

La Costituzione e il dovere di pensare al futuro

Antonio D'Aloia

Sostenibilità, climate change, transizione ecologica, resilienza sono parole ormai centrali nel lessico costituzionale. Viviamo un tempo di shock e di emergenze che si susseguono così rapidamente da assumere un volto di inquietante ordinarietà. «Interesting times», scrive Slavoj Žižek, ma purtroppo ciò che è interessante è molto preoccupante.

Il compito del diritto (e soprattutto del diritto costituzionale) rispetto al futuro diventa più drammatico. La posta in gioco non è semplicemente migliorare la società, renderla più giusta e inclusiva, assicurare il progresso civile e materiale, ma addirittura “salvare il mondo”, impedire o mitigare l’alterazione irreversibile degli equilibri naturali, rendere possibile il futuro, o almeno un futuro che non sia irrimediabilmente degradato.

Insomma, c’è «*Qualcosa di nuovo sotto il sole*», come scrive lo storico americano dell’ambiente John Robert McNeill¹, ribaltando la celebre (e invero enigmatica) formula del Qohelet. E questo “qualcosa” è in realtà un’accelerazione impressionante di processi che comportano un cambiamento ecologico, che può portare a conseguenze catastrofiche, non più reversibili, mettendo in discussione i presupposti basilari del vivere comune. Al “rischio” del disastro si va sostituendo la “paura” di non essere più in grado di invertire la rotta, di aver già raggiunto il cd. *tipping point* (punto di non ritorno). «*E se smettessimo di fingere?*» è il titolo eloquente dell’ultimo pamphlet di Jonathan Franzen².

¹ J.R. MCNEILL, *Qualcosa di nuovo sotto il sole. Storia dell’ambiente nel XX secolo*, Torino, 2004.

Negli ultimi 25/30 anni, le Costituzioni (e le leggi), in molti Paesi e aree giuridico-culturali del mondo, hanno cominciato a “riflettere” questa nuova consapevolezza, attraverso l’inserimento di clausole e principi dedicati a rafforzare la protezione dell’ambiente e dei contesti naturali, a promuovere politiche orientate alla sostenibilità, a farsi carico degli interessi delle generazioni future.

Una sessantina di Costituzioni contengono riferimenti, diretti o indiretti, al tema della sostenibilità, e alla sua proiezione intergenerazionale. Dal Rapporto Brundtland del 1987, che appunto sanciva l’impegno globale «*to make development sustainable to ensure that it meets the needs of the present without compromising the ability of future generation to meet their own needs*», ha preso avvio una gigantesca operazione culturale e normativa, che a livello internazionale ha trovato la sua espressione forse più completa nei 17 goals e nei 169 targets dell’Agenda 2030.

Il linguaggio costituzionale si è adeguato, ha dovuto prendere atto di questa nuova contestualità, di ciò che ne discende in termini di consapevolezza e di responsabilità morale. Non bastano evidentemente le vecchie parole, pur suscettibili di profonde ed espansive operazioni interpretative.

È apparso necessario marcare anche formalmente questa svolta così importante nella (ri)definizione della “mission” costituzionale; usare parole nuove, capaci di esprimere più immediatamente la centralità della questione ecologica, questa nuova prospettiva del costituzionalismo di fronte a quella che è stata chiamata “la tragedia dell’orizzonte”.

² J. FRANZEN, *E se smettessimo di fingere? Ammettiamo che non possiamo più fermare la catastrofe climatica*, Torino, 2020.

In questo scenario, che ormai si fa fatica a definire inedito o solo di prospettiva, si inserisce, venendo a noi, la riforma costituzionale che ha interessato gli artt. 9 e 41 Cost.

La legge cost. 1/2022, votata a larghissima maggioranza, ha introdotto formalmente nell'art. 9 Cost., dedicato alla tutela del patrimonio storico, artistico e culturale del Paese, il principio della tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche *nell'interesse delle future generazioni*. Inoltre, viene affidata alla legge l'individuazione e la disciplina di modi e forme per la tutela degli animali. Quanto all'art. 41 poi, l'ambiente, la salute, i fini ambientali, diventano rispettivamente limiti dell'iniziativa economica privata (insieme alla dignità umana, alla libertà e alla sicurezza), ovvero elementi finalistici dell'attività di programmazione, indirizzo e coordinamento dell'attività economica.

