

INDIVIDUO E COLLETTIVITÀ: TRA AUTONOMIA E RESPONSABILITÀ

Lezioni della Scuola di
Cittadinanza Torino-Cuneo 2022

A CURA DI
LUCA IMARISIO
GIORGIO SICHERA
GIORGIO SOBRINO



UNIVERSITÀ
DI TORINO



Università di Torino
Dipartimento di Giurisprudenza

**INDIVIDUO E COLLETTIVITÀ:
TRA AUTONOMIA E
RESPONSABILITÀ**

A CURA DI

**LUCA IMARISIO
GIORGIO SICHERA
GIORGIO SOBRINO**

*Lezioni della Scuola di Cittadinanza 2022
Torino-Cuneo*

NOTICE OF COPYRIGHT

Individuo e collettività: tra autonomia e responsabilità edited by Luca Imarisio, Giorgio Sichera, Giorgio Sobrino is licensed under CC BY-ND 4.0.



IN COPERTINA: FOTOGRAFIA TRATTA DA GETTY IMAGES

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 Sichera - Giorgio Sobrino

Maggio 2023, Torino | Università degli Studi di Torino

ISBN 9788875902513

INDICE

Introduzione al volume.....ii

Lezioni della Scuola di Cittadinanza 2022

Primo incontro

La via italiana alla laicità tra giusto procedimento e conformità ai principi dell'ordinamento giuridico, di Roberto Cavallo Perin 8

L'esposizione dei simboli religiosi nelle scuole: la laicità tra autonomia e responsabilità, di Anna Maria Poggi.....17

Brevi note sui simboli religiosi nelle scuole: per una laicità forte nel segno della democrazia e del pieno sviluppo della persona, di Alessandra Algostino 24

L'educazione civica: appunti sulla legge n. 92 del 2019 e sui docenti che possono essere coinvolti, di Eva Desana 36

Forme di presenza del fenomeno religioso nella scuola pubblica. I riti e l'abbigliamento religioso, di Maria Chiara Ruscazio..... 46

Secondo incontro

Paternalismo penale e reati sessuali, di Paolo Caroli..... 59

Responsabilità penale e controllo penale tra liberalismo e paternalismo: le scelte individuali in tema di salute individuale e di fine vita, di Anna Costantini 69

Paternalismo penale e stupefacenti: il delicato confronto tra libertà del singolo e tutela degli interessi della collettività, di Sara Prandi .. 90

Terzo incontro

Digitalizzazione e transizione ecologica, di Rosario Ferrara.....	103
PNRR e transizione energetica, di Anna Porporato.....	106
La transizione digitale della Pubblica Amministrazione nel PNRR: le coordinate del sistema, di Edoardo Ferrero.....	117
Il PNRR tra digitalizzazione e transizione ecologica, di Anna Grignani	130

Quarto incontro

I doveri di solidarietà in materia fiscale: elogio delle tasse, di Francesco Pallante	143
Si fa in fretta a dire progressività, di Enrico Marella	161
La concorrenza fiscale dannosa nell'ordinamento dell'Unione Europea, di Gabriella Perotto.....	183

Quinto incontro

I giovani e la pandemia, di Sonia Bertolini	196
Le <i>soft skills</i> nei percorsi formativi scolastici, di Claudia Rasetti	205

Sesto incontro

Solidarietà e obbligo vaccinale: quale equilibrio?, di Guido Casavecchia, Gustavo Minervini e Giulia Perrone.....	212
---	-----

Settimo incontro

I fattori ESG e la sostenibilità d'impresa nel percorso culturale e normativo europeo e italiano, di Mia Callegari, Eva Desana e Lavinia Palumbo	234
--	-----

Ottavo incontro

L'inserimento nella Costituzione dell'«interesse delle future generazioni» e le sue ricadute sull'istruzione scolastica: aspetti ambientali, "civici" e sociali, di Cristiana Peano e Giorgio Sobrino.....	279
--	-----

Nono incontro

Individuo e collettività nelle istituzioni politiche: tra rappresentanza e libertà di mandato, di Luca Imarisio e Valentina Pazé	321
Parlamentari e gruppi tra trasformismo parlamentare e libertà di mandato, di Federica Pasquini	349

Incontro conclusivo "Confrontarsi col dramma della guerra in Europa: sfide e responsabilità per il mondo dell'informazione e della formazione"

Il paradosso del diritto penale internazionale, di Mario Dogliani....	370
Confrontarsi col dramma della guerra: la prospettiva del Diritto penale internazionale, di Paolo Caroli.....	380
Il rapporto tra istituzioni politiche e confessionali e il loro impatto sui conflitti armati, di Maria Chiara Ruscazio	388

L'Unione Europea e la guerra in Ucraina, di Alberto Miglio.....	397
Il dramma della guerra in Europa: spunti di riflessione, di Francesco Pallante	403
Gli autori.....	411

L'inserimento nella Costituzione dell'«interesse delle future generazioni» e le sue ricadute sull'istruzione scolastica: aspetti ambientali, “civici” e sociali

di Cristiana Peano

Professoressa ordinaria di Arboricoltura
Università degli Studi di Torino

e Giorgio Sobrino

Professore associato di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Torino

GIORGIO SOBRINO: Questo incontro della Scuola di Cittadinanza – come quello della prossima settimana – si svolge in collegamento tra le sedi di Torino e Cuneo del Dipartimento di Giurisprudenza di questa Università. Prima dell'“emergenza Covid”, la Scuola di Cittadinanza si teneva in presenza sia a Torino che a Cuneo; poi le note vicende sanitarie, nel 2020 e 2021, hanno costretto a organizzare gli incontri in modalità a distanza. Quest'anno, con il graduale ritorno “in presenza”, abbiamo perciò ritenuto opportuno prevedere due incontri anche nella sede di Cuneo; il “canale telematico” che è stato mantenuto ci consente peraltro di collegarci anche con la sede di Torino, dove si trova la Collega Peano.

L'incontro di oggi è dedicato ai possibili riflessi educativi – per l'educazione *scolastica* in primo luogo – di una modifica costituzionale molto recente, approvata dal Parlamento lo scorso febbraio (e, purtroppo, subito “oscurata” a livello mediatico dallo scoppio della guerra in Ucraina e dalle drammatiche vicende che stanno caratterizzando quest'ultima). Tale riforma ha introdotto nel testo della nostra Costituzione, in particolare, il riferimento alla tutela delle «generazioni future»; o meglio (e per essere precisi), dell'«interesse delle future generazioni», in collegamento al dovere della Repubblica di proteggere «l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi» (art. 9, nuovo terzo comma, Cost.). Il tema del significato – e delle implicazioni pratiche – della tutela delle «future generazioni» ci è sembrato particolarmente adatto alla Scuola di Cittadinanza, soprattutto per il confronto con gli insegnanti della scuola qui presenti che esso è in grado di suscitare.

Nello spirito interdisciplinare che anima la Scuola di Cittadinanza, dialogheremo su questo tema io, un costituzionalista, e la Collega Cristiana Peano, che insegna Agroecosistemi sostenibili ed Arboricoltura nel Dipartimento di Scienze agrarie, forestali e alimentari di questa Università, e da molti anni si occupa a livello scientifico delle questioni della «sostenibilità» e della transizione ecologica anche dal punto di vista dell'istruzione e dell'“educazione pubblica” (da ultimo la prof.ssa Peano ha organizzato un Festival sui temi della «sostenibilità», del cibo e della letteratura, aperto alla cittadinanza e con iniziative specifiche rivolte alle scuole). E, naturalmente, confidiamo di dialogare altresì con voi, presenti a Torino e a Cuneo e collegati da remoto.

CRISTIANA PEANO: Innanzitutto ti ringrazio Giorgio per avermi invitato a questo pomeriggio della Scuola di Cittadinanza. Ho sempre ammirato molto questa iniziativa del vostro Dipartimento perché fa riflettere sui temi di cui si discute non solo a livello nazionale ma anche internazionale. Trovo che sia molto interessante soprattutto

perché c'è la possibilità di confrontarsi non solo tra noi accademici ma anche con chi, come gli insegnanti, si ritrova travolto dalle innovazioni e dalle informazioni in un mondo in rapida evoluzione e deve riuscire a tradurre tutto ciò in azioni concrete.

In relazione a questo nostro incontro, sul tema delle recenti riforme a livello di Costituzione, mi interessa molto comprendere altri punti di vista perché noi ricercatori dei Dipartimenti cosiddetti 'scientifici' abbiamo avuto un "sussulto" di gioia nel momento in cui si è parlato prima di inserire, e poi si è effettivamente inserito, il tema dell'ambiente, della salute e delle nuove generazioni nella Costituzione. Abbiamo speso grandi parole sul tema della biodiversità e degli ecosistemi (che forse è quello che più ci avvicina come dipartimenti scientifici) ma, sicuramente, ci siamo anche interrogati su come il tema delle future generazioni possa diventare uno dei tasselli fondamentali della Carta. Quello che mi piacerebbe capire, durante questo incontro, è se si trattava solo di un "sussulto" di gioia da parte di un gruppetto sparuto di ricercatori, oppure se c'è un significato reale in questa riforma, e quindi se possa rappresentare un passo, non dico epocale, ma certamente importante per il nostro futuro. Quindi mi rivolgo a te per il mestiere che fai, molto lontano dal mio, per meglio comprenderne il significato.

G.S.: Il "sussulto" di cui tu parli, dal mio punto di vista, è almeno in parte lecito. Noi giuristi, un po' forse per inclinazione naturale, un po' per la specifica vicenda di questa revisione costituzionale, tendiamo a ridimensionare la riforma in questione e, quindi, "sussultiamo" un po' meno. C'è infatti un grande scarto, come vedremo, tra il modo in cui questa riforma della Costituzione è stata presentata - dagli esponenti politici e dai *media* - ed il suo contenuto effettivo. Nonostante ciò, credo che si possa ritenere che la riforma dello scorso febbraio abbia introdotto anche modifiche potenzialmente rilevanti, in grado di incidere in modo significativo sulle politiche pubbliche del nostro Paese in materia ambientale - e non solo - e sulla stessa

concezione del nostro ordine costituzionale e sociale, in prospettiva futura.

Iniziamo – appunto “da giuristi” – un ragionamento tenendo davanti a noi il testo della Costituzione, precedente e successivo alla legge costituzionale n. 1 dell’11 febbraio 2022 di cui stiamo trattando (legge costituzionale che è entrata in vigore lo scorso 9 marzo).

Gli articoli della Carta coinvolti dalla riforma sono due: l’art. 9 e l’art. 41. L’art. 9 – è opportuno ricordare – fa parte dei «Principi fondamentali» della nostra Carta (artt. 1 -12): si tratta di quello che noi costituzionalisti chiamiamo il “nucleo duro” della Costituzione italiana, la parte più importante e qualificante e, di conseguenza, la più difficilmente modificabile (secondo alcuni, addirittura, queste norme sarebbero del tutto immutabili; secondo altri – e ciò è stato ribadito proprio in riferimento alla riforma costituzionale che ci occupa – sono modificabili solo “*in melius*”, cioè ampliando, “allargando” l’elenco delle tutele ivi previste). L’art. 41, invece, è compreso formalmente nella prima «Parte» della Costituzione, dedicata ai diritti e doveri dei cittadini – e più precisamente nel Titolo terzo, sui «rapporti economici» – e, quindi, potrebbe in astratto essere considerato un po’ meno importante. Tuttavia è a sua volta, di fatto, una disposizione assai rilevante e “centrale” della Carta, poiché ha ad oggetto il delicato tema del rapporto tra iniziativa economica privata ed *altri* beni costituzionalmente rilevanti (ed anzi, a loro volta, “fondamentali”) – come la dignità umana, la libertà, la sicurezza –, e cerca di stabilire tra loro un difficile equilibrio (si pensi solo, per un caso di applicazione recente di questi principi, alla controversa vicenda della sospensione e ripresa dell’attività produttiva nello stabilimento ILVA di Taranto, su cui si è pronunciata due volte nel giro di pochi anni la Corte Costituzionale).

