

LA RIFORMA DEGLI ARTT. 9 E 41 DELLA COSTITUZIONE E LE SUE IMPLICAZIONI: UN PRIMO CONFRONTO

ATTI DEL SEMINARIO SVOLTOSI
A CUNEO IL 29 APRILE 2022

A CURA DI
LUCA IMARISIO
GIORGIO SOBRINO



UNIVERSITÀ
DI TORINO



Università di Torino
Dipartimento di Giurisprudenza

LA RIFORMA DEGLI ARTT. 9 E 41 DELLA
COSTITUZIONE E LE SUE IMPLICAZIONI:
UN PRIMO CONFRONTO

ATTI DEL SEMINARIO
SVOLTOSI A CUNEO IL 29 APRILE 2022

A CURA DI
LUCA IMARISIO
GIORGIO SOBRINO

NOTICE OF COPYRIGHT

La riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione e le sue implicazioni: un primo confronto. Atti del Seminario svoltosi a Cuneo il 29 aprile 2022 edited by Luca Imarisio, Giorgio Sobrino is licensed under [CC BY-ND 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/).



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO | UNIVERSITY OF TURIN

Collane@UniTO



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI TORINO



Università di Torino
Dipartimento di Giurisprudenza

A CURA DI | EDITED BY

Luca Imarisio - Giorgio Sobrino

Ottobre 2022, Torino | Università degli Studi di Torino

ISBN 9788875902384

INDICE

Indirizzi di saluto

<i>Raffaele Caterina</i>	1
<i>Claudio Massa</i>	3

Introduzione

La riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione e le sue implicazioni: alcuni spunti per un confronto, <i>di Giorgio Sobrino</i>	7
---	---

Relazioni

La revisione costituzionale degli articoli 9 e 41: cosa cambia per il diritto costituzionale dell'ambiente?, <i>di Giorgio Grasso</i>	31
Rapporti tra la tutela del paesaggio e dell'ambiente e governo del territorio nell'attività amministrativa, <i>di Claudio Demaria</i>	43
La riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione: più tutela per i cittadini e le associazioni? Nuovi scenari nel procedimento e nel processo, <i>di Flavia Riso</i>	69

Interventi programmati

La riforma dell'articolo 9 della Costituzione con riferimento alla «tutela degli animali», <i>di Federica Pasquini</i>	81
La revisione costituzionale del 2022 e il "dilemma" della sostenibilità, <i>di Nikolaj Vinai</i>	89

Conclusioni

Le nuove coordinate costituzionali in materia ambientale tra limiti e potenzialità, <i>di Luca Imarisio</i>	97
---	----

Introduzione

La riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione e le sue implicazioni: alcuni spunti per un confronto di Giorgio Sobrino

Professore associato di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Torino

1. Benvenuti in questa sede universitaria di Cuneo, a questo Seminario dedicato alla riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione – adottata con la recente legge costituzionale n. 1/2022¹ – ed alle sue «implicazioni».

Prima di cedere la parola ai relatori e di entrare quindi “nel vivo” della nostra giornata, mi preme dare conto brevemente, innanzitutto, delle ragioni che hanno spinto Luca Imarisio e me ad organizzare questa iniziativa.

Di fronte ad una modifica costituzionale che (al di là dei suoi pur rilevanti, come vedremo, aspetti di merito) investe un *principio*

¹ Pubblicata in G.U., Serie generale, n. 44 del 22 febbraio 2022.

fondamentale della nostra Carta², abbiamo pensato che fosse opportuno organizzare un momento di confronto tra persone con estrazioni e funzioni diverse, per riflettere e valutare “collettivamente”, ma muovendo da punti di vista differenti, le implicazioni della riforma stessa: sia sul piano teorico-sistematico che su quello pratico-applicativo. Si tratta, oltretutto, di temi e questioni oggi in parte trascurati dalla dottrina e nel dibattito pubblico, a causa della drammatica situazione determinata – a vari livelli – dalla guerra in Ucraina.

Questo confronto tra persone diverse (professori, avvocati, magistrati, ed anche giovani studiosi di queste tematiche), in piena libertà, e l’elaborazione di idee su un grande “problema” del nostro tempo quale la tutela giuridica dell’ambiente (e quindi, in fondo, della stessa vita umana, che per esistere e svilupparsi necessita di un ambiente “sano”), che da esso dovrebbe scaturire, sono coesenziali all’Università ed al suo ruolo istituzionale. Siamo dunque contenti anche di poterli svolgere di nuovo “in presenza”, dopo tanto tempo, pur continuando ad avvalerci del canale digitale come alternativa utile per favorire la partecipazione. Rivedersi fisicamente, “in carne ed ossa”, per discutere

² Su questo aspetto, oggetto di attenzione e, talvolta, anche di critica da parte della dottrina costituzionalistica per il preteso superamento dei *limiti* del potere di revisione costituzionale, v. R. Bifulco, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell’ambiente*, in *federalismi.it*, *paper* del 6 aprile 2022 (in www.federalismi.it), pp. 2-3; C. De Fiores, *Le insidie di una revisione pleonastica. Brevi note su ambiente e Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2021 (in www.constituzionalismo.it), pp. 150 ss. (che esprime un’opinione critica sull’intervento di riforma, contraria al primo); nonché la Relazione di Giorgio Grasso, in questo Volume, spec. pp. 32 ss. (nello stesso senso di Bifulco). E’ stato altresì sostenuto che la l. cost. n. 1/2022 non supera i limiti al potere di revisione costituzionale, pur dovendosi considerare i principi fondamentali una «*species*» del «*genus*»-principi «*supremi*» di cui alla nota sentenza n. 1146/1988 della Corte Costituzionale, da M. Cavino, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione nel quadro dei principi supremi*, in *Passaggi costituzionali*, n. 1/2022, pp. 21 ss.

di questi temi, prendendoci il “giusto” tempo per approfondirli, ci sembra adesso quasi un privilegio; ed è a sua volta – se ce lo si permette – più confacente all’idea di Università alla quale siamo legati.

2. La revisione costituzionale di cui tratteranno i nostri relatori è stata approvata in via definitiva dal Parlamento³ lo scorso 8 febbraio e (in seguito alla pubblicazione della già citata l. cost. n. 1/2022) è in vigore dal 9 marzo. Siamo tutti consapevoli, naturalmente, del fatto che le regole giuridiche – ed in particolar modo quelle costituzionali – “vivono” nella realtà sociale che esse aspirano a conformare; e che quindi fare oggi, a meno di due mesi dalla sua entrata in vigore, questa discussione sulla riforma in oggetto potrebbe essere prematuro. Bisognerà infatti verificare, in futuro, quali letture ed interpretazioni delle nuove disposizioni costituzionali verranno date dagli organi deputati ad applicarle: i giudici (comuni e, soprattutto, costituzionale), la Pubblica Amministrazione, ma prima ancora il legislatore ordinario, il “decisore politico” che per primo dovrebbe tradurre in «politiche», appunto, ed azioni concrete⁴ gli enunciati normativi della Costituzione.