Proprio la comparsa di questi due nuovi "attori" della scena giuridica (le generazioni future e gli animali) costituisce la novità più grande e visibile di questo intervento di riforma. L'ambiente, nelle sue diverse declinazioni, è da tempo un valore fondamentale con un chiaro, per quanto "implicito" (invero, il lemma "ambiente" è stato inserito per la prima volta in Costituzione con la riforma regionalista del 2001) radicamento costituzionale.

La tutela dell'ambiente c'è sempre stata nella nostra Costituzione, appunto come sintesi rielaborativa delle implicazioni legate agli artt. 9 e 32 Cost. È nota l'evoluzione interpretativa che ha avuto il secondo comma dell'art. 9, appunto la norma sul paesaggio.

Inizialmente ritenuta quasi superflua, o fuori contesto, assorbita nel riferimento alle leggi di tutela delle bellezze naturali (penso alle tesi di

Bianchi D'Espinosa, o di Spagna Musso), trova nella ricerca di Alberto Predieri una lettura dinamica, integrale³.

Il paesaggio viene rappresentato come forma del territorio nazionale – «forma dell'intero Paese» –, così come plasmata e risultante dall'interazione tra uomo e ambiente, dalle dinamiche delle forze naturali e dalle forze dell'uomo.

Nell'analisi di Predieri, la locuzione "paesaggio" non può esaurirsi né in quella di bellezze naturali né in quella di natura o di paesaggio naturale.

Il paesaggio è al tempo stesso «un fatto fisico oggettivo, e un farsi, un processo creativo continuo», su cui incide la mano dell'uomo, «l'azione cosciente e sistematica della comunità umana che vi è insediata»⁴.

Gradualmente, questa visione così acuta e penetrante, in cui l'art. 9 che è già un principio fondamentale viene agganciato al secondo comma dell'art. 3, che forse è il super principio della nostra Costituzione, è entrata progressivamente nel linguaggio della giurisprudenza costituzionale e amministrativa. In alcune decisioni degli anni '80 viene sottolineato il legame del Paesaggio con «scelte di civiltà di più ampio respiro»; e, in altra prospettiva, la necessità di tener conto dinamicamente delle esigenze poste dallo sviluppo socio-economico del Paese e di quelle legate alla protezione dell'ambiente, pur nella maggiore complessità e ricchezza di significati della dimensione giuridica del paesaggio, che oltre alla componente ecologica e naturalistica, rivela una altrettanto forte componente identitaria, culturale, di testimonianza di civiltà.

D'altro canto, il concetto di Paesaggio ha sempre mostrato altresì una proiezione intertemporale. Nel Commento all'art. 9 del 1975 Fabio Merusi

³ A. PREDIERI, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del Paesaggio*, in *Studi per il XX Anniversario dell'Assemblea costituente*, II, Firenze, 1969.

⁴ *Ivi*, 383-384.

parla dell'art. 9 come «progetto per il futuro», piuttosto che semplice legittimazione del presente⁵. Anni dopo, Peter Häberle svilupperà questa riflessione proprio con riferimento al nostro art. 9, considerato come emblema di quelle «clausole di eternità» che quasi si pongono come una Costituzione nella Costituzione⁶.

Paesaggio e Patrimonio storico-artistico condividono proprio il senso del patrimonio, cioè la «trasmissione», e preliminarmente, la conservazione e la tutela proprio in vista della consegna alle generazioni successive. Come scrisse Thomas Jefferson in una Lettera a Madison del 1789, «*the Earth belongs in usufruct to the living*»: un usufrutto a cui hanno diritto però anche le generazioni a venire, per cui, se ciascuna generazione, di volta in volta attuale, abusasse di questa possibilità di occupare le terre, ovvero obbligasse le persone che gli succedono a pagare i debiti che egli ha contratto, allora «la Terra apparterrebbe ai morti»⁷.

L'usufrutto richiede un atteggiamento custodiale; nel linguaggio moderno diremmo che l'usufrutto implica la responsabilità di usare le risorse attuali in modo ragionevole, sostenibile, capace di assicurare la loro trasmissione alle generazioni future in condizioni equivalenti o non palesemente compromesse.

Secondo un famoso detto indiano, «non abbiamo ricevuto la Terra in eredità dai nostri Padri, ma in prestito dai nostri nipoti»⁸.

