

Le generazioni future e il loro interesse: oggetti sconosciuti di rilievo costituzionale. Osservazioni a prima lettura della l. cost. n. 1/2022

Christian D'Orazi*

FUTURE GENERATIONS AND THEIR INTERESTS: UNKNOWN OBJECTS OF CONSTITUTIONAL IMPORTANCE.
A FIRST ANALYSIS OF CONSTITUTIONAL LAW NO. 1/2022

ABSTRACT: An explicit reference to the interest of future generations has been introduced in Article 9 of the Constitution of Italian Republic by Constitutional Law No. 1/2022. Such amendment renews the need to define the frame of this new constitutional content in order to highlight the resolution of some fundamental and essential issues, such as: the problem of the existence of future generations, their eligibility to assume legal positions, the anatomy of the interest that the Italian Constitution recognizes them, as well as the prospects of judicial protection.

KEYWORDS: environment; intergenerational fairness; intergenerational equity; intergenerational rights; sustainable development

ABSTRACT: La legge costituzionale n. 1/2022 ha introdotto nell'art. 9 Cost. un esplicito riferimento all'interesse delle generazioni future. Ciò rinnova l'esigenza di indagare i contorni di questo nuovo oggetto costituzionale, nel tentativo di impostare la risoluzione di alcune tematiche fondamentali e imprescindibili: il problema dell'esistenza delle generazioni future, la loro idoneità ad assumere posizioni giuridiche, l'anatomia dell'interesse che la Costituzione gli riconosce, nonché le prospettive di tutela giurisdizionale. A ciò è dedicato il presente scritto.

PAROLE CHIAVE: generazioni future; ambiente; riforma; doveri; interesse

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Esistono le “generazioni future”? Riflessioni a partire dal concetto di popolo, alla luce dell'avvenuta “giuridificazione” delle future generazioni – 3. Le “generazioni future” possono essere titolari di posizioni giuridiche? – 4. L'interesse che “taglia il tempo” e il suo collegamento con l'esercizio attuale del potere – 5. Le posizioni giuridiche delle “generazioni future” sono giustiziabili? La tutela giurisdizionale dell'interesse (o “anche nell'interesse”) delle generazioni future.

* Dottorando di ricerca presso l'Università degli Studi di Teramo e Cultore della Materia in Diritto Amministrativo presso la Luiss Guido Carli. Mail: christian.dorazi@gmail.com. Il contributo è stato selezionato nell'ambito della call “Ambiente, generazioni future, animali nella Costituzione. Per uno studio sulla recente modifica costituzionale degli artt. 9 e 41 Cost.” ed è stato sottoposto a referaggio.



1. Premessa

La Camera dei deputati, nella seduta dell'8 febbraio 2022, ha approvato, in seconda deliberazione e a maggioranza dei 2/3 dei propri componenti, la legge costituzionale n. 1/2022, recante “*Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente*”.

La novella costituzionale appena introdotta – che, per la prima volta nella storia repubblicana, interviene su uno dei “*Principi fondamentali*” della Carta – positivizza nell'art. 9 Cost. il principio di tutela dell'ambiente¹, della biodiversità e degli ecosistemi e degli animali, nonché, sotto questa specifica declinazione, il principio dell'equità intergenerazionale².

Inoltre, con la modifica dell'art. 41, commi 2 e 3 Cost., viene stabilito espressamente che anche la salute e l'ambiente costituiscono limiti all'esplicazione della libertà di iniziativa economica, la quale deve essere coordinata a fini sociali e ambientali, secondo i programmi e i controlli stabiliti dalla legge. Il legislatore costituzionale ha, in tal modo, inteso rafforzare la tutela dei valori ambientali³, intesi nella loro accezione più estesa, in una prospettiva non limitata al tempo presente ma proiettata anche nel futuro, a difesa dell'interesse «delle generazioni future che non sono ancora presenti»⁴.

La novella introdotta dalla legge costituzionale n. 1/2022 segue a breve distanza di tempo la legge costituzionale n. 1/2021, mediante cui si è ridotto da 25 a 18 anni il limite anagrafico per l'esercizio dell'elettorato attivo al Senato, uniformandolo a quello della Camera dei Deputati. Le due riforme possono, infatti, essere lette nella medesima prospettiva: dare maggiore rappresentanza alle fasce più giovani della popolazione, e con esse gli interessi di cui sono portatrici, ontologicamente proiettati nel futuro.

Le leggi costituzionali n. 1/2021 e n. 2/2022 tracciano, in un certo senso, una endiadi costituzionale, nell'ambito della quale il riconoscimento politico delle generazioni future – ricercato attraverso

¹ Sull'introduzione nel testo costituzionale di norme generali a tutela dell'ambiente come valore o diritto fondamentale, con riferimento all'approvazione da parte della sola Camera dei deputati nel corso della XIV legislatura di una riforma costituzionale in termini identici a quella da ultima promulgata, v. la critica di S. GRASSI, *Ambiente e Costituzione*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 3, 2017, 28 ss., secondo cui «Formulazioni di questo tipo (o analoghe) possono essere introdotte, ma occorre essere consapevoli che sono soltanto in grado di consolidare risultati interpretativi ed applicativi già presenti nell'ordinamento ed elaborati dalla legislazione e dalla giurisprudenza della Corte costituzionale. È invece indispensabile (e prioritario) inserire, sul piano di una legislazione di livello costituzionale, un chiarimento sull'interpretazione che il nostro ordinamento è in grado di dare ai principi che, nel diritto internazionale e nel diritto comunitario, si sono affermati per la tutela dell'ambiente. Vi è, in altri termini, l'esigenza non tanto di definire o enunciare la tutela dell'ambiente, quanto di individuare in concreto la portata dei principi per l'azione a tutela dell'ambiente, gli unici che sono in grado di giungere, nella loro interazione, a consolidare un risultato anche in termini di corretta individuazione delle risorse e degli equilibri ambientali che occorre salvaguardare».

² Quella dell'equità intergenerazionale è una tematica assai sfuggente sin dal piano definitorio. Secondo l'analisi condotta dalla Commissione Europea – compendiata nello *Study on Intergenerational Fairness. Final Report* del marzo 2021 – l'equità intergenerazionale può essere intesa in due prospettive, non necessariamente alternative: la prima si basa sulla comparazione in un dato momento storico delle condizioni di individui di differenti età anagrafiche; la seconda, invece, si propone di comparare individui della stessa età in diversi periodi storici.

³ G. MARCATAJO, *La riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione e la valorizzazione dell'ambiente*, in *Ambiente Diritto*, 2, 2022.

⁴ F. BERTOCCHI, *L'equità intergenerazionale: alcune linee di intervento possibili*, in *Studi di Sociologia*, 42, 4, 2004, 434.





l'eliminazione del requisito anagrafico rafforzato per l'esercizio del diritto di voto al Senato – si accompagna il riconoscimento giuridico dell'esistenza di un "interesse" delle medesime generazioni. Alla luce della recente modifica costituzionale, il presente scritto si propone l'obiettivo di indagare se siano in effetti configurabili posizioni giuridiche appartenenti a soggetti collettivi non ancora venuti ad esistenza. Inoltre, si indagheranno le possibili forme di tutela giurisdizionale degli interessi delle generazioni future, in un'ottica di solidarietà ed equità intergenerazionale non limitata alla tematica ambientale, ma estesa anche a quella culturale⁵, alla tutela degli equilibri della finanza e del bilancio pubblico⁶, nonché al funzionamento del sistema previdenziale⁷.

2. Esistono le "generazioni future"? Riflessioni a partire dal concetto di popolo, alla luce dell'avvenuta "giuridificazione" delle future generazioni.

Fra i concetti propri della scienza giuridica, quello di "popolo" è senza dubbio uno dei meno afferrabili. Le molteplici proposte definitorie avanzate in dottrina possono ricondursi, nella diversità delle sfumature, a due macrocategorie principali⁸. Si dibatte se il popolo debba considerarsi in senso plurale, come un'entità scomponibile in gruppi e sottogruppi⁹ in funzione dei più diversi fattori, oppure in senso unitario, quale aggregazione di individui accomunati dalla sottomissione ad un medesimo ordine giuridico statale.

Le difficoltà incontrate in dottrina nel ricondurre ad unità tale categoria dogmatica si riflettono in sede di teoria generale del diritto, laddove il popolo, quale concetto atomistico della scienza giuridica, viene calato nel contesto ordinamentale, divenendo – assieme al territorio e alla sovranità – uno dei tre elementi costitutivi dello Stato.

Allorquando si intende trasporre nella realtà statuale¹⁰ il concetto di popolo, esso deve confrontarsi con la dimensione storico-temporale, in ciò avvicinandosi alla nozione di comunità, rispetto alla quale

⁵ In argomento, v. P. MARZARO, *Nuove dinamiche e antichi doveri nel sostegno e nella promozione della cultura: dalle radici della questione museale ai diritti delle generazioni future*, in *Nomos*, 2, 2019, 1 ss.

⁶ P. MAZZINA, *L'equità inter-generazionale tra responsabilità politica e controllo della corte dei conti: una prima lettura della sentenza della corte costituzionale n. 18 del 2019*, in *De Iustitia*, 7 settembre 2020.

⁷ G. ARCONZO, *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale. Al crocevia tra gli art. 38, 81 e 97 Cost.*, in *Osservatorio costituzionale*, 3, 2018, 627.

⁸ Come rileva D. NOCILLA, voce *Popolo (dir. cost.)*, in *Enc. Dir.*, XXXIV, 342-343, la stessa etimologia della parola "popolo" rivelerebbe l'ambivalenza del concetto. Vi è infatti contrasto fra chi pretende di derivare l'etimo della parola dal latino "*populare*" o "*populari*" (con il significato di saccheggiare), onde il "*populus*" coinciderebbe con la comunità organizzata in armi (*exercitus*); e chi ne individua le radici nel greco πολύς (che sta per "numeroso", "copioso"), identificando il popolo in una moltitudine indifferenziata di individui. Ad ogni modo, la necessità di individuare un elemento comune che giustifichi l'aggregazione è messa ben in luce da Cicerone (*De Republica*, I, 25), che definisce il popolo come il «coetus multitudinis iuris consensu et utilitatis comunione sociatus».

⁹ Ciascuno di tali gruppi e sottogruppi darebbe vita, nella tesi di Santi Romano, ad un ordinamento giuridico autonomo: cfr. S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Firenze, 1945, *passim*.

¹⁰ Salvo quanto più avanti specificato, il concetto di popolo è indagato all'interno del presente scritto nella prospettiva di quella particolare forma di organizzazione politica coincidente con lo Stato. Il concetto in esame può essere ulteriormente qualificato a seconda della comunità presa a riferimento, anche priva di organizzazione statale, territoriale o sovrana: ad es. il "Popolo di Dio" o il "Popolo di Internet".





– e non senza forzature – può essere distinto come il complesso dei suoi membri «nel corso di vita della medesima, quale viene svolgendosi nel tempo»¹¹.

