



## Dalla tutela ambientale in Costituzione alla responsabilità politica (anche) verso le future generazioni? Detti e non-detti di un principio di origine giurisprudenziale

*Alessandro Lauro\**

FROM ENVIRONMENTAL PROTECTION IN THE CONSTITUTION TO POLITICAL RESPONSIBILITY (ALSO) TOWARDS THE NEW GENERATIONS? AFFIRMATIONS AND UNDERSTATEMENTS OF A CASE-LAW PRINCIPLE  
ABSTRACT: With the constitutional reform of 2022, ‘future generations’ make their appearance in the Italian Constitutional text. The reference to future generations had already been developed by the Constitutional Court, founding this reference in the Constitutional Law No. 1/2012 to implement the sound management of public finances, together with the related principle of ‘political responsibility’ in the exercise of elective office. Comparing the two constitutional revisions, the essay aims to reflect on the existence and implications of a principle of an objective political responsibility towards the new generations in respect of the new ecological purposes included in the Constitution.

KEYWORDS: Political responsibility; Future Generations; Environment; Public finances; Accountability

ABSTRACT: Con la riforma costituzionale del 2022 fanno la loro apparizione nel Testo costituzionale le “generazioni future”, nel cui interesse la Repubblica si impegna a tutelare l’ambiente e l’ecosistema. Il riferimento alle generazioni future già era stato sviluppato dalla Corte costituzionale, a partire dalla legge costituzionale n. 1/2012, per implementare una sana gestione delle finanze pubbliche, insieme al correlato principio di “responsabilità politica” nell’esercizio dei mandati elettivi. Il saggio, mettendo in parallelo le due revisioni costituzionali, tenta di riflettere sull’esistenza e le implicazioni di un principio di responsabilità politica nei confronti delle nuove generazioni, che si caratterizza per essere un principio oggettivizzato e finalizzato al perseguimento dei nuovi scopi ecologici inseriti in Costituzione.

PAROLE CHIAVE: Responsabilità politica; Future generazioni; Ambiente; Bilancio; Accountability

---

\* Dottorando in Diritto, mercato e persona, Università Ca’ Foscari di Venezia – Doctorant en droit public interne et comparé, Université Paris II Panthéon Assas; Mail: [alessandro.lauro@unive.it](mailto:alessandro.lauro@unive.it). 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.





SOMMARIO: Premessa – 2. Come nasce e si modifica un principio, fra due revisioni costituzionali “puntuali”, ma a vocazione sistematica – 3. Declinazioni e prospettive della responsabilità politica: da principio sul sindacato a principio sindacabile – 4. Segue: un confronto con gli articoli VI e VII della *Charte de l’environnement* francese – 5. La sanzione della responsabilità politica tra passato, presente e futuro – 6. Conclusioni.

## 1. Premessa

**A** seguito della legge costituzionale n. 1 del 2022, ha fatto apparizione nel testo del Dettato fondamentale il riferimento alle “generazioni future”, anche nel cui interesse la Repubblica è tenuta a tutelare l’ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi.

Questa proiezione verso chi verrà dopo di noi non è un’innovazione assoluta nell’ordinamento costituzionale italiano<sup>1</sup>: il giudice delle leggi è venuto, da qualche anno, a trarre dalle disposizioni vigenti alcuni principi che si confrontavano proprio con la dinamica intergenerazionale in materia di finanza pubblica<sup>2</sup>.

Dato conto di questa giurisprudenza, il presente contributo si prefigge di riflettere sull’esistenza o meno di una responsabilità politica di stampo ambientale verso le future generazioni e se la più recente revisione costituzionale possa costituire un valido supporto per operare tale individuazione.

A questo fine, si costruirà un parallelismo – forse ardito, ma si spera non troppo ingenuo – fra le due revisioni costituzionali del 2012 e del 2022, anche rispetto alle conseguenze che ne sono sprigionate (o potrebbero sprigionarsi) nell’ordinamento ad opera della Corte costituzionale.

L’idea che si vuole indagare è che, in realtà, non esista un principio di responsabilità politica soggettiva nei confronti delle future generazioni<sup>3</sup>, ma che il rinvio a queste costituisca un meccanismo per

<sup>1</sup>Sul tema v. in generale R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008, nonché R. BIFULCO, A. D’ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008.

<sup>2</sup>Per una riflessione sul tema, antecedente alla revisione del 2012, v. M. LUCIANI, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in R. BIFULCO, A. D’ALOIA, *Un diritto per il futuro*, cit., 425 ss.