Un implicito richiamo alla ragionevolezza, che conferma il carattere «future-oriented» di molti principi costituzionali. Come ho sostenuto in un'altra occasione, la ragionevolezza «è relazione con gli altri, con i loro

diritti/aspettative/interessi; è consapevolezza delle implicazioni (anche per gli altri) di ciò che si fa o si rivendica»⁹. Rovesciando la prospettiva, è l'uso smodato (e perciò irragionevole) delle risorse e dei beni da parte delle generazioni (di volta in volta) presenti a mettere in discussione il mantenimento nel tempo (e per le generazioni future) di condizioni equivalenti nella disponibilità di risorse essenziali e nella qualità della vita. Nel concetto di ragionevolezza è insita l'idea del limite (e dell'autolimita): l'idea che nella valutazione di quello che posso fare oggi deve avere un ruolo anche l'analisi degli effetti che scelte, comportamenti, decisioni possono determinare per il futuro, quando questi effetti hanno un impatto potenzialmente irreversibile e tale da compromettere la conservazione e la trasmissione alle generazioni future di beni, risorse, condizioni di vita che noi stessi riteniamo essenziali.

Insomma, la protezione dell'ambiente, lo stesso interesse intergenerazionale, sono in qualche modo già dentro l'art. 9.

Tuttavia, non bisogna pensare che la riforma sia un risultato inutile o ripetitivo. L'art. 9 è uno dei «luoghi» più rappresentativi dell'identità costituzionale, e dunque questa nuova collocazione del valore ambientale non può che riflettersi in senso positivo sulla sua rilevanza. A loro volta, nozioni come «biodiversità» ed «ecosistemi» apportano un indubbio arricchimento al discorso ecologico, alla luce soprattutto delle sfide poste dalla crisi climatica, e della consapevolezza delle connessioni sempre più marcate tra ambiente e salute.

⁵ F. MERUSI, Art. 9, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1975.

⁶ P. HÄBERLE, *Stato costituzionale. Sviluppo storico*, in *Enciclopedia giuridica*, XXX, Istituto della Enciclopedia italiana, Roma, 2000.

⁷ T. JEFFERSON, *The Writings of Thomas Jefferson*, A.E. BERGH (a cura di), VII, Washington D.C., 1907, 456 ss.

⁸ L. WESTRA, *Environmental Justice and the rights of unborn and future generations*, London, 2006, 143.

⁹ R. BIFULCO, A. D'ALOIA, *Le generazioni future come nuovo paradigma del diritto costituzionale*, cit., XXVI.

Non è piaciuta a tutti questa riforma, a dispetto della larghissima condivisione parlamentare. Qualche autore si è anche spinto a sostenere che l'intervento modificativo su un articolo contenuto nella Primiissima Parte della Costituzione sarebbe di per sé un fatto negativo, perché aprirebbe una porta che deve invece rimanere chiusa, quella della revisione dei principi fondamentali¹⁰.

Così posta, la questione mi sembra francamente eccessiva. L'intoccabilità dei principi fondamentali non significa impossibilità di qualunque modifica testuale alle norme contenute nella Prima Parte della Costituzione, o nei primi dodici articoli.

I livelli della tutela costituzionale possono certamente essere rafforzati e migliorati; e in ogni caso, la linea invalicabile della rigidità è rappresentata dal nucleo essenziale dei diritti e dei principi fondamentali. Non ogni modifica è vietata, ma solo quelle che abbassano in modo significativo il nucleo vitale dell'interesse costituzionalmente protetto. E questa ipotesi non mi sembra nemmeno lontanamente prefigurabile per la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.

Non penso che la tutela del paesaggio debba temere per forza di cose il bilanciamento con gli interessi legati all'equilibrio ecologico. A parte il fatto che questo tipo di bilanciamento c'è da tempo, e a prescindere dalla riforma del 2022, il punto è che non possiamo continuare a non vedere la drammatica complessità e novità delle sfide sociali, economiche, giuridiche, antropologiche, che la crisi climatica ci pone davanti.

Come dice Margaret Atwood, «climate change is everything»: non è un problema settoriale, né un fenomeno temporaneo, ma qualcosa che

cambierà radicalmente moltissimi aspetti della nostra esperienza individuale e collettiva.

Questo significa che non ha molto senso ragionare di paesaggio e ambiente come se fossero parti staccate, come se la posta in gioco non fosse quella estrema e irrimediabile del "broken world" di cui parla Tim Mulgan¹¹.