Vediamo allora che cosa prevedeva il testo di questi due articoli della Carta *prima* della riforma di febbraio 2022 e quali sono le innovazioni che quest’ultima ha apportato. Dopodiché potremo svolgere alcune

considerazioni di commento, che ci porteranno al tema vero e proprio del nostro incontro, cioè le *ricadute* di questa riforma in particolare sull'istruzione scolastica.

L'art. 9 Cost., nella sua formulazione originaria, stabiliva: «La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica» (primo comma); «[t]utela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione» (secondo comma). La legge costituzionale n. 1/2022 ha aggiunto un terzo comma, così formulato: «[t]utela 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» (corsivi miei; quest'ultimo periodo - riferito appunto alla «tutela degli animali» - rinvia dunque al legislatore ordinario l'attuazione pratica del nuovo principio costituzionale, prevedendo la necessità di adottare una legge "generale" dello Stato in materia).

L'art. 41 della Carta, per parte sua, nel testo antecedente alla riforma affermava - e afferma tuttora -, al primo comma, il principio di «libertà» dell'attività d'impresa («L'iniziativa economica privata è libera»). Nel secondo comma, stabiliva peraltro che essa non potesse «svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana» (i cc.dd. «limiti» all'attività economica privata, coerenti con i «Principi fondamentali» della stessa Costituzione: artt. 2, 3 e seguenti). Infine, nel terzo comma, prevedeva a sua volta - e prevede anche dopo la riforma - una «riserva di legge», demandando al legislatore ordinario di «determina[re] i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali».

La riforma costituzionale di febbraio 2022 ha aggiunto, al secondo comma, tra i «limiti» all'iniziativa economica privata la «salute» e l'«ambiente» (sicché *oggi* questo secondo comma risulta formulato «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*»: corsivi miei). Al terzo comma, ha aggiunto i «fini ambientali» tra gli obiettivi che il legislatore ordinario deve considerare nella sua attività/funzione di «programmazione» e «controllo» dell'attività economica (sicché oggi questo comma risulta formulato «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*»: corsivi miei).

Ora, nella “comunicazione pubblica” di questa riforma costituzionale – da parte appunto degli esponenti politici e pure dei *media* – si è detto, quasi all'unisono: «finalmente l'ambiente entra nella Costituzione italiana». Oppure si è parlato di una «nuova Costituzione *green*», di una riforma «epocale» (v., per tutto ciò, gli articoli pubblicati su *Il Sole 24 ore, Il Corriere della Sera, La Stampa e La Repubblica* tra l'8 ed il 9 febbraio 2022). Queste affermazioni, sul piano giuridico, non sono corrette. Intanto, bisogna ricordare che la «tutela dell'ambiente» (e dell'«ecosistema», declinato quindi al singolare), come tale, è presente nel testo della Carta fin dal 2001, quando la riforma della parte sui rapporti Stato-Regioni approvata dall'allora maggioranza di centrosinistra (e confermata da *referendum* popolare ai sensi dell'art. 138) la ha introdotta esplicitamente come “materia” oggetto di competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, comma 2, lettera s), Cost., tuttora vigente). Peraltro – e in secondo luogo –, anche *prima* del 2001 si era formata una giurisprudenza della Corte Costituzionale e dei giudici ordinari ed amministrativi piuttosto consolidata, che, muovendo da una precisa definizione giuridica di «ambiente» («bene immateriale unitario ... a varie componenti», «equilibrio ecologico» della biosfera o dei diversi ecosistemi di un determinato territorio: sentt. n. 641/1987, 430/1990, 126/2016 della Corte Costituzionale), affermava la sottoposizione di quest'ultimo a tutela da parte della Costituzione, sia pure in via *implicita* (similmente a quanto avviene per altri diritti: per esempio, la nostra Costituzione non prevede espressamente il «diritto alla

privacy», ma la giurisprudenza lo ritiene pacificamente un diritto riconosciuto dalla nostra Costituzione, ricavandolo in via interpretativa dal diritto alla libertà personale di cui all'art. 13). Quindi – di per sé – la revisione costituzionale del 2022 non ha affatto «introdotto» nella Costituzione italiana l'ambiente e l'obbligo giuridico della sua tutela.

Il nuovo testo dell'art. 9 Cost., come abbiamo visto, sancisce (esplicitamente, appunto) il dovere della «Repubblica» – in tutte le sue articolazioni: Stato, Regioni, Enti locali – di «[t]utela[re] l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi». Si potrebbe discutere sull'utilizzo (o meglio sulla *scelta*, proprio alla luce della descritta situazione giuridica precedente alla legge costituzionale n. 1/2022) di questi termini piuttosto che di altri per definire l'oggetto della tutela costituzionale. Innanzitutto, la “dottrina” costituzionalistica ha osservato che il legislatore costituzionale (quindi, in concreto, il Parlamento che ha approvato – con una maggioranza larghissima – questa riforma) ha scelto di enucleare l'ambiente nella Costituzione – o se si preferisce, di “costituzionalizzarlo” espressamente – sia come “bene unitario” («[t]utela l'ambiente») che in alcune sue “componenti” specifiche: appunto la «biodiversità» e gli «ecosistemi» (questa volta al plurale...). In secondo luogo, ed in stretta correlazione, tra le diverse “componenti specifiche” dell'ambiente esistenti si è deciso di porre l'accento, per così dire, sulla «biodiversità» e sugli «ecosistemi» invece che su altri elementi, che pure erano stati evocati durante il dibattito parlamentare (per es. il miglioramento delle condizioni dell'aria, delle acque, del suolo, il «capitale naturale» o la c.d. «neutralità climatica»). Si tratta di una scelta che alcuni, tra i costituzionalisti, hanno criticato; su questo punto il confronto con gli studiosi delle scienze ambientali e – più in generale – delle Facoltà scientifiche, che tu Cristiana prima ricordavi, è senz'altro opportuno, perché sono queste le discipline che definiscono e descrivono “tecnicamente” l'ambiente e le sue “componenti”, individuandone le rispettive esigenze di tutela.

Per quanto riguarda, poi, la riforma dell'art. 41 della Carta costituzionale, nella dottrina costituzionalistica si è rilevato che il tema del (dovere di) "bilanciamento" tra la libertà di iniziativa economica e - dall'altro lato - il diritto alla salute e la tutela dell'ambiente era già presente, a sua volta, nella pratica giuridica e, in particolare, nella giurisprudenza della Corte Costituzionale. La vicenda dell'ILVA di Taranto, già ricordata, ruota proprio attorno a questo "bilanciamento": operato dal legislatore, in due momenti successivi, per permettere la ripresa dell'attività produttiva in quello stabilimento (e così salvaguardare l'attività d'impresa e, contestualmente, l'occupazione nella città di Taranto) senza compromettere oltre la salubrità ambientale e quindi la salute dei cittadini di Taranto (oltre che dei lavoratori stessi), e sindacato, in entrambi i casi, dalla Corte Costituzionale (interpellata dalla Magistratura locale), con esiti diversi (sentt. n. 85/2013 e 58/2018). In entrambi i giudizi la Corte - è questo che vorrei qui sottolineare - ha cioè valutato la legittimità delle scelte effettuate dal Governo e dal Parlamento assumendo come criterio la correttezza (in termini tecnici, la «ragionevolezza») o meno del "bilanciamento" tra libertà di iniziativa economica e diritto alla salute e tutela dell'ambiente da questi operato, anche *senza che l'art. 41 della Costituzione menzionasse esplicitamente* tali limiti (/principi). Nel primo caso, ha giudicato corretto il "bilanciamento"; nel caso della sentenza n. 58/2018, lo ha giudicato invece illegittimo, ritenendo che il legislatore avesse "compresso" in modo eccessivo («irragionevole», appunto) il diritto alla salvaguardia e salubrità ambientale.

Quindi - a conclusione dell'analisi "tecnica" della riforma costituzionale dello scorso febbraio - osserverei che essa si configura complessivamente come quella che noi costituzionalisti chiamiamo una «revisione-bilancio»: una revisione costituzionale, cioè, che non innova sostanzialmente il contenuto e la portata precettiva della Costituzione rispetto al quadro precedente; ma che si limita a *sancire in modo esplicito* (a "positivizzare", nel linguaggio dei giuristi) un

principio - quello della tutela dell'ambiente - che, come abbiamo visto, esisteva già nell'ordinamento in quanto ricavato dalla Costituzione stessa in via interpretativa. Ciò al contrario delle «revisioni costituzionali-programma», che invece si propongono di segnare una cesura, una soluzione di continuità rispetto all'esperienza giuridica precedente, enunciando nella Costituzione principi o regole del tutto nuove. Beninteso: il fatto che nel 2022 il legislatore costituzionale abbia varato una «revisione-bilancio», essenzialmente e meramente riproduttiva (o, per meglio dire, “espressiva”) di un principio già presente in modo implicito nell'ordinamento costituzionale, non significa che tale riforma sia del tutto “inutile” o priva di rilievo giuridico. Come infatti concordano molti costituzionalisti esperti in tema di ambiente, l'aver “positivizzato” un principio (o *dovere giuridico* della Repubblica, consistente appunto nel tutelare l'ambiente) che prima era solo affermato nelle sentenze dei Giudici rappresenta di per sé un passo in avanti nella tutela, perché assicura la «certezza del diritto» e, se non altro, impedisce a quelli stessi Giudici - e più in generale, agli «operatori del diritto»: si pensi, in questo ambito, alla Pubblica Amministrazione - di *recedere* da quel principio in futuro. La scrittura nel testo della Carta dell'obbligo di preservare l'ambiente è, insomma, di per sé una “garanzia”.

C'è poi comunque in questa riforma costituzionale - come accennavo prima - anche un aspetto realmente innovativo, a mio parere (e di molti colleghi costituzionalisti), tale da giustificare in ogni caso una sua valutazione nel complesso positiva. Tale profilo riguarda proprio il tema scelto per l'incontro di oggi: le «generazioni future» e la *loro* (a sua volta...) tutela. La legge costituzionale n. 1/2022, infatti, ha introdotto nel testo della Carta - precisamente all'art. 9, terzo comma - il riferimento all'«*interesse delle future generazioni*» come “obiettivo ultimo” della tutela dell'ambiente da parte dei diversi Enti costitutivi della Repubblica: «La Repubblica» - afferma oggi questo articolo - «[t]utela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, *anche nell'interesse*

delle future generazioni» (corsivi miei). Ora, tutta la giurisprudenza in materia ambientale (e nei settori a questa collegati) a cui ho fatto riferimento in precedenza, che – pur in assenza di un’esplicita previsione costituzionale – riconosceva il dovere dello Stato (e degli Enti territoriali inferiori) di tutelare l’ambiente, anche in relazione all’esercizio delle attività economiche, non sosteneva – quantomeno non in modo così preciso – che tale tutela dovesse “servire”, fosse funzionale all’«interesse», anche delle generazioni future. Era a sua volta un concetto in qualche misura implicito, ma non veniva affermato apertamente e sistematicamente. Allora questo passaggio dell’art. 9 Cost. riformato appare molto significativo per il “messaggio” che dà, e pure innovativo dal punto di vista ordinamentale concreto, come vedremo in seguito.