<sup>3</sup>La soggettività giuridica delle nuove generazioni è questione affrontata dalla dottrina, che – per restare in ambito italiano – si interroga innanzitutto se nel concetto di “popolo” (titolare della sovranità ex art. 1 Cost.) possano essere incluse anche le generazioni non ancora esistenti. R. MANFRELOTTO, «*Deorum manium iura sancta sunt*». *I c.d. diritti delle generazioni future (e di quelle passate) nell’esperienza giuridica italiana: il caso della disciplina della v.r.a. in materia di biotecnologie*, in R. BIFULCO, A. D’ALOIA, *Un diritto per il futuro*, cit., 616 ricorda che tale inclusione costituisce «una suggestione antica, nel panorama della dottrina giuspubblicistica italiana, che ha spinto, ad esempio, illustri Maestri a comprendere nella nozione di popolo ex art. 1 Cost. anche i soggetti vissuti in passato e quelli che vivranno in futuro». Essa viene però esclusa, ad esempio, da V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana (note preliminari)*, in *Studi in memoria di Vittorio Emanuele Orlando*, oggi in *Id., Stato, popolo, governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, 91 ss. (v. in particolare p. 110, nota 13, in qui l’A. ripercorre alcune di queste teorie e riconosce che in astratto, nel concetto di popolo, «rientrano le generazioni passate e quelle a venire», ma che «quando dall’astratto si passa al concreto, come ovviamente avviene ogni volta che si tratti di libertà, poteri, manifestazioni di volontà, decisioni “del popolo”, i morti e i non ancora nati, ovviamente, non vengono in considerazione; o in altri termini ci si deve riferire al popolo come complesso di cittadini viventi»). Nello stesso modo, l’interrogativo si può riprodurre rispetto ai soggetti che costituiscono la Nazione, terminale della rappresentanza politica ai sensi dell’art. 67 Cost., con il ricalzo – proprio al nostro ordinamento – dei doveri di solidarietà (anche politica) imposti dall’art. 2 Cost. Cfr. I. CIOLLI, *Diritti delle generazioni future, equità intergenerazionale e sostenibilità del debito. Riflessioni sul tema*, in *Diritto e conti*.





*oggettivizzare* la responsabilità politica al conseguimento di determinati obiettivi prefissati in sede legislativa, in ottemperanza ad una precisa obbligazione costituzionale<sup>4</sup>. A questo proposito è fondamentale cominciare la riflessione dall'analisi della giurisprudenza costituzionale sviluppatasi a partire dal c.d. "equilibrio di bilancio".

## 2. Come nasce e si modifica un principio, fra due revisioni costituzionali "puntuali", ma a vocazione sistematica

L'itinerario giurisprudenziale che ha portato all'individuazione di un principio di responsabilità politica nei confronti delle nuove generazioni prende le mosse dalla revisione costituzionale del 2012.

Come è noto, con la legge costituzionale n. 1 di quell'anno<sup>5</sup>, venivano recepiti nell'ordinamento alcuni principi di derivazione europea – fissati in particolare nel c.d. "*Fiscal compact*" o "Patto di bilancio", il trattato accessorio dei Paesi membri della moneta unica firmato il 2 marzo 2012 – che miravano a garantire un migliore equilibrio dei bilanci pubblici, limitando il ricorso all'indebitamento e prevenendo così possibili crisi dei debiti sovrani nell'eurozona. La l. cost. n. 1/2012 interveniva in maniera puntuale su alcuni articoli della Costituzione (81, 97, 117, 119), accompagnando le nuove modifiche con una disciplina di livello costituzionale, ma restata esterna al testo della Legge fondamentale, in ossequio alla riserva iscritta nell'art. 81 Cost.<sup>6</sup>

Ora, in nessuna di queste norme – né quelle innovate nella Costituzione, né in quelle ulteriori contenute nella l. cost. n. 1 e nemmeno nella legge rinforzata n. 243 del 2012 adottata sulla base del nuovo art. 81, sesto comma Cost. – si faceva riferimento alla sostenibilità del debito in una prospettiva di equa distribuzione intergenerazionale degli oneri da esso derivanti, né tampoco venivano riconosciute forme di "responsabilità politica" anche nei confronti delle future generazioni<sup>7</sup>.

Questa trama viene però ricamata direttamente dalla Corte costituzionale, in una dinamica incrementale che ha visto abbinarsi e fondersi questi due aspetti, considerati alla stregua di facce della stessa medaglia: la responsabilità politica nell'esercizio dei mandati elettivi, da un lato, e l'equità intergenerazionale, dall'altro<sup>8</sup>.

---

*Bilancio comunità persona*, 1, 2021, 55 ss. L'A. afferma (p. 56) che «[la] rigidità delle categorie del diritto rende difficile conferire una soggettività giuridica alle "generazioni future", sebbene vi siano diverse opzioni per tentare una ricostruzione volta a riconoscere una garanzia a questa entità fluida».

<sup>4</sup>Il tema degli obiettivi fissati allo Stato dalle norme programmatiche della Costituzione è stato ampiamente discusso in dottrina (v. per tutti T. MARTINES, *Indirizzo politico*, in *Enc. Dir.*, XXI, Milano, 1971, 138 ss.), ma come si vedrà nel prosieguo del lavoro gli obiettivi di cui si discute non sono solo quelli programmatici fissati da principi generali, ma parametri standardizzati e quantificabili fissati in un livello normativo inferiore, sulla base di un'obbligazione costituzionale.

<sup>5</sup>Su cui v., per tutti, E. CAVASINO, *Scelte di bilancio e principi costituzionali*, Napoli, 2020.

<sup>6</sup>Sulle problematiche sorte dall'applicazione dei nuovi principi di natura tecnica costituzionalizzati prima e poi entrati nella giurisprudenza della Corte, v. F. BILANCIA, *Sistema delle fonti e andamento del ciclo economico: per una sintesi problematica*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2020, 1426 ss.

<sup>7</sup>In argomento v. ancora il contributo di I. CIOLLI, *Diritti delle generazioni future, equità intergenerazionale*, cit., 51 ss.