In tale prospettiva, il popolo rappresenta l’unità spirituale e politica delle generazioni nel loro divenire, basata sulla *communio utilitatis*, quest’ultima posta a fondamento dell’adesione, espressa o tacita, al gruppo di individui che abita un certo territorio¹². Unità che tuttavia non si manifesta in espressioni puntuali di volontà, ma nel consenso duraturo e nella media osservanza dei precetti imposti dagli organi dello Stato-apparato.

Nella Costituzione italiana il vocabolo “popolo” o “popoli” compare in quattro *loci*. Le norme in esame sono strutturate come clausole di attribuzione della sovranità¹³, e di individuazione delle relative forme di esercizio¹⁴, nonché di tutela della sovranità altrui¹⁵.

L’appartenenza della sovranità al popolo consente di dare maggiore sostanza all’enfatico esordio della Costituzione¹⁶, secondo cui «L’Italia è una Repubblica democratica», sottendendo come corollario il potere del popolo di orientare e controllare l’operato dello Stato-apparato¹⁷. Infatti, ciò che connota uno Stato democratico è l’«imperio di regole giuridiche – sostanziali e processuali –, scritte e fatte osservare da genuini e indipendenti rappresentanti del Popolo e nelle quali siano sempre, e prima di tutto, presenti (come oggetto fondamentale di ogni rispetto e tutela) le libertà inviolabili, la dignità e l’uguaglianza degli uomini»¹⁸.

Come anticipato, la nozione di popolo si inserisce nella trama evolutiva dell’ordinamento, risente delle mutazioni delle forme di stato, ed è sensibile al rapporto fra l’organizzazione statale e le realtà ad essa sovraordinate.

Anche l’Unione Europea, quale organizzazione politica, sebbene di natura non statale, sembra riconoscere, all’interno dei Trattati istitutivi, l’esistenza di un proprio “popolo”. Paradigmatici in questo senso sono i contenuti del TUE, ove il concetto è declinato in tre diverse accezioni, secondo una *climax* che riflette la tensione evolutiva dell’architettura eurounitaria. E così, sono individuati i popoli (i) degli Stati membri dell’Unione Europea¹⁹; (ii) dell’Europa²⁰; (iii) dell’Unione Europea²¹.

¹¹ D. NOCILLA, *op. cit.*, 344; v. anche C. LAVAGNA, *Diritto costituzionale*, Milano, 1957, 91 ss.

¹² V. CRISAFULLI, *La continuità dello Stato*, in *Riv. dir. intern.*, 1964, 395 ss.. Il concetto di popolo qui espresso – secondo una tendenza, potremmo dire, “utilitaristica” – è lontano da quello di “Volk”, che, nella lingua tedesca, esprime la comune appartenenza ad un sostrato naturalistico-culturale trascendente: *cfr.*, in questo senso, le riflessioni di G.L. MOSSE, *Le origini culturali del Terzo Reich*, Milano, 2015, 9 ss..

¹³ Art. 1, co. 2.

¹⁴ Art. 71, co. 2, 101, co. 1, 102, co. 3.

¹⁵ Art. 11.

¹⁶ Sul tema, *cfr.* le insuperate considerazioni di V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione*, in *Stato popolo governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985.

¹⁷ G. AMATO, *La sovranità popolare nell’ordinamento italiano*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1962, 74 ss.

¹⁸ A.M. SANDULLI, *Verso lo Stato sociale, consolidando la democrazia (frammenti di idee)*, in *Scritti Giuridici. II. Diritto Costituzionale*, Napoli, 1990, 6.

¹⁹ Con l’obiettivo di promuovere il progresso economico e sociale, intensificarne la solidarietà e garantirne la sicurezza. Il riferimento ai popoli degli Stati membri è contenuto solo nel Preambolo del TUE.

²⁰ Quest’ultima intesa in senso culturale, come aggregazione delle popolazioni che condividono tradizioni e valori comuni. Tale riferimento è contenuto sia nel Preambolo del TUE che nell’art. 1, par. 2.

²¹ *Cfr.* art. 3, par. 1 TUE.





Al riconoscimento, da parte dei Trattati istitutivi, dell'esistenza di un «popolo dell'Unione Europea» si associa l'istituzione di una vera e propria «cittadinanza dell'Unione», che «si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce»²², e che rappresenta uno dei principi cardine su cui si fonda la democrazia rappresentativa eurounionale²³.

Il concetto di cittadinanza e quello di popolo, nella prospettiva europea, non sembrano tuttavia coincidere. Secondo quanto sostenuto dall'Avvocato Generale della Corte di Giustizia, Poiares Maduro, nella causa *Rottman v. Freistaat Bayern*²⁴, i popoli dell'Unione Europea – in una logica, evidentemente, plurale – sarebbero reciprocamente avvinti da un collegamento o da nesso politico inidoneo, tuttavia, a fondare l'esistenza di un «unico popolo», ma di uno «spazio politico europeo, dal quale scaturiscono diritti e doveri»²⁵.

La questione circa l'esistenza di un popolo europeo è, però, estranea alla prospettiva storico-temporale entro cui si muovono le presenti riflessioni, piuttosto incentrate a comprendere se il concetto di popolo abbracci esclusivamente i membri della generazione presente o anche quelli appartenenti alle generazioni passate e future.

Già anteriormente all'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1/2022, era noto che la moderna organizzazione statale «si pone nella condizione di curarsi non solo delle generazioni presenti, ma anche di quelle future, ricollegando in un'intima e ininterrotta continuità di tempo, di azione, di fini, momenti ed energie diverse, di cui esso è comprensiva e tipica espressione»²⁶. Nello stesso senso è stata affermato che la tutela «del complesso dei diritti, di diverse generazioni» costituisce «una ragione teleologica dell'organizzazione costituzionale degli stati liberaldemocratici»²⁷.

In questo senso, l'intero impianto costituzionale assume funzione antimaggioritaria, manifestando quella ambizione «all'eternità ordinamentale», al fine di «prescrivere le regole del gioco di un ordinamento che vivrà come tale solo perché e fino a che quelle regole, dettate da quella costituzione, nella sua specifica identità sostanziale, dureranno»²⁸.

Del resto, la proiezione al futuro è una caratteristica intrinseca del diritto e l'idea stessa di una Costituzione rigida – modificabile solo attraverso il procedimento previsto dall'art. 138 Cost. e con le maggioranze (rafforzate) all'uopo prescritte – impone al legislatore un vincolo «rispetto alla modificabilità

²² Art. 9 TUE e art. 20 TFUE.

²³ Esempio in tal senso è la collocazione sistematica dell'art. 9 del TUE, inserito all'interno del Titolo II dedicato alle «Disposizioni relative ai principi democratici», nonché la previsione dell'art. 10, par. 3, secondo cui il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione è riservato ai soli «cittadini». Nello stesso senso depone l'art. 20, par. 2 TFUE, secondo cui «I cittadini dell'Unione godono dei diritti e sono soggetti ai doveri previsti nei trattati».

²⁴ Si tratta della controversia decisa da CGUE, Grande Sezione, 2 marzo 2010, in causa C-135/08.

²⁵ Più precisamente, secondo l'Avvocato Generale, la cittadinanza europea «presuppone l'esistenza di un collegamento di natura politica tra i cittadini europei, anche se non si tratta di appartenenza ad un popolo. Tale nesso politico unisce, al contrario, i popoli dell'Europa. [...] Il nesso in questione non presuppone l'esistenza di un unico popolo, ma di uno spazio politico europeo, dal quale scaturiscono diritti e doveri. Poiché non implica l'esistenza di un popolo europeo, la cittadinanza dell'Unione è concettualmente scissa dalla cittadinanza nazionale».

²⁶ S. ROMANO, *Lo Stato moderno e la sua crisi*, in *Riv. dir. pubb.*, 1910, 87, 8.

²⁷ G. GEMMA, *Note critiche sulla ideologia radicale della democrazia*, in *Rivista AIC*, 3, 2018, 204.

²⁸ M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle Costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in *Rivista AIC*, 1, 2013, 1.





dei valori e del nucleo essenziale dei diritti cristallizzati al suo interno, dispone anche e forse soprattutto per il futuro»²⁹.

La tensione all’avvenire propria delle norme costituzionali aveva indotto la dottrina a rintracciare all’interno del concetto di popolo espresso dall’art. 1 Cost. un riferimento implicito alla tutela delle generazioni future³⁰. Secondo tale linea di pensiero,

«l’esercizio delle prerogative sovrane non potrebbe farsi carico, unicamente, di preoccupazioni legate al presente ed ai bisogni contingenti” dei soli cittadini-elettori” perché ciò “finirebbe per contraddire quella stessa nozione di “popolo” [...] che solo nella sua pienezza e complessità, farebbe dello stesso il legittimo titolare della sovranità»³¹.

Il legame, costituzionalmente istituito, fra popolo e sovranità – la seconda appartenendo al primo – impone di dissociare la titolarità dall’esercizio della prerogativa³²: dunque un popolo titolare della sovranità e un popolo che la esercita «nelle forme e nei limiti della Costituzione», come stabilisce l’art. 1 Cost.³³.

La titolarità della sovranità è attribuita sulla base di una *fictio iuris* ai membri della comunità uniti fra loro dal punto di vista spirituale e politico, ma si tratta di un concetto “aperto” in quanto non è esattamente definibile in un dato momento la platea di soggetti detentori della sovranità.

Al contrario, può stabilirsi con certezza, sulla base di indici materiali, quali siano i soggetti cui pertiene l’esercizio della sovranità, vale a dire coloro che sono *pro tempore* autorizzati ad attivare gli istituti a ciò preposti dall’ordinamento democratico³⁴.

La sovranità di cui il popolo è titolare è, del resto, un potere assoluto e perpetuo. Il detentore immanente di quel potere ne conferisce l’esercizio agli organi pubblici a ciò espressamente deputati, ma «non ne concede mai tanto da non serbarne per sé ben di più» né può ritenersi soggetto alle «leggi

²⁹ G. PALOMBINO, *La tutela delle generazioni future nel dialogo tra legislatore e Corte costituzionale*, in *Federalismi*, 24, 2020, 248.

³⁰ Lo ricorda, da ultimo, L. BARTOLUCCI, *Il più recente cammino delle generazioni future nel diritto costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, 4, 2021, 217.

³¹ D. PORENA, *Il principio della sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino, 2017, 155 ss.

³² Spunti in questo senso si ritrovano in M.S. GIANNINI, voce *Sovranità (dir. vig.)*, in *Enc. Dir.*, XLIII, 227-228.

³³ Riconosce implicitamente la scindibilità dei concetti di titolarità ed esercizio della sovranità anche C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, 10, ove si legge «E veramente il contenuto della democrazia non è che il popolo costituisca la fonte storica o ideale del potere, ma che abbia il potere [...] e che non abbia la nuda sovranità (che praticamente non è niente) ma l’esercizio della sovranità (che praticamente è tutto)».

