 23 anni) hanno presentato nel 2020 un ricorso contro ben 33 Stati (Italia compresa).

I ricorrenti sostengono che gli incendi boschivi, il caldo e le calamità naturali che affliggono il Portogallo ogni anno, soprattutto a partire dal 2017, costituiscono una diretta conseguenza del riscaldamento globale: lamentano pertanto un rischio per la loro salute non solo per i disturbi fisici che ne sono derivati (quali allergie e problemi respiratori), ma anche per l’ansia provocata dalla prospettiva di trascorrere tutta la vita (insieme alle famiglie che si costruiranno nel futuro) in un ambiente sempre più caldo.

I 33 Stati sono quindi accusati di violare gli obblighi discendenti dagli artt. 2 (diritto alla vita) e 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) della CEDU, così come letti alla luce degli impegni assunti con l’Accordo di Parigi del 2015 sul clima, in ragione della mancata assunzione di misure adeguate per limitare a livello globale le emissioni inquinanti.

I ricorrenti hanno anche fatto valere una violazione dell’art. 14 CEDU (divieto di discriminazione), sostenendo che il riscaldamento globale colpisce in particolare la loro generazione e che, data la loro età, l’ingerenza nei loro diritti è maggiore rispetto alle generazioni più anziane.

Degno di nota è il fatto che gli stessi non si sono limitati ad affermare una generica incidenza del cambiamento climatico sull’esistenza loro e delle generazioni future, ma hanno altresì provveduto ad

<sup>76</sup> A. PISANÒ, *Il diritto al clima*, cit., p. 80.

<sup>77</sup> S. VALAGUZZA, *Liti strategiche: il contenzioso climatico salverà il pianeta?*, cit., 301. Sul ruolo “strategico” del contenzioso in cui si denunciano responsabilità omissive degli Stati nell’adempimento dei loro obblighi di lotta ai cambiamenti climatici, per il suo essere composto da liti che, seppure non siano state talvolta efficacemente impostate dal punto di vista giuridico, hanno l’obiettivo di sollevare la questione climatica e di sottoporla all’opinione pubblica ed al dibattito politico, M. RAMAJOLI, *Il cambiamento climatico tra Green Deal e Climate Change Litigation*, in *Riv. giur. amb.*, 2021, p. 63, M. CARDUCCI, *La ricerca dei caratteri differenziali della “giustizia climatica”*, in *DPCE online*, 2020, pp. 1345 ss. ed E. GUARNA ASSANTI, *Il ruolo innovativo del contenzioso climatico tra legittimazione ad agire e separazione dei poteri dello Stato*, cit.

<sup>78</sup> R. BIFULCO, *Cambiamento climatico, generazioni future (e sovranità) nella prospettiva del Tribunale costituzionale federale tedesco*, cit., p. 421.

<sup>79</sup> Per il suo approfondimento, M. CARDUCCI, *I giudici europei tra emergenza climatica e “conseguenzialismo”*, in *laCostituzione.info*, 8 aprile 2021.

identificare specifici parametri normativi internazionali alla luce dei quali vagliare, con il supporto dell'evidenza scientifica, l'urgente adempimento dell'obbligazione solidale di contrasto al suddetto fenomeno che vincola gli Stati chiamati in causa<sup>80</sup>.

A fronte del tentativo dei 33 Stati di far dichiarare inammissibile il ricorso per mancanza, tra l'altro, di un pericolo imminente per la vita dei ricorrenti, la quarta Sezione della Corte di Strasburgo ha invece deciso di trattare il caso in via prioritaria sulla base dell'importanza e dell'urgenza delle questioni sollevate, cedendo il 28 giugno 2022 la giurisdizione alla Grande Camera e confermando il carattere "strategico" della lite in questione.

Certamente, quella di avanguardia nella protezione del clima e delle generazioni future è una posizione che non dovrebbe competere ad un giudice<sup>81</sup>, neppure europeo o internazionale, anche perché è rivelatrice di un contesto politico ed istituzionale gravemente omissivo.

Resta il fatto che essa ci consegna un importante aggancio al tema centrale di questa riflessione.

Correttamente è stato rilevato come la giurisprudenza di cui si è dato conto imprima vigore alla riconsiderazione degli elementi costitutivi della sovranità: «una sovranità che, lasciato il perimetro dell'assolutezza e dell'indipendenza, sempre più si plasma attraverso la relazione con l'altro, con gli altri»<sup>82</sup>. Attraverso la solidarietà, vien qui da aggiungere, poiché la specifica considerazione che viene fatta delle generazioni future consente di declinare la responsabilità omissiva degli Stati come inadempimento di quei doveri di solidarietà ambientale che ampio spazio hanno trovato nelle precedenti pagine di questo lavoro.

Pertanto, a coloro che si chiedono se la solidarietà possa consentire al giurista di trovare, *de iure condito*, soluzioni a problemi attuali come quelli connessi alla tutela dell'ambiente, questa giurisprudenza sembra consegnare una risposta nettamente affermativa<sup>83</sup>.

## **5. Uno sguardo al futuro, tra Patto mondiale per l'ambiente e PNRR. Quale posto per la fraternità?**

Il ragionamento condotto fino a questo punto può essere portato ad ulteriori conseguenze.

Anche alla luce della giurisprudenza da ultimo esaminata, dove l'invocata responsabilità in favore delle generazioni future ha oltrepassato i confini dei singoli Stati, evidente è ormai la consapevolezza che le

<sup>80</sup> M. CARDUCCI, *I giudici europei tra emergenza climatica e "consequenzialismo"*, cit.

<sup>81</sup> Più in generale, nel senso che una buona ed efficace tutela dell'ambiente non spetti al giudice, M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente*, cit., p. 287.

<sup>82</sup> R. BIFULCO, *Cambiamento climatico, generazioni future (e sovranità) nella prospettiva del Tribunale costituzionale federale tedesco*, cit., p. 436.

<sup>83</sup> Sul punto, M. GNES, *La solidarietà delle regole e le regole della solidarietà*, in AA.VV., *L'amministrazione nell'assetto costituzionale dei poteri pubblici. Scritti per Vincenzo Cerulli Irelli*, Giappichelli, Torino, 2021, p. 618.

condizioni di vita sul nostro pianeta sono fortemente a rischio, in assenza di un'intesa "globale" sul suo futuro<sup>84</sup>.

In altre parole, utilizzare come baricentro del discorso la prospettiva dei doveri di solidarietà consente di mettere in discussione anche le pretese dei difensori assoluti della sovranità nazionale, imponendo all'intera comunità democratica di ricercare un equilibrio d'integrazione tra sovranità statale e ultrastatale<sup>85</sup>.

Per questa via, emerge della solidarietà un'"attitudine inclusiva" che si proietta anche nello spazio e che ne accresce le possibilità trasformative<sup>86</sup>.

Date queste premesse, è molto interessante il fatto che, su iniziativa del governo francese, nel 2017 ha preso forma, grazie al lavoro di un gruppo internazionale di esperti, un progetto di "Patto globale per l'ambiente", composto da disposizioni di principio racchiuse in 26 articoli, che nel corso del 2018 ha ricevuto il sostegno della Commissione europea e dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite<sup>87</sup>.

L'idea di fondo che sta alla base del progetto è quella di dare vita ad un'inedita *governance* globale della protezione dell'ambiente, mediante una vera e propria codificazione dei suoi principi-guida che ne offra un quadro giuridico "universale".

Per quanto il destino di questo progetto sia ad oggi alquanto incerto, posto che, a causa delle resistenze di alcuni Stati, la sua adozione è oggetto di continui rinvii<sup>88</sup>, esso consente comunque di svolgere alcune riflessioni utili all'economia di questo lavoro.

Si noti in primo luogo il suo espresso richiamo, accanto al principio dello sviluppo sostenibile, del principio dell'integrazione dell'obiettivo della tutela dell'ambiente nelle politiche e nelle attività delle Parti contraenti (art. 3)<sup>89</sup>: quest'ultimo, del tutto assente nella riforma della nostra Costituzione, viene dunque collegato alla realizzazione del primo.

In secondo luogo, oltre all'espresso richiamo al principio dell'equità intergenerazionale contenuto nell'art. 4, degna di nota è la formulazione dei primi due articoli del Patto, dove al "diritto" di "ogni persona" di vivere in un ambiente ecologicamente sano (art. 1) viene affiancato il "dovere" di "ogni Stato, istituzione internazionale o persona" di contribuire, secondo le proprie capacità, alla tutela dell'ambiente (art. 2).

<sup>84</sup> R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future*, cit., p. 18.

<sup>85</sup> A. APOSTOLI, *Il consolidamento della democrazia attraverso la promozione della solidarietà sociale all'interno della comunità*, cit., pp. 40-41. Sulla necessità di guardare alla solidarietà in una prospettiva più ampia anche sotto il profilo geografico, A.G. OROFINO, *La solidarietà in diritto amministrativo*, cit., p. 593.

<sup>86</sup> S. RODOTÀ, *Solidarietà*, cit., pp. 102-103.

<sup>87</sup> Per alcuni approfondimenti di questo documento, sia consentito rinviare a P. LOMBARDI, *Il Patto mondiale per l'ambiente tra economia circolare e discipline di settore*, in *Riv. giur. urb.*, 2019, pp. 350 ss. ed alla bibliografia ivi richiamata.

<sup>88</sup> Prevista in origine per gli anni 2020/2021, l'adozione del Patto è stata successivamente rinviata al 2022 in previsione della celebrazione del 50° anniversario della Conferenza di Stoccolma. Tuttavia, ad oggi, non ve n'è traccia.

<sup>89</sup> Sull'assoluta opportunità di questo inserimento nel progetto, R. FERRARA, *La tutela dell'ambiente e il principio di integrazione: tra mito e realtà*, cit., p. 22.

Si ha pertanto una conferma della saldatura tra diritti e doveri di solidarietà già emersa dalle riflessioni sull'art. 2 Cost.<sup>90</sup> e sulle disposizioni costituzionali ad esso collegate, così come il riferimento che viene fatto ad “ogni persona” offre lo spunto per apprezzarne le implicazioni non solo in una prospettiva spaziale, ma anche temporale.

Si tratta, del resto, di una visione pienamente confermata da una lettura coordinata dei *goals* e dei *targets* dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite del 2015 sullo sviluppo sostenibile.

Nel documento non c'è un richiamo espresso alla solidarietà, ma questa comunque resta immanente all'intero suo testo: il riferimento più diretto ad essa si trova nel diciassettesimo *Goal*, dedicato alla *Partnership per gli obiettivi*, volto a *Rafforzare i mezzi di attuazione e rinnovare il partenariato mondiale per lo sviluppo sostenibile*.

Riconoscendo la necessità di intervenire in cinque aree prioritarie, denominate “Persone”, “Pianeta”, “Prosperità”, “Pace” e “Partnership”, anche l'Agenda manifesta un progetto ambizioso avente caratteristiche molto innovative: accanto ad un approccio “integrato” ai problemi dello sviluppo sostenibile, il documento rivela un'aspirazione “universale”, non solo nel senso che “tutti” hanno diritto di beneficiare degli effetti dello sviluppo sostenibile, ma anche nel senso che “tutti” devono contribuire alla sua realizzazione<sup>91</sup>.

Certamente, la realizzazione di questi obiettivi oggi deve fare i conti con le conseguenze derivanti dalle crisi portate dall'emergenza sanitaria e dalla guerra in Ucraina, dalle quali emerge chiaramente la necessità che le relative misure di contrasto vengano elaborate in una prospettiva rivolta alle generazioni future.

Non è un caso, infatti, che il principale programma europeo elaborato in risposta alla pandemia, vale a dire il *Next Generation EU*, confermi, anche a livello lessicale, la proiezione intergenerazionale dei problemi da risolvere<sup>92</sup>.

Allo stesso tempo, il nostro Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), che da questo trae legittimazione, sembra davvero orientato a centrare l'obiettivo della tanto auspicata neutralità climatica, del cui raggiungimento costituisce tra l'altro fondamentale tappa intermedia la piena realizzazione del già citato Accordo di Parigi sulla riduzione dei gas ad effetto serra. Ne sono una dimostrazione, all'interno

<sup>90</sup> Ha sottolineato come, anche in funzione delle finalità di equità intergenerazionale di cui all'art. 4, l'ambiente si configuri nel Patto quale dovere in senso tecnico, «come un dovere di solidarietà intra/intergenerazionale, quasi nel solco dell'art. 2 della nostra Costituzione», R. FERRARA, *Ambiente e salute. Brevi note su due “concetti giuridici indeterminati” in via di determinazione: il ruolo giocato dal “Patto globale per l'ambiente”*, in *Dir. soc.*, 2019, p. 293.

<sup>91</sup> E. GIOVANNINI, *L'utopia sostenibile*, Laterza, Roma-Bari, 2018, pp. 41 ss.

<sup>92</sup> F. FRACCHIA, *I doveri intergenerazionali*, cit., p. 60.

del Piano, sia la *Missione 2. Rivoluzione verde e transizione ecologica*, sia le riforme in tema di infrastrutture per la mobilità sostenibile, di digitalizzazione, di innovazione<sup>93</sup>.

Si tratta di due documenti che, in risposta alla pandemia, sembrano aver messo correttamente in luce le forti interconnessioni esistenti tra ambiente, salute ed economia, conferendo nuovo vigore a quel principio di integrazione che, in Italia, non ha ricevuto il giusto riconoscimento dalla riforma costituzionale<sup>94</sup>.

Dal canto suo, intervenendo sugli artt. 9 e 41 Cost., la riforma costituzionale sembra voler fornire prova all'Europa del fatto che la gestione dei fondi stanziati in favore dell'Italia dal NGEU si sta realizzando nella consapevolezza dell'assoluta priorità delle questioni ambientali<sup>95</sup>, una consapevolezza che, tuttavia, si deve confrontare con i problemi portati dal sopra citato evento bellico: primo fra tutti, quello dell'approvvigionamento energetico.

Eppure, sono proprio i drammatici avvenimenti degli ultimi anni che inducono a riflettere sulla solidarietà e sulla sua innegabile proiezione verso il futuro, alla ricerca di un suo nuovo possibile slancio.

Nel 1945, in un momento in cui non si doveva far fronte alle conseguenze di un'emergenza sanitaria (ma di una guerra sì), Giovanni Miele scrisse come fosse ormai venuto il momento per il giurista di riesaminare i rapporti dello Stato con l'individuo e di questo con i suoi simili, al fine di «dare incremento a tutto quanto v'ha di nobile e di perenne nell'animo umano, la libertà, la giustizia, la solidarietà», poiché questo costituisce «un'esigenza di vita»<sup>96</sup>.

Torna allora utile la citazione del volume che ha aperto questo scritto, dove si legge che la parola che meglio descrive «una solidarietà che si vuol proiettare oltre i confini attuali e il tempo presente» è «umanità», parola che dà l'idea di una solidarietà i cui caratteri non possono postulare in via generale l'esclusione di alcuna persona, nello spazio come nel tempo<sup>97</sup>: in altre parole, «umanità» è l'espressione che fornisce una nozione di solidarietà che ne unifica la dimensione spaziale con quella temporale.

<sup>93</sup> R. FERRARA, *Il cambiamento climatico e il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)*, cit., p. 287 e ID., *Il PNRR e l'ambiente: verso quali scenari?*, in *Riv. giur. urb.*, 2021, *passim*, quest'ultimo utile anche per alcune notazioni sul documento in chiave critica.

<sup>94</sup> In questo senso, R. FERRARA, *La tutela dell'ambiente e il principio di integrazione: tra mito e realtà*, cit., pp. 46-47. È proprio per la consapevolezza di questa profonda interconnessione, del resto, che l'Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASviS), che si occupa di monitorare lo stato di attuazione in Italia degli obiettivi di sviluppo sostenibile declinati nell'Agenda 2030, ha pubblicato il 17 marzo 2022 un rapporto dal titolo *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, la Legge di Bilancio 2022 e lo sviluppo sostenibile*, consultabile su [www.asvis.it](http://www.asvis.it).

<sup>95</sup> Sul punto, I.A. NICOTRA, *L'ingresso dell'ambiente in Costituzione, un segnale importante dopo il Covid*, e L. CASSETTI, *Riformare l'art. 41 della Costituzione: alla ricerca di "nuovi" equilibri tra iniziative economica privata e ambiente*, entrambi i contributi in questa *Rivista*.

<sup>96</sup> G. MIELE, *Umanesimo giuridico*, in *Riv. dir. comm.*, 1945 ed ora in *Scritti giuridici*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1987, pp. 445-446.

<sup>97</sup> S. RODOTÀ, *Solidarietà*, cit., p. 121.

Se si guarda alla tesi secondo cui la natura costituisce un valore giuridico che definisce gli uomini come esseri che vivono in simbiosi tra loro e con essa, «ed è qui che sorge il profondo valore della solidarietà come vincolo indefettibile dell'umanità»<sup>98</sup>, è molto interessante l'esistenza di una dottrina che, considerando i doveri individuali e sociali di solidarietà quali espressione giuridicizzata di fraternità<sup>99</sup>, orienta il concetto di “solidarietà doverosa o fraterna”<sup>100</sup> verso il rapporto tra generazioni nell'ambito della responsabilità in campo ambientale<sup>101</sup> o verso i valori sottesi al principio dello sviluppo sostenibile<sup>102</sup>. In questa prospettiva, il riferimento alla «virtù civica della fratellanza» del trionfo rivoluzionario del 1789<sup>103</sup> consente di mettere ancora meglio in luce la relazione che intercorre tra gli uomini considerati non come individui isolati, bensì come centri d'imputazione, al tempo stesso, di diritti fondamentali e di doveri sociali<sup>104</sup> di cui si è visto esserci una traccia anche nella nostra Costituzione<sup>105</sup>, superandosi una tradizione individualista che è stata probabilmente all'origine della sottovalutazione della *fraternité* rispetto alla *liberté* ed alla *égalité* della rivoluzione francese<sup>106</sup> e potendo la prima conseguentemente assumere una dimensione “universale”<sup>107</sup>.

La fraternità porta a riflettere sulla possibilità di concepire una comunità politica planetaria<sup>108</sup>, in relazione alla quale vi sia piena consapevolezza del profondo legame che intercorre tra gli uomini nello spazio come nel tempo, una comunità che, tuttavia, attualmente, è ben lungi dall'essere realizzata.

<sup>98</sup> F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino*, cit., p. 930.

<sup>99</sup> A. MATTIONI, *La giuridicizzazione dei doveri di solidarietà. Il significato della loro rilevanza giuridica*, in A. MARZANATI-A. MATTIONI (a cura di), *La fraternità come principio del diritto pubblico*, Città Nuova, Roma, 2007, p. 26. Nel senso che il nesso con la solidarietà rappresenta la via privilegiata attraverso cui la fraternità influenza l'ordinamento giuridico, garantendo della prima un puntello di natura etica, F. PIZZOLATO, voce *Fraternità (principio di)*, in *Digesto disc. pubbl.*, Torino, Utet, 2012, richiamando sul punto la ricostruzione di M. BORGETTO, *La notion de fraternité en droit public français. Le passé, le présent et l'avenir de la solidarité*, Parigi, 1993, che considera la più analitica ed accreditata.

<sup>100</sup> Sulla distinzione tra “solidarietà doverosa o fraterna”, che si muove in senso orizzontale tra i cittadini, e “solidarietà pubblica o paterna”, che segue un movimento discendente dai soggetti pubblici ai cittadini, S. GALEOTTI, *Il valore della solidarietà*, in *Dir. soc.*, 1996, pp. 10 ss., e, più di recente, A. APOSTOLI, *La solidarietà, principio irrinunciabile per un ordinamento democratico*, cit.

<sup>101</sup> E. ROSSI, *Art. 2*, cit., p. 57.

<sup>102</sup> A. MARZANATI, *La fraternità intergenerazionale: lo sviluppo sostenibile*, in A. MARZANATI-A. MATTIONI (a cura di), *La fraternità come principio del diritto pubblico*, Città Nuova, Roma, 2007, p. 135.

<sup>103</sup> F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, cit., p. 26.

<sup>104</sup> F. GIUFFRÈ, *op. loc. cit.*

<sup>105</sup> In questo senso, A. APOSTOLI, *La solidarietà, principio irrinunciabile per un ordinamento democratico*, cit.

<sup>106</sup> F. GIUFFRÈ, *I doveri di solidarietà sociale*, cit., p. 12. Nel senso che la solidarietà costituisce uno sbarramento all'individualismo esasperato, che ignora i sentimenti di fratellanza e di reciproco sostegno tra gli uomini, G. ALPA, *Solidarietà*, cit., p. 365.

<sup>107</sup> Su questo nuovo significato che viene ad assumere la fratellanza, riguardata attraverso il popolo anche nella sua relazione con lo Stato, che «simbolizza un programma futuro», L. CARLASSARE, *Solidarietà: un progetto politico*, cit., pp. 47-48.

<sup>108</sup> E. RESTA, *Il racconto della fraternità*, in *Costituzionalismo.it*, f. 1/2016, pp. 121-122.

# Dare voce alle generazioni future. Riflessioni filosofico-giuridiche su rappresentanza e riconoscimento a margine della recente modifica dell'articolo 9 della Costituzione italiana

Ferdinando G. Menga\*

GIVING VOICE TO FUTURE GENERATIONS. LEGAL-PHILOSOPHICAL INSIGHTS INTO REPRESENTATION AND RECOGNITION IN THE CONTEXT OF THE RECENT MODIFICATION OF THE ARTICLE 9 OF THE ITALIAN CONSTITUTION

ABSTRACT: By explicitly recognizing an «interest of future generations», the recent reform to the article 9 of Italian Constitution gives rise to a renewed discussion of the main conceptual and institutional predicaments in view of realizing true and proper avenues for intergenerational justice. In this paper, I will sketch the major ethical, as well as political and legal problems regarding this matter, while also depicting – by means of a legal-phenomenological investigation – an apt model of representation and recognition, such that future-oriented claims may find a genuine space for their acknowledgment and expression.

KEYWORDS: Intergenerational Justice; Constitutional Reform; Representation; Asymmetrical Recognition

ABSTRACT: Riconoscendo esplicitamente un «interesse delle generazioni future», la recente riforma dell'articolo 9 della Costituzione italiana spinge a una rinnovata discussione riguardante le maggiori problematiche teoriche e istituzionali in vista della realizzazione di percorsi concreti ispirati a un principio di giustizia intergenerazionale. Partendo da questa premessa, nel presente contributo, se, da un lato, delinearò gli ostacoli etici, politici e giuridici più rilevanti che investono la questione, dall'altro, cercherò di proporre – sulla base di un'indagine di stampo fenomenologico-giuridico – un modello di rappresentanza e riconoscimento tale da rivelarsi in grado di fornire un genuino spazio di accoglimento ed espressione a richieste che provengono dal futuro.

PAROLE CHIAVE: Giustizia intergenerazionale; riforma costituzionale; rappresentanza; riconoscimento asimmetrico

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Breve *excursus* sullo sviluppo storico-istituzionale del tema intergenerazionale – 3. La sfida etica, politica e giuridica della giustizia nei confronti delle generazioni future – 4. La risposta della democrazia deliberativa: includere gli interessi dei soggetti futuri nel *demos* del presente – 5. Rappresentanza

---

\* Professore ordinario di Filosofia del diritto, Università della Campania «Luigi Vanvitelli». Mail: [ferdinandoquisepe.menga@unicampania.it](mailto:ferdinandoquisepe.menga@unicampania.it). Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo.



responsiva e riconoscimento asimmetrico: lineamenti di una fenomenologia degli ordinamenti giuridici in chiave intergenerazionale – 5.1. Per una rappresentanza responsiva – 5.2. Riconoscimento asimmetrico – 6. Considerazioni conclusive: identità costituzionali e riconoscimento asimmetrico dell’alterità futura.

## 1. Introduzione

**L**a recente modifica dell’art. 9 della Costituzione della Repubblica italiana, che ora, assieme alla tutela dell’ambiente, degli ecosistemi e della biodiversità, riconosce esplicitamente anche una tutela dell’«interesse delle future generazioni», costituisce un rinnovato motivo per interrogarci sulla spinosa questione della giustizia intergenerazionale quale vera e propria sfida all’etica, alla politica e al diritto. Assieme al sicuro favore con cui va salutata una tale grande acquisizione politico-istituzionale, altrettanto deciso deve essere, in effetti, lo sforzo teorico a non lasciare scoperte le difficoltà fondamentali che continuano ad attanagliare il tema, nonostante la sempre maggiore incidenza che quest’ultimo si è saputo conquistare – a ragione – nello spazio dei dibattiti pubblici e soprattutto nelle azioni di protesta condotte oggi da numerose e numerosi giovani di tutto il mondo, preoccupate/i per le sorti del pianeta e di coloro che lo abiteranno nei tempi a venire<sup>1</sup>.

Per restituire l’elevata problematicità della questione, in quanto segue, dopo aver dedicato un tratto iniziale a un rapido passaggio in rassegna delle principali tappe dello sviluppo storico-istituzionale internazionale, entro il cui solco la modifica dell’art. 9 della Costituzione italiana si colloca, mi concentrerò sull’indagine delle maggiori sfide concettuali che un genuino accoglimento della responsabilità intergenerazionale comporta nell’alveo del pensiero etico, politico e giuridico, per poi soffermarmi su un interrogativo decisivo: come dare voce alle generazioni future, cioè a soggetti che ancora non esistono e neppure esisteranno in un avvenire prossimo? E quali riconfigurazioni dello spazio istituzionale comporta la presa in carico di una tale domanda di giustizia che eccede l’ambito del presente e dei presenti e si estende al futuro? Per affrontare tali interrogativi, lo specifico della mia analisi sarà quello d’investigare in chiave fenomenologico-giuridica i concetti di “rappresentanza” e “riconoscimento”, sì da proporre un modello in grado di accogliere la paradossale esigenza di confrontarsi con istanze e richieste precipuamente collocate in un alveo d’interazione che non contempla più quali destinatari dell’azione politica solamente chi c’è, ma anche chi (ancora) non esiste.

## 2. Breve *excursus* sullo sviluppo storico-istituzionale del tema intergenerazionale

Per offrire un generale orientamento sul tema della giustizia intergenerazionale, è bene anzitutto passare in rassegna lo sviluppo storico relativo all’ambito politico-istituzionale.

Il primo e rilevante riferimento di stampo internazionale a un qualcosa come una responsabilità diffusa nei confronti delle generazioni future è individuabile a conclusione della Seconda guerra mondiale, a causa dello sconvolgimento dovuto alle devastazioni da essa provocate per mezzo del potenziale tecnologico-bellico di cui in essa è stato fatto largamente uso. In effetti, in tale contesto di estese distruzioni e violenza risulta piuttosto chiaro quanto il futuro del genere umano diventi per la prima volta

<sup>1</sup> Cfr. su questo punto F.G. MENGA, *L’emergenza del futuro. I destini del pianeta e le responsabilità del presente*, Roma, 2021, 5 ss.



esplicito oggetto di dedicata preoccupazione. A motivo di questo si legge proprio nel Preambolo dello *Statuto delle Nazioni Unite*, firmato a San Francisco il 26 giugno del 1945, l'impegno «a salvare le future generazioni dal flagello della guerra»<sup>2</sup>.

Come ben sappiamo, di lì a qualche mese, sarà poi lo sgancio degli ordigni atomici a Hiroshima e Nagasaki a mettere di fronte agli occhi del mondo intero, in modo ancora più inesorabile, la preoccupazione per un futuro ormai minacciato dallo strapotere della tecnica<sup>3</sup>.

A partire dalla seconda metà del XX secolo, una tale diffusa apprensione rivolta ai destini futuri dell'umanità si sposterà sempre più dalla questione riguardante la possibile devastazione di matrice bellica a quella di stampo più spiccatamente ambientale. Così, per la prima volta, sulla scia di quanto esprime il § 6 del Preambolo della *Dichiarazione di Stoccolma* del 1972 della United Nation Conference on the Human Environment, si comincerà a riconoscere segnatamente la necessità di rispondere all'appello di una vera e propria responsabilità di carattere intergenerazionale tesa tanto al miglioramento dell'ambiente quanto a uno sviluppo socio-economico sostenibile<sup>4</sup>.

Con la *Dichiarazione di Parigi* del 12 novembre 1997, da parte dell'UNESCO, la responsabilità nei confronti delle generazioni future acquisirà poi non soltanto un tono espressamente solenne, ma, per la prima volta, circoscriverà anche una chiara e completa perimetrazione di uno spettro di obblighi di carattere etico e politico-giuridico, assieme al richiamo dell'intero cammino storico-politico che a essa ha condotto<sup>5</sup>. In tal senso, una lettura trasversale del corposo preambolo di tale *Dichiarazione* non offre solo uno spaccato assai incisivo circa il modo in cui la problematica intergenerazionale, a partire dalla seconda metà del XX secolo, si guadagna un'attenzione sempre maggiore nei diversi consessi predisposti dalle organizzazioni internazionali, ma richiama altresì l'esigenza sempre più concreta di una risposta istituzionale adeguatamente equipaggiata a ogni livello dei discorsi e degli interventi che costituiscono l'ossatura degli apparati e degli interventi pubblici: dalla sfera etico-morale, a quella politico-giuridica, fino a toccare quella economico-produttiva.

Esigenza, questa, che trova, da ultimo ma non ultimo, la sua ulteriore esplicitazione e, se vogliamo, intensificazione nell'Accordo sul clima di Parigi del 2015, nel cui Preambolo, viene peraltro richiamata nuovamente la necessità di un'attenzione particolare all'«equità intergenerazionale»<sup>6</sup>.

<sup>2</sup> UNITED NATIONS AND INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, *Charter of the United Nations and Statute of the International Court of Justice*, San Francisco, 26<sup>th</sup> June 1945, Preamble (testo consultabile online all'indirizzo: <https://www.un.org/en/sections/un-charter/un-charter-full-text/>; ultima consultazione: 1/5/2022).

<sup>3</sup> Cfr. K. JASPERS, *Die Atombombe und die Zukunft des Menschen. Politisches Bewußtsein in unserer Zeit*, München, 1958; G. ANDERS, *Die Antiquiertheit des Menschen*, Bd. 1: *Über die Seele im Zeitalter der zweiten industriellen Revolution*, München, 1956.

<sup>4</sup> Nello specifico, si legge: «difendere e migliorare l'ambiente umano per le generazioni presenti e future è diventato un obiettivo imperativo per l'umanità – un obiettivo da perseguire insieme e in armonia con gli obiettivi stabiliti e fondamentali della pace e dello sviluppo economico e sociale mondiale» (UNITED NATIONS ENVIRONMENTAL PROGRAMME, *Declaration of the United Nation Conference on the Human Environment*, Stockholm, 5<sup>th</sup>-16<sup>th</sup> June 1972, Preamble; testo consultabile online all'indirizzo: <https://undocs.org/en/A/CONF.48/14/Rev.1>; ultima consultazione: 1/5/2022).

<sup>5</sup> Cfr. UNESCO, *Declaration on the Responsibilities of the Present Generations Towards Future Generations*, Paris, 12<sup>th</sup> November 1997, Preamble (testo consultabile online all'indirizzo: [http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL\\_ID=13178&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13178&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)); ultima consultazione: 1/5/2022).

<sup>6</sup> *Paris Agreement*, 12<sup>th</sup> of December 2015, *United Nations Climate Change*, Preamble (testo consultabile online all'indirizzo: [https://unfccc.int/sites/default/files/english\\_paris\\_agreement.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf); ultima consultazione:



Nel clima di tale generalizzata presa di coscienza dell'ormai indifferibile problema concernente le sorti delle generazioni future, si capisce bene quanto l'altro grande capitolo del discorso istituzionale che si apre, a partire dagli ultimi decenni del secolo scorso, riguardi anche l'importante processo d'esplicita e incrementale integrazione del riconoscimento di obblighi intergenerazionali in seno ai disegni costituzionali interni a molti Stati. Processo, questo, di elevato rilievo, dacché accogliere la tematica intergenerazionale all'interno degli assetti costituzionali delle comunità nazionali implica né più né meno che l'espressa ammissione che i principi che le veicolano giungono a far parte ormai dei valori fondanti l'identità stessa del corpo politico-sociale.

Molti potrebbero essere gli esempi da menzionare in tal senso<sup>7</sup> e nel cui solco il processo di riforma dell'art. 9 della Costituzione italiana si colloca come una delle più recenti acquisizioni. Per significatività e vicinanza geografica e culturale mi preme qui soffermarmi soltanto su due occorrenze. Innanzitutto, c'è il caso del *Grundgesetz* della Repubblica federale tedesca che, sulla base delle integrazioni effettuate nel 1994 e 2002, accoglie ora, all'art. 20a, la seguente disposizione:

«Lo Stato, anche in considerazione della responsabilità nei confronti delle generazioni future, tutela, nell'ambito dell'ordinamento costituzionale, le basi fondamentali naturali della vita e gli animali, mediante l'esercizio del potere legislativo e dei poteri esecutivo e giudiziario, in conformità alla legge e al diritto<sup>8</sup>».

Questo riferimento a un riconoscimento di un obbligo costituzionalmente sancito nei confronti delle generazioni future – che penetra nel cuore dell'impianto istituzionale dello Stato tedesco, sì da arrichirne, ma anche trasfigurarne l'unità identitaria collettiva che esso configura<sup>9</sup> –, ci conduce dritti all'altro grande esempio, che mi preme qui riportare, cioè quello della *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in cui, riprendendo sostanzialmente il medesimo dettato contenuto nel *draft* della Costituzione dell'Unione del 2004, tuttavia non ratificato, rispetto alla centralità delle generazioni future, proclama espressamente quanto segue: «Il godimento di questi diritti fa sorgere responsabilità e doveri nei confronti degli altri come pure della comunità umana e delle generazioni future»<sup>10</sup>.

3/5/2022). Il documento è anche consultabile: in *Official Journal of the European Union*, 19/10/2016, L 282/4 (all'indirizzo: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22016A1019\(01\)&from=IT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22016A1019(01)&from=IT); ultima consultazione: 3/5/2022).

<sup>7</sup> Su questo tema si rivela utile la consultazione delle appendici al volume di E. BROWN-WEISS, *In Fairness to Future Generations: International Law, Common Patrimony, and Intergenerational Equity*, Tokyo-Dobbsferry NY, 1989 (appendici B e C), in cui sono riportate le varie occorrenze nei testi costituzionali in cui appare la questione intergenerazionale. Per approfondimenti sul tema cfr. anche A. D'ALOIA, *Generazioni future (dir. cost.)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Annali, vol. IX, Milano, 2016, 331-390.

<sup>8</sup> *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, § 20a (testo consultabile online all'indirizzo: <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html>; ultima consultazione: 3/5/2022).

<sup>9</sup> Commenterò più dettagliatamente l'importanza di questo punto in chiusura della presente indagine.

<sup>10</sup> *Charter of Fundamental Rights of the European Union*, in *Official Journal of the European Union*, C 326/391, 2012/C 326/02, Preamble (testo consultabile online all'indirizzo: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=IT>; ultima consultazione: 20/4/2022). Per consultare il corrispondente testo del *draft* della Costituzione europea non ratificata, si veda il *Treaty Establishing a Constitution for Europe. Protocols and Annexes, Final Act*, in *Official Journal of the European Union*, C 310/1, Document C2004/310/01, Part II: *Charter of Fundamental Rights of the Union*, Preamble (testo consultabile online all'indirizzo: <https://bit.ly/3P7Nlii>; ultima consultazione: 20/4/2022).



Per registrare la grande rilevanza che il tema intergenerazionale assume in seno a questo documento basti soltanto riferirsi al contesto in cui esso fa comparizione: ovvero il Preambolo stesso, in cui sono esposti i principi di fondo, che compongono la tessitura identitaria dell'Unione europea e i principi ispiratori che trovano poi precipitato nei vari titoli dei diritti fondamentali ivi esplicitati.

Certamente, si tratta qui di due soli esempi estrapolati dalle molteplici esperienze costituzionali internazionali, ma tanto ci basti per saggiare, in tutta la sua consistenza, il modo in cui la questione degli obblighi verso le generazioni future abbia man mano acquisito – e stia sempre più acquistando – rilievo estremo sulla scena socio-politica contemporanea, fino a giungere a depositarsi anche nel tessuto della nostra Costituzione.

### 3. La sfida etica, politica e giuridica della giustizia nei confronti delle generazioni future

Tale diffuso riconoscimento di una necessaria estensione della tutela nei confronti delle generazioni future, per quanto per un verso vada accolto senz'altro con favore, per l'altro non deve tuttavia distoglierci dalla consapevolezza del dato di fatto contestuale e generalizzato di un'impreparazione politico-culturale di carattere strutturale al riguardo. Si tratta, nello specifico, di una vera e propria incapacità, tanto di matrice morale quanto di stampo politico-giuridico, che va fatta risalire alla semantica "presentistica" stessa che sottende a tutti i maggiori impianti discorsivi e istituzionali della nostra tradizione.

Partiamo dalle impostazioni etiche di fondo, le quali si riverberano poi tanto nei dispositivi politici quanto in quelli giuridici. Da quando è stata riconosciuta in tutta la sua portata e difficoltà teorica, la questione intergenerazionale, in effetti, ha trovato il suo luogo di accoglienza e di elaborazione all'interno di impostazioni dominanti il cui baricentro è da rinvenirsi proprio in una filosofia della presenza. Per quanto siano multiprospettiche e plurali, tutte queste impostazioni sono riconducibili a tre maggiori prospettive: la teoria contrattualista, utilitarista e metafisico-giusnaturalista.

La teoria contrattualista, come è noto, prevede, fra le sue premesse di fondo, l'esistenza di soggetti orientati al perseguimento dell'interesse personale, in un rapporto di reciprocità e compresenza, e tali dunque da essere in grado di stipulare un accordo<sup>11</sup>. Le generazioni future, tuttavia, si contraddistinguono proprio per il fatto di non esistere ancora e non poter cooperare<sup>12</sup>. Pertanto, la sfida teorica che si pone alla prospettiva contrattualista è che tali generazioni, a differenza di quanto accade in una situazione contrattuale vera e propria, sono per principio assenti e quindi impossibilitate a negoziare,

<sup>11</sup> Mi limito qui a riportare le riflessioni di carattere maggiormente paradigmatico all'interno dell'assai nutrito dibattito in tale ambito: cfr. J. RAWLS, *A Theory of Justice*, Cambridge MA-London, 1971, §§ 24, 44; D. GAUTHIER, *Morals by Agreement*, Oxford, 1986. Per approfondimenti al riguardo cfr. F.G. MENGA, *Etica intergenerazionale*, Brescia, 2021, 62-87.

<sup>12</sup> Cfr. S. GARDINER, *A Contract on Future Generations?*, in A. GOSSERIES, L.H. MEYER (eds.), *Intergenerational Justice*, Oxford-New York, 2009, 81 ss.; ID., *A Perfect Moral Storm. The Ethical Tragedy of Climate Change*, Oxford, 2011, 123, 170-4; R.P. HISKES, *The Human Right to a Green Future. Environmental Rights and Intergenerational Justice*, New York, 2009, 50 ss. Si veda anche B. BARRY, *Circumstances of Justice and Future Generations*, in R.I. SIKORA, B. BARRY (eds.), *Obligations to Future Generations*, Philadelphia, 1978, 204-248.



ad accordarsi e a rivendicare diritti<sup>13</sup>. A questo primo ostacolo teorico, che può essere definito ostacolo della non-esistenza dei soggetti futuri, se ne aggiunge un secondo: l'ostacolo dell'asimmetria. In effetti, l'altro rilievo problematico che inerisce all'impostazione contrattualista della questione intergenerazionale è quello dell'evidente disparità fra il potere che la generazione attuale ha d'incidere sul destino delle generazioni future e l'inesistente, se non pressoché insignificante, capacità d'influenza di quest'ultime sulla prima. In che modo, in effetti, soggetti futuri, propriamente assenti, potrebbero mai avere la forza d'imporre alcunché ai contemporanei presenti? Questa impossibilità di mettere in reciprocità e simmetria i soggetti costituisce, dunque, un ulteriore ostacolo all'impostazione contrattualista<sup>14</sup>.

Ma anche la teoria utilitarista deve rispondere a una sfida teorica alquanto improba nel momento in cui si trova ad affrontare la problematica di una responsabilità intergenerazionale, e ciò proprio in ragione dei caratteri d'universalità e d'irrelevanza temporale su cui essa fonda l'utilità o la felicità da massimizzare<sup>15</sup>. In effetti, mentre tali caratteri sembrano tenere nel caso del calcolo di felicità totale o media in un contesto limitato al presente o al vicino futuro, non altrettanto accade quando si tratta di tenere conto di generazioni appartenenti a un lontano futuro<sup>16</sup>. In tal modo, l'ostacolo principale che incontra la teoria utilitarista in sede di etica intergenerazionale, a prescindere dai molti altri punti critici e risvolti problematici, è quello della difficoltà di stimare adeguatamente a partire dalla conoscenza presente sia *ciò che* e sia anche *la misura di ciò che* può essere valutato come utilità o danno in un futuro remoto. Questa sfida può essere definita come problema dell'indeterminatezza o ignoranza rispetto al futuro.

Per altro verso, anche l'impostazione giusnaturalista si trova avviluppata in difficoltà strutturali di enorme rilevanza nel momento in cui vuole affrontare la sfida di un'etica del futuro. Infatti, una medesima pretesa universalista e di carattere meta-temporale è quella che soggiace a quelle teorie che cercano di fondare e giustificare una responsabilità intergenerazionale sulla base di presupposti di tipo sostanzialista o metafisico. In generale, queste teorie, di cui Emmanuel Agius<sup>17</sup> e, in certa misura, Hans Jonas<sup>18</sup> offrono probabilmente le formulazioni più limpide, sostengono di derivare la responsabilità di esseri attuali nei confronti di esseri futuri a partire da una comunanza d'essenza o di genere. Il problema fondamentale collegato a queste impostazioni emerge, però, non appena si sottolinea il fatto

<sup>13</sup> Cfr. G. PONTARA, *Etica e generazioni future. Una introduzione critica ai problemi filosofici*, Roma-Bari, 1995, cap. 3; W. BECKERMAN, *The Impossibility of a Theory of Intergenerational Justice*, in J. TREMMEL (ed.), *Handbook of Intergenerational Justice*, Cheltenham, 2006, 53-71.

<sup>14</sup> Cfr. M. KOBAYASHI, *Atomistic Self and Future Generations: A Critical Review from an Eastern Perspective*, in T.-CH. KIM, R. HARRISON (eds.), *Self and Future Generations. An Intercultural Conversation*, Cambridge, 1999, 13 ss.; S. GARDINER, *A Contract on Future Generations?*, cit., 81 ss.

<sup>15</sup> Cfr. H. SIDGWICK, *The Methods of Ethics* (1874), London-New York, 1907, 414.

<sup>16</sup> Cfr. J. PASSMORE, *Man's Responsibility for Nature*, London, 1980; A. DE-SHALIT, *Why Posterity Matters. Environmental Policies and Future Generations*, London-New York, 1995, cap. 3.

<sup>17</sup> Cfr. E. AGIUS, *Obligations of Justice Towards Future Generations: A Revolution in Social and Legal Thought*, in E. AGIUS et al. (eds.), *Future Generations and International Law*, London, 2006, 3-12.

<sup>18</sup> Cfr. H. JONAS, *Das Prinzip Verantwortung. Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation*, Frankfurt a.M., 1979, cap. 4, §§ 4-7; ID., *Philosophische Untersuchungen und metaphysische Vermutungen*, Frankfurt a.M., 2011, 128-146. Cfr. anche H.P. VISSER 'T HOOFT, *Justice to Future Generations and the Environment*, Dordrecht, 1999, 122, 133 ss., 149 ss.



che esse presuppongono la validità di una connessione motivazionale fra piano ontologico e piano etico che, a ben guardare, non risulta per nulla evidente. Perché mai, in effetti, da una condivisione d'essenza con altri soggetti appartenenti alla medesima specie ne dovrebbe discendere necessariamente un obbligo morale nei loro confronti? La sottolineatura della mancanza di una congiunzione evidente di carattere derivativo fra essere e dover-essere, talché dall'ambito della "natura" possano essere desunti principi morali, è stata notoriamente sviluppata già da David Hume nei termini di quanto George E. Moore ha definito «fallacia naturalistica»<sup>19</sup>. Hume rileva, in effetti, che ogniqualvolta si procede da proposizioni sull'essere delle cose a quelle relative a un dover-essere, che ne deriverebbe, quanto si registra è «un cambiamento impercettibile»<sup>20</sup>, tale per cui non si mostra alcuna «spiega[zione]»<sup>21</sup> effettiva e cogente di tale «relazione»<sup>22</sup>, ma piuttosto una surrettizia e, quindi, retroattiva connessione delle seconde rispetto alle prime<sup>23</sup>.

Ma la critica nei confronti di tali impostazioni metafisico-sostanzialistiche non si limita soltanto alla loro carenza argomentativa in termini di fondazione motivazionale. Altro punto spinoso è che le teorie sostanzialistiche spingono necessariamente a una ferma preferenza dei presenti rispetto ai futuri, aggirando la questione della giustizia distributiva di carattere intergenerazionale<sup>24</sup>. In base a siffatte teorie non si riesce a evincere il perché non si dovrebbe adottare, difatti, una soluzione tale per cui agli umani temporalmente lontani non si possano o non si debbano preferire quelli – o almeno quelli più indigenti – appartenenti al presente. Peraltro, una soluzione del genere, che assicura precedenza ai contemporanei – o meglio, ai presenti rispetto ai futuri –, sarebbe tanto più adeguata a un'impostazione metafisica, quanto più può dichiarare di seguirne l'argomentazione caratteristica secondo cui i titolari d'umanità contemporanei esprimono una realizzazione in atto dell'essenza umana, rispetto invece a una mera realizzazione in potenza attribuibile a esseri futuri.

In estrema sintesi, quindi, tutte le difficoltà relative al modo in cui le teorie etiche tradizionali hanno affrontato e affrontano il problema degli obblighi verso le generazioni future risultano essere, nel loro complesso, tali da rispecchiare i limiti di un'impostazione fondamentalmente centrata sul primato di una temporalità della presenza<sup>25</sup>: primato di ciò che è empiricamente esistente solo al presente e di soggetti che sono sincronicamente presenti gli uni agli altri; primato di una causalità che conosce solo una rilevanza etica del presente verso il futuro, ma non il contrario; primato di una possibilità di determinare uno stato etico solo a partire da informazioni presenti. Per dirla con un'efficace formulazione di Stephen Gardiner, si può quindi ben definire questa impostazione nei termini di una vera e propria «tirannia dei contemporanei»<sup>26</sup>.

<sup>19</sup> G.E. MOORE, *Principia Ethica* (1903), Cambridge, 1922, § 10.

<sup>20</sup> D. HUME, *Treatise on Human Nature*, in *The Philosophical Works of David Hume*, vol. 2, London, 1826, book III, part I, section I, 236.

<sup>21</sup> *Ivi.*

<sup>22</sup> *Ivi.*

<sup>23</sup> *Ivi.*

<sup>24</sup> Cfr. W. JENKINS, *The Future of Ethics. Sustainability, Social Justice, and Religious Creativity*, Washington DC, 2013, 286 s.

<sup>25</sup> Cfr. M. KOBAYASHI, *Atomistic Self and Future Generations*, cit., 13 ss.; R. MUERS, *Living for the Future. Theological Ethics for Coming Generations*, London, 2008, cap. 1.

<sup>26</sup> S. GARDINER, *A Perfect Moral Storm*, cit., 36.



Questa problematicità ingenerata dal primato di una semantica tutta incentrata sulla presenza non può che acutizzarsi, non appena dal campo di un discorso etico sulle generazioni future si passa a quello di stampo prettamente politico e giuridico.

In effetti, una delle maggiori critiche che diversi studiosi hanno mosso al meccanismo democratico è proprio quella di non riuscire a fornire adeguata risposta all'emergenza ambientale e intergenerazionale a causa del "presentismo" che la avviluppa<sup>27</sup> e che si radica tanto nelle progettualità politiche di corto respiro legate ai brevi cicli elettorali, quanto nella natura stessa del dispositivo della sovranità popolare e auto-determinazione collettiva, cioè quello di un esercizio del potere dei «cittadini presenti» che non può che essere fundamentalmente orientato «a beneficio dei presenti»<sup>28</sup> (o al massimo dei futuri più prossimi).

Proiettandoci all'interno del contesto giuridico e del relativo discorso calibrato attorno al rapporto che i consociati intrattengono fra di loro in termini di diritti e correlativi obblighi, l'eventuale trasgressione del presentismo a favore di vincoli intergenerazionali, come si può ben intuire, palesa una medesima se non addirittura maggiore problematicità<sup>29</sup>. Si verifica qui esattamente quella che Gustavo Zagrebelsky definisce la «rottura della contemporaneità»<sup>30</sup>, «la base su cui finora si è presentata la vigenza delle norme [...] del diritto»<sup>31</sup>. Da ciò se ne trae allora una sola conseguenza nell'ambito di un discorso giuridico di profilo intergenerazionale: l'esigenza di tematizzare la questione dei «"Diritti delle generazioni future"», più che rivendicare una maggiore attenzione, risulta addirittura essere – come prosegue ancora l'autore – «una di quelle espressioni improprie che usiamo per nascondere la verità»<sup>32</sup>. Si tratta di una verità tanto semplice dal punto di vista giuridico, quanto irricevibile e (a tratti) ripugnante sotto il profilo di una morale comune: «le generazioni future, proprio in quanto tali, non hanno alcun diritto soggettivo da vantare nei confronti delle generazioni precedenti. Tutto il male che può essere loro inferto, persino la privazione delle condizioni minime vitali, non è affatto violazione di un qualche loro "diritto" in senso giuridico»<sup>33</sup>.

Per Zagrebelsky ne risulta dunque che l'unica possibilità di affrontare adeguatamente «il tema dei diritti delle generazioni future»<sup>34</sup> è quella di dirottarlo verso la «categoria del dovere»<sup>35</sup>. Una tale

<sup>27</sup> Cfr. *ivi*, 143 ss. e *Id.*, *In Defense of Climate Ethics*, in *Id.*, D.A. WEISBACH, *Debating Climate Ethics*, Oxford, 2016, 25 s.; D. THOMPSON, *Representing Future Generations: Political Presentism and Democratic Trusteeship*, in *Critical Review of International Social and Political Philosophy* 13, 1, 2010, 17-37; D. JAMIESON, *Reason in a Dark Time. Why the Struggle against Climate Change Failed – and What It Means for our Future*, Oxford, 2014, 96 ss.; J. BOSTON, *Governing for the Future. Designing Democratic Institutions for a Better Tomorrow*, Bingley, 2016, capp. 1-4.

<sup>28</sup> D. THOMPSON, *Representing Future Generations*, cit., 17.

<sup>29</sup> Difficoltà, questa, messa in rilievo da diversi studiosi in seno al discorso giuridico. In particolar modo cfr. R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008, cap. 3; A. GOSSERIES, *Lo scetticismo sui diritti delle generazioni future è giustificato?*, in R. BIFULCO, A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008, 29-39; G. ZAGREBELSKY, *Senza adulti*, Torino, 2016, cap. 15.

<sup>30</sup> G. ZAGREBELSKY, *Senza adulti*, cit., 86.

<sup>31</sup> *Ivi*, 85.

<sup>32</sup> *Ivi*, 86.

<sup>33</sup> *Ivi*.

<sup>34</sup> *Ivi*, 92.

<sup>35</sup> *Ivi*, 87.



dimensione, per quanto possa essere affrontata in modo più o meno esplicito dal punto di vista giuridico<sup>36</sup>, non può però sottrarsi per principio all'esigenza di un'interrogazione preliminare e radicale di carattere «essenzialmente morale»<sup>37</sup>. Si viene, in tal modo, riproiettati nell'ambito di un'interrogazione etica di fondo<sup>38</sup> e nella correlata difficoltà trasmessa dal primato di una temporalità presente e dei presenti che non riesce a fornire piena legittimazione di una responsabilità genuinamente votata agli abitanti del pianeta in un futuro lontano.

Senonché, il punto che vorrei qui evidenziare è che, proprio in chiave intergenerazionale, il dispositivo democratico, se meglio osservato a partire da altra prospettiva, può ben lasciar affiorare un supplemento di senso, che integra lo svolgimento esclusivamente etico della questione. In effetti, se, da un lato, pare essere il principio di giustizia il migliore strumento per venire in soccorso ai futuri nel contesto di una prassi democratica preminentemente ripiegata sul primato del presente, salvo poi scoprire che questo stesso principio non trova, però, adeguato riscontro in teorie morali davvero all'altezza di svilupparlo in direzione intergenerazionale,<sup>39</sup> dall'altro lato, è il riorientamento tutto politico a una maggiore inclusività democratica a esibire una feconda strategia per rispondere adeguatamente all'ingiunzione dei futuri, proprio quando suddetta carenza etica si lascia maggiormente avvertire<sup>40</sup>.

#### 4. La risposta della democrazia deliberativa: includere gli interessi dei soggetti futuri nel *demos* del presente

Per comprendere appieno la decisività del supplemento di significatività politica ora evocata è necessario mettere a tema l'impostazione deliberativa della democrazia e l'*all-affected interests principle* – il principio degli interessi toccati di tutte le parti – attorno a cui essa ruota. Principio degli interessi toccati che, peraltro, ci rinvia immediatamente alla semantica scelta in seno alla modifica dell'art. 9 della Costituzione, nel momento in cui questa si riferisce giustappunto all'«interesse delle future generazioni».

Stando alla tradizionale formula elaborata da Robert Dahl, uno dei grandi teorici contemporanei della democrazia, l'*all-affected interests principle* può essere così definito: «tutti coloro i quali sono toccati dalle decisioni di un governo, dovrebbero avere diritto di partecipare a tale governo»<sup>41</sup>.

In conformità a tale principio, dunque, la ragione che legittima l'inclusione nel *demos* e nelle attività decisionali a esso inerenti non è data dalla concreta capacità di prendere parte in esso, bensì

<sup>36</sup> Cfr. E. BROWN-WEISS, *In Fairness to Future Generations*, cit; L. WESTRA, *Environmental Justice and the Rights of Unborn and Future Generations. Law, Environmental Harm and the Right to Health*, London, 2006; A. PISANÒ, *Diritti deumanizzati. Animali, ambiente, generazioni future, specie umana*, Milano, 2012, 162 ss.; U. POMARICI, *Dignità a venire. La filosofia del diritto alla prova del futuro*, Napoli, 2019, 105 ss.

<sup>37</sup> G. ZAGREBELSKY, *Senza adulti*, cit., 92. Per una riflessione ricostruttiva generale sull'utilizzo della categoria di "dovere" in ambito di diritto intergenerazionale cfr. R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future*, cit., 113 s., 165 ss.

<sup>38</sup> Cfr. S. GARDINER, *In Defense of Climate Ethics*, cit., 37.

<sup>39</sup> Cfr. F.G. MENGA, *Lo scandalo del futuro. Per una giustizia intergenerazionale*, Roma, 2016, capp. 3-5.

<sup>40</sup> Questa considerazione viene approfondita da D. ZWARTHOED, *Political Representation of Future Generations*, in M. DÜWELL, G. BOS, N. VAN STEENBERGEN (eds.), *Towards the Ethics of a Green Future. The Theory and Practice of Human Rights for Future People*, London-New York, 2018, 83 ss.

<sup>41</sup> R. DAHL, *After the Revolution? Authority in a Good Society*, New Haven CT, 1970, 64.



dall'argomentabile dimostrazione di essere «possibile» soggetto destinatario degli effetti delle sue deliberazioni<sup>42</sup>.

È perciò intuibile quanto la logica che attraversa questa formula abbia enorme impatto in campo intergenerazionale. Essa indica, infatti, che legittimi titolari di una posizione nello spazio del Noi collettivo non sono soltanto coloro i quali possono effettivamente decidere, cioè i presenti, ma tutti i soggetti potenzialmente investiti dalle conseguenze delle deliberazioni in esso operate. Pertanto, i soggetti futuri, per quanto certamente non nella posizione di esercitare concretamente il loro titolo a partecipare, nondimeno, in quanto individui toccati negli interessi, avranno piena legittimità ad articolare le loro istanze in modo assolutamente simmetrico rispetto ai presenti attraverso appositi strumenti atti a rappresentarle<sup>43</sup>.

Ne consegue, dunque, che la *ratio* deliberativa inerente all'*all-affected principle*, una volta estesa in ambito intergenerazionale, tende a rivelare alcuni vantaggi teorici importanti. Il primo vantaggio è costituito dal fatto che il fondamento di legittimità inclusiva consente anche ai potenziali interessi di soggetti futuri, nella misura in cui presi in considerazione, di trovare accoglimento all'interno di decisioni adottate dai presenti nei loro confronti<sup>44</sup>. Ulteriore vantaggio è rappresentato dalla possibilità di consentire, proprio attraverso la procedura di pubblico discernimento argomentato, la scelta migliore e certamente quella più democratica possibile, nel caso della determinazione di decisioni che riguardano il futuro in contesti notoriamente attraversati da un alto grado di complessità e conflittualità epistemica<sup>45</sup>.

Pertanto, quanto meno sulla base di questi due aspetti, il modello deliberativo detiene un'elevata potenzialità in termini d'apertura e inclusività sostanziali verso soggettività e interpellanze future.

Al contempo, non se ne debbono però sottacere anche i tratti piuttosto problematici – tratti che, calati nell'alveo delle relazioni intergenerazionali, impongono una presa in considerazione di modelli alternativi. Si tratta qui di prospettive alternative che, come anticipato nell'introduzione, svolgerò nel prossimo paragrafo alla luce di una determinata rilettura del modello di democrazia rappresentativa e del riconoscimento politico.

Per apprezzare appieno gli elementi di criticità della proposta deliberativa è importante, a mio avviso, prendere sul serio uno dei suoi cardini irrinunciabili, ovvero il fatto che essa, proprio al fine di dare vero riscontro alla possibilità di partecipazione effettiva di tutti i soggetti potenzialmente coinvolti in una decisione, deve considerarli non nei termini di componenti di una generale totalità, ma nella loro prospettiva particolare e situata – dalla quale soltanto può derivare l'insorgenza dell'interesse individuale e contestualmente la libera *chance* di difenderlo ragionevolmente nell'arena della pubblica deliberazione<sup>46</sup>. Sennonché è esattamente questo doppio tratto d'individuazione e partecipazione,

<sup>42</sup> Cfr. R. GOODIN, *Enfranchising All Affected Interests, and Its Alternatives*, in *Philosophy & Public Affairs* 35, 1, 2007, 41 ss. (citazione: 55).

<sup>43</sup> Per un approfondimento dei molti possibili meccanismi di rappresentanza istituzionale degli interessi intergenerazionali si veda almeno: I. GONZÁLEZ-RICOY, A. GOSSERIES, *Designing Institutions for Future Generations. An Introduction*, in IDD. (eds.), *Institutions for Future Generations*, Oxford, 2016, 3-23.

<sup>44</sup> Cfr. R. GOODIN, *Reflective Democracy*, Oxford, 2003.

<sup>45</sup> Cfr. M. HISSCHEMÖLLER, R. HOPPE, *Coping with Intractable Controversies: The Case for Problem Structuring in Policy Design and Analysis*, in *Knowledge and Policy* 8, 1995, 42 ss.

<sup>46</sup> Cfr. R. ECKERSLEY, *The Green State: Rethinking Democracy and Sovereignty*, Cambridge MA, 2004, 104.



essenziale a ogni teoria deliberativa, a costituire un elemento problematico in seno alla teoria della responsabilità intergenerazionale – problema dal quale, a mio avviso, ci si affranca soltanto se si inserisce nella scena deliberativa l'intervento del dispositivo della rappresentanza, con tutto il carico di asimmetrie e paternalismo politico che questo comporta.

Per delucidare questo punto, mi preme svolgere quattro brevi considerazioni.

Anzitutto, l'assunzione del principio d'individuazione e d'inclusività partecipativa risulta problematica poiché la prospettiva deliberativa, non potendosi svincolare dalla posizione del soggetto potenzialmente interessato e intervenente nel discernimento deliberativo, si trova in sede intergenerazionale davanti ai medesimi ostacoli delle teorie contrattualistiche: l'ostacolo della non-esistenza – il soggetto potenzialmente interessato futuro non esiste – e l'ostacolo dell'asimmetria – il soggetto potenzialmente interessato futuro non può parlar per sé. In ciascuno dei casi, unicamente il ricorso al dispositivo di una rappresentanza anticipante i potenziali soggetti e interessi si mostra in grado di risolvere il problema. Una volta che però la procedura deliberativa cede al meccanismo rappresentativo, seguono a ruota alcuni elementi assai problematici per la teoria: per prima cosa, la rappresentanza implica la definizione di principi sostantivi o materiali pre-deliberativi assolutamente stridenti con l'impianto della deliberazione, che prevede invece un'apertura di principio alla dibattibilità stessa dei presupposti preliminari al fondo di ogni deliberazione<sup>47</sup>. Per seconda cosa, la rappresentanza, con il suo meccanismo di determinazione anticipata, produce inevitabilmente inclusioni ed esclusioni in ordine alla delimitazione dei potenziali soggetti interessati, cosa che stride evidentemente con il principio di generalizzata inclusività della teoria deliberativa. In tal senso, nella misura in cui intende rispondere a esigenze intergenerazionali, la deliberazione è costretta ad ammettere una certa dose di «non-democratic[ità]»<sup>48</sup> al proprio interno.

Questo elemento di determinazione anticipata, che si insinua nell'impianto della deliberazione, è peraltro già conosciuto nel dibattito e definito nei termini di «boundary problem»<sup>49</sup>, poiché, per l'appunto, per determinare un'inclusione massima nella deliberazione a favore di coloro i quali sono coinvolti, bisogna previamente tracciare dei «confini» che stabiliscono *chi* può propriamente considerarsi toccato nei propri interessi. Decisione, questa, che, a sua volta, se vuole seguire essa stessa un processo inclusivo di determinazione democratico-deliberativa, innesca necessariamente un regresso all'infinito<sup>50</sup>.

Un regresso del genere si mostra particolarmente ingombrante in ambito intergenerazionale proprio nel momento in cui si giunge all'inevitabile conclusione che ogni determinazione massimamente inclusiva dei possibili soggetti toccati da un certo tema in questione, lungi dall'essere condizione preliminare al tema stesso su cui costoro sarebbero chiamati a deliberare, si rivela, invece, in ultima analisi, esito direttamente dipendente dalla scelta stessa dell'oggetto in questione e, dunque, risultato di una

<sup>47</sup> Cfr. J. FISHKIN, *When the People Speak. Deliberative Democracy and Public Consultation*, Oxford, 2009.

<sup>48</sup> C. HEYWARD, *Can the All-Affected Principle Include Future Persons? Green Deliberative Democracy and the Non-Identity Problem*, in *Environmental Politics* 17, 4, 2008, 625.

<sup>49</sup> Cfr. G. ARRHENIUS, *The Democratic Boundary Problem Reconsidered*, in *Ethics, Politics & Society. A Journal in Moral and Political Philosophy* 1, 2018, 90-122.