Devo dire che l’espressione scelta dal legislatore costituzionale («anche nell’interesse delle future generazioni») sul piano “stilistico” non mi piace molto. A parte il fatto che con l’utilizzo della congiunzione «anche», al termine del periodo di questo terzo comma dell’art. 9, l’obiettivo della tutela di «chi verrà dopo» le generazioni attuali sembra quasi un’“appendice” (come tale non necessaria) al resto della disposizione costituzionale, giustamente durante il dibattito parlamentare alcuni costituzionalisti hanno osservato che sarebbe stato più elegante – e giuridicamente corretto – parlare di «responsabilità delle generazioni presenti verso le generazioni future» anziché di un «interesse» delle seconde (che, a differenza delle generazioni attuali, non sono in vita...). Qui c’è sullo sfondo un dibattito interno ai giuristi, che riguarda la questione se le generazioni future possano o no – appunto sul piano giuridico – essere titolari di «diritti» o di altre posizioni soggettive tutelate dall’ordinamento, come proprio gli «interessi». La maggior parte dei giuristi oggi nega questa possibilità, per l’essenziale ragione che le generazioni future *attualmente* “non esistono ancora” (né, per la verità, è certo che esisteranno, in futuro appunto...). Inoltre, quand’anche si dovesse ritenere che le generazioni future “verranno ad esistenza” un giorno,

si osserva, a mio avviso giustamente, che non è affatto facile stabilire oggi quali saranno esattamente le loro esigenze (al di là di quelle «fondamentali», come la sopravvivenza in vita). Perciò il nostro legislatore costituzionale ha scelto la generica parola «interesse» – al singolare – per designare la loro “posizione” rispetto al dovere dello Stato di tutelare l’ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi.

Comunque sia, come ho osservato prima la modifica introdotta nell’art. 9 («principio fondamentale» della Carta, ricordo) ha indubbiamente un significato innovativo, perché dà alla nostra Costituzione un *esplicito* “respiro” verso il futuro – quindi particolarmente ampio – che, prima, era presente in misura minore. Beninteso (anche qui): tutte le Costituzioni, e quella italiana del 1948 in modo particolare, sono scritte con lo sguardo rivolto al futuro, affermano principi che mirano a trasformare la società esistente e a fondarne una “nuova” e (possibilmente) migliore. In questo senso, esse “guardano” tutte necessariamente al futuro. Ma solo in tempi relativamente recenti, nel nostro mondo europeo e non solo, è emersa la consapevolezza del fatto che la sopravvivenza stessa della specie umana (almeno per come la conosciamo noi oggi) è a rischio, per effetto del riscaldamento globale e degli altri fenomeni climatici ed ambientali. E di conseguenza, solo di recente le Costituzioni hanno iniziato a sancire il principio della tutela delle «generazioni future», facendo di ciò un vero e proprio «programma», se non il *centro* della loro attenzione; e lo stanno facendo sempre di più. Come è stato osservato da un costituzionalista che da molto tempo studia questo tema, la tutela delle generazioni future – e, più in generale, l’«interesse verso la dimensione del futuro» – rappresentano la vera e propria “cifra caratterizzante” del costituzionalismo del XXI secolo. Se è così, allora possiamo ritenere che la revisione costituzionale del 2022 segni, allo stesso tempo, una *modernizzazione* ed un’ulteriore «internazionalizzazione» della Carta costituzionale italiana, che fin dalla sua nascita è una delle Costituzioni più “aperte” verso la

dimensione internazionale (si pensi solo all'art. 11, sul ripudio della guerra e l'adesione dell'Italia alle Nazioni Unite).

Da giurista, del tutto "digiuno" di studi in campo ambientale e relativi all'evoluzione del concetto di «sostenibilità», mi chiedo peraltro – e chiedo anzi a te, Cristiana, in quanto esperta della materia -: davvero le «generazioni future» sono così in pericolo, a causa dei cambiamenti ambientali, da giustificare la previsione della loro tutela nel testo costituzionale italiano (e non solo)? E l'aver introdotto nella Costituzione, «anche» ai fini della tutela delle «generazioni future», l'obbligo di proteggere «l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi», può essere ritenuto congruo e adeguato rispetto al momento che stiamo vivendo? Come percepisci tu queste modifiche, anche in relazione alla specificità del contesto italiano?

C.P.: Devo dire che nel mondo, così come in Italia, è ancora molto ampio il divario fra le azioni necessarie per evitare un surriscaldamento climatico e un rapporto predatorio verso le risorse del pianeta e quelle decise per contrastarlo. Più passa il tempo più le visioni pessimistiche acquistano motivazioni e argomenti validi. È sicuramente importante riconoscere la crisi climatica nella sua dimensione sistemica, nel suo essere prima di tutto un problema di giustizia, di equità anche verso le generazioni future. La scienza del clima può aiutare a capire la portata della sfida chiarendo meglio le conseguenze delle scelte odierne per le generazioni future, ma è necessario uno sforzo molto più grande come individui e come comunità. È in questo contesto che secondo me è importante l'inserimento di questi temi in Costituzione perché non è sufficiente la conoscenza del fenomeno ma è necessario ridefinire le nostre aspettative anche alla luce di una "intelligenza emotiva" oggi spesso insufficiente. Queste non sono solamente pensieri di singoli individui ma sono questioni affrontate nell'ultimo rapporto del Panel Intergovernativo sui Cambiamenti Climatici (IPCC), pubblicato su <https://ipccitalia.cmcc.it/>.

È molto interessante evidenziare come questo rapporto possa essere considerato «un terribile avvertimento sulle conseguenze dell'inazione», come sottolineato da Hoesung Lee, presidente dell'IPCC stesso.

Il tema della salvaguardia degli ecosistemi (e non in modo generico dell'ambiente) diventa di fondamentale importanza perché gli ecosistemi in salute sono più resilienti di fronte ai cambiamenti climatici e forniscono servizi essenziali per la vita, come cibo e acqua. Infatti nel rapporto si legge: «Ripristinando gli ecosistemi degradati e conservando efficacemente ed equamente il 30-50% degli habitat terrestri, d'acqua dolce e marini, le società umane possono trarre beneficio dalla capacità della natura di assorbire e immagazzinare carbonio. In questo modo possiamo accelerare il progresso verso lo sviluppo sostenibile, ma sono essenziali finanziamenti adeguati e sostegno politico». Questa sfida coinvolge tutti, governi, settore privato, società civile, e il suo inserimento nella Costituzione, a mio avviso, ci può ricordare che ogni fallimento nel raggiungimento di uno sviluppo sostenibile e climaticamente resiliente si tradurrà in un futuro non ottimale per le persone e per la natura. Oltre al tema delle Costituzioni (ed in particolare la nostra), è inoltre bene ricordare che le parole biodiversità ed ecosistemi ricorrono, ultimamente anche in numerosi documenti dell'UE, come ad esempio il Green Deal europeo (Commissione Europea- dicembre 2019 https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_it), un pacchetto di iniziative strategiche che mira ad avviare l'UE sulla strada di una transizione verde, con l'obiettivo ultimo di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050. Uno degli aspetti più interessanti è il fatto che si sottolinea la necessità di un approccio olistico e intersettoriale in cui tutti i settori strategici pertinenti contribuiscano all'obiettivo (clima, ambiente, energia, trasporti, industria, agricoltura e finanza sostenibile).

Ampliando ancora di più lo sguardo, anche le Nazioni Unite sia negli obiettivi del 2030 (SDG's) sia in tutta una serie di altri documenti, parlano ripetutamente di biodiversità ed ecosistemi.

In Italia siamo indietro non tanto in termini di ricerca, quanto di dibattito pubblico su questi temi, e la comunicazione passa spesso solo attraverso i passaggi pubblicitari di grandi aziende che "semplificano" il tema rappresentando le api che vanno 'di fiore in fiore' (molto empatica come immagine). Ma la biodiversità e gli ecosistemi sono un percorso completamente diverso e queste due parole, ancora più che l'ambiente, sono fortemente connesse con quello che noi facciamo oggi per le generazioni future perché, in effetti, parlare di ambiente in modo generale è sicuramente importante, ma far comprendere alle generazioni attuali, ma anche a quelle future, quali sono gli elementi che costituiscono questo concetto molto ampio lo è altrettanto. Per procedere nel nostro confronto dobbiamo innanzitutto esplicitare due definizioni fondamentali:

Ecosistema (Unità funzionale in ecologia): è l'insieme degli organismi viventi e delle sostanze non viventi con le quali i primi stabiliscono uno scambio di materiali e di energia, in un'area delimitata, per es. un lago, un prato, un bosco ecc. In un ecosistema, o sistema ecologico, si distinguono i vari componenti: materiale abiotico (non vivo), costituito di sostanze inorganiche e organiche; produttori, organismi autotrofi (piante verdi e alcuni batteri) capaci di costruire sostanze organiche a spese di sostanze inorganiche; consumatori, organismi eterotrofi (animali, piante parassite e saprofiti) che si nutrono di altri organismi o di sostanze organiche da questi prodotte; decompositori, organismi eterotrofi (batteri, funghi, altri organismi saprobi) che degradano le molecole organiche e liberano sostanze più semplici le quali sono utilizzate dai produttori. Quasi sempre gli ecosistemi sono sistemi aperti, che hanno scambi più o meno intensi di materiali e di energia con altri ecosistemi.

Biodiversità: il termine biodiversità (traduzione dall'inglese biodiversity, a sua volta abbreviazione di biological diversity) è stato coniato nel 1988 dall'entomologo americano Edward O. Wilson. La biodiversità può essere definita come la ricchezza di vita sulla terra: i milioni di piante, animali e microrganismi, i geni che essi contengono, i complessi ecosistemi che essi costituiscono nella biosfera. Questa varietà non si riferisce solo alla forma e alla struttura degli esseri viventi, ma include anche la diversità intesa come abbondanza, distribuzione e interazione tra le diverse componenti del sistema. In altre parole, all'interno degli ecosistemi convivono ed interagiscono fra loro sia gli esseri viventi sia le componenti fisiche ed inorganiche, influenzandosi reciprocamente. Infine, la biodiversità arriva a comprendere anche la diversità culturale umana, che peraltro subisce gli effetti negativi degli stessi fattori che, come vedremo, agiscono sulla biodiversità.

La Convenzione ONU sulla Diversità Biologica (<https://www.isprambiente.gov.it/files/agenda21/1992-dichiarazione-rio.pdf>) definisce la biodiversità come la varietà e variabilità degli organismi viventi e dei sistemi ecologici in cui essi vivono, evidenziando che essa include la diversità a livello genetico, di specie e di ecosistema.