³⁴ Rilevante ai fini del discorso che stiamo conducendo è il concetto di “democrazia responsiva”, la cui cifra si esprime nel grado di rispondenza ai *desiderata* del corpo elettorale e alla soddisfazione dei suoi bisogni, essendo, viceversa, «sicuramente poco sensibile verso gli interessi di quei futuri cittadini che ancora non votano, verso le generazioni future», al punto da rifuggire «il tema dell’irresponsabilità inter-generazionale della democrazia come volontà popolare [...] “per due motivi essenziali: primo luogo, in epoche precedenti la quantità di risorse su cui il governo decideva era decisamente inferiore e non lasciava intravedere il problema del loro esaurimento futuro. In secondo luogo, poiché”, in specie, “nel nostro paese i legami familiari sono rimasti ancora solidi, i diffusi trasferimenti intergenerazionali di risorse all’interno dei nuclei familiari non hanno fatto percepire, o fanno percepire meno che altrove, la potenziale esplosività di una visione della democrazia che premia la responsività a breve»: S. BARTOLINI, *Le radici della crisi della democrazia a livello mondiale ed europeo*, in *Il Federalista*, 2-3, 2018, 108 ss..





dei predecessori»³⁵. La scelta del decisore pubblico – legislatore o detentore del potere esecutivo – è dunque implicitamente limitata dalla sovranità popolare: quel potere originario che esige in ogni tempo la conservazione delle condizioni necessarie per la sua futura riedizione.

Il riferimento all’ “interesse delle generazioni future”, ora introdotto in Costituzione, depone nel senso che anche quest’ultime partecipano necessariamente al concetto di popolo³⁶, giacché le modalità di esercizio della sovranità da parte delle generazioni esistenti determinerà la misura delle prerogative sovrane del “popolo del futuro”.

Il legislatore costituzionale – che avrebbe potuto riferirsi, in generale, al principio di equità intergenerazionale – ha, invece, preferito “giuridificare” i soggetti nel cui interesse tale principio opera, nonché la posizione giuridica di cui essi sono titolari.

La menzione delle generazioni future in Costituzione induce a ritenere che esse abbiano ora acquisito consistenza giuridica, partecipino alla nozione di popolo, siano titolari di una sovranità che non possono, tuttavia, esercitare, e ciononostante deve essere esercitata nel loro interesse.

Del resto, per lunga tradizione filosofica, conoscere è ri-conoscere. L’intero impianto assiologico della Costituzione, per come disvelato dalla petizione di principio contenuta nell’art. 2 Cost., si basa sul riconoscimento, prima ancora che sulla garanzia, dei diritti inviolabili dell’Uomo, come singolo e come componente della collettività organizzata. Il precetto costituzionale si pone, dunque, in una logica che antepone l’esistenza della posizione tutelata all’impegno della Repubblica alla sua garanzia e richiede a tutti gli individui e ai soggetti pubblici³⁷, in chiave solidaristica, di cooperare – adempiendo a doveri inderogabili di natura politica, economica e sociale – affinché sussistano in ogni tempo e in ogni luogo le condizioni che rendono effettivo il godimento dei diritti inviolabili.

³⁵ J. BODIN, *I sei libri dello Stato*, in V.I. COMPARATO (a cura di), *Antologia di scritti politici*, Bologna, 1981, 141-146. Il tema in esame, peraltro, non è nuovo nel dibattito costituzionale moderno: come noto, già l’art. 28 della Dichiarazione dei diritti inserita nella Costituzione francese del 1793 sanciva solennemente che «una generazione non può assoggettare alle sue leggi le generazioni future», il che equivale ad affermare che la sovranità non può essere esercitata in modo da renderne impossibile il futuro riesercizio.

³⁶ In tal senso anche L. BARTOLUCCI, *Le generazioni future (con la tutela dell’ambiente) entrano “espressamente” in Costituzione*, in *Forum quad. cost.*, 2, 2022, 25 ss.; J. LUTHER, *Il futuro dell’integrazione europea nel contesto globale: preoccupazioni del costituzionalista*, in *Nomos*, 2, 2018, sostiene che «le generazioni future costituiscono insieme a quelle passate e presenti la “nazione”, nel linguaggio ottocentesco il popolo che nasce e rinasce».

³⁷ Controversa è la questione della riferibilità dei doveri di solidarietà di cui all’art. 2 Cost. anche ai pubblici poteri. In senso affermativo si esprimono B. DE MARIA, *Sanzionabilità e giustiziabilità dei doveri costituzionali*, in R. BALDUZZI, M. CAVINO, E. GROSSO, J. LUTHER (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi* (Atti del convegno di Acqui Terme-Alessandria svoltosi il 9-10 giugno 2006), Torino, 2007, 232 ss.; F. GIUFFRÈ, *I doveri di solidarietà sociale*, *ivi*, 24 ss.; L. CARLASSARRE, *Solidarietà: un progetto politico*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2016, 44 ss.; M. MONTEDURO, *Doveri inderogabili dell’Amministrazione e diritti inviolabili della persona: una proposta ricostruttiva*, in *PA Persona e Amministrazione*, 2, 2020, 544 ss., sulla base dei seguenti argomenti: (i) il concetto di “dovere costituzionalmente inderogabile” non è disomogeneo rispetto alla nozione di “funzione pubblica di rilievo costituzionale”; (ii) i doveri costituzionali inderogabili possono essere imputati tanto ai privati (c.d. doveri “individuali” o “personali”: es. art. 48, comma 2 Cost.) – ed in questo caso comprimono la libertà personale – quanto ai soggetti pubblici (c.d. doveri “funzionali” o “istituzionali”: es. art. 9 Cost.), nel qual caso incidono sull’autonomia e il potere discrezionale della pubblica amministrazione; (iii) la pubblica amministrazione può essere considerata alla stregua di una delle “formazioni sociali” di cui all’art. 2 Cost.. Fra i sostenitori della tesi opposta v. C. CARBONE, *I doveri pubblici individuali nella Costituzione*, Milano, 1968, 63 ss.; F. GRANDI, *Doveri costituzionali e obiezione di coscienza*, Napoli, 2014, 52-53; F. FRACCHIA, *Il pubblico dipendente nella “formazione sociale” “organizzazione pubblica”*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2003.





Volendo istituire un necessario collegamento fra gli art. 1, 2 e 9 Cost., si potrebbe sostenere, a ragione, che l’interesse delle future generazioni conforma e limita, anche in chiave solidaristica³⁸, l’esercizio della sovranità da parte delle generazioni presenti³⁹.

3. Le “generazioni future” possono essere titolari di posizioni giuridiche?

In tale prospettiva, la recente novella costituzionale produce l’effetto di positivizzare il diritto fondamentale delle generazioni future di esercitare la sovranità quando verranno ad esistenza in condizioni adeguate, sottraendo tale pretesa allo stato di “naturalzza”, garantendogli protezione attuale e tutela giurisdizionale⁴⁰.

Tale affermazione appare assai gravida di conseguenze di ordine teorico generale, sulla configurabilità di posizioni giuridiche soggettive in capo a soggetti inesistenti fattualmente inesistenti, ma comunque evidentemente rilevanti per l’ordinamento, in quanto riconosciuti da norme costituzionali.

L’art. 1, comma 1, cod. civ. riconnette al momento, oggettivo e storicamente situato, della nascita l’acquisto della capacità giuridica, che per le persone fisiche equivale alla soggettività giuridica, intesa come potenziale idoneità ad essere titolari di una qualunque posizione giuridico-soggettiva. Ciononostante, per espressa previsione dell’art. 1, comma 2, cod. civ., la legge riconosce diritti anche colui che ancora non è nato, a patto che egli sia stato almeno concepito⁴¹. In altre parole, la tecnica adottata dal diritto positivo per il riconoscimento dei propri destinatari fa uso di criteri oggettivi riferiti ad eventi – per le persone fisiche: la nascita o il concepimento – individuabili con esattezza secondo coordinate spazio-temporali.

³⁸ Spunti in questo senso in A. D’ALOIA, *Costituzione e protezione delle generazioni future*, in F. CIARAMELLI, F.G. MENGA (a cura di), *Responsabilità verso le generazioni future*, Napoli, 2017.

³⁹ In argomento, si v. anche la raffinata e dotta critica di P.L. PORTALURI, *Lichtung und lichtmenschen. Il diritto del selvaggio totalmente altro*, disponibile in www.giustizia-amministrativa.it, 18 gennaio 2022, che stigmatizza la visione antropocentrica assunta dal legislatore costituzionale in occasione della l. cost. n. 1/2022. A sostegno della riconducibilità delle generazioni future nell’ambito di applicazione dell’art. 2 Cost., depongono anche i dd.dd.l.l. n. 938 e n. 1632 che ne prevedevano l’inclusione nella norma citata: in dottrina, F. FRACCHIA, *I doveri intergenerazionali. La prospettiva dell’amministrativista e l’esigenza di una teoria generale dei doveri intergenerazionali*, in P. PANTALONE (a cura di), *Il diritto dell’economia. Atti di convegno dell’Università degli studi di Milano*, 2021, 62.

⁴⁰ Cfr. G. PECES-BARBA MARTINEZ, voce *Diritti e doveri fondamentali*, in *Dig. disc. pubb.*, V, 140, ove si rileva che «la “positivizzazione” (divenire norma giuridica) dei diritti fondamentali è l’ultimo anello di un processo che comincia precisamente con il sorgere di un contenuto di moralità che manifesta la dignità dell’uomo, moralità critica che la pretesa di convertirsi in moralità legalizzata». Secondo tale logica, l’indagine sui diritti fondamentali deve prendere atto della “*realtà dualistica*” degli stessi, composta dalla filosofia dei diritti fondamentali e dal diritto positivo. Il passaggio dall’una all’altra dimensione «necessita della mediazione del potere, inteso come insieme di Istituzioni, operatori giuridici e cittadini che usano e applicano il diritto, i problemi di base si collocano nella filosofia dei diritti fondamentali, con un effetto importante sul tema del potere». Una volta positivizzati, i diritti fondamentali (fra cui, nella prospettiva dell’Autore, “la contaminazione e il degrado ambientale”) divengono «diritto naturale del tempo attuale», fuoriuscendo dalla dimensione esclusivamente etico-morale dalla quale sono stati generati.

⁴¹ In dottrina, *ex multis*, C.M. BIANCA, *Diritto civile I, la norma giuridica, i soggetti*, Milano, 1993; F.D. BUSINELLI, *Lo statuto del concepito*, in *Dem. dir.*, 1988; G. GRASSO, *Sulla soggettività del concepito e dell’embrione prodotto in vitro*, in *Dir. e giur.*, 1997. In giurisprudenza, Cass., Sez. III, 29 luglio 2004, n. 14488; Cass., Sez. III, 11 maggio 2009, n. 10741; Cass., Sez. III, 5 aprile 2011, n. 9700.



Non vengono espressamente considerati né le collettività diverse da quelle istituzionali o comunque costituite nelle forme ammesse dall'ordinamento, né tantomeno le generazioni future, la cui composizione può essere definita solo negativamente, constando degli individui non ancora neppure concepiti.