<sup>50</sup> Cfr. F.G. WHELAN, *Democratic Theory and the Boundary Problem*, in *Nomos*, vol. 25: *Liberal Democracy*, New York, 1983, 19.



decisione per nulla inclusiva, ma sottratta alla deliberazione medesima<sup>51</sup>. Ne consegue, dunque, che l'obiettivo di un'inclusività generalizzata può essere raggiunta solo attraverso un inarrestabile allargamento dello spettro tematico delle decisioni, a valle delle quali ci si attende una raccolta sempre maggiore dei possibili soggetti corrispondenti. Ma, come si può intuire, una tale strategia, oltre a essere inattuabile – poiché non esistono sequenze di scelte tematiche semplicemente incrementali –, finirebbe per paralizzare i meccanismi di decisione deliberativa in ambito intergenerazionale per eccessivo sovraccarico.

Ulteriore punto critico della teoria deliberativa è che questa, nella misura in cui resta collegata al principio d'individuazione dei soggetti esistenti possibilmente coinvolti, nulla può contro il poderoso ostacolo rappresentato dal *Non-Identity Problem* elaborato da Derek Parfit<sup>52</sup>, secondo cui un soggetto, in quanto determinato nella sua identità ed esistenza da decisioni passate, nulla può rimproverare a queste ultime, giacché decisioni alternative, per quanto migliori, avrebbero implicato la sua inesistenza. Questo tipo di argomento, come si può cogliere, non viene scalfito in alcun modo dalla prospettiva deliberativa, dal momento che ogni potenziale soggetto interessato che intervenisse nel criticare o richiedere ragionevolmente modifiche all'impianto di decisioni precedenti, cadrebbe nella contraddizione fondamentale di propugnare non condizioni migliori per sé, ma semplicemente la causazione delle condizioni della sua stessa non-esistenza. Questo conduce direttamente alla necessità di rinunciare, dunque, al principio stesso d'individuazione e d'inclusività partecipativa della teoria deliberativa, se si vuole legittimare adeguatamente una responsabilità di carattere intergenerazionale. Rinuncia a cui nessun serio sostenitore dell'impostazione deliberativa sarebbe pronto ad aderire.

Sulla base di questi rilievi critici insuperabili, la proposta che vorrei qui avanzare si dirige, invece, verso una impostazione che assume espressamente ciò che la teoria deliberativa soltanto concede: cioè la necessità di un meccanismo di rappresentanza del futuro e dei futuri all'interno delle compagini democratiche. Sono ben consapevole che ogni esercizio rappresentativo porta con sé motivi d'inevitabile asimmetria e paternalismo, soprattutto in ambito intergenerazionale<sup>53</sup>. Tuttavia, un correttivo a questi elementi è possibile e, come cercherò di mostrare nel tratto conclusivo di questa indagine, potrebbe passare proprio per l'esplicita accettazione del carattere contingente e sempre rivedibile di ogni operazione rappresentativa, come anche dall'esplicita messa in rilievo dell'elemento responsivo di essa; e questo all'interno di una istituzione democratica aperta al riconoscimento di nuove istanze e soggettività che concretizzano un futuro quale messa in discussione continua. In linea con tali precisazioni, se rappresentiamo il futuro e i futuri non è perché noi presenti, a bella posta, decidiamo per essi, ma perché, esposti alle loro esigenze, non possiamo fare altro che, responsabilmente e responsabilmente, sostituirci alle loro ingiunzioni che ci interpellano.

<sup>51</sup> Cfr. B. BOVENKERK, *Public Deliberation and the Inclusion of Future Generations*, in *Jurisprudence. An International Journal of Legal and Political Thought* 6, 3, 2015, 502.

<sup>52</sup> Cfr. D. PARFIT, *Reasons and Persons*, Oxford, 1984, 351-379.

<sup>53</sup> Cfr. A. KARNEIN, *Can We Represent Future Generations?*, in I. GONZÁLEZ-RICOY, A. GOSSERIES (eds.), *Designing Institutions for Future Generations*, cit., 87.

## 5. Rappresentanza responsiva e riconoscimento asimmetrico: lineamenti di una fenomenologia degli ordinamenti giuridici in chiave intergenerazionale

Per chiudere questa riflessione, che ruota attorno alla delineazione di uno spazio democratico che intende svincolarsi dal presentismo, una domanda di maggiore concretezza si fa pressoché inevitabile: come venire incontro e rispondere genuinamente alle istanze dei soggetti futuri, senza piegarli alla tirannia del presente? Utilizzando le parole del fenomenologo tedesco Bernhard Waldenfels, a cui mi riferirò ampiamente in questo ultimo tratto dell'indagine, potremmo raccogliere la domanda anche in questo modo:

«Come possiamo rispondere agli appelli di coloro i quali non sono ancora in vita e non sono ancora nella condizione di avanzare richieste? Gli appelli futuri non sono quasi come un messaggio nella bottiglia che vaga senza mittente e senza indirizzo di destinazione? Oppure, presi in senso stretto, tali appelli da parte dei futuri non sono in alcun modo appelli futuri, ma piuttosto appelli presenti?»<sup>54</sup>

I dubbi che circolano in questa e simili domande sollevano, in fin dei conti, la richiesta di una più precisa riflessione volta a chiarire meglio le modalità attraverso cui gli appelli delle alterità future si registrano nell'alveo del presente vivente delle istituzioni collettive.

Per affrontare questi interrogativi cercherò ora, impegnandomi lungo la rotta di un'impostazione fenomenologica, di disegnare due traiettorie di risposta che ruotano attorno a una determinata interpretazione di due nozioni guida del lessico politico-giuridico tradizionale: quella di rappresentanza e di riconoscimento.

### 5.1. Per una rappresentanza responsiva

Per cogliere la modalità attraverso cui si può concretamente riscontrare una relazione genuina con alterità future in seno alle compagini collettive presenti, è necessario mettere in campo, anzitutto, una determinata comprensione del dispositivo della rappresentanza. Ma in che modo – è possibile domandarsi – nell'alveo di una soggettività politica esposta alle interpellanze di alterità future, può mai essere l'idea di rappresentanza – idea per antonomasia legata a costrutti presentistici – a venirci in aiuto per pensare un'autentica relazione con le generazioni a venire?

L'ipotesi che vorrei qui approfondire è la seguente: una visione della soggettività politica basata sull'alterità e sull'esposizione al futuro, lungi dal contrapporsi al meccanismo della rappresentanza, ne lascia affiorare, piuttosto, proprio il fecondo e intrinseco tratto responsivo. Rappresentanza responsiva implica che ogni soggetto rappresentante – sia che lo si voglia interpretare in termini etici, politici o anche giuridici – è strutturalmente connotato da due dinamiche contrastanti, eppure intimamente connesse. Da un lato, un tale soggetto, in quanto autenticamente rappresentativo – ossia, in quanto unica istanza capace di dar forma a richieste che esso raccoglie nello spazio collettivo e che, altrimenti, resterebbero irrimediabilmente indeterminate – si rivela essere già sempre sostituzione radicale delle alterità stesse a cui dà voce. Dall'altro lato, quale soggetto responsivo in termini altrettanto originari – e, quindi,

<sup>54</sup> B. WALDENFELS, *Antworten auf Ansprüche Nachkommender*, in *Metodo. International Studies in Phenomenology and Philosophy* 5, 2, 2017 (Special Issue ed. by M. FRITSCH, F.G. MENGA: *Responsibility and Justice for Future Generations in Dialogue with Phenomenology*), 28.



costitutivamente esposto alle ingiunzioni dell'altro, che esso non può produrre a bella posta, giacché a queste reagisce –, vive nel segno di una costante passività rispetto alle alterità a cui si sostituisce. Se la interpretiamo alla luce di una tale concezione, una rappresentazione responsiva, secondo quanto ci indica esplicitamente la teoria fenomenologica di Waldenfels<sup>55</sup>, non implica né una impresa di pura creazione, né una dinamica secondo cui il rappresentante si ridurrebbe a mero riproduttore di rivendicazioni d'interesse già depositate nella volontà di soggetti previamente costituiti; soggetti tali, perciò, da dover essere soltanto rappresentati in termini di una riflessività speculare. La rappresentanza responsiva si mostra piuttosto essere correlazione, da un lato, di una rappresentazione irriducibilmente creatrice e, dall'altro, di una risposta inevitabilmente passiva<sup>56</sup>. Se intesa alla luce di una tale radicale correlazione, la rappresentanza implica, pertanto, per un verso, quale azione creatrice, una forma originaria di sostituzione. Si tratta di una sostituzione secondo cui è, in realtà, esclusivamente l'iniziativa del rappresentante, il suo stesso anticipare forme di possibile corrispondenza a presunte richieste già disponibili al soggetto rappresentato, a produrre – e giammai a ri-produrre – i temi per quest'ultimo. Essa non si limita, quindi, ad attualizzare, ma genera per la prima volta le aspirazioni stesse che il soggetto rappresentato ritiene presuntivamente avere già in serbo. In un certo senso, ci si deve porre nell'ottica per cui è unicamente l'azione di rappresentanza, sulla scorta del suo tratto creatore, a produrre la cornice d'identità dei soggetti rappresentati, visto che solo essa, e nessun'altra istanza, allestisce le condizioni preliminari per l'emergenza della sfera di comparizione, in cui questi ultimi possono muoversi, agire e realizzarsi.

Ma è precisamente qui che affiora anche l'altro tratto del meccanismo rappresentativo. Si tratta dell'intervento del suo elemento responsivo, che realizza una rilevante correzione in seno alla nozione di una creazione di stampo unilaterale e impositivo. La responsività nella rappresentanza, in effetti, concretizza proprio l'inevitabile esposizione all'alterità dell'atto rappresentativo, talché il movimento d'anticipazione della rappresentanza, che ne innesca il sempre possibile decadimento a puro paternalismo, si rivela costantemente mitigato dalla caratteristica opposta, cioè quella che si concretizza nel fatto che ogni soggetto responsivo, in quanto tale, risulta fin dall'inizio sottoposto alla passività per mezzo dell'ingiunzione medesima a cui risponde e che esso stesso non può mai generare. Come ci ricorda Waldenfels al riguardo: nella misura in cui rispondiamo, «noi creiamo ciò che rispondiamo, ma non ciò a cui rispondiamo»<sup>57</sup>. Ovvero: «Non sta a noi decidere se rispondere, ma certamente sta a noi decidere come rispondere»<sup>58</sup>.

Il meccanismo della rappresentanza lascia affiorare questo elemento responsivo, in modo particolare, nella connessione secondo cui ogni rappresentante, spinto fin dall'inizio a intercettare e dar forma alle altrimenti indefinite aspirazioni della collettività, non può che essere mosso simultaneamente dalla ricercata culminazione della sua azione in un riscontro di riconoscimento da parte dei soggetti rappresentati. È alla luce di tale tratto responsivo che ogni impresa rappresentativa degna di tal nome, seppur contraddistinta da una dinamica anticipante, si caratterizza intimamente anche come impulso a

<sup>55</sup> Cfr. soprattutto Id., *Antwortregister*, Frankfurt a.M., 1995.

<sup>56</sup> Per un approfondimento riguardo alla radicale correlazione di questi due tratti della rappresentanza si veda: F.G. MENGA, *Potere costituente e rappresentanza democratica. Per una fenomenologia dello spazio istituzionale*, Napoli, 2010.

<sup>57</sup> B. WALDENFELS, *Grundmotive einer Phänomenologie des Fremden*, Frankfurt a.M., 2006, 67.

<sup>58</sup> Id., *Sozialität und Alterität. Modi sozialer Erfahrung*, Berlin, 2015, 22.



realizzare rivendicazioni che si ipotizzano come realmente presupposte nel sentire dei soggetti rappresentati.

In ambito intergenerazionale, questi lineamenti della rappresentanza generano almeno una duplice traiettoria di riflessione particolarmente feconda.

In primo luogo, il tratto creativo della rappresentanza è in grado di mettere radicalmente in discussione la visione a cui attinge la critica di paternalismo rivolta all'indirizzo di ogni tentativo di rappresentazione dei futuri. Questa critica sostiene, in effetti, che nessun soggetto futuro, a rigore, può essere rappresentato, giacché, irrimediabilmente assente, è per principio impossibilitato a esprimere qualsivoglia rivendicazione o interesse. Ogni impresa rappresentativa, in tal senso, sarebbe giocoforza destinata ad attestarsi quale pratica d'imposizione anticipatrice sul futuro e proiezione ancorata al presente. Tuttavia, è esattamente qui che interviene l'irriducibile carattere creativo della rappresentanza, avvertendoci che, per l'appunto, una critica del genere non tiene, visto che tutti gli atti rappresentativi, presenti o rivolti al futuro che siano, si caratterizzano per un tratto strutturalmente anticipatore e paternalistico. A questa considerazione si potrà certamente obiettare che gli individui rappresentati in regime di presenza, a differenza di quanto è costitutivo per lo scenario relativo ai soggetti futuri, possiedono la facoltà di resistere al paternalismo in virtù del ricorso ad azioni di protesta e al rinnovo del corpo dei rappresentanti.

Questa obiezione, però, per quanto corretta, non determina, tuttavia, una ragione sufficiente per spingerci ad abbandonare il paradigma rappresentativo. Anzi, essa introduce più che mai il portato dell'altro tratto della rappresentanza in ambito intergenerazionale. Infatti, accertato che una forma d'imposizione anticipante del presente sul futuro si rivela inevitabile, allora, ancor più dirimente diventa l'elemento passivo e responsivo nell'azione del rappresentare in virtù del suo effetto di contro-bilanciamento e di mitigazione a tutela di soggetti irrimediabilmente assenti. L'atteggiamento responsivo, in effetti, attenua ogni inclinazione paternalistica, poiché, immesso nella dinamica rappresentativa, finisce per contrassegnare strutturalmente un soggetto che, proprio in quanto «*homo respondens*»<sup>59</sup> – come sappiamo da Waldenfels – giammai «comincia da sé»<sup>60</sup>, ovvero dalla roccaforte del proprio presente, ma sempre «altrove»<sup>61</sup>, vale a dire dall'appello estraneo che ne innesca la reazione responsiva<sup>62</sup>. Un tale soggetto responsivo si concretizza, così, come già sempre decentrato e passivo e, di conseguenza, autenticamente esposto all'ingiunzione dell'altro che gli impone responsabilità.

Ne consegue che la responsività, se già fa sentire il suo contributo in regime di rappresentanza di soggetti presenti, a maggior ragione, esercita i suoi effetti nello scenario in cui in gioco sono le rivendicazioni dei futuri: la responsività indica, qui, il tratto di una genuina propensione all'autolimitazione del presente e a una correlativa disposizione a operare a beneficio dell'avvenire.

In linea con tali precisazioni, dunque, se rappresentiamo l'avvenire e i remoti non è perché noi presenti decidiamo unilateralmente per essi, ma perché, interpellati dalle loro richieste, non possiamo fare altro che, responsivamente e responsabilmente, sostituirci ai futuri e al loro richiamo che inevitabilmente ci espone.

<sup>59</sup> *Ivi*, 15.

<sup>60</sup> B. WALDENFELS, *Grundmotive einer Phänomenologie des Fremden*, cit., 45.

<sup>61</sup> *Ivi*.

<sup>62</sup> Cfr. B. WALDENFELS, *Sozialität und Alterität*, cit., 20.



## 5.2. Riconoscimento asimmetrico

Il secondo grande motivo, sotto la cui guida intendo inserire la mia proposta, è quello del riconoscimento. Una tale nozione, ricca quanto quella della rappresentanza di interpretazioni e rivisitazioni all'interno della tradizione politico-giuridica moderna<sup>63</sup>, si rivela altrettanto d'ausilio nella determinazione di una compagine collettiva che vuole intendersi come rivolta autenticamente al futuro. In particolare, un tale ausilio da parte del dispositivo del riconoscimento si presenta, a mio avviso, tanto più efficace, quanto più lo si esplicita nel suo tratto asimmetrico, secondo quanto propone, nella sua articolata dottrina filosofico-giuridica, lo studioso Hans Lindahl, alle cui riflessioni mi rifarò esplicitamente nelle considerazioni a seguire<sup>64</sup>.

Nel proporre una visione del riconoscimento di carattere asimmetrico, Lindahl, riferendosi peraltro ad alcuni snodi fondamentali della riflessione fenomenologica di Waldenfels<sup>65</sup>, parte da una premessa: quella di un soggetto collettivo inevitabilmente connotato da una condizione di spossessamento ed estraneità originarie. Nell'ambito specifico in cui si muove la riflessione del nostro autore, quello giuridico, si tratta chiaramente di una soggettività di carattere istituzionale contrassegnata da un tratto asimmetrico strutturale, il quale coincide esattamente con il fatto che essa, in quanto non preliminarmente fondata su alcun principio di stampo ontologico e inconcusso, ma piuttosto istituita dalle medesime forze storico-sociali irrimediabilmente contingenti e plurali che la compongono, si rivela essere un'identità politica dotata giocoforza di un'unità costituzionale – esplicita o implicita che sia – perennemente abitata da un portato d'estraneità che non potrà mai essere appropriato e riassorbito in modo definitivo. Un tale intervento dell'estraneità, dunque, manterrà sempre vivo all'interno dell'unità politica stessa il carattere della limitatezza e finitezza<sup>66</sup>. Limitatezza e finitezza da cui Lindahl fa subito derivare la condizione per cui ogni compagine istituzionale, nella misura in cui esiste e interagisce storicamente mediante l'ordinamento giuridico che la connota, non potrà che avere sempre dei confini a un tempo includenti ed escludenti. Di conseguenza, tale compagine collettiva si determinerà, da un lato, come una sfera di proprietà con cui essa sostanzialmente si identifica e, dall'altro, di rimbalzo, come un ambito irriducibilmente confrontato con una altrettanto originaria sfera

<sup>63</sup> Com'è noto, questa è una nozione estremamente dibattuta all'interno della tradizione filosofico-politica moderna e contemporanea. Mi limito pertanto a richiamare qui unicamente le prospettive fenomenologiche dalle quali la mia impostazione risulta maggiormente influenzata: A. GARCÍA DÜTTMANN, *Zwischen den Kulturen. Spannungen im Kampf um Anerkennung*, Frankfurt a.M., 1997; P. RICOEUR, *Parcours de la reconnaissance*, Paris, 2004; Th. BEDORF, *Verkennende Anerkennung. Über Identität und Politik*, Berlin, 2010.

<sup>64</sup> Mi riferirò soprattutto a: H. LINDAHL, *Authority and the Globalisation of Inclusion and Exclusion*, Cambridge, 2018, in part. cap. 6. Per un'analisi più dettagliata dell'interessante prospettiva di quest'autore, si veda: F.G. MENGA, *Contextualizing Hans Lindahl's Legal-Philosophical Oeuvre*, in *Etica & Politica / Ethics & Politics* 21, 3, 2019, 363-369; ID., *Sulla teoria dell'ordinamento giuridico di Hans Lindahl*, Introduzione a H. LINDAHL, *A-Legality, Autorità, Riconoscimento. Riconfigurazioni giuridiche nell'epoca della globalizzazione*, Torino, 2020, 5-26.

<sup>65</sup> Su questo punto si veda soprattutto la prima monografia di Lindahl, la quale richiama nel titolo un espresso tributo alla dottrina di Waldenfels: H. LINDAHL, *Fault Lines of Globalization. Legal Order and the Politics of A-Legality*, Oxford, 2013. Il riferimento qui è al titolo del volume di B. WALDENFELS, *Bruchlinien der Erfahrung. Phänomenologie – Psychoanalyse – Phänomenotechnik*, Frankfurt a.M., 2002 (*Bruchlinien der Erfahrung* che può essere restituito appunto con "linee di frattura dell'esperienza").

<sup>66</sup> Cfr. H. LINDAHL, *Fault Lines of Globalization*, cit., cap. 3.



d'estraneità<sup>67</sup>; sfera, quest'ultima, che mantiene l'ordine collettivo continuamente esposto a ingiunzioni che ne mettono in discussione la configurazione identitaria-unitaria di volta in volta stabilizzata e che si concretizzano in richieste di riconoscimento, alle quali l'ordinamento stesso non potrà mai smettere di rispondere<sup>68</sup>. Sono richieste la cui emergenza è sempre possibile e, all'occasione, quando si verifica concretamente, può prendere due forme: può trattarsi o dell'affiorare di ingiunzioni sollevate da parte di alterità che si muovono, in qualche modo, già all'interno dei confini dell'unità collettiva; oppure di pretese che circolano al di fuori di essi e che, all'occorrenza, li mettono in questione esattamente dall'esterno.

Per un verso, si tratta di richieste che si muovono all'interno, poiché l'identità politica di volta in volta stabilizzata entro un determinato nucleo costituzionale, essendo l'inevitabile prodotto – come abbiamo appena detto – di processi contingenti d'inclusione ed esclusione, non si rivela mai in grado d'includere al proprio interno ogni possibilità. Ciò implica, perciò stesso, che tale nucleo, non potendo mettere tutti i partecipanti nella condizione di una perfetta simmetria e di un pieno riconoscimento reciproco<sup>69</sup>, lascia sempre aperte delle zone d'ombra al suo interno. Produce cioè ricettacoli d'esclusione e di misconoscimento di appelli, i quali possono sempre riaffiorare dal luogo di latenza in cui sono asimmetricamente ricacciati. E possono, con ciò, rivendicare, a un certo punto, pieno ed espresso riconoscimento nell'alveo di un'identità collettiva che, nella misura in cui li accoglie, viene spinta ad ampliarsi, ad estendersi, a divenire più inclusiva<sup>70</sup>.

Per altro verso, però, questi appelli al riconoscimento possono anche circolare all'esterno ed esercitare pressione dal di fuori, e questo dal momento che ogni identità politico-istituzionale, per il medesimo motivo di costituzione contingente or ora evocato, nella misura in cui non può includere tutto al proprio interno, non è neppure in grado d'evitare l'esclusione di forme d'alterità di carattere anche radicale, ossia possibilità assolutamente non contemplate e potenzialmente inconciliabili con essa. Si tratta, tuttavia, di forme d'alterità che, completamente scartate in un determinato momento, non scompaiono semplicemente, ma possono ben riaffiorare in un altro momento con la loro forte pressione a ottenere un riconoscimento. Soddisfare tale riconoscimento impone, però, all'identità collettiva interpellata non tanto di ampliarsi, ma di mettere in moto un processo di poderosa riconsiderazione e (auto-)ridefinizione<sup>71</sup>.

È esattamente in tale prospettiva che Lindahl introduce una duplice modalità di rapporto asimmetrico – una «doppia asimmetria»<sup>72</sup>, la definisce – del dispositivo del riconoscimento mediante cui gli ordinamenti giuridico-istituzionali si relazionano con le alterità che li mettono in discussione.

La prima traiettoria del rapporto asimmetrico ricalca proprio il tratto attivo e creativo della dinamica della risposta e della rappresentanza elaborato da Waldenfels. Lungo tale asse, l'asimmetria del riconoscimento si concretizza, in effetti, nel fatto che ogni soggettività politica istituita, in quanto dotata di un carattere finito e di una responsabilità altrettanto limitata, nell'essere esposta ad appelli da parte dell'altro da sé, può reagire sempre e soltanto a partire dal proprio deposito identitario. Detto

<sup>67</sup> Cfr. Id., *Authority and the Globalisation of Inclusion and Exclusion*, cit., 11, 26.

<sup>68</sup> Cfr. *ivi*, 120 s.

<sup>69</sup> Cfr. *ivi*, cap. 5.

<sup>70</sup> Cfr. H. LINDAHL, *Fault Lines of Globalization*, cit., 164, 166-168.

<sup>71</sup> Cfr. *ivi*, 165, 169-174.

<sup>72</sup> H. LINDAHL, *Inside and Outside Global Law* (Julius Stone Address), in *Sydney Law Review* 41, 1, 2019, 21.



altrimenti, essa non può che relazionarsi se non attraverso il repertorio di risposte in essa disponibili e (normativamente) stabilizzate. Dal cui rilievo ne consegue che, nel reagire agli appelli dell'altro, ogni unità collettiva può comportarsi solo come un Noi che effettua un «riconoscimento (in noi stessi) dell'altro *in quanto uno di noi*»<sup>73</sup>. Insomma, ogni spazio comunitario non può che registrare le ingiunzioni dell'altro sempre e soltanto a partire da sé, e conformandole a ciò di cui dispone già al proprio interno.

Come si può intuire, questa direttrice del riconoscimento, inserita nel nostro discorso intergenerazionale, ci offre un rilievo importante, poiché ricalca in pieno proprio la piega paternalistica sopra evidenziata riguardo alla dinamica della rappresentanza. Riconoscimento asimmetrico, mediante l'attraversamento di tale direttrice, implica infatti che ogni compagine collettiva, interpellata da possibili invocazioni da parte delle alterità future, si ritrova inevitabilmente ancorata alla tendenziale condotta di determinazioni autoreferenziali, le quali possono spingersi fino a configurare una forma di «riconoscimento quale dominio»<sup>74</sup> dell'avvenire.

Per Lindahl, tuttavia, la questione non si chiude qui, poiché è per lui necessario registrare anche l'altro tratto dell'asimmetria del riconoscimento. Questo tratto si realizza nella congiuntura per cui ogni compagine collettiva, in quanto dotata di una responsività limitata e finita, nel riconoscere qualcosa al proprio interno, non può lasciare fuori qualcos'altro solo nella forma di una possibilità meramente latente e, quindi, sempre potenzialmente riconducibile entro la propria sfera. Se di responsività finita si tratta, allora questa, come abbiamo poc'anzi evidenziato, deve necessariamente lasciare all'esterno – insomma deve escludere – anche possibilità completamente impercettibili, alterità totalmente «miconosciute»<sup>75</sup>. E sono proprio quest'ultime che possono riaffiorare alle porte degli ordinamenti istituzionali di volta in volta in gioco sotto forma di un'invocazione all'ascolto dotata di un *pathos* talmente veemente da spingerli a un riconoscimento di tipo radicale: cioè un riconoscimento che, ora, non può più limitarsi soltanto a un includere l'altro in noi “come uno di noi”, ma deve darsi come un riconoscimento che scompagina l'ordinamento collettivo dall'interno e che si concretizza in un dover «riconoscere l'altro (in noi stessi) *in quanto altro da noi*»<sup>76</sup>. È propriamente qui che un'unità collettiva, nel rispondere all'alterità, non prolunga soltanto la propria identità estendendola un po' più in là e ampliandola maggiormente. Insomma, non proietta unicamente la propria presenza oltre, limitandosi a rappresentare in modo paternalistico; ma, nell'accogliere l'invocazione proveniente dall'alterità, giunge – come asserisce Lindahl stesso – «a esporre se stessa all'altro»<sup>77</sup> e, dunque, a riconfigurare se stessa, fino a stravolgersi<sup>78</sup>.

Nel contesto del nostro discorso intergenerazionale, questa versione di riconoscimento ha una rilevanza straordinaria, poiché offre pieno riscontro dell'aspetto passivo e inappropriabile dell'appellatività che promana dall'alterità futura, imponendo così alla comunità una rappresentazione responsiva,

<sup>73</sup> Id., *Authority and the Globalisation of Inclusion and Exclusion*, cit., 341 (corsivi aggiunti).

<sup>74</sup> Id., *Recognition as Domination: Constitutionalism, Reciprocity and the Problem of Singularity*, in N. WALKER, J. SHAW, S. TIERNEY (eds.), *Europe's Constitutional Mosaic*, Oxford, 2011, 205-230.

<sup>75</sup> Id., *Inside and Outside Global Law* (Julius Stone Address), cit., 31.

<sup>76</sup> Id., *Authority and the Globalisation of Inclusion and Exclusion*, cit., 341 (in generale cfr. *ivi*, 340 ss.).

<sup>77</sup> Id., *Inside and Outside Global Law* (Julius Stone Address), cit., 26.

<sup>78</sup> Lindahl parla, al riguardo, di una forma di «risposta [di riconoscimento] che oscilla fra pura ripetizione e pura innovazione» (*ivi*).



la quale comporta un vero e proprio auto-trascendimento e un'autentica auto-trasformazione<sup>79</sup>. Dunque: non una colonizzazione del futuro da parte del presente, ma una ridiscussione – e finanche detonnazione – del presente a partire dalle virulente implorazioni che provengono dal futuro medesimo.

## 6. Considerazioni conclusive: identità costituzionali e riconoscimento asimmetrico dell'alterità futura

A un'attenta considerazione, una ricaduta tutta concreta di tale prospettiva dal punto di vista istituzionale si rivela proprio nei diversi casi già citati in apertura di questa indagine, allorché sono state segnalate alcune tra le importanti occorrenze contemporanee di ridefinizione delle compagini costituzionali in risposta all'emergenza intergenerazionale; progetti di riconfigurazione nel cui solco si colloca appieno anche l'esperienza della modifica costituzionale italiana.

In particolare, sulla scorta delle riflessioni appena svolte, possiamo desumere un elemento di carattere fenomenologico-giuridico fondamentale: ossia il fatto che suddette riforme e modifiche costituzionali, a ben guardare, non mettono in campo un rispondere dell'unità politica alle esigenze dell'avvenire tale da comportare soltanto una dinamica includente ed espansiva del Noi collettivo. Piuttosto, in esse si impone una ridiscussione radicale dell'ordine istituito; e ciò avviene proprio nel mentre l'accoglimento di profili di responsabilità inediti – come quello di marca genuinamente futura – può arrivare a innescare trasformazioni identitarie finanche poderose, nonostante quest'ultime non debbano necessariamente implicare manifestazioni eclatanti o sconvolgimenti repentini.

È proprio in tale scia che, a questo punto, si svela più che mai il motivo per il quale ho voluto richiamare, in apertura, il caso della modifica costituzionale tedesca. In effetti, questa evidenza in modo assai rivelativo che dare seguito a riconfigurazioni dell'ordinamento in risposta agli appelli di una responsabilità rivolta al futuro non comporta solamente un progetto di piccola manutenzione dell'identità collettiva. Al contrario, se cogliamo col rigore del caso l'intera cascata di implicazioni che imprese del genere provocano, si impone la categoria di un vero e proprio rivoluzionamento, giacché l'introduzione di principi di tutela costituzionale per soggetti segnatamente futuri – che possono assumere anche la forma di entità non-umane<sup>80</sup> – può arrivare a esigere un ripensamento radicale dei lineamenti collettivi finora identificati e stabiliti; insomma, può richiedere un consistente stravolgimento dello *status quo* e della tessitura identitaria di una determinata comunità politica.

E, in effetti, proprio in ambito tedesco, la registrazione di un tale stravolgimento non si è lasciata attendere a lungo, come ci ha mostrato, di recente, in tutta la sua portata, il caso del contenzioso *Neubauer et al. vs. Bundesrepublik Deutschland*. In tale contenzioso, che vede come protagonista proprio l'invocazione del principio di responsabilità intergenerazionale sancito dall'art. 20a del *Grundgesetz*, si assiste di fatto, sia dal basso che dall'alto, a un processo di vera e propria trasformazione delle consolidate prerogative presentistiche dell'unità collettiva. Da un lato, i giovani ricorrenti chiedono alla Corte di Karlsruhe l'effettivo riconoscimento di una tutela che non coinvolge più soltanto le giovani

<sup>79</sup> Sull'aspetto specificamente intergenerazionale di questo tratto del riconoscimento asimmetrico cfr. H. LINDAHL, *Place-Holding the Future. Legal Ordering and Intergenerational Justice for More-Than-Human Collectives*, in *Rivista di filosofia del diritto / Journal of Legal Philosophy* 10, 2, 2021, in part. 322 ss.

<sup>80</sup> Questa questione è segnatamente tematizzata da Lindahl in: *ivi*.



generazioni presenti, ma anche le generazioni future assenti. Questa ingiunzione si esprime attraverso la richiesta da parte dei ricorrenti di porre un serio rimedio alle storture della legge sul clima del 2019, la quale si rende ancora colpevole di una pesante iniquità intergenerazionale attraverso misure di riduzione delle emissioni non sufficientemente incisive<sup>81</sup>. Dall'altro lato, è però anche il *Bundesverfassungsgericht* stesso, per mezzo della sua storica sentenza del marzo 2021, a realizzare un progetto innovativo e tendenzialmente rivoluzionario che va nella medesima direzione: difatti, pur accogliendo parzialmente i motivi dei ricorrenti, la corte nondimeno finisce per intimare il legislatore tedesco a riformulare una legge sul clima dotata di un carattere meno iniquo in senso intergenerazionale<sup>82</sup>, mettendo così in evidenza quanto il ricorso al sopra menzionato art. 20a, lungi dal commisurarsi soltanto a un semplice principio d'inclusione e ampliamento che dal presente si estende al futuro, imponga invece una radicale autolimitazione del Noi contemporaneo *a favore* del futuro. Autolimitazione che, così, mostra come un'identità collettiva possa essere chiamata a vivere il proprio presente non solo in funzione e in "rappresentanza" di un Noi dei presenti, bensì esposta a un "riconoscimento" di quelle che potremmo chiamare autentiche ingiunzioni che provengono da – e vanno a beneficio di – alterità a venire.

Esattamente questo è l'ordine di trasfigurazione che si impone a una compagine istituzionale nel momento in cui essa, immettendo principi di portata intergenerazionale, si impegna per davvero a far fronte a ciò che richiede una risposta autentica agli appelli per una cura del futuro, che ci implorano dal futuro. Che poi, in concreto, questo impegno venga realizzato nel modo più giusto e con l'intensità che gli dovrebbe corrispondere è un'altra storia. Ma un punto resta però fermo: una volta che si fa sul serio con il riconoscimento dell'altro futuro a livello istituzionale, allora non ci si può più limitare a una dinamica presentistica tale per cui, in qualche modo, si tratta in ultima battuta d'«includere l'altro (in noi) in quanto uno di noi»<sup>83</sup>, ma ci si deve arrischiare, piuttosto, in un vero e proprio auto-trascendimento che oserei definire di carattere escatologico: quello, insomma, di un Noi comunitario che si espone all'invocazione stessa dell'altro (dal) futuro.

<sup>81</sup> *Bundesklimatechutzgesetz* (BGBl. I, 2019, 2513 ss. La petizione è consultabile online all'indirizzo: [http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2020/20200206\\_11817\\_complaint-2.pdf](http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2020/20200206_11817_complaint-2.pdf); ultima consultazione: 10/4/2022).

<sup>82</sup> La sentenza della Corte costituzionale tedesca è consultabile online all'indirizzo: [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Downloads/DE/2021/03/rs20210324\\_1bvr265618.pdf?blob=publication-File&v=1](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Downloads/DE/2021/03/rs20210324_1bvr265618.pdf?blob=publication-File&v=1); ultima consultazione: 30/4/2022). Per un'analisi approfondita e acuta di questa sentenza si rinvia al bel saggio di A. PISANO, *Il diritto al clima. Il ruolo dei diritti nei contenziosi climatici europei*, Napoli, 2022, 261 ss.

<sup>83</sup> H. LINDAHL, *Authority and the Globalisation of Inclusion and Exclusion*, cit., 341.



4 MAGGIO 2022

La tutela costituzionale dell'ambiente  
nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.:  
una riforma opportuna e necessaria?

di Riccardo Montaldo  
Dottore di ricerca in Scienze giuridiche  
Università degli Studi di Cagliari

# La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?\*

**di Riccardo Montaldo**

Dottore di ricerca in Scienze giuridiche  
Università degli Studi di Cagliari

**Abstract [It]:** L'articolo commenta la legge costituzionale n. 1 dell'11 febbraio 2022, di revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente, valutando la necessità e l'opportunità di tale riforma alla luce dell'interpretazione dottrinale e giurisprudenziale in materia, evidenziando altresì i profili problematici che emergono dalla scelta dei termini introdotti negli articoli revisionati.

**Title:** The constitutional protection of the environment in the amendment of Articles. 9 and 41 Cost.: an opportune and necessary reform?

**Abstract [En]:** The article comments on Constitutional Law no. 1 of 11 February 2022, revising articles 9 and 41 of the Constitution on environmental protection, assessing the need and appropriateness of this reform in the light of the doctrinal and jurisprudential interpretation on the subject, also highlighting the problematic profiles arising from the choice of terms introduced in the revised articles.

**Parole chiave:** tutela dell'ambiente; sviluppo sostenibile; revisione costituzionale; valori costituzionali; interpretazione costituzionale

**Keywords:** environmental protection; sustainable development; constitutional revision; constitutional values; constitutional interpretation

**Sommario:** **1.** Considerazioni introduttive. **2.** Il valore costituzionale dell'ambiente. **3.** L'ambiente nel novellato art. 9 Cost. Tra tutela della biodiversità, degli ecosistemi... **4.** ...interessi delle future generazioni e tutela degli animali (segue). **5.** La revisione dell'art. 41 Cost. e la mancata inclusione dello sviluppo sostenibile. **6.** Conclusioni.

## 1. Considerazioni introduttive

L'8 febbraio 2022 è stata approvata, in seconda votazione e con la maggioranza dei due terzi dei componenti della Camera dei deputati, il disegno di legge costituzionale A.C. 3156, recante «Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente».

La legge di revisione, promulgata l'11 febbraio 2022 come legge costituzionale n. 1 del 2022, contiene infatti diverse disposizioni dedicate alla tutela ambientale, a partire dall'aggiunta di un terzo comma all'art. 9 Cost., che prevede tra i doveri della Repubblica la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. Inoltre, nello stesso comma, si introduce una riserva di legge statale sulla tutela degli animali.

Secondo oggetto di modifica della riforma è poi l'art. 41 Cost., in materia di esercizio dell'iniziativa

\* Articolo sottoposto a referendum.

economica, sul quale si interviene nel secondo e terzo comma. Nel novellato secondo comma vengono introdotti nuovi limiti all'esercizio dell'iniziativa economica privata, accanto a quelli preesistenti relativi all'utilità sociale, alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana: ad essi si aggiungono, infatti, il limite del danno alla salute e all'ambiente. La modifica del terzo comma aggiunge poi una seconda finalità dell'attività di indirizzo e coordinamento dell'attività economica, pubblica e privata, prevedendo che questa possa essere orientata a fini non solo sociali, ma anche ambientali.

Rimandando ai paragrafi seguenti per la disamina dei contenuti della riforma, questa è immediatamente caratterizzata dall'essere la prima revisione di uno dei principi fondamentali, e rappresentando altresì il primo intervento sul Titolo III della Costituzione, dedicato ai rapporti economici.

Un altro elemento che contraddistingue la riforma è rappresentato tanto dai tempi in cui questa è stata discussa e approvata, quanto dall'ampia maggioranza che è stata raggiunta in seconda votazione, sia al Senato che alla Camera. La prima votazione favorevole da parte del Senato, in seguito alla conclusione dei lavori della Commissione affari costituzionali, avviati il 23 marzo 2021, risale infatti al 9 giugno 2021, e ha ricevuto 224 voti favorevoli su 247. A questa è seguita, il 12 ottobre 2021, la prima deliberazione da parte della Camera dei deputati, che ha approvato senza emendamenti il testo unificato, con 412 voti favorevoli su 413. In seconda deliberazione, rispettivamente il 3 novembre 2021 e, come si è detto, l'8 febbraio 2022, la revisione è stata approvata raggiungendo ampiamente la maggioranza dei due terzi, con 218 voti favorevoli su 220 al Senato e 468 su 469 alla Camera, concludendo così in via definitiva l'iter di riforma in appena otto mesi di distanza tra la prima e l'ultima deliberazione.

La revisione in commento si contraddistingue, inoltre, per il numero eccezionalmente elevato di proposte di legge di riforma che sono state unificate nel corso della discussione, riunendo ben otto proposte del Senato e nove della Camera, presentate tra il 23 marzo 2018 e il 29 giugno 2021<sup>1</sup>. I diversi disegni di legge di revisione presentano altresì una significativa variabilità, tanto nei contenuti quanto nell'articolazione e negli articoli oggetto di riforma. Richiamandone brevemente alcuni esempi significativi, è infatti possibile, da un lato, individuare proposte particolarmente articolate, volte a modificare l'art. 9 introducendo non solo la tutela ambientale, della biodiversità e degli ecosistemi, ma altresì di singole componenti ambientali quali l'aria, l'acqua e il suolo. Tale tutela sarebbe poi stata definita quale diritto fondamentale della persona e della collettività, fondata sui principi di precauzione, prevenzione, responsabilità e correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente. È questo il caso dei disegni di legge costituzionale S. 83 del 23 marzo 2018, S. 212 del 3 aprile 2018 e C. 2174 del 15 ottobre 2019. Dall'altro, non sono mancate

<sup>1</sup> Si tratta dei progetti di legge, di iniziativa del Senato, n. 83 del 23 marzo 2018, n. 212 del 3 aprile 2018, n. 938 del 13 novembre 2018, n. 1203 del 2 aprile 2019, n. 1532 dell'8 ottobre 2019, n. 1627 del 26 novembre 2019, n. 1632 del 2 dicembre 2019 e n. 2160 del 30 marzo 2021, e dei progetti di iniziativa della Camera n. 15, n. 143, n. 240 del 23 marzo 2018, n. 2124 del 26 settembre 2019, n. 2150 del 7 ottobre 2019, n. 2174 del 15 ottobre 2019, n. 2315 del 20 dicembre 2019, n. 2838 del 21 dicembre 2020, n. 2914 del 25 febbraio 2021 e n. 3181 del 29 giugno 2021.

proposte di revisione più sintetiche, indirizzate alla semplice aggiunta del termine “ambiente” nel testo dell’art. 9 Cost., accanto a quello di “paesaggio”, come nelle proposte S. 1532 dell’8 ottobre 2019 e C. 2124 del 26 settembre 2019. Ancora, sono state avanzate proposte che, accanto alla revisione dell’art. 9 Cost., prevedevano una modifica dell’art. 2 Cost. in materia di diritti inviolabili dell’uomo e doveri inderogabili di solidarietà, da declinarsi tanto in un’ottica di equità generazionale e sviluppo sostenibile (proposte S. 1632 del 2 dicembre 2019 e S. 938 del 13 novembre 2018) quanto di tutela di un diritto fondamentale dell’individuo e interesse della collettività (proposta C. 2315 del 20 dicembre 2019).

È opportuno osservare come, nonostante il numero elevato che caratterizza le proposte che hanno portato alla costituzionale n. 1 del 2022, queste non rappresentano il primo tentativo di modifica dell’art. 9. Come è stato osservato da De Leonardis<sup>2</sup>, si può in particolare ricordare come anche tra il 2001 e il 2003 siano state presentate ben nove proposte di revisione<sup>3</sup>, tutte aventi la finalità comune di inserire un riconoscimento espresso della tutela ambientale tra i principi fondamentali della Costituzione. In modo analogo ai disegni di legge presentati a partire dal 2018, tali proposte si presentano come estremamente eterogenee, proponendo di volta in volta aggiunte o modifiche integrali del secondo comma dell’art. 9 Cost., o l’aggiunta di ulteriori commi, ma sono accomunate dall’emersione di problematiche comuni, quali la definizione dell’oggetto di tutela, la questione dell’ambiente cosiddetto “naturale”, le situazioni soggettive tutelate e i diritti degli animali<sup>4</sup>.

La presentazione di un numero così elevato di proposte, ben maggiore rispetto a quelle presentate nel periodo seguente, pur aventi contenuto analogo<sup>5</sup>, trovò senza dubbio una motivazione nella volontà di reazione alla riforma del Titolo V Cost., avvenuta con legge costituzionale n. 1 del 2001. È infatti con tale riforma che l’ambiente entra per la prima volta nel testo costituzionale, venendo introdotto all’art. 117 Cost., secondo comma, lett. s), come competenza di legislazione esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali», e, nel successivo terzo comma, come materia di legislazione concorrente con le Regioni in materia di «valorizzazione dei beni culturali e ambientali». Come osservato da Amirante<sup>6</sup>, fu proprio l’inclusione di tale competenza in assenza di un effettivo ancoraggio testuale nel testo costituzionale, e l’aver mancato l’occasione della revisione costituzionale di introdurlo, ad aver determinato la volontà di porre rimedio a tale (apparente, come si vedrà) lacuna, anche

<sup>2</sup> F. DE LEONARDIS, *L’ambiente tra i principi fondamentali della Costituzione*, in *federalismi.it*, n. 3, 2004, pp. 1.-3.

<sup>3</sup> Ci si riferisce ai seguenti disegni di legge: A.C. n. 705 del 12 giugno 2001, A.C. n. 2949 del 2 luglio 2002, A.C. n. 4429 del 28 ottobre 2003; A.C. n. 4423 del 24 ottobre 2003; A.C. n. 4181 del 17 luglio 2003; A.C. n. 3809 del 20 marzo 2003; A.C. n. 3666 del 10 febbraio 2003; A.C. n. 3591 del 27 gennaio 2003; A.C. n. 4307 del 25 settembre 2003.

<sup>4</sup> F. DE LEONARDIS, *L’ambiente...*, *cit.*, p. 2.

<sup>5</sup> L. SALVEMINI, *Dal cambiamento climatico alla modifica della Costituzione: i passi per la tutela del futuro (non solo nostro)*, in *Federalismi.it*, n. 20, 2021, p. 78 ss.

<sup>6</sup> D. AMIRANTE, *L’ambiente preso sul serio. Il percorso accidentato del costituzionalismo ambientale*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo, Fascicolo Speciale*, maggio 2019, pp. 19-20.

alla luce della confusione in materia di competenze posta dalla riforma.

Come è ben noto, a partire dalla riforma del Titolo V tanto la dottrina quanto la giurisprudenza costituzionalistiche si sono in effetti maggiormente concentrate sulle questioni inerenti al riparto di competenze, piuttosto che sull'oggetto e sulle modalità di tutela del bene ambiente<sup>7</sup>. Infatti, avendo superato rapidamente la difficoltà di distinguere tra la tutela del paesaggio ai sensi dell'art. 9 Cost. dalla neonata competenza di tutela ambientale, nel senso di attrarre la prima nella seconda<sup>8</sup>, la Corte costituzionale si pronunciò già nel 2002, con le sentt. n. 282 e n. 402, nel senso di non poter definire la tutela ambientale come competenza in senso stretto, bensì come materia trasversale, all'interno delle quale si manifestano diverse competenze, tanto statali quanto regionali<sup>9</sup>. Ciò impone, pertanto, un bilanciamento tra di esse, da determinarsi a seconda del caso concreto, sebbene la medesima Corte abbia anche riconosciuto, in particolare a partire dalla sent. n. 378 del 2007, che l'ambiente possa anche considerarsi come effettiva materia di riparto della competenza legislativa statale e regionale, soprattutto in funzione di limite statale alla disciplina che le regioni e le province autonome possono adottare nelle materie di loro competenza<sup>10</sup>.

Si può dunque pacificamente affermare che l'esigenza di una revisione costituzionale sia assai risalente, considerati numerosi tentativi di riforma che hanno preceduto la legge costituzionale oggetto del presente commento. Esigenza, come si è visto, legata principalmente all'assenza di un riferimento e di una definizione espressi della tutela ambientale, almeno fino alla revisione del Titolo V nel 2001, che caratterizza in effetti la Costituzione italiana come un caso tipico delle cosiddette Costituzioni di prima generazione<sup>11</sup>. Sono in effetti le carte costituzionali più recenti, quelle di terza generazione, a presentare come elemento distintivo l'inclusione *ab origine* di una tutela di rango costituzionale dell'ambiente.

Tali Costituzioni, elaborate nella seconda metà degli anni '70, sono di fatto fortemente influenzate dai primi sviluppi della tutela ambientale, tanto nel contesto europeo quanto in quello internazionale. Ciò si è verificato, in particolare, in seguito alla *Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente umano*, tenutasi a Stoccolma nel 1972, ritenuta in effetti la base di tutta la successiva evoluzione nella tutela dell'ambiente e delle risorse naturali, nonché dell'elaborazione dei principi fondamentali di prevenzione, precauzione e

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> A. MARTELLI, *I principi in materia ambientale*, in L. MEZZETTI (cura), *Principi Costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 748.

<sup>9</sup> M. CECCHETTI, *La disciplina giuridica della tutela ambientale come "Diritto dell'ambiente"*, in *Federalismi.it*, n. 25, 2006, p. 152 ss.

<sup>10</sup> A. MARTELLI, *I principi in materia ambientale*, in L. MEZZETTI (cura), *Principi Costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 750.

<sup>11</sup> S. NESPOR e B. CARAVITA DI TORITTO, *Diritto Costituzionale dell'ambiente*, in S. NESPOR e A. L. DE CESARIS (Cura), *Codice dell'Ambiente*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 104.

responsabilità intra- e intergenerazionale<sup>12</sup>. Sulla scorta di questi primi esempi, nonché della successiva evoluzione della materia dovuta alle seguenti Conferenze delle Nazioni Unite e al formarsi del ricco *corpus* di diritto ambientale comunitario, si è poi assistito a diversi processi di revisione costituzionale di Costituzioni coeve a quella italiana, volti a inserire un riconoscimento espresso della tutela ambientale. Queste assumono diverse forme, declinando tale tutela quale parte essenziale del diritto della personalità, agganciato o comunque connesso al diritto alla salute, o ancora come oggetto di una responsabilità dell'ordinamento generale, svincolato quindi dai ranghi delle posizioni giuridiche soggettive<sup>13</sup>.

Si può quindi ben comprendere che, considerata la costante evoluzione in ambito europeo e internazionale, nonché gli sviluppi in prospettiva comparata, la semplice introduzione della materia ambientale nel contesto delle competenze Stato-Regioni sia stata percepita come un'occasione mancata, come una grave lacuna cui porre rimedio<sup>14</sup>. Tuttavia, come è noto e come si vedrà in modo più approfondito nei paragrafi successivi, una tutela costituzionale dell'ambiente non è mai stata effettivamente assente dal nostro ordinamento. Questa è stata infatti elaborata tramite una costante elaborazione giurisprudenziale, fondata in particolare sull'interpretazione estensiva ed evolutiva degli artt. 9 e 32 Cost., che ha portato allo sviluppo di un significato più complesso e articolato della tutela del paesaggio, superandone la concezione originaria di tutela avente carattere meramente estetico, proseguendo l'approccio del legislatore prerepubblicano<sup>15</sup>.

Conseguentemente, l'interrogativo cui il presente scritto intende rispondere riguarda tanto la necessità quanto l'opportunità della revisione costituzionale degli artt. 9 e 41 Cost. In altri termini, si vuole comprendere in primo luogo se il riconoscimento espresso della tutela ambientale, posto nei termini della legge costituzionale n. 1 del 2022, abbia rappresentato una revisione necessaria e urgente, al fine di superare l'obsolescenza del testo Costituzionale del 1948, o se invece questo fosse già idoneo e sufficiente a sopperire alle sue lacune. In secondo luogo, la revisione verrà valutata sotto la prospettiva della sua opportunità e auspicabilità, considerando a tal fine anche l'evoluzione giurisprudenziale cui si è appena accennato. Sotto questo secondo profilo, si considererà in particolare se la riforma in commento sia in grado di rappresentare e di tracciare un punto fermo, un bilancio di quanto espresso già dal diritto

<sup>12</sup> Al riguardo, si può notare un interessante parallelo con i cosiddetti diritti umani di terza generazione, che includono appunto i diritti ambientali e alla protezione delle risorse naturali, l'equità intergenerazionale e la realizzazione di uno sviluppo sostenibile. Per un approfondimento, v. K. VASAK, *Human Rights: A Thirty-Year Struggle: the Sustained Efforts to give Force of law to the Universal Declaration of Human Rights*, in *UNESCO Courier*, n. 30, 1977, pp. 29-32.

<sup>13</sup> G. CORDINI, *Diritto ambientale comparato*, in P. DELL'ANNO e E. PICOZZA (Cura), *Trattato di diritto dell'ambiente - Volume primo - Principi generali*, CEDAM, Padova, 2012, p. 118 ss.; D. PORENA, *'Ambiente': complessità di una nozione giuridica*, in *Ambiente Diritto*, n. 3, 2020, p. 392 ss.

<sup>14</sup> D. AMIRANTE, *L'ambiente...*, *cit.*, pp. 19-20.

<sup>15</sup> M. CECCHETTI, *Art. 9*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, e M. OLIVETTI (Cura), *Commentario alla Costituzione*, I Articoli 1-54, UTET, Padova, 2006, p. 218; S. NESPOR e B. CARAVITA DI TORITTO, *Diritto Costituzionale...*, *cit.*, p. 105.

vivente<sup>16</sup>, nonché il fondamento dei suoi successivi sviluppi, e dunque un impulso in tal senso per il legislatore<sup>17</sup>.

## 2. Il valore costituzionale dell'ambiente

Per rispondere al primo degli interrogativi che si sono posti, al fine di comprendere se la revisione Costituzionale fosse o meno necessaria, è doveroso anzitutto ripercorrere le tappe dell'evoluzione della giurisprudenza della Corte costituzionale, che, come si è detto, ha avuto un ruolo fondamentale nella definizione dei principi fondamentali della materia. Considerando i suoi esordi, questa ha avuto origine tra gli anni '70 e '80 del secolo scorso. Si è pertanto definita in piena sintonia con gli sviluppi in corso nei contesti internazionale ed europeo, il che permette di osservare come le decisioni della Corte di quel periodo mostrino evidenti paralleli con i principi elaborati dai documenti delle Nazioni Unite, nonché con i primi programmi di azione ambientale delle Comunità Europee<sup>18</sup>. Si può a tal proposito notare un'evidente differenza rispetto alle prime pronunce in materia di tutela del paesaggio (sentt. n. 59/1965, n. 65/1959, n. 50/1967, n. 141/1972), le quali avevano mantenuto l'impostazione prerепublicana, come si è detto di carattere meramente estetico. A partire dagli anni '80 (sentt. n. 239/1982 e n. 151/1986) il paesaggio e il territorio vengono invece ritenuti meritevoli di tutela in quanto tali, superando dunque la considerazione del loro valore estetico in quanto bellezze naturali<sup>19</sup>, andando progressivamente a far coincidere il concetto di paesaggio con quello di *habitat* e con la tutela degli interessi ecologici e degli equilibri ambientali (sentt. nn. 302 e 356/1994) e con la tutela ambientale nel suo complesso<sup>20</sup>, comprensiva tanto dell'ambiente naturale che di quello antropizzato<sup>21</sup>.

Partendo dalla tutela costituzionale del paesaggio, in altri termini, grazie a tali costanti sviluppi giurisprudenziali, si è potuta quindi delineare una tutela più ampia, avente carattere globale, che abbraccia tutte le istanze ambientali, rendendo pertanto l'ambiente un valore costituzionalmente garantito e protetto (sentt. nn. 167, 191, 210/1987), che si aggiunge di conseguenza all'insieme degli altri valori

<sup>16</sup> F. DE LEONARDIS, *L'ambiente...*, cit., pp. 4-5; A. GUSMAI, *La tutela costituzionale dell'ambiente tra valori (meta-positivi), interessi (mercificatori) e (assenza di) principi fondamentali*, in *Diritto Pubblico Europeo e Rassegna online*, febbraio 2015, p. 20.

<sup>17</sup> M. COCCONI, *Un diritto per l'economia circolare*, in *Il diritto dell'economia*, n. 3, 2019, p. 136

<sup>18</sup> M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 9 ss.

<sup>19</sup> Pur non prescindendo da essa, come osservato da S. BARTOLE e R. BIN, *Commentario breve alla Costituzione*, CEDAM, Padova, 2008, pp. 73-74.

<sup>20</sup> B. CARAVITA e A. MORRONE, *Ambiente e Costituzione*, in B. CARAVITA, L. CASETTI e A. MORRONE (Cura), *Diritto dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna, 2016, p. 32 ss.; M. CECCHETTI, *Art. 9...*, cit., p. 235 ss.; C. DELLA GIUSTINA, *Il diritto all'ambiente nella Costituzione Italiana*, in *Ambiente Diritto*, n. 1, 2020, p. 194. *Contra* G. ROSSI, *La "materializzazione" dell'interesse all'ambiente*, in ID. (Cura), *Diritto dell'ambiente*, Giappichelli, Torino, 2017, p.27, che osserva come, riguardo al rapporto tra ambiente e paesaggio, pur esistendo indubbi elementi che accomunano entrambe le nozioni, e pur constatando che gli interventi di matrice ambientale spesso possono perseguire al medesimo tempo obiettivi di tutela paesistica (e/o urbanistica), le finalità di tutela non sono sempre coincidenti, e vanno pertanto mantenute distinte.

<sup>21</sup> A. CROSETTI, *Le tutele differenziate*, in A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA e N. OLIVETTI RASON (Cura), *Introduzione al diritto ambientale*, Laterza, Roma, 2017, p. 272.

tutelati dall'ordinamento<sup>22</sup>. L'affermazione del carattere di valore costituzionale della tutela ambientale è stata successivamente affermata, in via definitiva, anche dalla giurisprudenza successiva alla riforma del 2001, enfatizzandone in particolare la trasversalità e il suo intrecciarsi con gli altri valori espressi dalla Costituzione con la già menzionata sent. 407 del 2002. La Corte, inoltre, ne ha altresì affermato la primarietà, e dunque la necessità di una tutela prevalente rispetto agli altri valori costituzionali (sentt. n. 367/2007 e n. 232/2008).

Come evidenziato da autorevole dottrina<sup>23</sup>, l'originaria menzione espressa del paesaggio nell'art. 9 Cost., e dunque tra i principi fondamentali, ha pertanto dotato tale obiettivo di tutela di un carattere di centralità, permettendo di riconoscerlo come parte delle finalità sociali che rappresentano un limite dell'iniziativa economica privata, ai sensi dell'articolo 41<sup>24</sup>, come si dirà anche nel prossimo paragrafo. L'inclusione della tutela del paesaggio ha rappresentato quindi, come sostenuto da Grassi<sup>25</sup>, uno degli elementi fondamentali che hanno permesso alla Costituzione italiana di essere «capace di futuro», consentendo dunque lo sviluppo della giurisprudenza costituzionale in materia ambientale. Sviluppo naturalmente reso possibile anche da altri principi e valori costituzionali, quali la tutela dei diritti della persona e il principio di solidarietà (sui quali si tornerà nel paragrafo successivo), e l'apertura che il testo costituzionale offre verso il futuro, in particolare tramite la promozione dello sviluppo scientifico e tecnico<sup>26</sup>, che hanno consentito alla Corte di affermare i principi dello sviluppo sostenibile e della precauzione, nonché la centralità, per la loro concretizzazione, della ricerca e dell'aggiornamento dei dati scientifici (sentt. n. 282/2012 e n. 116/2006)<sup>27</sup>.

<sup>22</sup> B. CARAVITA. e A. MORRONE, *Ambiente...*, cit., p. 32 ss.

<sup>23</sup> B. CARAVITA DI TORITTO, *Costituzione, principi costituzionali e tecniche di normazione per la tutela dell'ambiente*, in S. GRASSI, M. CECCHETTI, e A. ANDRONIO (Cura), *Ambiente e Diritto*, I, Olschki, Firenze, 1999, pp. 179-180.

<sup>24</sup> B. CARAVITA. e A. MORRONE, *Ambiente...*, cit., p. 20.

<sup>25</sup> S. GRASSI, *Ambiente e Costituzione*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, n. 3, 2017, p. 11.

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 13.

<sup>27</sup> Come si osserverà a breve, trattando dell'opportunità di inserimento dei termini di «biodiversità» ed «ecosistemi», è utile evidenziare fin da ora come il diritto ambientale rappresenti indubbiamente la sfera in cui i rapporti tra scienza e diritto appaiono più evidenti (così G. AVERSENTE, *Il principio di precauzione: il rapporto problematico tra diritto e incertezza scientifica*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. 3, 2020, p. 3475). Ciò si realizza, da un lato, per la necessità, per l'interprete, di comprendere e utilizzare correttamente i concetti e le elaborazioni scientifiche, e in particolare della scienza ecologica, della quale la Corte costituzionale ha dimostrato di saper dare una lettura integrata (A. GUSMAI, *La tutela costituzionale...*, cit., p. 4), facendo proprie le definizioni scientifiche di ambiente e di ecosistema (sent. n. 104/2008) e di biosfera (sent. n. 378/2007). Da un altro lato, l'interprete, così come il decisore politico, svolgono un ruolo fondamentale nel dare tutela e regolamentazione a tutti quei profili di incertezza che naturalmente permeano il sapere scientifico, realizzando così un continuo scambio reciproco tra sapere scientifico e giuridico (M. TALLACCHINI, *Ambiente e diritto della scienza incerta*, in S. GRASSI, M. CECCHETTI e A. ANDRONIO (Cura), *Ambiente e Diritto*, I, Olschki, Firenze, 1999, *passim*), che rappresenta la chiave fondamentale per la piena attuazione dei principi di tutela dell'ambiente (B. CARAVITA DI TORITTO, *Diritto all'ambiente e diritto allo sviluppo: profili costituzionali*, in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Tomo I, Giuffrè, Milano, 1996, p. 359).

La presenza di una tutela costituzionale del paesaggio e di tali principi permettono quindi di affermare con sicurezza che la tutela dell'ambiente non potesse che rappresentare un valore costituzionale<sup>28</sup>. Alla luce di tale attribuzione, la tutela ambientale assume conseguentemente una centrale importanza per l'ordinamento nel suo complesso, ponendosi come uno dei valori ed elementi fondamentali della società, come base stessa della sua legittimazione e orientamento di ogni manifestazione della legalità<sup>29</sup>. Il valore costituzionale ambiente pone cioè degli standard di orientamento per le scelte politiche, per il bilanciamento con gli altri valori tutelati, assumendo altresì una funzione di motivazione e di unificazione dei diversi gruppi sociali<sup>30</sup>.

Come si è detto, la centralità del valore ambientale ha poi assunto un rilievo tale da permettere alla Corte costituzionale di affermarne la primarietà e la sua prevalenza nel rapporto con gli altri valori costituzionali. Tuttavia, è opportuno precisare, come del resto è stato fatto nelle medesime pronunce, che tale primarietà non possa e non debba essere in alcun modo intesa nel senso di una legittimazione di un «primato assoluto in una ipotetica scala gerarchica dei valori costituzionali, ma origina la necessità che essi debbano sempre essere presi in considerazione nei concreti bilanciamenti operati dal legislatore ordinario e dalle pubbliche amministrazioni» (sent. n. 196/2004, punto 23 del Considerato in diritto). Il principio della primarietà non impone, pertanto, un vincolo di risultato alla miglior tutela possibile dell'ambiente, ma una considerazione particolare verso tale obiettivo, che deve essere centrale e sempre presente all'interno di ogni valutazione politica e amministrativa<sup>31</sup>.

Concludendo sul punto, e rispondendo quindi all'interrogativo relativo alla necessità della revisione costituzionale, è evidente come la carta costituzionale abbia dimostrato costantemente e in modo chiaro di poter rappresentare il fondamento di quella interpretazione evolutiva, realizzata pienamente dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, che ha consentito di includere la tutela dell'ambiente tra i medesimi principi e tra gli obiettivi primari della Repubblica<sup>32</sup>. La tutela del paesaggio e gli altri principi costituzionali alla base di tale interpretazione hanno quindi costituito una solida base per il riconoscimento del valore costituzionale ambiente e per l'individuazione degli strumenti necessari alla sua attuazione.