Quello che ci accingiamo ad iniziare, perciò – come dice il titolo stesso del Seminario –, è solo un *primo* momento di confronto sul tema, al quale auspichiamo ne possano seguire altri negli anni a venire. Un confronto, tuttavia, il cui esito (per quanto inevitabilmente “provvisorio”) abbiamo deciso di raccogliere in questo Volume, per

³ A maggioranza qualificata (468 voti favorevoli, alla Camera, nell’ultima votazione), il che pare un dato significativo e da sottolineare di per sé, al di là di ogni altra considerazione sulla riforma stessa.

⁴ Sul fatto che le norme giuridiche in materia ambientale (e quindi il “diritto dell’ambiente”), per conseguire il loro scopo di tutela, debbano prevedere «politiche» ed «azioni» di tipo “oggettivo”, più che enunciare diritti od «interessi» dei singoli di natura “soggettiva” (come tali azionabili in sede giurisdizionale), v. in particolare 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*, n. 3/2021 (in www.forumcostituzionale.it), pp. 287 ss.

offerirlo alla comunità scientifica e – più in generale – alla riflessione della «comunità aperta degli interpreti» della Costituzione. Affinché questa possa discuterlo a sua volta. Dobbiamo quindi ringraziare i relatori non soltanto per avere accettato il nostro invito a riflettere un po' "al buio", come si suol dire, su questa importante riforma costituzionale, ma anche per avere "fissato" per iscritto (ed in tempi assai brevi) le loro riflessioni e considerazioni in proposito.

3. Ciò premesso, in questo intervento introduttivo vorrei solo – per non appesantire da subito la nostra giornata, già di per sé densa – "mettere sul tavolo" qualche spunto di riflessione sulla riforma degli artt. 9 e 41 Cost. e, soprattutto, alcune *domande* che mi sono state da essa suscitate. Domande che, magari, potranno venire riprese dai relatori, se le reputeranno meritevoli di discussione.

Queste domande/spunti di riflessione sono essenzialmente *quattro* e (appunto per non sottrarre tempo alle relazioni che seguiranno) vengono qui presentate in modo schematico, e senza argomentare nel dettaglio la mia posizione in merito.

-1) In primo luogo: i costituzionalisti sono soliti classificare le revisioni costituzionali in due grandi "categorie", le «revisioni-*bilancio*» e le «revisioni-*programma*». Le prime consistono, essenzialmente, nella positivizzazione all'interno della Carta costituzionale di principi, orientamenti ed esperienze *già esistenti* (in particolare nella giurisprudenza dei giudici costituzionali), «determinati da fonti normative subcostituzionali o da fatti costituzionali sostanzialmente derogatori o integrativi, ... ormai invalsi e non contrastati»: e ciò al fine di dare loro «veste e sanzione formale». Le «revisioni- programma», invece, intendono «fondare un *superamento* o comunque un'*evoluzione ... dell'attuale disciplina* che si ritenga non più adeguata o della quale si intendano colmare eventuali lacune»⁵: esse pertanto, a differenza della

⁵ Per queste definizioni v., rispettivamente, G. Silvestri, *Spunti di riflessione sulla tipologia e sui limiti della revisione costituzionale*, in AA.VV., *Studi in*

prima “categoria” di revisioni costituzionali, segnano una cesura in chiave innovativa rispetto all’assetto costituzionale (pre-)esistente.

Ciò posto, in generale questa riforma degli artt. 9 e 41 Cost. è una «revisione- bilancio» o una «revisione- programma»? O, magari, è in parte l’una e in parte l’altra, trattandosi di una revisione che coinvolge diverse disposizioni della Costituzione del 1948 e diversi profili contenutistici? Personalmente, credo che essa si configuri principalmente come una «revisione-*bilancio*»⁶; tuttavia essa presenta anche dei contenuti, almeno potenzialmente, innovativi (come la costituzionalizzazione dell’«interesse delle future generazioni», su cui tornerò in seguito), tali da poter rappresentare, appunto, una cesura rispetto al passato ed un «programma» preciso per il legislatore futuro.

Ovviamente, questa prima domanda ha natura prevalentemente teorica. Ma – nella misura in cui si (e, per quanto riguarda il presente Seminario, *ci* si) propone di individuare anche gli eventuali aspetti innovativi della revisione costituzionale in parola – ha altresì dei riflessi pratici, per gli operatori del diritto. Vi confesso, peraltro, che la domanda stessa mi è stata suscitata dal leggere alcuni articoli di giornale e dichiarazioni di esponenti politici che affermavano che, con

onore di Paolo Biscaretti di Ruffia, Milano, Giuffrè, 1987, vol. II, p. 1189, e (proprio in riferimento alla revisione costituzionale del 2022 che qui ci occupa) M. Cecchetti, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell’ambiente*, cit., p. 298 (corsivi miei).

⁶ Nello stesso senso è la dottrina costituzionalistica prevalente: v. ad esempio, tra i primi commenti, C. De Fiores, *Le insidie di una revisione pleonastica*, cit., pp. 138 e 149 ss. (il quale sottopone a critica l’intervento riformatore proprio per questo motivo); M. Cecchetti, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell’ambiente*, cit., pp. 298 ss. (per il quale, invece, anche una «revisione-bilancio» come questa può rivelarsi “utile”, in chiave di “certezza” del diritto [costituzionale] e di «limite contro eventuali “arretramenti”» futuri nella tutela dell’ambiente); R. Bifulco, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022*, cit., pp. 2 ss., nonché la Relazione di Giorgio Grasso, in questo Volume, pp. 36 ss. (entrambi a loro volta favorevoli alla «revisione-bilancio» in commento).

questa riforma, «finalmente la tutela dell'ambiente entra nella Costituzione»⁷. Da costituzionalista, alla luce della giurisprudenza della Corte degli ultimi trent'anni⁸ (oltre che della riforma dell'art. 117 approvata nel 2001), ho avvertito una certa perplessità su queste affermazioni. Naturalmente la comunicazione politica, in particolare, ha i suoi codici, le sue regole e le sue precipue finalità: non lo si può ignorare. Ma il problema della *natura* di questa revisione costituzionale (come di ogni altra modifica apportata alla Carta) nondimeno si pone e, come giuristi, siamo chiamati a chiarificarlo.

Si tratta dunque di una riforma costituzionale davvero innovativa oppure no?

-2) In secondo luogo: con la l. cost. n. 1/2022, come ci illustreranno i relatori, il legislatore costituzionale ha sancito - al più alto livello della gerarchia delle fonti - il dovere della Repubblica⁹ di «tutela[re] l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi» (così dispone l'art. 9 Cost. riformato, al comma terzo).