<sup>8</sup>A. CAROSI, *Inquadramento sistematico della sentenza n. 80 del 2021 nei più recenti orientamenti della Consulta in tema di finanza pubblica allargata*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3, 2021, 1446 sottolinea che i due aspetti



La prima sentenza di rilievo è la n. 184 del 2016, divenuta celebre per la definizione del bilancio come “bene pubblico” e, soprattutto, per le fondamentali affermazioni che hanno accompagnato tale formula<sup>9</sup>, fra le quali bisogna segnalare l’attenzione della Corte per strumenti che garantissero al cittadino una leggibilità oltre i tecnicismi delle politiche attuate<sup>10</sup>.

Ulteriore avanzamento si rinviene nella sentenza n. 228 del 2017, pronuncia resa in un giudizio in via principale su una legge della Provincia autonoma di Bolzano e che, in realtà, si limita ad offrire un’interpretazione sistematica dell’art. 193, comma 4, del Testo unico sugli enti locali (d. lgs. 267 del 2000 – TUEL). Il TUEL era in effetti invocato dallo Stato come norma interposta in grado di integrare nel caso di specie il parametro dell’art. 117, lett. e), sulla competenza esclusiva dello Stato in materia di coordinamento della finanza pubblica. Dall’interpretazione di questo articolo del TUEL sullo scioglimento automatico del consiglio comunale in caso di mancata approvazione di provvedimenti di riequilibrio del bilancio, il giudice costituzionale trae un più generale principio dell’ordinamento – rincalzato dalla revisione costituzionale del 2012 – in base al quale i titolari di mandati elettivi devono essere in grado di rendere conto della gestione dei danari pubblici, a pena di perdere anzitempo il loro mandato<sup>11</sup>.

Nel 2018, nella sent. n. 49 – che conferma gli orientamenti precedenti<sup>12</sup> – fa apparizione il termine *accountability*, termine inglese noto nell’ambito degli studi della forma di governo parlamentare che rimanda all’obbligazione dell’Esecutivo di “rendere conto” della sua azione<sup>13</sup>.

---

sono «veicoli della sana gestione finanziaria» e al contempo «garanzia dei diritti fondamentali e dei livelli essenziali delle prestazioni».

<sup>9</sup>Sent. n. 184 de 2016, punto 3, Cons. Dir. «il bilancio è un “bene pubblico” nel senso che è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell’ente territoriale, sia in ordine all’acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato ed il realizzato. In altre parole, la specificazione delle procedure e dei progetti in cui prende corpo l’attuazione del programma, che ha concorso a far ottenere l’investitura democratica, e le modalità di rendicontazione di quanto realizzato costituiscono competenza legislativa di contenuto diverso dall’armonizzazione dei bilanci. [...] Il carattere funzionale del bilancio preventivo e di quello successivo, alla cui mancata approvazione, non a caso, l’ordinamento collega il venir meno del consenso della rappresentanza democratica, presuppone quali caratteri inscindibili la chiarezza, la significatività, la specificazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche».

<sup>10</sup>*Ibidem*: «Le sofisticate tecniche di standardizzazione, indispensabili per i controlli della finanza pubblica ma caratterizzate dalla difficile accessibilità informativa per il cittadino di media diligenza, devono essere pertanto integrate da esposizioni incisive e divulgative circa il rapporto tra il mandato elettorale e la gestione delle risorse destinate alle pubbliche finalità».

<sup>11</sup>Sent. 228 del 2017. punto 3.1. Cons. Dir.: «il contenuto e gli effetti dell’art. 193 del TUEL si ricollegano a un’esigenza sistemica unitaria dell’ordinamento, secondo cui sia la mancata approvazione dei bilanci, sia l’incuria del loro squilibrio strutturale interrompono – in virtù di una presunzione assoluta – il legame fiduciario che caratterizza il mandato elettorale e la rappresentanza democratica degli eletti. La ragione di tale istituto risiede nel principio per cui costituisce presupposto del mandato elettivo la salvaguardia statica e dinamica degli equilibri finanziari».

<sup>12</sup>Sent. n. 49 del 2018, punto 3.4 Cons. Dir. «la trasparenza dei conti risulta elemento indefettibile per avvicinare in senso democratico i cittadini all’attività dell’Amministrazione, in quanto consente di valutare in modo obiettivo e informato lo svolgimento del mandato elettorale, e per responsabilizzare gli amministratori, essendo necessariamente servente al controllo retrospettivo dell’utilizzo dei fondi pubblici».

<sup>13</sup>V. il classico trattato sul diritto parlamentare britannico E. MAY, *Treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament*, 2019 (25 ed.), par. 11.40 dedicato alla «Ministerial accountability to Parliament».





Su sollecitazione della Corte dei Conti (che operava in sede di controllo del piano di riequilibrio finanziario pluriennale di un ente comunale<sup>14</sup>), con la sent. n. 18 del 2019, la Corte enuncia un'illegittimità costituzionale «in riferimento agli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., sia sotto il profilo della lesione dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, sia per contrasto con gli interdipendenti principi di copertura pluriennale della spesa e di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo»<sup>15</sup>. In questa decisione, il giudice evoca anche «elementari principi di equità intergenerazionale», poiché la lunga dilazione di piani di rientro del disavanzo graveranno «sugli amministratori futuri» con «risalenti e importanti quote di deficit [e] la restituzione dei prestiti autorizzati».

