

La sostenibilità climatica nel segno del principio personalista.

Il possibile contributo della valutazione di impatto generazionale*

di Matteo Milanese

1. Il contributo che segue intende sondare il tema della sostenibilità climatica alla luce del principio personalista. La questione si configura come di estremo rilievo, atteso che si colloca entro la problematica – assai dibattuta – dei diritti della Natura, aprendo ad indagini potenzialmente dirompenti per le categorie giuridiche tradizionali.

Ciò precisato, è opportuno tratteggiare da subito le coordinate essenziali dell'intervento. Formulata dapprima una breve introduzione dell'argomento, partendo dalle recenti evoluzioni «verdi» del modello costituzionale italiano, ci si focalizzerà successivamente sulla *voxata quaestio* dei diritti della Natura, rinviando alla problematica sottesa: la soggettività della Natura medesima. Ciò posto, ci si soffermerà sulla soluzione – ritenuta preferibile – dell'adesione alla dogmatica classica, con la conseguente valorizzazione della conformazione personalista dell'ordinamento e delle situazioni soggettive da esso contemplate. Tale conclusione, che si ritiene essere non dannosa per le istanze ambientaliste, verrà poi declinata anche grazie all'indagine di un istituto in via di formazione: la valutazione di impatto generazionale delle leggi.

Come precisato, per meglio inquadrare il tema in esame, non si può che partire dalla recentissima modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione italiana¹.

* Il testo, aggiornato a settembre 2024, riprende – in forma ridotta – i contenuti della omonima relazione svolta il 1° febbraio 2024 presso l'Università di Pisa, nel corso del Seminario interno del Corso di alta formazione in Giustizia costituzionale e tutela giurisdizionale dei diritti “Alessandro Pizzorusso”, dal titolo “Diritti della natura e lotta al cambiamento climatico”. La versione estesa del contributo è destinata alla pubblicazione nei relativi atti del convegno.

¹ La letteratura formatasi in materia è piuttosto ampia. Cfr. quantomeno: G. Vivoli, [La modifica degli artt. 9 e 41 della Costituzione: una svolta storica per l'ambiente o "molto rumore per nulla"?](#), in [Queste istituzioni](#), n. 1/2022; E. Di Salvatore, [Brevi osservazioni sulla revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione](#), in [Costituzionalismo.it](#), n. 1/2022; F. Cortese, [Sulla riforma degli artt. 9 e 41 Cost.: alcune osservazioni](#), in [Ambientediritto.it](#), n. 4/2022; M. Cecchetti, [La riforma degli articoli 9 e 41 Cost.](#)

Per effetto della L. Cost. 1/2022, infatti, la Carta fondamentale tipizza oggi una serie di garanzie significative.

In particolare, è disposto che la Repubblica «[t]utela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi»² (a), che «[l]a legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali»³ (b), che l'iniziativa economica non può svolgersi «in modo da recare danno alla salute [e] all'ambiente»⁴ (c) e, da ultimo, che «[l]a legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini [...] ambientali»⁵ (d).

Di tutti questi enunciati, il primo (a) risulta particolarmente significativo, poiché getta le basi della più ampia tutela delle istanze ambientali all'interno della sistematica costituzionale. A ben vedere, questo non sconvolge la dogmatica che già si era creata precedentemente e in via pretoria⁶; una giurisprudenza, quella a cui si accenna, tutta volta ad espandere (oltre che a riconoscere) la posizione costituzionale del valore-ambiente.

Peraltro, l'ampiezza della terminologia utilizzata pare rinviare nel senso più ampio ai profili ambientali meritevoli di tutela costituzionale. A ben vedere, non vi sono ragioni per non considerare incluso nel campo d'applicazione della disciplina anche l'elemento della sostenibilità climatica, da intendersi quale un principio di mantenimento dell'equilibrio dello stato attuale dei climi.

Il disposto normativo poc'anzi vagliato sembra inoltre aggiungere un ulteriore tassello nella parte in cui dispone che l'attività di tutela in favore di ambiente, biodiversità ed ecosistemi deve svolgersi «anche nell'interesse delle future generazioni».

un'occasione mancata per il futuro delle politiche ambientali?, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2022, 351-370; Id., *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; Id., *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti supreme e salute*, n. 1/2022, 127-154; Id., *La disciplina sostanziale della tutela dell'ambiente nella Carta repubblicana: spunti per un'analisi della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Istituzioni del federalismo. Rivista di studi giuridici e politici*, n. 4/2022, 797-820; A. Morrone, *Fondata sull'ambiente*, *ivi*, 783-794.

² Art. 9, co. 2, primo periodo Cost.

³ *Ivi*, secondo periodo.

⁴ Art. 41, co. 2 Cost.

⁵ *Ivi*, co. 3.

