



Costituzionalismo.it

Fascicolo 3 | 2021

**Ambiente e Costituzione:
diritti distributivi e riconfigurazione
della responsabilità
intergenerazionale**

di Maria Antonella Gliatta

EDITORIALE SCIENTIFICA

AMBIENTE E COSTITUZIONE: DIRITTI DISTRIBUTIVI E RICONFIGURAZIONE DELLA RESPONSABILITÀ INTERGENERAZIONALE

di Maria Antonella Gliatta

Ricercatrice di Diritto costituzionale
Università degli Studi del Molise

SOMMARIO: 1. OBIETTIVI DELL'ANALISI E DELIMITAZIONE DEL TEMA; 2. AMBIENTE, CONFLITTI, DISEGUAGLIANZE; 3. BILANCIAMENTO FRA COSA O CONFLITTO TRA CHI?; 4. GUADAGNARE TEMPO: GLI OBBLIGHI VERSO IL FUTURO E I COMPROMESSI DILATORI DEL CAPITALISMO AVANZATO; 5. LE GENERAZIONI FUTURE NELLA RIFORMA DEGLI ARTT. 9 E 41 DELLA COSTITUZIONE.

1. Obiettivi dell'analisi e delimitazione del tema

La questione ambientale rappresenta senza dubbio la sede naturale per un discorso intorno alle generazioni future.

Le scelte circa l'utilizzo delle risorse esauribili come suolo, acqua o aria e quelle sulla ripartizione dei costi ambientali, come la collocazione di una discarica, la costruzione di una linea ferroviaria ad alta velocità o il deposito di scorie nucleari, producono inevitabilmente i loro effetti in una dimensione temporale che travalica quella presente. Gli effetti di lungo periodo delle decisioni in materia ambientale e il loro frequente portato di irreversibilità pongono inevitabilmente il problema giuridico della tutela delle generazioni future¹.

Gli stessi principi cardine del diritto ambientale si radicano all'interno del rapporto fra generazioni diverse e acquistano il loro senso proprio alla luce di una relazione tra l'oggi e il domani. Ad esempio, il principio dello sviluppo sostenibile, codificato in molteplici fonti internazionali, europee e nazionali, presenta una specifica caratteristica intergenerazionale². La sostenibilità ambientale si declina, infatti, nella

¹ Recentemente, anche sulle emergenze climatiche, L. FERRAJOLI, *Per una Costituzione della terra. L'umanità al bivio*, Milano, 2022, spec. p. 20 e ss.

² D. PORENA, *Il principio di sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino, 2017, pp. 5 e ss.; sul punto, an-

necessaria relazione di equilibrio fra lo sviluppo economico e la tutela dell'ambiente in modo tale da conciliare il soddisfacimento dei bisogni attuali con i diritti delle generazioni a venire. In questo senso dispongono gli artt. 3 e 21 TUE, 11 TFUE e 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.

Nel 1987 il Rapporto intitolato *Our Common Future*, della Commissione Brundtland delle Nazioni Unite, ha definito lo sviluppo sostenibile come «the development that meets the needs of the present without compromising the needs of the future generations»³.

Non dissimile la definizione resa in occasione della Conferenza sull'ambiente e lo sviluppo di Rio de Janeiro nel 1992: «il diritto allo sviluppo deve essere realizzato in modo da soddisfare equamente le esigenze relative all'ambiente e allo sviluppo delle generazioni presenti e future».

Anche il Codice dell'ambiente, adottato con il d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, propone un significato analogo prevedendo che ogni attività umana giuridicamente rilevante debba conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile «al fine di garantire all'uomo che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future»⁴.

Lo sviluppo sostenibile non è, poi, il solo principio ad avere una tale declinazione. Lo stesso principio di precauzione, anch'esso disposizione cardine in materia ambientale, condivide la medesima dimensione intergenerazionale⁵. L'evoluzione giurisprudenziale dei concetti

che, G. LUCHENA, *Ambiente, diritti delle generazioni future ed etica della responsabilità*, in (a cura di) F. GABRIELE, A.M. NICO, *La tutela multilivello dell'ambiente*, Bari, 2005, pp. 205 e ss.; L. BUFFONI, *La "dottrina" dello sviluppo sostenibile e della solidarietà generazionale. Il giusto procedimento di formazione ambientale*, in *Federalismi.it*, n. 8, 2007; F. FRACCHIA, *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *RQDA*, n. 0, 2010, pp. 25 ss.; T. GROPPI, *Sostenibilità e costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 1, 2016.

³ *Our Common Future*, Report of the World Commission on Environment and Development, 1987, par. 27, pubblicato come allegato al documento dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite A/42/427, Development and International Co-operation: Environment, 2 Aug. 1987, 8 (1987), disponibile al sito www.un-documents.net/.

⁴ V. art. 3 *quater* del d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152.

⁵ R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008, p. 110 e ss.; sul principio di precauzione, tra gli altri, F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, Milano, 2005; M. CECCHETTI, *La disciplina giuridica della tutela ambientale come diritto dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, n. 25, 2006; L. BUFFONI, A. CARDONE, *Il proce-*

di “sviluppo sostenibile” e di “precauzione” – come sottolineato in dottrina – origina da quelle disposizioni che più strettamente intrecciano un rapporto fra Costituzione e futuro, ovvero quelle sulla scienza e sulla ricerca scientifica (art. 9, primo comma e art. 33 primo comma) (in questo senso, v. Corte cost. n. 282 del 2002 e n. 116 del 2006)⁶.

Anche l’approvazione del programma europeo significativamente denominato *Next Generation EU* al cui interno si inserisce il PNRR stringe in maniera assai evidente un legame fra la materia ambientale e le generazioni future. Più in generale, all’interno del piano, i diritti delle generazioni future rappresentano, assieme al riequilibrio di genere, una dimensione trasversale che interseca tutti degli obiettivi fissati nel PNRR. Le nuove generazioni sono, poi, una delle sei grandi aree di intervento sulle quali i piani di ripresa nazionali dovrebbero muoversi.

Il carattere intergenerazionale della questione ambientale viene, poi, accentuato dalla recentissima approvazione della riforma costituzionale degli articoli 9 e 41 della Costituzione che ha introdotto una disciplina costituzionale dell’ambiente proprio nella prospettiva della tutela delle generazioni future.

Se, quindi, questa è una dimensione necessaria del diritto all’ambiente, tanto per il carattere esauribile dei beni ambientali, quanto per precise scelte normative, c’è da chiedersi cosa ha concretamente da intendersi per generazioni future e, più generalmente, per responsabilità ambientale intergenerazionale e quale sia, in fondo, la prospettiva più vicina al dettato costituzionale.

L’obiettivo di questo lavoro è quello di offrire una declinazione della categoria che abbia riguardo ai conflitti ambientali quali conflitti distributivi⁷. Se è vero che nei sistemi a capitalismo avanzato, in cui i

dimento normativo precauzionale come caso paradigmatico del ravvicinamento “formale-procedurale” delle “fonti” del diritto, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 3 del 2012; di recente, A. FRICANO, *Genesi e sviluppi di un diritto costituzionale all’ambiente*, in *Nomos*, n. 2 del 2021, pp. 7 e ss.