Il progresso tecnologico e giuridico ha, tuttavia, fatto emergere istanze di tutela, provenienti da soggetti non esattamente inquadrabili nelle categorie tradizionali, portatori di situazioni giuridiche nuove e in un certo senso trasversali. La tematica in esame è stata investigata proprio all'indomani dell'emersione della questione ambientale e nell'ambito di tali riflessioni è stato osservato che il diritto dovrebbe «considerare le modalità con cui riconoscere l'ambiente come “valore”, come obiettivo condiviso, capace di generare diritti e doveri strumentali al suo raggiungimento», mentre «risultano insufficienti gli strumenti tradizionali del diritto positivo: il carattere dinamico e complesso delle relazioni che fanno riferimento alla tutela dell'ambiente è difficilmente compatibile con le previsioni generali e astratte della legislazione (secondo lo schema classico “se è A deve esserci B”, con regole poste per tutti ed una volta per tutte)». Proprio in quest'ottica, il giurista viene richiamato al compito di «individuare nuovi principi, ispirati ad una razionalità strategica, adottando nuovi strumenti e nuovi procedimenti, riconoscendo nuovi diritti (come quello all'informazione ambientale, o come i diritti delle future generazioni)»⁴².

A fronte di tali esigenze, le categorie dommatiche tradizionali mostrano lo stato di crisi in cui versano sin dall'avvento della rivoluzione industriale, momento a partire dal quale è stato imputato all'ordinamento statale il gravoso compito di sintetizzare i confliggenti interessi di classe⁴³.

E se, dunque, può sempre farsi utile riferimento alle posizioni giuridiche elementari e a quelle ad esse correlate⁴⁴ – pretesa (*claim*), libertà (*liberty, privilege*), potere (*power*) e immunità (*immunity*), secondo il noto insegnamento di Hohfeld⁴⁵ –, dovranno rifiutarsi le classificazioni che, componendo gli elementi giuridici primari in concetti più complessi e interrelati, imbrigliano l'interprete secondo modelli ormai non più esattamente corrispondenti all'assetto delle relazioni sociali e giuridiche.

Il diritto soggettivo, dal canto suo, può essere definito come

«una relazione triadica, una relazione che coinvolge tre entità: un soggetto (il titolare del diritto soggettivo), un altro soggetto (su cui ricade la posizione giuridica correlativa al diritto soggettivo), e la descrizione di un atto o di uno stato di cose (il contenuto del diritto soggettivo). In altre parole, un diritto soggettivo – qualunque diritto soggettivo – può essere descritto come un rapporto che A (titolare del diritto) intrattiene con B (su cui ricade la posizione giuridica corrispondente al diritto soggettivo), e il cui contenuto è C (una condotta, uno stato di cose, ecc.)»⁴⁶.

⁴² La citazione, al pari dei due precedenti virgolettati, è tratta da S. GRASSI, *Ambiente e Diritto*, in AA.VV., *Atti e memorie dell'Accademia Toscana di Scienze e Lettere La Colombaria*, LXXXIII, Firenze, 2018, 97.

⁴³ Lo rileva, fra gli altri, G. ROSSI, *Diritto dell'ambiente e teoria generale del diritto*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 3, 2018, 113.

⁴⁴ Si tratta, nella prospettiva hohfeldiana, del dovere, non-diritto, soggezione e incompetenza, presentate come indipendenti rispetto alle posizioni giuridiche elementari che compongono il diritto soggettivo.

⁴⁵ W.N. HOHFELD, *Some Fundamental Legal Conceptions as Applied in Judicial Reasoning*, in *Yale Law Journ.*, 23, 1, 1913, *passim*.

⁴⁶ G. PINO, *Diritti soggettivi*, in G. PINO, A. SCHIAVELLO, V. VILLA (a cura di), *Filosofia del diritto. Introduzione al pensiero giuridico e al diritto positivo*, Torino, 2013, 229 ss.



Tale struttura, di per sé, è neutra rispetto al rapporto fra strutture atomistiche hohfeldiane. Sebbene non molto frequentemente, un diritto soggettivo può presentarsi anche sotto forma di un’unica posizione elementare, e costituisca cioè un “diritto atomico” o “micro-diritto”. Più spesso, il diritto soggettivo appare sotto forma di “diritto molecolare” o “macro-diritto”, come insieme complesso e variamente aggregato di posizioni atomistiche.

Vi è una stretta correlazione logica fra l’esistenza anche di uno solo degli elementi primi individuati da Hohfeld e quella del soggetto che ne è titolare: se vi è una pretesa, è necessario e, in ipotesi, sufficiente che vi sia un soggetto che pretende; se vi è un interesse (in tesi: l’interesse delle generazioni future, da ultimo positivizzato), deve esistere il soggetto che ne è titolare.

Per naturale precipitato logico di questa impostazione, se esiste il titolare di una situazione giuridica soggettiva allora questi deve essere un soggetto di diritto, vale a dire una persona giuridica.

In dottrina si è sostenuto che le generazioni future non potrebbero vantare diritti, ma solo crediti morali, per il semplice fatto che non esistono⁴⁷. Studiosi autorevoli, come Gustavo Zagrebelsky, hanno bollato i «diritti delle generazioni future» come

«una di quelle espressioni improprie che usiamo per nascondere la verità: le generazioni future, proprio perché future, non hanno alcun diritto da vantare nei confronti delle generazioni precedenti. Tutto il male che può essere loro inferto, perfino la privazione delle condizioni minime vitali, non è affatto violazione di un qualche loro "diritto" in senso giuridico»⁴⁸.

Gli argomenti addotti in quella sede per negare i diritti delle generazioni future sembrano, tuttavia, poter essere superati, specie alla luce dell’ultima novella costituzionale.

Non pare, di per sé, dirimente la circostanza che le generazioni future, quando verranno ad esistenza, non potranno citare in giudizio i loro predecessori non più in vita, le cui azioni andrebbero considerate «fatti compiuti», rispetto ai quali non vi sarebbero ulteriori margini di tutela. Infatti, sebbene non possa riconoscersi una forma di responsabilità civile per la violazione dei diritti di una collettività, per definizione, non ancora esistente, l’ordinamento contempla altre forme di tutela, che appaiono comunque funzionali alla difesa della posizione giuridica delle generazioni future nel tempo presente.

Ad esempio, una norma di legge in materia ambientale potrà essere dichiarata incostituzionale per violazione dell’art. 9 Cost. nella sua attuale formulazione, se ritenuta ingiustamente lesiva dell’interesse delle generazioni future. Allo stesso modo, risulterà viziato e dunque annullabile l’atto amministrativo che, per il suo contenuto discrezionale, abbia prescelto, fra le varie alternative possibili, l’opzione che massimizza il beneficio presente, non curandosi anche dell’interesse delle future generazioni. Sotto altro profilo, la tesi per cui il comportamento delle generazioni presenti rimarrebbe, in sostanza, giuridicamente insindacabile dalle successive generazioni si scontra con l’evidenza che gli interessi di quest’ultime ben possono essere incarnati, proprio oggi, da enti senza scopo di lucro all’uopo costituiti.

A fronte di tali argomenti, appare maggiormente condivisibile la tesi di chi sostiene che la personalità giuridica, se sussistente, può possedere una gradazione variabile, ricomprendendo una scala più o

⁴⁷ W. BECKERMAN, *The impossibility of a theory of intergenerational justice*, in J.C. TREMMEL (a cura di), *Handbook of Intergenerational Justice*, 53-54.

⁴⁸ G. ZAGREBELSKY, *Nel nome dei figli. Se il diritto ha il dovere di pensare al futuro*, 2 dicembre 2011, disponibile in www.repubblica.it, 5 giugno 2022.



meno ampia di imputazioni. Non è necessario che una persona giuridica, per dirsi tale, debba poter assumere su di sé tutte le possibili posizioni giuridico-soggettive. E, infatti, a seguire questa tesi,

«non è vero che gli interessi sono o protetti o non protetti e che nel primo caso vale la tendenza a ricondurli tutti alla nozione di diritto soggettivo: gli interessi ricevono, invece, una protezione variabile che dipende dal contesto normativo, sociale, comportamentale, secondo, anche qui, una gradazione articolata e mobile»⁴⁹.

Le generazioni future, cui la nuova formulazione dell'art. 9 Cost. riconosce un interesse, possono quindi essere considerate alla stregua di un soggetto giuridico, potenzialmente in grado di essere titolari di posizioni giuridiche soggettive.

Il legislatore costituzionale sembra aver dunque fatto ricorso alla tecnica della *fictio iuris*⁵⁰ al fine di riconoscere interessi o, comunque, pretese ad entità giuridiche (attualmente) inesistenti – le generazioni future – imponendo ai titolari del potere pubblico obblighi in loro favore⁵¹: una sorta di dovere di protezione che potrebbe ricavarsi direttamente dal contratto sociale fondativo dell'ordinamento e dai correlati doveri⁵² inderogabili di solidarietà, in una prospettiva evidentemente immanente e intergenerazionale⁵³.

4. L'interesse che "taglia il tempo" e il suo collegamento con l'esercizio attuale del potere.

La costituzionalizzazione delle generazioni future e del loro interesse pone il problema di stabilire i contenuti della posizione giuridica che andiamo costruendo e l'impatto che tale innovazione potrebbe produrre all'interno delle dinamiche ordinamentali.

Anzitutto, la nozione di "interesse" non è sconosciuta al testo costituzionale. Prima della recente novella, il termine compariva in ben nove articoli, declinato sotto quattro prospettive: (i) in una logica difensiva, come "interesse legittimo"⁵⁴; (ii) in un'ottica solidaristica, quale limite alla dimensione

⁴⁹ G. ROSSI, *op. cit.*, 115.

⁵⁰ Cfr. S. PUGLIATTI, voce *Finzione*, in *Enc. Dir.*, XVII, 973, ove si precisa che la finzione è un «espedito pratico per eludere o estendere l'applicazione di regole giuridiche ad ipotesi escluse o non previste». Utili spunti sono presenti anche in E. OLIVITO, *Le finzioni giuridiche nel diritto costituzionale*, Napoli, 2013, la quale avverte che la funzione della *fictio* nel diritto costituzionale è quella di servire come mezzi a fini sociali, e mai come fini in sé: il diritto costituzionale deve trarre vantaggio dalla finzione, che non vive di una supposta consistenza ontologica.

⁵¹ R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2013, 63.

⁵² In ciò l'analisi sin qui condotta si riallaccia alla corrente dottrinale dominante, secondo cui l'interesse delle generazioni future dovrebbe leggersi come mero fondamento di un dovere costituzionale di protezione posto in capo alla comunità attuale: cfr. G. ZAGREBELSKY, *Diritti per forza*, Torino, 2017; M. LUCIANI, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in R. BIFULCO, A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008.

⁵³ Critica in questo senso si mostra l'analisi di I. CIOLLI, *Diritti delle generazioni future, equità intergenerazionale e sostenibilità del debito. Riflessioni sul tema*, in *Diritto e Conti*, 1, 2021, 55-56, alla quale si rinvia anche per la ricostruzione delle tesi alternative prospettate in materia di riconoscimento della soggettività giuridica delle generazioni future.

⁵⁴ In tal senso l'espressione si ritrova nell'art. 24, comma 1, nell'art. 103, comma 1 e nell'art. 113, comma 1 Cost., ove compare sempre al plurale.



individuale del diritto alla salute, ed in tal senso «fondamentale [...] interesse della collettività»⁵⁵; (iii) quale fondamento ultimo del potere di limitare o di consentire una certa attività da parte dei privati, nel perseguimento di un «interesse generale»⁵⁶; (iv) come presupposto del potere parlamentare di disporre inchieste di «pubblico interesse»⁵⁷.