In virtù di tali conclusioni, è conseguentemente possibile escludere che la revisione costituzionale dovesse ritenersi urgente per l'ordinamento, o comunque necessaria al fine di superare l'obsolescenza del testo Costituzionale del 1948, che infatti racchiude già in sé tutti gli strumenti necessari a colmare e superare le

<sup>28</sup> G. MORBIDELLI, *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Tomo II, Giuffrè, Milano, 1996, p. 1129.

<sup>29</sup> B. CARAVITA e A. MORRONE, *Ambiente...*, cit., p. 32 ss.; M. CECCHETTI, *Principi costituzionali...*, cit., p. 35.

<sup>30</sup> B. CARAVITA DI TORITTO, *Costituzione...*, cit., p. 191

<sup>31</sup> M. CECCHETTI, *La disciplina...*, cit., p. 62 ss.

<sup>32</sup> B. CARAVITA DI TORITTO, *Costituzione...*, cit., p. 196.

proprie le lacune<sup>33</sup>. Se dunque l'introduzione di una disposizione costituzionale espressa non poteva porsi in termini di necessità, il quesito deve necessariamente spostarsi sull'opportunità e sull'auspicabilità della revisione in commento, in particolare in termini di confronto con le evoluzioni, costantemente in atto, in ambito giurisprudenziale e nei contesti internazionale ed europeo.

Sotto il profilo dell'opportunità, la positivizzazione del valore ambientale è stata considerata come auspicabile da diversi autori<sup>34</sup>, proprio in virtù di tale duplice evoluzione. Come si è detto nel paragrafo precedente, ciò non solo perseguirebbe il fine di tracciare un punto fermo e un bilancio di quanto già espresso dal diritto vivente<sup>35</sup>, ma porrebbe altresì un solido fondamento per un suo ulteriore sviluppo, e dunque un impulso in tal senso per il legislatore<sup>36</sup>. Sotto tale aspetto, è necessario tuttavia considerare che una qualunque revisione che miri a tali obiettivi, per quanto opportuna ed auspicabile, si espone a diversi rischi. Operando in modo scorretto tale progetto di riforma, infatti, si pone non solo il rischio di ottenere un risultato incoerente rispetto agli sviluppi precedentemente realizzati, ma altresì a quello di vanificarli, in particolare se ciò comporta l'alterazione di equilibri delicati, quali sono quelli connessi alla tutela ambientale<sup>37</sup>.

A tal riguardo, dal momento che le principali problematiche sono collegate alla definizione dell'oggetto della tutela ambientale, nonché ai suoi contenuti, è dunque necessario interrogarsi sulla portata e sul significato da attribuire alle modifiche introdotte nel testo dell'art. 9 Cost.

### **3. L'ambiente nel novellato art. 9 Cost. Tra tutela della biodiversità, degli ecosistemi...**

Come si è avuto modo di osservare al principio del presente contributo, la revisione costituzionale dell'art. 9 non si è limitata ad affiancare alla preesistente tutela del paesaggio la tutela ambientale. Il terzo comma dell'articolo introdotto dalla riforma include infatti la tutela di «biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni», e stabilisce altresì che «la legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali».

L'introduzione di tali termini pone quindi il problema di comprendere quale significato debba essere loro attribuito, in che modo questi siano connessi alla tutela ambientale. Sotto tale profilo, è infatti stato evidenziato dalla dottrina come il concetto di ambiente sia necessariamente e intrinsecamente poliedrico e multidimensionale, in particolare per la sua necessaria connessione con le costanti evoluzioni delle

<sup>33</sup> B. CARAVITA e A. MORRONE, *Ambiente...*, cit., p. 36; F. DE LEONARDIS, *L'ambiente...*, cit., pp. 4-5.

<sup>34</sup> Si vedano, in particolare: D. AMIRANTE, *Profili di diritto costituzionale dell'ambiente*, in P. DELL'ANNO e E. PICOZZA (Cura), *Trattato di diritto dell'ambiente - Volume primo - Principi generali*, CEDAM, Padova, 2012, p. 275; B. CARAVITA e A. MORRONE, *Ambiente...*, cit., p. 36.

<sup>35</sup> F. DE LEONARDIS, *L'ambiente...*, cit., pp. 4-5; A. GUSMAI, *La tutela costituzionale...*, cit., p. 20

<sup>36</sup> M. COCCONI, *Un diritto...*, cit., p. 136

<sup>37</sup> F. DE LEONARDIS, *L'ambiente...*, cit., p. 5 ss.

scienze ecologiche<sup>38</sup>, come si è già accennato<sup>39</sup>. Conseguentemente, tale concetto trasversale non può che includere la tutela di tutti gli elementi che compongono il bene ambientale, come del resto è stato ben evidenziato da una giurisprudenza costituzionale ben consolidata e risalente alle sentt. n. 210 e n. 641 del 1987<sup>40</sup>. È infatti dalla sentenza n. 210, al punto 4.2 del Considerato in diritto, che si definisce una «concezione unitaria del bene ambientale comprensiva di tutte le risorse naturali e culturali. Esso comprende la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali (aria, acque, suolo e territorio in tutte le sue componenti), la esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale ed in definitiva la persona umana in tutte le sue estrinsecazioni.».

Se dunque la concezione dell'ambiente include necessariamente ogni esigenza di tutela connessa a qualunque risorsa naturale, la naturale conseguenza è che la menzione espressa di tali esigenze di tutela debba ritenersi ultronea. Se così non fosse, e dunque se ognuna di esse avesse un significato autonomo, distinto da quello estremamente ampio di ambiente, si porrebbe allora un duplice problema: la definizione di tali esigenze e la comprensione di quali siano gli elementi che consentono di distinguerle dalla tutela ambientale in senso stretto<sup>41</sup>. È per questo motivo, dunque, che la dottrina ha costantemente sostenuto come qualsiasi tentativo di riforma avrebbe dovuto fuggire dal fallace tentativo di definire una tutela dell'ambiente onnicomprensiva, inclusiva cioè di ogni suo elemento e principio, non solo per le intrinseche difficoltà definitorie che tale (inutile) sforzo comporterebbe<sup>42</sup>, ma altresì per la conseguente impossibilità, per il diritto, di fornire a tale definizione un valore giuridico e dei contenuti prescrittivi<sup>43</sup>.

In virtù di tali considerazioni, quale significato deve attribuirsi ai termini introdotti nel novellato art. 9 Cost.? Partendo dalla tutela della biodiversità e degli ecosistemi, si deve sottolineare come questa comporti una evidente confusione in termini, che peraltro emerge tanto nell'analisi delle discussioni alla Camera e al Senato, quanto nei dossier di studi utilizzati nel corso di tali discussioni, dove si afferma che «l'ambiente è qui inteso nella sua accezione più estesa e 'sistemica': quale ambiente, ecosistema, biodiversità». Si afferma cioè in modo chiaro che la biodiversità e gli ecosistemi devono effettivamente considerarsi come parte della tutela ambientale. A questo deve inoltre aggiungersi che questi termini si pongono in un rapporto reciproco di genere a specie. Il termine ambiente è infatti indicativo di per sé

<sup>38</sup> M. CECCHETTI, *Principi costituzionali...*, cit., p.1, p. 4.

<sup>39</sup> *Supra*, nota 27.

<sup>40</sup> C. DELLA GIUSTINA, *Il diritto...*, cit., p. 194; L.M. TONELLI, *Tutela dell'ambiente e Costituzione: tra vecchie problematiche e recenti proposte di riforma dell'art. 9 Cost.*, in *Archivio giuridico*, n. 4, 2020, pp. 1183-1186.

<sup>41</sup> F. DE LEONARDIS, *L'ambiente...*, cit., p. 2.

<sup>42</sup> B. CARAVITA DI TORITTO, *Diritto all'ambiente...*, cit., pp. 343-345.

<sup>43</sup> M. CECCHETTI, *La disciplina...*, cit., p. 6; G. MORBIDELLI, *Il regime amministrativo...*, cit., p. 1121 ss.

della pluralità degli ecosistemi, i quali a loro volta sono necessariamente caratterizzati da biodiversità<sup>44</sup>. Essendo la biodiversità tradizionalmente intesa come la varietà di tutte le forme di vita presenti in un ecosistema, che a sua volta è l'insieme delle interazioni tra tali forme di vita e tra queste e la materia non vivente, è quindi evidente come la seconda definizione ricomprenda necessariamente anche la prima<sup>45</sup>. In merito alla tutela degli ecosistemi, al di là delle difficoltà definitorie e di distinzione rispetto alla protezione dell'ambiente, si deve inoltre ricordare come la tutela «dell'ecosistema» fosse già stata introdotta con la revisione dell'art. 117 Cost., quale competenza di legislazione esclusiva dello Stato accanto a quella in materia ambientale e culturale. Se questo, da un lato, impone di comprendere la differenza tra l'uso del singolare «ecosistema» nell'art. 117 Cost. e del plurale «ecosistemi» nell'art. 9 Cost., dall'altro permette di osservare come la compresenza della tutela ambientale e di quella ecosistemica non sia sconosciuta al testo della Costituzione. Sotto il primo aspetto, si può evidenziare che l'uso del plurale appaia più corretto in termini, dal momento che l'ambiente si compone di una pluralità di ecosistemi<sup>46</sup>, pur non risolvendo il rapporto con la tutela ambientale, e sollevando un'ulteriore perplessità circa la permanenza del termine nella forma singolare all'art. 117 Cost. In merito al secondo profilo, è grazie ad esso che è possibile comprendere sia il rapporto tra le due tutele, sia la *ratio* sottostante alla forma della revisione dell'art. 9 Cost.

Come è stato osservato da Cecchetti<sup>47</sup>, la nozione di ecosistema di cui all'art. 117 Cost. deve necessariamente essere intesa come un'ulteriore specificazione dell'ambiente, che ne evidenzia le peculiarità come oggetto di tutela giuridica ed esalta la necessità di tutela di tutti gli equilibri ecologici (e quindi, appunto, ecosistemici) fondamentali per la vita. Leggermente diverse sono invece l'impostazione e la lettura offerte dalla Corte costituzionale, la quale, nel punto 2.3 Considerato in diritto della sent. n. 12 del 2009, pur affermando che «quando ci si riferisce all'ambiente, così come attribuito alla competenza legislativa esclusiva dello Stato dalla lettera s) del secondo comma dell'art. 117 Cost., le considerazioni attinenti a tale materia si intendono riferite anche a quella, ad essa strettamente correlata, dell'«ecosistema»», osserva altresì che «anche se i due termini esprimono valori molto vicini, la loro duplice utilizzazione, nella citata disposizione costituzionale, non si risolve in un'endiadi, in quanto col primo termine si vuole, soprattutto, fare riferimento a ciò che riguarda l'habitat degli esseri umani, mentre

<sup>44</sup> G. SANTINI, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 cost.*, in *Forum di Quaderni Costituzionali - Rassegna*, n. 2, 2021, p. 467 ss.

<sup>45</sup> A. CROSETTI, *L'ordinamento dei beni paesaggistici*, in A. CROSETTI e D. VAIANO (Cura), *Beni culturali e paesaggistici*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 302. È inoltre possibile notare come difficoltà nella definizione dei termini di biodiversità ed ecosistemi emergano chiaramente anche nel contesto comunitario. I trattati e la Carta dei Diritti non includono infatti, nella protezione dell'ambiente, una tutela espressa di tali termini, la quale può essere dedotta solo implicitamente dalla formulazione dell'art. 191 TFUE, che al secondo comma impone che si tenga conto «della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione». Sul punto, si rimanda a S. BALDIN e S. DE VIDO (Cura), *Environmental ...*, cit., p. 60).

<sup>46</sup> L.M. TONELLI, *Tutela dell'ambiente...*, cit., pp. 1214-1215.

<sup>47</sup> M. CECCHETTI, *La disciplina...*, cit., p. 32.

con il secondo a ciò che riguarda la conservazione della natura come valore in sé». Sono proprio tale visione e tale riconoscimento della tutela della natura come valore a sé stante che permettono di comprendere la *ratio* della forma del novellato art. 9 Cost. Questa deve infatti ricondursi a quelle teorie, variamente definite come eco- o biocentriche, volte appunto al perseguimento di un'equiparazione tra la natura e l'uomo, tramite il riconoscimento, in particolare, della tutela della biodiversità, degli ecosistemi, dei diritti delle generazioni future e degli animali<sup>48</sup>.

Tale ultima considerazione solleva, tuttavia, ulteriori quesiti, relativi alla possibilità di adottare tale prospettiva ecocentrica e di sostituirla, in tutto o in parte, a quella antropocentrica. A tal riguardo, è opportuno ricordare, come già evidenziato nel paragrafo precedente, che l'emersione del valore costituzionale dell'ambiente ha trovato le sue origini non solo nella tutela del paesaggio, ma altresì in altri principi costituzionali, a partire dal principio personalista<sup>49</sup>. Espresso dall'articolo 2 Cost., come è noto tale principio rappresenta l'affermazione del primato dei diritti della persona e la loro incomprimibilità<sup>50</sup>, nonché la priorità di valori che essi assumono rispetto allo Stato e ad ogni altra autorità o struttura sociale<sup>51</sup>.

Proprio in ragione di tale centralità il principio personalista ha assunto un ruolo fondamentale nell'elaborazione giurisprudenziale dell'ambiente come valore costituzionale. Esso si è anzitutto posto come base per l'estensione della portata applicativa del diritto alla salute, operata dalla nota sentenza delle Sezioni Unite n. 5172/1979, configurando tale diritto anche come il diritto a vivere in un ambiente salubre, in ragione appunto del valore centrale riconosciuto alla persona, tanto come individuo quanto nella sua vita associata, e conseguentemente all'esigenza di tutelare i luoghi in cui essa si articola<sup>52</sup>.

L'evoluzione giurisprudenziale ha in seguito mutato tale interpretazione, attenuando il significato dell'ambiente quale oggetto di un diritto soggettivo, in particolare in seguito all'affermazione espressa del valore costituzionale ambientale. Con tale affermazione, infatti, si consente di superare la prospettiva che ricostruisce l'ambiente unicamente come situazione giuridica soggettiva<sup>53</sup>, configurandolo invece come obbiettivo primario dell'ordinamento, che ben può includere al suo interno la tutela di determinate situazioni soggettive diversamente strutturate, senza però andare ad esaurirsi totalmente in esse<sup>54</sup>.

<sup>48</sup> V. PEPE, *Etica e diritto nel rapporto tra l'uomo e l'ambiente*, in ID. (Cura), *Politica e legislazione ambientale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1996, pp. 216

<sup>49</sup> M. CECCHETTI, *Principi costituzionali...*, cit., p. 49 ss.; S. GRASSI, *Ambiente e Costituzione*, cit., p. 11 ss.

<sup>50</sup> E. ROSSI, *Art. 2*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, e M. OLIVETTI (Cura), *Commentario alla Costituzione*, I, Articoli 1-54, UTET, Padova, 2006, p. 54 ss.

<sup>51</sup> S. GALEOTTI, *Il valore della solidarietà*, in *Diritto e Società*, n. 1, 1996, p. 7.

<sup>52</sup> S. BARTOLE e R. BIN, *Commentario...*, cit., p. 76

<sup>53</sup> B. CARAVITA e A. MORRONE, *Ambiente...*, cit., p. 32 ss.; M. CECCHETTI, *Art. 9...*, cit., p. 235 ss.

<sup>54</sup> B. CARAVITA DI TORITTO, *Diritto all'ambiente...*, cit., p. 345; M. CECCHETTI, *Principi costituzionali...*, cit., p. 35.

È in considerazione del superamento dell'impostazione dell'ambiente come diritto soggettivo che si pone l'interrogativo su quale debba essere, oggi, l'interpretazione del principio personalista in rapporto alla tutela ambientale, e se questo si possa ancora intendere come uno strumento per la sua realizzazione. In altri termini, il quesito che viene posto è appunto quello relativo alla possibilità di un superamento della centralità della persona nel rapporto con l'ambiente, andando quindi a sostituire tale approccio antropocentrico con uno di stampo eco- o biocentrico<sup>55</sup>, ponendo cioè, come si è detto, la natura stessa come soggetto della tutela, e non come suo oggetto<sup>56</sup>. A tale quesito deve darsi necessariamente risposta in senso negativo, per tre ordini di motivazioni, richiamando quanto si è già avuto modo di scrivere in un contributo precedente<sup>57</sup>.

La prima di esse attiene all'impossibilità di adottare *in toto* una concezione ecocentrica, sacrificando la centralità dell'essere umano, sancita come si è detto dal principio personalista che lo pone al centro della società e dell'ambiente in cui vive, che impedisce quindi di adottare una concezione che non sia antropocentrica<sup>58</sup>. La necessità di non prescindere da tale approccio è inoltre evidenziata dall'insuperabilità dei limiti ontologici posti dalla nozione stessa di ecocentrismo<sup>59</sup>. Essa, infatti, pur mirando al fine, condivisibile, di realizzare una migliore tutela dell'ambiente considerandolo come centro di imputazione di diritti in quanto tale, resta comunque una elaborazione che è frutto di una prospettiva umana, che non consente dunque di comprendere, in concreto, fino a che punto essa tuteli effettivamente gli interessi della natura, e non invece gli interessi umani connessi alla tutela della natura<sup>60</sup>. Pertanto, senza negare l'importanza delle teorie ecocentriche, e il contributo che esse hanno fornito nella valorizzazione di ogni entità naturale, non è possibile prescindere dalla necessità di riconoscimento della centralità dell'essere umano<sup>61</sup>.

La necessità di mantenere la centralità dell'essere umano, e dei diritti fondamentali della persona, è inoltre ritenuta da autorevole dottrina, italiana e straniera, come una delle chiavi di realizzazione di una efficace tutela dell'ambiente e di lotta al cambiamento climatico. Da un lato, infatti, è stato evidenziato come il

<sup>55</sup> S. BAGNI, *Back to the future: building harmony with nature in the European Union by learning from our ancestors*, in S. BALDIN e S. DE VIDO (Cura), *Environmental Sustainability in the European Union: Socio-Legal Perspectives*, Edizioni Università di Trieste, 2020, p. 86 ss.; S. BALDIN e S. DE VIDO (Cura), *Environmental Sustainability in the European Union: Socio-Legal Perspectives*, Edizioni Università di Trieste, 2020, p. 8; D. PORENA, 'Ambiente'..., *cit.*, *passim*.

<sup>56</sup> S. BALDIN, *Biodiversity as a common good: insights into the Natura 2000 network and traces of a nature-based approach in the European Union*, in S. BALDIN e S. DE VIDO (Cura), *Environmental Sustainability in the European Union: Socio-Legal Perspectives*, Edizioni Università di Trieste, 2020, p. 70.

<sup>57</sup> Sia consentito il rimando a R. MONTALDO, *Il valore costituzionale dell'ambiente, tra doveri di solidarietà e prospettive di riforma*, in *Forum di Quaderni Costituzionali - Rassegna*, n. 2, 2021, p. 445 ss.

<sup>58</sup> B. CARAVITA DI TORITTO, *Diritto all'ambiente...*, *cit.*, pp. 352-353.

<sup>59</sup> M. CECCHETTI, *Principi costituzionali...*, *cit.*, p. 53.

<sup>60</sup> F. FRACCHIA, *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in G. ROSSI (Cura), *Diritto dell'ambiente*, Giappichelli, Torino, 2017, pp. 187.

<sup>61</sup> *Ibid.*; si veda inoltre M. CECCHETTI, *La disciplina...*, *cit.*, p. 57.

godimento dei diritti umani delle generazioni presenti e future dipenda principalmente dalla realizzazione di una strategia ambientale efficace, che si ponga anche l'obiettivo di tutelarli<sup>62</sup>. Un approccio differente, che trascuri la tutela della base ecologica dei diritti fondamentali, sarebbe pertanto scorretto<sup>63</sup>, e ignorerebbe l'impatto negativo causato dal cambiamento climatico e dai danni ambientali alla piena realizzazione di tali diritti<sup>64</sup>. Da un altro lato, mantenendo la centralità dell'essere umano, rapportando correttamente la tutela dell'ambiente alla tutela dei diritti umani, si impone altresì la comprensione e il rispetto dei limiti ecologici che si incontrano nella loro realizzazione<sup>65</sup>. Ciò vale a dire che un approccio correttamente basato sul rispetto dei diritti fondamentali, e del loro rapporto con l'ambiente e con le risorse naturali, comporta necessariamente l'insorgere di doveri di responsabilità in capo ai titolari di tali diritti<sup>66</sup>.

È appunto il profilo della responsabilità a rappresentare il terzo elemento che consente di affermare l'imprescindibilità della prospettiva antropocentrica nella tutela costituzionale dell'ambiente. Come la tutela del paesaggio è stata oggetto di un'interpretazione evolutiva, che ha consentito di equipararla, come si è visto, alla tutela ambientale, in modo analogo il principio antropocentrico deve essere oggetto di una «revisione ecocompatibile»<sup>67</sup>, che intenda l'ambiente come relazione dinamica e continua tra natura e uomo, e che comprenda gli effetti dell'azione dell'uomo sulla natura<sup>68</sup>. Proprio considerando l'affermazione del valore costituzionale dell'ambiente, l'antropocentrismo deve dunque intendersi non nel suo significato tradizionale, secondo il quale l'uomo si pone come essere dominante sulla natura, la cui centralità è posta in termini di superiorità, in una prospettiva utilitaristica che riconosce un valore all'ambiente fintanto che esso è funzionale al soddisfacimento dei propri bisogni<sup>69</sup>. Al contrario, la centralità dell'essere umano deve porsi sotto il profilo della responsabilità nei confronti dell'ambiente, e la sua superiorità come capacità di realizzarne la tutela<sup>70</sup>.

<sup>62</sup> E. CORCIONE, *Diritti umani, cambiamento climatico e definizione giudiziale dello standard di condotta*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 1, 2019, pp. 199-200.

<sup>63</sup> A.D. FISHER, *A Human Rights-Based Approach to the Environment and Climate Change*, in *Global Initiative for Economic, Social and Cultural Rights (GI-ESCR)*, 2014, p. 4.

<sup>64</sup> S. JODOIN e K. LOFTS, *Economic, Social & Cultural Rights and Climate Change - A legal reference guide*, CISDL, GEM & ASAP, New Haven, 2013, *passim*; B.M. LEWIS, *The Human Right to a Good Environment in International Law and the Implications of Climate Change*, Monash University, 2014, *passim*; M. WEWERINKE e C.F.J. DOEBBLER, *Exploring the legal basis of a human rights approach to climate change*, in *Chinese Journal of International Law*, 2011, *passim*.

<sup>65</sup> A.D. FISHER, *A Human Rights-Based...*, *cit.*, p. 4.

<sup>66</sup> N. LUGARESI, *Diritto all'acqua e privatizzazione del servizio idrico*, in G. SANTUCCI, A. SIMONATI e F. CORTESE (Cura), *L'acqua e il diritto*, Quaderni del Dipartimento di Scienze Giuridiche, Trento, 2011, p. 61.

<sup>67</sup> M. CECCHETTI, *La disciplina...*, *cit.*, p. 57.

<sup>68</sup> M. TALLACCHINI, *Diritto per la natura. Ecologia e filosofia del diritto*, Giappichelli, Torino, 1996, p. 160.

<sup>69</sup> M. CECCHETTI, *Principi costituzionali...*, *cit.*, p. 49 ss.

<sup>70</sup> *Ibid.*, p. 54; si veda inoltre N. OLIVETTI RASON e C. SARTORETTI, *La disciplina dell'ambiente nella pluralità degli ordinamenti giuridici*, in A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA e N. OLIVETTI RASON (Cura), *Introduzione al diritto ambientale*, Laterza, Roma, 2017, p. 4.

L'elaborazione costituzionale del principio personalista, come è noto, ha permesso di superare l'individualismo liberale, collocando la persona nella società umana e nel pluralismo sociale cui appartiene<sup>71</sup>, rendendo i cittadini soggetti e responsabili del loro agire<sup>72</sup>. Comprendendo in senso lato tale rapporto tra individuo e società, considerandolo anche come componente essenziale degli equilibri ecologici, cui appartiene insieme agli altri esseri viventi<sup>73</sup>, tali profili di responsabilità assumono dunque un significato ulteriore, in chiave di tutela ambientale, la cui assunzione è imposta in capo ad ogni individuo nei confronti della collettività, in una prospettiva di solidarietà ambientale condivisa<sup>74</sup>.

Conseguentemente, alla luce dell'analisi appena conclusa, avendo determinato non solo che la prospettiva antropocentrica non può essere sostituita, ma altresì che essa è imprescindibile per il nostro ordinamento, si può pacificamente affermare che l'introduzione della tutela della biodiversità e degli ecosistemi nel testo dell'art. 9 Cost. non possa essere certamente inteso quale superamento di tale prospettiva, mantenendo dunque una confusione in termini la cui risoluzione è lasciata, per il futuro, al legislatore e all'interpretazione giurisprudenziale.

#### **4. ...interessi delle future generazioni e tutela degli animali (segue)**

Avendo concluso l'esame dei termini di biodiversità e di ecosistemi, introdotti nel testo dell'art. 9 Cost., è possibile proseguire analizzando il significato e il valore che assumono le altre due nuove disposizioni presenti nell'articolo, vale a dire l'interesse delle future generazioni, parte della tutela di ambiente, biodiversità ed ecosistemi, e la tutela degli animali. Al fine di comprendere quale importanza possa avere l'introduzione espressa del principio di equità intergenerazionale, è possibile ed opportuno ricollegarsi a quanto si è affermato nelle conclusioni del precedente paragrafo, in merito all'emersione dei profili di responsabilità ambientale quale declinazione del principio personalista-antropocentrico. Tali profili portano infatti all'analisi di un ulteriore principio di fondamentale importanza per la comprensione della tutela ambientale quale dovere condiviso: il principio solidarista. Esso, infatti, rappresenta uno degli

<sup>71</sup> S. GALEOTTI, *Il valore...*, cit., p. 8; R. MESSINETTI, *Nuovi diritti della persona e dei beni comuni*, in N. GENGA, M. PROSPERO e G. TEODORO (Cura), *I beni comuni tra costituzionalismo e ideologia*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 91.

<sup>72</sup> P. HÄBERLE, *Lo Stato costituzionale*, Istituto della Enciclopedia italiana, Roma, 2005, p. 164 ss.

<sup>73</sup> B. CARAVITA DI TORITTO, *Diritto all'ambiente...*, cit., pp. 352-353.

<sup>74</sup> L. COLELLA, *Educazione ambientale e valori costituzionali in Portogallo e in Italia*, in *Ambiente Diritto*, n. 1, 2020, p. 117; F. FRACCHIA, *Il principio...*, cit., p. 186. Inoltre, come evidenziato da N. OLIVETTI RASON e C. SARTORETTI (*La disciplina...*, cit., p. 8), è particolarmente interessante notare come la ricostruzione della tutela ambientale in termini di responsabilità condivisa, derivante dalla comprensione delle dinamiche tra uomo e natura, fosse in effetti già presente nel primo articolo del preambolo alla *Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'ambiente umano* del 1972, il quale recita che «L'uomo è al tempo stesso creatura e artefice del suo ambiente, che gli assicura la sussistenza fisica e gli offre la possibilità di uno sviluppo intellettuale, morale, sociale e spirituale. Nella lunga e laboriosa evoluzione della razza umana sulla terra, è arrivato il momento in cui, attraverso il rapido sviluppo della scienza e della tecnologia l'uomo ha acquisito la capacità di trasformare il suo ambiente in innumerevoli modi e in misura senza precedenti. I due elementi del suo ambiente, l'elemento naturale e quello da lui stesso creato, sono essenziali al suo benessere e al pieno godimento dei suoi fondamentali diritti, ivi compreso il diritto alla vita».

elementi che consentono di affermare come la Costituzione italiana, sotto il profilo della tutela ambientale, sia evidentemente una Costituzione «capace di futuro»<sup>75</sup>.

Il principio solidarista trova fondamento, come quello personalista, nell'articolo 2 Cost., nella richiesta di adempiere ai «doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale». La sua inclusione espressa accanto a quello personalista non solo fa sì che questo rappresenti un valore costituzionale riconosciuto e garantito, e dunque vincolante, ma che esso si leghi in modo inscindibile con la tutela dei diritti fondamentali, divenendone una implicazione naturale<sup>76</sup>. Questo giustifica, come si è accennato, il riconoscimento di doveri in capo ai medesimi titolari dei diritti, in virtù del fatto che essi appartengono alla società in cui vivono, e della quale devono quindi ritenersi responsabili<sup>77</sup>. Richiamando una efficace ricostruzione della Corte costituzionale, il principio solidarista, «comportando l'originaria connotazione dell'uomo *uti socius*, è posto dalla Costituzione tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico, tanto da essere solennemente riconosciuto e garantito, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo dall'art. 2 della Carta costituzionale, come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente» (sent. n. 175/1992, punto 2 del Considerato in diritto).

La dinamica del principio solidarista trova poi un evidente richiamo nell'articolo 3, comma 2 Cost., nella formulazione del principio di eguaglianza sostanziale, ulteriore espressione del valore centrale della persona umana, nonché della priorità per l'ordinamento di realizzarne il pieno sviluppo e integrazione sociale<sup>78</sup>. Tale richiamo consente, inoltre, di individuare due tipologie di solidarietà: la prima, espressa dall'articolo 2, doverosa e fraterna, quale responsabilità dell'individuo verso la collettività e che coinvolge la Repubblica quale garante dell'adempimento di tali doveri di responsabilità; la seconda, espressa dall'articolo 3, secondo comma, che esprime invece una solidarietà di stampo pubblico, paterno, che impone invece una funzione attiva dello Stato e degli altri soggetti pubblici verso i cittadini<sup>79</sup>.

Rapportando il principio solidarista alle finalità di tutela ambientale, esso assume rilievo tanto nella sua connotazione orizzontale, quanto in quella verticale. Richiamando a tal proposito quanto si è già avuto modo di sostenere in uno scritto precedente<sup>80</sup>, e come si è già affermato nella conclusione del precedente paragrafo, la prima dimensione dei doveri condivisi verso la tutela dell'ambiente è anzitutto connessa alla

<sup>75</sup> S. GRASSI, *Ambiente e Costituzione*, cit., p. 11.

<sup>76</sup> S. GALEOTTI, *Il valore...*, cit., pp. 4-6.

<sup>77</sup> *Ibid.*, p. 7. Sottolineando ulteriormente l'importanza della formulazione del principio solidarista nel medesimo articolo di quello personalista, E. ROSSI (*Art. 2*, cit., p. 54 ss.) nota come questo rappresenti l'unico strumento capace di affermare l'esistenza di doveri in capo all'individuo: essendo la libertà il principio generale dell'ordinamento, e ponendo la tutela dei diritti fondamentali come valore primario, solo l'inclusione del principio solidarista all'articolo 2, quale valore costituzionale speculare a quello personalista, può rappresentare la ragione giustificatrice dei doveri di solidarietà.

<sup>78</sup> F. FRACCHIA, *Principi di diritto ambientale e sviluppo sostenibile*, in P. DELL'ANNO e E. PICOZZA (Cura), *Trattato di diritto dell'ambiente - Volume primo - Principi generali*, CEDAM, Padova, 2012, p. 575; S. GALEOTTI, *Il valore...*, cit., p. 10.

<sup>79</sup> S. GALEOTTI, *Il valore...*, cit., pp. 10-11; E. ROSSI, *Art. 2*, cit., p. 58.

<sup>80</sup> Sia consentito il rimando a R. MONTALDO, *Il valore costituzionale...*, cit., p. 449 ss.

considerazione di tale finalità come valore costituzionale, e dunque come principio ispiratore della società e di tutti gli individui che la compongono. Il valore ambiente, che nell'applicazione del principio personalista impone di considerare il rapporto tra uomo e natura nella realizzazione dei diritti fondamentali, allo stesso tempo permette di giustificare l'esistenza dei doveri di tutela della natura, riconducibili a tutti i cittadini<sup>81</sup>. In altri termini, evidenziando un'ulteriore analogia con il principio personalista e la tutela dei diritti, così come il catalogo dei diritti enunciati dal testo della Costituzione è stato ritenuto suscettibile di espansione, affermando la tutela di situazioni giuridiche non espressamente riconosciute, allo stesso modo non si deve ritenere esaustivo l'elenco dei doveri costituzionali. Questo può pertanto essere dilatato dal legislatore, il quale può elaborare nuovi obblighi, connessi alla realizzazione delle finalità di solidarietà politica, economica e sociale<sup>82</sup>, i quali ricomprendono necessariamente, alla luce del valore costituzionale dell'ambiente, i doveri connessi alla sua realizzazione. Osservando invece la dimensione verticale del principio solidarista, ossia la funzione attiva della Repubblica di intervento verso diversi fini sociali, anche tale dimensione consente di configurare un dovere di tutela ambientale in capo allo Stato e agli altri soggetti pubblici. È cioè imposto il dovere di garantire adeguate condizioni di vita per i cittadini e di tutelare l'ambiente in cui essi vivono<sup>83</sup>, quali prerequisiti necessari per consentire all'individuo il pieno sviluppo della propria personalità<sup>84</sup>. Si tratta, in effetti, di una conseguenza diretta dell'attribuzione di primarietà al valore ambientale: dato che tale primarietà impone una particolare considerazione di tale finalità di tutela, richiedendone necessariamente l'inclusione e la valutazione in ogni processo decisionale, politico o amministrativo<sup>85</sup>, questa va conseguentemente a definire anche i doveri di solidarietà perseguiti dalla Repubblica. La tutela ambientale si configura dunque, in virtù di tali principi, come un obiettivo fondamentale dello Stato e di tutti i soggetti pubblici, fondandone la legittimazione e i profili di responsabilità<sup>86</sup>.

Il principio solidarista può inoltre essere inteso, in un'ottica più ampia, quale base dei principi di corresponsabilità e di cooperazione in ambito internazionale ed europeo, imponendo cioè che ogni soggetto, ad ogni livello territoriale di governo, partecipi attivamente, assumendo responsabilità definite, al fine di realizzare gli obiettivi di tutela ambientale<sup>87</sup>; Grassi 1996, 918). L'apertura verso il diritto internazionale ed europeo, derivante dagli articoli 10, 11 e 117 Cost., dunque, rappresenta in tal senso un

<sup>81</sup> M. COCCONI, *Un diritto...*, cit., p. 278; G. MORBIDELLI, *Il regime amministrativo...*, cit., pp. 1166-1167

<sup>82</sup> E. ROSSI, *Art. 2*, cit., p. 54 ss.

<sup>83</sup> S. GALEOTTI, *Il valore...*, cit., p. 14 ss.

<sup>84</sup> D. AMIRANTE, *Profili di diritto...*, cit., p. 246.

<sup>85</sup> M. CECCHETTI, *Principi costituzionali...*, cit., p. 88; M. CECCHETTI, *Art. 9...*, cit., p. 62.

<sup>86</sup> D. AMIRANTE, *Profili di diritto...*, cit., p. 277; E. MAZZANTI, *Violazione di diritti umani e responsabilità dello Stato. La prevenzione dei disastri come "alternativa" al diritto penale*, in *Criminalia. Annuario di scienze penalistiche*, ETS, 2017, p. 454; D. MURSWIEK, *Umweltschutz als Staatszweck. Die ökologischen Legitimationsgrundlagen des Staates*, Economica Verlag, Bonn, 1995, p. 31.

<sup>87</sup> M. CECCHETTI, *La disciplina...*, cit., p. 123 ss.

ulteriore aspetto centrale per la formazione del valore costituzionale dell'ambiente e per la sua realizzazione<sup>88</sup>. Grazie a tale apertura, nonché all'adesione ai principali strumenti internazionali ed europei di tutela ambientale<sup>89</sup>, è stato infatti possibile per la Corte costituzionale procedere all'integrazione progressiva dei principi in materia<sup>90</sup>. Ancora, l'apertura verso gli ordinamenti internazionale e comunitario conferisce al dovere di tutelare l'ambiente, riconosciuto in capo alla Repubblica, la connotazione di un vero e proprio dovere internazionale orientato alla conservazione degli equilibri ambientali<sup>91</sup>: tale obiettivo, infatti, non può che realizzarsi all'interno di un sistema multilivello, che richiede cioè il coinvolgimento e la cooperazione di tutti i soggetti di diritto internazionale<sup>92</sup>, anche nel favorire il continuo scambio reciproco di soluzioni normative alle questioni ambientali<sup>93</sup>. Il valore della cooperazione internazionale si affianca pertanto a quello ambientale<sup>94</sup>, e si pone come fondamento aggiuntivo di ogni sistema volto a perseguire una tutela efficace ed effettiva dell'ambiente e delle risorse naturali<sup>95</sup>, nonché come strumento necessario per la realizzazione di un approccio fondato sul rispetto della persona e dei suoi diritti fondamentali<sup>96</sup>.

Da ultimo, concludendo l'analisi del rapporto tra il valore costituzionale ambiente e il principio solidarista, si deve ricordare che esso rappresenta il fondamento dei doveri di responsabilità ambientale non solo in un'ottica di contemporaneità. Questo opera, infatti, anche nel rapporto tra generazioni<sup>97</sup>, il che conferisce a tale principio un carattere intergenerazionale, che lo connette cioè alla realizzazione del principio dello sviluppo sostenibile. Tale principio, come quello solidarista, si costruisce in termini di doverosità e di responsabilità condivise da tutti gli appartenenti alle generazioni presenti nei confronti di quelle future<sup>98</sup>. Il principio solidarista, pertanto, rappresenta senza dubbio uno degli elementi fondanti dell'attuale concezione del valore costituzionale dell'ambiente, imponendo per sua natura di guardare al futuro<sup>99</sup>, e di comprendere in chiave dinamica le relazioni tra individuo, società, e ambiente.

<sup>88</sup> S. GRASSI, *Ambiente e Costituzione*, cit., p. 14 ss.

<sup>89</sup> Per una ricostruzione esaustiva dell'evoluzione del diritto ambientale negli ordinamenti internazionale ed europeo, si rimanda rispettivamente a: M. MONTINI, *Profili di diritto internazionale*, in P. DELL'ANNO e E. PICOZZA (Cura), *Trattato di diritto dell'ambiente - Volume primo - Principi generali*, CEDAM, Padova, 2012, pp. 9-100; R. ROTA, *Profili di diritto comunitario dell'ambiente*, in P. DELL'ANNO e E. PICOZZA (Cura), *Trattato di diritto dell'ambiente - Volume primo - Principi generali*, CEDAM, Padova, 2012, *passim*.

<sup>90</sup> M. CECCHETTI, *Principi costituzionali...*, cit., p. 9 ss.

<sup>91</sup> V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Tutela dell'ambiente e beni pubblici (Provocazioni per uno studio sul dominio ambientale eminente)*, in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Tomo I, Giuffrè, Milano, 1996, pp. 340-341.

<sup>92</sup> N. OLIVETTI RASON e C. SARTORETTI, *La disciplina...*, cit., p. 4.

<sup>93</sup> B. POZZO, *Sustainable Development*, in S. BALDIN e S. DE VIDO (Cura), *Environmental Sustainability in the European Union: Socio-Legal Perspectives*, Edizioni Università di Trieste, 2020, p. 31 ss.

<sup>94</sup> B. CARAVITA e A. MORRONE, *Ambiente...*, cit., p. 34 ss.

<sup>95</sup> M. CECCHETTI, *Principi costituzionali...*, cit., p. 260 ss.

<sup>96</sup> M. WEWERINKE e C.F.J. DOEBBLER, *Exploring...*, cit., p. 141.

<sup>97</sup> G. MORBIDELLI, *Il regime amministrativo...*, cit., p. 1166; E. ROSSI, *Art. 2*, cit., p. 57.

<sup>98</sup> F. FRACCHIA, *Principi di...*, cit., p. 575.

<sup>99</sup> N. OLIVETTI RASON e C. SARTORETTI, *La disciplina...*, cit., p. 29.

Considerando quindi l'importanza del principio solidarista, e in particolare la sua portata intergenerazionale, si può quindi affermare che l'inclusione dell'interesse delle future generazioni alla tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, come è stato inserito nell'art. 9 Cost., non possa rappresentare una significativa innovazione rispetto a quanto già chiaramente sviluppato dalla dottrina e dalla giurisprudenza nell'elaborazione del valore costituzionale dell'ambiente<sup>100</sup>. Si deve altresì considerare

<sup>100</sup> Si può inoltre osservare, come rilevato da G. SANTINI (*Costituzione e ambiente...*, cit., pp. 474, 481), che un'ulteriore critica all'inserimento delle generazioni future nell'art. 9 Cost. sia rappresentata dal fatto che, sebbene tale materia sia sorta nel contesto della tutela ambientale, questa debba necessariamente trovare applicazione anche in riferimento ad altri interessi costituzionalmente tutelati. Si deve cioè consentire alle prossime generazioni l'accesso a tutte le condizioni che garantiscono il godimento di libertà, diritti e benessere in ogni ambito (cfr. anche M. DERIU, *La fine della crescita e le sfide ecologiche alla democrazia*, in S. CIUFFOLETTI, M. DERIU, S. MARCENÒ e K. PONETI (Cura), *La crisi dei paradigmi e il cambiamento climatico. Jura gentium – Rivista di filosofia del diritto internazionale e della politica globale*, n. 1, 2019, p. 35). Del resto, l'applicazione del principio dell'equità intergenerazionale in contesti diversi da quello ambientale è nota anche alla giurisprudenza Costituzionale, che nella recente sentenza n. 234 del 2020 (punto 18.8 del Considerato in diritto) ha posto il «patto tra le generazioni» a fondamento del sistema previdenziale. Tali considerazioni, peraltro, valgono non solo per i rapporti tra le generazioni, ma in senso lato per il principio dello sviluppo sostenibile, del quale l'equità intergenerazionale è una delle componenti. Si deve infatti ricordare come la realizzazione degli obiettivi della sostenibilità, concepiti in origine come propri del diritto ambientale, sia ormai parte integrante di una pluralità di settori. Ciò permette di affermare che tale principio possa essere inteso, oggi, come l'aspirazione a consentire che la possibilità di realizzare un determinato valore sia la medesima per il presente e per il futuro (T. GROPPI, *Sostenibilità e costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. 1, 2016, p. 45).

Un ulteriore elemento cui occorre accennare, pur non essendo strettamente legato alla revisione in commento, riguarda inoltre le difficoltà connesse alla configurabilità di veri e propri diritti e interessi delle generazioni future. Queste sono legate, anzitutto, alla loro problematica concretizzazione e all'assenza di centri di imputazione idonei a farsene portatori e ad opporsi ai soggetti che rappresentano interessi economici e sociali attuali e ben definiti (G. ROSSI, *Dallo sviluppo sostenibile all'ambiente per lo sviluppo*, in G. ROSSI e M. MONTEDURO (Cura), *L'ambiente per lo sviluppo. Profili giuridici ed economici*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 5). Non mancano, inoltre, critiche all'utilizzo stesso del concetto di "diritti/interessi delle generazioni future", in particolare in base all'assunto che questi, oltre a non avere un effettivo titolare che possa esercitarli, non potrebbero comunque essere correttamente bilanciati con gli interessi delle generazioni presenti. Queste, infatti, non possono conoscere effettivamente gli esiti delle politiche attuali sulle prossime generazioni, rischiando di sacrificare inutilmente interessi e diritti presenti (così M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in R. ROMBOLI (Cura), *La tutela dei diritti fondamentali davanti alle Corti costituzionali*, Giappichelli, Torino, 1994, pp. 100-101, e ID., *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in R. BIFULCO e A. D'ALOIA (Cura), *Un diritto per il futuro*, Jovene, Napoli, 2008, p. 437). Ancora, si è osservato come la tesi dei diritti/interessi delle generazioni future presenti delle insormontabili criticità di natura dommatica, tra le quali spicca l'impossibilità di individuare un soggetto responsabile per il risarcimento del danno subito dalle generazioni future, determinandosi il danno in un momento in cui l'ipotetico responsabile fa necessariamente parte di una generazione passata e ormai assente (*Ibid.*, p. 440; sul punto G. PALOMBELLA, *Ragioni di giustizia, diritti e generazioni future*, in R. BIFULCO e A. D'ALOIA (Cura), *Un diritto per il futuro*, Jovene, Napoli, 2008, p. 14, suggerisce come possibile soluzione una sostanziale equiparazione delle generazioni future alle categorie di incapaci di agire riconosciute dall'ordinamento, che necessitano di rappresentanti legali per l'esercizio e per la tutela degli interessi, ruolo al quale sarebbero quindi chiamate le generazioni presenti).

Si tratta, a ben vedere, di criticità già rilevate da dottrina risalente, che aveva evidenziato come, sebbene da una prospettiva puramente logica non ci sia alcuna differenza nel sacrificio delle generazioni future a vantaggio di quelle presenti o viceversa, la responsabilità delle generazioni presenti trovi necessariamente fondamento nell'esigenza di garantire la continuità della vita umana nel suo complesso (H. JONAS, *Il principio responsabilità. Un'etica per la civiltà tecnologica*, Einaudi, Torino, p. 15). Ciò non ammette, dunque, di ipotizzare che gli sviluppi futuri possano consentire comunque alle generazioni future di adeguarsi alle condizioni di vita determinate dalle azioni di quelle presenti (*Ibid.*, p. 149-151). In altri termini, alle generazioni future deve essere garantito l'accesso a quelle risorse fondamentali che sono essenziali a tutti i bisogni umani (e che dunque rimangono invariati nel succedersi delle generazioni), considerando altresì che un agire indifferente all'istanza intergenerazionale determinerebbe in ogni caso una limitazione sostanziale dell'autonomia d'azione delle prossime generazioni, e dunque della loro libertà (A. D'ALOIA, *Generazioni future (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto – Annali IX*, Giuffrè, Milano, 2016, p. 373).

la richiamata interazione tra il principio solidarista e l'apertura verso gli ordinamenti internazionali ed europeo, offerta dagli artt. 10, 11 e 117 Cost. Essa, infatti, consente di individuare il riconoscimento del nucleo del principio di equità intragenerazionale tra i principi costituzionali, vale a dire la responsabilità comune e la cooperazione a livello internazionale verso la realizzazione della tutela ambientale. Entrambi i principi di equità inter- e intragenerazionale sono inoltre elementi costitutivi del più vasto principio dello sviluppo sostenibile, ai quali si aggiungono l'uso equo, sostenibile e razionale delle risorse naturali e il principio di integrazione della tutela ambientale all'interno di ogni piano, programma e progetto di sviluppo economico<sup>101</sup>. In altri termini, l'introduzione degli interessi delle generazioni future non solo rappresenta un'inclusione ultronea rispetto ai principi costituzionali preesistenti, ma presenta altresì la medesima problematica dell'uso dei termini «biodiversità» ed «ecosistemi», rappresentando un elemento specifico del più ampio concetto e principio dello sviluppo sostenibile, sul quale si tornerà nel paragrafo seguente.

Infine, concludendo l'analisi delle disposizioni introdotte nell'art. 9 Cost. dalla legge costituzionale n. 1 del 2022, l'ultima di esse è rappresentata, come si è detto, dall'inclusione del periodo «la legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali», cui si deve aggiungere, all'art. 3 della legge di revisione, una clausola di salvaguardia delle competenze legislative delle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, cui tale riserva alla legge statale «si applica nei limiti delle competenze legislative ad esse riconosciute dai rispettivi statuti». Si tratta dunque di una disposizione che, come per l'inclusione della tutela della biodiversità e degli ecosistemi, trova un chiaro fondamento nelle teorie bio- o ecocentriche, le quali, come si è detto, si caratterizzano infatti per l'esplicito riconoscimento di diritti anche agli esseri viventi non umani<sup>102</sup>. Senza richiamare le considerazioni relative all'opportunità di seguire tale orientamento, sulle quali ci si è soffermati nel paragrafo precedente, il periodo conclusivo dell'art. 9 Cost. solleva non di meno ulteriori perplessità, di diversa natura.

La prima di tali perplessità attiene alla portata della disposizione in esame. In modo analogo a quanto si è osservato in merito alla biodiversità e degli ecosistemi, si deve infatti considerare che la tutela degli animali dovrebbe ritenersi implicita nella loro tutela<sup>103</sup>; in maniera analoga, la preservazione della fauna rientra inoltre nel più ampio concetto del valore costituzionale dell'ambiente. Come si è già avuto modo di sottolineare, il bene ambientale deve necessariamente essere concepito come unitario<sup>104</sup>, ricomprendendo anche «la esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale» (sent. n. 210/1987, punto 4.2. del

<sup>101</sup> M. MONTINI, *Profili di diritto...*, cit., pp. 37-42.

<sup>102</sup> V. PEPE, *Etica...*, cit. p. 216.

<sup>103</sup> F. DE LEONARDIS, *L'ambiente...*, cit., p. 9.

<sup>104</sup> C. DELLA GIUSTINA, *Il diritto...*, cit., p. 194; L.M. TONELLI, *Tutela dell'ambiente...*, cit., pp. 1183-1186.

Considerato in diritto). L'inclusione della menzione espressa della tutela degli animali è dunque tanto ultronea quanto parziale, non rappresentando un elemento ulteriore rispetto alla tutela ambientale ma una sua componente, senza prevederne altre al contempo, che pure sarebbe stata un'alternativa inopportuna<sup>105</sup>.

Un secondo elemento di perplessità riguarda l'inserimento di una riserva alla legge statale all'art. 9 Cost., in luogo di una più adeguata collocazione nell'art. 117, secondo comma, accanto alle preesistenti competenze in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. Ciò anzitutto per le conseguenze dell'inserimento di una riserva di legge statale all'interno di uno dei principi fondamentali, che impone di leggerla non solo come limite alla competenza legislativa regionale in materia, ma altresì come chiave interpretativa di altre disposizioni costituzionali, compreso l'art. 117<sup>106</sup>. Si va cioè a irrigidire in modo eccessivo il sistema di riparto della potestà legislativa, escludendo l'intervento delle Regioni in una materia dove finora non sono mancati provvedimenti relativi alla protezione e al rispetto degli animali, senza peraltro che questo arricchisca significativamente le competenze del legislatore statale<sup>107</sup>, ben definite da consolidata giurisprudenza. A tal proposito, si può infatti ricordare come la competenza statale in materia ambientale, pur riconoscendo spazi di intervento delle Regioni, sia dovuta «a quelle esigenze di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema demandate allo Stato e si propone come standard di tutela uniforme che deve essere rispettato nell'intero territorio nazionale, ivi compreso quello delle Regioni a statuto speciale» (sent. n. 536/2002, punto 7 del Considerato in diritto)<sup>108</sup>.

In conclusione, l'inclusione della riserva di legge statale in materia di tutela degli animali, senza innovare significativamente rispetto all'elaborazione giurisprudenziale e dottrinale, a maggior ragione visto il suo inserimento nell'art. 9 Cost., determina indubbiamente una notevole confusione, che potrà essere dissolta solo osservando i futuri sviluppi legislativi e giurisprudenziali.

<sup>105</sup> Si veda a riguardo F. DE LEONARDIS, *L'ambiente...*, cit., p. 19. A titolo di esempio, non si comprende perché non sia affiancata alla tutela degli animali la tutela delle piante, in particolare considerata l'analisi delle discussioni al Senato e alla Camera, nonché dei dossier di studi utilizzati. Da questi, infatti, emerge come tra le principali motivazioni dell'inclusione di una tutela espressa degli animali vi fosse la comparazione con le Costituzioni di altri Stati membri dell'Unione Europea che presentano tale tutela, quale ad esempio l'art. 20a del *Grundgesetz* tedesco. Dalla medesima comparazione emerge tuttavia che, accanto alle disposizioni costituzionali che prevedono varie forme di tutela degli animali e della fauna, ne esistono altrettante che tutelano la flora (art. 52, Costituzione croata), le foreste e le zone boschive (art. 24, Costituzione greca) o le piante (art. 54, Costituzione lituana; art. 44, Costituzione slovacca).

<sup>106</sup> G. SANTINI, *Costituzione e ambiente...*, cit., p. 470.

<sup>107</sup> M. CECCHETTI, *Osservazioni e ipotesi per un intervento di revisione dell'art. 9 della costituzione avente ad oggetto l'introduzione di una disciplina essenziale della tutela dell'ambiente tra i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale*, in *Diritto Pubblico Europeo - Rassegna online*, n. 1, 2020, p. 19 ss.

<sup>108</sup> Il che, peraltro, consente di escludere che la clausola di salvaguardia delle competenze delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, di cui all'art. 3 della legge di revisione, possa essere intesa come una clausola di esclusione dell'intervento della legge dello Stato nelle materie disciplinate dai diversi Statuti.

## 5. La revisione dell'art. 41 Cost. e la mancata inclusione dello sviluppo sostenibile

L'ultimo elemento da esaminare, nel contesto della revisione costituzionale in commento, riguarda le modifiche introdotte all'art. 41 Cost., in materia di esercizio dell'iniziativa economica, sul quale si è intervenuto nel secondo e terzo comma. Come si è già detto nel paragrafo introduttivo del presente contributo, nel secondo comma sono stati inseriti nuovi limiti all'esercizio dell'iniziativa economica privata, accanto a quelli preesistenti relativi all'utilità sociale, alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana: ad essi si aggiungono, infatti, il limite del danno alla salute e all'ambiente. Per quel che concerne la modifica del terzo comma, la modifica del terzo comma aggiunge poi una seconda finalità dell'attività di indirizzo e coordinamento dell'attività economica, pubblica e privata, prevedendo che questa possa essere orientata a fini non solo sociali, ma anche ambientali.

Nel valutare l'opportunità di tali modifiche, analogamente a quanto si è fatto nell'analisi della revisione dell'art. 9 Cost., è anzitutto necessario comprendere se queste effettivamente abbiano introdotto disposizioni avente carattere innovativo. In altri termini, ci si deve chiedere se il testo dell'art. 41 Cost., letto da solo o congiuntamente ad altre disposizioni costituzionali, non fosse già in grado di comprendere in sé gli elementi necessari per rappresentare una componente della tutela costituzionale dell'ambiente. In tal senso, la risposta a tale quesito è di senso affermativo, dal momento che in diverse occasioni la Corte costituzionale ha avuto modo di interrogarsi sui problemi di compatibilità tra l'iniziativa economica privata e la tutela ambientale, inquadrando la seconda come inclusa nel limite dell'utilità sociale. Ciò è infatti emerso tanto in sentenze più risalenti, come le sentt. n. 196/1998, n. 190/2001, n. 116/2006<sup>109</sup>, quanto in decisioni più recenti, comprese quelle sul noto caso ILVA, quali le sentt. n. 85/2013, n. 182/2017 e n. 58/2018<sup>110</sup>. Si deve inoltre aggiungere, richiamando l'analisi svolta nei precedenti paragrafi esaminando i principi personalista e solidarista, e la conseguente emersione di doveri condivisi di tutela ambientale, che siffatta interpretazione dell'utilità sociale e dell'art. 41 Cost. rientra tra gli strumenti che consentono di realizzare tali doveri. Esso è infatti parte di quelle disposizioni costituzionali che disciplinano i meccanismi di controllo pubblico, diretto o indiretto, dell'attività economica, che ricomprendono la leva tributaria di cui all'articolo 53 Cost., e la possibilità di introdurre meccanismi di controllo e indirizzo di tale attività, disciplinati appunto negli articoli dal 41 al 44 Cost.<sup>111</sup>. Sotto questo ultimo profilo, il principio di solidarietà in materia ambientale, imponendo doveri di tutela tanto in capo ai cittadini quanto ai soggetti pubblici, consente di rappresentare il fondamento di una innovazione nei loro rapporti, definendoli non tanto secondo un approccio tradizionale di *command and control* e di

<sup>109</sup> G. LEMME, *Articolo 41 Cost. e sviluppo sostenibile: contrasto o concordanza? Note minime sulla modernità del concetto di utilità sociale*, in *Gazzetta Ambiente*, n. 4, 2007, p. 89.

<sup>110</sup> G. SANTINI, *Costituzione e ambiente...*, cit., p. 472.

<sup>111</sup> S. GALEOTTI, *Il valore...*, cit., p. 14 ss.

regolazione diretta dell'attività economica, bensì seguendo un'ottica di cooperazione tra pubblico e privato<sup>112</sup>. In considerazione della trasversalità dei doveri di tutela ambientale, che investono indistintamente entrambe le categorie di soggetti<sup>113</sup>, e davanti alla sfida dello sviluppo sostenibile, che richiede di coniugare in modo efficiente tanto la tutela dell'ambiente, quanto lo sviluppo economico, il principio di solidarietà si pone cioè alla base dell'introduzione dei meccanismi di orientamento del mercato che coinvolgono direttamente il privato, attraverso strumenti alternativi rispetto a quello regolatorio, come ad esempio l'erogazione di incentivi<sup>114</sup>, che consentirebbero altresì di concepire l'ambiente e la sua tutela non come ostacoli allo sviluppo economico, ma come mezzo per la sua promozione<sup>115</sup>.

L'interpretazione evolutiva dell'art. 41 Cost. e dei principi personalista e solidarista, pertanto, consente dunque di affermare che l'inclusione dell'ambiente come limite espresso e fine (eventuale, peraltro) dell'iniziativa economica non possa considerarsi come un'innovazione significativa, e dunque opportuna del dettato costituzionale. La revisione non ha tenuto conto, inoltre, di come tale evoluzione si leghi ad un principio fondamentale, vale a dire il principio dello sviluppo sostenibile. In luogo di una sua inclusione, tanto nell'art. 9 quanto nell'art. 41 Cost., si è invece preferito ricollegarsi ad una lettura ormai obsoleta dell'ambiente, come limite e come interesse antagonista rispetto a quello della crescita economica<sup>116</sup>.

Si è dunque persa un'importante occasione di introdurre un principio fondamentale, quello della sostenibilità, che rappresenta un elemento fondamentale della tutela ambientale, non quale sua semplice componente ma come principio di azione e declinazione di tale tutela<sup>117</sup>, necessario in particolare nell'affrontare le sfide legate al cambiamento climatico<sup>118</sup>. Si può altresì aggiungere che il concetto dello sviluppo sostenibile ha raggiunto una notevole evoluzione in tal senso, andando a costituire il fondamento per una sostanziale inversione di tendenza, che vede la tutela ambientale non come limite, ma al contrario

<sup>112</sup> M. CECCHETTI, *Art. 9...*, cit., p. 125 ss.

<sup>113</sup> Tanto che, come osservato da V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Tutela dell'ambiente...*, cit., pp. 340-341, perde di significato la distinzione, nell'ottica di realizzazione degli obiettivi di tutela ambientale, tra beni pubblici e privati. Considerando infatti i beni pubblici come beni aperti all'uso collettivo, essi sono indubbiamente posti al servizio degli interessi della società, incluso quello ambientale. Tuttavia, allo stesso modo la proprietà privata, avendo funzione sociale, risponde necessariamente ai medesimi interessi, di modo che appunto i soggetti pubblici e quelli privati sono portatori dei medesimi doveri, seppur con intensità differenti e variabili.

<sup>114</sup> M. COCCONI, *Un diritto...*, cit., pp. 116-117.

<sup>115</sup> S.L. HART, *Beyond greening: strategies for a sustainable world*, in *Harvard Business Review*, January-February 1997, *passim*; G. ROSSI, *La "materializzazione" ...*, cit., p. 20.; G. ROSSI, *Dallo sviluppo sostenibile all'ambiente per lo sviluppo*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, n. 1, 2020, *passim*.

<sup>116</sup> G. SANTINI, *Costituzione e ambiente...*, cit., p.471.

<sup>117</sup> L. SALVEMINI, *Dal cambiamento climatico...*, cit., p. 81.

<sup>118</sup> M. CARDUCCI, *Cambiamento climatico (Diritto Costituzionale)*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO e M. OLIVETTI (Cura), *Digesto delle discipline pubblicistiche*, VIII Aggiornamento, UTET, Milano, 2021, p. 51 ss.

come fattore primario per lo sviluppo, come testimoniato dai casi dell'economia circolare, delle energie rinnovabili o dell'agricoltura biologica<sup>119</sup>.

Non si comprende dunque perché, nella revisione dell'art. 41 Cost., non si sia tenuto conto di tale evoluzione, limitandosi in sostanza a inserire un riferimento a un principio, quello del «chi inquina paga», che non solo è stato introdotto nel nostro ordinamento già con l'art. 18 della legge n. 346/1986<sup>120</sup>, ma che è anche facilmente ribaltabile a svantaggio della tutela ambientale<sup>121</sup>. Ciò risulta a maggior ragione evidente in una prospettiva comparatistica. Da essa risulta infatti chiaramente tanto l'inclusione, in sempre più carte costituzionali, dello sviluppo sostenibile quale compito fondamentale dello Stato<sup>122</sup>, quanto l'emersione di un nuovo concetto del danno ambientale, non come limite dell'iniziativa economica privata bensì come responsabilità dell'inquinazione ambientale e climatica da parte degli attori pubblici, come risulta dai sempre più frequenti casi di *climate litigation*<sup>123</sup>.

## 6. Conclusioni

Alla luce dell'analisi svolta sulle modifiche apportate agli artt. 9 e 41 Cost., nonché dell'evoluzione giurisprudenziale e dottrinale relativa alla tutela ambientale quale valore costituzionale, è possibile affermare che tale revisione costituzionale non solo non era da considerarsi necessaria, ma anche che è stata posta in modo poco opportuno e attento, in particolare se comparata con lo statuo attuale dell'interpretazione. Come si è avuto modo di constatare nel corso dei precedenti paragrafi, la riforma costituzionale non è andata infatti a introdurre significative innovazioni rispetto a quanto è stato già affermato con chiarezza dalla dottrina e dalla giurisprudenza costituzionale. Al contrario, si sono aggiunti nell'art. 9 Cost. la tutela della biodiversità, degli ecosistemi e degli animali, ponendo una non necessaria e inutile confusione in termini. Per la tutela degli animali, inoltre, si è aggiunta una ingiustificata (sotto diversi aspetti) riserva alla legge statale, che costituisce un ulteriore elemento di confusione. Si è poi constatato, esaminando nel paragrafo precedente la riforma dell'art. 41 Cost., come anche le modifiche introdotte a tale articolo non abbiano rappresentato in alcun modo un'innovazione rispetto al passato, includendo al contrario un riferimento ad una concezione ormai ampiamente superata del rapporto tra tutela ambientale e attività economica.

<sup>119</sup> G. ROSSI (Cura), *Diritto dell'ambiente*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 20

<sup>120</sup> E. GALLO, *L'evoluzione sociale e giuridica del concetto di danno ambientale*, in *Amministrare*, n. 2, 2010, p. 267.

<sup>121</sup> Come evidenziato da G. ROSSI, *Dallo sviluppo...*, *cit.*, pp. 7-8, l'attribuzione di responsabilità a chi provoca un danno ambientale, che ne deve quindi sopportare il costo, può infatti essere interpretata nel senso di una monetizzazione del valore ambientale.

<sup>122</sup> T. GROPPI, *Sostenibilità e costituzioni...*, *cit.*, p. 59.