⁶ Si pensi soprattutto alle sentenze della Corte costituzionale n. [85/2013](#) e [58/2018](#).

2. Tale riferimento, essenzialmente antropocentrico, pare escludere il rilievo di una soggettività della Natura, pure suggerito da alcuni commentatori e perseguito da taluni ordinamenti esteri. La strada che si apre avanti all'interprete è quindi quella della riconduzione dei temi ambientali all'impostazione tradizionale, muovendo dalla valorizzazione del principio personalista. Il che non esclude la portata innovativa della citata riforma costituzionale, posto che la Natura sarebbe sì «sempre oggetto, ma di cura e custodia ecologica da parte dell'uomo che si pone ora in posizione di responsabilità.»⁷ Si verserebbe, insomma, in una «prospettiva antropocentrica [...] in chiave di doveri»⁸.

In questo senso, la vagliata novella dell'art. 9 Cost. gioca un ruolo centrale. Come visto, più precisamente, la tutela deve aversi «*anche* nell'interesse delle future generazioni» e non anche esclusivamente in loro favore. Questa puntualizzazione non è indifferente, perché – secondo parte della dottrina – apre a due fronti di intervento: uno intragenerazionale ed uno intergenerazionale⁹. Con tali termini si intende affermare che la tutela dell'ambiente deve svolgersi tanto con riferimento alla persona esistente quanto con riferimento a quella futura.

A ben vedere, in questa doppia dimensione si concretizza appieno la dinamica di un principio classico: quello personalista. Un principio che, all'opposto di quanto sostenuto dai favorevoli alla visione eco-centrica, postula una coincidenza degli interessi di persona e ambiente, in un'ottica unitaria. In altri termini, l'ambiente è tutelato perché tale è l'interesse della persona.

Questo è significativamente evidente nella prospettiva diacronica, giacché sarebbe difficile tutelare le generazioni future senza tutelare altresì l'ambiente. Ciò emerge ancor di più se si ha riguardo alla questione del cambiamento climatico, atteso che la sostenibilità e la tenuta degli ecosistemi nel medio e lungo periodo non possono dirsi scisse dall'interesse di chi verrà. E ciò non solo in un'ottica di

⁷ C. Tripodina, [La tutela dell'ambiente nella Costituzione italiana: tra interessi delle generazioni future e responsabilità della generazione presente](#), in [Rivista quadrimestrale di Diritto dell'ambiente](#), n. 1/2023, 345. In tal senso, scrive l'A., «[1]a riforma costituzionale del 2022 – a differenza di costituzioni, soprattutto andine, che hanno scardinato la lettura antropocentrica per quella ecocentrica, dichiarando la natura soggetto di diritti – conserva [...] saldamente il punto di osservazione dell'uomo dentro la natura: l'equilibrio ecologico che si mira a preservare non è “quello di ambienti irrealisticamente ‘naturali’, ma quello delle situazioni concrete dove l'uomo e gli esseri viventi operano; quello che l'uomo e gli esseri viventi hanno nei secoli e nei millenni strutturato”» (*ibid.*).

⁸ *Ivi*, 346.

⁹ Su questo si legga L. Bartolucci, [Le generazioni future \(con la tutela dell'ambiente\) entrano “espressamente” in Costituzione](#), in [Forum di Quaderni costituzionali. Rassegna](#), n. 2/2022, 24.

conservazione delle risorse da impiegare nei processi produttivi, ma anche (banalmente) di garanzia dello *stato quo*, sulla base del principio canonizzato in un detto popolare ricorrente: «lasciare il mondo come [o meglio di come] lo abbiamo trovato».

Cosicché, al più, può evidenziarsi un contrasto non tra ambiente ed uomo, ma tra ambiente e consumo, tra ambiente e spreco, tra ambiente ed eccessi.

3. Se questo è vero – e quindi l’interesse dell’uomo non configge, ma coincide con quello ambientale – il problema muta. Non si tratta più di identificare i livelli di guardia oltre ai quali i diritti della Natura risultano violati, ma quelli oltre ai quali gli interessi tanto della Natura quanto dell’uomo – che costituiscono un *unicum* – risultano compromessi. Si tratta, conseguentemente, di capire come garantire effettività a questa esigenza unitaria.

Probabilmente, il miglior modo per farlo è optare per una procedimentalizzazione di questi valori. Scovare, cioè, metodologie di implementazione degli stessi all’interno dei procedimenti decisionali¹⁰.

A ben vedere, sono diverse le possibilità nelle mani del legislatore. Si può pensare, in questo senso, al sistema delle consultazioni, ove il confronto tra i diversi portatori di interesse contribuisce all’emersione del punto di equilibrio più idoneo. Si può pensare, poi, al sistema dei pareri e delle valutazioni tecniche; tipiche del diritto amministrativo, queste procedure comportano potenzialmente, in capo ad una P.A., la valutazione di compatibilità di un certo atto con il valore affidato alla cura della stessa Amministrazione. Ancora, si può pensare al potenziale rilievo delle relazioni accompagnative.