⁶ S. GRASSI, *Ambiente e Costituzione*, in *Rivista quadrimestrale di Diritto dell’Ambiente*, n. 3 del 2017, pp. 13 e ss.

⁷ Espressamente sulla natura dei conflitti ambientali quali conflitti distributivi, J. MARTÍNEZ ALIER, *Ecologia dei poveri. La lotta per la giustizia ambientale*, ed. it. a cura di M. Armiero, Milano, 2009, spec. pp. 87 e ss.; sul rapporto tra ecologia e giustizia sociale, J.P. FITOUSSI, É. LAURENT, *La nuova ecologia politica. Economia e sviluppo umano*, trad. it. a cura di S. D’Alessandro, Milano, 2009, p. 71; di recente, A. SUPLOT, *La sovranità del limite. Giustizia, lavoro e ambiente nell’orizzonte della mondializzazione*, ed. a cura di A. Allamprese, L. D’Ambrosio, Milano, 2020, spec. p.p 135 e ss.

costi umani, sociali ed ambientali dello sviluppo economico di pochi ricadono inevitabilmente su molti⁸, allora il conflitto per l'ambiente è anzitutto un conflitto di classe, tra chi si avvantaggia dello sviluppo economico e chi ne paga le conseguenze. Alla luce di ciò, le esigenze di tutela rispetto alla questione ambientale non possono configurarsi astrattamente rispetto alla generazione che verrà, ovvero a quella prossima, ma riguardano quella generazione (solo essa) che perderà (anche) il conflitto ambientale.

La proposta che sembra profilarsi è allora quella di una rilettura politica della categoria delle generazioni future in coerenza a quel filone di analisi che va sotto il nome di giustizia ambientale e che analizza i modi e le forme della distribuzione dei beni e dei costi ambientali nel prisma delle disuguaglianze economiche, sociali e territoriali⁹.

2. Ambiente, conflitti, disuguaglianze

Nella prospettiva della giustizia ambientale, la protezione dell'ambiente si qualifica – come si diceva – anzitutto come un problema distributivo ovvero di giustizia sociale¹⁰.

Il principio dell'ineguaglianza ambientale, ovvero della maggiore esposizione dei rischi ambientali per le classi sociali più vulnerabili è la tesi principale degli studi e dei movimenti per la giustizia ambientale¹¹.

⁸ Recentemente, M. D'ERAMO, *Dominio. La guerra invisibile dei potenti contro i sudditi*, Milano, 2020, spec. pp. 149 e ss.

⁹ Tra i tanti, G. DE MARZO, *Anatomia di una rivoluzione: giustizia, ambiente e lavoro per invertire la rotta e battere la crisi*, Roma, 2012; M. ARMIERO, *Il movimento per la giustizia ambientale*, in *La Sinistra Rivista*, n. 3 gennaio 2014, pp. 7-20, www.lasinistrarivista.org

¹⁰ In questo senso, D. DELLA PORTA, M. DIANI, *Movimenti senza protesta? L'ambientalismo in Italia*, Bologna, 2004, spec. p. 12, per la quale i movimenti ambientalisti in Italia sono stati non solo per i contenuti, ma anche nelle forme dell'agire politico promotori di profondi mutamenti.

¹¹ F. ROSIGNOLI, *Giustizia ambientale. Come sono nate e cosa sono le disuguaglianze ambientali*, Roma, 2020; M. ARMIERO, *Il movimento per la giustizia ambientale*, in P.P. POGGIO (a cura di), *Il capitalismo americano e i suoi critici*, Brescia, 2013, p. 474, per il quale «le comunità marginali vengono deliberatamente scelte per diventare le discariche ultime del benessere altrui perché povere o abitate prevalentemente da minoranze etniche o, comunque, con scarso potere politico». I motivi di tali scelte sono molteplici: in primo luogo, quelle comunità offriranno una minore resistenza «perché più ricattabili economicamente, meno scolarizzate e quindi più manipolabi-

Le discriminazioni in base alla classe, al genere¹² o alla razza intrecciano le discriminazioni ambientali¹³ a causa della ripartizione diseguale dei costi ambientali a carico delle categorie più vulnerabili.

Tale drammatica connessione ha avuto l'esplicito riconoscimento anche del Parlamento europeo nella risoluzione del 16 gennaio 2018 sulle donne, le pari opportunità e la giustizia climatica (2017/2086(INI)) in cui appunto si considera che i cambiamenti climatici hanno un maggiore impatto distruttivo sui paesi e sulle comunità meno responsabili del riscaldamento globale; che l'impatto è maggiore sulle popolazioni che più dipendono dalle risorse naturali per la loro sussistenza e/o che hanno minori capacità di reagire a calamità naturali, quali siccità, frane, inondazioni e uragani; che coloro che dispongono di minori risorse per adattarsi ai cambiamenti climatici saranno i più colpiti dai loro effetti e ne risentiranno maggiormente.

Le esperienze dei conflitti ambientali¹⁴ documentano perfettamente il diverso impatto che il degrado ambientale provoca su larghe parti della popolazione e la inevitabile e stretta relazione «tra la pari dignità sociale e l'uguaglianza sostanziale con l'inviolabilità dei diritti ecologici»¹⁵.

In tal senso, i diritti ambientali appaiono chiaramente diritti di natura "derivativa" da altri diritti sostanziali «con particolare riferimento, non solo al diritto alla salute ma, ancor meglio e prima, su un'interpretazione estensiva dell'art. 9 Cost., in connessione con gli artt. 2 e 3 Cost., a partire dalla dignità dell'essere umano come parte dell'ecosistema»¹⁶.

li, dotate di scarsissime risorse materiali e immateriali per costruire una opposizione (possibilità di assumere o avere all'interno della stessa comunità avvocati o esperti)».

¹² Di recente sull'impatto di genere del degrado ambientale, L. RONCHETTI, *Genere, salto di specie ed eco-costituzionalismo*, in (a cura di) A. APOSTOLI, *Donne, corpo e mercato di fronte alle categorie del diritto costituzionale*, Torino, 2021, spec. pp. 261 e ss.

¹³ M. ARMIERO, *Il movimento per la giustizia ambientale*, in P.P. POGGIO (a cura di), *Il capitalismo americano e i suoi critici*, cit., p. 474.

¹⁴ Per una ampia descrizione, L. PELLIZZONI, *Conflitti ambientali. Esperti, politica, istituzioni nelle controversie ecologiche*, Bologna, 2011; L. BOBBIO, A. ZEPPETELLA, (a cura di) *Perché proprio qui? Grandi opere e opposizioni locali*, Milano, 1999; D. DELLA PORTA, M. DIANI, *Movimenti senza protesta? L'ambientalismo in Italia*, cit., spec. pp. 155 e ss.

¹⁵ L. RONCHETTI, *Il bilanciamento tra tutela dell'ambiente e garanzia dei diritti costituzionali. Per un eco-costituzionalismo in nome della giustizia ambientale*, in M. CECCHETTI, L. RONCHETTI, E. B. LIBERATI (a cura di), *Tutela dell'ambiente: diritti e politiche*, Napoli, 2021, pp. 67 e ss.