Ebbene, si può ritenere che, rispetto al quadro precedente, cambi (o comunque si evolva, nel senso sopra ricordato di una «revisione-programma») l'oggetto della tutela in questo ambito? Vi è - o vi potrebbe essere, in prospettiva futura - un arricchimento, o anche solo una

⁷ V., per es., *La tutela dell'Ambiente entra in Costituzione*, ne *Il Sole 24 ore*, 8 febbraio 2022; *La tutela dell'ambiente e degli animali entra in Costituzione*, ne *Il Corriere della Sera*, 8 febbraio 2022; *Costituzione green: adesso l'ambiente è protetto dalla Carta*, ne *La Stampa*, 9 febbraio 2022; S.N., *La Camera dice sì alla tutela dell'ambiente in Costituzione. Cingolani: "Giornata epocale"*, ne *La Repubblica*, 8 febbraio 2022.

⁸ Per la quale v. ancora, riassuntivamente, M. Cecchetti, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente*, cit., p. 297; nonché B. Caravita - L. Casseti - A. Morrone, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, Il Mulino, 2016, pp. 32 ss.

⁹ In tutte le sue articolazioni, menzionate dall'art. 114 Cost.: non solo quindi lo Stato, ma anche le Regioni (titolari, con esso, del potere legislativo), le Province, le Città metropolitane ed i Comuni (contitolari, con lo Stato e le Regioni, di funzioni amministrative in materia ambientale).

“diversificazione” o migliore specificazione, dei *beni* oggetto di protezione costituzionale rispetto a quelli che sono stati individuati e definiti nel corso del tempo dalla giurisprudenza della Corte in materia di ambiente?

Noi sappiamo che, come si voglia rispondere alla domanda precedente (se quella in esame sia ascrivibile più ad una «revisione-bilancio» o ad una «revisione-programma»), comunque c'è una giurisprudenza costituzionale (e, di riflesso, comune) consolidata che definisce in un certo modo l'«ambiente»¹⁰, ne precisa le diverse “componenti”¹¹ e, conseguentemente, le loro rispettive particolari esigenze di tutela. A partire dalla riforma costituzionale del 2001, inoltre, vi è (già) una specifica disposizione costituzionale – l'art. 117, comma 2, lettera s) – che, sebbene in relazione al riparto della potestà legislativa tra lo Stato e le Regioni, fa riferimento alla «tutela dell'ambiente» e dell'«ecosistema» (declinato al singolare) ma non menziona la «biodiversità». Quando quindi il legislatore costituzionale del 2022 ha discusso (e deciso) il contenuto del nuovo testo della Carta (e il Collega Giorgio Grasso ha partecipato al dibattito parlamentare, in sede di

¹⁰ In particolare, come «bene immateriale unitario sebbene a varie componenti, ... che l'ordinamento prende in considerazione» (sent. n. 641/1987) in nome dell'«esigenza sempre più avvertita della uniformità della tutela» (sent. n. 126/2016); o come «equilibrio ecologico», della biosfera o dei diversi ecosistemi di un determinato territorio (cosicché la *tutela dell'ambiente* consiste nella salvaguardia di tale «equilibrio ecologico», di cui fa parte anche l'uomo con gli altri esseri viventi: sent. n. 430/1990 e le altre citate in B. Caravita - L. Cassetti - A. Morrone, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 29). Peraltro, è assai diffusa in dottrina la constatazione della difficoltà di definire in modo adeguato (quantomeno ai fini della regolazione giuridica) l'«ambiente», in ragione della sua peculiare «multidimensionalità», «complessità» e «mutevolezza nel tempo» (M. Cecchetti, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente*, cit., p. 287).

¹¹ Di «componenti» specifiche del (in cui, cioè, può articolarsi in concreto il) “bene unitario”-ambiente parla – oltre alla giurisprudenza della Corte sopra richiamata – ancora M. Cecchetti, in *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente*, cit., spec. p. 301.

audizione al Senato¹²), ha inteso *modificare* in qualche modo l'oggetto della tutela costituzionale rispetto al passato? E la scelta di individuare *questi* beni costituzionalmente rilevanti, anziché altri – che taluni hanno criticato¹³ –, quale impatto concreto potrebbe avere, per esempio sulle politiche in materia agricola, di insediamenti produttivi o edilizi? Forse (ma la mia è solo un'ipotesi) qualche conseguenza pratica di carattere innovativo potrebbe esserci.

Vi è poi un'altra questione interpretativa – di rilievo probabilmente ancora maggiore – circa la nuova formulazione dell'art. 9 Cost. Posto che, come tutti sappiamo, prima della riforma costituzionale in oggetto (e invero, fin dal 1948) questa disposizione/principio fondamentale della Carta prevedeva la tutela, da parte della Repubblica, del «paesaggio ... della Nazione», l'esplicito inserimento della tutela dell'ambiente (sia come “bene unitario” che nelle sue “componenti”

¹² V. G. Grasso, *Appunti per l'Audizione informale resa il 4 febbraio 2020, presso la 1a Commissione (Affari Costituzionali) del Senato della Repubblica sul disegno di legge costituzionale n. 83 e connessi (tutela costituzionale dell'ambiente)*, in *Osservatorio A.I.C.*, n. 2/2020 (in www.osservatorioaic.it), pp. 6 ss.

¹³ Per es. F. Rescigno, *Quale riforma per l'articolo 9*, in *federalismi.it*, paper del 23 giugno 2021 (in www.federalismi.it), p. 4, secondo cui «l'elenco [di beni: nota mia] formulato» dal legislatore costituzionale sarebbe «fuorviante, poco chiaro e foriero di numerosi possibili conflitti in merito ad una possibile interpretazione costituzionalmente orientata» delle fonti primarie in materia ambientale; nello stesso senso R. Montaldo, *La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?*, in *federalismi.it*, n. 13/2022 (in www.federalismi.it), pp. 195 ss. *Contra*, v. però M. Cecchetti, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente*, cit., pp. 299 s. (che valuta positivamente la scelta di costituzionalizzare l'ambiente sia come “bene unitario” sia nelle sue principali “componenti”, e richiama la recente giurisprudenza costituzionale in ordine alla tutela della «biodiversità» e degli «ecosistemi»); nonché – dalla prospettiva delle scienze agrarie ed ambientali – C. Peano – G. Sobrino, *L'inserimento nella Costituzione dell'“interesse delle generazioni future” e le sue ricadute sull'istruzione scolastica: aspetti ambientali, “civici” e sociali* (lezione svolta il 28 aprile 2022 nella Scuola di Cittadinanza 2022 Torino – Cuneo del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino), in corso di pubblicazione.

principali) è in grado di modificare i termini del *rapporto* tra questi due beni, e tra le loro rispettive forme e tecniche di garanzia? Ambiente e paesaggio, infatti, non sono “ontologicamente” proprio la stessa cosa, come ritiene anche (sia pure con qualche “oscillazione” definitoria) la Corte Costituzionale: sulla scorta di un’accreditata dottrina, essa oggi qualifica il secondo «*forma visibile e fisicamente percepibile del Paese*», come tale comprensiva dell’«ambiente» ma anche di tutti i beni in esso presenti, frutto dell’intervento umano, che hanno un «valore *estetico-culturale*»¹⁴. E pure in questo caso, prima della revisione costituzionale di quest’anno vi era, appunto, una giurisprudenza costituzionale abbastanza solida, che “fissava” i termini della relazione tra questi due beni e – soprattutto nei “casi difficili” – cercava di stabilire un equilibrio tra le loro esigenze di tutela (per esempio, dinanzi ad azioni ed interventi volti di per sé a migliorare la qualità dell’ambiente, ma

¹⁴ Sentt. n. 239/1982, 151/1986 e più di recente, in particolare, 367/2007 e 272/2009. La dottrina a cui si fa riferimento è A. Predieri, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Studi per il XX anniversario dell’Assemblea Costituente*, vol. II (*Le libertà civili e politiche*), Firenze, Vallecchi, 1969, pp. 381 ss.; Id., *Paesaggio*, voce in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXI, Milano, Giuffrè, 1981, pp. 503 ss.