Queste ultime costituiscono documenti che, allegati alle proposte normative, rendono conto del rispetto – da parte delle medesime – di taluni parametri. Nel sistema italiano, ne esistono di varie tipologie. A livello centrale, si conoscono la Relazione illustrativa, la Relazione tecnico-finanziaria, l’A.T.N. e l’A.I.R.; volendo semplificare, si può affermare che le stesse sono essenzialmente preordinate a garantire la motivazione della nuova legge, la sua compatibilità con i conti pubblici e con il sistema normativo, nonché il suo minor impatto sul *frame* regolatorio.

¹⁰ In tali termini, cfr. S. Mangiameli, *Il problema dell’integrazione della politica ambientale nelle politiche pubbliche*, in Aa.Vv., *Italdecide. Rapporto 2021 - Una fiducia sostenibile. La collaborazione tra pubblico e privato per la transizione ecologica*, Il Mulino, Bologna, 2021, 285 ss., nonché il mio [Il ritorno dello Stato programmatore: transizione ecologica, riforma dell’art. 41 Cost. e nuovi modelli d’intervento pubblico. Con una nota sul ruolo di Banca D’Italia](#), in [Ambientediritto.it](#), n. 3/2023, 10.

A queste si sta gradualmente affiancando – nei sistemi locali e presumibilmente, a presto, in quello nazionale – uno strumento del tutto innovativo: la valutazione di impatto generazionale¹¹. Essa consiste nel parametrare una misura proposta al criterio di equilibrio tra le generazioni; è utile, cioè, a valutare in che termini la nuova disciplina impatterà sul medio e lungo periodo e, dunque, quali saranno i suoi effetti ultimi sui posteri. Nei sistemi ove lo Youth-check è realtà, l'ambiente occupa un ruolo di primo piano, tanto da costituire uno degli indici di valutazione della disciplina.

I più recenti sviluppi, però, riguardano proprio il caso italiano. Con il Comunicato stampa n. 61 del 5 dicembre 2023, il Governo ha dichiarato di voler prevedere «misure volte al miglioramento della qualità della normazione, tra le quali l'introduzione di una "valutazione d'impatto generazionale" delle leggi»¹². Si tratta del seguito istituzionale di quanto promesso con il programma unico del centrodestra, nel quale l'introduzione della cosiddetta V.I.G. assumeva i caratteri dell'impegno unitario dei partiti dell'alleanza¹³.

Le intenzioni dell'esecutivo hanno avuto un ulteriore formale seguito. È attualmente in discussione in sede parlamentare il D.D.L. (di iniziativa governativa¹⁴) recante *Misure per la semplificazione normativa e il miglioramento della qualità della normazione e deleghe al Governo per la semplificazione, il riordino e il riassetto in determinate materie*.¹⁵

Detto progetto di legge pone una prima disciplina della valutazione di impatto generazionale, disponendo anzitutto che «[I]e leggi della Repubblica promuovono l'equità intergenerazionale anche nell'interesse delle generazioni

¹¹ Su cui: L. Bartolucci, [La Valutazione di impatto generazionale, un antidoto al "presentismo" per le nostre leggi](#), LUISS Policy Brief n. 2/2024; Id., [La valutazione di impatto generazionale delle leggi come forma di attuazione degli articoli 9 e 97 della Costituzione](#), in [Federalismi.it](#), n. 4/2024, 39-49; L. Monti, [Anche in Italia arriva la sfida europea dello Youth-check: una opportunità o l'ennesima occasione sprecata?](#), LUISS Working Paper n. 1/2024.

¹² <https://www.governo.it/it/articolo/comunicato-stampa-del-consiglio-dei-ministri-n-61/24510>

¹³ Si legga il documento *PER L'ITALIA. Accordo quadro di programma per un Governo di centrodestra*, che prevede – al punto 15 – la «Valutazione dell'impatto generazionale delle leggi e dei provvedimenti a tutela delle future generazioni». Il documento è stato depositato da tutti i partiti del centrodestra ai fini delle elezioni politiche del 25 settembre 2022 (*ex art. 4, co. 1 L. 165/2017*) ed è disponibile al [link https://dait.interno.gov.it/elezioni/trasparenza/elezioni-politiche-2022](https://dait.interno.gov.it/elezioni/trasparenza/elezioni-politiche-2022), alla voce «programma» di ciascun partito della coalizione di centrodestra.

¹⁴ Lo [schema di D.D.L.](#) è stato discusso in esame definitivo dal [Consiglio dei Ministri in data 04/06/2024](#) ed è stato reso disponibile in [Astrid](#), n. 9/2024.