Rispetto a tali versioni degli interessi costituzionalmente rilevanti, il neointrodotta “interesse delle generazioni future” riveste indubbi profili di specialità.

In primo luogo, a livello topografico, esso è l'unico, fra gli interessi espressamente considerati nel testo costituzionale, a figurare nei principi fondamentali della Carta⁵⁸.

La collocazione sistematica di tale interesse, se letta in correlazione ai principi di tutela ambientale consacrati nell'art. 9 Cost., sottende una precisa scelta ideologica da parte del legislatore costituzionale. Quest'ultimo ha mostrato di aderire a quella corrente di pensiero che considera il rapporto fra uomo e ambiente in senso antropocentrico, nel senso che il secondo è considerato come uno strumento per il soddisfacimento dei bisogni del primo. Il rifiuto della opposta teoria ecocentrica⁵⁹ – per la

⁵⁵ Art. 32, primo comma Cost. In ordine alla riferibilità dell'aggettivo “fondamentale”, contenuto nella norma, tanto al diritto alla salute individuale, quanto al parimenti rilevante interesse della collettività v., da ultimo, D. MORANA, *Sulla fundamentalità perduta (e forse ritrovata) del diritto e dell'interesse della collettività alla salute: metamorfosi di una garanzia costituzionale, dal caso ILVA ai tempi della pandemia*, in *Consulta Online, Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, 30 aprile 2020, 1.

⁵⁶ Così è declinato nell'art. 35, terzo comma Cost., come limite alla libertà di emigrazione, negli artt. 42, terzo comma e 43 Cost., come presupposto essenziale all'esercizio del potere di espropriazione, rispettivamente, della proprietà privata e di determinate imprese o categorie di imprese, nonché nell'art. 118, quarto comma Cost., quale predicato delle attività oggetto di interventi di sussidiarietà c.d. orizzontale ad opera dei privati.

⁵⁷ Art. 82 Cost.

⁵⁸ In tal senso già R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future*, cit., che ben prima della recente riforma costituzionale preconizzava che l'interesse delle generazioni future avrebbe trovato ingresso quale nuovo principio e non già come un nuovo diritto. Cfr. anche ID, *Prissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in *Federalismi*, 6 aprile 2022, 8.

⁵⁹ Si inserisce in questa linea teorica quella corrente di pensiero che considera la natura come soggetto di diritto, come tale legittimata ad agire in giudizio per il ristoro dei danni subiti a causa dell'attività umana (c.d. “*Earth Jurisprudence*”, su cui D. STONE, *Should Trees Have Standing?: Law, Morality and the Environment*, Oxford, 2010). In argomento, v. anche V. D'ANTONIO, A. IACOVINO, *Il costituzionalismo ecologico in Ecuador e Bolivia: quali diritti per quale natura?*, in *Riv. dir. comp.*, 3, 2021, 91 ss.



quale l'ambiente andrebbe tutelato a prescindere dall'utilità che l'uomo può trarne – è, tuttavia, temperato dal concetto di sostenibilità⁶⁰, sino a giungere ad una «visione antropocentrica sostenibile»⁶¹. Dunque, il primo e più evidente impatto prodotto dalla riforma costituzionale è stato quello di rendere esplicito quel nesso fra doveri di protezione ambientale e solidarietà intergenerazionale, peraltro già noto alla dottrina costituzionalistica⁶² e agli strumenti di regolazione del settore.

Ma la portata della riforma, ad avviso di chi scrive, non si limita esclusivamente a questo profilo: essa produce effetti anche sul piano dogmatico⁶³ e, per molti versi rappresenta, «uno scacco alle nostre categorie tradizionali [...] tutte configurate sulla presenza che impronta il codice binario di diritti-doveri»⁶⁴.

⁶⁰ L'esigenza di tutela delle generazioni future figurava già nel Preambolo della Convenzione internazionale di Washington del 1946 per la regolamentazione della caccia alla balena, con la quale è iniziato a farsi strada il problema etico e politico di esaurimento delle risorse naturali. Il concetto è stato poi ripreso nella Dichiarazione della Conferenza delle Nazioni Unite di Stoccolma del 1972 sull'ambiente umano, per poi trovare puntuale sviluppo nel rapporto "Our Common Future" della Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo (Commissione Bruntland) del 1987. Più nello specifico, il Rapporto Bruntland fissa la nozione di "sviluppo sostenibile", inteso quale sviluppo in grado di assicurare «il soddisfacimento dei bisogni della generazione presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di realizzare i propri». Tale principio ha, successivamente, ispirato ulteriori accordi internazionali sul clima e l'ambiente fra cui – solo per ricordarne alcuni – gli Accordi (non vincolanti) e le Convenzioni di Rio de Janeiro del 1992, il Protocollo di Kyoto del 1997, nonché, più di recente, l'Accordo di Parigi adottato nell'ambito della Conferenza sul clima del 2015 (COP21). Il preambolo di tale ultimo accordo recita espressamente che «acknowledging that climate change is a common concern of humankind, Parties should, when taking action to address climate change, respect, promote and consider their respective obligations on human rights, the right to health, the rights of indigenous peoples, local communities, migrants, children, persons with disabilities and people in vulnerable situations and right to development, as well as gender equality, empowerment of women and intergenerational equity». Tale impostazione è poi penetrata nell'ordinamento italiano, come dimostra l'art. 3-*quater* D.lgs. 152/2006, rubricato "principio dello sviluppo sostenibile", il cui primo comma prevede espressamente che «Ogni attività umana giuridicamente rilevante ai sensi del presente codice deve conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile, al fine di garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future». Sul tema della tutela multilivello del bene ambiente, cfr. T. SCOVAZZI, *I diritti delle generazioni future nell'evoluzione del diritto internazionale dell'ambiente*, in P. PANTALONE (a cura di), *Il diritto dell'economia cit.*, 70 ss.; L. SALVEMINI, *Un sistema multilivello alle origini del diritto ambientale*, in *Federalismi.it*, 4, 2022, 900 ss..

⁶¹ G. ARCONZO, *La tutela dei beni ambientali nella prospettiva intergenerazionale: il rilievo costituzionale dello sviluppo sostenibile alla luce della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in P. PANTALONE (a cura di), *Il diritto dell'economia cit.*, 175.; nello stesso senso, M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum quad. cost.*, 3, 2021, 310.

⁶² Lo rileva anche M. D'AMICO, *Commissione Affari Costituzionali, Senato della Repubblica. Audizione sui Disegni di legge costituzionali nn. 83 e connessi (14 novembre 2019)*, in *Osservatorio AIC*, 2019, 6, 94.

⁶³ Da condividere è l'osservazione di A. GIULIANI, *Giustizia ed ordine economico*, Milano, 1997, 174 per cui "la ricezione di nuovi diritti ed interessi incontra il primo ostacolo nelle categorie fondamentali della dogmatica giuridica, in cui si è educato il giurista continentale: basti pensare alla stessa nozione di diritto soggettivo, costruita per situazioni connesse allo scambio economico".

⁶⁴ A. ABIGNENTE, *Garanzia e cura: l'interpello delle generazioni future*, in *Etica e Politica*, 2018, 265 ss.



È nota la problematica ricostruzione che la dottrina⁶⁵ e la giurisprudenza⁶⁶ hanno svolto in ordine alla configurabilità e alla giustiziabilità degli interessi superindividuali. Il maggiore ostacolo che si frapponeva al loro riconoscimento era rappresentato dalla nozione di interesse legittimo come situazione giuridica di tipo materiale, che lasciava privi di tutela quel fascio di interessi irriducibili al paradigma del vantaggio e dunque non differenziati, ovvero non esattamente collocabili in capo ad un singolo soggetto di diritto⁶⁷.

Tuttavia, per via dell'emersione nel tessuto sociale di nuove, più raffinate e, per molti versi, più fluide istanze di tutela, è stato affermato – ed è oggi, per vero, incontrovertito⁶⁸ – che alcune norme costituzionali siano idonee a far derivare situazioni attive imputabili non al solo individuo, ma a collettività più o meno definite, quando non alla generalità indeterminata dei cittadini: trattasi di interessi che “tagliano lo spazio” dell'ordinamento e che assumono valenza trasversale e trascendente rispetto alla posizione dei singoli soggetti giuridici.

Il prototipo degli interessi superindividuali è certamente quello ambientale⁶⁹, che ha ad oggetto un bene indivisibile a fruizione collettiva, alla cui tutela, evidentemente, non è interessato (solo) il singolo cittadino – se non in via mediata, quando il degrado ambientale incida direttamente su di una propria posizione giuridica soggettiva, come la salute – ma la collettività nel suo complesso⁷⁰.

Tale sviluppo teorico è, in realtà, un diretto precipitato dello sviluppo industriale delle moderne economie occidentali. Maggiore è l'impatto che l'attività del singolo produce nell'ambito della comunità nel quale è inserito, maggiore è la tutela che l'ordinamento appresta alla comunità interessata. E non è casuale che l'esigenza di difendere – e, prima ancora, di concepire – interessi superindividuali sia sorta, dapprima, nell'ambito di ordinamenti capitalistici di più risalente o, comunque, più sviluppata tradizione, per poi essere veicolata negli ordinamenti dei Paesi economicamente e industrialmente emergenti⁷¹.

⁶⁵ S. PUGLIATTI, *Diritto pubblico e diritto privato*, in *Enc. dir.*, XII; B. CARAVITA DI TORITTO, *Interessi diffusi e collettivi*, in *Dir. soc.*, 1982; C. RAPISARDA, *Bilancio e prospettive della tutela degli interessi diffusi negli anni ottanta (note in margine ad un recente convegno)*, in *Foro it.*, 105, 1982, 85 ss.; F.G. SCOCA, *Tutela dell'ambiente: la disforme utilizzazione della categoria dell'interesse diffuso da parte dei giudici amministrativo, civile e contabile*, in *Dir. soc.*, 1985; N. TROCKER, *Gli interessi diffusi nell'opera della giurisprudenza*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1987; M. CRESTI, *Contributo allo studio della tutela degli interessi diffusi*, Milano, 1992; M. SCIASCIA, *Evoluzione della tutela degli interessi diffusi innanzi alle giurisdizioni amministrativa e contabile*, in *Riv. Corte conti*, 4, 2019.

⁶⁶ Cons. Stato, Sez. V, 9 marzo 1973, n. 253; Cass., S.U., 8 maggio 1978, n. 2207; Cons. Stato, Ad. Plen., 19 novembre 1979, n. 24; nella giurisprudenza più recente, Cons. Stato, Sez. IV, 2 ottobre 2006, n. 5760; Cons. Stato, Sez. VI, 13 settembre 2010, n. 6554; Cons. Stato, Sez. VI, 21 luglio 2016, n. 3303; da ultimo, Cons. Stato, Ad. Plen., 20 febbraio 2020, n. 6.

⁶⁷ Cfr., diffusamente, R. FERRARA, voce *Interessi collettivi e diffusi (ricorso giurisdizionale)*, in *Dig. disc. pubb.*, VIII, 482 ss..