Da ultimo il Consiglio di Stato (sez. IV), nella sentenza n. 624/2022, ha affermato che deve «resta[re] *netta la distinzione tra paesaggio e ambiente*, implicando - il primo - la percezione (per lo più qualitativa) e l’interpretazione da un punto di vista *soggettivo* e - il secondo - prevalentemente l’apprezzamento delle quantità fisico-chimiche e dei loro effetti biologici sull’ecosistema da un punto di vista *oggettivo*». Conseguentemente, pur dovendosi riconoscere alla nozione di paesaggio una portata «ampi[a] ..., non più riconducibile al solo ambiente naturale statico», va respinta «una concezione “*olistica*”» dello stesso, che «inglob[i] anche la nozione di “ambiente” ... Tale approccio, ... in ipotesi comprensibile con riferimento alle scienze tecniche quali l’urbanistica e l’ingegneria, non è attuabile sul piano giuridico, ove i concetti restano distinti e collegati a *interessi diversi, seppur convergenti*» (corsivi miei).

potenzialmente dannosi per il paesaggio nella sua caratterizzazione estetica)¹⁵.

Ebbene, rispetto a questo equilibrio – o, se si preferisce, *bilanciamento* – tra la tutela del paesaggio e quella dell’ambiente (ed i loro rispettivi, non pienamente coincidenti, ambiti di operatività), la riforma costituzionale qui in esame potrebbe rappresentare un’alterazione, magari a discapito del “bene-paesaggio” come alcuni paventano¹⁶? Oppure, anche su questo punto, la riforma ha inteso semplicemente “registrare” i (e dare quindi espressa copertura costituzionale ai) principi ed orientamenti già presenti nel sistema, soprattutto per opera

¹⁵ V., in proposito, la recente ricostruzione di L. Conte, *Il paesaggio e la Costituzione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, pp. 47 ss., nonché P. Carpentieri, *La nozione giuridica di paesaggio*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2004, pp. 405 ss. Sul problema del(l’eventuale) “conflitto” tra la tutela dell’ambiente e la preservazione del paesaggio nella sua dimensione prevalentemente estetica v. invece, da ultimo, N. Pignatelli, *La dimensione ambientale nel più recente contenzioso costituzionale Stato-Regioni: profili processuali e sostanziali*, in *federalismi.it*, n. 23/2022 (in www.federalismi.it), p. 243, il quale osserva che nell’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. «sembrano convivere due anime diverse, una a vocazione “paesaggistica” e una di “ambientalismo industriale”, spesso antinomiche».

¹⁶ In particolare P. Carpentieri, *Paesaggio, ambiente e transizione ecologica*, in *Giustizia Insieme*, 4 maggio 2021 (in www.giustiziainsieme.it); Id. – G. Severini, *Sull’inutile, anzi dannosa modifica dell’articolo 9 della Costituzione*, *ibidem*, 22 settembre 2021 (allo stesso URL). Secondo questi Autori, la riforma costituzionale in oggetto, nel sancire il dovere della Repubblica di tutelare l’«ambiente ... anche nell’interesse delle future generazioni», asseconderebbe le istanze (provenienti soprattutto dall’Unione Europea) dell’«ambientalismo industriale della transizione ecologica»: tale “modello” sarebbe volto a perseguire «immediati e concreti ritorni economici di profitto» in nome del generico – e, in tesi, del tutto incerto – obiettivo della “lotta al cambiamento climatico” su scala globale, e comporterebbe l’«annulla[mento] della tutela paesaggistica» soprattutto per la “spinta” verso le energie rinnovabili («poiché i pannelli fotovoltaici nelle campagne, le pale eoliche, le dighe del microelettrico, ma anche gli impianti a biomasse, raramente vanno d’accordo con la tutela del paesaggio» a livello locale: P. Carpentieri, *Paesaggio, ambiente e transizione ecologica*, cit., §§ 8-9).

delle pronunce della Corte? Personalmente, sul punto propendo per questa seconda tesi; ma - anche qui - il "problema" c'è.

-3) In terzo luogo (ed allargando ulteriormente lo sguardo): dopo la l. cost. n. 1/2022 cambierà il *bilanciamento* tra la tutela dell'ambiente e quella di *altri beni e diritti costituzionalmente rilevanti* (oltre al paesaggio, di cui si è appena detto), e con essa potenzialmente confliggenti, come ad esempio la libertà di iniziativa economica, la libertà di circolazione e soggiorno, il diritto al lavoro e (per fare un esempio di particolare attualità) il diritto all'approvvigionamento - ed al connesso "sfruttamento" - energetico? La domanda si pone in ragione del fatto che l'ambiente (tanto inteso come "bene unitario" quanto, come abbiamo visto, declinato nelle sue "componenti specifiche" della biodiversità e degli ecosistemi) è stato dalla riforma non solo espressamente costituzionalizzato, ma addirittura inserito tra i *principi fondamentali* della Carta. Si potrebbe perciò argomentare, facendo leva su questo dato formale e "topografico", che se nella Costituzione è individuabile una "gerarchia interna" tra i principi fondamentali (o meglio, «supremi»¹⁷) e i diritti sanciti dalle altre disposizioni (come ha affermato la Corte Costituzionale nella storica sentenza n. 1146/1988), la tutela dell'ambiente oggi è diventato un "*super-principio*", come tale in grado di *imporsi* su tali diritti nelle - in concreto inevitabili - operazioni di bilanciamento¹⁸.

Del resto, la stessa l. cost. n. 1/2022 ha modificato anche l'art. 41 Cost. in tema di libertà di iniziativa economica, stabilendo che quest'ultima non possa «svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da

¹⁷ Sul rapporto tra principi «fondamentali» e «supremi» della nostra Carta v., da ultimo, M. Cavino, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, cit, pp. 21 s.

¹⁸ Sia - è bene precisarlo - da parte della stessa Corte Costituzionale e dei giudici comuni in sede di risoluzione delle controversie, che - prima ancora - da parte del legislatore, chiamato a disciplinare in via generale ed astratta le diverse fattispecie, e della Pubblica Amministrazione, incaricata di dare attuazione alla legge nei casi concreti.

recare danno *alla salute, all'ambiente*, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana» (in corsivo le parole aggiunte). La riforma ha quindi positivizzato, altresì, le esigenze ambientali (e quelle di tutela della salute umana a queste connesse) come limite alle attività economiche, prefigurando, quantomeno, i termini del bilanciamento¹⁹.