Il principio della responsabilità politica viene dunque saldamente ancorato – nella materia del bilancio – alle disposizioni costituzionali evocate e al suo fianco appare per la prima volta la “tensione” fra amministratori presenti e amministratori futuri.

Dopo il consolidamento nella giurisprudenza (n. 4 del 2020), la sent. n. 115 del 2020 arriva a sancire un'illegittimità costituzionale fondata tanto sulla violazione delle «responsabilità nell'esercizio della rappresentanza democratica» e al contempo del principio «dell'equità intergenerazionale», ricollegato all'art. 119, sesto comma, Cost. (parametro che la Corte aveva suggerito nella precedente sentenza n. 18 del 2019<sup>16</sup>)<sup>17</sup>.

Infine, la sent. n. 34 del 2021 tratta questi i principi come un *compound*, un *unicum* in cui i profili si fondono e non possono essere veramente scissi. Il portato fondamentale di questa sentenza è quello di concentrarsi sull'alternanza di compagini amministrative diverse nel tempo e quindi sulla problematica “successione” nell'incomoda gestione di una situazione finanziaria sottoposta a piani pluriennali di rientro<sup>18</sup>. Similmente farà poi la successiva sent. n. 80 del 2021<sup>19</sup>.

<sup>14</sup>Sul ruolo della Corte dei conti nell'implementazione dei principi di cui si discorre v. C. BUZZACCHI, *Autonomie e Corte dei conti: la valenza democratica del controllo di legalità finanziaria*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2020, 1 ss.

<sup>15</sup>E come spiega la Corte: «[il] principio dell'equilibrio di bilancio non corrisponde ad un formale pareggio contabile, essendo intrinsecamente collegato alla continua ricerca di una stabilità economica di media e lunga durata, nell'ambito della quale la responsabilità politica del mandato elettorale si esercita, non solo attraverso il rendiconto del realizzato, ma anche in relazione al consumo delle risorse impiegate. È evidente che la norma censurata si discosta radicalmente da tali parametri, consentendo di destinare, per un trentennio, in ciascun esercizio relativo a tale periodo, alla spesa di parte corrente somme necessarie al rientro dal disavanzo» (sent. n. 18 del 2019, punto 5 Cons. Dir.).

<sup>16</sup>Sent. n. 18 del 2019, punto 6 Cons. Dir. «la regola aurea contenuta nell'art. 119, sesto comma, Cost. dimostra come l'indebitamento debba essere finalizzato e riservato unicamente agli investimenti in modo da determinare un tendenziale equilibrio tra la dimensione dei suoi costi e i benefici recati nel tempo alle collettività amministrative».

<sup>17</sup>A commento della sentenza e di questa giurisprudenza v. M. FRANCAVIGLIA, *La Corte ritorna sulla sostenibilità intergenerazionale dei piani di riequilibrio finanziario degli enti locali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3, 2020, 1298 ss.

<sup>18</sup>Sent. n. 34 del 2021, punto 4 Cons. Dir.: «Il principio della responsabilità di mandato risulta ancor più articolato e bisognoso di una attuazione trasparente quando la nuova compagine dell'ente locale si trova a fronteggiare una crisi già dichiarata dall'amministrazione precedente e, in particolare modo, laddove il tempo impiegato per lo svolgimento dell'istruttoria e di controllo del PRPF abbia consentito, come sostenuto dall'ente locale nella fattispecie in esame, un miglioramento della situazione economico-finanziaria».

<sup>19</sup>Su cui v. il commento di C. PINELLI, *Regole sul ripiano dei disavanzi degli enti locali e principio di responsabilità di fronte agli elettori*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2, 2021, 972 ss., nonché A. CAROSI, *Inquadramento sistematico della sentenza n. 80 del 2021*, cit., 1431 ss.





Nell'evoluzione sinteticamente tratteggiata si nota allora il senso del "moto della costituzione"<sup>20</sup>: un filo (interpretativo) in più, intessuto nella trama<sup>21</sup>, dà origine a nuovi disegni che, ancorché armoniosamente inseriti nel quadro generale, forse non erano in origine preveduti e nemmeno prevedibili.

Ma il ricamo raffinato sulla base esistente non spiega, né collega direttamente le due revisioni costituzionali intervenute a dieci anni di distanza. In questo torno di tempo, in effetti, si è assistito ad uno scivolamento di senso attorno ad un concetto centrale, quanto (sia consentito rilevarlo) fumoso del dibattito pubblico internazionale: la "sostenibilità"<sup>22</sup>.

Nel 2012, ciò che muoveva il decisore europeo ed il legislatore costituzionale italiano era la preoccupazione legata alla sostenibilità dei debiti sovrani, nel tentativo di scongiurare bancherotte da parte di Stati europei incapaci di onorare le obbligazioni assunte sul mercato<sup>23</sup>. Malgrado le indispensabili ed accurate prese di posizione dei giudici costituzionali a favore dei diritti fondamentali<sup>24</sup>, la traiettoria era tutta diretta al restringimento della spesa pubblica e dunque alla contrazione dello Stato sociale e dei suoi presidi<sup>25</sup>.