⁶⁸ F. CARINGELLA, *Manuale di diritto amministrativo*, Roma, 2016.

⁶⁹ M.S. GIANNINI, «Ambiente»: *saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973.

⁷⁰ M. DI FRANCESCO TORREGROSSA, *Il valore ambientale nel bilanciamento costituzionale e gli interessi sensibili nella nuova conferenza di servizi*, in *Nomos*, 3, 2016; in ottica comparatistica, E. NACUR REZENDE, *Il diritto ambientale secondo l'ottica del diritto costituzionale positivo e la responsabilità per danni all'ambiente nel diritto comunitario: lo stato dell'arte del diritto ambientale costituzionale e comunitario*, in *Braz. Journ. Int. Law*, 13, 3, 2016.

⁷¹ Ne è prova la circostanza che nell'ordinamento statunitense la giurisprudenza ha cominciato ad interessarsi del tema dell'equità intergenerazionale analizzato sin dai primi anni '90 del secolo scorso: sul punto, E. BROWN WEISS, *A Reply to Barresi's Beyond Fairness to Future Generations*, in *Tul. Env. Law Journ.*, 11, 1997, 93.



L'attenzione agli interessi delle generazioni future rappresenta un ulteriore avanzamento della civiltà giuridica, strettamente connessa alle prospettive di un'economia sempre più avanzata, globale⁷² e territorialmente delocalizzata⁷³.

Ciò in quanto l'attuale modello di tutela degli interessi superindividuali – o, perlomeno, di alcuni di essi, quali l'ambiente, la tutela dell'eredità culturale o la sostenibilità del debito – appare non più efficace se si considerano i connotati del modello di sviluppo mondiale attualmente in essere.

Per tale ragione, emerge la necessità di costruire posizioni giuridiche che “tagliano il tempo”, contrapponendo non già reciprocamente singole categorie di soggetti di diritto considerati dall'ordinamento, bensì la generazione presente nella sua interezza rispetto al popolo del futuro.

Lo sviluppo tecnologico ha, infatti, posto in luce prospettive assolutamente impensabili almeno fino alla metà del XX° secolo: che le risorse naturali disponibili possono essere consumate ad un ritmo superiore rispetto a quello necessario ad auto-rigenerarsi⁷⁴, che la ricchezza non può essere ricercata attraverso forme di indebitamento patologico, che i diritti previdenziali e le altre prestazioni di *welfare* non possono essere garantiti senza politiche adeguate in tal senso, che l'impiego di determinati ordigni bellici potrebbe sconvolgere il concetto stesso di civiltà per come oggi nota o addirittura determinare l'estinzione del genere umano.

Orbene, in questa prospettiva, l'interesse delle generazioni future sembra assumere una vera e propria funzione difensiva rispetto alla pretesa delle medesime di ereditare, una volta venute ad esistenza, le condizioni utili per l'esercizio della propria sovranità.

La nuova formulazione dell'art. 9 Cost. finisce per dare rilievo giuridico a tale pretesa – logicamente prioritaria sul piano ontologico rispetto al riconoscimento da parte dell'ordinamento, al pari dei diritti

⁷² In ordine ai risvolti costituzionali del fenomeno della globalizzazione, v. A. SPADARO, *Gli effetti costituzionali della c.d. “globalizzazione”. Storia di una metamorfosi: dalla sovranità dei popoli nazionali alla sovranità dell'opinione pubblica (e della finanza) internazionali*, in *Pol. dir.*, 3, 1998.

⁷³ Il carattere sempre più globalizzato della problematica ambientale è reso evidente nelle pronunce giurisdizionali del filone della c.d. “climate change litigation”. Anzitutto, occorre citare la decisione del *Bundesverfassungsgericht*, il Tribunale costituzionale federale tedesco, del 24 marzo 2021, che può annoverarsi tra i *grands arrêts* sia con riguardo al diritto dell'ambiente sia con riguardo al futuro del costituzionalismo. Con tale pronuncia la Corte costituzionale tedesca rilegge l'art. 20a del *Grundgesetz* come regola di custodia del “tempo” del sistema climatico tedesco e dovere di sua protezione “in tempo utile” per i “benefici” delle generazioni future: “benefici” di mantenimento, non di aumento dei loro diritti (quindi esattamente nei termini dell’“equità intergenerazionale” dell'UNFCCC). Emblematica anche la pronuncia “*Affaire du Siècle*” del Tribunale amministrativo di Parigi, del 3 febbraio 2021, con cui lo Stato francese è stato condannato a risarcire il danno ecologico causato dallo sfioramento delle emissioni di carbonio tra il 2015 e il 2018 entro il 2022. E ancora la Corte suprema olandese pronunciandosi sul celebre caso *Olanda c. Urgenda*, ha invitato il governo olandese a ridurre di almeno il 25% le emissioni di CO2 nell'atmosfera entro la fine del 2020. In argomento, v. G. VIVOLI, *L'insostenibile leggerezza degli obiettivi climatici: come gli impegni assunti dagli Stati vengono presi sul serio dai giudici*, in *Ambiente Diritto*, 1, 2022; L. DEL CORONA, *Brevi considerazioni in tema di contenzioso climatico alla luce della recente sentenza del Tribunal administratif de paris sull'“affaire du siècle”*, in *Riv. Gruppo di Pisa*, 1, 2021.

⁷⁴ Su questi temi, v. E. LECCESE, *L'ambiente: dal codice di settore alla Costituzione: un percorso al contrario? (Riflessioni intorno ai progetti di legge per l'inserimento della tutela ambientale e dello sviluppo sostenibile tra i principi fondamentali della costituzione)*, in *Ambiente Diritto*, 4, 2020.





inviolabili di cui all’art. 2 Cost. – imponendo alla Repubblica nella sua interezza (vale a dire: non solo al legislatore) un corrispondente dovere di protezione⁷⁵.

L’interesse delle generazioni future è un interesse pubblico oggettivo⁷⁶ alla conservazione della sovranità⁷⁷. Esso non si colloca in un tempo astratto, ma in un tempo «assolutamente vero come il tempo presente»⁷⁸, e si estrinseca nella pretesa delle generazioni future al mantenimento delle condizioni utili, oltre che all’esercizio della sovranità, anche al connesso godimento dei diritti inviolabili dell’Uomo, per la cui realizzazione è richiesto, anche ai pubblici poteri, l’adempimento di doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale⁷⁹.

In effetti, la pretesa dei posteri alla conservazione della sovranità si manifesta giuridicamente sotto forma di un dovere posto in capo al decisore storico, che limita il potere attribuito a quest’ultimo.

La logica è difensiva/limitativa, non funzionalistica: il decisore storico non deve perseguire l’interesse delle generazioni future⁸⁰, ma deve comunque adeguatamente considerarlo nel curarsi dei bisogni e delle necessità odierne. Questo – ad avviso di chi scrive – è il significato della congiunzione “anche” inserita nell’art. 9 Cost. appena prima del riferimento al predetto interesse⁸¹: un richiamo alla

⁷⁵ Più precisamente, riprendendo G. ZAGREBELSKY, *Diritti per forza*, Torino, 2017, 120, il dovere può essere inteso, da un lato, come soggezione ad un potere e, dall’altro, come “risposta a una chiamata in responsabilità nei confronti della condizione dei propri contemporanei e nei confronti di coloro che dovranno venire dopo di noi. I doveri – aggiunge l’A. – verso i contemporanei sono doveri di giustizia; i doveri verso chi succederà a noi sono doveri verso l’umanità”.

⁷⁶ È peraltro noto che “gl’interessi sono protetti dal diritto in varie guise mediante situazioni, diversamente ricostruite dagli studiosi, ma di cui è certa la pluralità riguardo sia alle figure elaborate dalla dogmatica sia alla combinazione di tali figure compiuta dall’ordinamento. In sede generale bisogna, quindi, ammettere che diverse possano essere le forme di protezione – rilevanza, efficacia – sia dell’interesse pubblico che di quello privato o dei privati. Dal punto di vista giuridico la relazione fra questi interessi si presenta come relazione tra situazioni soggettive”: così, E. CANNADA-BARTOLI, voce *Interesse (dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, XXII, 9.

⁷⁷ In senso simile, ma senza ricollegare l’interesse delle generazioni future al concetto di popolo e all’esercizio della sovranità, M. LUCIANI, *Generazioni future* cit., secondo cui l’interesse in questione consisterebbe nell’interesse comune alla conservazione del genere umano.

⁷⁸ A. SPADARO, *L’amore dei lontani: universalità e intergenerazionalità dei diritti fondamentali fra ragionevolezza e globalizzazione*, in *Dir. soc.*, 2, 2008.

⁷⁹ Per dirla con E. BROWN WEISS, *Climate Change, Intergenerational Equity, and International Law*, in *Verm. Jour. Env. Law*, 9, 3, 2008, 622 ss. «Such a generation would want to receive the planet in at least as good condition as every other generation receives it and to be able to use it for its own benefit. This requires that each generation pass on the planet in no worse condition than received and have equitable access to its resources. From this we can formulate principles of intergenerational equity. As proposed in detail elsewhere, these principles would call for conservation of options (defined as conserving the diversity of the natural and cultural resources base), conservation of quality (defined as leaving the planet no worse off than received), and conservation of access (defined as equitable access to the use and benefits of the legacy)».

⁸⁰ E. DI SALVATORE, *Brevi osservazioni sulla revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2022, 8, sostiene che «l’avverbio «anche» lascerebbe intendere che la tutela possa riguardare persino e unicamente un interesse delle generazioni attuali».

⁸¹ Assai critica rispetto a questa posizione si mostra F. RESCIGNO, *Quale riforma per l’articolo 9*, in *Federalismi.it*, 23 giugno 2021, secondo cui «l’aspetto decisamente meno convincente è il richiamo “anche nell’interesse delle future generazioni”, è un inciso alquanto fumoso, anche rispetto a chi? Alle generazioni attuali o all’ambiente stesso? Quali future generazioni? È un’ambiguità che suscita confusione rispetto agli stessi interessi umani e dimostra al contempo un’impostazione marcatamente antropocentrica».



contrapposizione fra l'interesse dei presenti alla consumazione delle risorse globali⁸² (non solo ecologiche) e quello delle generazioni future ad ereditare un pianeta idoneo a soddisfare i propri bisogni in condizioni analoghe a quelle godute da chi le ha precedute⁸³.

Tale circostanza dischiude la prospettiva del bilanciamento⁸⁴ fra valori e dello scrutinio di ragionevolezza.