«Perché dovrebbe importarmene delle generazioni future? Cosa hanno fatto loro per me?». È una battuta di Marx (non Karl, ma Groucho, l'attore comico). Effettivamente non hanno fatto nulla, ma nemmeno potrebbero farlo. Noi invece sì, possiamo fare tanto per le generazioni future, nel bene e nel male. E proprio questo è il punto di svolta che ha portato l'etica e il diritto ad occuparsi delle generazioni che verranno, a prendere sul serio l'idea che abbiamo una responsabilità morale e giuridica verso di loro, un dovere di considerazione che nasce dalla presa d'atto della enorme potenza distruttiva delle nostre azioni (e delle nostre omissioni, se guardiamo allo stallo che caratterizza le *climate policies*).

La questione del clima è il simbolo di questa nuova "narrazione" etica e giuridica, insieme ad altri elementi come la biodiversità, i progressi talvolta inquietanti delle tecnologie genetiche, alcune implicazioni legate all'evoluzione dei sistemi di intelligenza artificiale, i disastri sociali ed economici di un mondo troppo diseguale, come ci ha ammonito Papa Francesco nella sua splendida Enciclica *Laudato Si'*.

Lo sguardo che le Costituzioni normalmente rivolgono al futuro, con l'ambizione di durare nel tempo, di cambiare la società, renderla migliore e più giusta, assume oggi un tratto diverso. Il futuro è incerto, a rischio, e quindi va preservato, reso possibile in condizioni non troppo deteriori

¹⁰ G. DI PLINIO, *L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente*, in *Federalismi*, 16, 2021, 1 ss.

¹¹ T. MULGAN, *Future People*, Oxford, 2006.

rispetto a quelle attuali. L'ambiente, le risorse naturali, la biodiversità, vanno protetti non solo in funzione di specifiche e attuali esigenze sociali, ma in quanto beni fondamentali per garantire l'equilibrio dei contesti e delle condizioni per la sopravvivenza del genere umano.

Anche se il riferimento alle generazioni future non è – come ho provato a dire prima – una totale novità nel panorama giuridico e istituzionale italiano (lo troviamo già in alcune leggi e in alcune sentenze della Corte Costituzionale), quando una parola entra stabilmente nel linguaggio costituzionale, pur apparentemente senza imporre obblighi immediatamente azionabili, poi prende la sua strada che può essere anche diversa da quella immaginata dai suoi estensori, e talvolta riesce a produrre conseguenze e cambiamenti molto importanti.

Il nuovo art. 9 è chiaramente una norma a struttura “programmatica”¹². Ma questo non ne riduce la rilevanza giuridica.

Quante norme originariamente programmatiche della nostra Costituzione hanno finito con l'assumere progressivamente un impatto significativo sulla vita delle persone e sulle dinamiche sociali, diventando risorse argomentative a disposizione dei giudici e della Corte costituzionale, o elementi di legittimazione del lavoro legislativo.

In Germania, una norma costituzionale introdotta nel 1994 sulla protezione da parte dello Stato dei fondamenti naturali della vita e degli animali (e sulla responsabilità nei confronti delle generazioni future) è stata utilizzata l'anno scorso dal BVerfG per censurare l'insufficienza delle politiche del Governo tedesco in tema di *climate change*¹³. Una sentenza rivoluzionaria, che

dimostra proprio come, una volta inserite in Costituzione, certe parole possono acquistare nel tempo forza, e capacità di modificare e di condizionare “obbligatoriamente” il comportamento delle istituzioni.

Non è una prospettiva semplice. Anzi, è un percorso lungo e accidentato. Rimanendo sul piano giurisprudenziale, è sufficiente confrontare alla rigorosa sentenza del Tribunale costituzionale tedesco la recentissima decisione (del 30/6/2022) con cui una Corte Suprema Americana ormai profondamente divisa sulle grandi questioni etiche e politiche ha bocciato il *Clean Power Plan* dell'Amministrazione Obama, ritenuto eccessivo nella configurazione dei poteri di intervento dell'*Environmental Protection Agency* rispetto alle previsioni del *Clean Air Act*. Nel dissent di Justice Elena Kagan si coglie quasi un senso di incredulità rispetto alla posizione della maggioranza: mentre «*the text, context, history and purpose of the Clean Air Act, as well as common sense and scientific imperative of dealing with climate change, supported the EPA's position, the Court appoints itself – instead of Congress or the expert agency – the decisionmaker on climate policy. I cannot think of many things more frightening*»¹⁴.