¹⁶ L. RONCHETTI, *Il bilanciamento tra tutela dell'ambiente e garanzia dei diritti*

Non è un caso che le prime rivendicazioni di giustizia ambientale di fine anni Settanta in America abbiano intrecciato le lotte contro le discriminazioni razziali, sommando la domanda di sicurezza ambientale con quella per il godimento dei diritti civili¹⁷. I movimenti contro il “razzismo ambientale” in America nascono per denunciare la maggiore esposizione della popolazione afroamericana al degrado ambientale e la sistematica collocazione dei sistemi di smaltimento dei rifiuti nelle aree abitate da minoranze razziali¹⁸. L’acronimo PIBBY (*Place In Blacks’ Back Yard*), sulla falsariga dell’altro ben noto NIMBY (*Not In My Back Yard*)¹⁹ sintetizza perfettamente lo stretto rapporto fra le lotte contro le disuguaglianze sociali e quelle per la rivendicazione dei diritti ambientali.

La storia dei conflitti ambientali è sempre una storia di disuguaglianze sociali tra centri e periferie, classi sociali, Nord e Sud del mondo.

Tuttavia, l’intreccio tra diritti ambientali e disuguaglianze non è a senso unico. È certamente vero che l’ineguaglianza ambientale riguarda in misura drammaticamente maggiore classi sociali vulnerabili, paesi del terzo mondo, etc., ma è vero anche l’inverso. In altri termini, è lo stesso esito del conflitto ambientale a decretare il radicamento di nuove disuguaglianze sociali ed economiche. È la sconfitta del conflitto ambientale ad essere causa e non solo effetto della vulnerabilità politica, economica e sociale che interessa larga parte della popolazione mondiale. In questo senso, il conflitto ambientale mostra la natura di conflitto distributivo del tutto autonomo rispetto agli altri conflitti che animano le società contemporanee.

costituzionali. *Per un eco-costituzionalismo in nome della giustizia ambientale*, cit., p. 96.

¹⁷ F. ROSIGNOLI, *Giustizia ambientale. Come sono nate e cosa sono le disuguaglianze ambientali*, cit., pp. 541 e ss.

¹⁸ F. ROSIGNOLI, *Giustizia ambientale. Come sono nate e cosa sono le disuguaglianze ambientali*, cit., pp. 541 e ss.; M. ARMIERO, *Il movimento per la giustizia ambientale*, in a cura di P.P. Poggio, *Il capitalismo americano e i suoi critici*, cit., 479; per una definizione di razzismo ambientale, S. IOVINO, *Rifiuti tossici? Non nel mio cortile (nel loro sì, però). Un’analisi del razzismo ambientale*, in *Kainós - Rivista on line di critica filosofica*, n. 4-5 (2004) <http://www.kainos.it/numero4/ricerche/iovino.html>

¹⁹ Sulla c.d. sindrome Nimby, L. TORCHIA, *La sindrome Nimby: alcuni criteri per l’identificazione di possibili rimedi*, in F. BALASSONE, P. CASADIO (a cura di), *Le infrastrutture in Italia: Dotazione, programmazione, realizzazione*, Roma, Banca d’Italia Eurosystema, 7, 2011 disponibile in www.bancaditalia.it; M. ROCCATO, T. MANNARINI, *Non nel mio giardino. Prendere sul serio i movimenti Nimby*, Bologna, 2012.

Gli studiosi di diritto dell'economia hanno, ad esempio, coniato un concetto dalla straordinaria capacità descrittiva, ovvero quello di debito ecologico e di scambio ecologico iniquo²⁰. La nozione economica di debito ecologico si riferisce al conflitto distributivo che sorge dall'utilizzo massiccio delle risorse naturali dei paesi relativamente poveri da parte dei paesi ricchi o dalle eccessive emissioni prodotte dall'occidente industrializzato ai danni dei paesi in via di sviluppo²¹. L'esportazione delle materie prime dai paesi relativamente poveri a prezzi bassi, tali da non riuscire a coprire i costi umani e sociali conseguenti, dà vita ad un vero e proprio *dumping* ecologico nei commerci tra Sud e Nord del mondo²² che crea grandi diseguaglianze mondiali²³.

Anche le analisi dei flussi migratori descrivono perfettamente il duplice intreccio fra diseguaglianze e danni ambientali. Le migrazioni c.d. climatiche rappresentano, ad esempio, una drammatica realtà nei flussi migratori²⁴. È ancora una volta l'esito del conflitto ambientale a

²⁰ J. MARTÍNEZ ALIER, *Ecologia dei poveri. La lotta per la giustizia ambientale*, cit., spec. pp. 305 e ss.

²¹ Le diseguaglianze sembrano governare anche i processi di transizione e conversione ecologica, tanto a livello individuale che nelle relazioni fra Stati. La Conferenza delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici del 2021, conosciuta anche come COP26, tenutasi a Glasgow ha profilato sul tema delle emissioni zero una possibile diseguale distribuzione dei costi della transizione o conversione ecologica tra l'Occidente e i grandi paesi in via di sviluppo (Cina, India, Asia). Per un'analisi dettagliata, L. CHANCEL, *Climate change and global inequality of carbon emissions 1990-2020*, World Inequality Lab | Paris School of Economics, 2021.

²² J. MARTÍNEZ ALIER, *Ecologia dei poveri. La lotta per la giustizia ambientale*, cit., spec. pp. 305 e ss.; A. SUPLOT, *La sovranità del limite. Giustizia, lavoro e ambiente nell'orizzonte della mondializzazione*, cit., p. 137.

²³ J. MARTÍNEZ ALIER, *Ecologia dei poveri. La lotta per la giustizia ambientale*, cit., p. 307, il quale descrive il *dumping* ecologico come uno scambio ecologicamente ineguale, per sottolineare l'incapacità delle economie povere di frenare la estrazione delle risorse o di imporre restrizioni ambientali o "tasse sull'esaurimento del capitale naturale", o di internalizzare i costi umani e sociali nei prezzi delle esportazioni.

²⁴ Tra i tanti, I. RUGGIU, *Migrazioni per cause climatiche e impatti sulla sicurezza a livello locale*, in F. ASTONE, R. CAVALLO PERIN, A. ROMEO, M. SAVINO (a cura di), *Immigrazione e diritti fondamentali*, Torino, 2019, pp. 399 e ss., la quale distingue i migranti ambientali naturali, ossia coloro che sono costretti a lasciare il proprio Paese per una serie di disastri ambientali causati dalla natura (tsunami, terremoti, esplosioni naturali) senza che l'uomo abbia partecipato o partecipato al disastro, dai migranti climatici ossia coloro che sono indotti a migrare a seguito del cambiamento climatico causato dall'uomo; A. BRAMBILLA, *Migrazioni indotte da cause ambientali: quale tutela nell'ambito dell'ordinamento giuridico?* in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, fasc. 2, 2017.

determinare la situazione di particolare vulnerabilità che caratterizza anche il migrante per motivi ambientali²⁵.

La storia dei conflitti ambientali italiana è ad egual modo una storia complessa in cui lo stesso degrado ambientale e i costi ecologici subiti hanno rappresentato per interi territori i principali motivi di deprivazione e marginalizzazione. Le innumerevoli esperienze di conflitto testimoniano, del resto, come le rivendicazioni hanno sempre riguardato non solo il diritto ad un ambiente salubre, ma anche un nuovo modello di sviluppo sociale ed economico.