La diversità di ecosistema definisce il numero e l'abbondanza degli habitat, delle comunità viventi e degli ecosistemi all'interno dei quali i diversi organismi vivono e si evolvono.

La diversità di specie comprende la ricchezza di specie, misurabile in termini di numero delle stesse specie presenti in una determinata zona, o di frequenza delle specie, cioè la loro rarità o abbondanza in un territorio o in un habitat.

La diversità genetica definisce la differenza dei geni all'interno di una determinata specie; essa corrisponde quindi alla totalità del

patrimonio genetico a cui contribuiscono tutti gli organismi che popolano la Terra.

Sul discorso che tu affrontavi e cioè sul fatto che questa parte “anche nell’interesse delle generazioni future” sia la parte veramente innovativa, proprio anche solo con poche parole, la mia curiosità, anche come cittadina, è: ma noi siamo l’unica Costituzione che non aveva sostanzialmente preso in considerazione questo discorso di futuro in modo così esplicito? Soprattutto, queste parole possono legarsi anche a un’idea di sviluppo sostenibile?

G.S.: Per la verità, la nostra Costituzione non era proprio l’unica a non contenere un riferimento alle «generazioni future» e all’esigenza della loro protezione. Tuttavia – come ho accennato prima – si registra indubbiamente, dall’inizio di questo secolo, una tendenza prevalente delle Costituzioni – in Europa e nel mondo – a prevedere ed “inglobare” sempre di più questo principio. Ci sono, soprattutto al di fuori dell’Europa, Carte costituzionali abbastanza recenti che lo hanno inserito al momento della loro formazione, e con una portata particolarmente pregnante. Altre Costituzioni, come appunto la nostra, risalgono invece ad un periodo storico (e ad una temperie politica e sociale) precedente – sono le Costituzioni del secondo Dopoguerra, quelle proprie dello Stato di democrazia pluralista del Novecento – e, perciò, non prevedevano in modo esplicito la tutela delle generazioni future; ma la hanno inserita, a loro volta, di recente. E’ per questa ragione che, come ricordavo prima, secondo molti costituzionalisti l’attenzione preminente alla «dimensione del futuro» può essere individuata come l’elemento caratterizzante del costituzionalismo contemporaneo dal punto di vista generale.

Per fare qualche esempio, e rendere un po’ più concreto questo discorso, condivido con voi il testo di alcune di queste Costituzioni straniere. Ciò servirà anche per provare a rispondere alla tua seconda domanda, Cristiana: quella sul rapporto tra tutela – appunto

costituzionale – delle generazioni future ed il concetto di «sviluppo sostenibile».

Tra gli Stati appartenenti all'Unione Europea, per esempio la Costituzione del Lussemburgo afferma – all'art. 11-*bis* – che «Lo Stato garantisce la protezione dell'ambiente umano e naturale e opera per l'instaurazione di un equilibrio duraturo tra la conservazione della natura, in particolare la sua capacità di rinnovamento, e la *soddisfazione dei bisogni delle generazioni presenti e future*».

La Legge Fondamentale tedesca, poi (riformata, sul punto, nel 1994 e successivamente nel 2002), assai significativamente sancisce – all'art. 20-*a* – quanto segue: «Lo Stato, *anche nella responsabilità verso le generazioni future*, tutela i fondamenti naturali della vita e gli animali mediante l'esercizio del potere legislativo, nel quadro dell'ordinamento costituzionale, e l'azione dei poteri esecutivo e giudiziario, in conformità alla legge ed al diritto». Quindi, alla luce di tale disposto costituzionale, tutti i principali poteri dello Stato assumono come loro dovere (ed *obiettivo*) la protezione di quelle che i tedeschi chiamano «le basi naturali della vita», oltre che gli animali; e lo fanno per, e *come*, «responsabilità verso le generazioni future». Se avete tempo per approfondire il tema, potete consultare un'importante – e molto citata dai costituzionalisti e pure sui *media* – decisione della Corte Costituzionale tedesca (la più importante d'Europa, un “faro” anche per gli altri Tribunali costituzionali) che ha dichiarato incostituzionale, e dunque annullato, una legge federale sulla riduzione delle emissioni inquinanti che prevedeva una riduzione non adeguata proprio rispetto all'obiettivo della tutela dell'ambiente e della protezione delle future generazioni (ordinanza del 24 marzo 2021, una cui sintesi ed estratto sono reperibili ai *links* https://www.cortecostituzionale.it/documenti/segnalazioni_corrente/Segnalazioni_1619774479177.pdf e <https://www.fondazionevilupposostenibile.org/wp-content/uploads/Sentenza-della-Corte-Costituzionale-tedesca-sul-clima-del-24-marzo-2021.pdf>). Ebbene, in questa pronuncia la Corte tedesca

ha “usato” proprio questo articolo 20-*a*, introdotto successivamente nella Costituzione del 1949, come parametro per valutare la legittimità dell’atto legislativo adottato dal Parlamento federale: secondo la Corte, l’obiettivo di protezione del clima sancito da tale disposizione costituzionale si concretizza, tra l’altro, nel fatto che l’aumento delle temperature medie a livello globale deve essere mantenuto sotto i 2°C e – se possibile – sotto 1,5°C rispetto al livello preindustriale, in conformità con l’obiettivo stabilito a livello internazionale dall’Accordo di Parigi del 2015. La legge federale in esame (risalente al 12 dicembre 2019), poiché obbligava il Governo a ridurre entro il 2030 le emissioni di gas serra solo del 55% rispetto al livello del 1990 (stabilendo, a tal fine, un “percorso” graduale di riduzione delle emissioni anno per anno in ogni settore produttivo ecc.), «comporta[va] per le successive generazioni il dover sopportare un onere più radicale» di riduzione e, perciò, «espo[neva] le loro vite a una più ampia perdita di libertà», priva di giustificazione.

Anche la Costituzione austriaca viene in gioco in relazione al tema di oggi: all’art. 14 essa stabilisce infatti che «ai bambini e ai giovani deve essere consentito lo sviluppo intellettuale, mentale e fisico ottimale per consentire loro di diventare esseri umani sani, sicuri di sé, felici, orientati alle prestazioni, rispettosi, talentuosi e creativi, capaci di assumersi la responsabilità di se stessi, degli altri esseri umani, dell’ambiente e delle generazioni successive» (oltre che «orientati ai valori sociali, religiosi e morali»...).

E pure in Francia, come forse sapete, simili principi sono stati “costituzionalizzati”, mediante l’approvazione ed il successivo “inglobamento” nel Preambolo della Costituzione del 1958 della «Carta dell’ambiente», tra il 2004 e il 2005. La *Charte de l’environnement* (e quindi la Costituzione stessa), in particolare, enuncia nel suo Preambolo che «il futuro e l’esistenza stessa dell’umanità sono indissociabili dal suo ambiente naturale»; che «al fine di perseguire uno sviluppo sostenibile, le scelte compiute per rispondere ai bisogni del presente non devono compromettere la capacità delle generazioni future e

degli altri popoli di dare risposta ai loro specifici bisogni» (si tratta di una formula sostanzialmente trasposta dalla definizione “canonica” di sviluppo sostenibile data dal c.d. «Rapporto Bruntland» del 1987); all’art. 3, che «ogni individuo ha il dovere, nei termini definiti dalla legge, di prevenire o, in mancanza, limitare gli eventuali danni che lui stesso arrecherebbe all’ambiente»; e all’art. 8 – da sottolineare – che «l’educazione e la formazione all’ambiente devono contribuire all’esercizio dei diritti e doveri definiti» dalla Carta stessa (ciò si ricollega direttamente al tema del nostro incontro).

Se poi ci spostiamo fuori dall’Unione Europea, incontriamo Costituzioni come quella svizzera, norvegese, del Sud Sudan e del Giappone (solo per fare pochi esempi, tratti da Continenti diversi), nelle quali – a livello di Preambolo o in norme specifiche – si parla, allo stesso modo, di «responsabilità verso le generazioni future» (Svizzera); oppure di «diritto delle generazioni future» a vivere in un ambiente sano (art. 112 della Costituzione norvegese: «Ogni persona ha diritto a un ambiente favorevole alla salute e a un ambiente naturale la cui produttività e diversità siano preservate. Le risorse naturali dovrebbero essere utilizzate sulla base di considerazioni globali a lungo termine in base alle quali questo diritto sarà salvaguardato anche per le generazioni future ...»); art. 41 della Costituzione sud sudanese: «Ogni persona ha diritto alla tutela dell’ambiente a beneficio delle generazioni presenti e future, attraverso un’adeguata azione legislativa e altre misure»); se non, addirittura, di (attribuzione di) «diritti delle generazioni future» in generale, equiparando quasi queste ultime alle generazioni oggi viventi (è il caso dell’art. 11 della Costituzione giapponese, secondo il quale «non sarà impedito al popolo il godimento di alcuno dei diritti fondamentali dell’uomo. Tali diritti fondamentali dell’uomo, garantiti al popolo dalla presente Costituzione, sono riconosciuti al popolo di questa e delle future generazioni come diritti eterni ed inviolabili»).

Ma sono le Costituzioni dei Paesi dell’America Latina – ed in modo particolare quelle degli Stati “andini” (Costituzione colombiana del

1991; venezuelana del 1999; ecuadoregna del 2008; boliviana del 2009) – ad avere proclamato per prime l'esigenza di tutelare le «generazioni future» e l'ambiente naturale rispetto ad uno sviluppo industriale e, più in generale, socioeconomico giudicato «*in-sostenibile*»; e ciò con formule assai eloquenti e significative, che si spingono fino a proclamare l'esistenza di veri e propri «diritti *della Natura*» (la «Madre Terra», o «*Pacha Mama*»), nel quadro di una concezione “cosmologica” della realtà che rovescia il paradigma antropocentrico di matrice europea. Si parla in dottrina, al riguardo, di «nuovo costituzionalismo latinoamericano», proprio per indicare questo “ciclo” di Costituzioni che – a cavallo tra la fine dello scorso secolo e l'inizio degli anni Duemila – hanno posto al centro della loro attenzione l'ambiente (/la *natura*) e la salvaguardia delle future generazioni, anche coinvolgendo nel loro *processo di formazione* le comunità indigene (legate alla natura stessa da un rapporto indubbiamente “privilegiato”) ed altri attori sociali, tradizionalmente esclusi in quell'area geografica dalle decisioni politiche fondamentali.