Nel 2022 il sostrato politico-culturale che accompagna la modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione è molto diverso e, in un certo senso, si muove in una direzione (forse non del tutto opposta, ma) quanto meno "polemica" rispetto al 2012, benché non possa obliterarsi la comune derivazione da spinte "esogene" alla società italiana<sup>26</sup>.

Innanzitutto, si riscontra un rilancio dei temi e delle battaglie ecologiche, che incrociano le preoccupazioni e le passioni delle giovani (non future, ma presenti) generazioni<sup>27</sup>. La sostenibilità che interessa

<sup>20</sup>M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in *Rivista AIC*, 1, 2013, in particolare 5 ss.

<sup>21</sup>Si v. le considerazioni dell'ex Presidente della Corte G. LATTANZI, *Attualità della Costituzione*, in *Rivista AIC*, 3, 2019, 398 ss.

<sup>22</sup>Concetto fattosi principio a seguito della consacrazione internazionale: cfr. M. FRANCAVIGLIA, *Le ricadute costituzionali del principio di sostenibilità a dieci anni dal Trattato di Lisbona. Spunti ricostruttivi alla luce della giurisprudenza europea e costituzionale*, in *Federalismi*, 19, 2020, 54 ss.

<sup>23</sup>Ciò è stato scritto a chiare lettere nel nuovo primo comma dell'art. 97 Cost.: «Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico». Sul tema v. L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione*, Milano, 2020.

<sup>24</sup>Si pensi, per fare due esempi, alla sent. n. 275 del 2016 della Corte costituzionale (dove si scrisse, punto 11 Cons. Dir., che «[è] la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione») o alla decisione del Tribunale costituzionale portoghese che dichiarò l'illegittimità di varie misure di austerità finanziaria che comprimevano diritti sociali fondamentali (Acórdão n. 187/2013, del 5 aprile 2013).

<sup>25</sup>Sulla costruzione di un Welfare State sostenibile per contrastare così (p. 20) «uno smantellamento dello Stato sociale, considerato un lusso ormai insostenibile» v. C. COLAPIETRO, *Alla ricerca di un Welfare State "sostenibile": il Welfare "generativo"*, in *Democrazia e diritto*, 1, 2014, 19 ss.

<sup>26</sup>Anche nella materia ambientale, un fondamentale impulso è provenuto dall'appartenenza alla Comunità Europea prima (si pensi alla direttiva 85/337/CEE del Consiglio, del 27 giugno 1985, che avrà una rilevanza fondamentale nella disciplina contenuta nella legge 8 luglio 1986, n. 349 istitutiva del Ministero dell'Ambiente) e all'Unione poi (si pensi al più recente Green Deal europeo, sponsorizzato dalla Commissione Von der Leyen, approvato dal Parlamento nel gennaio 2020). Sul modello europeo di una disciplina costituzionale dell'ambiente v. M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 25 agosto 2021, 289.

<sup>27</sup>Il riferimento è al noto movimento Fridays for future, cresciuto attorno alla figura della giovane attivista svedese Greta Thunberg.





non è quella – considerata figlia di un approccio liberistico e mercantile – delle finanze pubbliche e dei mercati dei capitali, ma la sostenibilità dello sviluppo in un’ottica di conservazione e tutela delle risorse ambientali della “casa comune”<sup>28</sup>, del pianeta<sup>29</sup>. Una sostenibilità che – come sottolinea autorevole magistero – richiede una conversione dei modelli economico-industriali dominanti<sup>30</sup>, per far fronte anche alle evidenze immediate del deterioramento delle condizioni planetarie che incidono immediatamente sulle possibilità e le qualità di vita degli esseri umani (pensiamo ovviamente all’emergenza climatica). Quest’approccio conferisce tutto un nuovo ruolo al rapporto fra uomo e natura, finanche a fondare nella tutela della seconda un nuovo canone di legittimazione del potere<sup>31</sup>.

Questa “nuova” sensibilità incrocia in maniera favorevole un ripensamento sul ruolo dello Stato e della sua spesa imposto a tutti i livelli decisionali dalla pandemia da Covid-19, una riflessione che – come è noto – si tramuta in un rinnovato approccio di politica economica anche da parte delle istituzioni europee<sup>32</sup>.

<sup>28</sup>V. sul tema della dinamica intergenerazionale in materia ambientale R. MANFRELLOTTI, «*Deorum manium iura sancta sunt*», cit., 625 ss., che ricorre anche all’appiglio costituzionale dell’art. 52 Cost. e alla difesa della Patria in senso ampio; F. FRACCHIA, *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell’ambiente*, 0, 2010, 13 ss.; D. PORENA, *Il principio di sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino, 2017.