Il decisore pubblico – il legislatore e l'Amministrazione – nell'esercizio delle proprie funzioni dovrà necessariamente tener conto dell'impatto futuro della decisione assunta. La giuridificazione

⁸² Si tratta del paradosso ben descritto nei termini che seguono in M. ABRESCIA, *Un diritto al futuro: analisi economica del diritto, Costituzione e responsabilità tra generazioni*, in R. BIFULCO, A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008, 162 ss.: «Immaginiamo che il regolatore del patto tra generazioni sia un legislatore razionale e benevolente. Per razionale intendiamo un legislatore che si pone come obiettivo la massimizzazione dell'utilità sociale, ovvero del benessere collettivo. Per benevolente la sua caratteristica neutralità rispetto al perseguimento del beneficio presente rispetto a quello futuro (e viceversa, con esclusione di qualunque «tasso di sconto» dell'utilità delle generazioni posteriori rispetto a quelle attuali: in termini giuseconomici neutrale rispetto al rischio). Nel modello di scelta che questo legislatore si trova a operare si pongono due opzioni binarie. La prima riguarda l'attribuzione di un beneficio x alla società. La probabilità di realizzazione di questo beneficio, qualora esso sia perseguito nel tempo presente è, in ipotesi, praticamente pari al 100% del suo valore assoluto: il beneficio $p'(x)$ per i consociati attuali sarà conseguito, salvo macroscopici errori di valutazione del legislatore, nella sua interezza: $p'(x) = x$. La probabilità di realizzazione del beneficio, qualora lo stesso sia previsto dalla legislazione presente, ma ricercato in un tempo posteriore, sarà invece minore, e decrescente all'aumentare dello spazio temporale che separa il momento della scelta dal momento in cui questa arrecherà i suoi potenziali benefici: ciò significa, in termini relativi, che $p''(x) < x$, e quindi anche, $p''(x) < p'(x)$. Il valore atteso del beneficio sociale futuro è, detto altrimenti, inferiore al suo valore assoluto. In un'analisi costi-benefici o, se si preferisce, in un'analisi costi-opportunità, il legislatore razionale e benevolente dovrà considerare anche i costi y conseguenti alla sua scelta, ovvero le utilità negative rispetto al benessere sociale. Ancora una volta, qualora il danno sia arrecato nel presente, è possibile immaginarlo pari al 100% del suo valore assoluto: il costo attuale $p'(y)$, a danno dei consociati contemporanei, sarà arrecato, anche qui salvo macroscopici errori di valutazione, con una percentuale vicina alla certezza, e dunque integralmente: $p'(y) = y$. Le probabilità di avveramento, qualora il danno sia invece previsto come arrecato nel futuro, saranno minori, e decrescenti all'aumentare del margine temporale che separa il momento della scelta dal momento in cui questa arrecherà il suo costo potenziale: in termini non più assoluti, ma relativi, il danno potenziale futuro sarà minore del danno attuale presente $p''(y) < y$ e quindi anche, $p''(y) < p'(y)$. Il valore atteso del costo sociale futuro è quindi inferiore al suo valore assoluto. [...] Se il nostro legislatore benevolente e razionale, in coerenza con le premesse fissate in ipotesi, persegue la massimizzazione delle utilità positive e la minimizzazione dei costi sociali, riunendo le due scelte binarie in un'unica sequenza di scelta transitiva – così illustrata per maggiore semplicità: nella pratica legislativa si può immaginare un procedimento di scelta parallelo tra benefici e costi, come appunto indica l'espressione costi-opportunità – avremo che egli preferirà $p'(x) > p''(x) > p''(y) > p'(y)$, ovvero il beneficio attuale sul beneficio potenziale, il quale a sua volta sarà preferito al danno potenziale e al danno attuale. Tale relazione stabilisce l'ordine delle preferenze di un legislatore benevolente e razionale, le quali si posizioneranno quindi con verso decrescente non solo, come è ovvio, dal beneficio attuale al danno attuale, ma anche dal danno futuro al danno attuale».

⁸³ In questo senso sembrano porsi anche Y. GUERRA, R. MAZZA, *La proposta di modifica degli articoli 9 e 41 Cost.: una prima lettura*, in *Forum quad. cost.*, 4, 2021, 126, secondo cui "l'inserimento della parola anche collocata tra la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi e l'interesse delle future generazioni appare essere l'elemento idoneo a conferire al dovere attuale di tutela dell'ambiente un carattere intertemporale, nel senso che l'azione di tutela posta in essere oggi e per "l'oggi" dovrà necessariamente considerare le potenziali implicazioni sul domani – e quindi sulle generazioni future – così da attualizzare una tutela nei loro confronti".

⁸⁴ Così anche S. SCAGLIARINI, *Diritti sociali nuovi e dritti sociali in fieri nella giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. Gruppo di Pisa*, 1, 2012, 44.



dell'interesse delle generazioni future comporta, peraltro, che tale valutazione d'impatto non operi più sulla base di un obbligo morale o, al più, di un vincolo giuridico imposto da una norma di legge, sempre derogabile da una norma posteriore. La valutazione in questione oggi è richiesta da una norma costituzionale e, dunque, deve essere necessariamente essere svolta anche in assenza di una più puntuale previsione legislativa.

L'irragionevole lesione dell'interesse delle generazioni future – tanto nella forma della totale pretermissione, quanto nella forma della eccessiva compressione – determina l'incostituzionalità della legge per contrasto con l'art. 3 Cost., o l'illegittimità del provvedimento amministrativo.

Il sindacato sulla legge e sugli atti aventi forza di legge ritenuti lesivi degli interessi delle generazioni future dovrà essere condotto attraverso gli schemi, piuttosto pervasivi⁸⁵, del controllo di uguaglianza e di ragionevolezza⁸⁶, di cui si serve ordinariamente la Corte costituzionale.

Lo scrutinio in ordine al rispetto del principio di uguaglianza è volto ad accertare che il legislatore abbia trattato in modo eguale situazioni analoghe e in modo differente situazioni diseguali⁸⁷. Si tratta di un giudizio di tipo ternario⁸⁸ nell'ambito del quale assume rilievo l'art. 3 Cost., quale parametro costituzionale, la norma oggetto e una diversa norma di legge che funge da *tertium comparationis*, ossia da parametro interposto che consente la comparazione fra le situazioni fattuali ingiustamente discriminate (o accomunate) e il controllo sul rispetto del principio di eguaglianza.

Il giudizio di ragionevolezza origina, nella giurisprudenza costituzionale⁸⁹, dal sindacato sull'uguaglianza, per poi successivamente affrancarsene, acquisendo un grado di autonomia tale da operare anche in relazione a parametri costituzionali diversi dall'art. 3 Cost. (c.d. "ragionevolezza intrinseca"⁹⁰). Il rispetto del principio di ragionevolezza è scrutinato applicando un test articolato in tre distinte valutazioni⁹¹: i) la prima concerne la "idoneità/adequatezza" dello strumento previsto dal legislatore a perseguire i fini di interesse pubblico che si è prefissato, e tale verifica avrà risultato positivo quando lo strumento non risulti manifestamente inidoneo al suo scopo; ii) la seconda riguarda la "necessità" della misura predisposta, al fine di appurare che l'intervento legislativo sia, tra quelli astrattamente possibili, quello che, nel perseguire il fine pubblico, impone un minor sacrificio dei diritti individuali; iii) la terza è quella della "proporzionalità in senso stretto", e vi si ricorre quando – esperite le precedenti fasi del test – vi siano più misure ugualmente idonee e necessarie, per operare un bilanciamento tra interessi parimenti rilevanti e scegliere quali tra essi far prevalere.

⁸⁵ In questi termini, F. MODUGNO, *La ragionevolezza nella giustizia costituzionale*, Napoli, 2007, 50.

⁸⁶ Per ciò che concerne la valutazione degli atti amministrativi secondo gli schemi di giudizio riportati nel testo, v. F. NICOTRA, *I principi di proporzionalità e ragionevolezza dell'azione amministrativa*, in *Federalismi.it*, 12, 2017.

⁸⁷ Fra i numerosi arresti in cui la Corte costituzionale ha fatto uso di tale principio, v. Corte cost., sent. n. 28/1957 e sent. n. 151/2009. Si esprime esattamente in questi termini, A. CERRI, voce *Ragionevolezza delle leggi*, in *Enc. giur.*, XXV.

⁸⁸ G. GUZZETTA, F.S. MARINI, *Diritto pubblico italiano ed europeo*, Torino, 2011, 532.

⁸⁹ Corte cost., sent. n. 46/1959 e sent. n. 15/60. In dottrina, sull'evoluzione del sindacato di ragionevolezza, a partire dal giudizio di eguaglianza, R. NIRO, *Il controllo della ragionevolezza delle scelte del legislatore*, in AA.VV., *Il processo costituzionale: le tecniche di giudizio*, in *Foro it.*, 11, 121, 1998, 357 ss.

⁹⁰ Su questi temi, fra i moltissimi contributi della dottrina, F. SORRENTINO, *L'eguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte di Giustizia delle Comunità Europee*, in *Pol. dir.*, 2, 2001, 179 ss.; G. SCACCIA, *Gli "strumenti" della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Milano, 2000.

⁹¹ G. SCACCIA, *Il controllo di proporzionalità della legge in Germania*, in *Ann. dir. ted.*, 2002, 409 ss.



Attraverso il sindacato di ragionevolezza la giustizia costituzionale opera il bilanciamento fra valori e principi in reciproco contrasto, ciascuno dei quali aspira ad ergersi tiranno rispetto agli altri: ma si tratta di un bilanciamento effettuato sulla base di un materiale assiologico più o meno definito, all'interno di una realtà ordinamentale tutta imperniata sul tempo presente.

In argomento, la dottrina ha osservato che tale schema rappresenta un «giudizio binario di tipo temporale», utilizzato dalla Corte costituzionale «ogni qual volta, ed accade molto spesso, essa ha cercato di contemperare fra le opposte esigenze di conservazione del nucleo duro di ogni “valore” costituzionale insieme alla necessità di aggiornamento di tali valori alla luce dell'inevitabile evoluzione degli “interessi” sociali»⁹².

Tuttavia, la tutela dell'interesse che “taglia il tempo” richiede una rivisitazione di tale tecnica di giudizio⁹³. La Corte dovrà ricorrere ad un «giudizio ternario temporale», entro cui confrontare

«tre grandezze assiologiche diverse, sia per natura intrinseca che per collocazione temporale: a) valori ideali prescritti dai costituenti da conservare, almeno nel loro nucleo duro intangibile (passato); b) nuovi interessi concreti dei viventi da garantire alla luce dell'evoluzione sociale (presente); c) complesse, e spesso indeterminate, aspettative da tutelare a favore delle generazioni che verranno (futuro)»⁹⁴.

Vi è poi da considerare che la positivizzazione, nel senso sin qui descritto, del principio di solidarietà intergenerazionale appare idonea a segnare una linea di demarcazione netta fra la situazione presente al momento dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1/2022 e quella ad essa successiva.

L'interesse delle generazioni future ha ora assunto rilievo costituzionale, così da fungere da limite – per l'avvenire – all'esercizio della potestà legislativa.

In tal senso, potrebbe argomentarsi che – perlomeno in materia ambientale – la nuova formulazione dell'art. 9 Cost. introduca un divieto di *reformatio in pejus* della situazione preesistente all'entrata in vigore della riforma in commento.

Infatti, le scelte legislative possono avere – e, in effetti, spesso hanno – un impatto sull'ambiente, il quale può essere considerato alla stregua di un vero e proprio “costo”, quando tale impatto consista nella consumazione delle risorse naturali ad un ritmo superiore a quello utile per la loro rigenerazione. Il “costo ambientale” è, naturalmente, idoneo a gravare, oltre che sulle generazioni presenti, anche su quelle future, per le quali rappresenta un “debito”.