Per esempio, in Bolivia la Costituzione del 2009 afferma, all'art. 9, che sono «finalità e funzioni essenziali dello Stato» – tra le altre – «promuovere e garantire *l'uso responsabile e pianificato delle risorse naturali* e stimolarne l'industrializzazione attraverso lo sviluppo e il rafforzamento della base produttiva nelle sue diverse dimensioni e livelli, nonché *preservare l'ambiente per il benessere delle generazioni presenti e future*»; all'art. 108, che è «compit[o] dei boliviani ... proteggere e difendere le risorse naturali e *contribuire al loro uso sostenibile al fine di preservare i diritti delle generazioni future*». All'art. 311, essa prevede poi l'instaurazione di un modello di «economia pluralistica» che comprende, in particolare, «l'industrializzazione delle risorse naturali per superare la dipendenza dall'esportazione di materie prime e realizzare un'economia con una base produttiva, *nel quadro di uno sviluppo sostenibile in armonia con la natura*»; all'art. 397, essa sancisce il dovere di «*sfruttamento sostenibile della terra da parte dei popoli e delle comunità indigene autoctone rurali, nonché quello effettuato*

nelle piccole proprietà, [che] costituisce la fonte di sussistenza e di benessere e di sviluppo socio-culturale dei suoi proprietari. ... Lo scopo economico sociale – si precisa poi – deve essere inteso come *l'uso sostenibile della terra nello sviluppo delle attività produttive, in conformità con la sua capacità di uso esteso, a beneficio della società, dell'interesse collettivo e del suo proprietario*». Infine (ma non per importanza), questa Carta costituzionale ha istituito un «*Tribunale Agroambientale*» (*Tribunal Agroambiental*), con il compito specifico di amministrare la giustizia – e di decidere quindi le controversie – in materia «agroambientale», sulla base dei «principi di beneficio sociale, completezza, immediatezza, *sostenibilità* e interculturalità».

La Costituzione ecuadoregna del 2008, per parte sua, riconosce «il diritto della popolazione a *vivere in un ambiente sano ed ecologicamente equilibrato che garantisca la sostenibilità e il buon vivere*» (il «*buen vivir*» come “paradigma” del costituzionalismo andino: art. 14); prevede, peraltro, il «dovere degli ecuadoriani» di «*rispettare i diritti della natura, preservare un ambiente sano e utilizzare le risorse naturali in modo razionale, sostenibile e duraturo*» (art. 83). Essa poi, in particolare, dispone che lo Stato deve «*istitui[re] e attua[re] programmi con la partecipazione della comunità per garantire la conservazione e l'uso sostenibile della biodiversità*» (art. 57); e – altra disposizione assai significativa dal punto di vista del nostro incontro di oggi – che «*l'educazione si concentrerà sull'essere umano e garantirà uno sviluppo umano olistico, nel quadro del rispetto dei diritti umani, di un ambiente sostenibile e della democrazia*» (art. 27).

Ma andando anche al di fuori della “cerchia” dei Paesi andini, si riscontra, per esempio nella Costituzione argentina, l'affermazione del «*diritto di tutti i cittadini*» (si noti) «*a un ambiente salubre, equilibrato e idoneo allo sviluppo umano, affinché le attività produttive soddisfino i bisogni attuali senza compromettere quelli delle generazioni future* [ritorna qui la definizione di sviluppo sostenibile del «Rapporto Bruntland»: n.d.A.], e abbiano il dovere di preservare l'ambiente...» (art. 41).

Nella seconda parte della tua domanda, Cristiana, tu hai fatto riferimento al tema – anzi, all’*idea*», riprendendo le tue parole – appunto della «sostenibilità», dello «sviluppo sostenibile». Si tratta di parole entrate oggi nel linguaggio comune, e addirittura, direi, abusate (si pensi al campo dei messaggi pubblicitari, o alle dichiarazioni degli esponenti politici...). C’è comunque, indubbiamente, un legame preciso tra il concetto di «sostenibilità» – elaborato sul piano teorico da ormai oltre quarant’anni – e la tutela da parte delle Costituzioni – soprattutto invece, come abbiamo visto, nel periodo a noi più vicino – delle «generazioni future». La definizione “classica” di sviluppo sostenibile, contenuta nel già citato «Rapporto Brundtland» del 1987 (secondo cui è «sostenibile» quello sviluppo che «consente alla generazione presente di soddisfare i propri bisogni senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri»), richiama di per sé le generazioni future ed i loro «bisogni». Da questo punto di vista è significativo che le Costituzioni straniere, che in parte abbiamo già letto insieme, molto spesso menzionino *esplicitamente* il concetto di «sviluppo sostenibile», facendone oggetto di tutela specifica oppure “coniugandolo” – per così dire – alla tutela (dei diritti?) delle «generazioni future».

Come esempi di questa tendenza crescente alla “costituzionalizzazione della sostenibilità”, oltre ai testi costituzionali già richiamati possiamo ricordare (limitandoci al contesto europeo) l’art. 7-*bis* della Costituzione belga, secondo cui «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»; gli artt. 66 e 81 della Costituzione portoghese, i quali sanciscono l’obiettivo dello «sviluppo sostenibile» in relazione, rispettivamente, alla garanzia «[del] diritto e [del] godimento dell’ambiente» ed alla «[promozione dell’]aumento del benessere sociale ed economico e della qualità della vita delle persone»; l’art. 24 della Costituzione greca, che invece declina «la protezione dell’ambiente naturale e culturale» come «un

dovere dello Stato e un diritto di ogni persona», e dispone conseguentemente che «lo Stato è tenuto ad adottare speciali misure preventive o repressive per la salvaguardia dell'ambiente *nell'ambito del principio dello sviluppo sostenibile*»; l'art. 2 della Costituzione svedese, in base al quale, significativamente, «le istituzioni pubbliche *promuovono lo sviluppo sostenibile* che porti a un buon ambiente *per le generazioni presenti e future*».

Anche il diritto dell'Unione Europea (le cui norme, sul piano giuridico, hanno efficacia vincolante e sostanzialmente equiparata alla Costituzione per il legislatore italiano, nonché per la Pubblica Amministrazione ed i Giudici, in base all'art. 117 primo comma della Costituzione stessa) si contraddistingue oggi per il richiamo ricorrente del principio (*/concetto*, nel senso sopra precisato) dello sviluppo sostenibile. In particolare, l'art 3 del Trattato U.E. afferma che «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»; gli artt. 5 e 21 che, sul piano delle relazioni con gli altri Paesi ed organizzazioni internazionali, «l'Unione ... *contribuisce* alla pace, alla sicurezza, *allo sviluppo sostenibile della Terra*» ed «*attua politiche comuni e azioni ... al fine di ... favorire lo sviluppo sostenibile dei paesi in via di sviluppo* sul piano economico, sociale e ambientale ..., [e di] contribuire all'elaborazione di misure internazionali volte a preservare e migliorare la qualità dell'ambiente e la gestione sostenibile delle risorse naturali mondiali, *al fine di assicurare lo sviluppo sostenibile*». A sua volta, l'art. 37 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea (che dopo il Trattato di Lisbona ha acquisito la stessa efficacia giuridica dei Trattati) prevede 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*» (si tratta di principi ribaditi, da

ultimo, nel c.d. «*Green Deal* europeo» adottato dalla Commissione nel 2019, quale documento di indirizzo politico delle attività dell'Unione).

Come si vede, sia le Costituzioni straniere che i documenti giuridici fondamentali dell'Unione Europea proclamano il principio di sostenibilità e lo «sviluppo sostenibile» non soltanto in relazione al tema/obiettivo della tutela dell'ambiente; ma anche nei suoi profili – o «dimensioni» – *sociali* ed *economici*, conformemente all'elaborazione teorica consolidata in materia appunto di sostenibilità, che prevede tre «pilastri» principali (quello “ambientale”, quello “sociale” e quello “economico”, precisamente).

Ora, come abbiamo visto prima il legislatore costituzionale italiano del 2022, nel riformare l'art. 9 e l'art. 41 della Carta, *non ha costituzionalizzato* il concetto di «sviluppo sostenibile» (nonostante le sollecitazioni avanzate in tal senso da alcuni costituzionalisti durante la discussione parlamentare). Tuttavia, secondo molti commentatori, inserendo nel testo dell'art. 9 l'«interesse delle future generazioni» lo ha fatto *implicitamente*, proprio perché sostenibilità e tutela delle generazioni future sono concetti (ed *obiettivi*, dal punto di vista costituzionale) tra loro intrinsecamente connessi. Questa tesi è condivisibile, sicché – sotto questo aspetto – la Costituzione italiana risulta oggi sostanzialmente “allineata” ai testi costituzionali degli altri Paesi europei (e non solo, come abbiamo visto). C'è però un altro aspetto critico che vorrei qui evidenziare, anche se potrebbe essere prematuro visto che la riforma costituzionale di cui ci stiamo occupando è stata approvata da poco, e quindi occorrerà attendere la sua attuazione concreta.

Sicuramente «tutela («interesse») delle future generazioni» e «sviluppo sostenibile» sono concetti – e, quindi, *locuzioni* costituzionali – sostanzialmente fungibili. E' però anche vero che il concetto di «sostenibilità» (come abbiamo visto poco fa) ha una portata più ampia rispetto a quella che gli ha dato il nostro legislatore costituzionale al momento dell'approvazione della riforma di

quest'anno. Nel prevedere (nel citato art. 9 riformato) che la Repubblica «tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni», il legislatore costituzionale sembra infatti voler dire che il perseguimento dell'obiettivo dello sviluppo sostenibile è legato esclusivamente alla protezione adeguata dell'ambiente e degli altri beni (o sue "componenti") ad esso collegati. Invece, secondo l'elaborazione teorica sopra richiamata, lo sviluppo può dirsi «sostenibile» solo se alla salubrità ambientale si *aggiungono* – in un determinato contesto geografico e politico – la stabilità economica, ed in particolare l'assenza di debiti pubblici eccessivi che gravano sulle future generazioni (sostenibilità "economica"), e l'inclusione sociale, con la promozione integrale dei diritti della persona all'interno della comunità (sostenibilità "sociale"). Detto con altre parole: la realizzazione dello «sviluppo sostenibile» – e, perciò, l'attenzione fattiva verso le generazioni future e la loro sorte – richiede alle «generazioni presenti» tanto l'attuazione di interventi volti a proteggere (e a preservare la stessa integrità) dell'ambiente e degli ecosistemi; quanto – ed in modo altrettanto necessario – di politiche di natura economico- finanziaria, sociale e pure culturale. Come insegna appunto la riflessione scientifica sulla sostenibilità, è necessario un approccio «sistemico» al problema (dell'«interesse») delle generazioni future, che tenga conto di *tutte* le componenti in gioco in un quadro oggi complesso ed "interconnesso". Questo significa, in fondo, l'espressione «ecologia integrale», oggi molto utilizzata negli studi sul tema.

Da questo punto di vista, quindi, la riforma costituzionale italiana avrebbe potuto avere uno sguardo più ampio, simile ai "modelli" offerti dagli altri Paesi europei. Pensiamo, come esempi emblematici di questa più vasta prospettiva, alla Costituzione belga, che abbiamo letto prima: «lo Stato Federale, le Comunità e le Regioni perseguono gli obiettivi dello sviluppo sostenibile *nei suoi aspetti sociali, economici e ambientali ...*» (art. 7-bis); oppure alla Carta dell'ambiente francese ("inglobata" nel c.d. «*bloc de constitutionnalité*» e, perciò, avente

parimenti valore costituzionale), il cui art. 6 dispone che «le politiche pubbliche devono farsi promotrici dello sviluppo sostenibile. A tal scopo, queste *considerano alla stessa stregua, la tutela e la valorizzazione dell'ambiente, lo sviluppo economico e il progresso sociale*»; oppure ancora le formule della Costituzione del Portogallo di cui agli artt. 66 e 81 sopra richiamate (garanzia «[del] diritto e [del] godimento dell'ambiente» e della «[promozione dell']aumento del benessere sociale ed economico e della qualità della vita delle persone»).