I movimenti contro le grandi opere²⁶, dalla TAV in Val Susa alla Tap in Puglia, dallo stretto di Messina agli impianti di trivellazione in Abruzzo sono un esempio concreto della complessità delle rivendicazioni ambientali. Le ragioni del no sostenute dai movimenti hanno spesso coniugato differenti: accanto alla difesa della salute e dell'ambiente, alla considerazione dell'inutilità dell'opera, ai costi eccessivi, etc., non di rado essi hanno articolato un discorso su di un modello diverso di sviluppo o, con un approccio più radicale, sulla decrescita economica, o per la difesa dei beni comuni²⁷.

Allo stesso modo, in maniera non dissimile, i movimenti contro

²⁵ In tale senso, la Corte di cassazione con l'ordinanza, seconda sezione civile, n. 5022/2021 depositata il 24 febbraio 2021, riconoscere la possibilità che la protezione umanitaria venga concessa ai migranti che fuggono dal loro Paese di origine a causa di disastri ambientali. Sul punto, F. PERRINI, *Il riconoscimento della protezione umanitaria in caso di disastri ambientali nel recente orientamento della corte di cassazione*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, (2021), pp. 349-362. In un senso del tutto analogo va la decisione del 7 gennaio 2020 Comitato dei diritti umani dell'Onu resa sul caso *Teitiota c. Nuova Zelanda*, in cui si affermano due fondamentali principi di diritto internazionale: da un lato si ammette che gli effetti dei cambiamenti climatici possano comportare una violazione del diritto alla vita e del divieto di trattamenti inumani o degradanti e, dall'altro, si stabilisce che il rischio di subire tali effetti nel Paese di origine genera il divieto di respingimento da parte di Stati terzi.

²⁶ L. BOBBIO- A. ZEPPELELLA (a cura di), *Perché proprio qui? Grandi opere e opposizioni locali*, Milano, 1999.

²⁷ Per un esame del movimento No TAV, tra tutti, A. ALGOSTINO, *Democrazia, rappresentanza, partecipazione. Il caso del movimento No Tav*, Napoli, 2011; L. BOBBIO, *Discutibile e indiscussa, l'Alta Velocità alla prova della democrazia*, Bologna, 2006, pp. 124 e ss. il quale sottolinea come «la TAV ha smesso quasi subito di essere una infrastruttura a rete – con i suoi pregi ed i suoi inevitabili difetti – ed è diventata, per una parte dell'opinione pubblica, un emblema che condensa in sé tutte le possibili nefandezze (distruzione del territorio, spreco di risorse, hybris tecnologica, speculazione affaristica) che si anniderebbero in Italia nei grandi progetti di modernizzazione».

le discariche o i sistemi di smaltimento dei rifiuti nelle periferie delle grandi città in Campania, sono stati anche movimenti contro le disuguaglianze territoriali, a favore di una sanità pubblica ed universale, per il superamento del divario fra un Nord che produce ed inquina ed un Sud che riceve rifiuti, finanche per una scienza medica più democratica che riconoscesse la fondatezza dei drammatici maggiori tassi di mortalità nei territori più impattati della emergenza²⁸.

3. Bilanciamento tra cosa o conflitto tra chi?

Questa dimensione – potrebbe dirsi – complessa del diritto all'ambiente per la quale le rivendicazioni ambientaliste hanno innanzitutto finalità redistributive subisce una lenta e progressiva neutralizzazione ad opera di molteplici fattori.

Tra questi senza dubbio il più importante fattore di alterazione del diritto all'ambiente è rappresentato dalla controversa idea di una sua possibile bilanciabilità alla pari con le libertà economiche. Il tema del bilanciamento – spesso giudiziale – fra diritto all'ambiente e libertà economiche è un profilo di assoluta centralità negli studi sul diritto all'ambiente²⁹, dalle enormi ricadute di sistema impossibili da rendere in questa sede.

Può, però, di certo dirsi come gli esiti giurisprudenziali su alcuni dei più importanti conflitti ambientali della storia italiana più o meno recente confermino gli effetti spoliticizzanti della costruzione di una relazione oppositiva fra diritto all'ambiente e libertà economiche. È

²⁸ Per una descrizione delle gestione dei rifiuti e delle lotte ambientali in Campania, G. AVALLONE, *Terra di conflitti. Rifiuti, espropriazione e movimenti socio-ecologici in Campania*, in *Prisma Economia Società Lavoro*, anno V, n. 3, 2014; sul tema, ma più ampiamente, A. VALASTRO, *Gli istituti di partecipazione fra retorica delle riforme e umiltà dell'attuazione*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1 del 2017, 68 la quale parla di c.d. cittadinanza scientifica «quale possibilità di condividere le informazioni e le scelte che influiscono sui “determinanti ambientali” della salute degli individui e dei territori».

²⁹ Tra i tanti, S. GRASSI, *Ambiente e Costituzione*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, n. 3, 2017, spec. pp. 20 e ss.; P. MADDALENA, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 3, 2010; D. PAMELIN, *Il difficile bilanciamento tra diritto alla salute e libertà economiche: i casi Ilva e Texaco-Chevron*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2017; A. MORELLI, *Il decreto Ilva: un drammatico bilanciamento tra principi costituzionali*, in *Diritto penale contemporaneo*, n. 1, 2013.

certamente il caso del conflitto ambientale sorto intorno all'ex Ilva di Taranto, deciso – non senza critiche – prima dalla sentenza n. 85 del 2013, in seguito, in parte rivista dalla sentenza n. 58 del 2018³⁰. Non vi è bisogno di ricordare come la Corte Costituzionale ritenne in quella circostanza che «tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri» perché, in caso contrario «si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe “tiranno” nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona». La Corte ritenne di non aderire alle argomentazioni del giudice rimettente per il quale, invece, «l'aggettivo fondamentale, contenuto nell'art. 32 Cost., sarebbe rivelatore di un carattere preminente del diritto alla salute rispetto a tutti i diritti della persona», respingendo l'idea circa l'esistenza di una rigida gerarchia tra diritti fondamentali, che richiedono piuttosto un «continuo e vicendevole bilanciamento ... senza pretese di assolutezza per nessuno di essi». Per la Corte, il fatto che i valori dell'ambiente e della salute siano definiti come “primari” significa che gli stessi «non possono essere sacrificati ad altri interessi ... non che siano posti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto»³¹.

La teoria di un possibile bilanciamento alla pari del diritto all'ambiente con gli altri diritti e interessi di rilievo costituzionale³² non solo

³⁰ Tra i molti commenti alla sentenza, A. MORELLI, *Un drammatico bilanciamento fra principi costituzionali*, in *Diritto penale contemporaneo*, 1, 2013, p. 11; N. BUCCI, *L'Ilva come laboratorio di uno Stato neo-corporativo tra conflitti di potere e disastri socio-ambientali*, in G. LUCHENA, V. TEOTONICO (a cura di), *La nuova dimensione istituzionale dei processi economico-sociali*, Bari, 2015.