L'istanza intergenerazionale pone una sfida radicale alle forme reali della politica e della democrazia, che appaiono invece schiacciate sugli interessi del presente, sulle preferenze di chi vota oggi, sul tempo corto dei sondaggi.

In questo scenario, gli interessi e le aspettative delle generazioni future rischiano di scomparire, di essere troppo deboli. Chi non c'è ancora non esiste al tavolo della negoziazione politica. Può

¹² E. DI SALVATORE, *Brevi osservazioni sulla revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Costituzionalismo*, 1, 2022, 3

¹³ BVerfG, Order of the First Senate of 24 March 2021 - 1 BvR 2656/18 -, paras. 1-270,

http://www.bverfg.de/e/rs20210324_1bvr265618en.html.

¹⁴ *West Virginia et al. v. Environmental Protection Agency et al.*, No. 20–1530. Argued February 28, 2022—Decided June 30, 2022, https://www.supremecourt.gov/opinions/21pdf/20-1530_n758.pdf.

solo sperare che qualcuno decida di rappresentarlo e di farsi carico delle sue esigenze. La democrazia sconta un pesante divario generazionale (evidente anche solo nel contrasto tra i giovani che nelle piazze di tutto il mondo hanno manifestato per una svolta seria nelle politiche sul clima e i “rappresentanti” dei Paesi dalle cui decisioni alla fine dipende la speranza di fermare o mitigare questa emergenza), e questo è un problema per la stessa democrazia, e non solo per chi non trova spazio nelle sue procedure.

Il fatto che queste esigenze abbiano ora un posto formale nel disegno costituzionale, segna un cambio di passo, una consapevolezza nuova, che opera come un fattore di rafforzamento delle politiche e delle misure (che vengono o possono essere) adottate sul piano legislativo e amministrativo, mettendole al di sopra dell'indirizzo politico della maggioranza di turno. Inoltre, si conferisce ai giudici un parametro di sindacato e di contestazione delle scelte e delle omissioni legislative e amministrative.

Dobbiamo sapere però che non è solo una questione politica o giuridica.

Un futuro veramente sostenibile, il rispetto per gli interessi delle generazioni future, richiede a tutti noi comportamenti responsabili, coerenti, la convinzione che questo valore deve diventare parte di un grande scopo morale comune, di cui dobbiamo sentirci protagonisti e non solo spettatori. Solo così questa riforma sarà davvero il punto di inizio di una nuova e promettente storia costituzionale. Il nuovo art. 41 del resto è un richiamo al mondo economico e imprenditoriale a fare la propria parte in questo nuovo contesto.

In fondo, questa è anche la prospettiva più autentica e profonda che viene riproposta dall'art. 2 della nostra Carta Fondamentale.

¹⁵ S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Roma-Bari, 2014, 3.

La prospettiva della solidarietà, come motivazione della responsabilità (e del dovere di considerazione e di rispetto) verso chi non esiste ancora. L'art. 2 integra in una dimensione unitaria diritti inviolabili e doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale. La solidarietà, che è consapevolezza e responsabilità verso il destino di ognuno, è la chiave di sintesi e di (ri)composizione tra diritti e doveri: come ha scritto Stefano Rodotà, la solidarietà, «pur immersa nel presente, non è immemore del passato e impone di contemplare il futuro»¹⁵.

Nella logica della solidarietà, i diritti incorporano il tema della responsabilità verso gli altri, il farsi carico della conservazione e della continuità per gli altri e nel tempo (e quindi anche per gli “altri nel futuro”) delle condizioni sostanziali che ne costituiscono il presupposto, la necessità di rivendicarli e di usare le risorse che sono l'oggetto di questi diritti in modo sostenibile, ragionevole, non eccessivo, “custodiale”, sul presupposto che «la disponibilità dei beni del pianeta» non è infinita, e che perciò è inaccettabile «spremerlo fino al limite e oltre il limite»¹⁶.

In questo nuovo scenario, parlare di diritti (o interessi) delle generazioni future, ovvero di doveri delle generazioni presenti nei loro confronti, non è semplicemente un arricchimento quantitativo del variegato mondo degli *human rights* o delle situazioni legate al soggetto, ma un modo di ripensare aspetti fondamentali della teoria dei diritti e del costituzionalismo in generale.

¹⁶ PAPA FRANCESCO, *Laudato si, Sulla cura della casa comune*, Bologna, 85.