In ogni caso, ormai la revisione costituzionale italiana è stata approvata e quindi dobbiamo confrontarci con il contenuto della Carta quale esso è. Forse, non dovremmo nemmeno essere troppo “testualisti” nell'interpretare la riforma, e dunque pensare che la nuova formulazione dell'art. 9 impedisca del tutto di far valere («azionare», nel linguaggio dei giuristi) il principio di sostenibilità sotto profili e «dimensioni» *diverse* da quella puramente “ambientale”. Del resto, già dopo una precedente riforma costituzionale, approvata nel 2012, con cui era stato introdotto nell'art. 81 della Carta il principio della «sostenibilità *del debito*» pubblico, la Corte Costituzionale e gli interpreti hanno ritenuto che si potessero sindacare da un punto di vista *generale* (appunto, «sistemico») le scelte adottate dal Parlamento e dagli altri organi pubblici, assumendo come criterio proprio la loro compatibilità con l'«interesse delle generazioni future». Se questo criterio interpretativo si affermasse anche con riguardo al nuovo art. 9 terzo comma della Costituzione - o se comunque questo nuovo art. 9 terzo comma venisse interpretato “sistematicamente”, come diciamo noi giuristi, cioè “insieme”, all'art. 81 e ad altre disposizioni della Carta preesistenti -, la tutela delle generazioni future potrebbe diventare, appunto, un principio giuridico generale («principio di integrazione», detto sempre in termini “tecnici”), in grado di incidere su *tutte* le materie oggetto di disciplina normativa, oltre naturalmente alla tutela dell'ambiente, in funzione dell'obiettivo dello «sviluppo sostenibile».

Esaurita così la parte del nostro incontro relativa al quadro giuridico costituzionale, la domanda che pongo a te, Cristiana, in ragione della tua specifica competenza in materia di sostenibilità è la seguente: questa modifica della Costituzione, che *impegna* il nostro legislatore (e dunque la politica) ad adottare azioni e misure concrete e conseguenti in ambiti diversi, come abbiamo visto, può avvicinare l'Italia al raggiungimento degli «obiettivi di sviluppo sostenibile», e in particolare ai famosi «S.D.G.» dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite, che investono appunto molteplici aspetti? Più specificamente, la può avvicinare a raggiungere l'obiettivo della c.d. «transizione ecologica»? Dal punto di vista dell'attuazione di questa Agenda l'Italia come si posiziona? Mi sembra infatti, da “profano” della materia, che i nuovi principi costituzionali possano innescare (o migliorare, a seconda dei punti di vista) un “processo virtuoso” del nostro Paese nella direzione della sostenibilità, che includa anche il tema dell'educazione...

C.P.: L'Agenda 2030, che ha l'ambizione di creare un mondo in cui “nessuno venga lasciato indietro”, ha di fatto ripreso e rielaborato in modo olistico ed integrato il concetto di sviluppo globale sostenibile introdotto nel 1987 dal Rapporto “Our Common Future” pubblicato dalla Commissione mondiale per l'Ambiente e lo Sviluppo (WCED) all'epoca istituita dal Segretario Generale delle Nazioni Unite e presieduta dall'ex Primo Ministro Norvegese Gro Harlem Brundtland. In particolare, in questo documento, si sancisce che “lo sviluppo è sostenibile se soddisfa le esigenze del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare le loro esigenze”. Questa definizione ha acquisito un'istantanea popolarità ed è divenuta col tempo un riferimento cruciale nel dibattito sui limiti della crescita e dello sviluppo delle economie nazionali e dell'economia mondiale. Infatti, tale concetto di sviluppo sostenibile ha permesso di avviare un graduale processo di ripensamento delle politiche economiche che ha avuto delle fasi iniziali prevalentemente focalizzate sulle questioni correlate alla crescita economica ed alla tutela degli equilibri ecosistemici, e un

successivo focus sempre più rilevante sugli aspetti sociali ed il rispetto dei diritti umani fondamentali. L'Agenda 2030, pertanto, non è altro che un ulteriore passo dell'umanità verso economie e società globalizzate che si impegnano a adottare modelli di sviluppo più equi, resilienti e giusti, razionalizzando l'uso delle risorse naturali in base alle capacità di carico e rigenerative della biosfera.

Però non ti nascondo che per me, che è da molto tempo che mi occupo di sviluppo sostenibile e di sostenibilità, soprattutto in relazione al sistema agricolo, il punto di partenza non sono state le ricerche in Europa o in Italia ma il punto di partenza sono state le mie esperienze in America Latina. Sembra assurdo ma questi concetti di sostenibilità, sviluppo sostenibile, io li ho incontrati per la prima volta non quando ho fatto e faccio il professore qui all'Università di Torino ma in occasione della partecipazione ad alcuni progetti di cooperazione internazionale, soprattutto nelle zone andine della Latino America, di riforestazione piuttosto che progetti di agricoltura per il mantenimento di colture tradizionali legate alle comunità indigene.

Il concetto di sviluppo sostenibile mi veniva ripetuto in numerose occasioni già a inizio degli anni 2000 non solo dagli accademici che incontravo. Parlando con i tecnici di campo, con gli agricoltori, con gli studenti coinvolti in questi processi, spesso emergeva questa parola, questo concetto in particolare sottolineando il tema di solidarietà tra le generazioni. Forse, in qualche misura c'è una connessione con il fatto che, come tu ricordavi, anche nelle Costituzioni di questi Paesi sono dei termini ricorrenti e quindi forse c'è una maggiore diffusione o ragionamento su queste tematiche.

È vero che, come sempre, tra il dire e il fare c'è di mezzo il mare nel senso che, purtroppo, non è che il fatto che esistano delle Costituzioni in cui questi concetti di sviluppo sostenibile e solidarietà tra generazioni sono previsti porti, poi, a dei risultati concreti di altissimo livello!

In effetti nel mondo i risultati sono molto altalenanti perché la 'chiave di volta' di tutto il sistema è l'attuazione, non solo da un punto di vista legislativo, e le maggiori difficoltà rimangono su come introdurre nella quotidianità questi concetti.

La dimostrazione che tutto ciò sia molto complesso (il passare all'attuazione) è molto evidente anche per tutto il percorso che hanno fatto le Nazioni Unite. Le Nazioni Unite nel 2000 hanno proposto gli Obiettivi del Millennio (Millennium Development Goals o MDG, sono otto obiettivi che tutti i 193 stati membri dell'ONU si sono impegnati a raggiungere per l'anno 2015) che non sono assolutamente stati raggiunti; poi si è passati agli S.D.G.'s, (obiettivi sostenibili per il 2030) nei confronti dei quali già oggi iniziano ad esserci dei dubbi circa la possibilità di raggiungerli effettivamente per il 2030 e quindi si sta ragionando a uno spostamento per il 2050. Questo chiaramente fa parte di vari insuccessi del mondo produttivo, insuccessi che non riguardano solo l'agricoltura, il cibo, anche se gran parte degli obiettivi intercettano proprio il tema della produzione, consumo e gestione delle risorse da un punto di vista ambientale.

Sul sito <https://dashboards.sdgindex.org/rankings> è possibile monitorare il raggiungimento dei 17 obiettivi dello Sviluppo Sostenibile da parte dell'Europa in generale e dei singoli paesi. Nel rapporto 2021 si evidenzia che una situazione positiva in Italia si ha solamente per 3 su 17 obiettivi (considerate che l'Italia non è una delle regioni messe peggio!). Il che è decisamente molto preoccupante. Fermo restando che di estremamente negativi ce n'è solo uno, che riguarda il tema del mare e dell'ecosistema marino, è evidente che non siamo ancora in una traiettoria decisamente positiva.

Anche molti altri paesi Europei sono in ritardo rispetto a questi obiettivi e questo ci dimostra che c'è ancora molta strada da fare e quindi arriviamo a questo grande tema che è il tema attuale della transizione ecologica.

Complessivamente, in Italia emerge una traiettoria positiva sul tema salute, sul tema città sostenibile e anche sul tema giustizia, pace e istituzioni forti. Questi sono quelli che da quest'analisi condotta a livello europeo risultano consolidati nel 2021. La cosa che però preoccupa è che noi siamo lontani anche da obiettivi come quello di povertà zero nel senso che se guardiamo il mio ambito (food system), sull'obiettivo 2 (tema della povertà e della fame), qui per anni abbiamo pensato che questo fosse un obiettivo demandato solo ad altri continenti. Si è sempre discusso che il tema dell'obiettivo fame 0 dovesse essere esclusivamente collegato alle popolazioni più povere dell'Africa e invece negli ultimi anni, e soprattutto con la crisi pandemica Covid-19 e l'attuale crisi economica, ci sono molti studi che evidenziano, una problematica non indifferente sul binomio cibo e famiglie italiane.

La crisi economica e quella pandemica ha messo in crisi il mondo del lavoro e molte famiglie sono in forte difficoltà sul tema cibo e alimentazione anche nei paesi più sviluppati. Numerose ricerche, infatti, dimostrano come il fenomeno dell'insicurezza alimentare colpisca anche i paesi più ricchi, nonostante le sue forme nascoste e contraddittorie. Secondo l'Eurostat, nel 2021, 95,4 milioni di persone in Europa, ovvero il 21,7% della popolazione, erano a rischio di povertà o esclusione sociale. In Italia, la percentuale è superiore alla media europea, corrispondente al 25,2% della popolazione. Parlando strettamente di povertà alimentare, dall'inizio della pandemia al 24 giugno 2020, il Banco Alimentare ha assistito in Italia 2,1 milioni di persone, rispetto a 1,5 milioni prima del COVID-19. Si tratta di un aumento di quasi il 40% del numero di assistiti.

Secondo il Rapporto ASviS 2021, emerge che solo il 18,8% della popolazione italiana ha un'alimentazione adeguata e la povertà ne rappresenta una delle cause. Da questi numeri e dall'esigenza di approfondire il fenomeno, ad esempio a Roma è nata l'idea di costituire l'Osservatorio sull'Insicurezza e Povertà Alimentare

Altro discorso che, secondo me, è anche da prendere in considerazione, è quello della produzione e consumo sostenibile cioè noi spesso sottolineiamo, dal punto di vista della produzione, che l'Italia è uno dei paesi con agricoltura certificata come agricoltura biologica numericamente più ampia in termini di ettari rispetto agli altri stati europei. E, in effetti, noi abbiamo un numero elevato di aziende certificate ma ciò non toglie che non sia il 'bollino' del biologico sui prodotti che ci fa andare incontro a una reale transizione ecologica nell'agricoltura. Bisogna infatti interrogarsi sul tema del territorio, sul fatto che fare l'agricoltore significa gestire l'ecosistema, gli agro-ecosistemi e la biodiversità.