<sup>123</sup> I. ALOGNA, C. BAKKER e J-P. GAUCI (Cura), *Climate Change Litigation: Global Perspectives*, Brill Nijhoff, Leiden, 2021, *passim*.

Come è stato già osservato nel corso della discussione della riforma, questa pare rappresentare, più che una revisione necessaria e opportuna, volta a rafforzare la tutela costituzionale dell'ambiente, un caso di normazione iconica<sup>124</sup>. Una revisione che appunto, più che introdurre nuove norme, si serve di immagini e simboli di facile comprensione, al fine di attrarre facilmente un maggiore consenso. Ciò esula dal ruolo e dal significato del diritto, che non è e non può essere limitato dalla mera lettera della disposizione<sup>125</sup>, ma deve rappresentare l'effettiva "giuridicizzazione" delle domande e delle istanze sociali, quali appunto quelle relative al cambiamento climatico, consentendo dunque l'adeguamento dell'ordinamento alle esigenze della società<sup>126</sup>. Il che vale, a maggior ragione, per il diritto costituzionale, dovendo la Costituzione rappresentare il fondamento dell'intero sistema statale e della successiva produzione normativa<sup>127</sup>.

Per realizzare un risultato più ampio, in grado di specificare in modo più preciso e corretto i contenuti della tutela costituzionale dell'ambiente, una soluzione ulteriore, aggiuntiva o alternativa rispetto alla revisione costituzionale, sarebbe potuta (ma può ancora) essere l'elaborazione di una legge costituzionale avente lo scopo di individuare e specificare i principi che reggono il valore costituzionale dell'ambiente e ne permettono la realizzazione. Una soluzione, cioè, ispirata a quanto già realizzato con la *Charte de l'Environnement* francese<sup>128</sup>, e supportata da autorevole dottrina<sup>129</sup>. Una legge costituzionale di principi in materia ambientale, infatti, consentirebbe non solo di affermare con maggiore chiarezza il contenuto di tali principi, definito nel corso di decenni dalla giurisprudenza costituzionale, ma altresì di rappresentare un mezzo per la loro futura evoluzione. Ciò anche sotto una prospettiva non limitata all'ordinamento nazionale, ma aperta agli sviluppi e agli spunti provenienti dagli altri ordinamenti e dal contesto internazionale ed europeo, consentendone un'applicazione più coerente ed efficace nel diritto interno<sup>130</sup>. Una legge costituzionale di principi permetterebbe, in altri termini, di adeguare tali principi, di origine sovranazionale, alle caratteristiche proprie dell'ordinamento nazionale, specificandoli e chiarendo le questioni trasversali relative ai rapporti tra materie, istituti e competenze<sup>131</sup>, offrendo altresì uno strumento di razionalizzazione della normativa esistente<sup>132</sup>.

<sup>124</sup> G. SEVERINI e P. CARPENTIERI, *Sull'inutile, anzi dannosa modifica dell'articolo 9 della Costituzione*, in *giustiziainsieme.it*, 22 settembre 2021.

<sup>125</sup> A. SUPIOT, *Homo juridicus, Saggio sulla funzione antropologica del Diritto*, Mondadori, Milano 2006, p. 141.

<sup>126</sup> M. DOGLIANI, *Il "posto" del diritto costituzionale*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1993, p. 534.

<sup>127</sup> A.M. POGGI, *Per un «diverso» Stato sociale. La parabola del diritto all'istruzione nel nostro Paese*, Il Mulino, Bologna, 2019, p. 210.

<sup>128</sup> *Loi constitutionnelle* n. 205/2005 del 1° marzo 2005.

<sup>129</sup> M. CECCHETTI, *La disciplina...*, *cit.*, p. 189 ss.; M. CECCHETTI, *Art. 9...*, *cit.*, pp. 240-241; S. GRASSI, *Ambiente e Costituzione*, *cit.*, p. 30.

<sup>130</sup> D. PORENA, *'Ambiente'...*, *cit.*, p. 400.

<sup>131</sup> M. CECCHETTI, *La disciplina...*, *cit.*, p. 189 ss.

<sup>132</sup> S. GRASSI, *Ambiente e Costituzione*, *cit.*, p. 30.

In conclusione, la semplice menzione della tutela ambientale nel testo costituzionale non può dirsi sufficiente a garantire che essa possa trovare, in futuro, una maggiore e migliore attuazione. Si può ricordare a tal proposito quanto osservato da Martines<sup>133</sup>, che ha efficacemente argomentato come ciò sia stato vero per il paesaggio e i beni culturali, pur presenti *ab origine* tra i principi fondamentali e, ciò nonostante, tutt'altro che pienamente preservati e valorizzati. I dubbi in tal senso sono ancor più evidenti se l'introduzione di tale tutela viene effettuata, come è stato fatto, mediante l'uso di termini ed espressioni ultronei e ridondanti, quando non obsoleti. Una revisione, quindi, che non può certamente definirsi come sostanzialmente e innovativa rispetto all'evoluzione costituzionale finora realizzata. A maggior ragione, dunque, l'introduzione di una legge costituzionale di principi deve ritenersi uno strumento valido e più efficace, in grado non solo di rappresentare un punto di partenza per i futuri sviluppi in materia, ma altresì una guida efficace per sciogliere i nodi determinati dalla recente riforma.

<sup>133</sup> T. MARTINES, *L'ambiente come oggetto di diritti e di doveri*, in V. PEPE (Cura), *Politica e legislazione ambientale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1996, p. 25.



1 GIUGNO 2022

«Anche nell'interesse delle generazioni future». Il problema dei rapporti intergenerazionali all'indomani della revisione dell'art. 9 della Costituzione

di Daniele Porena

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico  
Università degli Studi di Perugia

# «Anche nell'interesse delle generazioni future». Il problema dei rapporti intergenerazionali all'indomani della revisione dell'art. 9 della Costituzione\*

**di Daniele Porena**

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico  
Università degli Studi di Perugia

**Abstract [It]:** La revisione realizzata con legge costituzionale n. 1/2022 ha introdotto nell'art. 9 della Costituzione il principio secondo cui la Repubblica tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. Lo scopo del presente contributo è quello di analizzare la portata assunta dalla dimensione intergenerazionale nel tessuto costituzionale: ciò, in particolare, nella prospettiva dei diritti fondamentali e delle *chances* di vita che la nuova norma costituzionale sembra garantire anche in favore delle future generazioni.

**Title:** «Also in the interest of future generations». The problem of intergenerational relations after the amendment of Article 9 of the Constitution

**Abstract [En]:** The revision made by constitutional law n. 1/2022 introduced in art. 9 of the Constitution the principle according to which the Republic protects the environment, biodiversity and ecosystems, also in the interest of future generations. The purpose of this essay is to analyze the significance assumed by the intergenerational dimension in the Constitutional Charter: this, in particular, in the perspective of fundamental rights and life chances that the new constitutional norm seems to guarantee also in favor of future generations.

**Parole chiave:** ambiente; future generazioni; diritti fondamentali; sostenibilità; principi fondamentali.

**Keywords:** environment; future generations; fundamental rights; sustainability; fundamental principles.

**Sommario:** **1.** La revisione dell'art. 9 della Costituzione. Brevi cenni introduttivi. **2.** Il problema della revisione dei principi fondamentali. **3.** Il problema dell'interesse delle future generazioni. **4.** Un primo tentativo di risposta. Conclusioni.

\* Articolo sottoposto a referaggio.

## 1. La revisione dell'art. 9 della Costituzione. Brevi cenni introduttivi

Dopo oltre trentacinque anni di gestazione - caratterizzata da una lunga e meditata giurisprudenza costituzionale<sup>1</sup>, da un intenso dibattito scientifico<sup>2</sup> e da ripetuti tentativi di revisione costituzionale<sup>3</sup> - il delicato tema della protezione costituzionale dell'ambiente sembra aver trovato un definitivo terreno di approdo grazie alla revisione degli artt. 9 e 41 Cost. realizzata con la legge costituzionale n. 1 del 2022<sup>4</sup>.

In particolare, la modifica "additiva" introdotta all'art. 9 - dove ora si legge che la Repubblica tutela anche «l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni» - sembra rispondere alla necessità di abbracciare un perimetro concettuale quanto mai ampio e che, come noto, coinvolge prospettive e percezioni che, pur di un identico valore, conservano tra loro rilevanti distinzioni. E infatti, secondo ricostruzioni divenute ormai tradizionali, alla parola 'ambiente' - come peraltro si coglie già nell'origine etimologica dell'espressione<sup>5</sup> - si tende a ricondurre una proiezione tendenzialmente

<sup>1</sup> Il riconoscimento dell'ambiente come valore costituzionale fondamentale è stato frutto di un lungo e complesso percorso giurisprudenziale avviato dalla Corte costituzionale a partire dalla seconda metà degli anni '80. Si ricordino, *ex multis*, Corte cost., sent. n. 167/1987, in *Giur. cost.*, 1987, p. 1212 ss.; Corte cost., sent. n. 210/1987, in *Riv. giur. amb.*, 1987, p. 334 ss.; Corte cost., sent. n. 641/1987, in *Riv. giur. amb.*, 1988, p. 93 ss.; Corte cost., sent. n. 324/1989, in *Le regioni*, 1989, p. 1420 ss.; Corte cost., sent. n. 437/1991, in *Le Regioni*, 1992, p. 1272 ss.; Corte cost., sent. n. 54/1994, in *Giur. cost.*, 1994, p. 326 ss. Dopo la revisione del Titolo V della Costituzione, l'indirizzo maturato dalla Corte ha trovato ulteriore conferma: cfr., tra le altre, Corte cost., sent. n. 407/2002, in *Foro it.*, 2003, pt. 1, c. 688 ss.

<sup>2</sup> Tra i vari contributi, si ricordino intanto B. CARAVITA DI TORITTO, *Dieci mosse per il governo dell'Ambiente*, in *Riv. Giur. Ambiente*, 1996, p. 414; B. CARAVITA DI TORITTO, *Audizione sulla riforma dell'art. 9 della Costituzione*, 9 dicembre 2003, ora in *Federalismi.it*; B. CARAVITA DI TORITTO, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2005, pp. 31 e ss.; B. CARAVITA DI TORITTO – L. CASSETTI – A. MORRONE (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2016; S. CECCHETTI, *La disciplina giuridica della tutela ambientale come «diritto dell'ambiente»*, p. 86 ss., in *www.federalismi.it*, n. 25/2006; M. CECCHETTI, *Osservazioni e ipotesi per un intervento di revisione dell'art. 9 della Costituzione avente ad oggetto l'introduzione di una disciplina essenziale della tutela dell'ambiente tra i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale*. *Diritto Pubblico Europeo - Rassegna Online*, 1/2020; S. GRASSI, *Ambiente e Costituzione*, in *Riv. Quad. Dir. Ambiente*, n. 3/2017, pp. 29 e ss.; P. MANTINI, *Per una nozione costituzionalmente rilevante di ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2006, p. 215. Sia inoltre consentito un richiamo a D. PORENA, *La protezione dell'Ambiente tra Costituzione italiana e «Costituzione globale»*, Torino, 2009, pp. 266 e ss.

<sup>3</sup> Numerose proposte di revisione finalizzate all'inserimento dell'ambiente in Costituzione furono esaminate già nel corso della XIV Legislatura: tra queste, si ricordino le proposte di legge A.C. n. 4429 (Mascia ed altri), A.C. n. 4423 (Cima ed altri), A.C. n. 4307 (Specchia ed altri), A.C. n. 4181 (Calzolaio), A.C. n. 3809 (Milanese ed altri), A.C. n. 3666 (Colucci ed altri), A.C. n. 3591 (Schmidt ed altri), A.C. n. 2949 (Lion ed altri), A.C. n. 705 (Rocchi). Nel corso della Legislatura successiva furono poi presentate le proposte di legge A. C. n. 47 (Boato) e A. C. n. 101 (Mussi). Nella XVI Legislatura furono esaminati il disegno di legge A. S. n. 23 (Peterlini e Pinzger) e la proposta di legge A. C. n. 228 (Russo). Infine, la XVII Legislatura si è invece occupata della proposta di legge A.C. 306 (Brambilla) e dei disegni di legge A. S. n. 1975 (Caleo ed altri), A. S. n. 2951 (Del Barba ed altri) e A. S. n. 1873 (De Peteris).

<sup>4</sup> Anche la revisione recentemente approvata dal Parlamento è stata accompagnata da un intenso dibattito dottrinario. Oltre ai contributi richiamati nel seguito del presente lavoro, si ricordino frattanto i commenti a prima lettura pubblicati in *Federalismi.it*, n. 16/2021 all'indomani dell'approvazione in prima deliberazione della revisione in commento: L. CASSETTI, *Salute e ambiente come limiti "prioritari" alla libertà di iniziativa economica?*; G. DI PLINIO, *L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente*, T. E. FROSINI, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*; I. A. NICOTRA, *L'ingresso dell'ambiente in Costituzione, un segnale importante dopo il Covid*; F. RESCIGNO, *Quale riforma per l'articolo 9*.

<sup>5</sup> Non occorrerà ricordare che la parola 'ambiente' - dal latino *ambiens -entis*, participio presente di *ambire* - esprime nel suo significato originario l'idea dello stare intorno, del circondare. Da ciò, il significato del sostantivo 'ambiente' quale «complesso delle condizioni esterne all'organismo in cui si svolge la vita vegetale e animale» e, in senso figurato, come «complesso delle condizioni esterne materiali, sociali e culturali nell'ambito delle quali si sviluppa, vive ed opera un essere umano» («Ambiente» (voce), *Dizionario della lingua italiana* di N. Zingarelli, XI ed., Zanichelli).

antropocentrica dei valori naturalistici mentre la parola ‘ecosistemi’ sembra per contro valorizzare opposti orientamenti di tipo ecocentrico<sup>6</sup>. Infine, grazie alla tutela accordata alla ‘biodiversità’, anche le correnti di pensiero di inclinazione biocentrica<sup>7</sup> sembrano aver trovato una loro copertura sotto l’ampio ombrello offerto dalla nuova disposizione costituzionale.

Insomma, un uso sapiente e accorto delle parole, che forse potrà essere giudicato eccessivamente conciliatorio, ma che senza dubbio ha il pregio di valorizzare traiettorie assai concrete come anche un ampio raggio di prospettive teoretiche<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> Tra questi, si ricordino le tesi avanzate nell’ambito dell’ecocentrismo radicale della c.d. *deep ecology*, orientata a riconoscere intrinseco valore alla natura nel suo complesso considerata. In proposito, cfr. A. NAES, *The Shallow And The Deep, Long-Range Ecology Movements: A Summary*, Oslo, 1973. Si ricordi poi quanto osservato da S. J. ROWE, *Ecocentrism: the Chord that harmonizes Humans and Earth*, in *The Trumpeter*, 11, 1994, pp. 106-107, «the ecocentric argument is grounded on the belief that compared to the undoubted importance of the human part, the whole Ecosphere is even more significant and consequential: more inclusive, more complex, more integrated, more creative, more beautiful, more mysterious, and older than time. The ‘environment’ that anthropocentrism misperceives as materials designed to be used exclusively by humans, to serve the needs of humanity in the profoundest sense humanity’s source and support: its ingenious, inventive life-giving matrix. Ecocentrism goes beyond biocentrism with its fixation on organism, for the ecocentric view people are inseparable from the inorganic/organic nature that incapsulates them. They are particles and waves, body and spirit. In the context of Earth’s ambient energy». Cfr. quanto osservato da A. FERRARA, *La materia ambiente nel testo di riforma del titolo V*, in *I problemi del federalismo*, n. 5, Milano, 2001, p. 185 ss. all’indomani della revisione del Titolo V Cost.: grazie al riferimento sia all’ambiente che all’ecosistema, «si evita di sbilanciarsi tra i sostenitori di una concezione antropocentrica e quelli di una concezione ecocentrica. A beneficio dei primi si continua a parlare di ambiente e, a beneficio dei secondi, vi si accosta la nozione di ecosistemi».

<sup>7</sup> Si mostra ad esempio favorevole al superamento di una concezione meramente antropocentrica e in favore delle tesi biocentriche ed ecocentriche (che tende ad accomunare tra loro) P. MADDALENA, *L’ambiente: riflessioni introduttive per una sua tutela giuridica*, in *Ambiente&sviluppo*, n. 6/2007, p. 478, laddove osserva che «se l’uomo è parte della natura non si può negare che il valore dell’uomo si estende alla natura, con la conseguenza che occorre far riferimento non più al principio antropocentrico, ma al principio biocentrico o, meglio, al principio ecocentrico: ciò che ha valore è la «comunità biotica», un concetto cioè che «allarga i confini della comunità (umana), per includervi suoli, acque, piante ed animali e, in una sola parola, la Terra»; ID., *Audizione 24 ottobre 2019*, reperibile in [www.senato.it](http://www.senato.it), laddove è posto in rilievo, tra l’altro, «che la parola “ambiente” significa “biosfera”. È questa una precisazione di grande importanza, poiché essa smentisce il principio “antropocentrico”, proprio della cultura giuridica positivista, divenuta oggi nichilista, ed afferma senza tema di smentita il principio “biocentrico” (...). Non si tratta più del rapporto tra “soggetto” e “oggetto”, ma di un rapporto tra la “parte” ed il “tutto”. Tra l’uomo e la biosfera».

<sup>8</sup> Di questo stesso avviso M. D’AMICO, *Commissione Affari Costituzionali, Senato della Repubblica Audizione sui Disegni di legge costituzionale nn. 83 e connessi (14 novembre 2019)*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 6/2019, p. 94 secondo cui va osservata con favore una riforma costituzionale «che si proponga di abbracciare una nozione di ambiente come valore costituzionale autonomo e non meramente antropocentrico o relazionale, avvicinando così l’Italia alle soluzioni accolte dagli altri Stati membri dell’Unione Europea (su cui si veda, infra, par. n. 6) sulla scorta di indirizzi consolidatisi in seno al diritto internazionale dei diritti umani e al diritto dell’Unione Europea». Cfr. anche M. CECCHETTI, *La revisione degli artt. 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell’ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum Quad.cost.li*, n.3/2021, p. 310, secondo cui «il legislatore di revisione, lungi dal compiere una scelta drastica a favore di una impostazione marcatamente antropocentrica ha fatto semplicemente (e opportunamente) in modo di mantenere il più possibile aperta – come si conviene ai principi costituzionali – la possibilità di coesistenza di politiche parimenti fondate sia su approcci ispirati a concezioni antropocentriche sia su approcci ispirati (o contaminati) da concezioni ecocentriche». Il tema è stato prospettato anche nel corso delle audizioni parlamentari che hanno accompagnato l’esame dei disegni di legge poi rifluiti nella revisione in esame. Tra gli altri, si ricordi quanto osservato da G. AZZARITI, *Appunto per l’audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica del 16 gennaio 2020 – Modifica articolo 9 della Costituzione*, p. 5, reperibile in [www.senato.it](http://www.senato.it), secondo cui «la collocazione di questo “dovere” di tutela tra i principi fondamentali dello stato costituzionale deve portare all’emancipazione del bene ambiente dalla dimensione esclusivamente “proprietaria” che ha sino ad ora prevalentemente avuto. Detto in altre parole – più consone alla concettualità giuridica – si tratta di superare la visione esclusivamente “antropocentrica”, legata cioè all’uso

Invero, parte consistente e autorevole della letteratura scientifica dubita dell'utilità della riforma in questione: ciò, in particolare, tenuto conto della corposa giurisprudenza costituzionale che da lungo tempo aveva colmato un vuoto rimasto, già prima della revisione, per lo più solo apparente<sup>9</sup>.

In altre sedi, e anche di recente, si è avuta l'occasione di sostenere un diverso punto di vista<sup>10</sup>.

Sebbene non certo essenziale e indefettibile, la revisione in oggetto sembra infatti quantomeno opportuna<sup>11</sup>.

Senza riepilogare per intero le ragioni già espresse alla base di questa convinzione, basti qui osservare come la consacrazione di un valore costituzionale, assai meritoriamente riconosciuto per la via giurisprudenziale, sarebbe apparsa quantomeno incompleta in assenza di una sua espressa e testuale canonizzazione: ciò, se non altro, ad escludere che un valore fondamentale possa, nel corso dei decenni, conoscere tappe regressive in corrispondenza ad andamenti in ipotesi oscillanti presso la stessa giurisprudenza che pure, ad oggi, ne ha riconosciuto tale rango<sup>12</sup>.

dell'ambiente utile per il singolo o la collettività, tutelato solo se e in quanto diritto soggettivo, per coniugare questa visione con quella "oggettiva", ovvero di un ambiente inteso come "bene comune" che risulta essere (come di recente ha scritto la Corte costituzionale) «di primaria importanza per la vita sociale ed economica», da preservare come bene in sé, per assicurare l'ecosistema alle attuali generazioni e a quelle future». Per una diversa lettura, cfr. G. SANTINI, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2/2021, p. 468, per il quale il riferimento all'ambiente «sarebbe già di per sé idoneo a significare la pluralità degli ecosistemi, a loro volta caratterizzati da un certo grado di biodiversità, dato dalla coesistenza delle varie specie, dal clima e dalla presenza di risorse naturali». Sulle diverse prospettive gius-filosofiche che animano il dibattito sulla questione ambientale, cfr. M. TALLACCHINI (a cura di), *Etiche della terra. Antologia di filosofia dell'ambiente*, Milano, 1998.

<sup>9</sup> Sul punto, ad esempio, cfr. S. GRASSI, *Ambiente e Costituzione*, in *Riv. Quad. Dir. Ambiente*, n. 3/2017, p. 29, per il quale, invero, si renderebbe necessario «sul piano di una legislazione di livello costituzionale, e chiarimento sull'interpretazione che il nostro ordinamento è in grado di dare ai principi che, nel diritto internazionale e nel diritto comunitario, si sono affermati per la tutela dell'ambiente. Vi è, in altri termini, l'esigenza non tanto di definire o enunciare la tutela dell'ambiente, quanto di individuare in concreto la portata dei principi per l'azione a tutela dell'ambiente, gli unici che sono in grado di giungere, nella loro interazione, a consolidare un risultato anche in termini di corretta individuazione delle risorse e degli equilibri ambientali che occorre salvaguardare. Si dovrà andare, in altri termini, nella direzione presa dall'ordinamento francese, che ha approvato, accanto al Code de l'Environment, anche la fondamentale *Charte Constitutionnel de l'Environment (loi constitutionnelle n. 2005-205)*».

<sup>10</sup> Cfr. D. PORENA, *Sull'opportunità di un'espressa costituzionalizzazione dell'Ambiente e dei principi che ne guidano la protezione. Osservazioni intorno alle proposte di modifica dell'articolo 9 della Carta presentate nel corso della XVIII legislatura*, in *Federalismi.it*, n. 14/2020.

<sup>11</sup> Questo stesso avviso, in occasione di precedenti tentativi di riforma, fu espresso da B. CARAVITA DI TORITTO, *Audizione sulla riforma dell'art. 9 della Costituzione, 9 dicembre 2003*, ora in *Federalismi.it*, secondo il quale «sulla "necessità" ritengo che un intervento costituzionale non sia ormai stringentemente necessario per assicurare tutela all'ambiente. Il punto di arrivo della giurisprudenza costituzionale, confermato dopo la modifica costituzionale n. 3 del 2001, non ammette ritorni indietro: l'ambiente come "valore" è ormai un dato acquisito, con il quale si confrontano sia la legislazione nazionale e regionale che la giurisprudenza costituzionale e ordinaria. Utile, comunque, un intervento del legislatore costituzionale lo è sicuramente. Dottrina e giurisprudenza trarranno da tale intervento nuova linfa; né è sbagliato che l'intervento parlamentare segua le elaborazioni dottrinali e giurisprudenziali: su questioni così delicate come quelle che attengono ai principi costituzionali nessun passo può essere precipitoso e dottrina e giurisprudenza concedono maggiore elasticità e flessibilità di intervento».

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

Sicché, la revisione in esame appare come un'opportuna fase di completamento: in buona parte come il "bilancio consuntivo" di un complesso percorso ermeneutico avviato ormai qualche decennio fa dalla nostra Corte costituzionale<sup>13</sup>.

## 2. Il problema della revisione dei principi fondamentali

La complessiva e lunga traiettoria seguita dal nostro ordinamento - dalle prime sentenze della Corte costituzionale nella seconda metà degli anni '80<sup>14</sup> fino alla revisione di poche settimane fa - sembra conferire solidità, sul piano sistematico, a un intervento che, val la pena sottolinearlo, ha avuto a oggetto non una norma qualunque ma un *principio fondamentale della Costituzione*<sup>15</sup>.

costituzionale ha contribuito alla formazione «di un diritto costituzionale che sconta tutte le debolezze e le incertezze del diritto di formazione pretoria, ossia di un diritto inevitabilmente connotato da quei caratteri di frammentarietà, precarietà e incompletezza che discendono dalla sua origine casistica e che, proprio per questo, rendono di per sé sicuramente utile e auspicabile un intervento di normazione positiva che valga a tradurre in proposizioni normative gli approdi giurisprudenziali che possano essere ritenuti ormai consolidati, così acquisendoli definitivamente al patrimonio della Carta costituzionale». Peraltro, già in precedenza, era stato osservato che «non era (e non è) sufficiente la tradizionale interpretazione costituzionale che faceva derivare una tutela di tipo oggettivo dagli articoli 2, 9 e 32 Cost. ; si tratta infatti di una tutela legata prevalentemente agli aspetti della tutela della salute e di organizzazione del territorio: aspetti importanti, certo, all'interno di una disciplina di tutela dell'ambiente, ma non esaustivi, giacché la tutela dell'ambiente in numerose occasioni trascende gli aspetti della salute individuale e dell'organizzazione del territorio», così B. CARAVITA DI TORITTO, *Audizione*, op. ult. cit., ora in *Federalismi.it*. In proposito, si veda anche quanto più recentemente osservato da R. BIFULCO, *Primissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, 6.4.2022, p. 2, secondo il quale «la tesi della superfluità della revisione costituzionale fondata sull'argomento per cui il contenuto essenziale della revisione già starebbe nella giurisprudenza costituzionale è indice di un atteggiamento troppo succube nei confronti della giurisprudenza costituzionale, che, tra l'altro, proprio in quanto 'giurisprudenza', sopporta dei limiti intrinseci (vincolo del caso concreto, contraddittorietà dei giudicati, ecc.).

<sup>13</sup> Cfr. M. CECCHETTI, *Osservazioni e ipotesi per un intervento di revisione dell'art. 9 della Costituzione avente ad oggetto l'introduzione di una disciplina essenziale della tutela dell'ambiente tra i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale. Audizione presso la I Commissione permanente del Senato della Repubblica "Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica amministrazione*, reperibile in *www.senato.it*. Ancora, cfr. F. DE LEONARDIS, *La riforma "bilancio" dell'art. 9 Cost. e la riforma "programma" dell'art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, in *ApertaContrada.it*, 28.2.2022.

<sup>14</sup> In particolare, con la sent. n. 167/1987, la Corte affermò il principio secondo cui «il patrimonio paesaggistico e ambientale costituisce eminente valore cui la Costituzione ha conferito spiccato rilievo (art. 9, comma 2), imponendo alla Repubblica – a livello di tutti i soggetti che vi operano e nell'ambito delle rispettive competenze istituzionali – di perseguirne il fine precipuo di tutela». Poco dopo, con la sentenza n. 210/1987, la Corte ricondusse gli interessi perseguiti dalla normazione ordinaria in materia ambientale a «valori che in sostanza la Costituzione prevede e garantisce (artt. 9 e 32 Cost.)». Sempre nello stesso periodo, con la sent. n. 641/1987, la Corte costituzionale arrivò infine ad affermare che la protezione ambientale è «imposta anzitutto da precetti costituzionali (artt. 9 e 32 Cost.), per cui esso assurge a valore primario ed assoluto» e, ancora, che «l'ambiente è stato considerato un bene immateriale unitario sebbene a varie componenti, ciascuna delle quali può anche costituire, isolatamente e separatamente, oggetto di cura e di tutela; ma tutte, nell'insieme, sono riconducibili ad unità».

<sup>15</sup> La questione è passata tutt'altro che inosservata in letteratura: cfr., in particolare, L. CASSETTI, *Riformare l'art. 41 della Costituzione: alla ricerca di "nuovi" equilibri tra iniziativa economica privata e ambiente?*, in *Federalismi.it*, n. 4/2021, p. 191, la quale richiama l'attenzione al fatto che «nel quadro della strategia ora in voga delle revisioni "puntuali", la suddetta riforma merita di essere attentamente valutata in quanto incide su principi fondamentali. Come è noto, a partire dalla formalizzazione del principio nella sentenza della Corte costituzionale n.1146 del 1988, la revisione costituzionale non è un potere illimitato in quanto le leggi di revisione e le leggi costituzionali, oltre ad essere soggette al limite espresso dall'art.139 Cost., non possono violare o intaccare «l'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione repubblicana» (e che tali valori sono riconducibili ai principi supremi e alla garanzia dei diritti inalienabili della persona umana)».

A questo proposito, appare senz'altro opportuno svolgere qualche breve considerazione.

Seppur in senso additivo, la modifica di un principio fondamentale è pur sempre una modifica: e la modifica "additiva" non è, in quanto tale, di per sé innocua o "innocente"<sup>16</sup>.

L'inserimento di un nuovo valore nella "casa" dei principi fondamentali costringe infatti tutti gli altri a "stare più stretti": in altre parole, l'emersione di un nuovo valore in potenziale conflitto con gli altri limita, non c'è dubbio, le capacità espansive di questi ultimi<sup>17</sup>.

Sicché, in assenza di una giurisprudenza costituzionale - continuativa, stabile e convergente - che avesse chiarito, per via ermeneutica, l'immanenza del valore ambientale nel tessuto costituzionale<sup>18</sup>, la revisione dell'art. 9 Cost. sarebbe stata forse impraticabile.

E infatti, l'irruzione *ex abrupto* di un valore costituzionale del tutto nuovo avrebbe schiuso le porte a due ipotesi, tra loro alternative ed entrambe assai severe.

<sup>16</sup> Sotto altra prospettiva, T. E. FROSINI, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, in *Federalismi.it*, n. 16/2021, p. 3, osserva che «anche laddove si volessero modificare i principi fondamentali (*rectius*: supremi) per migliorarli, si correrebbe il rischio di creare un pericoloso precedente, che oggi potrebbe valere pure in senso positivo ma domani non potrà essere impedito in senso negativo. Come dire: se si apre alla modifica dei principi fondamentali si accetta l'idea che questi possono essere comunemente cambiati. In senso migliorativo o peggiorativo lo deciderà la maggioranza parlamentare che approverà la riforma. La lotta per la costituzione, più volte evocata nei tentativi di riforma costituzionale financo della seconda parte, consiste in questo: nella difesa dei principi fondamentali, che non possono e non debbono essere negoziabili».

<sup>17</sup> Ciò, specialmente nel caso in cui, come in quello dell'ambiente, a un determinato valore finisca per essere assegnata una posizione tendenzialmente prevalente rispetto ad altri interessi o valori in gioco. Cfr., sul punto, A. GIURICKOVIC DATO, *Il bilanciamento tra principi costituzionali e la nuova dialettica tra interessi alla luce della riforma Madia. Riflessioni in margine al 'caso Ilva'*, in *Federalismi.it*, n. 12/2019, pp. 18 e ss.

<sup>18</sup> Anche di recente la Corte costituzionale è tornata ad affermare la natura di valore primario dell'ambiente al fine di radicarne la tutela in capo allo Stato. A questo proposito, cfr. Corte cost., sent. n. 24/2022, dove è affermato che «in base all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., spetta in via esclusiva allo Stato il compito di dettare una disciplina unitaria e complessiva del bene ambiente, considerato come entità organica e connesso a un interesse pubblico di valore costituzionale primario e assoluto». Cfr. anche Corte cost., sent. n. 201/2021, dove si ribadisce che «la tutela ambientale e paesaggistica – gravando su un bene complesso ed unitario, considerato dalla giurisprudenza costituzionale un valore primario ed assoluto – costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali, nonché a quelle residuali». Di poco precedente, si veda Corte cost., sent. n. 189/2021, dove la Corte osserva che «la potestà legislativa esclusiva statale ex art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. risponde, del resto, a ineludibili esigenze di protezione di un bene, quale l'ambiente, unitario e di valore primario (sentenze n. 246 del 2017, n. 641 del 1987), che risulterebbero vanificate ove si riconoscesse alla Regione la facoltà di rimetterne indiscriminatamente la cura a un ente territoriale di dimensioni minori, in deroga alla valutazione di adeguatezza compiuta dal legislatore statale con l'individuazione del livello regionale». La recente giurisprudenza della Corte appare dunque coerente con quella introdotta a partire dalla seconda metà degli anni '80: in quel contesto si ricordi, tra le altre, quanto affermato nella sent. n. 641/1987, dove la Corte enunciò il principio secondo cui «l'ambiente è protetto come elemento determinativo della qualità della vita. La sua protezione non persegue astratte finalità naturalistiche o estetizzanti, ma esprime l'esigenza di un habitat naturale nel quale l'uomo vive ed agisce e che è necessario alla collettività e, per essa, ai cittadini, secondo valori largamente sentiti; è imposta anzitutto da precetti costituzionali (artt. 9 e 32 Cost.), per cui esso assume a valore primario ed assoluto».

In primo luogo, si sarebbe potuto paventare (come peraltro è stato fatto)<sup>19</sup> il cedimento della dommatica sulla immodificabilità dei principi fondamentali<sup>20</sup>.

Come detto, aggiungere o togliere poco cambia: la convivenza con un nuovo principio sarebbe comunque valsa a comprimere, in conseguenza delle necessarie nuove operazioni di bilanciamento, lo spazio di operatività di buona parte degli altri.

In seconda ipotesi, peraltro assai più traumatica, si sarebbe potuto addirittura parlare non di “mera” revisione costituzionale operante, come tale, nell’ambito dei soli binari assegnati ai poteri costituiti ma, evidentemente, di ben altro<sup>21</sup>.

Al contrario, tuttavia, si è trattato essenzialmente - o almeno così sembra - della canonizzazione di una collaudata esperienza interpretativa: nella specie, il legislatore costituzionale altro non sembra aver fatto che cristallizzare l’interpretazione alla quale la Corte si è costantemente ispirata in oltre trent’anni di sua costante giurisprudenza<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> Cfr. T. E. FROSINI, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, op. cit., p. 2, secondo il quale «con la modifica dell’art. 9 si sfa quello che era considerato un tabù costituzionale, e cioè che non si modificano i principi supremi. Lo ha detto nel 1988 la Corte costituzionale con la sentenza n. 1146, imponendo un limite al potere di revisione costituzionale ex art. 138 e avvalorando la tesi che “la forma repubblicana non può essere oggetto di revisione costituzionale”, come recita l’art. 139, consiste, appunto, nell’immodificabilità dei principi supremi. Tali debbono essere ritenuti i principi fondamentali, quindi quelli previsti dall’art. 1 all’art. 12, che strutturano l’essenza, come forma, dello stato repubblicano».

<sup>20</sup> Come diffusamente sostenuto in dottrina e poi affermato anche dalla Corte costituzionale (sent. 1146/1988), il potere di revisione costituzionale incontra il limite rappresentato da «quei principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali. Tali sono tanto i principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana (art. 139 Cost.), quanto i principi che, pur non essendo espressamente fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all’essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana».

<sup>21</sup> Sulla distinzione tra potere costituente e potere di revisione costituzionale la letteratura è ormai sterminata. Si ricordino, tra gli altri, P. BARILE, *Potere costituente*, in *Noviss. Dig. It.*, XIII, Torino, 1966, pp. 443 e ss.; S. R. CASTAÑO, *Il potere costituente tra mito e realtà*, Milano, 2019; M. DOGLIANI, *Costituente (potere)*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, IV, Torino, 2000, pp. 281 e ss.; M. DOGLIANI – R. BIN, R. MARTINEZ DALMAU, *Il potere costituente*, Napoli, 2017; P. G. GRASSO, *Potere costituente*, in *Enc. Dir.*, XXXIV, Milano, 1985, pp. 642 e ss.; P. G. GRASSO, *Il potere costituente*, Torino, 2006; F. LANCHESTER (a cura di), *Costantino Mortati. Potere costituente e limiti alla revisione costituzionale*, Padova, 2017; C. MORTATI, *La teoria del potere costituente*, Macerata, 2020; A. PACE, *Potere costituente, rigidità costituzionale e autovincoli legislativi*, Padova, 2002; M. PIAZZA, *Libertà, potere, costituzione. Saggi su rivoluzione, potere costituente e rigidità costituzionale*, Roma, 2012; P. POMBENI, *Potere costituente e riforme costituzionali*, Bologna, 1992.

<sup>22</sup> Secondo R. BIFULCO, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell’ambiente*, in *Federalismi.it*, 6.4.2022, p. 3, non convince «l’argomento critico fondato sulla intangibilità dei principi fondamentali della nostra Costituzione. Innanzitutto, di carattere sistematico, perché la *sedes materiae* dell’ambiente, in quanto bene giuridico, non può non essere l’art. 9 Cost. E ciò anche per continuità con la giurisprudenza costituzionale che ha ricavato il ‘valore’ ambientale proprio da tale disposizione». Pur critico nei confronti della riforma in oggetto, cfr. quanto constatato da T. E. FROSINI, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, op. cit., p. 3, secondo cui «l’ambiente e i suoi derivati sono già da tempo presenti implicitamente, a parte l’esplicitazione all’art. 117 già ricordata, attraverso un’interpretazione evolutiva dell’attuale art. 9 sulla tutela del paesaggio “in combinato disposto” con l’art. 32 sulla tutela della salute». Cfr., ancora, F. RESCIGNO, *Quale riforma per l’articolo 9*, in *Federalismi.it*, n. 16/2021, p. 2, secondo la quale «alla base dell’attuale procedimento di revisione costituzionale forse si trova proprio questa interpretazione estensiva che nel corso della vita repubblicana ha fatto sì che ci si riferisse all’articolo 9 per parlare di molte cose tra cui di ambiente e di ecosistemi». Per M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell’ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, op. cit., p. 299, «è difficile negare che il principale intento che ha condotto

Dunque, nulla è stato tolto e poco o nulla è stato aggiunto.

Ma lo scopo del presente scritto, oltre ai brevi cenni introduttivi che precedono, non è quello di operare un generale “bilancio del bilancio”.

Come detto, sia consentito a tal fine solo richiamare idee, ipotesi e prospettive già precedentemente formulate anche in questa Rivista<sup>23</sup>.

La finalità che qui si intende brevemente perseguire è infatti quella di porre sotto esame un altro riferimento contenuto nella norma in esame e che appare, anch'esso, tutt'altro che trascurabile.

È a quell' «(...) *interesse delle generazioni future*» che si intende, in particolare, rivolgere alcune brevi considerazioni.

### **3. Il problema dell'interesse delle future generazioni**

Come noto, il dibattito teorico sul tema gius-filosofico delle future generazioni non è poi così recente.

Ormai da tempo la letteratura si confronta infatti con il problema scivoloso del trattamento giuridico delle generazioni venture e non sono mancate, anche da parte della nostra giurisprudenza costituzionale, occasioni di apertura – via via sempre meno timide - rispetto a un tema che pur continua a illustrare non lievi criticità<sup>24</sup>.

all'approvazione in Senato dell'ipotesi di revisione degli articoli 9 e 41 Cost. sia riconducibile alla dichiarata finalità di iscrivere nel testo della Carta costituzionale le acquisizioni in tema di tutela ambientale progressivamente maturate nell'ordinamento e nella coscienza collettiva, così come emergono dalla giurisprudenza ormai pluridecennale del Giudice delle leggi».

<sup>23</sup> In particolare, sia consentito un rinvio a D. PORENA, *La protezione dell'ambiente tra Costituzione italiana e «Costituzione globale»*, Torino, 2009 e, più di recente, a D. PORENA, *Sull'opportunità di un'espressa costituzionalizzazione dell'Ambiente e dei principi che ne guidano la protezione. Osservazioni intorno alle proposte di modifica dell'articolo 9 della Carta presentate nel corso della XVIII legislatura*, in *Federalismi.it*, n. 14/2020.

<sup>24</sup> Una crescente attenzione alla sorte delle generazioni future si è nel tempo affermata nella giurisprudenza costituzionale. Cfr., in particolare, Corte cost., sent. n. 88/2014, dove la Corte ha affermato che l'attuazione del principio della sostenibilità del debito pubblico «implica 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». Più di recente, la Corte costituzionale (sent. n. 18/2019) ha osservato che «l'equità intergenerazionale comporta, [...] la necessità di non gravare in modo sproporzionato sulle opportunità di crescita delle generazioni future, garantendo loro risorse sufficienti per un equilibrato sviluppo. È evidente che, nel caso della norma in esame, l'indebitamento e il deficit strutturale operano simbioticamente a favore di un pernicioso allargamento della spesa corrente. E, d'altronde, la regola aurea contenuta nell'art. 119, sesto comma, Cost. dimostra come l'indebitamento debba essere finalizzato e riservato unicamente agli investimenti in modo da determinare un tendenziale equilibrio tra la dimensione dei suoi costi e i benefici recati nel tempo alle collettività amministrative». Con la sent. 115 /2020, la Corte costituzionale ha posto in luce che il perimetro costituzionale disegnato dalle disposizioni scrutinate «consiste nella funzionalità della procedura a ridurre il deficit fino ad azzerarlo nel tempo prescritto. Ciò mediante la scansione del percorso attraverso i risultati conseguiti nei singoli esercizi attinenti al piano e la definizione di una proporzione accettabile dei sacrifici imposti alle future generazioni di amministrati affinché l'oneroso rientro dal disavanzo sia comunque compensato dal traguardo dell'equilibrio, presupposto necessario per la sana amministrazione». Ancora, con la sent. 228/2021, la Corte ha evidenziato che «la dichiarata connotazione dei domini collettivi come «comproprietà intergenerazionale» (art. 1, comma 1, lettera c, della legge n. 168 del 2017) mostra una chiara proiezione diacronica affinché l'ambiente e il paesaggio siano garantiti anche alle future generazioni». In letteratura, oltre ai contributi citati anche nel seguito del presente lavoro, cfr. A. D'ALOIA, *Generazioni future (diritto costituzionale)*, in *Enc. Dir., Annali IX*, Milano, 2016.

Invero, l'intreccio tra categorie costituzionali e temi classici della teoria della giustizia sembra dotare di una certa coerenza teorica l'iscrizione anche delle generazioni future tra i "referenti soggettivi" delle relazioni costituzionali<sup>25</sup>.

Il concetto di sovranità, ad esempio - nel quale alloggia anche l'idea secondo cui nessuna generazione può impegnare le successive a rispettare le proprie leggi<sup>26</sup> - è un argomento interessante<sup>27</sup>.

La trasmissione intergenerazionale delle identità e delle responsabilità collettive è un altro tema<sup>28</sup>.

L'idea stessa di nazione, come anche quella di popolo - inteso quest'ultimo in senso ideale, come comunità volta a perpetuarsi nel succedersi tra generazioni<sup>29</sup> - suggeriscono ulteriori elementi di riflessione nella direzione secondo cui le collettività devono essere pensate, sul piano giuridico, anche nel contesto di una logica intergenerazionale.

Sembrano poi sorreggere le complessive preoccupazioni sulla sorte delle generazioni future anche considerazioni di carattere teorico più generale.

Tra queste, figura la consapevolezza di come allo stesso orientamento del fenomeno giuridico e, particolarmente dei testi costituzionali, sia sotteso un orizzonte predittivo concettualmente orientato al futuro: in altre parole, le norme, non occorrerà certo ripeterlo, sono per loro natura preordinate alla disciplina di comportamenti futuri e le Costituzioni - specie laddove munite di clausole di immutabilità

<sup>25</sup> «Poiché ciascuna forma di autorità ha a che fare con dei referenti soggettivi e oggettivi» (come ricorda A. MORRONE, *Sovranità*, in *Rivista Aic*, n. 3/2017, p. 44, nota 28), sembra che oggi, a fianco all'uomo, al cittadino, al lavoratore e a tutti gli altri via via individuati dalla Carta, abbiano fatto la loro comparsa, quale nuovo referente soggettivo al quale è chiamata a rivolgersi la Repubblica nel suo complesso, anche le future generazioni.

<sup>26</sup> Il principio enunciato nel celeberrimo art. 28 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1793 appare, in realtà, di antica gemmazione. Ciò, se solo si pensa al fatto che già Erodoto (*Storie*, I, 29) narrava di come gli Ateniesi, ricevute da Solone le nuove leggi, avessero giurato di non modificarle per almeno dieci anni. E ciò, già allora, sul presupposto implicito che si trattasse di prescrizioni senz'altro reversibili.

<sup>27</sup> Cfr. R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008, p. 118, il quale osserva che «nonostante le mai sopite dispute intorno all'esaurimento del potere costituente (...) il principio della sovranità popolare implica la libertà delle generazioni future nei confronti delle costituzioni ereditate, e quindi nei confronti delle generazioni precedenti».

<sup>28</sup> Cfr. A. MACINTYRE, *After Virtue*, Notre Dame, 1981 pp. 204 e ss., secondo il quale «we all approach our own circumstances as bearers of a particular social identity. I am someone's son or daughter, someone's cousin or uncle; I am a citizen of this or that city, a member of this or that guild or profession; I belong to this clan, that tribe, this nation. Hence what is good for me has to be the good for one who inhabits these roles. As such, I inherit from the past of my family, my city, my tribe, my nation, a variety of debts, inheritances, rightful expectations and obligations. These constitute the given of my life, my moral starting point. This is in part what gives my own life its moral particularity. (...) For the story of my life is always embedded in the story of those communities from which I derive my identity. I am born with a past; and to try to cut myself off that past, in the individualist mode, is to deform my present relationships».

<sup>29</sup> «Il popolo è una unità ideale di uomini organizzata politicamente che nella vita sociale si presenta unitariamente. In quanto unità ideale comprende anche le generazioni passate e quelle future e non va confuso con la somma dei singoli individui che ne fanno parte in un dato momento storico (...)», così C. ROSSANO, *Manuale di diritto pubblico*, Napoli, 2012, p. 58. In questo senso, cfr. anche A. D'ALOIA, *Generazioni future (diritto costituzionale)*, op. cit., p. 355.

o di meccanismi di rigidità - aspirano a regolare in modo durevole (e con un orizzonte temporale illimitato o, addirittura, con quella che è stata definita una “pretesa di eternità”)<sup>30</sup> i rapporti giuridici fondamentali. In generale, emerge poi come tutti i principali comparti a valenza sistemica nei quali sono organizzati i pubblici poteri aspirino a una prospettiva di durevolezza e, correlatamente, siano condizionati da esigenze di *sostenibilità*<sup>31</sup>.

Dall'organizzazione del *welfare* - e, in particolare, della sanità<sup>32</sup> e della previdenza<sup>33</sup> - alla tutela dell'ambiente e alla disciplina sugli impieghi del territorio; dalle regole che governano la spesa pubblica e che regolano l'equilibrio finanziario<sup>34</sup> fino alle politiche per la promozione dello sviluppo economico<sup>35</sup>: in tutti questi ambiti, come in molti altri<sup>36</sup>, si è infatti fatto strada, anche in prospettiva costituzionale, quel concetto di

<sup>30</sup> Cfr., tra gli altri, O. KIRCHHEIMER, *Costituzione senza sovrano. Saggi di teoria politica e costituzionale*, Bari, 1982, p. 33, secondo il quale «ogni costituzione porta in sé una superba pretesa, per la quale essa si differenzia dalle altre disposizioni del potere statale: la pretesa della durata». Secondo M. PIAZZA, *Libertà, potere, costituzione. Saggi su rivoluzione, potere costituente e rigidità costituzionale*, op. cit., p. 170, «una costituzione reca in sé l'aspirazione all'eternità per il proprio contenuto basilare (...)»; come poi osserva E. BETTINELLI, *Referendum e riforma «organica» della Costituzione*, in E. Ripepe – R. Romboli (a cura di), *Cambiare costituzione o modificare la Costituzione*, Torino, 1995, p. 40, le costituzioni «sono approvate con la convinzione che debbano durare in eterno (...)».

<sup>31</sup> In altra sede (D. PORENA, *Il principio di sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino, 2017) si è avuto occasione di sostenere che il principio di sostenibilità, pur nato nell'ambito della riflessione dedicata alla protezione ambientale, mostra capacità espansive tali da averne esteso la valenza all'intero insieme delle discipline regolatorie dei principali comparti sistemici nei quali ciascun ordinamento è organizzato. Secondo parte della dottrina, esso rappresenterebbe addirittura un nuovo paradigma postmoderno la cui ambizione andrebbe ricercata, tra l'altro, nel tentativo di “republicanizzare” la globalizzazione: «Porém, sem uma efetiva “republicanização” da Globalização, não será possível superarmos o individualismo nacional moderno, que acabou aumentando as assimetrias acima mencionadas, protagonizadas por poderes transnacionais praticamente não regulados pelo direito nacional ou internacional», così P. M. CRUZ – Z. BODNAR, *Globalização, Transnacionalidade e Sustentabilidade*, Itajaí, Brasile, 2012, p. 11. Ancora, si veda P. M. CRUZ – Z. BODNAR, *O novo paradigma do direito na pós-modernidade*, in *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito*, n. 1/2011, secondo i quali «a partir desse contexto de insuficiência da liberdade, enquanto paradigma do direito moderno para enfrentamento dos novos riscos globais, o que se propõe é análise da sustentabilidade enquanto novo paradigma indutor do direito na pós-modernidade em coabitação com a liberdade».

<sup>32</sup> Sul punto, mi sia permesso un rinvio a D. PORENA, *Criticità e prospettive di futura (in)sostenibilità del sistema sanitario nazionale*, in *Federalismi.it, Osservatorio di diritto sanitario*, 18 novembre 2015.

<sup>33</sup> In tema, cfr. G. ARCONZO, *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale. Al crocevia tra gli art. 38, 81 e 97 Cost.*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2018, pp. 627 e ss.

<sup>34</sup> Su cui si veda la monografia di L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione. Procedure euro-nazionali di bilancio e responsabilità verso le generazioni future*, Padova, 2020.

<sup>35</sup> Appare persino superfluo ricordare che è proprio nel quadro delle politiche di sviluppo economico che si è assistito alla prima gemmazione del principio di sostenibilità e all'elaborazione delle tecniche di una tra le più classiche operazioni di bilanciamento costituzionale. Sul punto cfr., di recente, L. CASSETTI, *Riformare l'art. 41 della Costituzione: alla ricerca di “nuovi” equilibri tra iniziativa economica privata e ambiente?* in *Federalismi.it*, n. 4/2022, p. 200, la quale sottolinea come, ben prima della revisione dell'art. 41, commi 2 e 3, Cost., fossero già reperibili «esempi nella giurisprudenza costituzionale di applicazioni concrete del bilanciamento tra interventi pubblici di regolazione/programmazione pubblica (...) e protezione dell'ambiente».

<sup>36</sup> Come osserva A. D'ALOIA, *Generazioni future (diritto costituzionale)*, op. cit., p. 350, il concetto di sviluppo sostenibile contiene «nel suo orizzonte, tutte le grandi questioni del mondo contemporaneo: la questione economica, la questione ecologica, il destino della democrazia, come ideale e come esperienza molteplice nelle sue realizzazioni».

sostenibilità che, in estrema sintesi, poggia sul tema dei rapporti tra generazioni presenti e generazioni future<sup>37</sup>.

A questo proposito, peraltro, è possibile constatare come la logica intergenerazionale non costituisca, in sé, una novità assoluta rispetto al lessico impiegato dalla nostra Costituzione.

In particolare, come noto, in occasione della revisione nel 2012 degli artt. 81 e 97 della Carta, non sfuggì al legislatore costituzionale la necessità di operare opportuni richiami al concetto di sostenibilità: oggi, quello della sostenibilità del debito pubblico è un principio che risponde, tra l'altro, all'esigenza di proteggere le future generazioni rispetto all'accumulo di strabordanti posizioni debitorie<sup>38</sup> che come tali finirebbero per limitarne, come anni fa ebbe a constatare anche il *Bundesverfassungsgericht*<sup>39</sup>, la stessa capacità di determinazione democratica<sup>40</sup>.

Insomma, limitando al massimo queste prime osservazioni, sembra che il tema delle future generazioni non introduca un'insopportabile lacerazione delle categorie tradizionalmente in uso presso i giuristi ma si iscriva, piuttosto, all'interno di un coerente percorso evolutivo attraversato nel tempo dai diversi ordinamenti tra cui, ovviamente, anche il nostro.

<sup>37</sup> Come noto, in base alle descrizioni in origine fornite dal c.d. Rapporto Brundtland (*Our common future*, 20 marzo del 1987, *World Commission on Environment and Development*) e successivamente venute a consolidarsi all'interno di un ampio panorama di normazioni nazionali e internazionali, lo sviluppo sarebbe sostenibile laddove consenta la soddisfazione dei bisogni delle generazioni presenti senza compromettere la soddisfazione di analoghi bisogni in capo alle generazioni future. Come di recente osservato da R. BIFULCO, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, op. cit., p. 8, «la costituzionalizzazione delle generazioni future recupera implicitamente tutto l'*acquis* legato alla sostenibilità, stabilendosi che l'uso delle risorse deve tener conto anche di chi viene dopo di noi. E questo non è un principio scontato all'interno di una costituzione che nasce, come ho già ricordato, in un contesto di economia industriale orientata alla crescita». Sulle attuali coordinate del principio di sostenibilità nell'ambito del processo di integrazione europea, si veda l'interessante saggio di M. FRANCAVIGLIA, *Le ricadute costituzionali del principio di sostenibilità a dieci anni dal Trattato di Lisbona. Spunti ricostruttivi alla luce della giurisprudenza europea e costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 19/2020.

<sup>38</sup> In tema, si veda L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione. Procedure euro-nazionali di bilancio e responsabilità verso le generazioni future*, op. cit., 2020.

<sup>39</sup> Cfr. BVerfG, 2 BvR 1390/12; 2 BvR 1421/12; 2 BvR 1438/12; 2 BvR 1439/12; 2 BvR 1440/12; 2 BvE 6/12, del 12 settembre 2012, con cui il *Bundesverfassungsgericht*, a proposito della legittimità dei vincoli costituzionali posti alla decisione di bilancio, ha affermato che «il fatto che i parlamenti si autovincolino (...) può essere necessario nell'interesse alla conservazione a lungo termine della capacità di determinazione democratica (...) se è vero che un vincolo di questo genere può anche limitare i margini di manovra nel presente, allo stesso tempo può essere funzionale alla loro preservazione per il futuro».

<sup>40</sup> Cfr. anche R. BIFULCO – A. D'ALOIA, *Le generazioni future come nuovo paradigma del diritto costituzionale*, in R. Bifulco – A. D'Aloia (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008, XXII, per 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.».

Tutto quanto sopra considerato non significa, tuttavia, che con l'affiorare delle future generazioni nelle disposizioni di vari testi costituzionali<sup>41</sup> (prima di noi, vale la pena ricordare, tra gli altri, l'art. 20a della *Grundgesetz* dove i fondamenti naturali della vita sono tutelati in ragione delle responsabilità che gravano sull'ordinamento nei confronti delle future generazioni)<sup>42</sup> i problemi teorici - come anche quelli pratici - siano del tutto e definitivamente superati.

Al contrario, la particolare formulazione adottata dal legislatore costituzionale italiano nel richiamo operato alle future generazioni sembra suggerire la necessità di indagini accurate.

Il problema non è tanto quello rappresentato dalle tecniche di tutela: sia il diritto privato che il diritto pubblico hanno infatti da lungo tempo collaudato tecniche di tutela, più o meno sofisticate, di interessi adespoti o comunque privi di un referente soggettivo anche solo capace di reclamarne la protezione<sup>43</sup>.

<sup>41</sup> Si ricordi anche il Preambolo della Costituzione degli Stati Uniti d'America, dove si legge «*Noi, popolo degli Stati Uniti, al fine di formare una più completa unione, stabilire la giustizia, garantire la tranquillità interna, provvedere alla comune difesa, promuovere il benessere generale e assicurare i benefici della libertà per noi e per i nostri posteri, decretiamo e stabiliamo questa Costituzione*». Nella Costituzione vigente dello Stato della Pennsylvania, il par. 27 dell'art. 1 sancisce poi il principio secondo cui «*Pennsylvania's public natural resources are the common property of all the people, including generations yet to come. As trustee of these resources, the Commonwealth shall conserve and maintain them for the benefit of all the people*». Tra le finalità enunciate nel Preambolo della Costituzione argentina del 1853, tutt'ora vigente, figurano quelle rivolte a «*promover el bienestar general, y asegurar los beneficios de la libertad para nosotros, para nuestra posteridad y para todo los hombres del mundo (...)*». Un richiamo concettualmente assai impegnativo al tema delle generazioni future è contenuto nell'art. 11 della Costituzione giapponese, dove è enunciato il principio secondo cui «*il popolo non sarà ostacolato nel godimento di uno qualsiasi dei diritti fondamentali dell'uomo. Tali diritti fondamentali dell'uomo, garantiti al popolo da questa Costituzione, sono riconosciuti al popolo ed alle generazioni future come diritti eterni ed inviolabili*». Come si legge nel Preambolo della Costituzione della Confederazione elvetica, alla stessa il popolo e i cantoni hanno dato vita «*coscienti delle acquisizioni comuni nonché delle loro responsabilità verso le generazioni future*». Uno sviluppo assai disteso è poi dedicato alla concettualità della sostenibilità ed alle generazioni future dall'art. 27 della Costituzione di Cuba, dove si legge che «*lo Stato protegge l'ambiente e le risorse naturali del Paese. Riconosce il loro stretto legame con lo sviluppo economico e sociale sostenibile per rendere più razionale la vita umana e garantire la sopravvivenza, il benessere e la sicurezza delle generazioni attuali e future. Spetta agli organi competenti applicare questa politica*». Il tema è affrontato anche dall'art. 74 della Costituzione polacca, dove è enunciato il principio secondo cui «*le autorità pubbliche conducono una politica volta a garantire la sicurezza ecologica delle generazioni presenti e future*». In Bolivia l'art. 33 sancisce il principio secondo cui «*las personas tienen derecho a un medio ambiente saludable, protegido y equilibrado. El ejercicio de este derecho debe permitir a los individuos y colectividades de las presentes y futuras generaciones, además de otros seres vivos, desarrollarse de manera normal y permanente*». Un'altra Costituzione "verde", quella brasiliana, stabilisce all'art. 225 che «*tutti hanno diritto a un ambiente ecologicamente equilibrato, e in quanto bene di uso comune del popolo, indispensabile per una sana qualità di vita; si impone all'autorità pubblica e alla collettività il dovere di difenderlo e preservarlo per le generazioni presenti e future*». Vale la pena concludere questa rapida e parziale rassegna con le constatazioni contenute nelle premesse della *Charte de l'environnement* francese e che, operando un costante richiamo al concetto di umanità, estendono le preoccupazioni alla base della *Charte* sia alle presenti sia alle future generazioni: «*les ressources et les équilibres naturels ont conditionné l'émergence de l'humanité; (...) l'avenir et l'existence même de l'humanité sont indissociables de son milieu naturel; (...) l'environnement est le patrimoine commun des êtres humains; (...) l'homme exerce une influence croissante sur les conditions de la vie et sur sa propre évolution*». Non manca, peraltro, un espresso richiamo alle future generazioni laddove la *Charte* individua, tra i fini delle proprie disposizioni, quello di «*assurer un développement durable, les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins*». Cfr. T. GROPPi, *Sostenibilità e costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1, 2016; F. DE LEONARDIS, *La riforma "bilancio" dell'art. 9 Cost. e la riforma "programma" dell'art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, op. cit., 28.2.2022, p. 4.

<sup>42</sup> Il principio enunciato dall'art. 20a della *Grundgesetz* dispone che «è compito dello Stato, anche in vista delle responsabilità per le future generazioni, proteggere le basi naturali della vita mediante l'esercizio del potere legislativo, nel quadro dell'ordinamento costituzionale, e dei poteri esecutivo e giudiziario, in conformità alla legge e al diritto».

<sup>43</sup> In questo ambito, peraltro, si mostrano ancora piuttosto ampi i margini di prospettazione giuridica: cfr. E. BROWN WEISS, *In fairness to Future Generations: Intentional Law Common Patrimony, and Intergenerational Equality*, Dobbs Ferry, NY,

Il problema, piuttosto, sembra essere di ordine sostanziale/concettuale e generale: quello che occorre chiedersi, infatti, è non solo *chi* risulti tutelato dalla norma in esame ma anche, soprattutto, *in cosa* ed entro quali limiti risulti da questa tutelato<sup>44</sup>.

In generale, la concettualizzazione giuridica del ruolo e della posizione delle future generazioni sconta la necessità di affrontare criticità teoriche assai severe.

Il noto paradosso della non-identità delle generazioni future, per primo introdotto dal britannico Derek Parfit<sup>45</sup>, pone ad esempio problemi tutt'altro che irrilevanti:<sup>46</sup> la stessa esistenza in vita, come anche l'identità di ciascuno, altro non sarebbero che la conseguenza delle scelte operate da chi lo ha preceduto; sicché, il compimento di scelte differenti determinerebbe la nascita di un individuo con differente identità o, addirittura, potrebbe determinarne la non nascita<sup>47</sup>.

USA, 1989, 15 e ss., secondo cui «since the interests of future generations may sometimes conflict with those of some members of the present generation, it is important to designate a representative of future generations, or a guardian ad litem. This could take the form of an ombudsman for future generations». Cfr. V. DE SANTIS, *Eredità culturale e responsabilità intergenerazionale*, in R. Bifulco – A. D'Aloia, *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008, p. 557.

<sup>44</sup> La testuale “positivizzazione” delle future generazioni all'interno della Carta costituzionale sembra rendere non più indispensabile soffermarsi sulla questione etica che è alla base del loro riconoscimento giuridico: quella, cioè, relativa al *perché* le generazioni venturose debbano essere tutelate. Ad ogni modo, per alcuni approfondimenti sul punto, sia consentito un rinvio a D. PORENA, *Il principio di sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, op. cit.

<sup>45</sup> D. PARFIT, *Reasons and Persons*, Oxford, 1984.