Quella appena prospettata è - a mio parere - *la* questione centrale sollevata dalla riforma costituzionale di cui ci occupiamo. Essa infatti coinvolge le tecniche di tutela dei diritti e dei "beni" costituzionali *in generale* (a partire proprio dall'integrità e salubrità ambientale) e ha perciò particolare importanza anche per i "pratici" del diritto: funzionari pubblici, magistrati, avvocati... Al riguardo qualche costituzionalista (penso soprattutto ad Andrea Morrone) ha sostenuto che se questo testo degli artt. 9 e 41 Cost. fosse già stato in vigore, la Corte Costituzionale non avrebbe potuto pronunciare la prima delle due sentenze "ILVA" (sent. n. 85/2013): sentenza con cui ha "salvato" la disciplina speciale introdotta dal legislatore nel 2012 (d.l. n. 207/2012) al fine di consentire la ripresa dell'attività industriale nello stabilimento di Taranto, nonostante la situazione di pregiudizio ambientale, affermando che nella Costituzione «non è possibile ... individuare» un diritto «*che abbia la prevalenza assoluta sugli altri*», poiché «tutti i diritti fondamentali ... si trovano in rapporto di *integrazione reciproca* ... 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

¹⁹ Inoltre, va ricordato che il terzo comma dello stesso art. 41 Cost., come modificato dalla riforma in commento, stabilisce oggi 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 *e ambientali*» (in corsivo le parole aggiunte). Sulla riforma dell'art. 41 Cost. nel suo complesso v. L. Cassetti, *Salute e ambiente come limiti "prioritari" alla libertà di iniziativa economica?*, in *federalismi.it*, paper del 23 giugno 2021 (in www.federalismi.it), e R. Montaldo, *La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.*, cit., pp. 208 ss.

protette»²⁰. Secondo questa dottrina, dopo la revisione costituzionale dello scorso febbraio questa tesi (che nega la possibilità di configurare una “gerarchia assoluta”, e che afferma l’“uguale peso” dei diritti costituzionali) non sarebbe più sostenibile; pertanto il bilanciamento tra l’ambiente e – dall’altro lato – la libertà di iniziativa economica ed il diritto al lavoro dovrebbe essere risolto sempre a favore del primo, in quanto adesso, appunto, principio/bene “gerarchicamente sovraordinato”²¹.

Personalmente, nutro qualche riserva su questa posizione²², pur autorevole (che, tra l’altro, porterebbe a classificare quella in esame certamente come una «revisione-programma»). Ma anche di questo problema è possibile, ed anzi necessario, discutere.

Ancora (ed in correlazione a quanto appena prospettato): oltre alla Corte Costituzionale – “giudice del bilanciamento” operato dal legislatore, e dunque interprete “privilegiato” della Costituzione riformata *in parte qua* –, i giudici comuni come intenderanno, ed imposteranno nella loro attività di risoluzione delle controversie, i

²⁰ Sent. n. 85/2013 cit., punto 9 del *Considerato in diritto*.

²¹ A. Morrone, *La modifica dell’art. 9 della Costituzione*, Relazione svolta al Convegno dell’Associazione Italiana di Diritto dell’Ambiente del 28 gennaio 2022, su *La riforma costituzionale in materia dell’ambiente*, in corso di pubblicazione.

²² Nello stesso senso (contrario ad una “gerarchia assoluta” tra tutela dell’ambiente ed altri principi e diritti costituzionali, anche dopo la l. cost. in commento) v., in dottrina, L. Casseti, *Salute e ambiente come limiti “prioritari” alla libertà di iniziativa economica?*, cit., p. 6; nonché la Relazione di Giorgio Grasso, in questo Volume, p. 38. In giurisprudenza, il Consiglio di Stato (sez. VI) da ultimo, nella sentenza n. 8167/2022, ha confermato la tesi della “non assolutezza” o superiorità “gerarchica” di alcun diritto costituzionale, compresa la tutela dell’ambiente: esso anzi ha sostenuto che «la recente legge di riforma costituzionale 11 febbraio 2022 n. 1, nell’accostare dialetticamente la tutela dell’ambiente con il valore dell’iniziativa economica privata (art. 41 Cost.), segna il superamento del bilanciamento tra valori contrapposti all’insegna di una nuova assiologia compositiva» (corsivi miei).

termini di questo bilanciamento tra la tutela dell'ambiente e degli altri beni e diritti costituzionali? Com'è noto (e come ha confermato la stessa sentenza "ILVA", sopra riportata), il "punto di equilibrio" tra i principi costituzionali non è mai "fisso" ed assoluto, ma è suscettibile di mutare con il variare delle circostanze (e delle fattispecie) concrete. La questione si pone con particolare interesse, mi pare, per i giudici *amministrativi* (e a questo tavolo abbiamo la dott.ssa Rizzo, che magari potrà dirci il suo punto di vista al riguardo, e l'avv. Demaria, che nella sua attività interloquisce quotidianamente con il g.a. su questi aspetti): essi, infatti, sono chiamati a sindacare *ex post* la ragionevolezza e l'*adeguatezza* del bilanciamento operato dall'Amministrazione nei suoi procedimenti, oggi assai numerosi e di importanza crescente in questa materia (si pensi solo ai contenuti - ed ai finanziamenti - del P.N.R.R.²³).

-4) Infine, la quarta domanda/spunto di riflessione: riguarda il problema (sempre sul piano giuridico, s'intende) della *tutela dell'«interesse delle future generazioni»*, che la l. cost. n. 1/2022, come già accennato, ha inserito nel testo dell'art. 9 Cost. (e quindi, a sua volta, tra i principi fondamentali della nostra Carta).

²³ In particolare, la c.d. transizione ecologica rappresenta uno dei tre «assi strategici» del Piano e - insieme alla «rivoluzione verde» - una delle sue sei «missioni», per la quale sono stanziati 59,46 miliardi di euro, pari al 31,05% dell'importo totale del Piano stesso: v. il sito istituzionale *Italiadomani* (testo del P.N.R.R. consultabile al [link https://italiadomani.gov.it/it/home.html](https://italiadomani.gov.it/it/home.html)), nonché A. Grignani, *Il PNRR tra digitalizzazione e transizione ecologica* (intervento svolto il 24 marzo 2022 nella *Scuola di Cittadinanza 2022 Torino - Cuneo* del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino), in corso di pubblicazione (versione provvisoria consultabile al [link https://elearning.unito.it/scuolacle/pluginfile.php/361050/mod_resource/content/1/A.%20Grignani%20-%20PNRR%20tra%20digitalizzazione%20e%20transizione%20ecologica.pdf](https://elearning.unito.it/scuolacle/pluginfile.php/361050/mod_resource/content/1/A.%20Grignani%20-%20PNRR%20tra%20digitalizzazione%20e%20transizione%20ecologica.pdf)).