Purtroppo in Europa ed in Italia non siamo ancora stati capaci ad avere una migliore gestione del nostro territorio e una migliore gestione delle nostre dinamiche cioè noi siamo all'interno di sistemi socio-tecnici che consideriamo più sostenibili (perché pensiamo che la tecnologia ci salverà) quando, invece, dobbiamo ricordare che i territori sono molto spesso dei sistemi socio-ecologici e quindi dobbiamo prendere in considerazione gli aspetti sociali e quelle ambientali nel suo insieme. E questo secondo me è una debolezza della transizione ecologica nel senso che se voi fate mente locale su quello che è la narrazione della transizione ecologica a livello di media e stampa, si parla di energia, di pannelli solari, di pale eoliche, di agricoltura 4.0 fatta con i droni come se la transizione ecologica non potesse prescindere da digitalizzazione e inserimento, anche nella gestione ambientale, di una super tecnologia che ci salverà. A mio avviso questo è un po' un limite e non vorrei che appunto, come si è abusato del termine sostenibilità, anche il tema di transizione ecologica non diventi un po' una scusa per introdurre nuova tecnologia e non cambiare il modo di coltivare, gestire le foreste e i mari e di rapportarci anche in termini di generazioni future e cioè che cosa insegnare e come condurre le nuove generazioni verso una idea maggiormente inclusiva della transizione.

G.S.: Ecco, questa tua ultima considerazione ci porta direttamente alla parte finale del nostro discorso di oggi: cioè, a quali potrebbero (anzi, dovrebbero...) essere le *ricadute*, le *implicazioni* che la modifica della Costituzione italiana adottata lo scorso febbraio – ma più in generale, la crescente attenzione verso la «dimensione del futuro» che abbiamo visto affermarsi anche a livello comparato, nei Paesi dell’Unione Europea e nel resto del mondo – potrebbe avere sull’*istruzione scolastica*, complessivamente, sul sistema educativo.

A questo proposito, la domanda che ci siamo posti quando abbiamo pensato di organizzare questo incontro, e che ci poniamo anche vicendevolmente in relazione ai nostri rispettivi ambiti di ricerca e di didattica, è la seguente: si può «educare alla sostenibilità»? E’ possibile, in altri termini, istruire ed «educare» soprattutto i giovani alla «dimensione del futuro», e a tutto ciò che essa – come abbiamo visto – implica, dal punto di vista ambientale in primo luogo, ma anche sociale, economico ed altro? E se sì, *come* questa attività didattica ed «educativa» dovrebbe essere svolta, considerato proprio che i concetti di «sostenibilità» e «sviluppo sostenibile» hanno profili e “sfaccettature” assai diverse?

A completamento del tuo discorso di prima, ti chiedo dunque come si possa intervenire nell’ambito dell’istruzione scolastica e del sistema educativo per “sollecitare” – quantomeno – l’adozione di questo modello di sviluppo (e, più in generale, di vita) *diverso* da quello a cui siamo stati educati noi. E ciò con riferimento al tuo settore di ricerca, l’attività agricola e la tutela degli «ecosistemi complessi» che ruotano attorno ad essa. Cosa si potrebbe fare, e come valuti quello che è stato fatto fino ad oggi?

C.P.: Il tema ‘educare alla sostenibilità’ è un tema veramente complesso ed io non conosco così bene la scuola superiore o la scuola primaria, per poter dare dei suggerimenti. Essendo però anche l’Università parte del sistema educativo posso provare a fare alcune considerazioni.

Io credo che gli insegnanti oggi si ritrovino in un momento di grande transizione sia in termini di contenuti sia in termini di modalità di insegnamento. In molti Paesi dell'Unione Europea, l'educazione alla sostenibilità è già parte delle attività curriculari della Scuola primaria e secondaria come area di apprendimento trasversale. In questi sistemi, l'approccio alla didattica, in tutte le discipline come la Scienza, la Geografia o la Storia, è chiamato a integrare un modo rinnovato di progettare le attività, che includa una prospettiva sostenibile e interdisciplinare. La mia generazione si è formata con il mito della super-specializzazione, quindi chi parla di agricoltura non può parlare di Costituzione, chi parla di Costituzione non può parlare di agricoltura e così via senza comprendere che ad esempio i temi dell'educazione ambientale, dello sviluppo sostenibile sono temi che devono essere affrontati in modo multi, trans e interdisciplinare. L'associazione sullo sviluppo sostenibile italiano (ASVIS) parla molto di scuola e sottolinea il ruolo della scuola italiana per portare avanti i 17 SDG's. Però, come spesso succede, un conto è quello che viene dall'esterno (la teoria) e un conto è quello che si può realmente fare all'interno della scuola e come la scuola si presti a questo approccio multidisciplinare. Dal poco che io conosco (chiacchiere con insegnanti) spesso non è così semplice affrontare un tema da più punti di vista perché ogni materia ha da portare a termine il proprio programma e le proprie dinamiche. Sottolineo per altro che anche e soprattutto a livello universitario questo rappresenta un forte limite nell'affrontare il tema dello sviluppo sostenibile.

Nella Conferenza Nazionale sull'Educazione Ambientale e allo Sviluppo Sostenibile (Roma, 2016), si è molto parlato di rafforzare negli studenti il rapporto con l'ambiente, con le risorse e con le diversità naturali e socioculturali del territorio. Si sottolinea la necessità di trasmettere la complessità e l'interdipendenza delle sfide globali per poter agire consapevolmente nella vita quotidiana e promuovere la transizione sostenibile, di insegnare a valutare criticamente i comportamenti, individuali e collettivi, e a saper

riconoscere le esperienze virtuose e il reale contributo dell'innovazione e della tecnologia

Nonostante da questa visione siano scaturiti progetti molto interessanti sia a livello di scuola primaria che a livello di scuola secondaria, secondo me cambiare l'approccio è molto difficile (questo discorso incide anche sul percorso universitario). C'è un divario importante tra Corsi di laurea 'scientifici' e 'umanistici' nell'affrontare questi temi e questa è una carenza che è necessario affrontare al più presto se si vuole realmente fare un 'servizio' alle future generazioni.

Oggi molti Atenei italiani sono coinvolti in un dibattito attivo su questo tema, esiste una Rete, che è la Rete delle Università per lo sviluppo sostenibile (<https://reterus.it>), che sta cercando di proporre dei percorsi trasversali per tutti gli studenti che si iscrivono all'Università in modo che tutti possano approcciarsi a questo tema e possano svilupparlo in modo diverso a seconda del percorso vero e proprio che affronteranno.

Quello che mi piacerebbe è che questi percorsi fossero ideati di più insieme nelle scuole di ogni ordine e grado. Bene che l'Università italiana pensi di costruire nuovi percorsi sul tema dello sviluppo sostenibile, ottimo che nelle scuole primarie e secondarie si parli di questi temi, però forse non sarebbe male, invece che ripetere a più livelli le stesse cose, si riuscisse a fare una transizione reale. Cioè riuscire a parlarsi di più tra docenti in modo da creare dei percorsi di crescita per i nostri studenti non tanto perché noi dobbiamo pensare alle generazioni future ma perché dobbiamo già pensare oggi come spiegare loro che hanno di fronte altre generazioni future!

G.S.: Mi pare un'ottima idea quella di immaginare e realizzare un "percorso" che unisce, una *continuità* tra le scuole dei diversi gradi, e la stessa Università, su questo tema. Come io, per esempio, posso trovarmi di fronte nel mio corso di Diritto costituzionale del primo anno studenti che hanno già studiato diritto alle scuole superiori e che

quindi hanno delle “pre-conoscenze” in questa materia, che mi consentono di “adattare” di conseguenza il mio insegnamento e di non ritornare più su determinate questioni, allo stesso modo si potrebbe pensare ad un’«educazione progressiva» sul tema della sostenibilità, tanto più alla luce della sua natura intrinsecamente multidisciplinare e «trasversale» (che permette di aggiungere, per così dire, un “tassello” alla volta, di disciplina in disciplina).

Vorrei condividere con voi (soprattutto con gli insegnanti qui presenti), in questa prospettiva, l’impressione che ho avuto – ovviamente da studioso di diritto costituzionale e non da esperto di organizzazione della didattica nelle scuole – di fronte all’introduzione nel nostro Paese (o meglio, alla re-introduzione, sia pure in forma fortemente rinnovata) dell’insegnamento di *Educazione civica*, che mi sta molto a cuore per la sua connessione naturale con l’insegnamento della Costituzione nelle scuole. Tale introduzione è avvenuta abbastanza di recente, per opera della legge n. 92/2019.

Ebbene, la mia impressione è quella di una riforma in sé “promettente”, anche proprio per la sua attenzione specifica al tema della sostenibilità e dell’educazione ambientale; ma anche con molte criticità, che rischiano di comprometterne l’attuazione concreta. E ciò a dispetto dell’enfasi con cui questa riforma è stata presentata, dal mondo politico ed anche dai *media*, quando è stata approvata: da questo punto di vista, la vicenda della legge sull’Educazione civica presenta significative (e preoccupanti?) assonanze con quella della riforma costituzionale sulla tutela dell’ambiente di cui abbiamo ragionato prima.

Entrando un po’ più nello specifico, la legge n. 92/2019 prevede (all’art. 2) che a decorrere dal 1° settembre 2020, «nel primo e nel secondo ciclo di istruzione è istituito *l’insegnamento trasversale dell’Educazione civica*, che sviluppa la conoscenza e la comprensione delle strutture e dei profili sociali, economici, giuridici, civici e ambientali della società». L’orario stabilito per questo insegnamento è di almeno

33 ore all'anno; esso peraltro deve «svolgersi nell'ambito del monte orario obbligatorio previsto dagli ordinamenti vigenti», il che significa – in pratica – che l'insegnamento di Educazione civica deve essere “ritagliato” dal numero di ore complessivo di *tutte le altre materie*, già stabilito per ogni anno di scuola primaria e secondaria.

Inoltre – ma si tratta, evidentemente, di un aspetto importante –, l'insegnamento in questione «è oggetto delle valutazioni periodiche e finali» previste dalla normativa scolastica. Esso ha quindi un *voto autonomo*, distinto da quello delle altre materie, e concorre con queste ultime nel giudizio finale annuale di ogni alunno.

Tra le caratteristiche della “nuova” Educazione civica sopra ricordate, la più rilevante – anche ai fini del discorso che stiamo facendo qui – è la c.d. “*trasversalità*”, sulla quale anche le “Linee guida” emanate dal Ministero dell'Istruzione nel giugno del 2020 (D.M. n. 35/2020, Allegato A) pongono l'accento. Più precisamente, in base alla legge 92 l'Educazione civica deve essere svolta (appunto per almeno 33 ore ogni anno del percorso scolastico) all'interno di *tutte le altre materie* della programmazione didattica, costruendo tuttavia un “*curricolo*” *ad hoc* (ciò, sempre in base alla “Linee guida” di giugno 2020, deve avvenire sotto la responsabilità di un docente «coordinatore», il quale «in quanto titolare di un *insegnamento aggiuntivo*, entra a far parte a pieno titolo del Consiglio o dei Consigli di Classe in cui opera»). A tale scopo le scuole sono chiamate a «raccord[are] ... le discipline e le esperienze di cittadinanza attiva» presenti al loro interno, facendo «emergere elementi latenti negli attuali ordinamenti didattici e [rendendo] consapevole la loro interconnessione».

Venendo poi ai contenuti “propri” del “curricolo” di Educazione civica, la legge n. 92/2019 e le successive “Linee guida” ministeriali prevedono che essi (pur con le opportune differenze tra i cicli di istruzione) siano riconducibili a *tre principali «nuclei tematici»*:

-1) la *Costituzione*; e, più precisamente, il «diritto (nazionale e internazionale), [la] legalità e [la] solidarietà»;

-2) lo *sviluppo sostenibile*; e, più precisamente, l'«educazione ambientale, [la] conoscenza e [la] tutela del patrimonio e del territorio»;

-3) la *cittadinanza digitale*, definita dalle stesse “Linee guida” come la «capacità di un individuo di avvalersi consapevolmente e responsabilmente dei mezzi di comunicazione virtuali».