Il divieto di peggiorare le condizioni ambientali attuali rappresenta, infatti, la cautela minima esigibile al fine di considerare “anche” l'interesse delle generazioni future: ogni scelta che, al contrario,

⁹² A. SPADARO, *L'amore dei lontani*, cit., 31.

⁹³ Cfr. M. CECCHETTI, *La revisione* cit., 311, secondo cui «è pressoché impossibile dubitare che la formalizzazione nel testo costituzionale dell'inciso che qui si esamina assuma un significato che va ben oltre la semplice “ricognizione” di una caratteristica ontologica delle politiche di tutela dell'ambiente. In verità, l'esplicito richiamo all'“interesse delle future generazioni” assurge, a tutti gli effetti, al rango di parametro sostanziale di legittimità costituzionale, così determinando le tipiche conseguenze del diritto costituzionale cui si è fatto riferimento all'inizio di queste pagine: conformare, con un vincolo giuridico, le scelte degli organi titolari della potestà normativa, imponendo istruttorie, ponderazioni e bilanciamenti specificamente orientati a considerare gli effetti di lungo periodo di quelle scelte e rendendo queste ultime, al tempo stesso, misurabili e valutabili nella sede di un sindacato giudiziale di ragionevolezza non più limitato alla sola “non manifesta irragionevolezza” (o “arbitrarietà”), bensì pienamente realizzabile applicando i ben più stringenti test di idoneità, necessità e proporzionalità in senso stretto delle misure scrutinate».

⁹⁴ *Ivi*, 32.



irragionevolmente peggiori lo *status quo*, aggravando i costi ambientali che dovranno sostenere le generazioni future, si rivelerebbe presumibilmente in contrasto con l'art. 9 Cost.

Tale divieto di *reformatio in pejus* appare derogabile – in condizioni non eccezionali – solo a condizione che la misura legislativa che aumenti il costo ambientale possa qualificarsi come un “investimento”. Peraltro, va osservato che concetti come “indebitamento” o “investimento” – ben noti al diritto contabile – rappresentino concetti giuridici indeterminati e che il divieto di indebitamento per spese diverse dagli investimenti di cui all'art. 119, comma 6 Cost. sia «espressione, per la sua collocazione apicale nel sistema, di un principio di ordine pubblico [economico]»⁹⁵. Dal canto suo, la Corte costituzionale ha riconosciuto che «si tratta di nozioni il cui contenuto possa determinarsi a priori, in modo assolutamente univoco, sulla base della sola disposizione costituzionale, di cui questa Corte sia in grado di offrire una interpretazione esaustiva e vincolante per tutti, una volta per sempre». Trattasi, dunque, di principi generali, per la cui attuazione occorre l'adozione di «regole di concretizzazione connotate da una qualche discrezionalità politica»⁹⁶.

E tale considerazione – riservando ad altri scritti una più approfondita disamina del tema – incide anche sulla distribuzione della potestà legislativa fra lo Stato e le Regioni: per la completa attuazione dell'ultima novella costituzionale occorre, infatti, che il legislatore statale fissi la nozione di “indebitamento” e “investimento” ambientale, quali principi fondamentali della materia della valorizzazione dei beni culturali e ambientali, rimessa alla potestà legislativa concorrente ex art. 117, comma 3 Cost..

5. Le posizioni giuridiche delle “generazioni future” sono giustiziabili? La tutela giurisdizionale dell'interesse (o “anche nell'interesse”) delle generazioni future

L'ingresso delle generazioni future e del loro interesse nel testo costituzionale pone la necessità di indagarne i profili di tutela giurisdizionale.

Si è chiarito che il principio di solidarietà intergenerazionale è ora idoneo ad inserirsi nel bilanciamento fra valori e principi, nonché ad integrare il parametro costituzionale di cui all'art. 3 Cost. nell'ambito dello scrutinio di ragionevolezza e di eguaglianza.

Si tratta ora di stabilire se il giudizio di legittimità costituzionale delle leggi sia l'unica sede di tutela degli interessi delle generazioni future, oppure se la lesione di quest'ultimi possa essere fatta valere direttamente avanti al giudice comune, al quale spetterà, eventualmente, di sollevare la questione di legittimità costituzionale.

Il tema non è di poco momento. Infatti, negare la giustiziabilità avanti al giudice comune degli interessi delle generazioni future varrebbe ad affermare la natura meramente ancillare e servente di quest'ultimi rispetto ad altre posizioni giuridiche tutelate.

La dottrina ha tentato di inquadrare la questione sotto il profilo della «giustiziabilità dei doveri intergenerazionali». Secondo tale prospettiva, non si tratterebbe di individuare un unico soggetto legittimato ad agire a tutela delle ridette posizioni giuridiche, quanto piuttosto

«di stabilire meccanismi per attivare un sindacato giurisdizionale (da parte di associazioni, di organi pubblici – si pensi all'ambiente e, nel caso dei piani di rientro, alla Corte dei conti) sull'adempimento del

⁹⁵ Corte conti, Sez. reg. contr. Campania, parere 13 luglio 2020, 96/2020/PAR.

⁹⁶ Corte cost., sent. n. 425/2004.





dovere [...]. Occorre semplicemente (dal punto di vista teorico: il compito può essere estremamente difficile in concreto) identificare un meccanismo di enforcement efficace, che spinga il giudice a verificare l'esatto adempimento di doveri senza preoccuparsi che chi attiva la pretesa sia titolare di un diritto»⁹⁷.

Nella tesi in esame, dunque, la tutela dell'interesse delle generazioni future potrebbe conseguirsi attraverso un'azione proposta contro il decisore pubblico il cui *petitum* dovrebbe individuarsi nella condanna all'adempimento del dovere di protezione intergenerazionale che si pretende inadempito⁹⁸. Provando a sviluppare il ragionamento alla luce dell'avvenuta giuridificazione delle generazioni future, potrebbero essere prese in considerazioni diverse proposte avanzate in passato, fra cui l'istituzione di un apposito Ministero, la creazione di un difensore civico (*Ombudsman*⁹⁹), oppure, sul piano internazionale, l'introduzione di un Alto Commissario per le Generazioni Future¹⁰⁰. Alla tutela dell'interesse delle generazioni future potrebbe concorrere anche la società civile, attraverso il fenomeno dell'associazionismo civico e sulla base del principio di sussidiarietà "anche nell'interesse delle generazioni future"¹⁰¹. Ciò, peraltro, non solo con riferimento alla tematica ambientale – che è senz'altro la più urgente – ma anche rispetto a quella previdenziale, della finanza pubblica e della tutela del patrimonio culturale.

A tali proposte, con uno sforzo di fantasia, potrebbero aggiungersene molte altre, ma la discussione rischierebbe di scivolare dal piano del diritto a quello della politica¹⁰². Ed in effetti occorre prendere atto dell'impossibilità attuale – almeno nell'ordinamento italiano – di agire in via diretta a tutela degli interessi delle generazioni future. L'unica forma di tutela giurisdizionale ipotizzabile, allo stato, appare quella garantita – ma solo in via mediata – per il caso in cui un atto di esercizio del potere pubblico (es.

⁹⁷ F. FRACCHIA, *op. cit.*, 67.

⁹⁸ Nello stesso senso, E. ROMANI, *Il principio dello sviluppo sostenibile nella sua dimensione processuale: suggestioni per una legittimazione a ricorrere uti civis*, in P. PANTALONE (a cura di), *Il diritto dell'economia cit.*, 217-218.

⁹⁹ Questa, ad esempio, una delle proposte di E. BROWN WEISS, *The Planetary Trust: Conservation and Intergenerational Equity*, in *Ecol. Law Quart.*, 11, 4, 1984, 572 ss., cui si rinvia per ulteriori soluzioni.

¹⁰⁰ Per una ricostruzione delle varie proposte avanzate anche sul piano internazionale, v. J. ANSTEE-WEDDERBUM, *Giving a Voice to Future Generations: Intergenerational Equity, Representatives of Generations to Come, and the Challenge of Planetary Rights*, in *Austr. Journ. Envir. Law*, 1, 2014.

¹⁰¹ Occorre, tuttavia, considerare che l'attuale stadio di evoluzione della giurisprudenza amministrativa esclude che le associazioni «nel richiedere in nome proprio la tutela giurisdizionale, azionino un "diritto" di altri. La situazione giuridica azionata è la propria. Essa è relativa ad interessi diffusi nella comunità o nella categoria, i quali vivono sprovvisti di protezione sino a quando un soggetto collettivo, strutturato e rappresentativo, non li incarna» (Cons. Stato, Ad. Plen., n. 6/2020 *cit.*): l'azione promossa dagli enti collettivi "anche" a tutela delle generazioni future deve pur sempre essere volta alla difesa di un interesse o ad un diritto proprio.

¹⁰² In questo senso si pongono le considerazioni, fra gli altri, di E. BROWN WEISS, *In Fairness to Future Generations and Sustainable Development*, in *Amer. Univ. Jour. Int. Law Pol.*, 8, 1, 1992, 25: «The most important strategy is to give representation to the interests of future generations in decision-making processes, including the market. The decisions we make today will determine the initial welfare of future generations, but they are not effectively represented in our decision-making processes. Future generations might be willing to compensate present generations to prevent certain actions or to have us undertake others if they had a way of voicing their preferences. This representation has to take place in several forms: in administrative decision-making, judicial decision-making, and most importantly, in the marketplace. For administrative and judicial decisions, one option is to appoint and publicly finance an office responsible for identifying and ensuring that interests of future generations are considered. This office could also be responsible for ensuring that laws regarding our environment and natural resources are observed, for investigating complaints, or for providing warnings of pending problems».





un provvedimento amministrativo) leda la posizione giuridica soggettiva – di diritto soggettivo o di interesse legittimo – di un soggetto munito *iure proprio* di legittimazione e interesse ad agire.

Ciò, ovviamente, renderà più difficoltoso l'accesso alla Corte costituzionale delle controversie in cui l'interesse delle generazioni future può venire in rilievo come parametro di costituzionalità. Tuttavia, non è peregrino ipotizzare la remissione alla Consulta di una questione di legittimità costituzionale da parte del giudice amministrativo chiamato a giudicare la legittimità di un provvedimento adottato dall'Amministrazione sulla base di una norma attributiva del potere non interpretabile in altro senso se non in quello della pretermissione – ad esempio, in materia ambientale – dell'interesse delle generazioni future.

Inoltre, la Corte costituzionale potrà sempre essere investita di questioni di legittimità costituzionale aventi come parametro l'interesse delle generazioni future nell'ambito di giudizi instaurati in via principale dallo Stato o dalle Regioni.

In queste sedi, peraltro, la Corte avrà l'occasione di operare una sistemazione, anche a livello dogmatico, della categoria dell'interesse che “taglia il tempo”, anche aprendo la strada, se del caso, ad una forma di giurisdizione di tipo oggettivo, in attesa di un intervento chiarificatore da parte del legislatore¹⁰³.

¹⁰³ E. ROMANI, *op. cit.*, 219.