³¹ D. PAMELIN, *Il difficile bilanciamento tra diritto alla salute e libertà economiche: i casi Ilva e Texaco-Chevron*, cit., p.7.

³² Avverte circa l'impossibilità di un bilanciamento eguale, 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 *senato.it*, p. 4 e ss.; in termini non dissimili, sul carattere diseguale del bilanciamento *inequale*, riferito al rapporto fra diritti sociali e spesa pubblica, M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in *Democrazia e diritto*, 1995, p. 560 ss. per il quale «il bilanciamento dovrebbe farsi fra entità omogenee. Non si dovrebbe bilanciare, dunque, direttamente fra diritti sociali ed esigenze di bilancio, bensì fra diritti sociali e diritti sociali»; se ciò «non fosse tecnicamente possibile e si procedesse a bilanciare direttamente le ragioni finanziarie e quelle dei diritti sociali il bilanciamento in questione dovrebbe essere “inequale”, nel senso che l'efficienza economica deve comunque cedere, ancorché nei limiti del rispet-

non ha prodotto risultati soddisfacenti in termini di tutela del diritto, ma ha anche rappresentato un fattore di neutralizzazione della questione ambientale.

Come si diceva, infatti, il diritto all'ambiente è un diritto "distributivo". Da tale punto di vista, il conflitto ambientale vede contrapposti, da un lato, i vantaggi dello sviluppo economico di pochi e, dall'altro, il massimo sacrificio sofferto dai più. L'articolazione della questione ambientale attraverso il tema del bilanciamento fra il diritto all'ambiente salubre e il diritto all'iniziativa economica privata nasconde o neutralizza la drammatica domanda – tutta politica e non giudiziale³³ – che il sistema capitalistico come oggi strutturato solleva su chi e quanti debbano pagare lo sviluppo economico di pochi.

Del resto, come intendere bilanciabile il diritto dei cittadini a non vivere nei pressi di un sito industriale altamente inquinante e a godere del diritto ad un ambiente salubre e la libertà economica di proseguire l'attività di impresa responsabile del danno ambientale? o il diritto al lavoro? Quale è il nucleo minimo del diritto del diritto all'ambiente? Il discorso è replicabile negli stessi termini in molteplici altri casi: a proposito della scelta di collocare una discarica, un inceneritore, scorie nucleari, di costruire una linea ad alta velocità che impatti pesantemente sul territorio, etc.. Sono tutti esempi nei quali il diritto all'ambiente sembra potere essere tutelato solo nella forma del tutto o del niente, ovvero solo nel caso in cui il conflitto distributivo lo veda e lo riconosca preminente. I cittadini vedranno garantito il loro diritto all'ambiente salubre solo se la discarica non verrà collocata proprio in quel sito, se non verrà costruito l'impianto di incenerimento dei rifiuti, se il sito industriale fermerà la produzione inquinante e procederà alle bonifiche. Rispetto al diritto ambientale, lo schema del bilanciamento

to dei comuni principi di proporzionalità e non-eccessività»; da ultimo L. RONCHETTI, *Il bilanciamento tra tutela dell'ambiente e garanzia dei diritti costituzionali. Per un eco-costituzionalismo in nome della giustizia ambientale*, cit., 79 parla della necessità di fuoriuscire dal falso dilemma del bilanciamento esterno al rapporto tra esseri umani e ambiente; in senso analogo, D. PAMELIN, *Il difficile bilanciamento tra diritto alla salute e libertà economiche: i casi Ilva e Texaco-Chevron*, cit., pp. 1 e ss.

³³ Espressamente sul tema del bilanciamento giudiziale in materia ambientale, G. DI COSIMO, *Corte costituzionale, bilanciamento di interessi e principio di precauzione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 10 marzo 2015; M. DI FRANCESCO TORREGROSSA, *Il valore ambientale nel bilanciamento costituzionale e gli interessi sensibili nella nuova conferenza di servizi*, in *Nomos* 3/2016; ancora sullo stesso tema, e più ampiamente, B. VIMERCATI, *Il diritto ai beni vitali*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2016 spec. pp. 21 e ss.

alla pari non solo sembra fallire il proprio obiettivo di garantire la convivenza tra principi costituzionali diversi, ma distorce i reali termini della questione ambientale oggi³⁴.

L'impossibilità del bilanciamento fra il diritto all'ambiente e gli altri diritti od interessi costituzionali dovuta alla natura conflittiva della questione ambientale rivela abbastanza chiaramente anche una specifica caratteristica delle decisioni in materia ambientale, ovvero la loro natura antimaggioritaria.

La decisione di collocare una discarica, un inceneritore, un impianto di compostaggio, un deposito di scorie radioattive, di costruire una linea ad alta velocità, un ponte, etc., ha una tipica struttura antimaggioritaria, corrispondendo alla tragica legge del sistema capitalistico dello sviluppo per pochi e del massimo rischio per molti³⁵.

In un certo senso, ciò converte la domanda del "bilanciamento tra cosa?" in quella del "bilanciamento tra chi?" E, se vogliamo, chiarisce due ulteriori aspetti: da un lato, la debolezza delle forme della democrazia rappresentativa nella materia ambientale³⁶ e il frequente ricorso ai molteplici strumenti della democrazia partecipativa³⁷; dall'altro, la

³⁴ Sulla inutilità del confronto fra libertà di iniziativa economica e responsabilità ambientale, G. RAZZANO, *La sfida della responsabilità ambientale nel sistema costituzionale alla luce dell'enciclica* Laudato si, in *Federalism.it*, n. 11, 2017, p. 13, per la quale si finirebbe per frenare, sul piano culturale, la diffusione di una coscienza ambientale e per assecondare l'idea per cui la responsabilità ambientale è un fattore antieconomico, in grado di ostacolare lo sviluppo, la crescita e la libertà di iniziativa.

³⁵ C. IAIONE, *La localizzazione delle infrastrutture localmente indesiderate: da soluzioni di government a soluzioni di governance*, in (a cura di) G. Arena, F. Cortese, *Per governare insieme: il federalismo come metodo. Verso nuove forme della democrazia*, Assago, 2011, p. 222 ss.

³⁶ Il tema della partecipazione popolare in materia ambientale è anch'esso sconfinato, tra gli altri si veda, U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010; L. BOBBIO, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Dem. dir.*, n. 4, 2006; E. OLIVITO, *Partecipazione e ambiente: uno sguardo critico*, in *Dir. pubbl.*, n. 2, 2011; recentemente, N. POSTERANO, *Grandi opere e partecipazione democratica: alcune riflessioni sul dibattito pubblico italiano "à la française"*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 3, 2020; M. TIMO, *Il dibattito pubblico sulle grandi infrastrutture fra Codice italiano dei contratti e code de l'environnement francese*, in *DPCE online*, 2, 2019.

Espressamente sulla inidoneità della democrazia rappresentativa a prendere in considerazione l'impatto futuro delle decisioni, T. GROPPI, *Sostenibilità e costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, cit., p. 65,

³⁷ Sul rapporto tra decisioni ambientali e rappresentanza politica, A. VALASTRO, *Gli istituti di partecipazione fra retorica delle riforme e umiltà dell'attuazione*, cit., per

natura in gran parte rimediabile dei moduli di democrazia partecipativa, ovvero la loro funzione di rendere accettabile i costi ambientali, sociali, umani, etc.. alla comunità di riferimento³⁸, raffreddando il conflitto democratico³⁹.