<sup>29</sup>Sul piano internazionale, il documento di riferimento è l’Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile dell’ONU, adottata nel 2015 dalla Conferenza delle Nazioni Unite sullo Sviluppo Sostenibile, che raccoglie 17 obiettivi dedicati allo sviluppo, secondo una visione integrata fra sostenibilità ambientale e sviluppo sociale ed economico. Nella dottrina costituzionalistica si è poi sviluppata una corrente di pensiero attenta ai temi dell’ecologia, per la quale si v. almeno M. CARDUCCI, *Dalla “Carta della Foresta” al “deficit ecologico” del costituzionalismo*, in *Revista catalana de dret públic*, 53, 2016, 31 ss.; L. COLLINS, *The Ecological Constitution. Reframing Environmental Law*, Abingdon-New York, 2021; L. FERRAJOLI, *Perché una Costituzione della Terra?*, Torino, 2021; L. RONCHETTI, *Il bilanciamento tra tutela dell’ambiente e garanzia dei diritti costituzionali. Per un eco-costituzionalismo in nome della giustizia ambientale*, in E. BRUTI LIBERATI, M. CECCHETTI, L. RONCHETTI (a cura di), *Tutela dell’ambiente: diritti e politiche*, Napoli, 2021, 59 ss. Accanto alla riflessione dottrinale si sono poi contate pronunce di giurisdizioni nazionali che hanno messo in luce gli obblighi degli Stati nell’azione contro il degrado ambientale del Pianeta: v. ad esempio BVerfGE 157, 30 del 24 marzo 2021, Klimaschutzgesetz, che ha riconosciuto l’obbligo costituzionale per la Germania di agire contro il cambiamento climatico. Sul punto v. L. BARTOLUCCI, *Il più recente cammino delle generazioni future nel diritto costituzionale*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, 4, 2021. Nell’ottobre 2021 il Tribunale amministrativo di Parigi (nel caso *Affaire du siècle*) ha affermato che lo Stato dovrà riparare i pregiudizi ecologici di cui è responsabile, anche a fronte di una legislazione insufficiente.

<sup>30</sup>È d’obbligo citare la lettera enciclica di Papa Francesco, *Laudato si’*, 24 maggio 2015. A commento, rispetto ad implicazioni di livello politico-costituzionale, v. G. PELLEGRINO, “*Laudato Si’*”: *la rilevanza politica e le tensioni teoriche di un’enciclica*, 2015, 936 ss.; G. RAZZANO, *La sfida della responsabilità ambientale nel sistema costituzionale alla luce dell’enciclica Laudato si*, in *Federalismi*, 11, 2017, 1 ss. Sulle conseguenze attuali del paradigma economico mondiale nell’acuirsi delle disuguaglianze v. A. CALORE, *Le schiavitù*, in A. CALORE, P. DE CESARI (a cura di), *Schiavi. Presente e passato*, Torino, 2021, 3 ss., nonché A. APOSTOLI, *Il principio lavorista al tempo delle nuove schiavitù*, nello stesso *Volume*, 80 ss.

<sup>31</sup>Q. CAMERLENGO, *Natura e potere. Una rilettura dei processi di legittimazione politica*, Milano-Udine, 2020, 12, individua la natura come «nuova fonte di legittimazione dei poteri esercitati negli Stati: la natura, dunque, non semplicemente fine dell’azione delle istituzioni statali, ma ancor prima come fondamento ultimo del potere».

<sup>32</sup>Si pensi al piano Next generation EU e alla sottoscrizione di debito comune garantito dall’Unione, nonché al Quadro temporaneo sugli aiuti di Stato adottato dalla Commissione europea nel marzo 2020 e prorogato attualmente fino al 30 giugno 2022. In quest’ottica va visto anche il rilancio del c.d. “debito buono”, cioè dell’indebitamento che, ove finanzia una spesa efficiente, non va a detrimento dell’economia dello Stato (si v. L’intervento del Presidente Draghi all’Accademia dei Lincei del 1 luglio 2021, disponibile all’indirizzo





Tutto ciò si riflette nel testo della revisione del 2022, in particolare sulla modifica dell'art. 41, norma che, apportando nuove tipologie di limiti all'iniziativa economica privata, rilancia il ruolo dello Stato nella prospettiva di accompagnare lo sviluppo di nuove dinamiche dell'economia<sup>33</sup>. È proprio nell'art. 41<sup>34</sup> – più che nella nuova formulazione dell'art. 9, malgrado il richiamo alle “future generazioni”<sup>35</sup> – che bisogna misurare la portata della revisione costituzionale, anche e soprattutto in relazione al tema che qui ci occupa, ossia la responsabilità politica.

È nell'ultimo comma del 41, infatti, che si salda la nuova sensibilità in materia ambientale con l'azione della rappresentanza politica generale: è la legge che deve indirizzare e coordinare l'attività economica, pubblica e privata, per fini sociali e ambientali. Il secondo comma dell'articolo, nell'inserire la salute e l'ambiente come valori non sacrificabili, offre copertura ai poteri autorizzatori e conformativi esistenti nell'ordinamento ed esercitabili – da parte di amministrazioni politicamente responsabili – nei confronti dei privati che intraprendano attività economiche.

---

<https://www.governo.it/it/articolo/lintervento-del-presidente-draghi-all-accademia-dei-lincei/17314>). Sul tema si v. in dottrina F. BILANCIA, *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia in attuazione del Recovery and Resilience Facility, tra concorrenza e nuove politiche pubbliche*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2022, 1 ss., il quale sottolinea come «analizzando meglio i contenuti del Piano nazionale di ripresa e resilienza, infatti, è indubitabile che questo rechi con sé un rinnovato, forte, protagonismo dei pubblici poteri europei e nazionali nel sistema della produzione economica, identificato dal nuovo sintagma dello sviluppo sostenibile, vero e proprio programma di politiche industriali e produttive foriere di nuovi equilibri nelle relazioni tra mercato, istituzioni statali ed intervento pubblico nell'economia» (p. 6).