<sup>46</sup> Come osserva A. D'ALLOIA, *Generazioni future (diritto costituzionale)*, op. cit., p. 339, la costruzione interpretativa elaborata da Parfit «rappresenta ancora oggi una ineludibile pietra di inciampo della teoria intergenerazionale». Secondo G. PALOMBELLA, *Ragioni di giustizia, diritti e generazioni future*, in R. Bifulco – A. D'Aloia (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, op. cit., p. 18, le questioni poste sul tavolo da Parfit sarebbero persino «disarmanti». Il paradosso introdotto dal filosofo britannico è poi assai efficacemente sintetizzato dall'Autore da ultimo citato: «chiunque verrà ad esistenza potrà esistere solo perché le generazioni che lo hanno preceduto hanno compiuto determinate scelte, che hanno inciso sul suo concepimento e determinato complessivamente la sua identità. Queste scelte non tolgono o aggiungono nulla ad un individuo “presupposto”, ma producono un individuo “altro”. Con altre scelte potrebbero esistere altri individui, altre identità. Ciò ci impedisce di ritenere che noi possiamo peggiorare la sorte di qualcuno, individualmente preso, che altrimenti non esisterebbe: coloro che sono vittime future dell'esaurimento delle risorse compiuto dalle generazioni precedenti potrebbero esistere solo in questo mondo, e ammesso che vi fosse un diritto a vivere in condizioni diverse, noi non potremmo averlo violato, perché essi non esisterebbero in condizioni diverse. Proteggere individui futuri da conseguenze genetiche dovute a scorie radioattive, o concepire individui per quanto possibile sani, non significa tutelare un diritto di un individuo o non danneggiarlo, ma semplicemente dare luogo ad “altri” individui».

<sup>47</sup> In altra sede (D. PORENA, *Il principio di sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino, 2017, p. 86) si è tentato di esemplificare il discorso attraverso il caso della giovane coppia che, al fine di convolare a nozze, contrae un ingente debito per l'acquisto della casa familiare. Come potrà il nuovo nato dolersi delle condizioni di austerità prodotte da questa circostanza sul tenore di vita familiare degli anni avvenire se, in assenza della scelta a suo tempo compiuta dai genitori, egli non sarebbe stato nemmeno concepito? Il parallelismo tra questa ipotesi, per quanto ingenua, e il tema dell'indebitamento sovrano degli Stati appare sin troppo agevole.

Sulla scia del ragionamento di Parfit ci si è poi chiesti come sia possibile, asciugando al massimo il discorso, costruire *oggi* meccanismi di tutela di interessi o persino di diritti<sup>48</sup> che, in ipotesi, potrebbero *domani* non più essere apprezzati come tali<sup>49</sup>.

La stessa idea di giustizia - a tutt'oggi sovente spiegata anche attraverso i paradigmi dell'eguaglianza e i meccanismi della redistribuzione<sup>50</sup> - potrebbe essere concepita, domani, in modo diverso.

Ancora, e per esser viepiù espliciti: non conoscendo l'identità degli individui che formeranno le generazioni future ignoriamo, di conseguenza, anche quali saranno le loro preferenze. Più precisamente, non sappiamo quali beni della vita le generazioni future apprezzeranno come tali facendone, quindi, oggetto di diritti o di interessi<sup>51</sup>.

Cosa accadrebbe laddove le generazioni future guardassero ad altro, non avendo più alcun interesse per ciò che oggi riteniamo debba essere oggetto di diritti? Cosa accadrebbe se oggi assegnassimo alle generazioni future ben perimetrati posizioni giuridiche e se queste donne e uomini del futuro, domani, avessero ad esempio un concetto di benessere diverso da quello che abbiamo oggi?

<sup>48</sup> L'accostamento della categoria dei diritti «alla nozione di generazioni future appare quasi un “ossimoro giuridico”: il carattere futuro delle generazioni contrasta col «presentismo» che caratterizza il concetto di diritto soggettivo, il quale presuppone un titolare attuale in grado di agire per ottenerne la tutela qualora sia ritenuto leso. Il termine interesse, invece, pare “ammorbire” questo contrasto ed elevarsi ad obiettivo costituzionalmente rilevante che la Repubblica deve perseguire nel tutelare l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, nonché divenire esplicito parametro per il giudizio di costituzionalità delle leggi», così Y. GUERRA, R. MAZZA, *La proposta di modifica degli articoli 9 e 41 Cost.: una prima lettura*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 4/2021, p. 126.

<sup>49</sup> Cfr. M. LUCIANI, *Generazioni future, spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in R. Bifulco – A. D'Aloia (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, op. cit., p. 436, laddove l'Autore osserva che «raffrontando diritti della generazione presente e diritti delle generazioni future si rende irrisolvibile il problema della corretta scelta (sociale) sui criteri di allocazione delle risorse (sociali), perché nelle premesse del giudizio sono introdotte delle variabili eccessivamente indeterminate. Non è noto, in particolare, quali e quanti saranno i bisogni delle generazioni future (i bisogni sono in larga misura creazioni sociali, ed è impossibile prevedere come queste si orienteranno); non sappiamo se domani, anche se le risorse economiche rimarranno intatte o addirittura aumenteranno, le future maggioranze di governo saranno disponibili a destinare risorse al soddisfacimento dei bisogni sui quali si appuntano i diritti (quali che essi siano, visto che tutti i diritti “costano”); non disponiamo di alcun modello economico, a prova di crisi, imprevisti o catastrofi, che possa garantire con ragionevole sicurezza che il progresso economico desiderato, e perseguito distogliendo risorse dalla spesa sociale soddisfattiva dei bisogni della generazione presente, si realizzerà davvero». Cfr., ancora, G. AZZARITI, *Appunto per l'audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica del 16 gennaio 2020 – Modifica articolo 9 della Costituzione*, p. 6, reperibile in [www.senato.it](http://www.senato.it), il quale osserva che «com'è noto, è assai difficile configurare diritti soggettivi – o anche solo interessi legittimi pretensivi – per persone non nate, soggetti futuri ed indeterminati. Nessun interesse futuro può essere assicurato se esso appare giuridicamente indeterminato. Ecco perché è assai meglio puntare sulla responsabilità delle generazioni presenti. Imponendo limiti e/o obblighi per comportamenti ecosostenibili».

<sup>50</sup> Ideale di giustizia che, nei termini appena accennati, sopravvive fino ad oggi sin dalle origini dell'antichità classica. In proposito, cfr. G. FASSÒ, *Storia della filosofia del diritto, I. Antichità e medioevo*, Roma-Bari, 2001, pp. 62 e ss.

<sup>51</sup> Cfr. M. WALZER, *Spheres of Justice. A Defense of Pluralism and Equality*, 1983, Blackwell edition, pp. 6 e ss. dove l'Autore osserva che «people conceive and create goods, which they distribute among themselves. Here, the conception and creation precede and control the distribution. Goods don't just appear in the hands of distributive agents who do with them as they like or give them out in accordance with some general principle. Rather, goods with their meanings – because of their meanings – are the crucial medium of social relations; they come into people's minds before they come into their hands; distributions are patterned in accordance with shared conceptions of what the goods are and what they are for».

Non sembra un caso che, in un'ottica senz'altro più prudente, altre costituzioni abbiano introdotto il tema delle future generazioni nel quadro di una concettuologia di tipo deontico che coinvolge non tanto ipotetici "diritti" di quest'ultime quanto, piuttosto, i doveri e le responsabilità che graverebbero sulle generazioni presenti rispetto ai posteri<sup>52</sup>.

L'etica dei doveri e delle responsabilità, come ad esempio proposta anche dagli studi di Hans Jonas<sup>53</sup>, o persino l'idea di un "giusto risparmio" come tra gli altri progettata da John Rawls<sup>54</sup>, sembrano in effetti trovare una certa aderenza in alcune disposizioni costituzionali, come quella della già ricordata *Grundgesetz*, orientate a canonizzare non una posizione giuridica in favore delle generazioni venture ma, appunto, un generale dovere di responsabilità gravante su quelle presenti.

La nostra Costituzione, salvo che all'espressione "anche nell'interesse delle generazioni future" si voglia attribuire un significato retorico, meramente evocativo del domani, sembra invece aver preso una direzione diversa.

Alla parola 'interesse' usata nell'art. 9 della Carta, salvo il senso meramente evocativo ora accennato, sembra possano essere attribuiti due significati tra loro non troppo distanti.

Un primo è attinto dal lessico della psicologia.

In questo caso, come tra gli altri ricorda Alf Ross<sup>55</sup>, la parola interesse qualificherebbe l'atteggiamento del singolo o di una collettività rispetto a un bisogno.

Altro significato emerge poi nel quadro dell'elaborazione giuridica.

Nel lessico di quest'ultima - riducendo al massimo il discorso - la categoria dell'interesse identifica una posizione giuridica di vantaggio rispetto a un oggetto considerato come un bene della vita<sup>56</sup>.

<sup>52</sup> Paradigmatica di questo modello è la scelta operata dal legislatore costituzionale tedesco, con la legge di revisione del 27 ottobre 1994, con la quale fu inserito l'art. 20a nella *Grundgesetz*.

<sup>53</sup> Dove l'imperativo categorico kantiano viene esteso anche ai posteri (cfr. P. HÄBERLE, *Cultura dei diritti e diritti della cultura nello spazio costituzionale europeo*, Milano, 2003, p. 115) secondo la massima «agisci in modo tale che le conseguenze del tuo agire siano compatibili con la permanenza della vita sulla terra», H. JONAS, *Il principio di responsabilità. Un'etica per la società tecnologica*, Torino, 2002, pp. 16 e ss.

<sup>54</sup> «Le parti non sanno a quale generazione appartengono o, in modo equivalente, quale è lo stadio di civiltà della propria società. Esse non hanno alcun modo per affermare se essa è povera o relativamente ricca, prevalentemente agricola o già industrializzata, e così di seguito. A questo riguardo, il velo di ignoranza è totale. Perciò le persone nella posizione originaria devono chiedersi in quale misura sarebbero intenzionate a risparmiare in ciascuno stadio di sviluppo, assumendo che tutte le altre generazioni devono risparmiare allo stesso modo. Esse devono cioè considerare la loro inclinazione al risparmio in ogni data fase di civiltà, con la convenzione che i tassi (di risparmio) da loro proposti devono regolare l'intero svolgimento dell'accumulazione. Quindi devono in effetti scegliere un principio di giusto risparmio che assegna un tasso di accumulazione adeguato a ciascun livello dello sviluppo», J. RAWLS, *Una teoria della giustizia*, Milano, 1993, p. 244.

<sup>55</sup> Si veda, in proposito, la complessiva analisi sviluppata da A. ROSS, *Diritto e giustizia*, Torino, 2001, pp. 160 e ss. a partire dal concetto di diritto soggettivo.

<sup>56</sup> Nel quadro che ci occupa, oltre alle ben note complessità legate alla descrizione e all'elaborazione delle tecniche di tutela degli interessi sovraindividuali e, in particolare, degli interessi diffusi (su cui, tra gli altri, cfr. R. FERRARA, *Interessi collettivi e diffusi*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, VIII, Torino, 2001, pp. 481 e ss.; B. CARAVITA DI TORITTO, *Interessi diffusi e collettivi*, in *Dir. soc.*, 1982, pp. 187 e ss.), si aggiungono anche quelle legate alla natura intergenerazionale degli interessi di cui si discute nel presente scritto. Peraltro, in diversa prospettiva, la posizione riconosciuta in favore delle future

Ebbene, in entrambi i casi, la descrizione di un interesse in capo alle generazioni future sembra comunque introdurre problematiche sostanzialmente analoghe e che sarà compito, in particolare, degli studiosi del diritto pubblico e costituzionale dipanare.

A quali precisi bisogni dovrebbe essere agganciato questo interesse di cui parla l'art. 9? Alla soddisfazione di quali beni della vita dovrebbe mirare?

E ancora, quali sarebbero, in concreto, gli interessi di rilevanza costituzionale, tra loro in potenziale conflitto intergenerazionale, che il legislatore ordinario e la Giustizia costituzionale potrebbero dover bilanciare?

Anche questo, infatti, è un tema.

Il nuovo art. 9 (e non solo quello) impone a questo punto una meccanica di bilanciamento calata in un contesto non solo sincronico e intragenerazionale ma anche, necessariamente, diacronico e intergenerazionale<sup>57</sup>.

D'altronde, 'ambiente', 'biosfera' ed 'ecosistemi' sono nozioni troppo ampie, e sotto certa prospettiva persino onnicomprensive, per fornire un perimetro pur vagamente oggettivabile all'interno del quale dotare di sostanza giuridica le relazioni tra passato, presente e futuro.

#### **4. Un primo tentativo di risposta. Conclusioni**

Un primo tentativo di risposta a questi temi di indagine non potrà che essere ricercato all'interno delle principali traiettorie seguite dalla storia del costituzionalismo moderno.

È infatti proprio il costituzionalismo moderno, e ancor più quello maturato nella seconda metà del '900, ad aver consegnato alle società contemporanee (o almeno a quelle occidentali) anche il basilare paradigma dei *diritti fondamentali*<sup>58</sup>.

generazioni è stata ricondotta alla non meno complessa categoria dei *group's rights*: cfr. E. BROWN WEISS, *In Fairness to Future Generations: International Law, Common Patrimony, and International Equality*, op. cit., pp. 95 e ss. secondo la quale «planetary rights are derived from the temporal relationship among generations in using the natural environment and cultural resources. They are intergenerational rights. They may be regarded as group rights in the sense that generations hold these rights as groups in relation to other generations – past, present and future. (...) The planetary rights proposed here for future generations are not rights possessed by individuals. Rather they are generational rights, which can only be usefully conceived at a group level».

<sup>57</sup> Con riguardo alle disposizioni che nelle varie costituzioni operano un riferimento alle generazioni future, ha introdotto questo tema R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008, p. 127, il quale osserva che «la presenza di riferimenti alle generazioni future all'interno di disposizioni costituzionali che mirano alla disciplina di un oggetto determinato rafforza l'obbligo dei destinatari di quella disposizione di tener conto, nel momento del bilanciamento, degli interessi degli uomini che verranno».

<sup>58</sup> Come noto, è alle dichiarazioni dei diritti della fine del XVIII secolo che si devono le prime enunciazioni su ciò che oggi è comunemente ricondotto alla generale categoria dei diritti fondamentali. Si pensi, ad esempio, a quanto affermato nella Sez. I della Dichiarazione dei diritti della Virginia del 1776, dove si legge che «tutti gli uomini sono per natura liberi e indipendenti e hanno alcuni diritti innati, di cui, entrando nello stato di società, non possono, mediante convenzione, privare o spogliare la loro posterità (...)», a quanto affermato, nello stesso anno, dalla Dichiarazione dei diritti degli abitanti dello Stato della Pennsylvania: «tutti gli uomini sono nati egualmente liberi e indipendenti, ed hanno certi naturali,

Invero, da sempre nella storia del pensiero giuridico - nell'antichità classica, come in epoca medievale e poi moderna e contemporanea - è esistita, pur con alterne fortune, l'idea di un nucleo fondamentale e, soprattutto, *immutabile* di diritti<sup>59</sup>: la stessa teorica dell'anteriorità di questi diritti rispetto alla complessiva organizzazione giuridica (teorica che è poi a fondamento della loro stessa universalità) trova d'altronde conferma nell'espressione «La Repubblica *riconosce* (...)»: anche in questo caso, alle parole non potrà che essere assegnato il significato loro proprio<sup>60</sup>.

innati e inalienabili diritti (...)» o, ancora, al principio enunciato nel primo articolo della Dichiarazione francese dell'89: «gli uomini nascono e rimangono liberi e uguali nei diritti (...)», di seguito ripreso in quella del '93 (art. 1): «(...) il governo è istituito per garantire all'uomo il godimento dei suoi diritti naturali e imprescrittibili», questi diritti (art.2) «sono l'uguaglianza, la libertà, la sicurezza, la proprietà». Tuttavia, come osserva A. BALDASSARRE, *Il costituzionalismo e lo Stato costituzionale. Una teoria alternativa al positivismo giuridico e al giusnaturalismo*, Modena, 2020, «il concetto di 'costituzionalismo' emerso nel XIX secolo in Europa in ordinamenti modellati sulla base del tipo degli "Stati legali" è sinonimo di quello che all'epoca fu chiamato "Stato di diritto" (...). Esso infatti consiste nella triade "principio di legalità, diritti individuali, separazione dei poteri" nella quale si identifica quel concetto. Tuttavia (...) esso non dà compiutamente conto di tutti gli elementi essenziali di tale modello, poiché non vi si ritrovano proprio i due tratti che ne contrassegnano la differenza specifica: l'esistenza di una *lex fundamentalis* superiore alla legge ordinaria e il controllo giudiziale della costituzionalità della legge».

<sup>59</sup> Come ricorda N. BOBBIO, *Il giusnaturalismo moderno*, Torino, 2009, pp. 5 e ss., «il problema del diritto naturale non è certo un problema moderno; esso è uno dei concetti fondamentali più antichi del diritto. Già nei primi scrittori greci veniva formulato il problema della distinzione fra un diritto che è per natura (*κατὰ φύσιν*) e un diritto che è per legge (*κατὰ νόμον*). (...) Si pone dunque nella filosofia greca il problema di un diritto, il diritto naturale, che presenta queste tre caratteristiche principali: (...) è immutabile perché la natura umana è uguale in tutti i tempi: l'uomo, una volta posto, è uguale per tutta la sua storia». Ancora, osserva S. COTTA, *Giusnaturalismo*, in *Enc. Dir.*, XIX, Milano, 1970, p. 516, «non dovrebbe sfuggire a nessuno il significato e l'importanza del fatto che da Platone a Heidegger – passando per San Tommaso, Spinoza, Leibniz, Kant e Fichte (solo per ricordare alcuni nomi maggiori) – il giusnaturalismo ha tratto in tutto l'arco della sua storia la sua più solida sostanza e le sue più approfondite argomentazioni dalla riflessione di filosofi che sarebbe per lo meno temerario, per non dire assurdo, ridurre a meri filosofi del diritto naturale». Nelle dense pagine dedicate alla storia dei diritti umani, L. MEZZETTI (a cura di), *Diritti e doveri*, Torino, 2013, p. 3 e ss., ricorda che «i tentativi di strutturazione della storia dei diritti umani non possono prescindere dal riferimento ad un a pluralità di percorsi evolutivi. Sul versante della storia delle idee, il momento di avvio di tale evoluzione può situarsi senza esitazioni nell'antichità, potendosene identificare una fase essenziale nella elaborazione del diritto naturale della Stoa e nel successivo recepimento da parte del cristianesimo. Vi hanno fatto seguito una nuova elaborazione del concetto di libertà nel Medioevo; un salto qualitativo con l'avvento dell'idea della libertà religiosa nel XVI secolo; le rivoluzioni borghesi in Olanda, Inghilterra, America e Francia dal XVI al XVIII secolo; l'elaborazione – a queste ultime strettamente connessa – della dottrina del diritto naturale ad opera dell'Illuminismo; la codificazione dei diritti umani in Dichiarazioni e Costituzioni a partire dalla fine del XVIII secolo; l'"esportazione" dei diritti umani dall'Europa nel mondo; la Dichiarazione universale dei diritti umani della Nazioni Unite del 10 dicembre 1948; l'istituzionalizzazione dei diritti umani e la loro tutela ad opera di organizzazioni internazionali e dei relativi organi giurisdizionali». Data la mole e la qualità degli scritti intervenuti sul tema è comunque impossibile fornire un quadro bibliografico esaustivo. Tuttavia, si veda, almeno, N. BOBBIO, *Giusnaturalismo e positivismo giuridico*, Milano, 1965 e G. FASSÒ, *La legge della ragione*, Milano, 1999.

<sup>60</sup> Cfr. A. BARBERA – C. FUSARO, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, 2016, p. 147, secondo cui l'art. 2 Cost., nel "riconoscere" i diritti inviolabili dell'uomo, «evoca concezioni giusnaturalistiche secondo le quali i diritti non sarebbero conferiti dall'ordinamento ma da questo semplicemente riconosciuti in quanto preesistenti a ogni istituzione politica». L'opinione secondo cui le espressioni impiegate nell'art. 2 Cost. disvelino una precisa scelta filosofico-culturale operata dal Costituente sembra peraltro avvalorata dalla esatta percezione che i Costituenti ebbero dei temi e delle prospettive in gioco. In altri termini, la scelta per l'espressione "riconosce" fu consapevolmente adottata allo scopo di valorizzare la teoria dell'anteriorità dei diritti fondamentali rispetto alla stessa organizzazione giuridica. Esemplificativi della chiarezza (e, tra loro, della distanza) delle questioni poste in Assemblea furono gli interventi degli Onorevoli Condorelli e Benvenuti. Il primo, in occasione della seduta del 15 marzo 1947 giunse ad osservare: «dove è stata trovata questa distinzione fra diritti essenziali e diritti non essenziali? Forse in qualche trattato di diritto naturale di un secolo e mezzo fa? Ma nella terminologia moderna, che io sappia, non c'è. Che cosa sono questi diritti essenziali? I diritti innati? Ma oggi

E, allora, sembra che il contributo che la civiltà giuridica ha offerto rispetto al riconoscimento di un nucleo di diritti fondamentali, universali, inviolabili, imprescrittibili e inalienabili non possa poi arrestarsi bruscamente innanzi a un fatto, tutto sommato arbitrario e moralmente irrilevante<sup>61</sup>, quale quello della nascita della persona in una generazione piuttosto che in un'altra<sup>62</sup>.

Sicché, senz'altro, oltreché fondamentali, inviolabili, universali e così via dicendo, a tali diritti non pare possa negarsi anche il carattere di 'intergenerazionali'<sup>63</sup>.

nessuno, né nella filosofia, né nelle scienze del diritto crede nelle idee innate né tanto meno nei diritti innati. Tutti i diritti in senso tecnico si hanno dallo Stato, si hanno dall'ordinamento. Ci sono diritti che hanno un fondamento naturale, ma non sono diritti innati. Si voleva dire i diritti naturali? Ci siamo ingolfati nelle nebbie del giusnaturalismo che, non so se a ragione o a torto, se per il bene o per il male dell'umanità, non è più di attualità» (*Atti della Assemblea Costituente, Discussioni*, Vol III, Tipografia della Camera dei Deputati, pp. 2165 e ss.). All'opposto, nella seduta del 17 marzo successivo, l'On. Benvenuti dichiarava: «qual era la sostanza delle vecchie dichiarazioni dei diritti? Era che i diritti fondamentali dell'uomo (libertà della persona, di coscienza, di espressione, di associazione, di partecipazione alla vita politica) venivano proclamati come diritti originari della persona umana, non conferiti dallo Stato, indipendenti dal diritto dello Stato, indipendenti dallo Stato come fonte di diritto. Ecco perché allora furono chiamati diritti naturali. Di tutto questo, onorevoli colleghi, non c'è più traccia nell'articolo 6; il quale garantisce i diritti essenziali degli individui, ma è tutt'altra cosa. Anche le costituzioni elargite dai sovrani del secolo scorso garantivano i diritti, ma non li riconoscevano (...). Premetto che io credo nei diritti di natura: ciò fa parte della mia concezione cristiana e spiritualistica della vita, ma i diritti dell'uomo, come diritti precedenti a qualsiasi diritto codificato in qualsiasi Costituzione, emergono sul piano scientifico, sul piano della scienza del diritto, indipendentemente dalle concezioni del diritto naturale. Il concetto di diritto naturale ha questa caratteristica: basta dare una scorsa al diritto pubblico moderno per rendersene conto. La scienza del diritto pubblico, si può dire (press'a poco), dalla metà del secolo scorso ha dato battaglia contro il diritto naturale. Ma il diritto naturale scacciato dalla porta, è sempre regolarmente rientrato dalla finestra (...). Qui, onorevoli colleghi, abbiamo la restaurazione del diritto naturale sulla forma positiva. Il concetto è evidente: prima dello Stato, indipendente dallo Stato, esiste un diritto acquisito dei cittadini, e della famiglia in particolare, che resiste al diritto dello Stato, di fronte al quale lo Stato non ha libertà di scelta; nel quale, quindi, il diritto dello Stato non può e non deve intervenire; e, ove lo faccia, lo farà in virtù della forza di coazione di cui è munito, ma violando il diritto (...). Riconosciamo che i diritti dell'uomo sono originari e non sono conferiti da questa Costituzione, o riteniamo che i diritti dell'uomo in tanto esistono in quanto esiste un testo positivo che li conferisce? Io non posso dubitare sulla scelta da parte dell'Assemblea a questo riguardo. In sostanza, noi cittadini dell'Italia libera, repubblicana, antifascista, non chiediamo la elargizione di una nuova Costituzione, di un nuovo Statuto, chiediamo che la Repubblica riconosca i nostri diritti come già a noi originariamente spettanti, e come diritti preesistenti allo Stato e non tali da trovare la loro fonte nella sua attività legislativa» (*Atti della Assemblea Costituente, Discussioni*, Vol III, Tipografia della Camera dei Deputati, pp. 2165 e ss.).

<sup>61</sup> Cfr. G. PALOMBELLA, *Ragioni di giustizia, diritti e generazioni future*, in R. Bifulco – A. D'Aloia (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, op. cit., p. 10, secondo il quale «il discorso razionale non può tenere conto del carattere futuro (futureness) delle generazioni che verranno come una circostanza che escluda le generazioni future dalle nostre preoccupazioni razionali di giustizia. È infatti moralmente insensato che proprio questa circostanza sia moralmente rilevante». Cfr. J. RAWLS, *Teoria della giustizia*, op. cit., p. 346, «la semplice collocazione temporale o la distanza dal presente non è una ragione per preferire un momento ad un altro».

<sup>62</sup> V. DE SANTIS, *Eredità culturale e responsabilità intergenerazionale*, in R. Bifulco – A. D'Aloia (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, op. cit., p. 536 ricorda che «il preambolo alla Dichiarazione universale dei diritti umani afferma che “il riconoscimento della dignità inerente a tutti i membri della famiglia umana e dei loro diritti, uguali ed inalienabili, costituisce il fondamento della libertà della giustizia e della pace nel mondo”. Il riferimento a tutti i membri della famiglia umana conferisce una dimensione a-temporale ai diritti inalienabili. Il riconoscimento di eguali ed inalienabili diritti conferma l'uguaglianza tra i membri delle varie generazioni nella famiglia umana. Il concetto di famiglia e quello di Nazione agevolano il compito di leggere il rapporto tra le generazioni come un “contratto” - fittizio – ma pur sempre un “patto” che lega l'umanità».

<sup>63</sup> Cfr. A. SPADARO, *L'amore dei lontani: universalità e intergenerazionalità dei diritti fondamentali fra ragionevolezza e globalizzazione*, in R. Bifulco – A. D'Aloia (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, op. cit., p. 94, secondo il quale dalle caratteristiche riconosciute ai diritti fondamentali

D'altronde, i diritti fondamentali rappresentano un'evidenza empirica coesistente, in ogni momento, alla natura di ciascun individuo<sup>64</sup>.

In particolare, e ragionando sul primissimo e originario nucleo dei diritti fondamentali (dal tronco del quale sembrano poi essere gemmate le successive "generazioni di diritti")<sup>65</sup>, esistenza in vita e libertà rappresentano, prima che 'diritti', condizioni e definizioni che riguardano l'essere dell'uomo, sia come vivente sia nella sua unicità quale soggetto capace di agire razionalmente<sup>66</sup>. Sotto questa prospettiva, in effetti, non sembra doversi avvertire alcun serio imbarazzo nel definire questi, almeno in origine, come diritti *naturali*<sup>67</sup>: diritti naturali via via positivizzati ad opera dei vari ordinamenti<sup>68</sup>.

deriverebbe che gli stessi «non valgano solo per alcuni popoli (sono dunque universali); non possano essere fruiti solo "in parte", perché in questo campo *tout se tient* (sono dunque indivisibili); non possano essere goduti realmente – a ben vedere – se non sono fruiti insieme e da tutti (sono dunque interdipendenti) e, infine, non appartengano solo alla attuale generazione dei viventi (sono dunque intergenerazionali)». Sulla «istanza intergenerazionale come sintesi dei diritti inviolabili e dei doveri inderogabili», cfr. A. D'ALOIA, *Generazioni future (diritto costituzionale)*, op. cit., pp. 374 e ss.

<sup>64</sup> Cfr. G. PALOMBELLA, *Ragioni di giustizia, diritti e generazioni future*, in R. Bifulco – A. D'Aloia (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, op. cit., p. 13, secondo cui «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, con riguardo alle principali minacce che mettono in pericolo l'intera umanità, laddove l'Autore sottolinea che «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. L. MEZZETTI (a cura di), *Diritti e doveri*, Torino, 2013, p. 4 secondo cui «nelle sue concezioni moderne post-tomiste, sia di ispirazione cristiana (...) sia di ispirazione progressivamente laica (...) viene affermata l'esistenza di regole intertemporali e comuni al genere umano, che si confondono progressivamente con una sorta di morale valevole per tutti in tutti i tempi, interiorizzata secondo quanto affermato da Kant, regole funzionali alla configurazione dei diritti individuali e del rispetto dovuto ai medesimi».

<sup>65</sup> Peraltro, «non pare dubbio che le varie tradizioni si stiano avvicinando e stiano formando insieme un unico grande disegno di difesa dell'uomo che comprende i tre sommi beni della vita, della libertà e della sicurezza sociale», così N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Torino, 1997, p. 262.

<sup>66</sup> Nella tradizione speculativa introdotta da Kant, sarebbe compito dell'agire razionale (e giusto) proprio quello di realizzare la libertà dell'uno rendendola compatibile con la libertà dell'altro. Cfr. I. KANT, *Primi principi metafisici della dottrina del diritto* (1797), tr. it., Roma-Bari, 2005, pp. 53 e ss.

<sup>67</sup> Nel caso della Costituzione italiana, sebbene l'uso del verbo "riconosce" fatto dall'art. 2 deponga nel senso della anteriorità dei diritti inviolabili rispetto alla stessa organizzazione costituzionale dei pubblici poteri, già dai tempi dell'Assemblea Costituente sono emerse vedute e interpretazioni tra loro disomogenee (cfr. E. ROSSI, *Art. 2*, in R. Bifulco – A. Celotto – M. Olivetti (a cura di), *La Costituzione italiana. Principi fondamentali. Diritti e doveri dei cittadini. Commento agli artt. 1-54*, Torino, 2006, p. 43). In particolare, come osservato da F. PIZZOLATO, *Finalismo dello Stato e sistema dei diritti nella Costituzione italiana*, Milano, 1999, p. 121, la norma sembrerebbe influenzata dal compromesso raggiunto tra le posizioni «dei costituenti democratico-cristiani, guidati dal giusnaturalismo tomistico dei dossettiani, e quelle dei partiti marxisti, caratterizzate da una concezione storicistica dei diritti».

<sup>68</sup> Sulla ricorrente idea del costituzionalismo quale processo di positivizzazione dei diritti naturali, cfr. quanto osservato da L. FERRAOLI, *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, Roma-Bari, 1989, p. 350, secondo il quale «dalla Dichiarazione dei diritti dell'89 in poi, tutte le carte costituzionali – dalla Costituzione italiana a quella degli altri paesi europei, da quella degli Stati Uniti a quella dell'Unione Sovietica e degli altri paesi socialisti, fino alle costituzioni dei paesi del terzo mondo – hanno infatti incorporato gran parte dei principi di giustizia tradizionalmente espressi dalle dottrine del diritto naturale». Cfr. L. MEZZETTI (a cura di), *Diritti e doveri*, op. cit., p. 10, il quale ricorda che «convenzionalmente l'evento che segna l'inizio della prima fase della storia dei diritti dell'uomo, sotto il profilo della loro positivizzazione, viene individuato nella Magna Charta del 1215». Tuttavia, l'Autore (cfr. pp. 16 e ss.) sottopone poi questa ipotesi convenzionale ad ampia e persuasiva revisione critica.

Per giunta, si consideri come la concettualizzazione delle future generazioni nella prospettiva dei diritti fondamentali finisca per alleggerire il fardello teorico che grava su quest'ultime e che è rappresentato dalla loro "non-identità".

La proiezione intergenerazionale dei diritti fondamentali sembra infatti l'unica capace di risolvere gran parte delle contraddizioni derivanti dalla non-identità delle generazioni future poiché è legata a una concezione tendenzialmente astratta dell'uomo e che prescinde, come tale, dalle condizioni di contesto nelle quali egli svolge la sua personalità<sup>69</sup>.

Le future generazioni potrebbero non desiderare più gli stili di vita di oggi. Questo è chiaro.

Ma, di certo, non arriveranno addirittura a volersi privare della loro stessa esistenza in vita oppure, senza con ciò abdicare alla loro stessa dignità, rinunciare alle più elementari libertà individuali.

È dunque in quest'ottica, giungendo ad alcune rapide conclusioni, che sembra possibile - sul piano sistematico, su quello della storia giuridica ma anche su quello dell'ontologia dell'essere umano - attribuire un significato coerente a quell'«interesse delle generazioni future» ora enunciato dall'art. 9 della Costituzione.

Andare oltre, immaginando, al contrario, una stretta e rigorosa simmetria tra ogni e qualunque interesse e posizione giuridica complessivamente vantata dalle generazioni presenti e quelle supposte in capo alle generazioni future - magari ipotizzando surreali operazioni di bilanciamento (che andrebbero, cioè, ben oltre la realtà sensibile...) <sup>70</sup> - introdurrebbe severe contraddizioni nel coerente dispiegarsi del fenomeno

<sup>69</sup> Cfr. G. PALOMBELLA, *Ragioni di giustizia, diritti e generazioni future*, in R. Bifulco – A. D'Aloia (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, op. cit., pp. 27 e 28, secondo cui «coniugare il nostro rapporto con le generazioni future in termini di diritti umani significa sottrarre le questioni di giustizia che vi sorgono al prevalere di altri principi, alle contingenze delle scelte di valore, al volubile ed incoercibile amore, e ai poteri delle maggioranze politiche. (...) Se consideriamo le generazioni future come titolari di diritti, i nostri doveri verso di esse non sono astrattamente minori né maggiori di quelli che abbiamo verso i nostri contemporanei. Si comprende che il riferimento rilevante riguarda qui esclusivamente i diritti umani, e non altre categorie concettuali e storiche che gli ordinamenti riferiscono ai soggetti viventi, e naturalmente non predica l'anteposizione dei diritti umani delle generazioni future a quelli delle generazioni presenti. Piuttosto pone l'umanità come un problema indivisibile, in cui il passato e il futuro incidono sulle priorità e le forme di intervento, non però sull'*an* delle nostre responsabilità quando si tratta di minacce fondamentali per l'umanità». Ancora, L. MEZZETTI (a cura di), *Diritti e doveri*, op. cit., p. 4, osserva che «la filosofia nominalistica attribuisce un rilievo peculiare all'idea di soggetto e tende a configurare l'individuo in maniera singola, considerandolo in sé e per sé, indipendentemente da qualsiasi riferimento ad uno statuto o all'appartenenza ad un gruppo. Tale idea, che troverà un momento di radicamento filosofico approfondito nel pensiero di Immanuel Kant e rimane tuttora fondamentale, declina un profondo mutamento nel pensiero filosofico e giuridico».

<sup>70</sup> Cfr. M. LUCIANI, *Generazioni future, spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in R. Bifulco – A. D'Aloia (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, op. cit., p. 426, secondo cui «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».

giuridico e scadrebbe nella lettura di un ordine normativo tendente alla completa ossificazione e alla cristallizzazione delle pretese che sono alla base di ciascuna norma<sup>71</sup>.

Tutto ciò, senza contare il fatto che l'ambizione di proiettare in un futuro indefinito modelli sociali e stili di vita individuale propri di una determinata epoca rischia di tradursi, oltretutto nella sacralizzazione e nella mitizzazione dei medesimi, in una forma di paternalismo etico drammaticamente oppressivo proprio in danno di quelle generazioni venturose che, al contrario, si avrebbe in animo di preservare<sup>72</sup>.

La responsabilità di ciascuna generazione nei confronti dell'altra, al di là della garanzia dei diritti fondamentali, non sembra poi potersi spingere oltre l'impegno che alla generazione successiva siano assicurate *chances* di vita non inferiori a quelle godute da quella precedente<sup>73</sup>. Starà poi a ciascuna generazione il decidere se e come godere delle opportunità lasciate aperte da chi l'ha preceduta.

Ecco, dunque, un'altra possibile "regola aurea" dei rapporti intergenerazionali: non la parità dei diritti (ad eccezione, come si è detto, di quelli fondamentali) ma una parità nelle *chances* di coltivare e realizzare il proprio *ideale di diritto*.

Giova constatare, peraltro, come l'ipotesi prospettata - ossia quella orientata a collocare il rapporto tra diverse generazioni sul terreno dei diritti fondamentali e delle *chances* di vita delineando, entro questo perimetro, una relazione equitativa, costituzionalmente rilevante e, conseguentemente, "bilanciabile" - sembra sia stata di recente avallata anche dal *Bundesverfassungsgericht* con la nota sentenza che, in applicazione del parametro identificato dall'art. 20a GG, è stata pronunciata in relazione alla legge federale sulla protezione del clima (*Bundes Klimaschutzgesetz* - KSG del 12 dicembre 2019)<sup>74</sup>.

Nell'ampia e articolata motivazione resa in occasione della pronuncia richiamata, la Corte di Karlsruhe ha infatti evidenziato la necessità di bilanciare la posizione delle generazioni correnti con le libertà e i diritti fondamentali delle generazioni future<sup>75</sup>: in particolare, il regime eccessivamente permissivo sui limiti

<sup>71</sup> Come in altra sede si è già avuto occasione di constatare (D. PORENA, *Il principio di sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino, 2017), l'idea di una pratica legislativa indissolubilmente e rigidamente legata all'uguaglianza intergenerazionale implica il paradosso legato alla cristallizzazione dell'ordinamento giuridico arrivando a prefigurarne, in definitiva, una sorta di epilogo.

<sup>72</sup> «Nessuno mi può costringere ad essere felice a suo modo (come cioè egli si immagina il benessere degli altri uomini), ma ognuno può ricercare la sua felicità per la via che a lui sembra buona, purché non rechi pregiudizio alla libertà degli altri di tendere allo stesso scopo, in guisa che la sua libertà possa coesistere con la libertà di ogni altro secondo una possibile legge universale (cioè non leda questo diritto degli altri)» I. KANT, *Sopra il detto comune: questo può essere giusto in teoria, ma non vale per la pratica*, in *Scritti politici e di filosofia della storia e del diritto*, Torino, 1995, p. 255.

<sup>73</sup> Cfr. I. A. NICOTRA, *L'ingresso della ambiente in Costituzione, un segnale importante dopo il Covid*, in *Federalismi.it*, n. 21/2016, secondo cui «la giustizia sociale tra generazioni impone, infatti, che una generazione organizzi i propri affari in modo da astenersi dal porre i componenti delle progenie a venire in condizioni peggiori di quelle presenti».

<sup>74</sup> BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24 März 2021, reperibile in [www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2021/03/rs20210324\\_1bvr265618.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2021/03/rs20210324_1bvr265618.html).

<sup>75</sup> Come condivisibilmente evidenziato dal L. BARTOLUCCI, *Il più recente cammino delle generazioni future nel diritto costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, n. 4/2021, p. 223, «sono i diritti fondamentali ad essere violati dal fatto che le quantità di emissioni consentite fino al 2030 restringono le restanti opzioni per la riduzione delle emissioni dopo il 2030, quindi mettendo a repentaglio ogni tipo di libertà tutelata dai diritti fondamentali. In quanto garanzie intertemporali di libertà,

di emissione di CO<sub>2</sub>, consentito dal legislatore tedesco fino al 2030, si sarebbe tradotto - ha sostenuto la Corte costituzionale tedesca, tenendo anche conto degli impegni internazionali assunti dallo Stato in materia - in un'eccessiva riduzione delle possibilità di emissione nelle epoche successive. Ancora - ha osservato il *Bundesverfassungsgericht* - l'art. 20a GG impone la necessità di tutelare i diritti fondamentali *nel tempo* e di distribuire le *chances* di libertà, tra le diverse generazioni, in modo proporzionato. In questo quadro, i diritti fondamentali identificano una garanzia intertemporale delle libertà, con ciò impedendo uno "spostamento unilaterale" degli oneri da una generazione a carico di quella successiva<sup>76</sup>. In un altro dei passaggi salienti della decisione, la Corte di Karlsruhe ha poi evidenziato come, per effetto del principio di proporzionalità, non può essere consentito a una generazione il consumo di buona parte delle risorse disponibili, sostenendo un peso relativamente leggero ma con ciò scaricando sulle successive un onere più severo ed esponendole a una più grave *perdita di libertà*<sup>77</sup>.

Ebbene, a maggior ragione nel nostro caso, in un contesto costituzionale ancor più segnato da quell' 'interesse' delle generazioni future ora enunciato dall'art. 9 Cost., sembra debba prospettarsi un percorso argomentativo non troppo distante da quello intrapreso dalla Corte di Karlsruhe a partire dall'art. 20a GG.

In particolare, e conclusivamente, è nella prospettiva delle opportunità, nonché in quella delle posizioni giuridiche fondamentali e dei bisogni essenziali - non in altre prospettive, che sarebbero scivolose, velleitarie e irrealizzabili - che può essere più credibilmente ipotizzata una relazione egualitaria di tipo intergenerazionale:<sup>78</sup> una relazione nel quadro della quale, dunque, anche bilanciare i rispettivi bisogni.

i diritti fondamentali offrono ai ricorrenti protezione contro le minacce globali alla libertà causate dagli oneri di riduzione dei gas a effetto serra obbligatori ai sensi dell'art. 20a GG, che non possono essere scaricate unilateralmente nel futuro».

<sup>76</sup> «Das Grundgesetz verpflichtet unter bestimmten Voraussetzungen zur Sicherung grundrechtsgeschützter Freiheit über die Zeit und zur verhältnismäßigen Verteilung von Freiheitschancen über die Generationen. Als intertemporale Freiheitssicherung schützen die Grundrechte die Beschwerdeführenden hier vor einer einseitigen Verlagerung der durch Art. 20a GG aufgegebenen Treibhausgasreduzierungslast in die Zukunft», così BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24 März 2021, punto 183.

<sup>77</sup> «Aus dem Gebot der Verhältnismäßigkeit folgt, dass nicht einer Generation zugestanden werden darf, unter vergleichsweise milder Reduktionslast große Teile des CO<sub>2</sub>-Budgets zu verbrauchen, wenn damit zugleich den nachfolgenden Generationen eine – von den Beschwerdeführenden als „Vollbremsung“ bezeichnete – radikale Reduktionslast überlassen und deren Leben schwerwiegenden Freiheitseinbußen ausgesetzt würde», così BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24 März 2021, punto 192.

<sup>78</sup> Cfr. con A. SPADARO, *L'amore dei lontani: universalità e intergenerazionalità dei diritti fondamentali fra ragionevolezza e globalizzazione*, in R. Bifulco – A. D'Aloia (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, op. cit., p. 94, 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».

E forse, pure in quest'ottica, è vero anche che il nuovo art. 9 della Costituzione altro non ha fatto che esplicitare percorsi, idee e prospettive che già, in larga parte, potevano essere considerate patrimonio acquisito della nostra vicenda costituzionale<sup>79</sup>.

<sup>79</sup> Cfr., in questo senso, A. D'ALOIA, *Generazioni future (diritto costituzionale)*, op. cit., 2016, p. 357 il quale, nel quadro di un'ampia e assai persuasiva analisi dei profili intergenerazionali di alcune tra le principali categorie costituzionali, sottolinea in questa prospettiva il ruolo della solidarietà «come motivazione della responsabilità (e del dovere di considerazione e di rispetto) verso chi non esiste ancora. Questa forse è la parte più promettente del messaggio costituzionale di impegno nei confronti delle generazioni future. (...) Il valore della solidarietà (...) si pone in antitesi tanto all'individualismo quanto al presentismo, entrambi estranei alla visione e ai significati del personalismo costituzionale».

# LA RIFORMA COSTITUZIONALE IN MATERIA DI TUTELA DELL'AMBIENTE TRA DIMENSIONE INTERGENERAZIONALE E MUTAMENTI DELLA COSTITUZIONE ECONOMICA

FRANCESCO SANCHINI\*

## Sommario

1. Introduzione. – 2. La modifica dell'art. 9: la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi entra all'interno dei principi fondamentali della Carta. – 2.1 La prospettiva intergenerazionale dell'intervento riformatore: la vera "protagonista" della riforma? – 3. La modifica dell'art. 41 Cost.: verso un possibile "risveglio" di tale (tormentata) previsione costituzionale. – 4. Considerazioni conclusive.

## Abstract

*The essay aims to reflect on the recent reform, approved with constitutional law no. 1/2022, of articles 9 and 41 of the Italian Constitution. The text, in analyzing its contents, focuses on the most problematic aspects, trying to identify the implications on a systematic perspective.*

## Suggerimento di citazione

F. SANCHINI, *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente tra dimensione intergenerazionale e mutamenti della costituzione economica*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2022. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

\* Assegnista di ricerca in Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Firenze.  
Contatto: francesco.sanchini@unifi.it

## 1. Introduzione

La questione ambientale sta assumendo una sempre maggiore rilevanza nel dibattito politico, economico e giuridico.

Ormai da molti anni la comunità scientifica ha diffuso molteplici raccomandazioni circa la necessità di mantenere alta l'attenzione su tale delicata tematica, sì da scongiurare i possibili effetti dannosi connessi a un utilizzo irresponsabile delle risorse naturali e, più in generale, scaturenti da un non equilibrato rapporto di convivenza tra l'uomo e l'ambiente globalmente considerato.

Sempre più frequentemente ricorre infatti nel dibattito pubblico l'allarme legato al "*climate change*", ovvero al processo in atto di surriscaldamento globale causato dal progressivo aumento delle emissioni di CO<sub>2</sub>.

Quest'ultimo avvertimento ha trovato una "cassa di risonanza" in alcuni movimenti di denuncia sociale – tra cui quello dei c.d. "*Fridays for Future*" – che, riunendosi in manifestazioni di piazza, hanno lamentato da anni la mancanza di un'effettiva presa di coscienza della problematica (specie nell'interesse delle generazioni future) da parte dei Governi di tutto il mondo.

Il tema all'attenzione ha altresì costituito oggetto dell'Enciclica "*Laudato si*" di Papa Francesco. All'interno di tale documento, proprio partendo dalle gravi conseguenze derivanti dallo sconosciuto impiego delle risorse naturali, è stato con forza evidenziato come la crisi ambientale non possa ritenersi scissa da quella sociale e come il recupero di una prospettiva solidaristica, anche a livello intergenerazionale, rappresenti una condizione imprescindibile per la cura effettiva della nostra "casa comune"<sup>1</sup>.

Benché la questione interessi l'intero pianeta, ragioni di contesto impongono inevitabilmente di concentrarci sulla dimensione continentale onde ricordare come, sul piano giuridico, anche a livello europeo la materia abbia acquisito una considerazione sempre maggiore.

Senza dover necessariamente indugiare sui primissimi richiami all'ambiente – di cui si trova traccia, ad esempio, nell'Atto unico europeo del 1986<sup>2</sup> – basti rammentare che già nel 2000, con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, esso è divenuto oggetto di un "livello elevato di tutela" da integrare nelle politiche dell'Unione e garantire anche in conformità al principio di sviluppo sostenibile<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Lettera Enciclica "*Laudato si*" del Santo Padre Francesco sulla "Cura della Casa comune", reperibile all'indirizzo: [https://www.vatican.va/content/dam/francesco/pdf/encyclicals/documents/papa-francesco\\_20150524\\_enciclica-laudato-si\\_it.pdf](https://www.vatican.va/content/dam/francesco/pdf/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si_it.pdf).

<sup>2</sup> Art. 25, Atto Unico Europeo.

<sup>3</sup> Art. 37, Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, rubricato "Tutela dell'ambiente", ai sensi del quale "un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile". Per un commento a tale previsione A. LUCARELLI, *Art. 37. Tutela dell'ambiente*, in R.

Con il TFUE, sancita la competenza concorrente dell'Unione in materia ambientale unitamente ancora al principio di integrazione<sup>4</sup>, sono stati fissati i capisaldi della politica europea per il perseguimento di alcuni obiettivi ambiziosi e di ampio respiro, fra cui la “salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente”, la “protezione della salute”, l'“utilizzo accorto e razionale delle risorse naturali”, oltre che la lotta ai cambiamenti climatici<sup>5</sup>.

Sullo sfondo di un simile impianto giuridico in tempi più recenti – posto l'impegno globale al perseguimento del programma d'azione di cui all'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile<sup>6</sup> – il quadro sovranazionale si è arricchito di importanti atti d'impulso a livello politico.

Tra questi non può certamente omettersi di richiamare il c.d. *Green Deal* europeo, documento programmatico varato sul finire del 2019 dalla Commissione orientato al raggiungimento della neutralità climatica entro il 2050 nonché all'adozione di modelli di crescita economica disgiunta dal consumo di risorse<sup>7</sup>.

Parallelamente a tale progressiva considerazione a livello sovranazionale, anche sul piano interno si è assistito a un graduale (e inevitabile) processo di sensibilizzazione attorno al tema in analisi, e ciò pur a fronte di un dettato costituzionale originariamente “spoglio” di qualsivoglia esplicito riferimento all'ambiente e alla necessità di una sua specifica tutela<sup>8</sup>.

BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Bologna, 2001, pp. 258 ss.

<sup>4</sup> Art. 11, Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

<sup>5</sup> Art. 191, Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

<sup>6</sup> Si tratta del noto programma d'azione mondiale per la tutela della persona e del pianeta approvato dall'Assemblea Generale ONU, previa sottoscrizione nel 2015 da parte di 193 Paesi membri, che intende perseguire entro il 2030 diciassette obiettivi per lo sviluppo sostenibile in materia ambientale, economica e sociale, tra cui quelli del “Consumo e la produzione responsabili” (Goal 12) e della “Lotta al cambiamento climatico” (Goal 13). Una puntuale descrizione di tali scopi è consultabile all'indirizzo: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>.

<sup>7</sup> La Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al C.E.S.E. e al Comitato delle regioni COM (2019) 640 final del 11.12.2019 è consultabile all'indirizzo: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52019DC0640>. Per un approfondimento sul sistema di *governance* adottato dall'Unione europea per il raggiungimento degli obiettivi del *Green Deal*, F. DONATI, *Il Green Deal e la governance europea dell'energia e del clima*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, fasc. n. 1/2022, pp. 13 ss. Sulle caratteristiche fondamentali di tale programma si vedano i contributi di E. BRUTI LIBERATI, *Politiche di decarbonizzazione, costituzione economica europea e assetti di governance*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2021, pp. 415 ss. e di E. CHITI, *Managing the Ecological Transition of the EU: the European Green Deal as a Regulatory Process*, in *Common Market Law Review*, Vol. 59, Issue 1, 2022, p. 19 ss. In argomento v. altresì A. MOLITERNI, *Il Green Deal europeo e le sfide per il diritto dell'ambiente*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, fasc. n. 1/2020, pp. 4 ss.

<sup>8</sup> Per una riflessione di ampio respiro sul ruolo dell'ambiente in Costituzione si veda in particolare S. GRASSI, *Ambiente e Costituzione*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, n. 3/2017, pp. 4 ss. nonché B. CARAVITA, A. MORRONE, *Ambiente e Costituzione*, in B. CARAVITA, L. CASSETTI, A. MORRONE (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2016, pp. 17 ss.

È circostanza notoria, infatti, che un iniziale e significativo apporto è stato offerto dalla giurisprudenza costituzionale<sup>9</sup>, che cercò anzitutto di individuare quelle previsioni – prime su tutte gli artt. 2, 9 e 32 Cost.<sup>10</sup> – che potessero sopperire a una simile mancanza onde poi addivenire a una concezione della tutela dell’ambiente come vero e proprio “valore costituzionale”<sup>11</sup>.

Dopo la riforma del Titolo V della Carta, che ha ricondotto la “tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali” fra le materie attratte alla competenza legislativa esclusiva dello Stato<sup>12</sup>, decisivo è stato ancora il contributo della Corte costituzionale.

Tale giudice ha invero osservato che la tutela dell’ambiente, quale valore tutelato dalla Costituzione, si atteggia come materia trasversale che coinvolge e si “intreccia inestricabilmente” con altri interessi e competenze, di tal che spetta ancora una volta allo Stato l’assunzione di quelle determinazioni rispondenti ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale<sup>13</sup>.

A quasi venti anni dalla “prima” menzione della tutela dell’ambiente in Costituzione si è riaperto il dibattito attorno alla necessità di metter mano a una revisione che ne rafforzasse il ruolo all’interno della sistematica della Carta ed anzi elevasse una simile esigenza – come vedremo – a prerogativa informatrice dell’intero impianto ordinamentale.

La discussione è originata a partire da una serie di proposte di legge oggetto di esame in sede referente al Senato sul finire del 2019<sup>14</sup> che, a seguito di taluni cicli di audizioni informali<sup>15</sup> e accorpamenti ad altri disegni di legge

<sup>9</sup> Fra i contributi al riguardo, R. BIFULCO, *Una rassegna della giurisprudenza costituzionale in materia di tutela dell’ambiente*, in *Corti supreme e salute*, fasc. n. 2/2019, pp. 305 ss.

<sup>10</sup> *Ex multis*, Corte costituzionale, sentenza 22 maggio 1987, n. 210.

<sup>11</sup> *Ex multis*, Corte costituzionale, sentenza 30 dicembre 1987, n. 617, Considerato in diritto punto 4.2, secondo cui l’ambiente costituisce “un bene primario e di un valore assoluto costituzionalmente garantito alla collettività”, nonché sulla medesima falsariga le sentenze 30 dicembre 1987, n. 641 e 15 novembre 1988, n. 1031.

<sup>12</sup> Art. 117, comma 2, lett. s), Cost.

<sup>13</sup> Si veda la sentenza della Corte costituzionale, 26 luglio 2002, n. 407 e la pronuncia 23 gennaio 2009, n. 12, nonché più di recente la sentenza 17 gennaio 2019, n. 7.

<sup>14</sup> Si ricorda infatti come l’esame in sede referente delle proposte di legge S. 83, S. 212 e S. 1203 riunite sia stato avviato in Senato a partire dalla seduta dell’8 ottobre 2019 della prima Commissione Affari costituzionali, successivamente alla quale si è svolto un ciclo di audizioni informali tra l’ottobre 2019 e l’aprile 2021.

<sup>15</sup> Tra i più significativi interventi si vedano G. AZZARITI, *Appunto per l’audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica del 16 gennaio 2020 – Modifica articolo 9 della Costituzione*, in *Osservatorio AIC*, fasc. n. 1/2020, pp. 67 ss.; D. CERINI, *Audizione presso il Senato della Repubblica sui disegni di legge costituzionale n. 83 del 23 marzo 2018, n. 212 del 3 aprile 2018, n. 1203 del 2 aprile 2019 e 1532 dell’8 ottobre 2019*, in *Senato.it*, pp. 1 ss.; M. D’AMICO, *Commissione Affari Costituzionali, Senato della Repubblica Audizione sui Disegni di legge costituzionale nn. 83 e connessi (14 novembre 2019)*, in *Osservatorio AIC*, fasc. n. 6/2019, pp. 93 ss.; G. GRASSO, *Appunti per l’Audizione informale resa il 4 febbraio 2020, presso la 1° Commissione (Affari Costituzionali) del Senato*

costituzionale<sup>16</sup>, hanno successivamente condotto all'adozione di un testo unificato approvato dall'Assemblea nel giugno dello scorso anno, poi esaminato, discusso e approvato anche alla Camera pochi mesi dopo<sup>17</sup>.

La seconda deliberazione non ha incontrato particolari ostacoli atteso che, dapprima al Senato nella seduta del 3 novembre 2021 e poi alla Camera nella seduta dell'8 febbraio 2022, è stata raggiunta la maggioranza qualificata necessaria all'approvazione della modifica costituzionale senza necessità di ricorrere alla (eventuale) consultazione referendaria a mente dell'art. 138, comma 2, Cost.

Il percorso di revisione costituzionale ha così restituito un intervento che ha operato su due fronti modificando, come noto, gli articoli 9 e 41 della Carta fondamentale.

In particolare, se con riguardo all'art. 9 è stato aggiunto un terzo comma ove si prevede che la Repubblica “[t]utela l’ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell’interesse delle future generazioni” e che “[l]a legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali”, l'art. 41 ha visto modificare i suoi commi secondo e terzo.

All'interno di tale ultimo articolo si dispone, da un lato, che l'iniziativa economica non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da arrecare danno – oltre che alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana – anche “alla salute” e “all'ambiente” e, dall'altro, che la legge determina i programmi e controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere destinata e coordinata a fini – non soltanto sociali ma anche – “ambientali”.

Dalla semplice lettura della rinnovata formulazione degli evocati artt. 9 e 41 è agevole comprendere che l'intervento riformatore ha toccato due segmenti realmente significativi della trama costituzionale, interessando i principi

*della Repubblica sul disegno di legge costituzionale n. 83 e connessi (tutela costituzionale dell'ambiente)*, in *Osservatorio AIC*, fasc. n. 2/2020, pp. 6 ss.; A. MORRONE, *Audizione alla I Commissione del Senato della Repubblica – La tutela dell'ambiente in Costituzione*, in *Senato.it*, pp. 1 ss.; D. PORENA, *Audizione del 24 ottobre 2019 nell'ambito dell'esame dei disegni di legge costituzionale n. 83, n. 212, n. 1203 e n. 1532 recanti modifiche all'art. 9 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente*, in *Senato.it*, pp. 1 ss. Per un'analisi dei lavori preparatori si veda G.L. CONTI, *Note minime sulla sopravvivenza dei valori ambientali alla loro costituzionalizzazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. n. 2/2022, pp. 195 s.

<sup>16</sup> Nel corso dell'esame in Commissione sono stati riuniti i disegni di legge costituzionale nn. 1532, 1627, 1632, 938 e 2160. È stato poi istituito un Comitato ristretto per l'individuazione di un testo unificato dei disegni di legge in esame. Al termine delle sessioni di quest'ultimo, la Commissione ha adottato un testo base successivamente approvato in prima deliberazione nella seduta del 9 giugno 2021.

<sup>17</sup> La I Commissione della Camera ha iniziato l'esame in prima lettura del progetto di legge C. 3156, approvato dal Senato, e delle proposte di legge abbinata sul finire del giugno 2021 ed ha concluso la discussione in Assemblea il 12 ottobre 2021 con l'approvazione in prima deliberazione senza modificazioni.

fondamentali della Carta e, contestualmente, addentrandosi all'interno di quello che potremmo definire il "cuore" della Costituzione economica.

In considerazione della rilevante portata dell'intervento del legislatore costituzionale si impone quindi la necessità di interrogarsi sui contenuti della riforma, onde comprendere quelli che possono essere gli aspetti di criticità nonché le implicazioni che una così importante – e per certi versi radicale – modifica della Carta sembra poter presentare a livello sistematico e interpretativo.

## **2. La modifica dell'art. 9: la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi entra all'interno dei principi fondamentali della Carta**

Si è poc'anzi osservato che la riforma ha interessato in primo luogo una previsione che, fino ad oggi, ha costituito indubbiamente uno dei principali riferimenti per la tutela costituzionale dell'ambiente.

L'art. 9 Cost. si vede infatti arricchito di un comma aggiuntivo in quanto, accanto alla promozione della cultura e della ricerca scientifica e tecnica (contemplato dal comma primo) e ferma restando la tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico della Nazione (di cui al comma secondo), si chiede ora alla Repubblica di tutelare altresì "l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni", rimettendo al contempo alla legge dello Stato la disciplina dei "modi e delle forme di tutela degli animali".

Trattandosi di una modifica – sia pur "additiva" – incidente su una disposizione collocata all'interno dei principi fondamentali della Carta, prima di affrontare qualsiasi riflessione circa il contenuto delle innovazioni introdotte risulta naturale interrogarsi attorno alla stessa ammissibilità di un simile intervento riformatore.

Per sciogliere l'interrogativo occorre fare riferimento alle coordinate interpretative tracciate dalla Corte costituzionale che ha da tempo precisato come, assieme al limite esplicito dell'art. 139 Cost. costituito dalla forma repubblicana, il potere di revisione costituzionale trovi un argine nei principi supremi dell'ordinamento costituzionale. Questi ultimi, segnatamente, sono stati individuati in quei precetti che "pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana"<sup>18</sup>.

Se ci limitassimo a considerare simili affermazioni, pertanto, dovremmo inevitabilmente addivenire alla conclusione per cui alcun intervento riformatore potrebbe mai ritenersi in tal senso ammissibile: tuttavia è stata la medesima

<sup>18</sup> Corte costituzionale, sentenza 29 dicembre 1988, n. 1146, Considerato in diritto, punto 2.1.

Corte ad aver chiaramente soggiunto che tali principi non possono essere sovvertiti o modificati soltanto con riferimento al loro “contenuto essenziale”<sup>19</sup>.

Da qui la considerazione per cui ogni modifica espansiva di quel portato indefettibile espresso dalle disposizioni ricomprese all’interno dei principi fondamentali della Carta può risultare ammissibile a livello costituzionale, sempre che operazioni di questo genere non vadano in alcun modo a stravolgere le fondamenta valoriali dell’ordinamento per come consacrate nella Costituzione del ’48.

La riforma, in effetti, pare correttamente collocarsi entro l’evocato ambito di “tollerabilità”, recando innovazioni che, oltre a non sovvertire o modificare il contenuto essenziale dei principi supremi, sembrano porsi nel solco della consolidata tradizione giurisprudenziale della Corte costituzionale in materia di ambiente.

Ciononostante, è pur vero che, trattandosi della prima ipotesi nella storia repubblicana in cui si è assistito ad una modifica di tale portata, risulta comunque opportuno osservare un atteggiamento di cautela, non essendo al momento calcolabile l’impatto – positivo o negativo – di un simile “precedente”<sup>20</sup> sul piano sistematico e più in genere a livello ordinamentale.

D’altra parte, non possono sottacersi neppure i favorevoli risvolti che un simile innesto (quanto meno a prima lettura) sembra in grado di poter recare.

Ciò a partire dalla considerazione per cui la tutela dell’ambiente da “semplice” materia di riparto di competenze legislative viene oggi testualmente “elevata” a valore imprescindibile dell’intera trama costituzionale, venendosi in tal modo a colmare, secondo taluno, un vero e proprio “deficit” ritenuto ormai non più accettabile “per una moderna società liberaldemocratica”<sup>21</sup>.

Posta quindi l’insussistenza – alla luce della prevalente interpretazione – di particolari preclusioni rispetto a modifiche ampliative del portato dei principi fondamentali, giova a tal punto analizzare più da vicino l’oggetto dell’intervento riformatore, ossia il modo in cui il legislatore costituzionale ha in concreto declinato l’esigenza di rafforzare la tutela dell’ambiente in Costituzione.

Da questo punto di vista un elemento che cattura immediatamente l’attenzione è il contestuale richiamo, all’interno del nuovo terzo comma dell’art. 9

<sup>19</sup> *Ibidem*.

<sup>20</sup> A tal riguardo si richiamano le considerazioni di T. E. FROSINI, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, in *Federalismi.it*, 23 giugno 2021, p. 2, per il quale con la modifica dei principi fondamentali “si correrebbe il rischio di creare un pericoloso precedente, che oggi potrebbe valere pure in senso positivo ma domani non potrà essere impedito in senso negativo. Come dire: se si apre alla modifica dei principi fondamentali si accetta l’idea che questi possono essere comunque cambiati”.

<sup>21</sup> In questo specifico senso I. A. NICOTRA, *L’ingresso dell’ambiente in Costituzione, un segnale importante dopo il Covid*, in *Federalismi.it*, 30 giugno 2021, p. 2, secondo la quale con la modifica in questione si porrebbe fine a quell’“inerzia” del legislatore costituzionale a lungo compensata dalle decisioni della Corte costituzionale.