4. Guadagnare tempo: gli obblighi verso il futuro e i compromessi dilatori del capitalismo avanzato

La teoria di un possibile bilanciamento alla pari del diritto all'ambiente con gli altri diritti e interessi di rilievo costituzionale non è, però, l'unico fattore di possibile neutralizzazione del conflitto ambientale⁴⁰. Anche l'utilizzo della categoria delle generazioni future e degli obblighi di tutela ad essa collegati reca, infatti, il rischio di una ulterio-

la quale «alla base delle dinamiche conflittuali legate alle localizzazioni sgradite vi è un problema generale di fiducia verso le istituzioni»: ad essere messo in discussione «non è mai solo il contenuto e il relativo costo delle politiche infrastrutturali, quanto piuttosto la modalità stessa di elaborazione delle scelte pubbliche». Ciò che si contesta è «il monopolio della razionalità, della legittimità e dell'informazione, che si tende ad attribuire unicamente a chi deve prendere le scelte di interesse generale, escludendo chi può subire le esternalità negative prodotte da queste decisioni».

³⁸ D. UNGARO, *Eco-Governance. I costi della non partecipazione*, in R. SEGATORI (a cura di), *Mutamento della politica nell'Italia contemporanea. II. Governance, democrazia deliberativa e partecipazione politica*, Soveria Mannelli, 2007, p. 176.

³⁹ Tra tutti, su questo profilo e sull'esperienza dell'Osservatorio per il collegamento ferroviario Torino-Lione, A. ALGOSTINO, *L' Osservatorio per il collegamento ferroviario Torino-Lione come case study sulla democrazia e sul dissenso*, in *Democrazia e diritto*, n. 2, 2008, pp. 231 e ss.; allo stesso scopo fu istituito l'Osservatorio Ambientale con ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3369 del 13/8/2004 “per assicurare la più ampia informazione nei confronti della popolazione locale in ordine alle iniziative assunte ed agli esiti della procedura di aggiornamento del parere di compatibilità ambientale dell'impianto di incenerimento dei rifiuti in costruzione sul territorio di Acerra”.

⁴⁰ Avverte circa l'impossibilità di un bilanciamento eguale, 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 *senato.it*, p. 4 e ss.; in termini non dissimili, sul carattere diseguale del bilanciamento *inequale*, riferito al rapporto fra diritti sociali e spesa pubblica, M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in *Democrazia e diritto*, 1995, pp. 560 ss. per il quale «il bilanciamento dovrebbe farsi fra entità omogenee. Non si dovrebbe bilanciare, dunque, direttamente fra diritti sociali ed esigenze di bilancio, bensì fra diritti sociali e diritti sociali»; se ciò «non fosse tecnicamente possibile e si procedesse a bilanciare direttamente le ragioni finanziarie e quelle dei diritti sociali il bilanciamento in questione dovrebbe essere “inequale”, nel senso che

re politicizzazione del conflitto ambientale ove essa coincidesse con l'assunzione di un modello di responsabilità di tipo dilatorio, ovvero che rimanda nel tempo il conflitto distributivo in materia ambientale.

Le generazioni future hanno ricevuto una ampia e approfondita elaborazione teorica. La dottrina si è interrogata sul fondamento costituzionale⁴¹ e sul contenuto dell'obbligazione intergenerazionale⁴²; sul problema soggettivo (chi sono le generazioni future?)⁴³ e sulle possibili forme di tutela (quali strumenti giuridici?)⁴⁴; sul rapporto fra vincoli intergenerazionali e teoria della Costituzione⁴⁵; sulle radici filosofiche dell'obbligazione intergenerazionale⁴⁶.

l'efficienza economica deve comunque cedere, ancorché nei limiti del rispetto dei comuni principi di proporzionalità e non-eccessività».

⁴¹ F. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, cit., pp. 122 e ss.; G. LUCHENA, *Ambiente, diritti delle generazioni future ed etica della responsabilità*, cit. 202 e ss.; D. PORENA, *Il principio di sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, cit., 155 e ss.;

⁴² D. PORENA, *Il principio di sostenibilità*, cit., spec. 33 e ss. il quale – ad esempio – sostiene la tesi di una obbligazione minimale verso le generazioni future, ovvero riguardante solo il piano dei bisogni essenziali.

⁴³ Sul problema soggettivo, e con accenti fortemente critici, M. LUCIANI, *Generazioni future, spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in R. BIFULCO, A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008, pp. 32 e ss., il quale sottolinea l'impossibilità di riconoscere quali e quanti saranno i bisogni delle generazioni future; in senso analogo, G. AZZARITI, *Appunto per l'audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica del 16 gennaio 2020 – Modifica articolo 9 della Costituzione*, in *Osservatorio AIC*, fasc. n. 1, 2020, p. 72, per il quale «è assai difficile configurare diritti soggettivi – o anche solo interessi legittimi pretensivi – per persone non nate, soggetti futuri ed indeterminati. Nessun *interesse futuro* può essere assicurato se esso appare giuridicamente indeterminato. Ecco perché è assai meglio puntare sulla *responsabilità delle generazioni presenti*. Imponendo limiti e/o obblighi per comportamenti ecosostenibili».

⁴⁴ M. ABRESCIA, *Un diritto al futuro: analisi economica del diritto*, *Costituzione e responsabilità tra generazioni* Intervento al Convegno “Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale” Parma 30 novembre, 1 e 2 dicembre 2006), ora in *Forum di Quaderni Costituzionali*, pp. 4 e ss.

⁴⁵ Sulla natura tipicamente intertemporale delle disposizioni costituzionali programmatiche, A. D'ALOIA, *Generazioni future (dir. cost.)*, in *Enciclopedia del diritto-Annali*, vol. IX, 2016; ID., *Costituzione e protezione delle generazioni future?*, in (a cura di) F. Ciaramelli, F. G. Menga, *Responsabilità verso le generazioni future*, Napoli, 2017, 293 e ss.; M. ABRESCIA, *Un diritto al futuro: analisi economica del diritto*, *Costituzione e responsabilità tra generazioni*, cit., 2.

⁴⁶ Sul fondamento filosofico dell'obbligazione intergenerazionale, F. G. MENGA,

Tuttavia, nella gran parte delle elaborazioni, esse sembrano mantenere una declinazione neutra o a-politica, in aperta contraddizione con la natura – invece – propriamente politica della questione ambientale e con gli stessi caratteri di democrazia sociale disegnati nella Costituzione repubblicana, per i quali il sistema di diritti e di protezione sociale è strettamente connesso agli equilibri economico-sociali⁴⁷.

Questo sembra uno dei punti di maggiore debolezza teorica tanto della categoria in generale quanto di quella applicata al conflitto ambientale. L'accezione neutra dell'obbligo di tutela rispetto alle generazioni future assume la questione ambientale nei termini di un compromesso dilatorio che rinvia al futuro la soluzione del conflitto che si profila, invece, oggi. In questo senso, la categoria delle generazioni future mostra di condividere quella «mentalità del debito»⁴⁸ che il sistema capitalistico usa per la sua stessa sopravvivenza⁴⁹. Non è un caso che l'aggancio più solido della responsabilità intergenerazionale oggi sia considerato l'art. 81 della Cost. così come riformato nel 2012⁵⁰.