Come si vede, lo «sviluppo sostenibile» e le tematiche ad esso connesse (e “consacrate” dalla riforma costituzionale del 2022) occupano dunque un posto primario nell’attuale Educazione civica.

Peraltro, come è stato rilevato dai commentatori della legge 92, tra questi tre «nuclei tematici» la Costituzione riveste di gran lunga il ruolo più importante. Fin dall’art. 1 – recante i suoi «principi» ispiratori – la legge in esame afferma infatti che «l’Educazione civica sviluppa nelle istituzioni scolastiche *la conoscenza della Costituzione italiana*» (oltre che delle istituzioni dell’Unione Europea), affidando ad essa il compito di «sostanziare ... la condivisione e la promozione dei principi di legalità, cittadinanza attiva e digitale, *sostenibilità ambientale e diritto alla salute e al benessere della persona*». L’art. 4, commi 1 e 3, della legge stabilisce poi che la conoscenza della Carta costituzionale è posta «a *fondamento dell’insegnamento dell’Educazione civica*» e, soprattutto, «*rientra tra le competenze di cittadinanza che tutti gli studenti, di ogni percorso di istruzione e formazione, devono conseguire*».

Ora, gli aspetti a prima vista “promettenti” di questa riforma didattica, a cui facevo riferimento prima, sono rappresentati secondo me dalla previsione di un *voto autonomo* per l’Educazione civica e – soprattutto – dal *carattere interdisciplinare* (o, come dice la legge n. 92, «trasversale») di tale materia. Essa appare infatti in grado di “mettere in comunicazione” insegnamenti diversi, e magari anche distanti tra

loro, in nome dell'obiettivo generale della costruzione di una cittadinanza consapevole e "attiva".

Inoltre - e richiamandoci alle considerazioni che tu, Cristiana, hai svolto da ultimo - è da sottolineare la *modernità degli argomenti* dell'Educazione civica "2.0" enunciati dalla legge 92 (e sviluppati dalle "Linee guida" ministeriali sopra citate) e, in particolare, la specifica attenzione alla tematica della *sostenibilità*, su cui è necessario che le generazioni più giovani ricevano *già dalla scuola* una formazione specifica e adeguata.

Dall'altro lato però, come pure accennavo prima, vi sono nella stessa riforma diverse "criticità", che devono essere segnalate. La principale mi sembra il fatto che le ore di Educazione civica devono essere "*ritagliate*" all'interno delle altre materie curriculari: questo sminuisce, indubbiamente, la "nuova" disciplina, esponendola al rischio (già paventato da molti insegnanti ed esperti in materia di didattica) di venire (nuovamente) "relegata" all'ultimo posto tra le materie oggetto di insegnamento scolastico. Un conto infatti, come gli insegnanti sanno, è disporre di una materia con un monte orario definito e "dedicato"; ben altro conto è doverla svolgere "rosicchiando" - per così dire - ore alle altre materie (per le quali le ore non bastano mai...).

Il secondo punto critico - più importante dall'angolo visuale di questo nostro incontro - è rappresentato dall'*eterogeneità dei contenuti* della "nuova" Educazione civica. E ciò nonostante il tentativo delle "Linee guida" ministeriali sopra citate di aggregarli intorno ai tre «nuclei tematici» della «Costituzione», dello «sviluppo sostenibile» e della «cittadinanza digitale». Tale eterogeneità traspare, in particolare, dall'elenco di cui all'art. 3 comma 1 della legge n. 92/2019: questa disposizione prevede, dalla lettera a) alla h), ben *otto* diverse tematiche (dalle «istituzioni dello Stato italiano [e] dell'Unione europea» alla «storia della bandiera e dell'inno nazionale»; dall'«Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile»

all'«educazione ambientale e [alla] tutela del patrimonio ambientale, delle identità, delle produzioni e delle eccellenze territoriali e agroalimentari»; dall'«educazione alla legalità e al contrasto delle mafie» fino alla «formazione di base in materia di protezione civile»); tematiche che, in alcuni casi, sono a loro volta oggetto di ulteriori articolazioni interne. Inoltre, il comma 2 dello stesso art. 3 vi aggiunge i temi dell'«educazione stradale», dell'«educazione alla salute e al benessere» e dell'«educazione al volontariato e alla cittadinanza attiva».

Questa vera e propria congerie di argomenti si spiega con la circostanza che la proposta di legge per l'introduzione dell'Educazione civica nelle scuole nasce originariamente dall'A.N.C.I., che ha (meritoriamente) organizzato la raccolta delle firme necessarie per presentare una proposta di legge popolare, ma è stata poi “unificata” con *altre* proposte che già pendevano in Parlamento; per fare dunque in modo che “tutti ci si ritrovassero”, sono stati inseriti a mano a mano durante il dibattito parlamentare temi (e “pezzi” di temi) numerosi e diversi tra loro. Come si sa, però, quando gli argomenti da trattare in una materia scolastica diventano troppi, di fatto rischiano di diventare nessuno...E questo è certamente un aspetto di debolezza della disciplina (*re-*)introdotta.

Quindi, in conclusione, *potenzialità* e *limiti* dei “percorsi” dell'Educazione civica. “Percorsi” che comprendono oggi a pieno titolo – come abbiamo visto – i temi della sostenibilità e dell'educazione ambientale, di cui abbiamo parlato in questo incontro a partire dalla riforma della Costituzione approvata lo scorso febbraio.

Per quanto riguarda poi, specificamente, l'insegnamento scolastico della stessa Costituzione e dei suoi principi fondativi (e dunque gli aspetti più propriamente “civici” e *sociali* dell'educazione delle «nuove generazioni»), mi pare – anche alla luce dell'esperienza dei corsi universitari di prim'anno – che una maggiore attenzione a questi

temi sarebbe necessaria; anche se va riconosciuto che molte cose sono state (e vengono tuttora) fatte, soprattutto grazie alla sensibilità “individuale”, diciamo così, dei docenti. Sicuramente la legge 92 – che, come tutte le leggi, andrebbe “presa sul serio”, innanzitutto da parte dei decisori politici e del “Governo della scuola” – lancia un messaggio importante: *bisogna* insegnare alle giovani generazioni la Costituzione (le sue origini, i suoi principi ispiratori, i suoi contenuti “di principio” e “di dettaglio”, anche sull’organizzazione dello Stato) perché essa rappresenta l’insieme dei principi *fondativi* dalla nostra comunità nazionale e, soprattutto, è un documento idoneo a fondare a sua volta l’esercizio da parte di tutti dei *diritti e dei doveri* «di cittadinanza». La conoscenza della Carta costituzionale e di tali principi, insomma, è intesa dalla legge come il *presupposto* necessario per l’effettivo esercizio dei diritti e dei doveri che nella Carta stessa trovano fondamento e garanzia. Questi contenuti giuridici (ma anche storici, politici, sociali...), peraltro, nel contesto della “nuova” Educazione civica che abbiamo descritto devono essere non solo “attualizzati”, cioè adattati – come ogni altro argomento scolastico – al momento storico presente ed alle conoscenze e sensibilità degli alunni più giovani; ma anche, o forse soprattutto, *integrati* con i temi della tutela dell’ambiente e della sostenibilità dello sviluppo in una prospettiva realmente *multidisciplinare* (e *trans-disciplinare*), come dicevi tu Cristiana. Su questo aspetto, sicuramente in Italia non “brilliamo”, anche se è in corso un “movimento” (e ci sono già esperienze didattiche eccellenti) in questa direzione.

Sempre a proposito delle ricadute “civiche” attuali della valorizzazione delle «future generazioni», tornando all’Agenda O.N.U. 2030 mi piacerebbe capire meglio cosa contiene il «goal» (o «obiettivo di sviluppo sostenibile») «*peace, justice and strong institution*»...

C.P.: Il problema è che ognuno di questi «goals», compreso quello di cui tu parli, ha poi cinquanta «tasks» (o “sotto-obiettivi”) che non rendono agevole il fatto di raggiungere il «goal» stesso.

G.S.: Esatto. Sicuramente nel nostro Paese la conoscenza dei diritti e dei doveri, della Costituzione e delle tematiche ad essa legate, anche secondo le classifiche internazionali non è bassa. Riporto qui uno studio del 2016 dell'[*International Association for the Evaluation of Educational Achievement*](#) (associazione internazionale di Istituti di ricerca ed analisti che opera per comprendere e migliorare l'andamento dell'istruzione in tutto il mondo) che compara le «conoscenze civiche» in ventuno Paesi del mondo, nel quale l'Italia si colloca in un segmento medio-alto di classifica. Però ci muoviamo in un contesto in peggioramento rispetto al passato, con forti differenze territoriali (in particolare tra il Nord-Ovest ed il Sud) ed in cui, perciò, queste competenze devono essere adeguatamente coltivate e rafforzate negli studenti delle scuole.

Quindi, cercando di “tirare le somme” del nostro discorso, direi che conveniamo sul fatto che si debba investire – denaro (fondi pubblici e non) ed energie – su quest’approccio interdisciplinare e “trasversale” relativamente all’educazione delle «nuove generazioni». Concordiamo anche sul fatto che l’Educazione civica (come riformata nel 2019) possa essere uno strumento utilissimo, una “porta”, in questa direzione, e che si debba avviare – anche tra il mondo della scuola e l’Università – un discorso serio su questi temi a livello di *progettazione*. Ma diciamo anche che la legge del 2019 ha molte “criticità” e punti deboli, che, se non affrontati adeguatamente, rischiano di compromettere il cammino intrapreso dal nostro Paese verso una maggiore consapevolezza civica da parte dei cittadini e, soprattutto, una più elevata sensibilità nei confronti della tutela dell’ambiente e della sostenibilità dello sviluppo, nell’«interesse delle future generazioni».

Per approfondire

L. Imarisio – G. Sobrino, [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), Torino, Università degli Studi di Torino, 2022, pp. 113

S. Panizza, [La reintroduzione dell'insegnamento scolastico dell'Educazione civica da parte della legge n. 92/2019, con a fondamento la conoscenza della Costituzione. Tra buone intenzioni e false partenze](#), in *Dirittifondamentali.it*, n. 2/2019, pp. 34

G. Sobrino, [L'insegnamento della Costituzione nella scuola oggi, strumento istituzionale per la promozione di una cittadinanza "piena" e consapevole](#), in *federalismi.it*, n. 18/2022, pp. 246 – 277

E. Giovannini – A. Riccaboni, [Agenda 2030: un viaggio attraverso gli Obiettivi di sviluppo sostenibile](#), 2021, ASviS e Santa Chiara Lab, Roma. ISBN 979-12-80634-01-6

F. Sottile- C. Peano *Agricoltura Slow* – Slow food Editore, marzo 2017
ISBN: 9788884994608

M. Altieri - C. Nicholls -L. Ponti *Agroecologia. Una via percorribile per un pianeta in crisi*, 2015, Edagricole Calderini ISBN-13: 978-88506548645