A me sembra che se c'è un elemento realmente innovativo nella revisione costituzionale in esame, esso risieda proprio in questo esplicito riferimento (per giunta operato, appunto, all'interno dei *principi fondamentali*) alle «generazioni future» ed alle loro “esigenze”: “esigenze” – o «interess[i]» – che le «generazioni *presenti*» riconoscono, dunque, essere rivolte (ed in qualche modo “rivendicate”) *verso di sé*, in quanto generazioni oggi viventi e, perciò, in grado di incidere sulla (ed anzi, di condizionare decisamente la) condizione di «chi verrà dopo», tramite le loro decisioni ed i loro comportamenti individuali e, soprattutto, collettivi²⁴.

Beninteso: questo riferimento all(a tutela dell)e «generazioni future» è stato operato dal legislatore costituzionale mediante una formula («[La Repubblica] Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, *anche nell'interesse delle future generazioni*») che, a mio avviso, non è particolarmente elegante e che sul piano “stilistico” certamente avrebbe potuto essere migliore. Declinato in questo modo, infatti («*anche nell'interesse ...*»), l'obiettivo della tutela di «chi verrà dopo» le generazioni attuali sembra quasi un’“appendice” non necessaria al resto dell'art. 9 Cost.²⁵. Inoltre, anche a voler evitare – come suggerito

²⁴ Sulla portata della costituzionalizzazione (della tutela) dell'«interesse delle future generazioni» ad opera della riforma del 2022, nell'ambito di una letteratura che sta diventando amplissima, v. almeno R. Bifulco, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, cit., pp. 7 s.; M. Cecchetti, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente*, cit., spec. pp. 309 ss.; L. Bartolucci, *Le generazioni future (con la tutela dell'ambiente) entrano “espressamente” in Costituzione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2/2022 (in www.forumcostituzionale.it), pp. 20 ss.

²⁵ Critica la formula scelta dal legislatore costituzionale anche F. Rescigno, *Quale riforma per l'articolo 9*, cit., p. 4. In senso contrario v. però, in particolare, M. Cecchetti, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente*, cit., p. 310: «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

dalla pressoché unanime dottrina costituzionalistica²⁶ – l’uso della parola (e dunque della “categoria”) «diritto» per qualificare la (eventuale) posizione soggettiva delle generazioni future, il legislatore costituzionale avrebbe meglio potuto, invece di riconoscere l’«interesse delle future generazioni», fare riferimento (e dare così una più pregnante consistenza giuridica) alla «responsabilità delle generazioni presenti» verso di loro, come fanno molte Costituzioni contemporanee²⁷.

Ed ancora (ma si tratta dell’aspetto più critico di questa parte della riforma costituzionale, proprio in prospettiva ... futura, come dirò tra breve): la costituzionalizzazione della tutela delle generazioni future è stata effettuata dalla l. cost. n. 1/2022 in modo, a mio parere, troppo “circoscritto” e, perciò, riduttivo. Il legislatore costituzionale infatti, nel collocare tale principio nel testo del nuovo art. 9 e nel declinarlo tramite la formula sopra vista, ha legato il perseguimento dell’«interesse» di coloro che nasceranno in futuro esclusivamente alla tutela – da parte di chi oggi è in vita – *dell’ambiente e degli altri beni indicati da questa norma,*

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». Quindi, con questa formula, «il legislatore di revisione... ha fatto ... in modo di mantenere il più possibile aperta ... la possibilità di coesistenza di politiche parimenti fondate sia su approcci ispirati a concezioni antropocentriche, sia su approcci ispirati (o contaminati) da concezioni ecocentriche».

²⁶ V. al riguardo, per tutti, 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 A.I.C.*, n. 1/2020 (in <https://www.osservatorioaic.it/it/>), p. 72.

²⁷ Per esempio quella tedesca (art. 20a), svizzera (Preambolo) e ceca (Preambolo). Nell’audizione parlamentare più sopra ricordata Giorgio Grasso aveva suggerito questa apprezzabile formulazione del nuovo art. 9 comma 3 Cost.: «La Repubblica tutela l’ambiente e l’ecosistema, protegge la biodiversità ..., promuove lo sviluppo sostenibile, *nella responsabilità verso le future generazioni*» (Id., *Appunti per l’Audizione informale resa il 4 febbraio 2020*, cit., p. 10).

trascurando altri importanti profili. E' innegabile, per un verso, che l'ambiente, con le sue diverse "componenti" (la biodiversità, gli ecosistemi, ecc.), sia la «casa» (anche) delle generazioni future; e che pertanto la tutela di adeguate condizioni di vita di queste ultime "passi" necessariamente dalla protezione (e oggi, prima ancora, dalla preservazione dell'integrità) del primo. Ma dall'altro lato - come dimostrano gli studi e le elaborazioni ormai consolidati sul concetto di «sviluppo sostenibile» -, l'attenzione verso le generazioni future e la loro sorte richiede alle «generazioni presenti», in modo altrettanto necessario, *anche* la realizzazione di interventi e politiche di natura *economico-finanziaria, sociale, culturale*²⁸. Quindi la tutela dell'ambiente, a cui fa riferimento espresso il novellato testo costituzionale, è soltanto una "parte" (seppure, appunto, imprescindibile nell'attuale momento storico) del problema della salvaguardia delle generazioni future: quest'ultimo necessita oggi, piuttosto, di un approccio *sistemico ed «integrato»*, ben riassunto dall'espressione «ecologia integrale»²⁹ e che, sul terreno del diritto, è testimoniato da diverse Carte costituzionali europee (come ad esempio quelle belga e portoghese, oltre allo stesso

²⁸ Sono - secondo questa letteratura scientifica - le diverse «dimensioni» della sostenibilità, oltre a quella «ambientale»: v. al riguardo D. Porena, *Il principio di sostenibilità*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 106; M. Cecchetti, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente*, cit., p. 290, che definisce lo sviluppo sostenibile un concetto «poliedrico»; nella dottrina non giuridica, A. Pawlowski, *How Many Dimensions Does Sustainable Development Have?*, in *Sustainable Development*, n. 16/2008, p. 81.

²⁹ Espressione comune alla riflessione scientifica laica e, in particolare, alla dottrina sociale cattolica più recente: il riferimento, ovviamente, è all'Enciclica *Laudato si* di Papa Francesco del 2015, spec. cap. IV (si consideri, tra l'altro, che la stessa prospettiva è sottesa all'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile delle Nazioni Unite, che - com'è noto - contiene «obiettivi» di *molteplice* natura, oltre a quelli «ambientali» in senso stretto).

Trattato U.E.³⁰⁾ e non³¹⁾, mentre manca nella Costituzione italiana riformata³²⁾.

³⁰ Rispettivamente, art. 7-*bis* della Costituzione belga («lo Stato Federale, le Comunità e le Regioni perseguono gli obiettivi dello sviluppo sostenibile *nei suoi aspetti sociali, economici e ambientali*, tenendo conto della solidarietà tra le generazioni»); artt. 66 e 81 della Costituzione del Portogallo (i quali richiamano l'obiettivo dello sviluppo sostenibile in relazione alla tutela dell'ambiente ed alla «[promozione dell']aumento del *benessere sociale ed economico* e della *qualità della vita* delle persone»); art. 3 del Trattato U.E. («L'Unione ... si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una *crescita economica equilibrata* e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira *alla piena occupazione e al progresso sociale*, e su un elevato livello di *tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente*»).