Lo scandalo del futuro. Per una giustizia intergenerazionale, Roma, 2016; Id., *L'emergenza del futuro. I destini del pianeta e le responsabilità del presente*, Roma, 2021.

⁴⁷ G. FERRARA, *Revisione e Costituzione. Risposte a Franco Modugno*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, II, Napoli, 1463, il quale si riferisce all'art. 3 della Cost. come ad una super-norma proprio in quanto informa la nozione di democrazia costituzionale, intrisa di diritti che «investono i rapporti di produzione capitalistica e le relazioni fra classi e provano a civilizzare gli uni e le altre garantendo a chi, proprio dai rapporti di produzione e dalla collocazione di classe che ne conseguiva e ne conseguiva era ed è posto nella situazione di non poter assicurare a se stesso e alla propria famiglia un'esistenza libera e dignitosa».

⁴⁸ M. D'ERAMO, *Dominio*, cit., 156, per il quale «il debito diventa una categoria mentale che informa tutti i nostri ragionamenti». Specificamente sulla questione ambientale, l'A. sottolinea come l'inquinamento e i danni all'ambiente sono visti «non come un danno che noi infliggiamo al pianeta e a noi stessi, ma con un debito che noi contraiamo con la “natura”», impossibile da saldare, ma solo da «riportare, dilazionare, posporre dal domani al dopodomani».

⁴⁹ Il riferimento è chiaramente alla tesi di Wolfgang Streeck sostenuta in W. STREECK, *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, Milano, 2013, per il quale il debito pubblico rappresenta il compromesso dilatorio sottoscritto dal sistema capitalistico.

⁵⁰ Sul tema, I. CIOLLI, *Diritti delle generazioni future, equità intergenerazionale e sostenibilità del debito* riflessioni sul tema, in *Bilancio, Persona, Comunità*, n. 1, 2021; L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione*, Milano, 2020; G. RIVOSECCHI, *La garanzia costituzionale della copertura finanziaria come vincolo intertemporale alla spesa pubblica nella (limitata) prospettiva della tutela delle generazioni future*, in R. BIFULCO, A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e*

In tal modo, però, il conflitto ambientale – e con esso quello sociale – viene mimetizzato all'interno di una strategia che si presenta oggi come *win win*, ma che in realtà riversa i costi ambientali, sociali ed umani dello sviluppo capitalistico alla categoria sociale che – domani – perderà il conflitto.

Così intese, le generazioni future offrono lo spazio per la realizzazione della strategia procrastinatoria adottata dal modello capitalistico per guadagnare tempo, neutralizzando oggi il conflitto ambientale e scaricando il peso della sua insostenibilità a chi perderà il conflitto distributivo domani⁵¹. In tal senso, la diseguaglianza ambientale si mostra un autonomo fattore di diseguaglianza economica e sociale.

Tali limiti teorici, però, non impongono di rinunciare necessariamente all'utilizzo della categoria, ma solo di scartarne il significato regressivo che – in contrasto con il dettato costituzionale – prospetta come possibili, soluzioni ineguali alla questione ambientale. Una lettura, al contrario, progressiva e in linea con il modello costituzionale, potrebbe ad esempio sostituire la nozione di responsabilità intergenerazionale con quella di responsabilità socio-ecologica⁵² che permetta di qualificare il diritto all'ambiente come uno strumento di emancipazione sociale e di eguaglianza redistributiva, invertendo i termini del conflitto.

5. Le generazioni future nella riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione

Come anticipato, il discorso intergenerazionale raggiunge il livello costituzionale ad opera della modifica costituzionale degli artt. 9 e 41 della Costituzione. L'8 febbraio la Camera dei deputati ha definitiva-

modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale, cit., pp. 475 e ss.; G. ARCONZO, *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale. Al crocevia tra gli artt. 38, 81 e 97 Cost.*, in *Osservatorio AIC*, n. 3, 2018.

⁵¹ M. LUCIANI, *Generazioni future, spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in R. BIFULCO, A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008, p. 426, il quale sottolinea perfettamente l'impossibilità di individuare oggi gli interessi di «soggetti in potenza».

⁵² Parla di responsabilità sociale ed ecologica, A. SUPLOT, *La sovranità del limite. Giustizia, lavoro e ambiente nell'orizzonte della mondializzazione*, cit., p. 147.

mente approvato, in seconda deliberazione, con la maggioranza dei due terzi dei suoi componenti, il disegno di legge di riforma costituzionale, già approvato dal Senato in doppia deliberazione⁵³. Il nuovo articolo 9 attribuisce alla Repubblica la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi. Viene, poi, introdotto un riferimento esplicito all' "interesse delle future generazioni". Il secondo periodo del comma aggiuntivo ha ad oggetto la tutela degli animali, attraverso l'introduzione di una riserva di legge statale che ne disciplini forme e modi.

Il nuovo articolo 41 stabilisce che l'iniziativa economica privata non possa svolgersi in danno alla salute e all'ambiente, anticipando questi due limiti a quelli già vigenti, ovvero la sicurezza, la libertà e la dignità umana. Aggiunge, poi, al terzo comma la possibilità che la legge indirizzi e coordinare l'attività economica, pubblica e privata, non solo ai fini sociali, ma anche ambientali.

Gli aspetti coinvolti dall'inserimento esplicito dell'ambiente nel catalogo dei primi tredici articoli⁵⁴ sono molteplici e tutti con enormi ricadute non solo sul diritto all'ambiente. Per quanto, però, riguarda specificamente queste riflessioni può innanzitutto chiedersi quale definizione di generazioni future il nuovo testo costituzionale accoglie e quali effetti essa produrrà sui risultati già raggiunti dalla giurisprudenza costituzionale in tema⁵⁵, ovvero se essa sarà capace di modificare

⁵³ Per un'analisi dettagliata del contenuto di tutte le proposte di modifica, D. PORENA, *Sull'opportunità di un'espressa costituzionalizzazione dell'Ambiente e dei principi che ne guidano la protezione. Osservazioni intorno alle proposte di modifica dell'articolo 9 della Carta presentate nel corso della XVIII legislatura*, in *Federalismi.it*, n. 14, 2020; L. VIOLINI, G. FORMICI, *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente: riforme costituzionali e interventi della giurisprudenza* in P. PANTALONE (a cura di), *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente. Sviluppi, sfide e prospettive per Stati, imprese e individui*, Atti del Convegno svoltosi presso l'Università degli Studi di Milano - 7 ottobre 2021, Modena, 2021, pp. 32 e ss.; sullo stesso volume, G. ARCONZO, *La tutela dei beni ambientali nella prospettiva intergenerazionale: il rilievo costituzionale dello sviluppo sostenibile alla luce della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, *ivi*, pp. 157 e ss.