¹⁵ [A.S. 1192 \(XIX Legislatura\)](#).

future»¹⁶. In punto d'attuazione, è previsto che «[l]a valutazione di impatto generazionale (VIG) consiste nell'analisi preventiva dei disegni di legge del Governo in relazione agli effetti *ambientali* o sociali ricadenti sui giovani e sulle generazioni future»¹⁷; l'intenzione è quindi quella di dar luogo ad «uno strumento informativo riguardante l'equità intergenerazionale degli effetti *ambientali* o sociali indotti dai provvedimenti»¹⁸.

Come è evidente dalla lettura testo, l'ambiente è stato incluso tra gli indici di valutazione della bontà delle disposizioni. Si tratta di un punto significativo, che rende lo strumento coerente con quelli analoghi previsti in ambito comparato, nonché con le intuizioni della dottrina, che nell'immediatezza del Comunicato stampa del 5 dicembre 2023 aveva ben colto come «la valutazione di impatto generazionale delle leggi si p[otesse] considerare un'attuazione degli artt. 9 e 97 della Costituzione, laddove si menziona l'interesse delle generazioni future in materia ambientale e la sostenibilità del debito pubblico»¹⁹.

Del resto, il breve tempo intercorso tra la descritta proposta e la L. Cost. 1/2022 sembra confermare un legame effettivo tra ambiente e giovani; e porta inevitabilmente a pensare che la V.I.G. possa costituire un tassello importante nell'analisi ambientale dei provvedimenti primari. Apparentemente, esiste un disegno preordinato alla tutela di questi valori, che, trasversali, trascendono le logiche di partito così come i mutamenti delle maggioranze²⁰.

Sul profilo tecnico, è da notare che la V.I.G. è forgiata con lo stesso stampino delle citate relazioni accompagnative. Tanto che la disciplina in esame, pur rinviando a future norme attuative, precisa che la valutazione è da effettuarsi «nell'ambito dell'analisi di impatto della regolamentazione prevista dall'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246.»²¹

Con riferimento al campo d'applicazione, il D.D.L. lega la V.I.G. all'iniziativa legislativa del Governo, rendendola, «in ogni caso, necessaria se il disegno di legge determina effetti significativi di tipo ambientale o sociale, a carico delle generazioni

¹⁶ Art. 4, co. 1 dell'[A.S. 1192 cit.](#)

¹⁷ Art. 4, co. 2 cit.; corsivo aggiunto.

¹⁸ *Ibid.*; corsivo aggiunto.

¹⁹ L. Bartolucci, [La valutazione di impatto generazionale delle leggi come forma di attuazione degli articoli 9 e 97 della Costituzione](#), cit., 42.

²⁰ Cfr. L. Bartolucci, [La valutazione di impatto generazionale delle leggi come forma di attuazione degli articoli 9 e 97 della Costituzione](#), cit., 3.

²¹ Così l'art. 4, co. 3 dell'[A.S. 1192 cit.](#)

future»²². In questi dettagli si cela forse un'insufficienza della proposta in esame, posto che essa interviene solo su una parte dei disegni di legge, lasciando privi di copertura quelli che siano frutto di iniziative diverse da quella dell'esecutivo (ossia: parlamentare, popolare, regionale e del C.N.E.L.)²³.

Al netto di tale problematica, non si può non notare la significativa evoluzione dell'ordinamento, che intende porre al centro del dibattito la questione della sostenibilità a lungo termine delle politiche pubbliche. Peraltro, se è vero che ogni profilo della tutela ambientale disvela i propri maggiori effetti nella prospettiva diacronica, ciò vale doppiamente nel citato caso della lotta al cambiamento climatico, ove è proprio il fattore tempo (dato l'effetto ritardato delle scelte poco ponderate) a sottolineare il legame tra azione presente e situazione futura.

Ora: se si avrà – come pare – l'incorporazione delle ragioni ambientali all'interno di questo strumento (la V.I.G.), allora risulterà con concreta evidenza l'indissolubile legame che intercorre tra tutela dell'uomo e tutela dell'ambiente, atteso che la seconda verrà interpretata anzitutto come diramazione della prima. In questo senso, senza rivoluzioni dogmatiche, potrà essere riaffermato il principio per cui il fine ultimo dell'ordinamento altro non è che l'uomo e che ogni misura, *ivi* comprese quelle dirette alla tutela dell'ambiente, altro non sono che manifestazione del principio personalista, nel cui segno si vivificano e traggono significato.

²² *Ivi*, co. 4.

²³ Cfr. L. Monti, [Anche in Italia arriva la sfida europea dello Youth-check: una opportunità o l'ennesima occasione sprecata?](#) ..., cit., 6