Cost., ai concetti della tutela dell'“ambiente”, degli “ecosistemi” e della “biodiversità”, espressioni che oggi vengono peraltro a coesistere con i riferimenti alla “tutela dell'ambiente” e “dell'ecosistema” di cui alla lettera s) dell'art. 117, comma 2, Cost.

Ora, sotto il profilo terminologico, risulta evidente che l'“ambiente” si presenta come locuzione di per sé molto ampia, complessa e onnicomprensiva e, in quanto tale, in grado di accogliere potenzialmente al suo interno una molteplicità di altri elementi, quali appunto gli ecosistemi, la biodiversità nonché lo stesso paesaggio.

Ne consegue che il riferimento al solo “ambiente” (espressione indubbiamente più concisa ma non per questo meno completa e “includente”) avrebbe forse potuto essere preso in maggiore considerazione ai fini della formulazione finale del testo.

Sul punto non può tuttavia sottacersi l'utile supporto della giurisprudenza costituzionale – già intervenuta con riguardo all'evocata materia di competenza esclusiva statale della “tutela dell'ambiente” e dell'“ecosistema” (si badi, qui declinato al singolare) di cui all'art. 117, comma 2, lett. s) – che ha chiarito che, se con riguardo al primo termine si usa riferirsi “a ciò che riguarda l'habitat degli esseri umani”, nel secondo caso l'attenzione si sposta su “ciò che riguarda la conservazione della natura come valore in sé”<sup>22</sup>.

Allo stesso modo, anche la “biodiversità” rappresenta un termine tutt'altro che insolito all'interno del gergo normativo e delle pronunce della Corte, ove pure sussistono riferimenti in proposito più o meno diretti.

Così, sul fronte normativo, possono richiamarsi la Convenzione sulla biodiversità di Rio del Janeiro del 1992 (ratificata con legge 14 febbraio 1994, n. 124)<sup>23</sup> e la direttiva 92/43/CEE (recepita dal D.P.R. 8 settembre 1997, n. 357 e ss.mm.ii.) – oltre che altre fonti interne di carattere per lo più regionale<sup>24</sup> –

<sup>22</sup> Al riguardo, specificamente, Corte costituzionale, sentenza n. 14 gennaio 2009, n. 12. In proposito si veda anche il *Dossier n. 405/3 del 7 febbraio 2022 del Servizio Studi delle Camere "Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente" - Elementi per l'esame in Assemblea*, p. 8, reperibile all'indirizzo <https://documenti.camera.it/Leg18/Dossier/Pdf/AC0504c.Pdf>.

<sup>23</sup> Tale documento all'art. 2, oltre a fornire una definizione di “ecosistema” (quale “complesso dinamico formato da comunità di piante, di animali e di micro-organismi e dal loro ambiente non vivente, le quali grazie alla loro interazione, costituiscono un'unità funzionale”), identifica la “diversità biologica” come la “variabilità degli organismi viventi di ogni origine, compresi inter alia gli ecosistemi terrestri, marini ed altri ecosistemi acquatici, ed i complessi ecologici di cui fanno parte; ciò include la diversità nell'ambito delle specie, e tra le specie degli ecosistemi”.

<sup>24</sup> Limitandoci all'analisi degli Statuti regionali, si pensi all'art. 4, comma 1, lett. l) dello Statuto della Regione Toscana, rubricato “Finalità principali”, a mente del quale: “[la] Regione persegue, tra le finalità prioritarie: [...] il rispetto dell'equilibrio ecologico, la tutela dell'ambiente e del patrimonio naturale, la conservazione della biodiversità, la promozione della cultura del rispetto per gli animali”. Analogamente, si veda lo Statuto della Regione Abruzzo, il cui art. 9, rubricato “Il territorio, l'acqua, l'ambiente e i parchi”, al comma 1, recita: “[l]a Regione protegge e valorizza il paesaggio, le bellezze naturali, l'ambiente, la biodiversità e le risorse genetiche autoctone, l'assetto del territorio e il

che evidenziano l'importanza della promozione della diversità biologica delle specie e degli ecosistemi.

Analogamente, il giudice costituzionale non ha mancato in passato di sottolineare il rischio per la tutela della biodiversità derivante da alcune discipline – come, ad esempio, quelle intervenute in materia di bacini idrici – che avevano contemplato la possibilità di operare commistioni tra specie di diversa provenienza<sup>25</sup>.

Conclusivamente, pur dinanzi alle possibili criticità derivanti da una formulazione suscettibile di diverse letture e valutazioni, la scelta di menzionare anche la “biodiversità” e gli “ecosistemi” appare comunque coerente con la *ratio* ispiratrice dell'intervento riformatore, consistente nell'intento di riconoscere all'ambiente, inteso nella sua dimensione più “estesa e sistemica”<sup>26</sup>, una tutela quanto più ampia e pervasiva.

Significativo appare inoltre il proposito del legislatore costituzionale di voler dar seguito agli approdi interpretativi della Corte costituzionale per come consolidatisi sino ad oggi, configurando l'ambiente quale valore costituzionale che, anzi, assumendo le “vesti” di vero e proprio principio fondamentale, risulta con ancor maggior forza in grado di conformare l'azione della Repubblica globalmente considerata, chiamata quindi ad assicurarne la più ampia tutela.

Così facendo, non sono state accolte all'interno della Carta quelle indicazioni emerse durante il procedimento di formazione della novella

patrimonio rurale e montano, garantendone a tutti la fruizione; fa sì che le fonti di energia, le risorse e i beni naturali siano tutelati e rispettati; promuove l'integrazione dell'uomo nel territorio [...]”. Un riferimento alla biodiversità è pure presente nello Statuto della Regione Lombardia, il cui art. 2, rubricato “Elementi qualificativi della Regione”, al comma 4, lett. k), dispone che “[i]n particolare, nell'ambito delle sue competenze, la Regione: [...] tutela l'ambiente e preserva le risorse naturali, protegge la biodiversità e promuove il rispetto per gli animali, cura la salubrità dell'aria e dell'acqua, assicura il carattere pubblico dell'acqua, anche a garanzia delle generazioni future”.

<sup>25</sup> Al riguardo, da ultimo, la pronuncia 30 luglio 2020, n. 178. Si vedano inoltre le riflessioni di G. ARCONZO, *La tutela dei beni ambientali nella prospettiva intergenerazionale: il rilievo costituzionale dello sviluppo sostenibile alla luce della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Il diritto dell'economia, Atti di convegno, Università degli studi di Milano*, 2021, p. 167 s. che nel richiamare tale orientamento giurisprudenziale ha rilevato come “in questi casi, pur non essendo stata espressamente citata la tutela della biodiversità, è proprio il pregiudizio – derivante dall'introduzione di specie alloctone – che può essere arrecato ‘alla conservazione degli habitat o delle specie autoctone’, e che nei fatti coincide con la tutela della diversità biologica, ad aver determinato le pronunce di incostituzionalità evocate”.

<sup>26</sup> In tal senso si esprime il *Dossier n. 405/3 del 7 febbraio 2022 del Servizio Studi delle Camere “Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente”*, cit., p.7. Si interroga sull'opportunità del riferimento a lemmi che “non appaiono definiti pacificamente né identificabili agevolmente” F. URSO, *Ambiente, ecosistema e biodiversità. Alcune riflessioni a partire da un progetto di revisione costituzionale*, in *Annali – Università Suor Orsola Benincasa*, Vol. I, 2021, pp. 81 ss.

costituzionale che – come peraltro attentamente osservato in sede di primo commento<sup>27</sup> – intendevano valorizzare un’idea di ambiente declinato quale diritto fondamentale del singolo e della collettività.

Prospettiva quest’ultima che, oltre a porsi in contrasto con il consolidato orientamento della Corte costituzionale e della prevalente dottrina dell’ambiente quale “valore costituzionale”, avrebbe finito verosimilmente per introdurre una formula di problematica applicazione sul piano giuridico in quanto difficilmente attuabile a livello concreto.

Tanto osservato, prima di soffermarci *funditus* sulla disamina del riferimento all’“interesse delle future generazioni” – cui la tutela dell’ambiente deve sempre essere orientata, come ricordato, sulla base del nuovo disposto – si rammenta che sempre all’interno del terzo comma dell’art. 9 Cost. viene ora demandato alla “legge dello Stato” il compito di “disciplina[re] i modi e le forme di tutela degli animali”.

Il testo, anche sotto tale prospettiva, si presta a talune considerazioni, riguardanti al contempo il contenuto e la peculiare modalità con cui il legislatore costituzionale ha inteso approntare una simile forma di tutela.

Occorre anzitutto rilevare che la previsione della tutela degli animali costituisce senz’altro un interessante elemento di novità per la Carta, non avendo sino ad oggi ricevuto alcuna esplicita menzione all’interno della stessa<sup>28</sup>.

Il legislatore costituzionale, tuttavia, pur ponendosi sulla scia della sempre maggiore considerazione della tematica a livello giuridico, non sembra aver abbracciato un approccio al riguardo troppo risoluto, avendo in concreto evitato di qualificare gli animali quali “esseri senzienti”, secondo la prospettiva peraltro accolta dall’art. 13 TFUE<sup>29</sup>.

Nondimeno, una simile eventualità era emersa nel dibattito parlamentare.

Difatti, a fronte di un primo orientamento teso a eludere una specifica menzione della tutela degli animali (in quanto già potenzialmente ricompresa nei

<sup>27</sup> Ci si riferisce in particolare alle osservazioni di M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell’ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum di Quaderni costituzionali Rassegna*, n. 3/2021, p. 305 ss.

<sup>28</sup> Per una riflessione sugli elementi a favore del richiamo alla tutela degli animali in Costituzione, anche in prospettiva comparata, v. D. CERINI, *Audizione presso il Senato della Repubblica sui disegni di legge costituzionale n. 83 del 23 marzo 2018, n. 212 del 3 aprile 2018, n. 1203 del 2 aprile 2019 e 1532 dell’8 ottobre 2019*, cit., pp. 3 ss. Su tale specifico ambito della riforma si veda altresì A. VALASTRO, *La tutela degli animali nella Costituzione italiana*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, n. 2/2022, pp. 261 ss.

<sup>29</sup> Si ricorda infatti come, secondo tale disposizione, “[n]ella formulazione e nell’attuazione delle politiche dell’Unione nei settori dell’agricoltura, della pesca, dei trasporti, del mercato interno, della ricerca e sviluppo tecnologico e dello spazio, l’Unione e gli Stati membri tengono pienamente conto delle esigenze in materia di benessere degli animali in quanto esseri senzienti, rispettando nel contempo le disposizioni legislative o amministrative e le consuetudini degli Stati membri per quanto riguarda, in particolare, i riti religiosi, le tradizioni culturali e il patrimonio regionale”.

concetti di ecosistema e biodiversità), era affiorata per altro verso la possibilità di una qualificazione degli stessi animali come “esseri senzienti” anche all’interno del testo costituzionale<sup>30</sup>. In tal modo si sarebbe istaurata una chiara corrispondenza tra la previsione costituzionale dell’art. 9 e quella europea appena evocata.

In disparte siffatto (non del tutto insignificante) aspetto – che, almeno in astratto, potrebbe recare il rischio di depotenziare l’incisività della disposizione costituzionale – si è detto che la legge è inoltre chiamata a disciplinare “modi” e “forme” di tutela degli animali, configurandosi così una riserva di legge statale nella regolamentazione di questo particolare ambito.

Orbene, anche tale peculiare formulazione sembra prestarsi ad alcune considerazioni che ne evidenziano aspetti di possibile criticità.

La disposizione, invero, più che rispondere alla consueta *ratio* di evitare che l’ordinamento resti sfornito di una disciplina di rango legislativo in un ambito ritenuto particolarmente sensibile, potrebbe anche essere interpretata quale previsione volta a definire essenzialmente un criterio di riparto di competenza legislativa in favore dello Stato<sup>31</sup>.

In questo secondo caso resterebbe però difficile comprendere la ragione della relativa collocazione all’interno dei principi fondamentali della Carta, atteso che una sede probabilmente più confacente avrebbe potuto essere il disposto dell’art. 117 Cost.<sup>32</sup>.

Da qui le possibili problematicità di un ambito della riforma che, pur ispirato dal nobile intento di fornire adeguato riconoscimento alla tutela degli

<sup>30</sup> Come ricordato anche dal *Dossier n. 405/3 del 7 febbraio 2022 del Servizio Studi delle Camere "Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente"*, cit., p. 8.

<sup>31</sup> Al riguardo si vedano le riflessioni di E. DI SALVATORE, *Brevi osservazioni sulla revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. n. 1/2022, p. 12 ss., nota 44, che, nell’interrogarsi in ordine alla natura della novità in questione quale conferimento di competenza in esclusivo favore dello Stato piuttosto che di riserva di legge, osserva che “a prescindere dalla lettura che si ritenesse di accordare alla disposizione in esame, resterebbe da comprendere in che modo risolvere il problema della disciplina recata medio tempore dalle leggi regionali, a seguito di un (rinnovato) esercizio della competenza da parte dello Stato”.

<sup>32</sup> Sul punto è possibile richiamare le considerazioni di M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente*, cit., pp. 304 ss., laddove afferma che “[...] anche a voler interpretare – con evidente forzatura – la disposizione non come riserva di legge in senso proprio ma come semplice attribuzione allo Stato di una competenza legislativa esclusiva sul modello dell’art. 117, essa si rivelerebbe comunque poco opportuna, in quanto, da un lato, finirebbe per irrigidire eccessivamente il sistema di riparto della potestà legislativa, escludendo una competenza regionale che fino ad oggi si è rivelata assai feconda in tema di protezione e rispetto degli animali, dall’altro, non aggiungerebbe granché alle attuali competenze riconosciute al legislatore statale [...]”. Si vedano altresì le osservazioni di G.L. CONTI, *Note minime sulla sopravvivenza dei valori ambientali alla loro costituzionalizzazione*, cit., p. 203, secondo cui “[n]essuna riserva di legge, però, è vuota, soprattutto se è espressa nei principi fondamentali della Costituzione: con questa riserva di legge, gli animali sono oggetto di una dereificazione, perché altrimenti non avrebbe senso una loro tutela specifica e distinta dalla tutela dell’ambiente, degli ecosistemi o della biodiversità”.

animali, parrebbe aver perseguito un simile obiettivo in modo forse perfettibile, oltre che potenzialmente disomogeneo all'interno del territorio nazionale.

Si consideri infatti, a quest'ultimo riguardo, che la l. cost. n. 1/2022 dispone che la legge dello Stato che disciplina i modi e le forme di tutela degli animali di cui all'articolo 9 della Costituzione (come modificato dall'articolo 1 della stessa legge costituzionale), si applica alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano "nei limiti delle competenze legislative ad esse riconosciute dai rispettivi statuti"<sup>33</sup>.

## **2.1 La prospettiva intergenerazionale dell'intervento riformatore: la vera "protagonista" della riforma?**

Esaminati i contenuti innovativi e i principali nodi problematici del nuovo terzo comma dell'art. 9 Cost., occorre ora concentrarsi su uno degli elementi più suggestivi e interessanti dell'intera riforma costituzionale in esame, ovvero sia la sua stessa dimensione intergenerazionale.

Secondo quanto si è potuto osservare, invero, la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi deve oggi essere assicurata dalla Repubblica "anche nell'interesse delle generazioni future".

L'introduzione di tale espressione nel testo della Carta rappresenta un aspetto particolarmente suggestivo per una molteplicità di ragioni, a partire dalla circostanza per cui la prospettiva intergenerazionale diviene per la prima volta oggetto di esplicita menzione in Costituzione e ciò, per di più, all'interno dei principi fondamentali.

Al fine di comprendere la portata di tale novità si ritiene imprescindibile sviluppare alcune considerazioni di contesto, onde individuare il substrato giuridico su cui si poggia l'iniziativa del legislatore costituzionale nel senso del riconoscimento della tutela delle future generazioni nella Carta.

Il tema non può certamente dirsi inedito nel dibattito interpretativo se sol si considera che l'attenzione verso le generazioni future, oltre che a livello scientifico, si è imposta progressivamente anche nella giurisprudenza costituzionale.

Sul primo versante è il caso di osservare come si siano nel tempo susseguiti importanti studi che hanno fornito stimolanti spunti d'analisi e ricostruttivi sul problema della responsabilità tra generazioni, non soltanto da un punto di vista prettamente filosofico o dogmatico<sup>34</sup>, ma anche con specifico riguardo all'impianto valoriale accolto dalla Carta fondamentale<sup>35</sup>.

<sup>33</sup> Art. 3, comma 1, l. cost. 11 febbraio 2022, n. 1.

<sup>34</sup> Si pensi al contributo di H. JONAS, *Il principio di responsabilità. Un'etica per la civiltà tecnologica*, Torino, 2009.

<sup>35</sup> Su cui si veda R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008.

Si ricorda infatti che, prima dell'esplicito riferimento introdotto nel rinnovato art. 9 Cost., l'alveo giuridico-costituzionale della responsabilità intergenerazionale era stato variamente individuato all'interno della Costituzione.

Si pensi, senza pretese di esaustività, all'intrinseca dimensione intertemporale del concetto di "popolo" di cui all'art. 1 Cost., così come di quelli di "patria" (art. 52 Cost.) o "nazione" (evocato dallo stesso art. 9 Cost. assieme al concetto di "patrimonio" storico e artistico)<sup>36</sup>; ai "diritti inviolabili" di cui art. 2 Cost. (come tali, da riconoscersi anche nei confronti degli appartenenti alle future generazioni); alle previsioni sovranazionali cui il legislatore italiano è tenuto a conformarsi a mente dell'art. 117, comma 1, Cost. (quale la solidarietà tra generazioni contemplata dall'art. 3 TFUE); nonché, ancora, ai principi di equilibrio di bilancio e sostenibilità del debito pubblico evocati dagli artt. 81 e 97 Cost. (nella loro formulazione post-riforma costituzionale del 2012)<sup>37</sup>.

Ciò malgrado, l'attenzione verso il tema fa tutt'oggi registrare notevoli interrogativi e riflessioni tanto su un piano "soggettivo" (ossia dell'esatta individuazione di coloro che possono definirsi effettivi destinatari di una simile tutela intergenerazionale), quanto su un piano "oggettivo" (relativo cioè alla configurazione della problematica in una prospettiva di "dovere" delle generazioni presenti verso le future piuttosto che di "diritto" di queste ultime nei confronti delle prime).

Unitamente a simili elaborazioni teoriche, secondo quanto poc'anzi premesso, un contributo parimenti significativo è stato fornito dalla Corte costituzionale che da ultimo si è occupata della problematica con particolare riguardo alla sostenibilità del debito pubblico e delle politiche di bilancio<sup>38</sup>.

<sup>36</sup> Su tali aspetti A. D'ALOIA, *Generazioni future (diritto costituzionale)*, in *Enc. Dir., Annali IX*, 2016, p. 354 s., che accanto a tali riferimenti ulteriormente osserva come "[s]u un piano diverso, ma complementare, anche categorie finalistiche o limiti teleologici, quali ad esempio la pace, il progresso sociale (che l'art. 4 include tra gli obiettivi di un welfare incentrato sulla dignità sociale delle persone attraverso il lavoro), l'utilità sociale – la stessa funzione sociale della proprietà, ovvero i fini di utilità generale dell'art. 43 –, la tutela del risparmio in tutte le sue forme (art. 47), il razionale sfruttamento del suolo di cui parla l'art. 44, la tutela delle minoranze linguistiche (art. 6) in vista del mantenimento nel tempo della loro 'speciale identità', la spinta promozionale alla formazione della famiglia (art. 31), la fedeltà alla Repubblica (art. 54) come impegno alla conservazione dei suoi valori fondamentali, guardano al futuro non solo in termini di attuazione progressiva, e quindi necessariamente diluita nel tempo, ma proprio di garanzia degli interessi di coloro che ancora non ci sono, e non sono in grado di far sentire la propria voce nello spazio pubblico".

<sup>37</sup> Per una ricostruzione del fondamento dei riferimenti "impliciti" della responsabilità intergenerazionale all'interno della Costituzione v. L. BARTOLUCCI, *Il più recente cammino delle generazioni future nel diritto costituzionale*, in *Associazione deicostituzionalisti.it, Osservatorio costituzionale*, fasc. 4/2021, pp. 217 ss.

<sup>38</sup> In tema si veda, fra gli altri, il contributo monografico di L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione*, Padova, 2021, nonché I. LAGROTTA, *La responsabilità costituzionale intergenerazionale come dovere e limite all'azione delle generazioni presenti sotto il profilo della gestione*

Più specificamente, la Corte non ha avuto timori nell'evidenziare "l'intrinseca pericolosità di soluzioni che trasformino il rientro dal deficit e dal debito in una deroga permanente e progressiva al principio dell'equilibrio di bilancio", ponendosi la tendenza a perpetuare il deficit strutturale nel tempo "in collisione sia con il principio di equità intragenerazionale che intergenerazionale"<sup>39</sup>.

Per il giudice costituzionale, invero, il concetto di "equità intergenerazionale" comporta "la necessità di non gravare in modo sproporzionato sulle opportunità di crescita delle generazioni future, garantendo loro risorse sufficienti per un equilibrato sviluppo"<sup>40</sup>.

Da qui, l'inequivoca presa di posizione della Corte in ordine alla peculiare attenzione che il legislatore e il decisore politico in generale debbono osservare in tutti quegli ambiti – quale il bilancio pubblico – che non rendono più dilazionabile la necessità di un approccio equilibrato e proporzionato circa l'utilizzo di risorse nell'interesse delle generazioni che verranno.

Peraltro, al di là della materia del bilancio, è il caso di rammentare che – oltre alla sfera previdenziale<sup>41</sup> – la prospettiva intergenerazionale è stata altresì abbracciata dal giudice costituzionale proprio in relazione all'ambiente, dove l'esigenza di tutela delle generazioni future è stata evocata a più riprese.

Si pensi, a titolo esemplificativo, alle affermazioni della Corte in ordine al dovere di preservazione della fauna e del patrimonio ambientale per il relativo trasferimento alle generazioni future<sup>42</sup>, così come alle osservazioni inerenti alla tutela riconosciuta dalla Costituzione ai beni paesaggistico-ambientali. Per questi ultimi, sempre secondo la Corte, assume preminente rilevanza la tutela della persona nella sua vita, sicurezza e sanità, anche con riguardo alle generazioni future<sup>43</sup>.

*delle risorse economico-finanziarie*, in *Quaderni del dipartimento jonico, Università degli Studi di Bari Aldo Moro*, fasc. n. 13/2020, pp. 166 ss.

<sup>39</sup> Corte costituzionale, sentenza 23 giugno 2020, n. 115, punto 10, che a sua volta richiama la sentenza 14 febbraio 2019, n. 18.

<sup>40</sup> Corte costituzionale, sentenza 14 febbraio 2019, n. 18, punto 6.

<sup>41</sup> Fra le pronunce maggiormente significative al riguardo si ricordano la sentenza della Corte costituzionale 30 aprile 2015, n. 70 (con nota di A. STERPA, *Una lettura intergenerazionale della sent. 70 del 2015*, in *Federalismi.it*, n. 10/2015) nonché la pronuncia 1° dicembre 2017, n. 250, e la sentenza 9 novembre 2020, n. 234. In argomento si veda anche il contributo di G. ARCONZO, *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale. Al crocevia tra gli art. 38, 81 e 97 Cost.*, in *Osservatorioaic.it*, fasc. n. 3/2018, pp. 639 ss.

<sup>42</sup> Corte costituzionale, sentenza 27 ottobre 1988, n. 1002.

<sup>43</sup> Corte costituzionale, ordinanza 6 marzo 2001, n. 46. Sul punto si vedano le considerazioni di I. CIOLLI, *Diritti delle generazioni future, equità intergenerazionale e sostenibilità del debito. Riflessioni sul tema*, in *Bilancio, Comunità, Persona*, n. 1/2021, p. 66, che ulteriormente osserva come "in queste prime decisioni la Corte sembra utilizzare il termine "generazioni future" quasi *ad adiuvandum* rispetto a una tutela primaria che è quella di una serie di soggetti beni individuati, quali gruppi di cittadini direttamente o indirettamente coinvolti in un'attività che sottrae risorse anche nel tempo presente".

Assieme a tali significative enunciazioni non sono poi mancate ulteriori e più recenti occasioni in cui la Corte ha evidenziato l'importanza degli interessi delle generazioni future con specifico riferimento a peculiari ambiti di tutela ambientale, quali le energie rinnovabili, l'uso delle acque oppure ancora i parchi nazionali<sup>44</sup>.

Posta quindi la progressiva attenzione rivolta verso la prospettiva intergenerazionale tanto dalla dottrina quanto dalla giurisprudenza costituzionale, deve osservarsi che la riforma si colloca al contempo a valle di un più ampio dibattito interpretativo che in realtà travalica i confini nazionali.

Ci si riferisce a quella produzione giurisprudenziale del diritto dell'ambiente che, con l'intento di limitare gli effetti pregiudizievoli legati ai cambiamenti climatici in atto, ha visto pronunciarsi Corti di tutto il mondo al fine di sollecitare un'effettiva presa di coscienza da parte dei vari Stati nazionali.

Molti sono i procedimenti che hanno dato vita a questo importante contenzioso – meglio noto come contenzioso “*climatico*”<sup>45</sup> – ove ci si è sovente soffermati nel vagliare la legittimità di misure nazionali in materia di mitigazione degli effetti del surriscaldamento globale, anche in una prospettiva intertemporale.

Fra le più recenti testimonianze, si ricorda l'importantissima pronuncia della Corte costituzionale tedesca chiamata con ricorso in via diretta – il *Verfassungsbeschwerde* – a svolgere un sindacato sulla legge nazionale sul clima del 2019, ossia la *Bundes-Klimaschutzgesetz*<sup>46</sup>.

Si ricorderà che la Corte tedesca in tale giudizio ha accolto i rilievi avanzati da una serie di organizzazioni a tutela dell'ambiente e da singoli individui (anche di minore età) poiché la normativa evocata rimandava a dopo il 2030 la

<sup>44</sup> In proposito si rinvia alla ricostruzione operata da A. ARCONZO, *La tutela dei beni ambientali nella prospettiva intergenerazionale*, cit., p. 171 s., che cita - fra le altre - l'ordinanza 23 marzo 2021, n. 46 (con riguardo alle fonti energetiche rinnovabili), le sentenze 19 luglio 1996, n. 259 e 4 maggio 2017, n. 93 (in tema di uso delle acque e tariffe del servizio idrico) nonché la pronuncia 23 gennaio 2009, n. 12 (sui parchi nazionali).

<sup>45</sup> Su cui si veda il contributo di L. MAGI, *Giustizia climatica e teoria dell'atto politico: tanto rumore per nulla*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2021, pp. 1030 ss.

<sup>46</sup> Con note di R. BIN, *La Corte tedesca e il diritto al clima. Una rivoluzione*, in *Lacostituzione.info*, 30 aprile 2021; R. BIFULCO, *Perché la storica sentenza tedesca impone una riflessione sulla responsabilità intergenerazionale*, in *Open.luiss.it*, 2021, pp. 1 ss.; M. PIGNATARO, *Il giudice costituzionale tedesco parla al futuro. La protezione del clima e la sua dimensione internazionale come limite alla discrezionalità legislativa*, in *Quad. cost.*, fasc. n. 3/2021, pp. 694 ss.; M. T. ROERIG, *Tribunale costituzionale federale, ordinanza del 24 marzo 2021 (1 BvR 2656/18, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20, 1 BvR 288/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20), in merito alla tutela del clima e alla riduzione di emissioni di gas serra anche a garanzia delle libertà delle generazioni future*, in *Cortecostituzionale.it, Servizio Studi Area di Diritto Comparato*, 30 aprile 2021. La pronuncia costituisce oggetto di specifica disamina anche all'interno del contributo di L. VIOLINI, G. FORMICI, *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente: riforme costituzionali e interventi della giurisprudenza*, in *Il diritto dell'economia. Atti di convegno, Università degli Studi di Milano*, 2021, pp. 42 ss.

parte più consistente della riduzione delle emissioni di gas serra, pregiudicando così i diritti e le libertà fondamentali delle future generazioni.

Oltretutto, il differimento nel tempo delle limitazioni all'inquinamento finiva per ridurre in modo significativo la possibilità di approntare agevoli soluzioni per la diminuzione di emissioni successivamente a tale data, non essendo fornite dalla medesima legge puntuali indicazioni alla stregua delle quali potervi provvedere successivamente al 2030.

Pertanto, in considerazione del fatto che in quel momento l'intervallo per adoperarsi sarà per ovvie ragioni inferiore e le modalità risulteranno inevitabilmente più complesse (a tutto svantaggio delle successive generazioni, tenute a sopportare oneri più pesanti e quindi più significative limitazioni di libertà) la Corte tedesca ha imposto una riforma della legge entro il 31 dicembre 2022<sup>47</sup>.

È bene comunque evidenziare che tale pronuncia, adottata da un'autorevole giudice costituzionale, si colloca a sua volta in un più ampio scenario che ha visto altre importanti Corti addurre l'argomento intergenerazionale a supporto delle rispettive decisioni nei confronti dei Stati nazionali.

Al di là del noto caso *Urgenda*<sup>48</sup> – conclusosi nel 2019 con l'ordine imposto dalla Corte suprema al governo olandese di ridurre le emissioni di gas serra in misura significativa entro la fine dell'anno successivo – può ad esempio ricordarsi, fra le altre<sup>49</sup>, la pronuncia della Corte federale australiana del maggio 2021 con cui è stato individuato a carico dell'autorità governativa un preciso “obbligo di diligenza” nei confronti delle generazioni future<sup>50</sup>.

<sup>47</sup> Al riguardo v. R. BIFULCO, *Perché la storica sentenza tedesca impone una riflessione sulla responsabilità intergenerazionale*, cit., pp. 1 ss. che nel sottolineare l'importanza della pronuncia osserva come sia ormai “da alcuni anni che le Corti supreme hanno iniziato a porsi il problema della responsabilità intergenerazionale. Anche la nostra Corte costituzionale lo fa da qualche tempo. È tuttavia la prima volta che un giudice della caratura del Tribunale costituzionale tedesco porta, con tanta capacità argomentativa, il testo costituzionale a spiegare i propri effetti in una dimensione intertemporale e quindi intergenerazionale”.

<sup>48</sup> Su cui, *ex multis*, V. JACOMETTI, *La sentenza Urgenda del 2018: prospettive di sviluppo del contenzioso climatico*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 1/2018, pp. 121 ss., nonché M. MORVILLO, *Climate change litigation e separazione dei poteri: riflessioni a partire dal caso Urgenda*, in *Forum Quaderni costituzionali*, 28 maggio 2019, pp. 1 ss.

<sup>49</sup> Al riguardo può richiamarsi anche la pronuncia del Tribunal Administratif de Paris del 3 febbraio 2021 – resa nelle cause nn.1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1 – con cui il Governo francese, non avendo predisposto misure di mitigazione delle emissioni di gas serra, è risultato inadempiente rispetto agli obblighi del Trattato di Parigi che avevano contemplato specifiche limitazioni in tal senso. Sul punto si vedano L. DEL CORONA, *Brevi considerazioni in tema di contenzioso climatico alla luce della recente sentenza del Tribunal Administratif de Paris sull'“Affaire du siècle”*, in *La Rivista “Gruppo di Pisa”*, fasc. n. 1/2021, pp. 327 ss., M. CARDUCCI, *Contenzioso climatico, illecito civile, termodinamica*, in *Lacostituzione.info*, 8 febbraio 2021, nonché L. BARTOLUCCI, *Il più recente cammino delle generazioni future nel diritto costituzionale*, cit., pp. 225 ss.

<sup>50</sup> Si tratta della pronuncia della Federal Court of Australia del 27 maggio 2021, VID 607 of 2020, resa nel caso *Sharma by her litigation representative Sister Marie Brigit Arthur v Minister for the Environment* [2021] FCA 560.

Adita da un gruppo di studenti per arrestare l'approvazione di una proposta di ampliamento di una miniera carbonifera, anche questa Corte ha evidenziato che l'inerzia attuale nella gestione delle risorse ambientali costituisce una delle più grandi minacce per le generazioni future e che un simile comportamento rappresenta "la più grande ingiustizia" mai recata da una generazione nei confronti dell'altra<sup>51</sup>.

In disparte quello che sarà l'esito di un analogo giudizio istaurato recentemente anche in Italia<sup>52</sup>, alla luce di quanto sopra appare quindi chiara la propensione delle Corti nazionali nel senso di conferire sempre maggiore considerazione alla problematica ambientale per la tutela delle future generazioni, costituendo anzi una simile tendenza la cornice interpretativa entro cui si colloca la riforma costituzionale in esame.

Soffermandoci ora sulla formulazione del nuovo disposto costituzionale, quest'ultima si caratterizza anzitutto per il riferimento operato, più che ai "diritti", agli "interessi" delle generazioni future.

Tale specificazione, come può ben comprendersi, si presenta tutt'altro che marginale se sol si considera la difficoltà (logica ancor prima che giuridica) di riconnettere la posizione giuridica di "diritto" – caratterizzata da un preminente connotato di attualità e di azionabilità – a un indistinto titolare futuro.

Da qui il più opportuno utilizzo del termine "interesse" che meglio sembra attagliarsi alla dimensione intertemporale di una previsione, quella in esame, che pare piuttosto rappresentare una direttiva di principio che in una prospettiva "deontica" (ossia di dovere delle generazioni presenti verso le future) intende preservare un impiego responsabile e accorto delle risorse ambientali.

Ciò malgrado non sono mancate osservazioni critiche al riguardo, ritenendosi una simile qualificazione connotata da un marcato carattere "antropocentrico", oltre che capace di ingenerare possibili incertezze interpretative<sup>53</sup>.

<sup>51</sup> Si veda commento di M. CECILI, *La tutela delle generazioni future: nuovi sviluppi dall'Olanda e dall'Australia*, in *Open.luiss.it*, 2021. Interessante, all'interno del contributo, è anche il riferimento al caso *Royal Dutch Shell* in cui, pur non sussistendo una condanna nei confronti del Governo nazionale, il giudice adito – il Tribunale de L'Aia – ha imposto alla società petrolifera Shell un notevole taglio di emissioni di gas serra entro pochi anni evidenziando i pregiudizievoli riflessi dell'inquinamento a danno delle generazioni attuali e future.

<sup>52</sup> Si tratta dell'azione avanzata da una serie di associazioni e persone fisiche dinanzi al Tribunale di Roma nel giugno 2021 nei confronti del Governo italiano per "inadempienza climatica", ossia per mancata predisposizione di misure tese a ridurre le emissioni in conformità agli accordi internazionali a presidio dei diritti fondamentali dell'individuo. Al riguardo, R. LUPORINI, *The "Last Judgment": Early reflections on Upcoming Climate Litigation in Italy*, in *Questions of International Law*, 2021.

<sup>53</sup> Si vedano in tal senso le riflessioni di F. RESCIGNO, *Quale riforma per l'articolo 9*, in *Federalismi.it*, Paper 23 giugno 2021, secondo cui l'inciso "anche nell'interesse delle future generazioni" si presenterebbe "alquanto fumoso, anche rispetto a chi? Alle generazioni attuali o all'ambiente stesso? Quali future generazioni? È un'ambiguità che suscita confusione rispetto agli stessi interessi umani e dimostra al contempo un'impostazione marcatamente antropocentrica".

Considerazioni queste che, pur manifestando un comprensibile atteggiamento di cautela dinanzi a una formulazione dai confini esegetici ancora tutti da verificare, si giustappongono alle osservazioni di chi ha piuttosto valorizzato l'intima appropriatezza (anche lessicale) dell'inciso e il suo rilevante portato innovativo nella più ampia economia della riforma in esame<sup>54</sup>.

In effetti, se per un verso il richiamo alle generazioni future di per sé sconta un inevitabile connotato di genericità e ampiezza, non può certamente sottovalutarsi l'impatto che una simile previsione può assolvere tanto sul piano legislativo, quanto su quello giurisdizionale.

Difatti, così come il legislatore è tenuto oggi a considerare le ricadute intergenerazionali delle future scelte ambientali, allo stesso modo il giudice – in specie costituzionale – si vede arricchito di un nuovo parametro nell'esercizio del proprio sindacato.

Oltretutto la stessa formulazione del testo pare suggerire che, per quanto particolarmente rilevante, l'interesse delle generazioni future rappresenta “uno” dei valori da preservare, non escludendosi in tal modo la possibilità che ulteriori interessi possano comunque coesistere e considerarsi al momento dell'elaborazione di apposite scelte di tutela dell'ambiente.

Al di là di tale aspetto, altro elemento attiene poi alla valutazione di opportunità (o meno) di un richiamo all'interesse delle future generazioni all'interno della trama costituzionale e, in particolare, dei principi fondamentali della stessa<sup>55</sup>.

È inevitabile che una simile considerazione, concernendo oltretutto apprezzamenti di stretto merito, si presti a letture e sensibilità diverse e pertanto appare tutt'altro che semplice poter svolgere qualsivoglia riflessione al riguardo.

Nondimeno, se per un verso è vero che – come ricordato poco sopra – già molte previsioni costituzionali paiono rivolgere un'attenzione più o meno diretta alla dimensione intergenerazionale, sembra egualmente plausibile ritenere che un'esplicita menzione della tutela delle generazioni future nel testo della

<sup>54</sup> M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente*, cit., pp. 309 ss.

<sup>55</sup> Elemento su cui riflettono, fra gli altri, anche Y. GUERRA, R. MAZZA, *La proposta di modifica degli articoli 9 e 41 Cost.: una prima lettura*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, fasc. n. 4/2021, p. 127, per i quali “resta da interrogarsi circa l'obiettivo perseguito dal legislatore attraverso l'inserimento esplicito nel testo della Costituzione della tutela delle generazioni future, questo anche alla luce di una già garantita ed esplicita promozione della solidarietà sociale posta a fondamento della convivenza democratica, dalla cui lettura in termini di sistematicità con altre disposizioni costituzionali spinge parte della dottrina a parlare di una non necessità o superfluità dell'inserimento di detta categoria all'interno del testo costituzionale”. In proposito si vedano anche le osservazioni di R. BIFULCO, *Principali riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, Paper – 6 aprile 2022, p. 7 s. nonché di D. PORENA, “Anche nell'interesse delle generazioni future”. *Il problema dei rapporti intergenerazionali all'indomani della revisione dell'art. 9 della Costituzione*, in *Federalismi.it*, fasc. n. 1/2022, pp. 122 ss.

Carta rechi con sé potenzialità non marginali, anche se tutte da verificare nei loro possibili risvolti applicativi.

Pertanto, pur con un atteggiamento di prudenza che inevitabilmente si impone dinanzi a una simile previsione, la scelta del legislatore costituzionale appare certamente suggestiva, se non altro per la sua evidente carica innovativa.

Mentre infatti la tematica ambientale già aveva trovato un riconoscimento testuale all'interno della Costituzione in occasione della riforma del Titolo V, le generazioni future, di contro, hanno rinvenuto solo oggi un'esplicita considerazione all'interno della Carta.

Inoltre, anche se il testo avrebbe forse potuto valorizzare la prospettiva della "responsabilità" delle generazioni presenti rispetto alle future piuttosto che l'"interesse" delle seconde rispetto alle prime<sup>56</sup>, non è da sottovalutare la circostanza per cui il riferimento all'interesse delle future generazioni implichi di per sé – in negativo – un'assunzione di responsabilità da parte delle generazioni attuali nei confronti delle successive: la formulazione del nuovo art. 9, da questo punto di vista, pare quindi mantenere una sua coerenza e logicità.

Pertanto, pur permanendo l'importanza del consolidamento della tutela dell'ambiente quale aspetto indubbiamente essenziale della riforma, non sembra comunque da sottovalutarsi la centralità del richiamo alla dimensione intergenerazionale, che assurge al contempo a "obiettivo" e "limite" di un legislatore chiamato a elaborare scelte implicanti un perenne temperamento con gli interessi (anche) delle generazioni che verranno.

### **3. La modifica dell'art. 41 Cost.: verso un possibile "risveglio" di tale (tormentata) previsione costituzionale**

L'altro ambito su cui è intervenuta la riforma costituzionale, come anticipato, è costituito dall'art. 41 Cost., previsione che rappresenta il nucleo centrale della c.d. "Costituzione economica"<sup>57</sup>.

<sup>56</sup> Sul punto si vedano ad esempio le considerazioni di F. DE LEONARDIS, *La riforma "bilancio" dell'art. 9 Cost. e la riforma "programma" dell'art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, in *ApertaContrada.it*, 28 febbraio 2022, p. 4, che, nell'osservare questo aspetto, ritiene comunque che "non può essere, fin d'ora, sottaciuta la portata rivoluzionaria dell'aver costituzionalizzato il principio dell'obbligo dei decisori politici di "guardare al futuro" senza restare imprigionati nella miopia di chi si fa carico solo di interessi di breve o brevissimo periodo che sono gli unici ad essere monetizzabili in termini di consenso elettorale".

<sup>57</sup> Sulle possibili declinazioni del termine "Costituzione economica" si veda S. CASSESE (a cura di), *La nuova Costituzione economica*, Bari, 2021. Tra i più recenti contributi al riguardo, *ex multis*, E. DE MARCO, "Costituzione economica" e integrazione sovranazionale, in *Federalismi.it*, fasc. 5/2019, pp. 89 ss., nonché P. BILANCIA, *L'effettività della Costituzione economica nel contesto dell'integrazione sovranazionale e della globalizzazione*, in *Federalismi.it*, fasc. 5/2019, pp. 7 ss. Per una riflessione sulle modifiche recate dalla riforma in analisi all'art. 41 Cost. e sulle relative implicazioni sistematiche v., in particolare, L. DELLI PRISCOLI, *Le modifiche alla Costituzione in tema di tutela all'ambiente e alla*

L'intervento, in particolare, interessa i commi secondo e terzo della disposizione, dedicati rispettivamente ai limiti negativi dell'iniziativa economica privata, da un lato, e alle condizioni legittimanti l'intervento dello Stato nella sfera economica, dall'altro.

Più precisamente il comma 2 – per come riformulato – dispone oggi che l'iniziativa economica privata non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla “salute” e all’“ambiente” (oltre che alle già previste “sicurezza”, “libertà” ed “eguaglianza”), mentre il comma 3 prevede che la legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini non soltanto sociali, come nel previgente testo, ma anche “ambientali”.

Le innovazioni introdotte dal legislatore costituzionale potrebbero apparire a prima vista marginali se non addirittura prettamente ricognitive di un *sentiment*, ormai diffuso, secondo cui la dimensione ambientale dovrebbe vedersi riconosciuto un ruolo sempre più pregnante sul piano dell'esercizio dell'attività economica.

Ciononostante, questo secondo ambito della riforma disvela in realtà importanti spunti di riflessione, riguardando una disposizione che, oltre che per la peculiarità dei relativi contenuti, si distingue altresì per aver assistito nel tempo a letture diversificate.

Difatti, se per un verso tale ulteriore parte della riforma non interessa – come la prima – alcun principio fondamentale della Carta, ciò non sembra poter ridimensionare la rilevanza di una modifica che concerne comunque una previsione alquanto complessa e che, fin dalla sua genesi, ha rappresentato un delicatissimo compromesso fra i sostenitori di visioni fra loro contrapposte<sup>58</sup>.

Stante quanto sopra, è allora opportuno sottolineare anzitutto come la modifica dell'art. 41 Cost. all'interno del disegno riformatore non costituisca

*salute e i limiti alla libertà di iniziativa economica*, in corso di pubblicazione in *Rivista della Regolazione dei Mercati*, fasc. n. 2/2022.

<sup>58</sup> Come noto, infatti, in Assemblea costituente – e segnatamente all'interno della III<sup>a</sup> Sottocommissione – erano emerse diverse posizioni in ordine al modo di configurare i rapporti tra iniziativa economica privata e ruolo dello Stato nell'economia, da un lato intendendosi valorizzare una visione dell'attività economica essenzialmente orientata al soddisfacimento di fini sociali attraverso la predeterminazione di questi ultimi ad opera della sfera pubblica, dall'altro invece esprimendosi nel senso della qualificazione come libertà dell'iniziativa economica. Per un'efficace ricostruzione dei “dilemmi” sottesi alla formula dell'art. 41 Cost., si veda, fra gli altri, R. NIRO, *Art. 41*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, pp. 848 ss. A commento della disposizione, più in generale, L. CASSETTI, *Articolo 41*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo, Principi fondamentali e Parte I – Diritti e doveri dei cittadini (Articoli 1-54)*, Bologna, 2021, pp. 279 ss. nonché F. GALGANO, *art. 41*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1982. In argomento v. altresì M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova, 1983, pp. 9 ss.

affatto un ambito a sé stante, apparendo al contrario animata da un intimo collegamento con la contestuale modifica dell'art. 9 Cost., quasi a sottolineare la sempre più profonda relazione sussistente tra ambiente e mercato.

Nella prospettiva del legislatore costituzionale, infatti, con la riscrittura (parziale) dell'art. 41 vi sarebbe proprio l'intendimento di "dare sostanza" a tale ultima disposizione contenuta nei principi fondamentali e di elevare a livello costituzionale principi già contemplati dalla disciplina ordinaria, oltre che di evidenziare lo stretto legame tra la sfera ambientale e quella della salute umana<sup>59</sup>.

Ferme restando simili finalità la disposizione esibisce, al comma 2, un chiaro consolidamento dei limiti all'iniziativa economica privata, venendosi ad ampliare ulteriormente quel complesso di vincoli in realtà già di per sé significativi – specie se confrontati con quanto previsto dalla Carta per altre forme di libertà<sup>60</sup> – presenti da sempre all'interno dell'art. 41 Cost.

Allo stesso modo, con l'introduzione dei fini "ambientali" quali presupposti alla cui presenza poter giustificare un indirizzo e coordinamento dell'attività economica, sembrano oggi trovare un nuovo slancio le condizioni costituzionali legittimanti un possibile intervento dello Stato nell'economia.

Da qui il carattere peculiare dell'intervento riformatore che, lungi dal limitarsi a fornire un riconoscimento costituzionale "rafforzato" alla tutela dell'ambiente (annoverandola tra i principi fondamentali), ha contestualmente illuminato di nuova luce una previsione costituzionale alquanto tormentata, rinsaldando così le coordinate costituzionali legittimanti un indirizzo "verde" dell'attività economica da parte dei pubblici poteri<sup>61</sup>.

Sotto tale aspetto può essere utile ricordare che la modifica in analisi possiede un carattere radicalmente opposto rispetto a precedenti progetti di revisione dell'art. 41 Cost., laddove si è prospettata la costituzionalizzazione del principio secondo cui "l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge"<sup>62</sup>.

<sup>59</sup> Così il *Dossier n. 405/3 del 7 febbraio 2022 del Servizio Studi delle Camere "Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente"*, cit., p. 11 s.

<sup>60</sup> Come recentemente ricordato anche da F. DONATI, *La tutela della concorrenza tra Costituzione e diritto dell'Unione europea*, in *Rivista delle Regolazione dei mercati*, fasc. 1/2020, p. 16.

<sup>61</sup> Sul punto si veda in particolare F. DE LEONARDIS, *La riforma "bilancio" dell'art. 9 Cost. e la riforma "programma" dell'art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022*, cit., p. 12 s. che, se per un verso osserva come con la previsione della possibilità di un indirizzo dell'attività economica pubblica e privata anche a fini di tutela ambientale si registri una possibile "resurrezione", una "rivincita" o comunque una "rivalizzazione" del terzo comma dell'art. 41", ancora rileva che questa stessa modifica "può costituire, quindi, nel nostro Paese, il fondamento di una nuova attività di programmazione volta a conseguire un modello di sviluppo olistico in cui la tutela dell'ambiente costituisce il punto centrale".

<sup>62</sup> Si trattava, segnatamente, delle proposte di legge costituzionale A.C. 3039 Cost., A.C. 3054 Cost., A.C. 3967 Cost. e A.C. 4144 Cost. aventi ad oggetto la revisione degli articoli 41, 45, 47, 53, 97 e 118 Cost. Con specifico riferimento alla modifica dell'art. 41 Cost., si veda il *Dossier "L'art. 41 della*

Proposte, queste ultime, orientate all'evidenza a valorizzare approcci fortemente liberistici che tuttavia, oltre a non aver trovato un immediato seguito, sono state nel tempo profondamente superate. Dimostrazione ne è proprio la l. cost. n. 1/2022, che ha individuato nella tutela dei fini ambientali il presupposto per un rinnovato ruolo dei pubblici poteri sotto il profilo dell'indirizzo e coordinamento dell'attività economica.

Se questo appare dunque il senso globale del "nuovo volto" dell'art. 41 Cost., giova interrogarsi sull'utilità di una simile modifica e sui riflessi che potrebbe recare sul piano del concreto esplicitarsi della medesima sfera economica.

Anzitutto viene da chiedersi che ruolo ricopra l'aggiunta dei limiti della "salute" e dell'"ambiente" rispetto all'esercizio dell'attività d'impresa (quali vincoli oltretutto anteposti testualmente rispetto alla sicurezza, libertà e dignità umana), nonché avuto riguardo al più ampio e generico obbligo del rispetto dell'"utilità sociale" entro cui già si considerava in qualche misura attratta l'esigenza di tutela ambientale.

Appare imprescindibile, al riguardo, un richiamo all'interpretazione fornita dalla Corte costituzionale, più volte intervenuta nel condurre delicate operazioni di bilanciamento fra valori apparentemente inconciliabili, come l'attività d'impresa, da un lato, e la tutela della salute e dell'ambiente, dall'altro.

Noto, al riguardo, il percorso argomentativo seguito dal giudice costituzionale nella celebre vicenda dello stabilimento "Ilva" di Taranto.

In tale occasione, nell'evidenziare l'assenza di un ordine gerarchico tra valori costituzionali, si affermò che in ipotesi di contrasto fra questi ultimi debba sempre rintracciarsi un punto di bilanciamento tale da non sacrificarne il nucleo centrale e da effettuare alla luce di criteri di proporzionalità e ragionevolezza<sup>63</sup>.

*Costituzione*" in *Apertacontrada.it*, 2011, nonché i contributi di C. PINELLI, *Riflessioni sull'art. 41 Cost.*, *ivi*, pp. 27 s. e di M. CLARICH, *Art. 41 Costituzione. "L'attività economica è libera. La legge può prevedere limiti e controlli indispensabili per la tutela di interessi pubblici"*, *ivi*, p. 31 s.

<sup>63</sup> Corte costituzionale, sentenza 9 maggio 2013, n. 85, *Considerato in diritto*, punto 9, secondo cui "[l]a ratio della disciplina censurata consiste nella realizzazione di un ragionevole bilanciamento tra diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione, in particolare alla salute (art. 32 Cost.), da cui deriva il diritto all'ambiente salubre, e al lavoro (art. 4 Cost.), da cui deriva l'interesse costituzionalmente rilevante al mantenimento dei livelli occupazionali ed il dovere delle istituzioni pubbliche di spiegare ogni sforzo in tal senso. Tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre «sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro» (sentenza n. 264 del 2012). Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe "tiranno" nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona. Per le ragioni esposte, non si può condividere l'assunto [...] secondo cui l'aggettivo «fondamentale», contenuto nell'art. 32 Cost., sarebbe rivelatore di un «carattere preminente» del diritto alla salute rispetto a tutti i diritti della persona. Né la definizione data da questa Corte dell'ambiente e della salute come «valori primari» (sentenza n. 365 del 1993, citata dal

Si ricorderà oltretutto come di simili coordinate la Corte abbia fatto successiva applicazione nel censurare quelle scelte del legislatore che privilegiavano l'interesse alla prosecuzione di attività produttive a tutto svantaggio di esigenze di tutela costituzionalmente imposte con riguardo alla vita, alla salute nonché al diritto al lavoro in un ambiente sicuro.

Per tali ragioni la stessa Corte ha ritenuto la lesione di simili valori – che la Carta fondamentale pone quali vincoli all'esercizio dell'attività d'impresa – contrastante al contempo con l'art. 41 Cost<sup>64</sup>.

In presenza di un chiaro orientamento del giudice costituzionale volto ad esaltare l'importanza della ricerca di un concreto bilanciamento tra valori confliggenti, pertanto, sembra difficile poter ritenere che con la modifica costituzionale si sia voluto imporre *tout court* uno stringente ordine gerarchico pre-stabilito. Piuttosto il legislatore costituzionale sembra aver voluto rimarcare la rilevanza della salute umana e dell'ambiente quali valori da contemperare necessariamente con l'iniziativa economica<sup>65</sup>.

rimettente) implica una “rigida” gerarchia tra diritti fondamentali. La Costituzione italiana, come le altre Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi. La qualificazione come “primari” dei valori dell'ambiente e della salute significa pertanto che gli stessi non possono essere sacrificati ad altri interessi, ancorché costituzionalmente tutelati, non già che gli stessi siano posti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto. Il punto di equilibrio, proprio perché dinamico e non prefissato in anticipo, deve essere valutato – dal legislatore nella statuizione delle norme e dal giudice delle leggi in sede di controllo – secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale”.

<sup>64</sup> Corte costituzionale, sentenza 23 marzo 2018, n. 58, *Considerato in diritto*, punti 3 ss., laddove il giudice costituzionale, nell'evidenziare che la normativa censurata non rifletteva alcun bilanciamento ragionevole e proporzionato tra gli interessi costituzionali compresenti (pregiudicando in particolare esigenze di tutela della salute), ha osservato che “a differenza di quanto avvenuto nel 2012, il legislatore ha finito col privilegiare in modo eccessivo l'interesse alla prosecuzione dell'attività produttiva, trascurando del tutto le esigenze di diritti costituzionali inviolabili legati alla tutela della salute e della vita stessa (artt. 2 e 32 Cost.), cui deve ritenersi inscindibilmente connesso il diritto al lavoro in ambiente sicuro e non pericoloso (art. 4 e 35 Cost.). Il sacrificio di tali fondamentali valori tutelati dalla Costituzione porta a ritenere che la normativa impugnata non rispetti i limiti che la Costituzione impone all'attività d'impresa la quale, ai sensi dell'art. 41 Cost., si deve esplicare sempre in modo da non recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. Rimuovere prontamente i fattori di pericolo per la salute, l'incolumità e la vita dei lavoratori costituisce infatti condizione minima e indispensabile perché l'attività produttiva si svolga in armonia con i principi costituzionali, sempre attenti anzitutto alle esigenze basilari della persona”.

<sup>65</sup> Sul punto si vedano anche le riflessioni di L. CASSETTI, *Riformare l'art. 41 della Costituzione: alla ricerca di “nuovi” equilibri tra iniziativa economica privata e ambiente*, in *Federalismi.it*, fasc. n. 4/2022, p. 199, secondo cui l'integrazione dei limiti dell'art. 41, comma 2, Cost., più che creare una ‘gerarchia’, intende piuttosto “[...] fotografare l'esigenza ‘contingente’ di etichettare in modo vistoso con marchio ‘green’ un sistema costituzionale che però da diversi decenni riconosce nell'ambiente un ‘valore’ costituzionalmente protetto [...]”.

Malgrado gli approdi interpretativi della Corte fossero dunque pervenuti a simili esiti<sup>66</sup>, non parrebbe comunque doversi sottovalutare – dinanzi ai limiti propri di qualunque attività interpretativa che, per quanto autorevole, è per definizione variabile – la scelta di un’autonoma valorizzazione dell’interesse ambientale nel temperamento con altri interessi protetti dalla Carta.

L’intento, così, sembrerebbe quello di sottolineare che tale valore oggi, se non può sempre prevaricare sugli altri, non deve certamente mai risultare recessivo rispetto a questi ultimi.

Ciò anche sulla scorta del fatto che il giudice costituzionale ha sviluppato l’evocato orientamento in un momento in cui l’ambiente non era ancora entrato a far parte dei principi fondamentali, ragion per cui la tutela del valore ambientale, che ha assistito quindi a un significativo consolidamento, potrebbe verosimilmente assumere un ruolo peculiare nelle future opere di bilanciamento che il legislatore e gli interpreti saranno chiamati a operare.

Tanto precisato sotto il profilo dei limiti all’esercizio della libertà d’impresa, egualmente suggestiva si presenta, secondo quanto sopra ricordato, l’aggiunta del possibile indirizzo e coordinamento dell’attività economica a fini “ambientali”.

Anche sotto tale aspetto potrebbe ritenersi che, a prescindere dalla riforma, siffatte ragioni già rientrassero nella precedente formulazione del disposto costituzionale, legittimando la più ampia espressione dei “fini sociali” interpretazioni tali da giustificare la considerazione delle più variegata esigenze di tutela.

Un simile aspetto non è sfuggito a coloro<sup>67</sup> che, non perdendo di vista la strada tracciata dalla giurisprudenza costituzionale, hanno ricordato come in passato non fossero mancati esempi in cui la Corte aveva fatto riferimento anche a tale formula. Circostanza verificatasi, in particolare, allorquando si era trovata a vagliare la legittimità di normative che entravano problematicamente in contrasto con interessi costituzionalmente rilevanti.

È quanto accaduto, ad esempio, nel caso della concentrazione d’imprese fra le compagnie “Alitalia” e “Airone”, disciplina portata all’attenzione della Corte per una possibile violazione dell’assetto concorrenziale del mercato.

Giova tuttavia ricordare come quella normativa sia stata ritenuta legittima in ragione della contestuale esigenza di tutela del diverso interesse alla continuità del servizio per consumatori e utenti, che a sua volta avrebbe trovato un

<sup>66</sup> Analizza i rapporti tra la giurisprudenza costituzionale sul caso “Ilva” e la modifica del secondo comma dell’art. 41 Cost. anche E. DI SALVATORE, *Brevi osservazioni sulla revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, cit., p. 18 ss.

<sup>67</sup> In tal senso L. CASSETTI, *Riformare l’art. 41 della Costituzione: alla ricerca di “nuovi” equilibri tra iniziativa economica privata e ambiente*, cit., pp. 199 ss.

fondamento, sempre secondo la Corte, proprio all'interno dei riferimenti all'"utilità sociale" e ai "fini sociali" di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 41 Cost.<sup>68</sup>.

Se pertanto già il previgente disposto – stante la sua ampia portata – sembrava poter giustificare le più diverse esigenze di tutela (fra cui ben potevano quindi rientrare, verosimilmente, anche quelle connesse all'ambiente), ciò non toglie che l'intervento "additivo" del legislatore costituzionale sul terzo comma della previsione in analisi assuma comunque una sua non marginale rilevanza.

Anzitutto, nel tracciare le coordinate costituzionali legittimanti una programmazione economica ispirata a fini di tutela (anche) ambientale, la riforma non sembra aver voluto fornire una mera indicazione orientativa, quanto piuttosto imprimere – coerentemente con la rinnovata formulazione dell'art. 9 Cost. – una chiara direttrice cui ogni eventuale decisione di indirizzo pubblico dell'attività economica dovrà inevitabilmente confrontarsi e, auspicabilmente, conformarsi.

Da tale punto di vista, invero, non appare casuale nemmeno la collocazione dell'espressione "e ambientali" subito dopo il riferimento ai fini sociali, quasi a sottolineare che non vi potrà essere alcuna scelta di indirizzo dell'attività economica da parte dei pubblici poteri giustificata da ragioni di tutela dell'ambiente che prescindano da una contestuale valutazione delle ricadute sociali delle misure da intraprendersi<sup>69</sup>.

Ne deriva che, anche sotto tale aspetto, la scelta del legislatore costituzionale si presenta interessante, avendo individuato nel binomio "salute-ambiente"

<sup>68</sup> Corte costituzionale, sentenza 27 luglio 2010, n. 270, par. 8.2, per la quale "è chiaro che il parametro costituzionale in esame, stabilendo che l'iniziativa economica privata non può svolgersi in contrasto con «l'utilità sociale» ed in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà ed alla dignità umana, e prevedendo che l'attività economica pubblica e privata può essere indirizzata e coordinata a «fini sociali», consente una regolazione strumentale a garantire la tutela anche di interessi diversi rispetto a quelli correlati all'assetto concorrenziale del mercato garantito". Sotto tale aspetto si richiamano ancora le osservazioni di L. CASSETTI, *Riformare l'art. 41 della Costituzione: alla ricerca di "nuovi" equilibri tra iniziativa economica privata e ambiente*, cit., p. 200, secondo cui appare "difficile escludere che, al pari dei diritti dei consumatori emersi e valorizzati in questa vicenda processuale, ben possano gli interessi connessi alla protezione dell'ambiente fornire una solida base per legittimare forme e strumenti di 'regolazione pubblica' riconducibili all'interno della formula generale dei controlli e dei programmi necessari per il coordinamento a 'fini sociali' dell'iniziativa economica (pubblica e privata) di cui al comma 3 dell'art. 41 Cost., sempre che la misura adottata sia conforme ai canoni di ragionevolezza e proporzionalità".

<sup>69</sup> Al riguardo si vedano le riflessioni di M. CECCHETTI, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti supreme e salute*, fasc. 1/2022, p. 147, che sin da subito ha osservato che "i fini ambientali non possono costituire un obiettivo autonomo, ma debbono essere realizzati congiuntamente ai fini sociali, assicurando che la transizione ecologica verso cui deve essere indirizzato lo sviluppo dell'economia proceda di pari passo con lo sviluppo sociale e con una specifica attenzione alle esigenze di giustizia, di equità nell'allocazione dei costi e di eguaglianza". Interessante notare come l'Autore qualifichi le politiche pubbliche cui la Costituzione affida il compito di consolidare il valore ambientale quali "politiche della complessità", in quanto chiamate a "coniugare indissolubilmente economia, ambiente e sviluppo sociale".

un nucleo di tutela quasi inscindibile a presidio del quale poter giustificare un indirizzo e coordinamento dell'attività economica.

In disparte ogni ulteriore considerazione sulla formulazione del testo, l'elemento che forse più assume pregnanza attiene al rilievo che la modifica dell'art. 41 Cost., e in particolare del suo terzo comma, può potenzialmente assolvere nell'offrire una copertura costituzionale alle politiche in materia di economia circolare<sup>70</sup>.

Come noto, quest'ultima individua – diversamente dall'economia “lineare”, basata sulla logica di “produzione”, “consumo” e “abbandono” dei beni – quel paradigma incentrato sul riutilizzo dei materiali per la massima riduzione della produzione di rifiuti e contestuale diminuzione del consumo di risorse naturali<sup>71</sup>.

Una definizione accreditata di tale nuova frontiera produttiva è infatti quella per cui essa consisterebbe in un modello concettualmente “rigenerativo” e in grado di “riprodu[re] la natura nel migliorare e ottimizzare in modo attivo i sistemi mediante i quali opera”<sup>72</sup>.

Più specificamente, si tratta di un sistema di sviluppo che, prendendo spunto dagli ecosistemi, intende “mimare” ciò che all'interno di quest'ultimi accade – dove “tutto si riutilizza e nulla si perde” – “riconosc[endo] l'esistenza di limiti invalicabili che impongono il continuo riutilizzo dei beni”<sup>73</sup>.