⁵⁴ Su tutti gli aspetti concernenti gli aspetti qualificatori dell'ambiente, M. CECCHETTI, *Osservazioni e ipotesi per un intervento di revisione dell'art. 9 della costituzione avente ad oggetto l'introduzione di una disciplina essenziale della tutela dell'ambiente tra i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale*, anche in *Diritto Pubblico europeo Rassegna* on line, fasc. n. 1, 2020, pp. 13 e ss.

⁵⁵ È interessante notare come spesso, la Corte costituzionale – oltre ai casi più noti e sopraccitati – ha, spesso, ed utilmente riferito la dimensione intergenerazionale dell'ambiente e gli obiettivi di sviluppo sostenibile agli strumenti di pianificazione

i termini del bilanciamento giudiziale tra tutela dell'ambiente ed altri diritti. In tale ultimo caso, la domanda è destinata a rimanere aperta in attesa dei successivi sviluppi giurisprudenziali.

Per ciò che concerne il testo della riforma, invece, può subito rilevarsi come il legislatore costituzionale abbia optato per una formulazione – del tutto inedita nel testo costituzionale – che riconosce alle nuove generazioni titolarità di “interessi” e non di veri e propri diritti, evitando così sia la «contrapposizione tra diritti delle generazioni presenti (recessivi) e diritti delle generazioni future (espansivi)» sia l'obiezione circa la titolarità di un diritto a chi nemmeno ancora esiste e /o a chi astrattamente non potrebbe mai venire al mondo⁵⁶. La prospettiva intergenerazionale integra i doveri della Repubblica elencati nell'art. 9 Cost.

Il significato del richiamo alle future generazioni e la parte – invero – più interessante della riforma è chiarito nell'art. 41 Cost., così come riformulato. In tal senso, le due disposizioni costituzionali vanno lette necessariamente insieme. L'esplicito inserimento di limiti ambientali allo sviluppo economico, accanto a quelli già previsti, e la possibilità per la legge di indirizzare e coordinare l'attività economica pubblica anche a fini ambientali reca in sé significati importanti.

Il primo aspetto da rilevare è che la questione ambientale viene affrontata nella prospettiva prima auspicata del rapporto fra capitale ed ambiente. In tal modo, le generazioni future non sembrano soggettivizzate per il tramite di una categoria spoliticizzata o neutra e le prospettive di tutela sono guardate alla luce del modello di sviluppo economico. Il che – come si diceva – può voler dire molte cose, a seconda di quale sia il modello di sviluppo.

Il secondo aspetto è che la riforma costituzionale recupera la pregnanza di una disposizione costituzionale considera “indebolita” dalle vicende politiche ed istituzionali successive all'approvazione della Carta costituzionale⁵⁷. A prima lettura, le novità a riguardo sono due:

paesaggistica. In questo senso, si vedano le sentenze della Corte costituzionale n. 219 del 2021, n. 240 del 2020, n. 86 del 2019 e n. 172 del 2018 e più recentemente la n. 24 del 2022.

⁵⁶ In questi termini, G. GRASSO, *Appunti per l'Audizione informale resa il 4 febbraio 2020, presso 1a Commissione (Affari Costituzionali) del Senato della Repubblica sul disegno di legge costituzionale n. 83 e connessi (tutela costituzionale dell'ambiente)* in *Osservatorio AIC*, n. 2, 2020.

⁵⁷ Per una ampia lettura, tra i tanti, M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura eco-*

la predisposizione di limiti ambientali all’iniziativa economica privata; la possibilità di una legge di programmazione economica che indirizzi l’economia al raggiungimento di fini ambientali. Il legislatore costituzionale sembra – così – proporre un rinnovato ruolo dello Stato, e della legge del Parlamento⁵⁸, nella definizione degli obiettivi in materia di ambiente.

La portata della riforma va chiaramente giudicata alla luce dei suoi possibili effetti. Sul primo punto, essa potrebbe dare un significato più precettivo ai limiti in materia ambientale che vanno consolidandosi intorno alla realizzazione del PNRR (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza). Un recente regolamento europeo ha codificato, ad esempio, il principio del c.d. *Do No Significant Harm* (DNSH)⁵⁹, ai sensi del quale ogni impresa è obbligata al rispetto degli obiettivi ambientali qualora sia beneficiaria di un’agevolazione cofinanziata dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). L’effettività di questo strumento, come di altri, potrebbe accrescere alla luce della novella costituzionale ed aumentare il livello di tutela dell’ambiente?

Sul secondo punto, la riforma costituzionale, con il richiamo alla programmazione ambientale attraverso la legge, potrebbe dare una ulteriore indicazione circa la necessità di una democratizzazione della pianificazione tanto economica quanto ambientale⁶⁰ ed un recupero delle decisioni legate all’attuazione del PNRR al circuito Parlamen-

nomica. La prospettiva della Costituzione repubblicana, Relazione al Convegno annuale AIC, *Costituzionalismo e Costituzione nella vicenda unitaria italiana*, Torino, 2011, ora in *associazioneitalianadeiostituzionali.it*, spec. pp. 50 e ss.; addirittura sulla proposta di riforma dell’art. 41 Cost. I. MASSA PINTO, *L’innocenza della Costituzione e la sua difesa minima: in margine al dibattito sulla proposta di modifica dell’art. 41 della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 2, 2010.

⁵⁸ Sulla programmazione economica, di recente G. BUCCI, *Dal governo democratico dell’economia alla crisi come dispositivo di governo*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2020, spec. pp. 359 e ss. il quale insiste sulla centralità del Parlamento.

⁵⁹ V. Regolamento UE 2020/852 noto anche come il Regolamento Tassonomia. Ai sensi dell’articolo 9 del Regolamento Tassonomia, per “*obiettivi ambientali*” si intendono, ad esempio: la mitigazione dei cambiamenti climatici; l’adattamento ai cambiamenti climatici; l’uso sostenibile e la protezione delle acque e delle risorse marine; la transizione verso un’economia circolare; la prevenzione e la riduzione dell’inquinamento; la protezione e il ripristino della biodiversità e degli ecosistemi.

⁶⁰ Sui problemi collegati alla *governance* del PNRR e sulla necessità di un’attuazione democratica, M. DELLA MORTE, *Il futuro dei territori (e del sud) rilanciare rappresentanza e partecipazione per una migliore attuazione del PNRR*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. n. 2, 2021.

to-Governo. In tal modo, la tutela delle generazioni future, ovvero della parte più vulnerabile di esse, passerebbe attraverso un necessario recupero della responsabilità politica delle generazioni (e delle istituzioni rappresentative) di oggi.

* * *

ABSTRACT

ITA

Il saggio ha l'obiettivo di offrire una rilettura politica della categoria delle generazioni future in considerazione della natura distributiva dei diritti ambientali. In questa prospettiva, gli obblighi di tutela delle generazioni future perseguono l'obiettivo di eliminare le disuguaglianze economiche, sociali e territoriali che conducono ad una diseguale ripartizione dei costi e dei benefici ambientali.

EN

The essay aims to offer a political reinterpretation of the category of future generations in consideration of the distributive nature of environmental rights. In this perspective, the obligations to protect future generations pursue the objective of eliminating the economic, social and territorial inequalities that result from an unequal distribution of environmental costs and benefits.



Costituzionalismo.it

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)