<sup>33</sup>L'art. 41 rappresenta un «universo prescrittivo [...] di straordinaria complessità», come scrive M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione Repubblicana*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*, 45 del dattiloscritto, cui si rinvia per le coordinate fondamentali circa la regolazione dei modi di produzione nella prospettiva del Costituente.

<sup>34</sup>Norma che ritrova dunque “linfa vitale” in tutti i suoi aspetti, dopo un certo «stato di quiescenza» generato dall'avanzare del diritto comunitario (R. NIRO, *Art. 41*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 862 ss.). Già M. MANETTI, *I fondamenti costituzionali della concorrenza*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2019, 323 constatava, a seguito della crisi economica, la «resilienza dei due poli dell'art. 41 Cost. – la garanzia della libertà di impresa, da una parte, l'obbligo del potere pubblico di promuoverla, assecondarla, o limitarla in vista di interessi costituzionalmente rilevanti, dall'altra», poiché (322-323) «[l']idea che quegli interessi potessero essere esaustivamente soddisfatti dal libero funzionamento del mercato [...] si è dimostrata, alla prova dei fatti, pura e semplice ideologia. Avvalorato ne risulta il contenuto precettivo dell'art. 41 Cost., là dove impone ai poteri pubblici di tutelare, accanto alla libertà di impresa, gli altri beni costituzionalmente rilevanti, consentendo peraltro che ciò avvenga nei modi più adeguati rispetto alle diverse contingenze politiche ed economiche». Il lancio di un nuovo disegno costituzionale che include l'ambiente nei suoi principi viene nuovamente a corroborare «il grano di saggezza che i Costituenti hanno infuso nell'art. 41 Cost., scegliendo di garantire la libertà di impresa, ma predisponendo al contempo un ventaglio molto ampio di poteri pubblici capaci di incidere su quella libertà» (322).

<sup>35</sup>Per completezza, occorre segnalare che la legge 20 novembre 2017 n. 168 sui domini collettivi, si autoproclama (art. 1) come norma di attuazione degli articoli 2, 9, 42 secondo comma e 43 della Costituzione, riconoscendo il dominio collettivo come ente di diritto privato «dotato di capacità di gestione del patrimonio naturale, economico e culturale, che fa capo alla base territoriale della proprietà collettiva, considerato come comproprietà intergenerazionale» (art. 1, lettera d, enfasi aggiunta). Notiamo dunque un' “anticipazione” della revisione costituzionale, che già metteva in relazione lo sfruttamento delle risorse ambientali con la dinamica intergenerazionale. Sul tema v. per tutti V. CERULLI IRELLI, *Diritto pubblico della “proprietà” e dei “beni”*, Torino, 2022, in particolare 49 ss.





Ora, non v'è dubbio che la riforma del 2022 (anche rispetto a quella del 2012) abbia una portata molto più limitata di quanto non fosse la stessa ambizione del revisore costituzionale, anche perché, oltre a catalizzare l'attenzione e le spinte presenti nell'opinione pubblica, essa in gran parte recepisce e codifica l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale che da lungi già aveva individuato nella Costituzione gli opportuni presidi a tutela dell'ambiente<sup>36</sup>. Malgrado un'innovatività contenuta, non si può però non rilevare come il Testo costituzionale contenga oggi un'oggettiva *pulsione positiva* – come dimostra la modifica dell'art. 41 – che impegna l'azione dei pubblici poteri<sup>37</sup> non più solo in un senso contenitivo di danni all'ambiente, ma di fattivo impegno per il suo risanamento, la sua valorizzazione e conservazione nel futuro.

È appunto grazie all'elemento "obbligatorio" che può valutarsi l'azione politica e le conseguenti responsabilità da essa scaturenti.

Ecco dunque il legame che, senza troppo ardire, pare di poter osservare fra le due revisioni costituzionali: il riferimento al succedersi delle generazioni – anche come alternanza nei ruoli del potere – consente di elaborare un'obiettivazione della responsabilità politica<sup>38</sup>, come principio (non mero valore<sup>39</sup>) il cui contenuto in termini di *accountability* sanzionabile deve essere preservato all'interno del quadro normativo.

Questo punto è a nostro avviso fondamentale: né la giurisprudenza costituzionale sopra ricostruita, né la legge costituzionale del 2022 sono idonee a fondare una responsabilità politica verso le future generazioni in senso soggettivo. Né una né l'altra sono pensate per conferire una precisa soggettività ad esse, né a riconoscerle come terminale di un rapporto di rappresentanza.

La responsabilità politica di cui si discute è in effetti obiettivizzata, in un duplice senso. Da un lato, si riconosce l'esistenza di un principio oggettivo di responsabilità politica; dall'altro lato lo si funzionalizza al raggiungimento di determinati obiettivi, raggiungimento ovviamente collocato nel futuro rispetto al momento in cui tali obiettivi sono individuati.

### 3. Declinazioni e prospettive della responsabilità politica: da principio sul sindacato a principio sindacabile

Poste le premesse precedenti, si può tentare ora di dare corpo a tale principio di responsabilità politica.