³¹ Come in particolare la Costituzione argentina, quella boliviana e quelle di diversi altri Stati dell'America Latina. Secondo una ricerca di Tania Groppi (*Sostenibilità e costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1/2016, p. 44 e tabella A1 allegata) l'obiettivo dello «sviluppo sostenibile» è sancito da ben 54 Carte costituzionali nel mondo.

³² Cfr., per questa notazione, G. Santini, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 cost.*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2/2021 (in www.forumcostituzionale.it), pp. 474 e 481; G. Grasso, *Appunti per l'Audizione informale resa il 4 febbraio 2020*, cit., pp. 9 s. (in riferimento ai dd.d.l. di revisione costituzionale allora in discussione); nonché l'Intervento conclusivo di Luca Imarisio, in questo Volume, p. 100. Favorevoli, invece, al mancato inserimento nella Costituzione del concetto/obiettivo della sostenibilità, nelle sue diverse «dimensioni», M. Cecchetti, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente*, cit., pp. 309 ss., e soprattutto R. Bifulco, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, cit., pp. 7 s. (per il quale, comunque, «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»; dovendosi peraltro riconoscere che il concetto di sviluppo sostenibile 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»).

Ad ogni modo, pur a fronte delle criticità segnalate, quella sopra ricordata è stata la scelta – testuale e di collocazione sistematica – che ha fatto il nostro legislatore costituzionale. Si tratta comunque di una scelta, va riconosciuto, che “allinea” la nostra Carta fondamentale alla maggior parte dei documenti costituzionali contemporanei e che, nella misura in cui vi introduce esplicitamente l’«interesse verso la dimensione del futuro»³³ e costringe dunque il decisore politico a “guardare oltre” le scadenze elettorali contingenti (appunto per preservare l’«interesse delle future generazioni»)³⁴, pare idonea a segnare un passaggio significativo del nostro sistema verso il costituzionalismo del XXI secolo³⁵.

E’ con questa formula del nuovo art. 9 terzo comma che quindi bisogna adesso misurarsi. Al riguardo, mi pare che emergano principalmente *due* questioni interpretative (o “sotto-domande” di questa quarta e conclusiva domanda), che sottopongo innanzitutto all’attenzione dei relatori.

³³ Per tutti, sul punto, v. R. Bifulco, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, Franco Angeli, 2008.

³⁴ Sui riflessi della costituzionalizzazione della tutela «delle future generazioni» sulla configurazione della rappresentanza politica v. in particolare, dopo la riforma in esame, A. Morelli, *Ritorno al futuro. La prospettiva intergenerazionale come declinazione necessaria della responsabilità politica*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2021 (in www.costituzionalismo.it), pp. 77 ss.

³⁵ Per questa considerazione v., in particolare, R. Bifulco, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell’ambiente*, cit., p. 8, per il quale «Il costituzionalismo moderno, quando ha affrontato la dimensione temporale del futuro, lo ha fatto, per lo più, guardando ad esso come dimensione di *libertà* e mai di responsabilità; il suo interesse è stato sempre per il divieto posto in capo al potere costituente (e quindi alla generazione che crea il nuovo ordine) di sottoporre le generazioni future alle sue leggi ... È solo il costituzionalismo *contemporaneo* che si è posto il compito di guardare al futuro come dimensione che impone *responsabilità* già nel presente» (corsivi miei). Sottolinea invece le «insidie» legate alla decisione di costituzionalizzare l’«interesse delle future generazioni» C. De Fiores, *Le insidie di una revisione pleonastica*, cit., pp. 155 s.

-4.1) La prima: questa costituzionalizzazione dell'«interesse delle generazioni future» - sia esso riconducibile o meno ad una vera e propria posizione giuridica soggettiva³⁶ - potrà incidere, a sua volta, sul *bilanciamento* dei diritti e dei principi operato dalla Corte Costituzionale, e dunque sulla valutazione della legittimità delle leggi (e, “a cascata”, dei provvedimenti amministrativi da parte del g.a.)? Si dovrà prestare (appunto nelle sedi giurisdizionali di legittimità) un'attenzione maggiore a questo aspetto dopo la riforma costituzionale in oggetto, sindacando la ragionevolezza delle fonti primarie - e quindi delle *decisioni politiche* -, oltre che dei provvedimenti amministrativi attuativi di queste, anche sotto il profilo della salvaguardia delle “esigenze” delle generazioni «che verranno»?

Io ritengo di sì, pur - va precisato - entro i limiti oggettivi tracciati dal *testo* costituzionale (che, come abbiamo visto, fa riferimento «*anche* [all']interesse delle future generazioni», e perciò in via non esclusiva) e dalla difficoltà, tanto di natura teorico-filosofica quanto di ordine pratico, di conoscere *oggi* le “esigenze” di coloro che saranno in vita in futuro (possiamo forse dire di conoscere le loro “esigenze vitali” e “fondamentali”, ma non altre, maggiormente esposte alla variabile del tempo...) ³⁷. Ciò, del resto, è quanto ha già iniziato a fare la Corte Costituzionale dopo la riforma dell'art. 81 del 2012 e l'introduzione del principio (/parametro) della «*sostenibilità del debito*» pubblico - a sua

³⁶ Cosa che molti in dottrina (come già accennato) negano radicalmente, sulla base di diversi argomenti: v. G. Azzariti, *Appunto per l'audizione presso la Commissione Affari costituzionali*, cit., p. 72, nonché M. Luciani, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in R. Bifulco - A. D'Aloia (cur.), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, Jovene, 2008, spec. pp. 437 e 440. Con riferimento specifico alla riforma costituzionale qui in esame, v. invece C. De Fiores, *Le insidie di una revisione pleonastica*, cit., p. 155, e l'Intervento conclusivo di Luca Imarisio, in questo Volume, pp. 98 s.

³⁷ Sottolineano questa difficoltà, tra gli Autori citati nella nota precedente, soprattutto Massimo Luciani e Claudio De Fiores.

volta preordinato a tutelare le future generazioni nelle loro possibilità di “spesa” e, quindi, di godimento dei diritti fondamentali –, sindacando le scelte di bilancio operate dai legislatori statale e regionali anche sotto questo aspetto³⁸. E’ plausibile che questo “schema di giudizio”, più attento che non in precedenza alla «dimensione del futuro» nelle decisioni politiche ed amministrative, verrà applicato anche (e *quantomeno*: v. subito oltre) ai provvedimenti che coinvolgono l’ambiente e le sue “componenti strutturali”³⁹, menzionate dal nuovo art. 9 Cost.