Così facendo, allorquando un bene non venga più utilizzato, le relative componenti sono reinserte nel ciclo produttivo in modo da essere nuovamente impiegate per trarne ulteriori utilità<sup>74</sup>.

La rilevanza di tale nuova prospettiva è stata più volte sottolineata a livello europeo, a partire dalla Comunicazione della Commissione europea del 2014

<sup>70</sup> Aspetto, questo, valorizzato in sede di primo commento al progetto di riforma da G. SANTINI, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, fasc. n. 2/2021, p. 473.

<sup>71</sup> Si ricorda come l'inizio del dibattito attorno all'economia circolare sia solitamente fatto risalire alla Conferenza di Stoccolma del 1972 e l'istituzione, nel 1983, della Commissione Brundtland. Sul punto, fra gli altri, v. M. COCCONI, *La regolazione dell'economia circolare, Sostenibilità e nuovi paradigmi di sviluppo*, Milano, pp. 15 ss.

<sup>72</sup> Come ricordato da M. COCCONI, *Un diritto per l'economia circolare*, in *Il diritto dell'economia*, fasc. 3/2019, p. 115, che richiama la definizione fornita dalla Ellen MacArthur Foundation nel documento *Towards the Circular Economy* del 2013, reperibile su *Ellenmacarthurfoundation.org*. Per quest'ultimo, infatti, “[a] circular economy is an industrial system that is restorative or regenerative by intention and design [...]. It replaces the ‘end-of-life’ concept with restoration, shifts towards the use of renewable energy, eliminates the use of toxic chemicals, which impair reuse, and aims for the elimination of waste through the superior design of materials, products, systems, and, within this, business models”.

<sup>73</sup> In questi termini F. DE LEONARDIS, *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?*, in *Dir. Amm.*, fasc. 1/2017, p. 168.

<sup>74</sup> Al riguardo, *ex multis*, si veda il contributo di S. CAVALIERE, *Economia circolare e intervento pubblico nell'economia: spunti di riflessione*, in *Diritfondamentali.it*, fasc. n. 1/2020, pp. 927 ss.

“Verso un’economia circolare: programma per un’Europa a zero rifiuti”<sup>75</sup> e del 2015 “L’anello mancante – Piano d’azione dell’Unione europea per l’economia circolare”<sup>76</sup>, sino al più recente “Pacchetto economia circolare” del 2018, (composto da quattro direttive in materia di rifiuti, imballaggi, discariche, veicoli, pile e RAE, a loro volta modificative di precedenti direttive)<sup>77</sup>.

L’importanza di un simile paradigma ha trovato peraltro nuova e più recente conferma anche in occasione del *Green Deal* europeo del 2019, oltre che nell’ulteriore “Piano d’Azione per l’Economia circolare” presentato dalla Commissione nel marzo 2020<sup>78</sup>.

Si tratta quindi di una diversa dimensione di sviluppo che, in conformità al quadro europeo e nell’ottica di tutela degli interessi delle future generazioni, determina un radicale mutamento di approccio nella gestione delle risorse e dei rifiuti<sup>79</sup>.

Da qui, in ragione del profondo scostamento da precedenti abitudini di consumo, l’emersione di un nuovo sistema economico-industriale che, a sua volta, implica un rinnovata esigenza di regolazione rispetto alla quale il ruolo dello Stato può assolvere un importante funzione di indirizzo, in conformità oltretutto, come detto, al quadro tracciato dall’Unione europea.

Per tali motivi con la modifica in esame parrebbero aver trovato conferma quelle letture – proposte in dottrina ben prima dell’approvazione della riforma – che individuavano proprio nell’art. 41, comma 3, Cost. il fondamento costituzionale per un rinnovato ruolo dei pubblici poteri, chiamati a promuovere un esercizio dell’attività d’impresa coerente con le “sfide” poste dal modello dell’economia circolare propugnato in ambito europeo<sup>80</sup>.

Si tratterebbe, in altri termini, della concretizzazione di quel processo di transizione verso la c.d. “blue economy” che trova oggi più che mai fondamento nell’evocato comma 3 dell’art. 41 Cost.

<sup>75</sup> Reperibile all’indirizzo: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52014DC0398R%2801%29>.

<sup>76</sup> Reperibile all’indirizzo: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0614>.

<sup>77</sup> Il c.d. “pacchetto” economia circolare è composto da quattro direttive: la 849/2018/UE (direttiva su veicoli, pile e RAEE) modificativa delle direttive 2000/53/UE, 2006/66/UE e 2012/19UE; la 850/2018/UE (direttiva “discariche”) modificativa della direttiva 1999/31/CE; la 851/2018/UE (direttiva “rifiuti”) modificativa della direttiva 2008/98/CE; la 852/2018/UE (direttiva “imballaggi”) modificativa della direttiva 94/62/CE.

<sup>78</sup> Reperibile all’indirizzo: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0098>.

<sup>79</sup> Per un’approfondita riflessione giuridica sul tema dell’economia circolare si veda F. DE LEONARDIS (a cura di), *Studi in tema di economia circolare*, Macerata, 2019.

<sup>80</sup> In tema si veda in particolare il contributo di F. DE LEONARDIS, *Il diritto dell’economia circolare e l’art. 41 Cost.*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell’Ambiente*, fasc. 1/2020, pp. 51 ss.

Paradigma, quest'ultimo, che segna un'evoluzione rispetto al modello della c.d. "red economy", ossia di un'economia individualista basata su logiche di sola produzione e consumo (art. 41, comma 1, Cost.) nonché della c.d. "green economy", cioè di quella prospettiva che, pur considerando le esigenze della produzione, impone al contempo di non danneggiare l'ambiente conformemente al limite dell'"utilità sociale" di cui all'art. 41, comma 2, Cost.<sup>81</sup>.

La modifica costituzionale potrebbe allora concorrere a rilanciare una previsione costituzionale, quella del comma 3 dell'art. 41 Cost., che pur avendo conosciuto alterne fortune (se non, da ultimo, un progressivo processo di abbandono), sembrerebbe possedere oggi potenzialità un tempo impensabili.

Così, tale rinnovata previsione si presenta quale fondamento per un nuovo modello economico che, pur non dovendo mai pregiudicare il nucleo essenziale della libertà d'impresa, potrebbe essere in grado in futuro di orientare virtuosamente l'attività produttiva in conformità a scopi di tutela ambientale.

#### **4. Considerazioni conclusive**

Terminato l'esame dei contenuti e degli aspetti maggiormente problematici della riforma in analisi, può essere utile sviluppare alcune considerazioni finali tese a riflettere sull'effettiva portata delle novità recate dalla l. cost. n. 1/2022.

Occorre anzitutto interrogarsi circa la natura innovativa o meno della stessa, ossia sulla relativa capacità di apportare elementi di originalità rispetto all'impianto precedente.

Da tale punto di vista non può sottacersi come molte delle modifiche introdotte potessero essere in qualche misura già ricavate per via interpretativa – secondo quanto sopra rappresentato – sulla scorta del previgente testo della Carta, e ciò principalmente grazie al fondamentale contributo esegetico della Corte costituzionale.

Una lettura limitata a siffatta prospettiva, tuttavia, se a un primo impatto potrebbe anche apparire persuasiva, non risulta considerare la più ampia incidenza della riforma, che sembra in realtà (sia pur tra luci ed ombre) possedere ulteriori significative implicazioni.

Difatti, l'inserimento di specifiche previsioni volte al consolidamento della tutela ambientale tanto all'intero dei principi fondamentali quanto della Costituzione economica, non può che conferire a quest'ultima esigenza di tutela un peculiare ruolo all'interno della sistematica della Carta, oltre che rappresentare un chiaro indirizzo programmatico per i pubblici poteri.

<sup>81</sup> Per tale lettura dell'art. 41 Cost., *ivi*, pp. 65 ss. Sulla distinzione fra brown economy, green economy e blue economy R. FERRARA, *Brown economy, green economy, blue economy: l'economia circolare e il diritto dell'ambiente*, in F. DE LEONARDIS (a cura di), *Studi in tema di economia circolare*, cit., pp. 39 ss.

Così, ritenere che la pregressa “acquisizione giurisprudenziale” dei contenuti della riforma ne determinerebbe di per sé una sostanziale inutilità, costituisce un’argomentazione su cui non sembra errato riflettere con maggiore ponderazione.

Invero, oltre al rischio di non considerare l’ontologica variabilità di qualsivoglia attività interpretativa, pare non valutare come il legislatore costituzionale abbia voluto imprimere – condivisibilmente o meno – una chiara direttrice volta a mettere “al centro” delle decisioni pubbliche la tutela dell’ambiente nelle sue varie declinazioni.

Da qui la scelta di intervenire sui principi fondamentali, operando così non soltanto una modifica ritenuta ammissibile alla luce del chiaro orientamento della Corte sul punto, ma valorizzando al contempo proprio quella previsione – l’art. 9 Cost. – che aveva da sempre costituito il “punto di partenza” per l’elaborazione della copiosa giurisprudenza costituzionale in materia di tutela dell’ambiente.

Peraltro, l’aver interessato i principi fondamentali, oltre a possedere potenziali risvolti sulla declinazione della nostra forma di Stato (che parrebbe così assumere un connotato singolare, arricchendosi espressamente in senso ambientale l’insieme dei fini che il nostro ordinamento intende perseguire), sembra recare notevoli riflessi pure sul delicato versante dei rapporti con l’ordinamento europeo.

La riforma, infatti, segna un inevitabile ampliamento della sfera dei contro-limiti alla *primauté* del diritto dell’Unione, costituendo i principi espressi dal nuovo comma terzo dell’art. 9 Cost. un possibile argine rispetto a scelte sovranazionali – forse ad oggi poco probabili ma comunque teoricamente possibili – contrastanti con interessi di tutela ambientale.

Oltretutto, le sfide che porrà la riforma saranno verosimilmente molteplici e variegate, come testimoniato ad esempio dalla crisi energetica legata al delicato contesto politico-economico in atto.

Sarà interessante verificare il modo in cui il decisore politico, a seguito della valorizzazione dell’ambiente tra i principi fondamentali, riuscirà a far fronte a un fabbisogno sempre crescente senza però riattivare percorsi di approvvigionamento inconciliabili con il consolidamento della tutela ambientale in Costituzione.

La modifica costituzionale, dunque, anche nel suo connotato apparentemente più “ricognitivo”, pare rivelare un inaspettato carattere di innovatività, risultando alla stessa sotteso un autentico cambio di prospettiva dalle conseguenze sistematiche più varie e ad oggi, probabilmente, solo in parte immaginabili.

Suggestivo in tale ottica è altresì il richiamo agli interessi delle future generazioni, che sembra imporsi tra gli elementi maggiormente significativi della

riforma in quanto capace di proiettare la tutela dell'ambiente al di là di una visione di breve termine e di recuperare al tempo stesso una dimensione, quella intergenerazionale, più volte richiamata (sia pur in ambiti diversi, secondo quanto si è potuto verificare) anche dal giudice costituzionale.

L'effettiva considerazione degli interessi delle future generazioni sul fronte ambientale dipenderà probabilmente anche dalla capacità delle Istituzioni di munirsi di regole e procedimenti, tanto a livello legislativo quanto amministrativo, in grado di assicurare un apposito bilanciamento della "variabile" intergenerazionale nell'assunzione delle decisioni pubbliche<sup>82</sup>.

Analogamente, tale considerazione non potrà che dipendere dalla sensibilità che svilupperà la Corte costituzionale – e il giudice in generale – nel vagliare quelle disposizioni contrastanti con il nuovo parametro di legittimità.

Ciò posto, al di là del richiamo alla tutela degli animali (su cui, come si è visto, pure non mancano elementi di criticità), altro aspetto da tenere senz'altro in considerazione è la modifica dell'art. 41 Cost.

Secondo quanto si è già potuto osservare, quest'ultima parrebbe orientata a conferire maggiore solidità al nuovo disposto dell'art. 9 della Carta, rappresentando un riflesso di tale previsione all'interno della c.d. "Costituzione economica".

Se pertanto sembra sussistere una chiara relazione fra la modifica dell'art. 9 e quella dell'art. 41 Cost., occorre interrogarsi semmai sull'utilità della seconda considerata la prima.

In proposito non può sottacersi come il rafforzamento della tutela ambientale all'interno dei principi fondamentali rechi con sé il rischio che ogni ulteriore modifica costituzionale ispirata dalla medesima *ratio* o finalità possa risultare ripetitiva, se non addirittura superflua.

Pur permanendo una simile criticità, non devono tuttavia sottovalutarsi le potenzialità sottese alla modifica dell'art. 41 Cost., che potrebbe in realtà mantenere una sua coerenza e ragionevolezza.

Tale ambito, infatti, rimasto probabilmente sullo sfondo tra i contenuti della riforma, si presenta – per le ragioni su cui ci siamo soffermati – non poco significativo, incidendo sul delicato binomio "economia-ambiente" e, al tempo stesso, apparendo in grado di disegnare una rinnovata collocazione dello Stato

<sup>82</sup> Al riguardo si vedano le riflessioni di M. CECCHETTI, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, cit., p. 148 s. che, nel segnalare la "miopia" del legislatore costituzionale laddove non ha previsto "alcuna ulteriore specificazione, né di natura sostanziale, né di natura formale-procedimentale", osserva come "le scelte dei legislatori e degli amministratori potranno risultare giuridicamente sindacabili dai giudici solo in presenza di precisi parametri normativi posti a presidio della validità dei loro atti, residuando altrimenti (per il giudice costituzionale o per il giudice comune) il solo scrutinio sulla non manifesta irragionevolezza (o arbitrarietà) di quelle scelte".

sul delicato versante della programmazione e del coordinamento dell'attività economica.

La contestuale modifica dell'art. 41 Cost., che si pone quindi nel solco del riformulato art. 9 Cost., pare allora esprimere una precisa "scelta di campo" del legislatore costituzionale in favore di una decisa valorizzazione della dimensione ambientale all'interno della sfera economica.

Invero, l'inserimento all'interno dell'art. 41, comma secondo, Cost. del riferimento alla salute e all'ambiente non può che far assumere proprio all'interesse ambientale, intimamente connesso con quello della salute, un peculiare ruolo all'interno di quell'opera di bilanciamento che il giudice costituzionale ci ha ricordato dover sempre operarsi comunque secondo criteri di proporzionalità e ragionevolezza.

Di non minor rilievo si presenta poi la modifica del comma terzo dell'art. 41 Cost., attraverso l'aggiunta dei fini ambientali quale condizione giustificativa di un indirizzo e coordinamento "pubblico" dell'attività economica.

Si è visto che tale previsione può, in prospettiva, ricoprire un ruolo assai importante nell'implementazione di nuovi modelli di sviluppo – come quello dell'economia circolare – che cercano di contemperare esigenze di crescita e produzione con un virtuoso utilizzo delle risorse e dei beni disponibili.

Da qui il possibile "rilancio" di una disposizione la cui operatività era andata progressivamente ridimensionandosi e che tuttavia non potrà prescindere da un inevitabile raccordo con il quadro europeo, a sua volta orientato alla valorizzazione di una dimensione "circolare" dell'economia come testimoniato dai molteplici atti a vari livelli in tal senso adottati.

Peraltro, anche la modifica del terzo comma dell'art. 41 Cost. sembra in grado di poter in qualche misura possedere riflessi sulla declinazione della forma di Stato, assistendosi a un ribilanciamento – per fini di tutela ambientale, è bene sottolinearlo – del ruolo dell'autorità rispetto a quello della libertà (in particolare d'impresa) dei cittadini.

Aspetto, quest'ultimo, notevolmente delicato che, se per un verso pare poter mitigare visioni ultraliberistiche in favore di un approccio più attento ad esigenze sociali e ambientali, d'altra parte si ritiene non dover mai addivenire a inammissibili compressioni o ridimensionamenti della libertà d'iniziativa economica, che dovrà semmai essere soltanto orientata verso modelli di sviluppo più sostenibili.

Conclusivamente, al di là degli aspetti positivi e negativi della riforma, lo sforzo che dovranno compiere gli interpreti sarà quello di avvicinarsi alla stessa in modo quanto più oggettivo possibile e scevro da preconcetti fuorvianti, onde comprendere le potenzialità che potrà offrire nell'adozione di politiche che riescano a garantire un equilibrato bilanciamento tra esigenze di tutela dell'ambiente e di crescita economica.

Ciò con la speranza che il decisore politico, da un lato, e il giudice (delle leggi e non soltanto), dall'altro, operino una virtuosa applicazione delle innovazioni apportate alla Carta. Solo in tal modo, infatti, il consolidamento della tutela ambientale in Costituzione potrà rappresentare un'occasione di sviluppo e non un ostacolo all'esercizio di altri diritti e libertà di preminente rilevanza costituzionale.



GIULIANO SCARSELLI COSTITUZIONE E CARTE DEI DIRITTI FONDAMENTALI 10 MARZO 2022 VISITE: 2989  
I nuovi artt. 9 e 41 Cost.: centralità dell'uomo e limiti di revisione costituzionale

### I nuovi artt. 9 e 41 Cost.: centralità dell'uomo e limiti di revisione costituzionale

di **Giuliano Scarselli**

Sommario: 1. Premessa. I nuovi artt. 9 e 41 della Costituzione - 2. La revisione della Costituzione nel dibattito in Assemblea costituente - 3. La revisione della Costituzione nella dottrina e nella Corte costituzionale - 4. È legittima la revisione costituzionale degli artt. 9 e 41 Cost.? - 5. La centralità dell'uomo quale valore supremo della nostra Costituzione e della nostra tradizione umanista - 6. Le riforme possibili (ma illegittime) che potrebbero discendere dalla contrapposta idea di una tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi che vada oltre la centralità dell'uomo - 7. Conclusioni.

*"Sous l'amour de la nature, la haine des hommes".*

Marcel GAUCHET, *La démocratie contre elle-meme*, Gallimard, 2002, 204

#### 1. Premessa. I nuovi artt. 9 e 41 della Costituzione

L'8 febbraio 2022 si giungeva all'approvazione definitiva della proposta di riforma costituzionale A.C. 3156-B recante: *"Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente"*.

Votazione: 468 voti favorevoli, 1 contrario, 6 astenuti; una maggioranza talmente qualificata da non consentire il referendum confermativo ai sensi dell'art. 138, 3° comma Cost., e tale, così, da fare entrare indiscutibilmente le novità nel nuovo testo costituzionale.

A questo punto l'art. 9 Cost. aggiunge due comma che recitano: *"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"*.

Parimenti l'art. 41 Cost., al primo comma, dopo aver recitato che l'iniziativa economica privata è libera ma non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da arrecare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana, aggiunge: *"alla salute e all'ambiente"*; parimenti il comma successivo, dopo aver previsto il coordinamento dell'iniziativa economica privata ai fini sociali, aggiunge: *"e ambientali"*.

Le ragioni della riforma sono quelle di considerare l'ambiente e la natura non più come delle *res* ma come dei valori primari costituzionalmente protetti.

Si dirà che non v'è niente di riprovevole a tutelare l'ambiente e la biodiversità, e certamente è vera una simile affermazione[1]; il problema, però, è che la questione non è stata affatto dibattuta (almeno per quanto mi risulta) dalla politica, dai giuristi e dall'opinione pubblica prima di arrivare a questa sua concretizzazione in Parlamento, cosicché la revisione di queste norme costituzionali appare ora come una novità della quale niente i più sapevano fino al giorno prima.

Nessuno, poi, dal 1948 ad oggi, aveva pensato di poter modificare la parte prima della Costituzione, ovvero quella parte relativa ai principi fondamentali e ai diritti e doveri dei cittadini; nessuno aveva pensato di poter intervenire su quel costruito che i nostri costituenti, usciti dall'esperienza del fascismo, avevano faticosamente e meritevolmente messo insieme dopo la guerra.

Oggi, al contrario, abbiamo scoperto che tutto questo è invece possibile; e soprattutto abbiamo scoperto che una modifica della costituzione può avvenire, anche sui principi fondamentali, senza anteporla ad un previo, adeguato dibattito.

Credo, allora, si imponga una preliminare riflessione su quelli che sono i limiti alla revisione costituzionale, poiché alla luce di questa novità il tema non appare più una diatriba dottrinale bensì una esigenza pratica e concreta, atteso che nessuno credo voglia svegliarsi una mattina e trovarsi a vivere in uno Stato che non è più quello che aveva avuto fino alla notte precedente.

## **2. La revisione della Costituzione nel dibattito in Assemblea costituente**

Spero dunque non si consideri una divagazione spendere qualche parola sui limiti di revisione costituzionale.

Se stiamo al dato testuale, l'unica cosa che non può essere modificata è la forma repubblicana, ai sensi dell'art. 139 Cost., perché su ciò la costituzione è stata chiara: *"La forma repubblicana non può essere oggetto di revisione costituzionale"*.

Sul resto, niente dice la carta costituzionale; e tuttavia nessun costituzionalista ha mai pensato che fuori da questo limite tutto il resto possa essere modificato.

E' evidente che in Assemblea costituente, appena usciti dalla guerra e dal fascismo, la paura del ritorno alla monarchia era forte, e questo giustificava la disposizione di cui all'art. 139 Cost., voluta tanto dalle sinistre (Togliatti)[2], quanto dai cattolici (Dossetti, Moro) [3].

Ma già in Assemblea giuristi di primo piano quali Piero Calamandrei sottolineavano come la rigidità della Costituzione non potesse ridursi al solo impedire il ritorno della monarchia, e doveva invece necessariamente estendersi alla immutabilità dei valori fondamentali della Repubblica e delle disposizioni relative ai diritti di libertà[4].

Ed così, facendo seguito alla presa di posizione di Piero Calamandrei, Lodovico Sforza Benvenuti sottoponeva all'Assemblea plenaria del 3 dicembre 1947, un art. 130 bis, che recitava: *"Le disposizioni della presente Costituzione che riconoscono e garantiscono diritti di libertà, rappresentando l'inderogabile fondamento per l'esercizio della sovranità popolare, non possono essere oggetto di procedimenti di revisione costituzionale, tendenti a misconoscere o a limitare tali diritti, ovvero a diminuirne le guarentigie"*[5].

L'articolo, seppur condiviso nella sostanza da tutti[6], non trovava tuttavia approvazione per ragioni formali, atteso che taluni sostenevano che la norma potesse essere fonte di dispute e dubbi interpretativi[7].

Ad ogni modo nessuno in Assemblea costituente metteva in dubbio che i diritti di libertà della persona e i principi fondamentali della Repubblica potessero essere oggetto di revisione costituzionale; ed in particolare ciò veniva sottolineato con forza in un importante intervento da Rossi[8].

### **3. La revisione della Costituzione nella dottrina e nella Corte costituzionale**

Il tema della revisione costituzionale si rendeva poi, evidentemente, materia di dibattito dottrinale, nonché oggetto di decisione da parte della Corte Costituzionale.

Già Costantino Mortati poneva la differenza tra limiti espressi e limiti impliciti[9], e altri giuristi sostenevano parimenti che il limite di revisione della forma repubblicana implicasse inevitabilmente l'interpretazione del valore da dare al termine "repubblica", dovendo esso essere necessariamente comprensivo dell'intero impianto fondamentale del sistema costituzionale[10].

Si sosteneva, inoltre, che questi limiti impliciti potessero poi dividersi tra limiti impliciti materiali, se ricavabili dal testo formale di altre disposizioni della carta costituzionale, e limiti impliciti sistematici, se non ricavabili direttamente da specifiche norme ma desumibili dai principi fondamentali irrinunciabili della nostra organizzazione statale libera e democratica, ovvero ancora da *"quei diritti i quali, pur non essendo esplicitamente menzionati nella costituzione, risultano implicitamente tutelati sulla base del sistema di valori che essa fa proprio"*[11].

D'altronde, sarà poi questa la posizione della Corte costituzionale, per la quale: *"La costituzione italiana contiene alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali. Tali sono tanto i principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana, quanto i principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana"*[12].

Ovviamente, si tratta di stabilire quali siano questi *"valori supremi"* ai quali la Corte costituzionale fa riferimento; e tuttavia l'operazione esegetica non sembra difficile, poiché questi *valori supremi* sono esattamente quelli che già erano stati rilevati in Assemblea costituente da Piero Calamandrei e Lodovico Sforza Benvenuti, e che attengono alla sovranità popolare, all'ordinamento democratico, ai diritti d'eguaglianza, alla separazione dei poteri, al rispetto della dignità della persona umana, alle libertà personali ed economiche, e a tutti i diritti inviolabili di cui all'art. 2 Cost.

E spetta, se del caso, sempre alla Corte costituzionale, valutare se una revisione della costituzione sia fatta nel rispetto di questi limiti oppure oltre questi limiti, e quindi, di nuovo, in modo incostituzionale[13].

Credo che oggi questo orientamento debba essere da tutti noi condiviso con forza e piena convinzione, poiché ogni altra interpretazione dell'art. 139 Cost. porterebbe al contrario a concludere che possiamo svegliarsi una mattina e apprendere che sono stati modificati, ad esempio, i diritti di libertà della persona (art. 13 Cost.) o del domicilio (art. 14 Cost.), oppure soppresso il diritto di riunione (art. 17 Cost.), o quello di libertà nella manifestazione del pensiero (art. 21 Cost.), o ancora quello del lavoro (art. 4 Cost.) o della iniziativa economica (art. 41 Cost.); o ancora (perché no?) quello del diritto di voto (art. 48 Cost.), o del diritto ad agire in giudizio (art. 24 Cost.) dinanzi a giudici indipendenti e terzi (art. 101 e 104 Cost.), o del diritto di accesso alle cariche pubbliche (art. 51 Cost.), ecc.....non rientrando, da un punto di vista meramente formale, alcuno di questi diritti tra quelli non soggetti a revisione ex art. 139 Cost.

Se riteniamo, dunque, che queste modifiche siano impossibili, siano solo una barzelletta che ci raccontiamo per fugare ogni paura, allora va da sé che i limiti alla revisione della Costituzione vanno ben oltre la mera forma repubblicana dello Stato, e coinvolgono invece, come sottolineato, tutti i *valori supremi* che la nostra repubblica ha.

### **4. È legittima la revisione costituzionale degli artt. 9 e 41 Cost.?**

Ciò premesso, la domanda è evidente: questa riforma rientra tra le revisioni possibili?

Qui io credo si debba preliminarmente chiarire la portata della riforma.

Precisamente, anche prima di essa, la Corte Costituzionale aveva riconosciuto la tutela della salvaguardia dell'ambiente come diritto fondamentale della persona[14], e le stesse Sezioni unite della Corte di Cassazione avevano parimenti riconosciuto il diritto di tutti a vivere in un ambiente salubre[15]. La tutela dell'ambiente si trovava poi già nell'art. 117 Cost., lettera g), che prevede infatti la *"tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali"*.

Così, se qualcuno sostiene che la revisione costituzionale nient'altro è se non la trasformazione in legge di quello che precedentemente era un indirizzo di giurisprudenza, e quindi non introduca niente di nuovo, allora è chiaro, *nulla quaestio*, la revisione è senz'altro lecita.

Però, io credo che per tutelare l'ambiente e la biodiversità, per fare leggi che limitino l'inquinamento, per proteggere gli animali, non v'era bisogno di modificare la costituzione, poiché a nessuno sarebbe mai venuto in mente di ritenere incostituzionali norme o leggi ordinarie finalizzate alla tutela di questi valori, stati, appunto, anche gli orientamenti giurisprudenziali ora ricordati.

E allora penso che questa interpretazione così riduttiva della riforma lasci un po' perplessi, poiché il sospetto, per tutti, credo sia invece quello che questa revisione sia stata portata a termine per ben altre riforme.

E potrebbe così affacciarsi l'ipotesi che la revisione fissi invece nuovi diritti e nuovi ordini di valori, e soprattutto aderisca ai costumi dell'ora attuale, che chiedono di adeguare la nostra società alla nuova filosofia ecologica.

L'uomo e la sua economia, in questi termini, non potrebbero più anteporsi all'ambiente, alla biodiversità e agli ecosistemi; l'uomo, esattamente, in quanto essere vivente e in quanto parte integrante della natura, non varrebbe più di ogni altro essere animato, pianta o animale che sia, secondo la regola per la quale "*L'umain n'est supérieur a rien*"[16].

Conseguentemente, gli interessi economici dell'uomo non potrebbero certo anteporsi al valore della natura e dell'ambiente, ma anzi dovrebbero sempre esercitarsi nei limiti del rispetto di essi.

È così?

Perché, se questa fosse la reale riforma, allora, par evidente, la trasformazione dell'uomo da essere umano a essere vivente, e la centralizzazione delle esigenze dell'ambiente sugli altri interessi del convivere sociale, potrebbero certo porre problemi di limiti alla revisione costituzionale, e, direi tutto assieme, suscitare forti preoccupazioni.

## **5. La centralità dell'uomo quale valore supremo della nostra Costituzione e della nostra tradizione umanista**

Ed infatti, se c'è una cosa che non credo possa esser messa in discussione, questa è quella che la nostra Costituzione ha voluto mettere al centro di tutto *proprio e solo* l'uomo.

Diceva Pico Della Mirandola nella celeberrima *Oratio de hominis dignitate*, del 1486: "*Ti posi nel mezzo del mondo perché di là meglio tu potessi scorgere tutto quello che è nel mondo, perché di te stesso, libero e sovrano artefice, ti plasmassi e ti scolpissi nella forma che avresti prescelto*".

E questa tradizione, che mette, appunto, al centro del mondo l'uomo, e che dall'umanesimo al rinascimento, e poi dall'illuminismo fino all'età contemporanea, è arrivata a noi, veniva infatti presentata in modo solenne da Giorgio La Pira in seno alla discussione sui principi fondamentali della nostra repubblica.

La Pira dichiarava in Assemblea costituente che: "*È necessario che alla costituzione sia premessa una dichiarazione dei diritti dell'uomo, ciò in conformità anche a tutta la tradizione giuridica cosiddetta occidentale. Ma oltre che in omaggio alla tradizione, una dichiarazione dei diritti dell'uomo deve essere ammessa soprattutto come affermazione solenne della diversa concessione dello Stato democratico, che riconosce i diritti sacri, inalienabili, naturali del cittadino, in opposizione allo Stato fascista, che con l'affermazione dei diritti riflessi, e cioè con la teoria che lo Stato è la fonte esclusiva del diritto, negò e violò alla radice i diritti dell'uomo*"[17].

Si chiedeva poi La Pira: "*Esiste una base filosofica, che sia a fondamento di questa teoria dei diritti riflessi? Alla domanda si può rispondere affermativamente, in quanto la teoria dei diritti riflessi corrisponde alla concezione hegeliana, che vede lo Stato come un tutto e l'individuo come elemento integralmente subordinato alla collettività, in contrapposto all'altra concezione che, pur rispettando l'esigenza della collettività, vede la persona come un ente dotato di una sua interiore autonomia e quindi considera la libertà e i diritti subiettivi non come concessione, ma come conseguenza di questa interiore autonomia*"[18].

Premesso questo, La Pira: "*illustra l'articolazione proposta, facendo presente che nel primo articolo viene determinato il fine della Costituzione: tutela dei diritti originari ed imprescrittibili della persona e delle comunità naturali.....diritto alla libertà personale, ai giudici naturali, alla libertà di circolazione, alla libera espressione del proprio pensiero, ecc.....*"[19].

Il discorso era chiarissimo: la filosofia dei diritti riflessi dovuti alla centralità dello Stato non poteva essere accolta; al centro doveva stare l'uomo, con i *diritti originari ed imprescrittibili della persona*, non altro.

E l'Assemblea, dopo ampie discussioni, approvava la linea dell'onorevole Giorgio La Pira, seppur liberandola dagli aspetti più strettamente religiosi nei quali La Pira l'aveva configurata, e arrivava in tal modo ad approvare l'ordine del giorno discusso da Dossetti: *"Si vuole o non si vuole affermare l'anteriorità della persona di fronte allo Stato? Questo concetto fondamentale dell'anteriorità della persona, che dovrebbe essere gradito alle correnti progressiste qui rappresentate, può essere affermato con il consenso di tutti"*[20].

La linea veniva infatti accolta anche dalle sinistre, ed in particolare da Palmiro Togliatti, il quale tuttavia chiedeva che il testo avesse forma laica, concreta e accessibile: *"dal professore di diritto e in pari tempo dal pastore sardo"*[21]; e fondamentale in questo contesto resterà l'intervento di Moro: *"Uno Stato non è pienamente democratico se non è al servizio dell'uomo, se non ha come fine supremo la dignità, la libertà, l'autonomia della persona umana, se non è rispettoso di quelle formazioni sociali nelle quali la persona umana liberamente si svolge e nelle quali essa integra la propria personalità"*[22].

Dunque, non v'è dubbio, al centro del nostro sistema sta l'uomo e la sua umanità[23], l'uomo con la sua specificità e la sua anteriorità rispetto ad ogni altra cosa.

## **6. Le riforme possibili (ma illegittime) che potrebbero discendere dalla contrapposta idea di una tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi che vada oltre la centralità dell'uomo**

Se, invece, noi facciamo venir meno questo costrutto, e diciamo che non è l'uomo che sta al vertice dei valori, bensì l'ambiente e la natura, allora, si comprende, torniamo alla teoria dei diritti riflessi, e l'uomo avrebbe in questo modo solo diritti condizionati e indiretti.

Con questo, non si nega certo il dovere di tutti di tutelare l'ambiente, di non inquinare, di proteggere la natura, e di fare tutto quanto è possibile per difendere il nostro pianeta; si evidenzia solo il rischio che può esservi nell'inversione di una priorità, ove si arrivasse a sostenere, a seguito di questa riforma costituzionale, che la bontà della tutela dell'ambiente non trova più la sua ragion d'essere nell'interesse dell'uomo a vivere in un ambiente salubre, bensì la trova in sé stessa, e quindi anche contro l'interesse dell'uomo, e/o anche in contrasto con i suoi diritti e la sua libertà.

Si capisce che, se le cose in futuro dovessero davvero essere lette e interpretate così, tutto allora si potrebbe rendere possibile e costituzionalmente lecito.

Si potrebbe imporre la riduzione dei consumi, e stabilire che a tutela dell'ambiente solo certi consumi sono ammessi e non altri; si potrebbe ridurre la produzione industriale e il libero commercio, e stabilire che solo alcune cose possono essere prodotte e vendute e non altre, e magari, con ciò, favorendo taluni e danneggiando altri[24]; si potrebbe impedire l'accesso a taluni luoghi, o limitare fortemente, e in modo stabile, il diritto di circolazione, sostenendo che tutto questo va a vantaggio dell'ambiente e della biodiversità, poiché al contrario la libertà di circolazione dell'uomo, con i suoi egoismi e le sue disattenzioni, danneggia il pianeta; si potrebbe imporre regole comportamentali per ragioni ecologiche, impedendo ad esempio di mangiare certe cose, oppure imponendo la nutrizione con altre, se non addirittura imponendo ulteriori trattamenti sanitari; si potrebbe vietare il fumo anche all'aperto, stabilire un certo abbigliamento, imporre degli orari nei quali è possibile tenere certi comportamenti, che sarebbero invece vietati in altri momenti; si potrebbe limitare o escludere l'uso di taluni mezzi di trasporto, auto, aerei, ecc..., sempre a tutela dell'ambiente e al fine di limitare l'inquinamento; si potrebbe dividere tutti i beni in essenziali e non essenziali, ed escludere questi ultimi, o tutto ciò che venisse giudicato superfluo, o lussuoso, o eccessivo; si potrebbe imporre grossi oneri alla proprietà privata, facendola venir meno ove questa non si conformi ai dettati dell'ecologia e del risparmio energetico, consentendo così nuove forme di espropriazioni per ragioni ambientali; si potrebbe danneggiare la cultura e l'informazione impedendo o fortemente limitando l'uso della carta; sempre nell'ottica dell'abolizione dell'uso della carta, si potrebbe poi abolire ogni forma di pagamento in contanti, anche di piccolissima misura; si potrebbe ancora limitare i mezzi di comunicazione come internet o telefoni portatili, sostenendo che il loro uso contribuisce all'inquinamento del pianeta; si potrebbe imporre la riduzione drastica di beni quali l'elettricità, il gas, i carburanti, costringendo le persone a cambiare fortemente le loro abitudini e le loro attività lavorative; si potrebbe in ogni momento prevedere decadenze giuridiche in grado di incidere sui diritti contrattuali delle parti per ragioni di tutela dell'ambiente, compromettendo in questo modo il concetto stesso di "certezza del diritto", e creando in tal misura un danno alle relazioni commerciali ed economiche; si potrebbe fortemente aumentare le imposte sui commerci e sulla proprietà privata, sostenendo che entrambe costituiscono ostacolo all'ambiente e all'igiene del pianeta; e così di seguito.

In breve, si potrebbe sostanzialmente abolire la vita dell'uomo occidentale, sostenendo che quella vita, dunque, e finalmente, non è conforme all'esigenze dell'ambiente e della natura.

Soprattutto, il tutto verrebbe sempre e unilateralmente deciso dal Governo, cosicché, di fatto, noi avremmo una nuova, ulteriore, e assai significativa, modifica costituzionale, poiché il Governo non sarebbe più, a questo punto, secondo i criteri di Montesquieu, mero potere esecutivo, ma si trasformerebbe a tutti gli effetti in un organo che decide la nostra vita e la determinazione della nostra persona.

## 7. Conclusioni

Dunque, in estrema sintesi, va ribadito che se c'è un *valore supremo*, questo è proprio quello della centralità dell'uomo.

Questa centralità dell'uomo non può essere oggetto di revisione costituzionale; essa è il pernio intorno al quale girano tutti gli altri diritti e si forma l'organizzazione della nostra società, secondo le stesse parole della Corte costituzionale[25].

Dal che, invito tutti a riflettere su questi aspetti, sperando vi sia ampio accordo nel ritenere che la revisione costituzionale che si è avuta lo scorso 8 febbraio 2022 ha sole due chiavi di lettura:

a) o si sostiene che la revisione nient'altro sia stata se non la trasformazione in legge di quello che precedentemente era un indirizzo di giurisprudenza, e allora *nulla quaestio*;

b) oppure, se vogliamo andare oltre ciò, non possiamo tuttavia farlo fino al punto di sottomettere l'uomo all'ambiente, poiché ciò contrasterebbe con valore opposto della centralità dell'uomo.

Fermo il dovere di tutti noi di proteggere l'ambiente, la tutela della natura deve tuttavia sempre pensarsi nel rispetto primo degli esseri umani; e l'ambiente non può trasformarsi in uno strumento da utilizzare per limitare o negare oltre misura i diritti, né può costituire una ragione (se non, in taluni casi, un pretesto) per punire e/o cancellare le libertà della persona; e deve così rimanere integro il principio secondo il quale la tutela dell'ambiente si dà perché è interesse dell'uomo vivere in un ambiente salubre, non altro.

E tutti gli uomini di buona fede, al di là di questa riforma, conoscono bene questi limiti e questi equilibri, e rispetteranno la natura senza rimanerne intrappolati.

[1] V., in questa stessa rivista AMENDOLA, *L'inserimento dell'ambiente in Costituzione non è né inutile né pericoloso*, febbraio 2022.

[2] V. infatti Palmiro Togliatti nella seduta del 29 novembre 1946, in *La costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, Roma, 1976, VI, 738.

[3] V. infatti l'intervento di Giuseppe Dossetti, *ivi*, cit., 741, e di Aldo Moro, *ivi*, cit., 743.

[4] Asseriva espressamente Piero Calamandrei che: "Se si è adottato questo sistema per le norme che riguardano la forma repubblicana, dichiarando queste norme immutabili, non credete che questo sistema si sarebbe dovuto adoperare a fortiori per quelle norme che consacrano diritti di libertà? Era tradizione, nelle costituzioni nate alla fine del secolo XVIII che i diritti di libertà, i diritti dell'uomo e del cittadino, venissero affermati come una realtà preesistente alla stessa Costituzione, come esigenze basate sul diritto naturale; diritti, cioè, che nemmeno la costituzione poteva negare, diritti che nessuna volontà umana, neanche la maggioranza e neanche l'unanimità dei consociati poteva sopprimere, perché si ritenevano derivanti da una ragione profonda che è inerente alla natura spirituale dell'uomo. Ora, se la Costituzione ha adottato questa misura di immutabilità per la forma repubblicana, credo che dovrà adottare questa stessa misura anche per le norme relative ai diritti di libertà" (v. infatti Piero Calamandrei, nella seduta del 4 marzo 1947, *ivi*, cit., I, 166).

[5] V. infatti Lodovico Sforza Benvenuti, *ivi*, cit., V, 4328.

[6] Fondamentale, a mio parere, sono le ragioni in forza delle quali Lodovico Sforza Benvenuti chiedeva l'approvazione di quell'articolo. Ammoniva lo stesso: "Gli Stati assoluti, anche nel loro sviluppo parlamentare, erano sempre legittimi, quale che fosse l'apporto dato dalla volontà popolare alla vita dello Stato. La legittimità c'era sempre, il consenso si presumeva anche in mancanza di un istituto che permettesse a tale consenso di manifestarsi liberamente, coscientemente, volontariamente. Lo Stato era sempre legittimo, avesse un Parlamento o no, ammettesse il suffragio universale o no, partecipasse il popolo all'attività politica o no. In regime democratico invece la volontà sovrana dello Stato si manifesta solo per mezzo della partecipazione libera e cosciente dei cittadini. Onde, ogni revisione costituzionale dei diritti di libertà, ossia della libertà personale, della libertà di coscienza, della libertà di riunione, della libertà di espressione, della libertà di voto, colpirebbe alla radice il concetto di libertà democratica e non solo farebbe cadere l'istituto, ma

distruggerebbe fundamentalmente i concetti di democrazia e di libertà costituzionale. Dovrà venir proclamata l'intangibilità, e quindi la non revisionabilità, dei diritti fondamentali senza dei quali non vi è né repubblica né libertà" (v. infatti Lodovico Sforza Benvenuti, *ivi*, cit., V, 4329).

[7] Tra queste eccezioni di tipo formale ricordo l'intervento di Russo Perez: "è assurda una legge che dichiara immutabile ed eterna un'altra legge" (v. infatti Guido Russo Perez, *ivi*, cit., V, 4330); e quello di Moro, per il quale nessun dubbio doveva darsi circa la salvaguardia dei diritti naturali, che: "noi poniamo al di sopra delle mutevoli esigenze della vita politica....ma la norma così come formulata può essere pericolosa" (v. infatti Aldo Moro, *ivi*, cit., V, 4330).

[8] Paolo Rossi precisamente asseriva: "I diritti di libertà, fra i quali il diritto del lavoro, è compreso come primissimo, sono contenuti in una categoria più vasta: il diritto naturale. L'onorevole Benvenuti e l'onorevole Laconi rivendicano qui, dopo tante discussioni, il vecchio e maltrattato diritto naturale e hanno ragione. La preoccupazione che i diritti della persona umana, i diritti della dignità umana, i diritti del lavoro umano siano validamente tutelati è la preoccupazione essenziale dell'Assemblea. Per difendere questi diritti ci vuole qualcosa di più che una disposizione di carattere costituzionale, ci vuole il permanere costante e fino al sacrificio, in tutti noi, della stessa ardente volontà di essere liberi che in questo momento ha manifestato con eloquenza l'onorevole Benvenuti" (v. infatti Paolo Rossi, *ivi*, cit., V, 4329).

[9] MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1967, II, 974, 975.

Sui limiti impliciti Mortati asseriva che v'è da: "rispettare i principi essenziali del tipo di Stato quale risulta dall'ordinamento in atto"; e che "Altri limiti assoluti alla revisione, deducibili in via implicita dal sistema, sono quelli inerenti ai diritti fondamentali della persona, singola o associata, qualificati dall'art. 2 come inviolabili, proprio per affermare l'intangibilità, da parte di qualunque istanza costituita, del loro nucleo fondamentale".

[10] Per questo dibattito v. per tutti S.M. CICCONE, *Revisione costituzionale*, voce dell'Enc. del Diritto, Milano, 1989, XL, 134.

[11] Così, espressamente, PIZZORUSSO, *Commento costituzione diretto da Branca*, Bologna-Roma, 1981, 72.

[12] Così Corte Cost. 29 dicembre 1988 n. 1146.

[13] Asserisce ancora la Corte costituzionale: "Non si può pertanto negare che questa Corte sia competente a giudicare sulla conformità delle leggi di revisione costituzionale e delle altre leggi costituzionali anche nei confronti dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale. Se così non fosse, del resto, si porrebbe all'assurdo di considerare il sistema di garanzie giurisdizionali della Costituzione come difettoso o non effettivo proprio in relazione alle sue norme di più elevato valore (v. ancora Corte Cost. 29 dicembre 1988 n. 1146).

[14] V. Corte Cost. 1 aprile 1985 n. 94; Corte Cost. 27 giugno 1986 n. 151; Corte Cost. 28 maggio 1987 n. 210; Corte Cost., 20 dicembre 2002 n. 536, per la quale l'ambiente si configura: "come bene unitario, che va pertanto salvaguardato nella sua interezza"; Corte Cost. 1 giugno 2016 n. 126.

[15] V. Cass. sez. un. 6 ottobre 1979 n. 5172.

[16] B. LEVET, *l'Écologie ou l'ivresse de la table rase*, L'Observatoire, 2022, 145.

[17] V. infatti Giorgio La Pira, in *La Costituzione*, *ivi*, seduta del 9 settembre 1946, cit., VI, 316

[18] Giorgio La Pira, cit., 316.

[19] Giorgio La Pira, cit., 317.

[20] Giuseppe Dossetti, cit., 323.

[21] Palmiro Togliatti, cit., 319.

[22] Aldo Moro, *ivi*, seduta del 13 marzo 1947, cit., I, 372.

[23] Sul principio personalista v. anche TOSATO, *Rapporti tra persona, società intermedie e Stato*, in AA.VV., *I diritti umani. Dottrina e prassi*, Roma, 1982, 695.

[24] E' vero, e non può essere messo seriamente in discussione, che l'iniziativa economica privata conosceva già dei limiti quali l'utilità sociale, la sicurezza, la libertà e la dignità umana.

Tuttavia credo si possa affermare che, in questi anni, dal 1948 ad oggi, questi limiti sono stati piuttosto principi del diritto del lavoro, ovvero valori costituzionali ai quali gli imprenditori e i lavoratori autonomi si dovevano attenere nei confronti del personale dipendente; ma non costituivano, e non hanno mai costituito, dei veri e propri limiti all'iniziativa economica privata in senso stretto.

E credo si possa altresì dire che la Corte Costituzionale, quando si è dovuta pronunciare sui bilanciamenti tra libertà economica e limiti di diritto pubblico, ha solo prudenzialmente ribadito che il nostro è un sistema misto, così come lo si ricava dalla lettura degli artt. 41 e 42 Cost., e così come ci perviene dalla nostra storia e dalla scelta che fecero a suo tempo i nostri costituenti (faccio, senza alcuna pretesa di completezza, riferimento alle pronunce Corte Cost. 1 aprile 1985 n. 94; Corte Cost. 27 giugno 1986 n. 151; Corte Cost. 26 luglio 1993 n. 365; Corte Cost. 9 maggio 2013 n. 85). E di nuovo valgono al riguardo i lavori fatti in Assemblea costituente. Ruini: *"Il comunismo puro ed il liberismo puro sono due ipotesi e schemi astratti, che non si riscontrano mai concretamente nella realtà.....La realtà è sempre una sintesi"*. E sull'idea di piani statuali di regolamento dell'attività economica osservava: *"Piano non significa piano integrale, coattivo, alla russa, che sopprima l'iniziativa privata. Nella nostra costituzione abbiamo messo che l'iniziativa economica privata è libera. Evidentemente un piano che sopprimesse l'iniziativa privata non è ammissibile"* (Così Meuccio Ruini nella seduta del 13 maggio 1947, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, cit., II, 1664).

[25] Né si può ripetere, in questo caso, la frase abusata secondo la quale *"Ce lo chiede l'Europa"*, poiché non è vero che l'Europa ha chiesto all'Italia, o ad altri paesi europei, una revisione costituzionale in detta materia, né esistono leggi e/o direttive europee per le quali era necessario modificare la Costituzione. V. su ciò anche G. SEVERINI – P. CARPENTIERI, *Sull'inutile, anzi dannosa modifica dell'art. 9 della Costituzione*, in questa rivista, settembre 2021.

Rating: ★ ★ ★ ★ ★

## Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente: riforme costituzionali e interventi della giurisprudenza

Lorenza Violini, Giulia Formici\*

SOMMARIO: 1. Tutela dell'ambiente, sviluppo sostenibile e doveri intergenerazionali: quale l'apporto del diritto costituzionale? – 2. Dai diritti ai doveri passando per la Costituzione: un percorso ancora in atto. – 3. La modifica costituzionale che si prospetta: aspetti innovativi e aspetti di criticità. – 4. L'apporto della giurisprudenza: i casi del Tribunale costituzionale federale tedesco sulla Legge sul clima e le pronunce della Corte costituzionale italiana in tema di recupero del disavanzo. – 5. Considerazioni conclusive: un necessario cambio di paradigma.

### 1. *Tutela dell'ambiente, sviluppo sostenibile e doveri intergenerazionali: quale l'apporto del diritto costituzionale?*

Grande attualità riveste la riflessione su cosa siano e quale ruolo debbano assumere nel dibattito dottrinale, politico e giurisprudenziale i doveri intergenerazionali, declinati nello specifico ambito della tutela dell'ambiente e della promozione di uno sviluppo sostenibile. E, invero, interrogarsi su quali siano i doveri ravvisabili in capo alle presenti generazioni nonché individuare le tutele che il diritto, anche – ma non solo – costituzionale, ha predisposto o dovrebbe predisporre al fine di garantire il rispetto di tali doveri, diviene oggi più che mai una sfida cruciale ed improrogabile dinnanzi ai fenomeni allarmanti del cambiamento climatico e delle crisi legate all'emergenza sanitaria, purtroppo ancora in corso.

Di fronte a simili interrogativi non può che rilevarsi, innanzitutto, come il diritto internazionale prima e quello dell'Unione europea poi abbiano da tempo attribuito alla tutela dell'ambiente e alla conservazione del patrimonio naturale un ruolo centrale nella determinazione del modello di sviluppo economico e sociale: a partire dalla Dichiarazione Brundtland, infatti, il tema dello sviluppo ha cambiato volto, passando da una visione dello stesso essenzialmente quantitativa e misu-

\* I paragrafi 1, 2 e 3 sono da attribuirsi a Lorenza Violini, mentre il paragrafo 4 è stato redatto da Giulia Formici; le conclusioni sono esito della comune riflessione delle due autrici.

rabile in termini di prodotto interno lordo ad un'altra in cui domina l'esigenza di garantire la sostenibilità dello sviluppo stesso, notoriamente definito come «*development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs*»<sup>1</sup>. Per la prima volta, dunque, gli interessi delle future generazioni e i doveri di solidarietà intergenerazionale venivano individuati quali elementi determinanti per la crescita, decisamente orientata al futuro e a coloro che questo mondo futuro abiteranno quali cittadini a tutti gli effetti dotati di eguali diritti e di analoghi doveri.

Le inedite tendenze emerse in sede internazionale e concretizzatesi nei relativi documenti – finalizzati alla tutela della biodiversità, della pesca, della lotta ai mutamenti climatici etc.<sup>2</sup> – non hanno mancato di influenzare anche l'Unione europea, che ha via via mostrato una forte sensibilità verso tali nuove tendenze, inserendo ad esempio tra gli obiettivi della propria azione, all'art. 3, co. 3 del TUE, la promozione di un progresso economico e sociale equilibrato e “sostenibile” e riconoscendo all'art. 37 della Carta di Nizza il principio dello sviluppo sostenibile cui devono conformarsi le politiche dell'Unione tese alla tutela dell'ambiente e al miglioramento della sua qualità<sup>3</sup>.

Nonostante le difficoltà insite nella concretizzazione di tali scelte, tra cui eminentemente la misurabilità degli effetti dei provvedimenti che si adottano per dar forma e contenuto alla sostenibilità, il complesso degli stimoli orientati al cambiamento non solo delle politiche ambientali ma anche dei sistemi produttivi e dei sistemi sociali riveste un posto centrale nella elaborazione delle strategie eurounitarie, come emerge da ultimo – e per tacer del resto – dall'ambizioso e complesso piano di rilancio economico promosso a seguito della pandemia da Covid-19 e non a caso denominato *Next Generation EU*. Questo program-

<sup>1</sup> Si tratta come noto di quanto affermato nel Report *Our Common Future* redatto dalla World Commission on Environment and Development, meglio conosciuta come “Brundtland Commission”. Più ampiamente sul tema, *ex multis*, M.-C. Condonier Segger, A. Khalfan, *Sustainable development law: principles, practices and prospects*, Oxford, 2004; K. Bosselmann, *The Principle of Sustainability*, Routledge, Londra, 2016; B. Caravita, L. Cassetti, A. Morrone (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2016; D. Porena, *Il principio di sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino, 2017.

<sup>2</sup> Si veda ad esempio la Convenzione di Aarhus, su cui A. Boyle, D. Freestone, *International Law and sustainable development: past achievements and future challenges*, Oxford, 1999; D. Barstow Magraw, L.D. Hawke, *Sustainable Development*, in D. Bodansky e altri (eds.), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford, 2007, 618; P. Fois (a cura di), *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, Napoli, 2007; N. Schrijver, *The Evolution of Sustainable Development in International Law: Inception, Meaning and Status*, Leiden, 2008; M. Montini, *SDGs e sviluppo sostenibile nel diritto internazionale dell'ambiente*, in *federalismi.it*, 9, 2019.

<sup>3</sup> Più ampiamente, per una analisi del principio di sviluppo sostenibile nelle fonti di diritto dell'UE e nelle politiche europee, si legga B. Caravita, L. Cassetti, *Unione europea e ambiente*, in B. Caravita, L. Cassetti, A. Morrone (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2016, 83-98; D. Amirante, *L'ambiente preso sul serio. Il percorso accidentato del costituzionalismo ambientale*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, Fascicolo Speciale, 2019, 1-32. Sia consentito rimandare a L. Violini, *Policy per la sostenibilità*, in M. Carvelli, G. Vittadini (a cura di), *Ritorno al futuro. Note sulle sostenibilità*, Libreriauniversitaria.it, Fondazione CEUR, Padova, 2020.

ma di sostegno e di promozione della crescita socio-economica degli Stati membri mediante ingenti finanziamenti provenienti da Bruxelles<sup>4</sup> vede nello sviluppo sostenibile, accanto alla digitalizzazione, uno degli scopi principali, riconfermando ancora una volta l'importanza, anche in una fase di drammatica difficoltà dovuta all'emergenza sanitaria e alla conseguente crisi economica, di rilanciare il concetto di sostenibilità e di guardare così al benessere – se non alla vera e propria sussistenza – delle generazioni future, la *next generation EU* appunto.

Se dunque sul piano internazionale ed europeo il dibattito sui temi dei doveri di sostenibilità intergenerazionale e della protezione dell'ambiente si è dimostrato, sin dalla fine dello scorso secolo, vivace e costruttivo, benché ancora in divenire, il diritto costituzionale nostrano è parso invece più lento nel recepire questi concetti e nell'integrarli nelle tutele e nei principi già affermati dalle Carte costituzionali esistenti. I processi costituzionali di riconoscimento delle esigenze insite nel tema della sostenibilità sono infatti stati gradualmente e solo dopo molto tempo sono riusciti a farsi largo nell'ordinamento, soprattutto grazie a quella «permeabilità delle Costituzioni contemporanee alle influenze esterne», che pure fa parte da sempre del nostro patrimonio di valori e di diritti<sup>5</sup>. Più in sordina è rimasta invece la recezione di quella dimensione doveristica che connota i percorsi di ricerca di modelli di sviluppo sostenibile, anche a motivo della mai recuperata attenzione della dottrina costituzionalistica al più generale tema dei doveri<sup>6</sup>, tema antico e nobile, come dimostra uno dei pilastri della cultura giuridica romana documentato dagli scritti di Cicerone, il quale non si era sottratto allo sforzo di entrare nell'arduo tema dei doveri<sup>7</sup>.

Non è certo il caso in questa sede di porre in essere un tentativo volto a colmare la lacuna evidenziata, per ora rimasto tale. Il presente saggio si propone invece di offrire alcuni spunti alla comprensione del tema in esame, spunti che, partendo da generali considerazioni sul profilo dei doveri, si concentrino specificamente sui doveri intergenerazionali letti nel più limitato contesto delle modifiche costituzionali in corso e di qualche caso tratto dalla giurisprudenza. Se è vero, infatti, che la dottrina solo da poco si interroga su simili doveri, nella difficoltà

---

<sup>4</sup> Per alcune prime riflessioni su questo punto si rimanda a G. Toniolo, *Next Generation EU: una condizionalità virtuosa*, in *LUISS Policy Brief*, 33, 2020; E. Bressanelli, L. Quaglia, *La genesi del Next Generation EU: intergovernativismo vs sovranazionalismo?*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 3, 2021, 353-357; G.F. Ferrari, *Dopo il Next Generation EU: una conclusione o un nuovo principio?*, in G.F. Ferrari (a cura di), *Le smart cities al tempo della resilienza*, Milano, 2021.

<sup>5</sup> Come ben espresso da T. Groppi, *Sostenibilità e costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2016, 1, 74.

<sup>6</sup> Secondo Longo «il tema della relazione tra i diritti e i doveri non occupa un posto d'onore nelle ricostruzioni della dottrina costituzionalistica», E. Longo, *Corte costituzionale, diritti e doveri*, in F. Dal Canto, E. Rossi (a cura di), *Corte costituzionale e sistema istituzionale*, Torino, 2011, 340.

<sup>7</sup> Ci si riferisce, ovviamente, all'opera *De Officiis*, nella quale il grande oratore riconosce i doveri come base e fondamento di ogni azione umana.

di spostare l'attenzione dalla mera "pretesa" all'"onere", il legislatore nazionale ha avviato in tempi recenti una iniziativa di revisione costituzionale al fine di attribuire rilievo costituzionale ad ambiente e interessi delle generazioni future. Questo riconoscimento, ancora in atto e fortemente discusso, era già stato in una certa misura preceduto dall'intervento della Corte costituzionale: la pronuncia di quest'ultima in materia di legittimità costituzionale dell'allungamento dei tempi di rientro dal disavanzo, insieme alla nota sentenza del Tribunale costituzionale tedesco riguardante la legge sul clima, verranno brevemente prese in considerazione al fine di mettere in luce i principali nodi argomentativi che emergono dallo sforzo fatto di giustificare l'esistenza – assai problematica in verità – di specifici giustiziabili doveri in capo al governo o alla classe politica più in generale, chiamati ad estendere le loro prospettive ben oltre la breve fascia temporale usualmente adottata ma incapaci di affrontare nel presente problemi e criticità che coinvolgono pienamente il futuro di un gruppo sociale o, persino, di una intera nazione o continente (per non parlare della dimensione globale). L'estensione geografica dei problemi ben si compenetra dunque con la dimensione temporale delle decisioni da adottare, dimensione che si apre ad un futuro anch'esso "globale" e non limitato ai tempi brevi delle legislature propri dei sistemi di governo conosciuti fin qui.

## 2. *Dai diritti ai doveri, passando per la Costituzione: un percorso ancora in atto*

Come si è sopra menzionato e come è stato da più parti rilevato<sup>8</sup>, il tema dei doveri è rimasto poco praticato dalla dottrina costituzionalistica<sup>9</sup> e dalla giurisprudenza costituzionale. Eppure, tramite la menzione dei *doveri di solidarietà*, contenuta nell'art. 2 Cost., i Padri costituenti hanno dato ai doveri stessi pari dignità rispetto ai diritti, per segnalare la necessità di superare la concezione individualistica del soggetto titolare di tali posizioni soggettive a favore di una visione di relazione delle stesse. E, invero, il dovere di solidarietà così tracciato nasce dal riconoscimento del legame che ciascuno ha *ab origine* con i propri simili, legame fondamentale per lo sviluppo della personalità.

---

<sup>8</sup> Rossi parla di cultura recessiva dei doveri e della responsabilità rispetto all'ideologia dei diritti (E. Rossi, *La doverosità dei diritti: analisi di un ossimoro costituzionale*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2018, 58). Sul punto si legga anche Longo, già richiamato *supra*. Su questi profili sia consentito rimandare a L. Violini, *I doveri inderogabili di solidarietà: alla ricerca di un nuovo linguaggio per la Corte costituzionale*, in R. Balduzzi, M. Cavino, E. Grosso, J. Luther (a cura di), *Quaderni del Gruppo di Pisa. I doveri costituzionali: la prospettiva del Giudice delle leggi. Atti del Convegno di Acqui-Terme-Alessandria 9-10 giugno 2006*, Torino, 2007, 517-532.

<sup>9</sup> Fa eccezione l'ineguagliata opera di G.M. Lombardi, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, 1970 e, più avanti nel tempo, il richiamato testo R. Balduzzi, M. Cavino, E. Grosso, J. Luther (a cura di), *Quaderni del Gruppo di Pisa. I doveri costituzionali: la prospettiva del Giudice delle leggi. Atti del Convegno di Acqui-Terme-Alessandria 9-10 giugno 2006*, Torino, 2007.

Ora, sebbene il discorso sui doveri e, in particolare, sul dovere di solidarietà sia stato studiato soprattutto in rapporto allo sviluppo dei diversi territori che compongono la nazione<sup>10</sup>, più di recente gli studi sul tema si sono orientati ad una analisi volta a scandagliarne il significato e la portata nel *tempo* e, nello specifico, rispetto ai doveri delle presenti generazioni nei confronti di quelle future, che sarebbero esse stesse titolari di diritti. Sarebbe infatti la nostra Costituzione che, mettendo in stretta correlazione diritti inviolabili e doveri di solidarietà, configura la loro attuazione (combinata) senza che si possa porre ad essa limiti temporali<sup>11</sup>.

Le crisi climatiche e la necessità di tutela dell'ambiente hanno ripreso – quasi forzato – a ripensare alle visioni dei Padri Costituenti, riportando l'attenzione degli studiosi sulla dimensione doveristica delle relazioni umane, ad esempio su quel dovere di solidarietà ambientale a cui Martines faceva già riferimento agli inizi degli anni Novanta<sup>12</sup>. In seguito, dinnanzi alle crisi economiche e alla perdurante tendenza all'indebitamento pubblico si è portata analoga attenzione al “dovere di sostenibilità”, in questo caso del debito pubblico, nei confronti di chi sarà destinato a portarne maggiormente il peso nel futuro; e ancora, sempre di sostenibilità si parla rispetto al sistema di *welfare* e dei diritti sociali e dunque del dovere di preservare risorse anche per le generazioni che verranno<sup>13</sup>.