³⁸ Si vedano, in particolare, le sentt. n. 184/2016, 247/2017, 61/2018, 18/2019 e 115/2020 (sul bilancio come «bene pubblico» e sulla necessità di un’allocazione razionale delle risorse pubbliche, anche nella prospettiva della tutela dei «cittadini futuri» dal debito eccessivo), su cui in dottrina C. Bergonzini, *Prime note su un percorso giurisprudenziale: dalla sostenibilità del debito pubblico all’equità intergenerazionale*, in G. Colombini (cur.), *Studi in onore di Aldo Carosi*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021, pp. 113 ss. Con riguardo specificamente alla riforma dell’art. 9 qui in esame, è stato sostenuto da un’autorevole dottrina che «il riferimento agli interessi delle generazioni future è in grado di rendere più complesso il bilanciamento poiché gli interessi umani si stratificano nel tempo sicché l’interesse della presente generazione non prevale sempre e necessariamente nei confronti degli interessi umani di chi ancora deve venire ad esistenza» (R. Bifulco, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell’ambiente*, cit., p. 7). V. anche, in tema, 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 [in www.federalismi.it], spec. pp. 136 e 140).

³⁹ Com’è avvenuto di recente in Germania dopo l’introduzione dell’art. 20a della Legge Fondamentale («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»), ad opera della nota sentenza del Tribunale Costituzionale del 24 marzo 2021, che ha dichiarato parzialmente illegittima la legge federale sulla protezione del clima del 12 dicembre 2019: v. al riguardo, nell’ampia bibliografia, M. Carducci, *Libertà “climaticamente” condizionate e governo del tempo nella sentenza del BVerfG del 24 marzo 2021*, in *laCostituzione.info* (in www.lacostituzione.info), 3 maggio 2021, e R. Bifulco, *Perché la storica sentenza tedesca impone una riflessione sulla*

-4.2) La seconda questione interpretativa sollevata dall'inserimento nel testo costituzionale dell'«interesse delle generazioni future» - ancora più seria della prima - è la seguente: questo principio (*/parametro*, come nel caso del riformato art. 81) dovrà essere utilizzato dalla Corte Costituzionale e dai giudici comuni esclusivamente per sindacare la legittimità delle leggi e dei provvedimenti amministrativi in materia di ambiente (o che coinvolgono, a qualche titolo, l'ambiente stesso e le sue ricordate "componenti strutturali"), oppure potrà espandersi anche *ad altre materie*, fino ad assumere magari una portata "sistemica" e "trasversale"? Detto con altre parole: l'introduzione del principio della tutela delle generazioni future determinerà una valutazione (anche) dal punto di vista dell'"impatto sul futuro" solo delle politiche ambientali, oppure porterà a sindacare con questa stessa "lente" *tutte le decisioni politiche ed amministrative* adottate dagli enti che formano la Repubblica?

Al riguardo, se si dovesse stare al dato letterale e "topografico" della revisione costituzionale in esame, bisognerebbe optare per la prima tesi: l'«interesse delle generazioni future», come sopra evidenziato (e criticato), è stato costituzionalizzato nell'art. 9 esclusivamente in relazione alla tutela dell'ambiente, perciò la valorizzazione delle "esigenze" di queste ultime dovrebbe avvenire essenzialmente in sede di realizzazione e di successiva valutazione delle politiche *ambientali*⁴⁰. Tuttavia - anche alla luce della giurisprudenza costituzionale posteriore alla riforma dell'art. 81, e sopra richiamata - mi sembra che si possa percorrere, almeno in linea di principio, anche un'altra "strategia argomentativa", di prospettiva più ampia, che porterebbe ad abbracciare la seconda tesi avanzata. Invero, adottando un criterio di interpretazione *sistematica* del nuovo art. 9 terzo comma Cost., si

responsabilità intergenerazionale, in *Luiss Open* (in www.open.luiss.it), 28 maggio 2021.

⁴⁰ E di tutte le attività economiche che le chiamano in causa, in base alla riforma dell'art. 41 operata dalla stessa l. cost. n. 1/2022.

potrebbe attribuire all'«interesse delle generazioni future» ivi sancito un significato/portata “generale”, coerente con altre disposizioni costituzionali che sottendono la tutela di tali generazioni sotto profili diversi: ad esempio, proprio l'art. 81. In questo modo, le esigenze di «chi verrà dopo di noi» potrebbero venire considerate ed «integrate» in un numero assai più elevato di politiche oltre a quelle ambientali, assumendo quasi una portata “trasversale”⁴¹.

Insomma, in base a questa seconda prospettiva, la tutela delle generazioni future potrebbe diventare – innanzitutto nel giudizio di legittimità costituzionale – un nuovo “principio di integrazione”, come tale idoneo ad incidere su tutte le materie oggetto di regolazione normativa, come oggi quello della tutela dell'ambiente.

Si tratterebbe certo di una “strategia argomentativa” in parte audace, tenendo conto della scelta operata, di fatto, dal legislatore costituzionale di quest'anno. E di un approdo interpretativo che, nella misura in cui introdurrebbe “a regime” la dimensione (/parametro) temporale nel sindacato sugli atti normativi (ed amministrativi) e le politiche pubbliche, rappresenterebbe un autentico “cambio di paradigma” rispetto al passato per il nostro ordinamento. Nonostante ciò, personalmente esso mi sembra preferibile in quanto permetterebbe di dare alla riforma costituzionale che ci occupa – ed alla tutela delle generazioni «che verranno» – tutta la sua “forza espansiva”, e delle implicazioni concrete di cui, oggi, si avverte un grande bisogno.

Del resto, la tendenza ad «integrare la dimensione del futuro» nelle decisioni pubbliche è già manifestata attualmente dal P.N.R.R., i cui interventi devono essere accompagnati, tra l'altro, da una «relazione di

⁴¹ Sottolineano le connessioni tra la tutela delle generazioni future – ed il principio di solidarietà intergenerazionale ad essa legato – in ambito ambientale ed in altri campi, ad esempio, D. Porena, «Anche nell'interesse delle generazioni future», cit., pp. 130 ss., e L. Bartolucci, *Il più recente cammino delle generazioni future nel diritto costituzionale*, in *Osservatorio A.I.C.*, n. 4/2021 (in <https://www.osservatorioaic.it/it/>), pp. 6 e 9 ss.

sostenibilità» sotto differenti profili (quindi non soltanto economica)⁴², la quale evidentemente può essere sindacata nella sua congruità e adeguatezza da parte del giudice amministrativo. Perché non immaginare uno strumento simile anche per le leggi e gli altri atti normativi?

Il futuro (appunto...) ci dirà se l'ipotesi interpretativa qui prospettata si concretizzerà o meno. In ogni caso, questa è - a mio parere - la domanda più stimolante per noi giuristi posta dalla revisione costituzionale del 2022.

⁴² V. al riguardo le «Linee guida per la redazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica da porre a base dell'affidamento di contratti pubblici di lavori del PNRR e del PNC», adottate ai sensi dell'art. 48 comma 7 del d.l. n. 77/2021 (convertito nella l. n. 108/2021), in www.mit.gov.it, pp. 31 ss.