Sono riflessioni, queste, che legano inscindibilmente la dimensione dei doveri al valore del tempo: le dinamiche costituzionali, tipicamente orientate al presente – e talvolta tese a correggere le storture del passato –, sono ora sempre più chiamate a volgere lo sguardo verso il futuro, portando così a quello che è stato definito un «cambiamento nella valutazione del rapporto tra Costituzione e futuro: dalla attenzione al “futuro” delle Costituzioni [...] si passa progressivamente al “futuro come dimensione da preservare”»<sup>14</sup>. È in questo contesto che i concetti inerenti ai doveri intergenerazionali hanno preso forma e hanno iniziato ad affermarsi in una

---

<sup>10</sup> Oppure con riferimento al dovere delle nazioni di rapportarsi sul piano internazionale rispettando le soggettività statuali ma anche impegnandosi a colmare i divari e le disparità tra Paesi ricchi e poveri – dibattito questo che ha trovato rinnovata spinta oggi sia sul piano della tutela dell'ambiente e della lotta al cambiamento climatico, sia sul fronte della disponibilità dei vaccini contro il diffondersi della pandemia da Covid-19, che ha riaperto le discussioni sui doveri dei Paesi “economicamente sviluppati”, rispetto a quelli ancora “in via di sviluppo”.

<sup>11</sup> Sul punto si legga U. Pomarici, *Verso nuove forme dell'identità? Generazioni future e dignità umana*, in R. Bifulco, A. D'Aloia (a cura di), *Un diritto per il futuro: teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008, 93.

<sup>12</sup> T. Martines, *Diritti e doveri ambientali*, in *Panorami*, 6, 1994. Sul punto si legga anche F. Fracchia, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Il diritto dell'economia*, 2002, 215.

<sup>13</sup> Si pensi alla c.d. Commissione Rodotà, istituita nel 2007 e al concetto proposto di “beni comuni”, a consumo non rivale, rispetto ai quali è fondamentale l'impegno delle istituzioni e dei privati ad una conservazione e tutela in grado di assicurarne il godimento e la fruizione da parte della collettività ma anche delle generazioni future. Su tale profilo, si rimanda a B. Vimercati, *Il diritto ai beni vitali*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, 2016, 1.

<sup>14</sup> R. Bifulco, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008, 122.

prospettiva solo parzialmente differente rispetto a quella dei “diritti delle generazioni future”, ancora fortemente dibattuti in dottrina<sup>15</sup>; quello di cui si è iniziato a parlare, in altri termini, è una trasformazione dei discorsi sulle prerogative dei “non nati” in «diritto delle generazioni presenti, il cui contenuto è fatto non di diritti – di soggetti a venire – ma di doveri di soggetti esistenti»<sup>16</sup>. E questi doveri “presenti” non possono che essere adempiuti orientandosi al futuro, cioè rifuggendo dalla «temporaneità dei meccanismi e delle procedure democratiche» e dunque dal «presentismo assoluto»<sup>17</sup> e dalle sue urgenze, per considerare concretamente la questione intergenerazionale<sup>18</sup>. Una sfida, dunque, che comporta di «ridefinire i modi e le forme della risposta giuridica ad esigenze sociali che, a loro volta, superano la dimensione del “qui” e “ora”, si riflettono sugli interessi delle generazioni future, e contemporaneamente si fanno carico di garantire la sopravvivenza umana, o almeno la conservazione, anche per il futuro, di certe condizioni minime di vita e di dignità»; tale sfida si fa carico dunque di «ricomporre in una chiave intertemporale i grandi principi della ragionevolezza e della solidarietà»<sup>19</sup>.

### 3. *La modifica costituzionale che si prospetta: aspetti innovativi e aspetti di criticità*

La consapevolezza dell'importanza di riconfigurare il dibattito in termini più consoni alle sfide odierne sia nell'ottica del riconoscimento di nuovi diritti sia – e forse soprattutto – nel senso di (ri)affermare doveri e responsabilità che debbono essere posti alla base delle scelte politiche e normative, ha determinato molte delle riflessioni in atto e ha trovato terreno fertile nella sempre più pressante necessità di garantire uno sviluppo sostenibile, la tutela dell'ambiente e della biodiversità, nonché di svolgere una efficace lotta contro il riscaldamento globale. Proprio con questi ultimi delicati profili si è recentemente confrontato il legi-

<sup>15</sup> Come ben richiamato da Arconzo, lo stesso concetto di “diritti delle generazioni future” non è affatto pacifico in dottrina ed anzi, l'attenzione nei confronti delle generazioni future rappresenta uno «scacco alle categorie tradizionali del diritto. Lo conferma il fatto che si tratti di un tema considerato, nella letteratura giuridica, ancora di frontiera», G. Arconzo, *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale*, in *Osservatorio AIC*, 3, 2018, 627. Sul punto si veda, tra i molti e con posizioni talvolta differenti, M. Luciani, *generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in R. Bifulco, A. D'Aloia (a cura di), *Un diritto per il futuro*, cit., 425; A. D'Aloia, voce *Generazioni future*, in *Enciclopedia del diritto*, IX, 2016.

<sup>16</sup> G. Zagrebelsky, *Senza adulti*, Torino, 2016, 92.

<sup>17</sup> A. D'Aloia, *Generazioni future*, cit., 346.

<sup>18</sup> In questo senso è chiara l'immagine restituita da Pomarici che, riprendendo Nietzsche, parla di «futuro come ragione di essere dell'oggi», U. Pomarici, *Verso nuove forme dell'identità?*, cit., 105.

<sup>19</sup> D'Aloia, *Generazioni future*, cit., 332, che prosegue spiegando come il cambio di paradigma di cui il diritto deve farsi portatore vada ravvisato nella «scoperta della potenzialità modificativa – in senso negativo – dell'agire umano».

slatore costituzionale italiano che ha predisposto un disegno di legge di revisione costituzionale volto a modificare gli artt. 9 e 41 della Costituzione al fine di inserire un espresso riferimento – e riconoscimento – alla tutela dell'ambiente e agli interessi delle future generazioni.

Il 9 giugno 2021 infatti l'Assemblea del Senato, seguita il 12 ottobre scorso dalla Camera dei Deputati e dalla recente seconda deliberazione del 3 novembre da parte del Senato, ha approvato con maggioranza superiore ai due terzi un disegno di legge costituzionale, peraltro riassuntivo di diverse proposte di legge di revisione costituzionale, col quale si intende aggiungere all'art. 9 un terzo comma così redatto «La Repubblica 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», oltre a riscrivere l'art. 41, comma 2 e 3 nel seguente modo: «L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali». Ne deriva, benché non in maniera esplicita, una valorizzazione di quel principio di sviluppo sostenibile che, come si è detto, ricomprende in sé in modo sostanziale la necessità di offrire tutela alle generazioni future da sostanzarsi nella promozione di un modello di sviluppo appunto sostenibile sotto il triplice profilo sociale, economico e sociale.

Seppur con un procedimento irto di interruzioni e ripartenze<sup>20</sup>, l'approvazione da parte del Senato e della Camera del disegno di legge di revisione costituzionale e l'approvazione definitiva che si prospetta, danno modo di svolgere alcune riflessioni. La prima riguarda la trasversalità dell'approvazione del testo, che ha coinvolto una vasta maggioranza, nella condivisione di logiche e di valori tutto sommato relativamente recenti – almeno per i non esperti della materia<sup>21</sup> –, condivisione dovuta allo specifico momento storico in cui siamo immersi, caratterizzato cioè da estreme problematicità quali quelle della emergenza pandemica e climatica, affiancate da movimenti di protesta nelle piazze e dal rafforzato dibattito nei consessi nazionali ed internazionali<sup>22</sup>. La seconda è la sua forte carica ideologica: la citata trasversalità politica, probabilmente dovuta all'acquisita popolarità delle idee che fanno capo alla sostenibilità, cui nessuno può porre obiezioni di principio, può in molti casi far sì che si trascurino i limiti presenti nel testo e le

---

<sup>20</sup> Per una ricostruzione dettagliata di tale percorso, si legga L. Bartolucci, *Il più recente cammino delle generazioni future nel diritto costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, 2021, 4, 212.

<sup>21</sup> *Ibidem*.

<sup>22</sup> Pensiamo ai c.d. *Fridays for Future* promossi dalla giovanissima attivista Greta Thunberg. Ma pensiamo anche all'attenzione che Papa Francesco ha voluto dedicare alla tutela della Creato nella Enciclica *Laudato si. Sulla cura della casa comune* nel 2015.

sue intrinseche ambiguità, non essendo chiaro quali saranno gli interessi vincenti e quali invece pagheranno il successo dei primi<sup>23</sup>. È per questo che, in tutta sincerità, vanno messi in luce non solo i pregi – acclamati dalla politica e dall’opinione pubblica – ma anche i limiti della proposta in esame, come gli studi in materia hanno evidenziato.

In proposito, e in estrema sintesi, merita sottolineare che la scelta di inserire nell’art. 9 la tutela dell’ambiente va nella direzione di conferire all’ambiente stesso lo *status* di valore costituzionale<sup>24</sup>, ossia di «principio fondamentale a carattere oggettivo e affidato alla cura di apposite politiche pubbliche, scongiurandone, per ciò stesso, il rischio di una qualificazione giuridica in termini di situazione soggettiva e, in particolare, di farne l’oggetto di un diritto fondamentale»<sup>25</sup>. Tale scelta va in controtendenza rispetto a tanto modo di pensare che tende a sottolineare la natura del diritto all’ambiente come di un diritto pienamente inserito tra i diritti fondamentali e quindi provvisto di specifica tutela costituzionale. Analogo discorso va fatto con riguardo agli “interessi delle future generazioni”, i quali – se pure divengono parametro di legittimità costituzionale delle politiche ambientali<sup>26</sup> – non si sottraggono al rilievo critico di chi ne considera la sostanziale fumosità, in forza della mancanza di chiarezza su chi sia il soggetto tenuto a far rispettare il dovere stesso. In terzo luogo, la novella costituzionale non devia dall’impostazione classica, quella che considera l’ambiente come servente al cammino dell’uomo e non come realtà a sé stante; in altre parole, ai primi due limiti ricordati si potrebbe aggiungere – ma senza approfondimenti nella sede presente – l’«impostazione

<sup>23</sup> Si rinvia sul punto a M. Cecchetti, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell’ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2021, 3, 286.

<sup>24</sup> Andrea Morrone, nella audizione alla I Commissione del Senato – La tutela dell’ambiente in Costituzione, disponibile al link [https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento\\_evento\\_procedura\\_commissione/files/000/040/501/Prof.\\_Andrea\\_MORRONE.pdf](https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/040/501/Prof._Andrea_MORRONE.pdf), ha parlato di ambiente come «valore fondamentale degli esseri viventi e dell’ordinamento costituzionale».

<sup>25</sup> Così M. Cecchetti, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell’ambiente*, cit., 305. A sua volta, Santini ha affermato che le modifiche che il d.d.l. costituzionale si propone di porre in essere rispetto al dettato attuale dell’art. 41 Cost. sono una «costituzionalizzazione degli indirizzi giurisprudenziali della Consulta», che finiranno così per «rafforzare il peso dell’ambiente e della salute nel bilanciamento con altri interessi costituzionalmente rilevanti», salvo mettere in luce poi i limiti e le eccessive timidezze della proposta esaminata (G. Santini, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2021, 472). Più moderata è la ricostruzione di Guerra e Mazza che giungono infine a ritenere che il progetto di revisione costituzionale, «seppur non introducendo nel testo della Carta novità assolute – eccezion fatta, deve ribadirsi, per l’interesse delle generazioni future – sembra rappresentare una chiara manifestazione, tanto verso i cittadini, quanto verso le istituzioni europee e internazionali, della centralità che va assumendo nell’ordinamento italiano la questione ambientale e quella intergenerazionale», Y. Guerra, R. Mazza, *La proposta di modifica degli articoli 9 e 41 Cost.: una prima lettura*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2021, 4, 139.

<sup>26</sup> M. Cecchetti, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell’ambiente*, cit., 310.

antropocentrica» della novella stessa, che sottrae il testo ad un confronto rispetto ad altre e forse più innovative tendenze presenti nel panorama costituzionale globale<sup>27</sup>.

Tutto ciò premesso, va anche ricordato come alla riforma siano stati riconosciuti svariati meriti, primo fra tutti quello di non aver ecceduto nelle promesse, confinando il tema delle generazioni future nell'ambito di un mero, generale interesse. Questa impostazione è stata condivisa soprattutto da coloro che esprimono ampie riserve verso la concettualizzazione orientata a riconoscere alle nuove generazioni dei veri e propri diritti, considerati contrastanti «con il “presentismo” che caratterizza il concetto di diritto soggettivo»<sup>28</sup>, condivisione che si spinge – come fa Rescigno – fino ad asserire che sarebbe stato più efficace riferirsi alle responsabilità delle generazioni presenti anziché richiamare prerogative di quelle future<sup>29</sup>. E, del resto, è assai diffusa l'opinione di chi ritiene che l'inclusione dell'idea dei diritti delle generazioni future, pur *sub specie* di semplici interessi, sia tutto sommato ridondante, considerando che le disposizioni esistenti sul principio di solidarietà, di dignità e lo stesso richiamo al concetto di popolo di cui all'art. 1 Cost., consentono già di fare riferimento alla solidarietà intergenerazionale e alla protezione dell'ambiente<sup>30</sup>. Così del resto si è mossa la giurisprudenza costituzionale quando si è espressa sul tema dei diritti/doveri in ambito ambientale e su quello della sostenibilità – ricondotte nell'ambito del diritto costituzionale positivo, dunque senza che si percepisca la necessità di ulteriori specificazioni costituzionali –: la Corte costituzionale infatti da tempo ha fatto riferimento all'art. 9, letto in combinato disposto con l'art. 32, nonché ha proposto specifico rimando agli artt. 81 e 97 della Costituzione, in forza di una interpretazione evolutiva ampiamente condivisa<sup>31</sup>.

Altre e diverse critiche sono state indirizzate poi alla modifica proposta dell'art. 41: essa potrebbe portare ad identificare l'ambiente come un «essere sovrano e tiranno» rispetto agli altri diritti, soprattutto quelli di prima genera-

<sup>27</sup> F. Rescigno, *Quale riforma per l'articolo 9*, in *federalismi.it*, 23 giugno 2021, 4.

<sup>28</sup> Y. Guerra, R. Mazza, *La proposta di modifica degli articoli 9 e 41 Cost.*, cit., 127.

<sup>29</sup> F. Rescigno, *Quale riforma per l'articolo 9*, cit., 4.

<sup>30</sup> Ciolli afferma come «l'inserimento della sostenibilità in Costituzione e specificamente in materia di bilancio, mostra chiaramente come l'interpretazione dell'attuale dettato costituzionale possa comunque tutelare quell'idea più generale di futuro che è insita in tutte le Carte costituzionali, senza dover ricorrere a esplicite e puntuali revisioni costituzionali», 60. L'Autrice ravvisa infatti negli esistenti doveri della generazione presente, ricavabili dagli artt. 1, 2, una tutela delle generazioni future e un riconoscimento del principio di “sostenibilità”. In questo senso «un gran numero di norme costituzionali, dunque, si pone come parametro di legittimità costituzionale rispetto alla violazione dell'obbligo di preservare risorse per il futuro, senza dover ricorrere al concetto di generazioni future», I. Ciolli, *Diritti delle generazioni future, equità intergenerazionale e sostenibilità del debito. Riflessioni sul tema*, in *Bilancio comunità persona*, 2021, 1, 62.

<sup>31</sup> Sul punto si legga T.E. Frosini, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, in *federalismi.it*, 23 giugno 2021.

zione, nonché rispetto alla costituzione economica<sup>32</sup>, mentre esso dovrebbe essere riconfigurato «da valore supremo e non negoziabile a valore costituzionale che può e deve essere bilanciato in funzione di coerenza complessiva dell'ordinamento, dentro di sé e nel suo impatto con le necessità di conservazione delle matrici del modo di produzione»<sup>33</sup>. Del resto, è impensabile dare attuazione alla cosiddetta svolta *green* semplicemente riconfigurando alcuni principi costituzionali e rivoluzionando il sistema dei valori<sup>34</sup>, dando preminenza ad alcuni di essi<sup>35</sup>. Tale riforma comporta una vera e propria rivoluzione culturale in tutti i livelli dell'ordinamento, chiamati a cooperare e, a tale scopo, coinvolgendo anche il sistema privato; forse, un cenno alla dimensione cooperativa di questo nuovo modo di pensare e progettare le politiche avrebbe aiutato a indirizzare il percorso di rinnovamento che ci aspetta.

Ridondante o utile che sia, la riforma ha certamente il pregio di aver messo nero su bianco un tema su cui vale la pena continuare a dibattere, anche segnalando la necessità di ulteriori precisazioni quale sarebbe stata la codificazione del principio di integrazione, sulla scorta di quanto ha fatto il legislatore europeo: essendo le tematiche ambientali trasversali ad ogni politica di settore, dai trasporti al lavoro alla casa etc., ed essendo la sostenibilità un concetto multiforme, porre in Costituzione l'onere di inserirla quale elemento appunto trasversale, da considerare quando si progettano interventi specifici, avrebbe senz'altro contribuito ad elevare la consapevolezza delle relative problematiche della classe politica e della burocrazia creando quel salto di qualità nella legislazione e nella pratica amministrativa di cui vi è estremo bisogno. Coerentemente con questa posizione, Marcello Cecchetti, ad esempio, ha sottolineato quelli che sono stati efficacemente definiti «gli effetti della ontologica trasversalità degli interessi ambientali e, addirittura, la “indefettibilità” di una sistematica contaminazione green di tutte le politiche e azioni pubbliche»<sup>36</sup>. Nella medesima direzione, volta a segnalare possibili inte-

<sup>32</sup> In termini estremamente critici si pone di Plinio in G. di Plinio, *L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente*, in *federalismi.it*, 1 luglio 2021, 6-8.

<sup>33</sup> G. di Plinio, *L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente*, cit., 3.

<sup>34</sup> Rescigno ritiene che «scardinare le porte del nucleo della Parte prima della Costituzione» non sia forse la soluzione più adatta per raggiungere lo scopo promosso dai legislatori. L'Autrice esprime timori, infatti, circa un intervento che tocchi i valori fondanti della Costituzione: «aprire una porta ad azioni di questo tipo significherebbe altresì non porta chiudere a riforme peggiorative, per cui non si nega una certa preoccupazione, ma certamente l'interpretazione estensiva dell'art. 9 in tutti questi anni ha reso inevitabile un'azione volta a riformare lo stesso articolo piuttosto che trovare altre soluzioni, forse meno preoccupanti», F. Rescigno, *Quale riforma per l'articolo 9*, cit., 2. In questo, similmente, Frosini ha affermato che «anche laddove si volessero modificare i principi fondamentali – *rectius*: supremi – per migliorarli, si correrebbe il rischio di creare un pericoloso precedente, che oggi potrebbe valere pure in senso positivo ma domani non potrà essere impedito in senso negativo», T.E. Frosini, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, cit., 2-3.

<sup>35</sup> F. Rescigno, *Quale riforma per l'articolo 9*, cit., 5.

<sup>36</sup> M. Cecchetti, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente*, cit., 313.

grazioni al testo, si sono indirizzati coloro che avrebbero gradito la scelta – coraggiosa – di codificare *expressis verbis* il concetto di sviluppo sostenibile perché una tale scelta avrebbe comportato una estensione della protezione ambientale ad altri profili, quali quelli di più ampia portata di tutela, riferendosi cioè non solo ai profili ambientali ma anche quelli economici e sociali delle politiche di sviluppo<sup>37</sup>.

Certamente, tutte le interessanti, per quanto spesso discordanti, considerazioni sopra sinteticamente riportate mostrano l'esistenza di un consolidato interesse per il tema qui trattato, cui la riforma costituzionale ha aggiunto vigore in quanto segno – anzi, come si dirà, uno dei segni – della tensione a porre in essere un cambio di paradigma politico, economico e sociale che deve essere sostenuto da un adeguato apparato normativo in grado di favorire la transizione da una dimensione focalizzata sul tema del “diritto”, della pretesa, della posizione soggettiva, ad una dimensione del dovere. Insomma, il d.d.l. di revisione costituzionale in attesa dell'ultima votazione da parte della Camera, deve essere letto, pur con i limiti di cui si è parlato, quale risultato del bisogno di vincolare i legislatori – e le Corti – ai nuovi valori costituzionali insiti nei doveri di solidarietà intergenerazionale e nella tutela dell'ambiente. Se e come il dibattito dottrinario sortirà effetto nel contesto di voto parlamentare è ancora da vedersi; quello che è chiaro sin da ora è che, in questo campo più che in altri, l'efficacia di questa – così come di qualsiasi altra – revisione del testo costituzionale dipenderà dalla adozione di normative specifiche in materia di sviluppo sostenibile o ambiente. Quanto sarà probabilmente inserito nel dettato della nostra Costituzione non dovrà quindi restare inattuato e i concetti, pur ampi, di “interessi delle generazioni future” e di “tutela dell'ambiente” quale valore debbono divenire principi ispiratori delle concrete scelte politiche ed istituzionali, prima ancora che del vaglio delle Corti.

#### 4. *L'apporto della giurisprudenza: i casi del Tribunale costituzionale federale tedesco sulla Legge sul clima e le pronunce della Corte costituzionale italiana in tema di recupero del disavanzo*

Se il dibattito scientifico, unitamente a quello politico relativo alle iniziative di modifica del nostro testo costituzionale, è ancora da considerarsi del tutto in divenire, come si è visto nel paragrafo precedente, l'apporto della giurisprudenza presenta interessanti fughe in avanti. Mentre, infatti, anche il possibile inseri-

---

<sup>37</sup> Santini infatti considera eccessivamente timida la revisione promossa, che non recepisce ad esempio in maniera espressa concetti «estremamente consolidati quali “lo sviluppo sostenibile”», così giungendo a ritenere questo intervento normativo una occasione persa «per offrire possibili soluzioni ai nuovi problemi di cui si è fatto cenno: emerge quasi un'attitudine rinunciataria a contribuire all'avanzamento giuridico continentale, offrendo spunti, suggestioni e possibili soluzioni di diritto interno», G. Santini, *Costituzione e ambiente*, cit., 477.

mento in Costituzione di principi quali quello della espressa tutela dell'ambiente e degli interessi delle future generazioni avrà necessariamente bisogno di serie riflessioni quanto alla sua successiva pratica attuazione sia nelle decisioni normative e politiche adottate da Parlamento, Governo e Regioni sia nelle scelte poste in essere da privati, aziende e cittadini, talune sentenze della Corte costituzionale nostrana nonché del Tribunale costituzionale federale tedesco evidenziano come i giudici si siano già confrontati, in decisioni dalla portata estremamente rilevante, con il significato e l'impatto del principio di sostenibilità, dei doveri intergenerazionali e di preservazione dell'ambiente. Tali interventi giurisprudenziali lasciano trasparire una profonda consapevolezza delle Corti quanto ai pericoli di un immobilismo o attendismo di Governi e Parlamenti soprattutto rispetto a sfide enormi e determinanti per il futuro del Pianeta, quali il contenimento del cambiamento climatico, che sono state affrontate sia dai giudici italiani sia da quelli tedeschi, sebbene sotto diversi profili; mentre i primi sono stati chiamati a decidere sulla "sostenibilità" dei bilanci pubblici e sulla legittimità dell'impatto dell'indebitamento pubblico sulle generazioni future, i secondi si sono invece espressi specificamente con riferimento alla normativa tedesca in materia di clima, pronunciandosi dunque in maniera diretta sulla tematica ambientale.

Prendendo avvio dalla giurisprudenza tedesca, la recente sentenza del Tribunale costituzionale federale<sup>38</sup>, attinente alla tutela del clima e alla riduzione delle emissioni di gas serra, si inserisce nella c.d. *Climate litigation* che già ha trovato esemplificazione in Olanda e in Francia e che vede nel caso tedesco una evoluzione<sup>39</sup> e una concretizzazione da taluni definita rivoluzionaria<sup>40</sup>. Al centro della pronuncia vi è la c.d. Legge sul clima del 2019 – *Klimaschutzgesetz, KSG* –, che disponeva l'obbligo in capo al Governo federale di abbassare entro il 2030 le emissioni di gas serra del 55% rispetto al 1990, indicando le necessarie graduali riduzioni annuali. Proprio per il limitato profilo temporale di intervento, che non considerava gli oneri derivanti dagli Accordi internazionali, quali l'Accordo di Parigi del 2015, secondo cui l'aumento delle temperature globali doveva essere mantenuto entro il 2050 sotto i 2 gradi rispetto al livello preindustriale, la *KSG* era sta-

<sup>38</sup> Ordinanza del 24 marzo 2021, 1 BvR 2656/18, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20, 1 BvR 288/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20.

<sup>39</sup> Carducci sottolinea le differenze che caratterizzano la pronuncia tedesca rispetto a quelle ad esempio del Tribunale amministrativo di Parigi o della Corte distrettuale dell'Aia, sempre aventi ad oggetto la necessità di limitare le emissioni di CO<sub>2</sub>. Sul punto si legga M. Carducci, *Libertà 'climaticamente' condizionate e governo del tempo nella sentenza del BVerfG del 24 marzo 2021*, in *LaCostituzione.info*, 3 maggio 2021; in materia, si veda anche: S. Valaguzza, *Liti strategiche: il contenzioso climatico salverà il pianeta?*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2, 2021, 293; M. Ramajoli, *Il cambiamento climatico tra Green Deal e Climate Change Litigation*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2021, 1, 53.

<sup>40</sup> R. Bin, *La Corte tedesca e il diritto al clima. Una rivoluzione?*, in *laCostituzione.info*, 30 aprile 2021.

ta oggetto di diversi ricorsi diretti – *Verfassungsbeschwerde* – presentati da svariate associazioni ambientaliste, rappresentative anche di molti giovani attivisti.

I giudici di Karlsruhe, accogliendo parzialmente le doglianze presentate<sup>41</sup>, hanno ritenuto la legge incostituzionale nella parte in cui non venivano stabilite indicazioni e requisiti volti a disciplinare la riduzione delle emissioni nocive successivamente al 2030, mostrando così la mancanza di una necessaria visione più ampia, orientata al futuro. Il limitato obiettivo posto dalla normativa del 2019 è quindi stato considerato tale da porre, in maniera irreversibile, sulle spalle delle future generazioni i ben più impegnativi e pressanti oneri di riduzione delle emissioni a partire dal 2031, così violando l'art. 20a della Legge Fondamentale che statuisce un obbligo costituzionale di protezione del clima<sup>42</sup>: dopo il 2030 si renderebbero infatti necessarie ben più stringenti ed urgenti misure per combattere efficacemente il cambiamento climatico, così che l'onere maggiore di tali sacrifici finirebbe col ricadere sulle generazioni – ma anche sui Governi – futuri<sup>43</sup>. Per i giudici tedeschi, pertanto, «ogni tipo di libertà potrebbe essere condizionata da queste future riduzioni obbligatorie, perché tutti gli aspetti della vita umana sono ancora associati all'emissione di gas serra e quindi sono minacciati dalle restrizioni drastiche che si dovranno attuare dopo il 2030 [...]». Ad una generazione non dovrebbe essere permesso di consumare buona parte del bilancio di anidride carbonica sostenendo un onere relativamente leggero, laddove ciò comporti per le

---

<sup>41</sup> Non vengono infatti accolte le doglianze secondo cui la normativa in esame sarebbe tale da violare il diritto alla vita e all'integrità fisica tutelato dall'art. 2, co. 2 della Legge Fondamentale: «given the leeway afforded to the legislator in fulfilling these duties of protection [quelli cioè di ridurre i rischi potenziali o già concreti provocati dal cambiamento climatico], no violation of these duties can be ascertained. Any protection strategy that failed to pursue the goal of climate neutrality would have to be considered manifestly unsuitable for affording the protection against the risks of climate change – a protection required by fundamental rights. Global warming would then be impossible to stop, given that every increase in the concentration of CO<sub>2</sub> in the atmosphere contributes to global warming and, once CO<sub>2</sub> is released into the atmosphere, it mostly stays there and is unlikely to be removable in the foreseeable future. Another entirely inadequate approach would be to allow climate change to simply run its course, using nothing but so-called adaptation measures to fulfil the constitutional duty of protection. Neither scenario is the case here. Ultimately, it cannot be ascertained either that the legislator has exceeded its decision-making scope by basing its approach on the Paris target, according to which the increase in the global average temperature must be limited to well below 2°C and preferably to 1.5°C. Another important point here is that, in principle, additional protection can be provided in the form of adaptation measures in order to protect fundamental rights against the risks posed by climate change», è quanto si legge nel comunicato stampa del Tribunale costituzionale federale tedesco, disponibile in lingua inglese, all'indirizzo <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2021/bvg21-031.html>.

<sup>42</sup> «Lo Stato tutela, assumendo con ciò la propria responsabilità nei confronti delle generazioni future, i fondamenti naturali della vita e gli animali mediante l'esercizio del potere legislativo, nel quadro dell'ordinamento costituzionale, e dei poteri esecutivo e giudiziario, in conformità alla legge e al diritto».

<sup>43</sup> In altre parole, la tabella di marcia a breve termine promossa dalla KSG «substantially narrow the remaining options for reducing emissions after 2030, by jeopardising practically every type of freedom protected by fundamental rights. As intertemporal guarantees of freedom, fundamental rights afford the complainants protection against comprehensive threats to freedom caused by the greenhouse gas reduction burdens that are mandatory under Art. 20a GG being unilaterally offloaded onto the future», Comunicato stampa del Tribunale, cit.

successive generazioni il dover sopportare un onere più radicale ed esporre le loro vite a una più ampia perdita di libertà»<sup>44</sup>. Come a dire che deresponsabilizzare le generazioni presenti, consentendo alle stesse di spogliarsi dei doveri di tutela dell'ambiente dinnanzi alla ormai nota e ampiamente condivisa necessità di mantenere la temperatura globale sotto una specifica soglia, non può essere recepita come una scelta legittima e conforme alla Legge fondamentale<sup>45</sup>. Ciò che viene insomma considerato incostituzionale è «la illegittima gestione statale del “tempo” quale variabile determinante della termodinamica del clima nella “determinata zona” di ciascuno Stato ed elemento costitutivo dei “benefici” delle libertà presenti e future dentro quello Stato»<sup>46</sup>. Il legislatore dunque «should have taken precautionary steps to mitigate these major burdens in order to safeguard the freedom guaranteed by fundamental rights. The statutory provisions on adjusting the reduction pathway for greenhouse gas emissions from 2031 onwards are not sufficient to ensure that the necessary transition to climate neutrality is achieved in time»<sup>47</sup>; per questo i giudici attribuiscono in capo al Parlamento il compito di riformare, entro il 31 dicembre 2022, la KSG al fine di promuovere una visione più ampia, che copra cioè anche i periodi successivi al 2030 e che disponga, sin da ora, un piano adeguato ed efficace per raggiungere gli obiettivi di riduzione delle emissioni inquinanti entro il 2050.

Ora, è pur vero – per ammissione dello stesso Tribunale costituzionale – che l'art. 20a della Legge Fondamentale non giunge ad affermare l'assoluta precedenza e superiorità della lotta contro il cambiamento climatico rispetto agli altri diritti fondamentali: i giudici tedeschi ne sono ben consapevoli nella parte in cui ribadiscono l'importanza di un accurato e ragionevole bilanciamento tra principi e diritti costituzionali in gioco, rilevando tuttavia come la questione climatica deb-

---

<sup>44</sup> Traduzione proposta dalla nostra Corte costituzionale, Servizio Studi Area di Diritto comparato, *Tribunale costituzionale federale, ordinanza del 24 marzo 2021 (1 BvR 2656/18, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20, 1 BvR 288/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20)*, in merito alla tutela del clima e alla riduzione di emissioni di gas serra anche a garanzia delle libertà delle generazioni future, 30 aprile 2021, disponibile al link [https://www.cortecostituzionale.it/documenti/segnalazioni\\_corrente/Segnalazioni\\_1619774479177.pdf](https://www.cortecostituzionale.it/documenti/segnalazioni_corrente/Segnalazioni_1619774479177.pdf).

<sup>45</sup> «Provisions that allow for CO<sub>2</sub> emissions in the present time constitute an irreversible legal threat to future freedom because every amount of CO<sub>2</sub> that is allowed today narrows the remaining options for reducing emissions in compliance with Art. 20a GG; any exercise of freedom involving CO<sub>2</sub> emissions will therefore be subject to increasingly stringent, and indeed constitutionally required, restrictions. [...] If much of the CO<sub>2</sub> budget were already depleted by 2030, there would be a heightened risk of serious losses of freedom because there would then be a shorter timeframe for the technological and social developments required to enable today's still heavily CO<sub>2</sub>-oriented lifestyle to make the transition to climate-neutral behaviour in a way that respects freedom», Comunicato stampa del Tribunale, cit.

<sup>46</sup> M. Carducci, *Libertà 'climaticamente' condizionate e governo del tempo nella sentenza del BVerfG del 24 marzo 2021*, cit.

<sup>47</sup> Comunicato stampa del Tribunale, cit.

ba essere considerata preminente a motivo della sua perniciosità irreversibilità<sup>48</sup>. Il Tribunale, dunque, fa leva proprio su quest'ultima affermazione e, come è stato detto, «apre ad una forma di responsabilità giuridica intergenerazionale inedita, che è destinata a segnare il costituzionalismo negli anni a venire e mostra, inoltre, come ci siano spazi ulteriori per valorizzare la sostenibilità»<sup>49</sup>.

In ambito differente si muove invece l'intervento della Corte costituzionale italiana che, nella sentenza n. 18/2019, si pronuncia in materia di bilanci pubblici degli enti locali e, in particolare, della legittimità dell'allungamento dei tempi di rientro dal disavanzo cui si connette possibilità di ulteriore ricorso all'indebitamento per risolvere la mancanza di risorse da destinare alla spesa pubblica corrente.

Il caso, originato da un ricorso della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Campania, ha ad oggetto l'art. 1, co. 714 della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2016)* – e successive modifiche – attinente alla riformulazione o rimodulazione dei piani di riequilibrio finanziario degli enti locali in predissesto, ritenuto non conforme agli artt. 81 e 97 della Costituzione, letti, in particolare, in combinato disposto con gli artt. 1, 2, 3 e 41 Cost. In concreto, il Comune di Pagni aveva provveduto, sulla base della disposizione censurata, a rimodulare il piano decennale per il recupero del disavanzo avvalendosi della facoltà di ripiano trentennale del disavanzo residuo, così da ottenere una quota annuale di disavanzo inferiore, con l'effetto di ampliare la capacità di spesa dell'ente che pure si trovava in situazione di accertato squilibrio<sup>50</sup>. Secondo la Corte ricorrente, tale possibilità di “dilazione del debito” avrebbe creato un vulnus al principio della responsabilità politica finendo col sottrarre gli amministratoro-

---

<sup>48</sup> I giudici di Karlsruhe non hanno mancato di evidenziare anche come il fatto che il contenimento delle temperature globali e del riscaldamento del Pianeta dipendano dalle condotte di tutte le altre nazioni del mondo e non solo dalle scelte della Germania, non possa essere addotto quale limitazione della efficacia e del rilievo dell'obbligo imposto dall'art. 20a della Legge Fondamentale. Nonostante questo, la Corte dimostra una grande consapevolezza quanto ai limiti, ai margini di errore e alle imprecisioni connessi ai calcoli e alle previsioni delle emissioni e delle riduzioni delle stesse: «The constitutionally relevant temperature threshold of well below 2°C and preferably 1.5°C can in principle be converted into a remaining global CO<sub>2</sub> budget, which can then be allocated to states. The Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) has defined specific remaining global CO<sub>2</sub> budgets for various temperature thresholds and different probabilities of occurrence, using a quality assurance process in which the degree of residual uncertainty is openly stated. On this basis, the German Advisory Council on the Environment has calculated a specific remaining national budget for Germany from 2020 onwards that would be compatible with the Paris target. Due to the uncertainties and assumptions involved in the approach, the calculated size of the budget cannot, at this point, serve as an exact numerical benchmark for constitutional review. Some decision-making leeway is retained by the legislator. However, the legislator is not entirely free when it comes to using this leeway. If there is scientific uncertainty regarding causal relationships of environmental relevance, Art. 20a GG imposes a special duty of care on the legislator». Comunicato stampa del Tribunale, cit.

<sup>49</sup> L. Bartolucci, *Il più recente cammino delle generazioni future nel diritto costituzionale*, cit., 228.

<sup>50</sup> Per approfondimenti sui fatti che hanno originato il caso concreto, si legga G. Boggero, *La Corte costituzionale mette un freno al deficit spending degli enti locali che danneggia le generazioni presenti e future*, in *Diritto comparati.it*, 1 aprile 2019.

ri locali al controllo del proprio operato da parte dell'elettorato<sup>51</sup>. Non solo: tale manovra di bilancio non avrebbe assolto il dovere di solidarietà nei confronti delle generazioni future, facendo gravare su di esse, in modo sproporzionato, debiti e disavanzi<sup>52</sup>.

Ebbene, con una decisione di grande interesse, la Consulta ha considerato la questione di legittimità fondata nel merito in riferimento agli artt. 81 e 97, co. 1 Cost., sia sotto il profilo della lesione dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, sia per contrasto con i principi di copertura pluriennale della spesa e di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo.

Per quanto in questa sede di rilievo, i Giudici delle leggi hanno statuito con chiarezza – e vale la pena riportare integralmente queste affermazioni – quanto segue: «La tendenza a perpetuare il deficit strutturale nel tempo, attraverso uno stillicidio normativo di rinvii, finisce per paralizzare qualsiasi ragionevole progetto di risanamento, in tal modo entrando in collisione sia con il principio di equità intragenerazionale che intergenerazionale. Quanto al primo, è stata già sottolineata da questa Corte la pericolosità dell'impatto macroeconomico di misure che determinano uno squilibrio nei conti della finanza pubblica allargata e la conseguente necessità di manovre finanziarie restrittive che possono gravare pesantemente sulle fasce deboli della popolazione. Ciò senza contare che il succedersi di norme che diluiscono nel tempo obbligazioni passive e risanamento sospingono inevitabilmente le scelte degli amministratori verso politiche di “corto respiro”, del tutto subordinate alle contingenti disponibilità di cassa. L'equità intergenerazionale comporta, altresì, la necessità di non gravare in modo sproporzionato sulle opportunità di crescita delle generazioni future, garantendo loro risorse sufficienti per un equilibrato sviluppo. È evidente che, nel caso della norma in esame, l'indebitamento e il deficit strutturale operano simbioticamente a favore di un pernicioso allargamento della spesa corrente. E, d'altronde, la regola aurea contenuta nell'art. 119, sesto comma Cost. dimostra come l'indebitamento debba essere finalizzato e riservato unicamente agli investimenti in modo da determinare un tendenziale equilibrio tra la dimensione dei suoi costi e i benefici recati nel tempo alle collettività amministrate»<sup>53</sup>.

La Corte parte dunque dal presupposto secondo cui «la lunghissima dilazione temporale finisce per configgere anche con elementari principi di equità intergenerazionale, atteso che sugli amministratori futuri verranno a gravare sia risalenti e importanti quote di deficit, sia la restituzione dei prestiti autorizzati nel corso

---

<sup>51</sup> «La responsabilità degli amministratori che hanno provocato il deficit sarebbe stemprata per un lunghissimo arco generazionale, in modo da determinare una sorta di oblio e di immunità a favore dei responsabili», par. 1, *Considerato in diritto*.

<sup>52</sup> Par. 1, *Considerato in diritto*.

<sup>53</sup> Par. 6, *Considerato in diritto*.

della procedura di rientro dalla norma impugnata»<sup>54</sup>. I Giudici delle leggi censurano una tale deriva, affermando così che non può essere considerato costituzionalmente legittimo ampliare la spesa presente per scaricare sulle generazioni future gli oneri inerenti alla necessità di rientro del deficit. Sebbene in questa decisione la Consulta, diversamente dai giudici del Tribunale costituzionale federale tedesco, non sia entrata nel dettaglio della “quantità” di futuro da proteggere, altri profili più dettagliati sono stati successivamente e più espressamente affrontati in ulteriori sentenze, tra le quali, ad esempio, si ritrova la sent. n. 115 del 23 giugno 2020, nella quale ancora una volta ad essere oggetto di vaglio da parte della Corte è stata una normativa che consente l'estensione ad un «orizzonte ultradecennale» dei piani di riequilibrio finanziario pluriennale, «considerata in contrasto con il principio dell'equilibrio di bilancio, nelle declinazioni dell'equilibrio dinamico e intergenerazionale»<sup>55</sup>.

Ciò che viene affermato nella sentenza che qui si commenta è quindi l'illegittimità del trasferimento dei costi verso il futuro, valutando anche quanto tale dinamica sia in grado di incidere sulla sottoposizione a responsabilità politica delle relative decisioni. Un piano di rientro pluriennale, infatti, si riverbera inevitabilmente e con tutta evidenza sulle regole di funzionamento dei meccanismi democratici, di cui il principio della responsabilità politica delle classi governanti è elemento fondamentale. Come si legge nella sentenza, «il precetto dell'equilibrio del bilancio, riguardato sotto il profilo della ‘salvaguardia di bilancio’, costituisce uno strumento di verifica e misurazione delle responsabilità giuridiche e politiche dei soggetti investiti di cariche pubbliche e la disciplina di salvaguardia, ‘strumentale all'effettività di adempimenti primari del mandato elettorale’, è funzionale a un'esigenza sistemica unitaria dell'ordinamento, secondo cui sia la mancata approvazione dei bilanci, sia l'incuria del loro squilibrio strutturale interrompono – in virtù di una presunzione assoluta – il legame fiduciario che caratterizza il mandato elettorale e la rappresentanza democratica degli eletti (Corte cost., n. 228/2017)»<sup>56</sup>.

Certamente il richiamo all'equità intergenerazionale citata dai Giudici delle leggi nelle pronunce sopra ricordate presenta tratti che potranno essere in futuro approfonditi e dettagliati, quale quello già menzionato dell'estensione nel tempo

---

<sup>54</sup> Par. 5.2, *Considerato in diritto*.

<sup>55</sup> Par. 1.3, *Considerato in diritto*.

<sup>56</sup> Par. 5.3, *Considerato in diritto*. Per una ricostruzione di ulteriori pronunce sul tema, si leggano, *ex multis*, F.F. Pagano, *L'abrogazione di norme previdenziali di favore tra recessività del legittimo affidamento ed equità intergenerazionale (nota a Corte cost. n. 240 del 2019)*, in *Osservatorio AIC*, 2, 2020, 264; R. De Caria, *Il principio della solidarietà tra generazioni tra mutualizzazione dei debiti e divieto di finanziamento monetario*, in *Rivista AIC*, 3, 2021, 121; anche Cavasino sul punto afferma: «Il diritto costituzionale sul bilancio e la contabilità pubblica, nella giurisprudenza costituzionale recente si fa strumento di realizzazione della responsabilità politica», E. Cavasino, *La dimensione costituzionale del “diritto del bilancio”. Un itinerario di giurisprudenza costituzionale: dalla sentenza n. 196 del 2018 alle nn. 18 e 105 del 2019*, in *Bilancio, Persona, Comunità*, 1, 2019, 22.

della responsabilità politica; nondimeno l'accento a tale concetto consente di comprendere come alle diseguaglianze tra classi ormai si affianchino e siano da censurarsi le diseguaglianze tra generazioni, non solo tra quelle esistenti – si pensi al continuo trend di invecchiamento della popolazione nei Paesi del Vecchio Continente, a fronte di nascite sempre più contenute, che pone un onere significativo sulle generazioni più giovani e attive nel mondo del lavoro rispetto al mantenimento di quelle più anziane –, ma anche tra queste e quelle ancora “non nate”. L'equità e la solidarietà tra generazioni diviene pertanto uno – benché non l'unico<sup>57</sup> – dei motivi che hanno spinto la Corte a lanciare un monito forte rispetto alle pratiche di indebitamento, chiarendo come sia responsabilità politica dei decisori quella di porre rimedio, già nel presente, a quei “disequilibri”, nel caso specifico “disequilibri di bilancio”, che riverberano i loro effetti negativi e limitanti sui cittadini del futuro<sup>58</sup>.

L'approccio della Corte costituzionale appare quindi di grande interesse perché – sebbene riguardando una tematica diversa da quella ambientale e seppure con una argomentazione differente rispetto a quella del Tribunale costituzionale tedesco – si fa portatore di un cambio di prospettiva: la Corte non basa le proprie argomentazioni sulla questione ancora discussa – e sotto taluni profili ancora criticata – relativa all'esistenza di posizioni giuridiche soggettive in capo alle generazioni future, impossibilitate ad agire a tutela dei propri diritti non essendo ancora venute ad esistenza, per prediligere piuttosto una argomentazione fondata sul riconoscimento di un *dovere* e di una *responsabilità* dello Stato e, nel caso specifico, degli enti locali, chiamati a farsi carico delle proprie scelte senza rimandare ad un tempo lontano gli effetti delle proprie politiche. Così facendo, la Consulta ha colto l'occasione, fornita dalla questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Corte dei conti su di un profilo in realtà estremamente tec-

<sup>57</sup> Come ben rilevato da Arconzo con riferimento alla giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di sostenibilità delle prestazioni previdenziali, «la responsabilità intergenerazionale non pare infatti aver mai costituito l'argomento decisivo utilizzato dalla Corte per definire i vincoli all'azione legislativa. Essa appare in effetti evocata principalmente alla stregua di un argomento *ad adiuvandum* per valutare la ragionevolezza delle scelte legislative», G. Arconzo, *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali*, cit., 644. Anche questo è un profilo su cui riflettere con attenzione.

<sup>58</sup> «Di fronte all'impossibilità di risanare strutturalmente l'ente in disavanzo, la procedura del predisposto non può essere procrastinata in modo irragionevole, dovendosi necessariamente porre una cesura con il passato così da consentire ai nuovi amministratori di svolgere il loro mandato senza gravose “eredità”. Diverse soluzioni possono essere adottate per assicurare tale discontinuità, e siffatte scelte spettano, ovviamente, al legislatore. Tuttavia, il perpetuarsi di sanatorie e situazioni interlocutorie, oltre che entrare in contrasto con i precetti finanziari della Costituzione, disincentiva il buon andamento dei servizi e non incoraggia le buone pratiche di quelle amministrazioni che si ispirano a un' oculata e proficua spendita delle risorse della collettività», par. 6, *Considerato in diritto*. Ne consegue che, come scritto da Svevo Altavilla, «In buona sostanza, la Corte rimette al legislatore e alla sua discrezionalità la riforma degli istituti della crisi finanziaria degli enti pubblici territoriali, e, ponendo un freno alla prassi del “rinvio”, ne sancisce in sostanza l'urgenza», F. Svevo Altavilla, *La sentenza di San Valentino. La Corte costituzionale e il controllo “neocavouriano” della Corte dei conti, a tutela del bilancio “bene pubblico” e delle generazioni future*, in *Bilancio, Persona, Comunità*, 2019, 1, 32.

nico<sup>59</sup>, per dare voce a quel dovere costituzionale «di non gravare in modo sproporzionato sulle opportunità di crescita delle generazioni future, garantendo loro risorse sufficienti per un equilibrato sviluppo»<sup>60</sup>.

Si manifesta così nella sentenza in esame un ampliamento di prospettiva che dalla materia ambientale si estende al contesto economico e che fa aggio sul diritto vigente, giungendo a richiamare il legislatore e i pubblici poteri ad esercitare la propria responsabilità anche verso le generazioni future, alle quali consegnare non solo un ambiente sano ma anche scelte politiche sostenibili nel loro complesso<sup>61</sup> in quanto fondate su di un uso ed una gestione corretta e, appunto, sostenibile delle risorse pubbliche<sup>62</sup>.

Un simile ampliamento di prospettiva, adottato anche in altri casi<sup>63</sup>, ha il merito di andare al fondo della questione della sostenibilità, che appare come un

---

<sup>59</sup> Come ben rilevato da Boggero, «nell'ampliare le modalità di accesso al giudizio di legittimità costituzionale da parte delle Sezioni regionali di controllo, la Corte costituzionale ha, infatti, preparato il terreno per la remissione di nuove questioni aventi ad oggetti artifici contabili idonei a produrre un avvitamento finanziario di molti enti territoriali. [...] oggi anche grazie alla sofisticata impalcatura concettuale eretta a partire dalla revisione costituzionale degli artt. 81, 97 co. 1, 119 co. 1 e 6 Cost., rappresentano la testa di ponte per l'esercizio di controlli assai più penetranti sui bilanci che, in quanto "beni pubblici" debbono dar conto con trasparenza e veridicità dei reali sforzi di risanamento di ogni ente territoriale, Stato incluso», G. Boggero, *La Corte costituzionale mette un freno al deficit spending*, cit. Similmente Saitta evidenzia come la connessione, ribadita dalla Corte, tra bilancio e circuito democratico rappresentativo sia «un principio di grande rilievo perché teso a riaffermare il concetto del bilancio quale "bene pubblico" collegandolo al fondamentale momento elettorale, così valorizzando l'esercizio del diritto di voto in quanto espressione del giudizio consapevole del cittadino-elettore anche in riferimento all'uso virtuoso delle risorse economiche disponibili. Insomma, una *ratio decidendi* ispirata ad un modello ideale di partecipazione democratica e di cittadinanza responsabile», A. Saitta, *Dal bilancio quale 'bene pubblico' alla 'responsabilità costituzionale e democratica' e 'intergenerazionale'*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2019, 1, 223.

<sup>60</sup> F. Svevo Altavilla, *La sentenza di San Valentino*, cit.

<sup>61</sup> Così R. De Caria, *Il principio della solidarietà tra generazioni tra mutualizzazione dei debiti e divieto di finanziamento monetario*, cit., 130 e 138.

<sup>62</sup> Sul punto Ciolli parla di un dovere di «evitare il debito generato da spese ingiustificate e perciò irragionevoli, perché per esempio non produttive di investimenti vantaggiosi per l'intera collettività», I. Ciolli, *Diritti delle generazioni future, equità intergenerazionale e sostenibilità del debito*, cit., 60. In questi termini, che legano dunque i concetti di equilibrio di bilancio, sostenibilità economica ed equità intergenerazionale, si esprime l'Autrice che ribadisce come, al di là del richiamo alle generazioni future, «il vero nocciolo della questione riguarda l'intimo significato di questa locuzione: quel che il giudice costituzionale tenta di tutelare è invero la responsabilità politica di quella generazione presente [...]. Si comprende perciò come la Corte costituzionale abbia reso evidente lo stretto rapporto tra sostenibilità del bilancio, responsabilità politica e dovere delle istituzioni politiche di lasciare ai posteri le risorse necessarie non solo per la sopravvivenza, ma anche per godere di una qualità della vita che non sia inferiore a quella della generazione precedente», 69.

<sup>63</sup> Un simile approccio pare essere confermato anche nelle pronunce della Corte costituzionale in materia pensionistica nelle quali emerge anche la specifica dimensione della solidarietà intragenerazionale. Nella sentenza 9 novembre 2020, n. 234, ad esempio, la Consulta è stata chiamata a pronunciarsi sulla legittimità della riduzione della rivalutazione automatica di talune pensioni, motivata dall'obiettivo di solidarietà tra generazioni entrambe attuali, cioè tra lavoratori più anziani e generazioni più giovani, rappresentativa di un patto tra generazioni riconosciuto, sempre secondo la Corte, quale elemento saliente del sistema pensionistico. Del resto, il tema della sostenibilità economica dei sistemi di *welfare* e dei diritti sociali in generale presenta molti punti di incontro e di somiglianza con le riflessioni legate alla sostenibilità ambientale. Sul punto si leggano, *ex multis*, V. Valenti, *Diritto alla pensione e questione intergenerazionale. Modello costituzionale e decisioni politiche*, Torino,

principio così ampio e radiale da coinvolgere l'intero assetto delle politiche pubbliche, la cui programmazione e gestione riflettono principi fondamentali quali il principio democratico, declinato prima nella forma della responsabilità politica e, ora, esteso fino a ricomprendere una accezione specifica dello stesso, cioè la responsabilità – costituzionalmente fondata – intergenerazionale; non si tratta quindi solo di «questioni specifiche», bensì «di vere e proprie prospettive ineludibili di approccio alle problematiche fondamentali che tutti gli operatori del diritto dovrebbero tener sempre presente»<sup>64</sup>.

### 5. *Considerazioni conclusive: un necessario cambio di paradigma*

Sebbene il dibattito in materia di doveri sia sempre rimasto in sordina, le più recenti ed improrogabili riflessioni in tema di sostenibilità e di tutela dell'ambiente impongono di riprendere e approfondire quel filone di pensiero che da alcuni decenni si interroga sul riconoscimento e sulla garanzia dei doveri nei confronti delle future generazioni.

Parlare di doveri comporta la necessità di “allenarsi” all’attuazione concreta di quel principio di integrazione che caratterizza il recepimento sostanziale del concetto di sostenibilità, da leggersi come principio ispiratore nella progettazione di tutte le politiche a livello nazionale e sovranazionale<sup>65</sup>. La trasversalità del concetto stesso di sostenibilità, da intendersi come sostenibilità economica, sociale ma anche e, forse ancor più urgentemente, ambientale, porta a muo-

---

2013; G. Ludovico, *La solidarietà intergenerazionale nel sistema pensionistico: fascino e limiti di un principio necessario*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2019; G. Arconzo, *Diritto alla pensione e questione intergenerazionale*, cit.; con riferimento al complesso dibattito sulle politiche sociali, sui costi dei diritti sociali e sulle scelte economiche e di bilancio statali, soprattutto dinanzi a periodi di crisi economica, si leggano G. Bognetti, *Costituzione e bilancio dello Stato. Il problema delle spese in deficit (Note ispirate dalla lettura di un libro di G. Rivosecchi)*, in *Nomos*, 3, 2008, 1-46; I. Ciolli, *Le ragioni dei diritti e il pareggio di bilancio*, Roma, 2012; F. Saitto, *Costituzione finanziaria ed effettività dei diritti sociali nel passaggio dallo stato fiscale allo stato debitore*, in *Rivista AIC*, 1, 2017; A. Baraggia, *Ordinamenti giuridici a confronto nell'era della crisi: la condizionalità economica in Europa e negli Stati nazionali*, Torino, 2017; P. Bilancia, *L'effettività della Costituzione economica nel contesto dell'integrazione sovranazionale e della globalizzazione*, in *federalismi.it*, 2019, 5.

<sup>64</sup> A. Saitta, *Dal bilancio quale 'bene pubblico' alla 'responsabilità costituzionale e democratica' e 'intergenerazionale'*, cit., 225. Sul punto si legga anche Palombino, il quale – rifacendosi a T. Martines, *Prime osservazioni sul tempo nel diritto costituzionale*, in *Aa.Vv., Scritti in onore di S. Pugliatti*, III, Milano, 1978, 810 – osserva: «Benché autorevole dottrina abbia auspicato che il legislatore sia in grado di qualificarsi quale “uomo del futuro”, l'esperienza repubblicana ha invece fatto emergere come la “cura” dell'avvenire sia in realtà sempre più affidata proprio al giudice ed in particolar modo a quello di legittimità costituzionale che nel tempo ha dimostrato, infatti, come, soprattutto in sede di interpretazione evolutiva della Carta, la tutela dei diritti si apra al futuro e lo anticipi», G. Palombino, *La tutela delle generazioni future nel dialogo tra legislatore e Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, 2020, 24, 272.

<sup>65</sup> Bifulco ha ritenuto questo principio come “vorace” e pervasivo (R. Bifulco, *Diritto e generazioni future*, cit., 109).

vere verso un cambio di paradigma capace di permeare l'intera programmazione strategica relativa allo sviluppo socio-economico del Paese e, di qui, estenderlo al dibattito politico e legislativo. Queste sono le sollecitazioni che soprattutto la giurisprudenza analizzata ci trasmette: essa ci aiuta a comprendere come il futuro e gli interessi di chi verrà dopo di noi debbano divenire oggetto di cura e di custodia, come un patrimonio da preservare con attenzione. Le proposte di modifica del testo costituzionale – pur con tutti i limiti e i margini di miglioramento sopra sottolineati –, unitamente alle affermazioni della Corte costituzionale e di altre Corti europee, muovono esattamente in questa direzione: promuovere azioni capaci di incentivare percorsi politici e giurisprudenziali secondo la logica della sostenibilità, coadiuvando e spronando i decisori politici ma anche la società civile stessa e il mondo delle imprese<sup>66</sup>. Tutti i principi affermati e riconosciuti a partire dalle dichiarazioni della Commissione Brundtland necessitano ora di incarnarsi in fatti giurisprudenziali, in scelte normative e, se del caso, anche in esperienze costituzionali.

Si tratta di un percorso complesso ed impervio: il legislatore, italiano ma non solo, vincolato dalle scadenze elettorali imposte dal rispetto del principio democratico, finisce per privilegiare interessi di breve o brevissimo periodo<sup>67</sup>, lasciando al potere giudiziario la promozione di valori costituzionali per l'investimento dei quali occorre avere una visione di più lunga durata, attraverso scelte che, mettendo da parte la sola ricerca del consenso degli elettori, sappiano andare oltre lo spazio della singola legislatura per essere in grado – e qui torna la dimensione dei doveri – di non pregiudicare e compromettere le possibilità – e anche le libertà – delle generazioni future. Quello che è stato quasi poeticamente definito l'«amore dei lontani»<sup>68</sup> necessita che si adotti una nuova lettura della dimensione temporale dei diritti fondamentali e della loro tutela<sup>69</sup>, abbandonando le esigenze di più prossima contingenza<sup>70</sup>.

---

<sup>66</sup> Pensiamo all'importanza di un simile dibattito e riflessione in sedi internazionali quali la recente XXVI Conferenza delle Parti dell'UNFCCC, conosciuta come COP26, tenutasi a Glasgow dal 31 ottobre al 12 novembre di questo anno.

<sup>67</sup> R. Bifulco, *Perché la storica sentenza tedesca impone una riflessione sulla responsabilità intergenerazionale*, in *LuissOpen*, 28 maggio 2021.

<sup>68</sup> A. Spadaro, *L'amore dei lontani: universalità e intergenerazionalità dei diritti fondamentali fra ragionevolezza e globalizzazione*, in *Diritto e Società*, 2008, 2, 169.

<sup>69</sup> R. De Caria, *Il principio della solidarietà tra generazioni tra mutualizzazione dei debiti e divieto di finanziamento monetario*, cit., 121.

<sup>70</sup> Vi è chi, come Saitta, si spinge a riflettere più ampiamente sulla visione stessa dei diritti fondamentali quando afferma che «forse è giunto davvero il momento di ragionare sistematicamente, a proposito di diritti fondamentali, non solo in una dimensione temporalmente statica e, quindi, per forza di cose individualista, ma diacronica e, quindi, collettiva e transgenerazionale», A. Saitta, *Dal bilancio quale 'bene pubblico' alla 'responsabilità costituzionale e democratica' e 'intergenerazionale'*, cit., 224.

Il momento presente vede certamente la giurisprudenza porsi in una posizione di avanguardia nel contestare normative o politiche eccessivamente timide nel fronteggiare problemi che minacciano il futuro dell'umanità tutta; l'esempio del Tribunale costituzionale tedesco è paradigmatico di un atteggiamento coraggioso, forte di un espresso riconoscimento costituzionale della tutela dell'ambiente, del corrispondente dovere di azione in tale direzione da parte dello Stato nonché di strumenti di accesso diretto alla giustizia costituzionale che sicuramente favoriscono un più pieno, semplice e rapido intervento del Tribunale costituzionale rispetto a quanto avviene alle nostre latitudini. Se queste differenze ordinali sono da tenere in debita considerazione, è nondimeno vero che anche le Corti italiane possono giocare un ruolo essenziale nella complessa partita a difesa dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile<sup>71</sup>, svolgendo un controllo puntuale delle scelte normative concrete.

Nel contesto nostrano l'esito della proposta di revisione costituzionale attualmente in discussione, pur con i dubbi sopra evidenziati, potrebbe contribuire ad un riconoscimento più netto del principio di sostenibilità e, di conseguenza, di una tutela giurisdizionale più marcata ed efficace dell'ambiente e degli interessi delle future generazioni, sulla scorta della nuova versione dell'art. 9<sup>72</sup>.

E, tuttavia, indipendentemente dalle previsioni sull'ipotetico effetto della revisione costituzionale, ciò che appare chiaro, tanto dalla novella stessa quanto dalla giurisprudenza, è la tendenza sempre più marcata a fare riferimento al futuro<sup>73</sup>, oggetto di preoccupazione sia per la tenuta nel tempo del modello di sviluppo sia per gli effetti perniciosi che devono essere a tutti i costi rimossi.

<sup>71</sup> Bin ha infatti suggerito che «se i giudici saranno disposti a seguire la Corte tedesca nell'individuazione del diritto al clima, anche da noi la pressione può trovare la strada per incanalarsi e per reperire gli strumenti processuali necessari a portare davanti alla Corte costituzionale la questione della legittimità di leggi troppo compiacenti e timide nel limitare il degrado ambientale», R. Bin, *La Corte tedesca e il diritto al clima. Una rivoluzione?*, cit.

<sup>72</sup> Sul tale punto si legga I.A. Nicotra, *L'ingresso dell'ambiente in Costituzione, un segnale importante dopo il Covid*, in *Federalismi.it*, 30 giugno 2021, che afferma come l'art. 9 nella sua possibile nuova versione potrebbe infine avere il merito di elevare «il compito della Repubblica alla custodia dell'ambiente come vero e proprio dovere nei confronti delle generazioni future», 4. In tal senso anche Bartolucci, il quale sostiene come «con la modifica costituzionale si offrirebbe alla Corte una ulteriore possibilità per decisioni ancora più convincenti in tema di tutela dell'ambiente, anche in nome delle generazioni future», L. Bartolucci, *Il più recente cammino delle generazioni future nel diritto costituzionale*, cit., 229. In senso differente invece scrive Cassetti: «l'integrazione dei limiti dell'art. 41, co. 2, Cost che qui si commenta o intende creare una "gerarchia" [di valori] che però non sembra praticabile sulla base del percorso giurisprudenziale sopra richiamato, oppure si limita a fotografare l'esigenza "contingente" di etichettare in modo vistoso con il marchio "green" un sistema costituzionale che in verità da diversi decenni riconosce nell'ambiente un valore costituzionalmente protetto la cui tutela – ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. s Cost. – delinea una sorta di materia "trasversale"», in L. Cassetti, *Salute e ambiente come limiti "prioritari" alla libertà di iniziativa economica?*, in *federalismi.it*, 23 giugno 2021, 6. Similmente A.L. de Cesaris, *Ambiente e Costituzione*, in *federalismi.it*, 30 giugno 2021.

<sup>73</sup> L. Bartolucci, *Il più recente cammino delle generazioni future nel diritto costituzionale*, cit., 214.

L'apporto del diritto costituzionale e di un rinvigorito e sempre più attento dibattito dottrinario, giurisprudenziale, legislativo e politico, deve mirare a garantire che una simile tendenza si traduca in scelte e pratiche concrete: questo del resto risulta urgente e di centrale rilievo dinnanzi all'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, che impone di riflettere sulle scelte politiche attuali e sui loro obiettivi nonché sulla posizione che si vorrà attribuire ai doveri nei confronti delle generazioni future.