<sup>36</sup>V. ONIDA, *Ambiente in Costituzione, in Corti Supreme e salute*, 1, 2022, 359. La novella costituzionale del 2022 è stata definita "dannosa", a fronte del diritto già vigente, da G. SEVERINI, P. CARPENTIERI, *Sull'inutile, anzi dannosa modifica dell'articolo 9 della Costituzione*, in *Giustizia Insieme*, 22 settembre 2021.

<sup>37</sup>Seguendo il noto insegnamento di V. CRISAFULLI, *Le norme programmatiche della Costituzione*, in *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952, oggi anche in ID., *Stato popolo governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, 53 ss.: «le norme programmatiche si rivolgono in realtà allo Stato-soggetto, prescrivendogli il conseguimento di certi scopi [...] quindi ponendo alla sua attività determinati limiti positivi e negativi» (71).

<sup>38</sup>Cfr. il commento alla sent. n. 34 del 2021 di G.U. RESCIGNO, *Una sentenza che mostra con quali e quante disposizioni scritte vengono ricavati principi costituzionali non scritti, e perché anche la responsabilità politica può entrare nelle decisioni giuridiche*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2, 2021, 374 ss.

<sup>39</sup>Sulla distinzione fra valori («beni in sé») e principi («beni iniziali») v. G. ZAGREBELSKY, *La legge e la sua giustizia*, Bologna, 2008, 205 ss.



Occorre però partire da un fondamentale antecedente: la responsabilità politica già trovava una sua valenza squisitamente normativa come principio sul sindacato giurisdizionale.

A livello di regime parlamentare, il principio di responsabilità dell'Esecutivo nei confronti della rappresentanza parlamentare è stato il caposaldo su cui si sono erette tradizioni giurisprudenziali ormai secolari. Pensiamo alla teoria dell'*acte de gouvernement* elaborata dal *Conseil d'État* francese, diretta esattamente ad escludere il sindacato del giudice ove gli atti del governo fossero dotati di una discrezionalità tale da renderli assoggettabili al solo sindacato parlamentare. Come è noto, la teoria dell'atto di governo è stata saldamente recepita nell'ordinamento italiano<sup>40</sup> ed oggi la nozione di "atto politico" – assimilabile, ma non proprio identica alla precedente<sup>41</sup> – è dato incontrovertibile, che troneggia nel codice del processo amministrativo (art. 7, comma 1) e che la stessa Corte costituzionale ha rilanciato (sent. n. 52 del 2016<sup>42</sup>), sfumandone però la portata. In effetti, la responsabilità politica del Governo esclude indubbiamente il sindacato del giudice comune, ma è elemento che, invece, non esclude la giurisdizione della Corte costituzionale, ma semmai ne corrobora l'esistenza in assenza di altri presidi giurisdizionali.

Ora, da principio sul sindacato, l'evoluzione giurisprudenziale che abbiamo sopra tratteggiato ha sviluppato un principio che – *sub eodem nomine* – mostra profili evidentemente diversi.

La responsabilità politica è in effetti divenuta un principio sindacabile, ossia una norma fondamentale che può essere validamente ed utilmente adoperata per selezionare contenuti normativi compatibili o meno con l'ordinamento costituzionale. La sua precettività non è emersa in maniera così netta da autorizzarci ad individuare quali precisi vincoli gravano sul legislatore. Alcune indicazioni però sembrano essere piuttosto chiare: per spiegarle ci pare appropriato prendere a prestito l'idea della sincerità, principio grandemente e variamente utilizzato nell'ordinamento francese proprio come canone valutativo nella costruzione dei meccanismi di responsabilità politica<sup>43</sup>.

<sup>40</sup>Tale previsione era già presente – in una formulazione praticamente identica all'attuale – nell'art. 24 del Testo unico sul Consiglio di Stato (R.D. 2 giugno 1889 n. 6166) sulle competenze della IV sezione del Consiglio di Stato, poi transitato nell'art. 23 de Testo unico del 1907 (R.D. 17 agosto 1907, n. 638), per approdare infine nell'art. 31 del Testo unico del 1924 (R.D. 26 giugno 1924, n. 1054).

<sup>41</sup>Su cui v. oggi, per tutti, lo studio di A. LOLLO, *Atto politico e Costituzione*, Napoli, 2020.

<sup>42</sup>Come è noto, la sentenza si è occupata del rifiuto del Governo di intavolare una trattativa con l'Unione degli Atei e Agnostici razionalisti italiani per sottoscrivere un'intesa ex art. 8 Cost. Si tratta di una pronuncia resa in un conflitto fra poteri sollevato dallo stesso Governo contro la sentenza della Corte di Cassazione che, facendo eco al Consiglio di Stato, affermava la sindacabilità – come atto "di alta amministrazione" – di un simile rifiuto. A commento v., *ex plurimis*, L. CARLASSARE, *L'atto politico tra "qualificazione" e "scelta": i parametri costituzionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2, 2016, 554 ss; M. CROCE, *Alla Corte dell'arbitrio: l'atto politico nel sistema delle intese*, nella stessa *Rivista*, 560 ss.

<sup>43</sup>Nelle sue declinazioni – legate proprio alla meccanica della democrazia rappresentativa e correntemente utilizzate nella giurisprudenza del *Conseil constitutionnel* e del *Conseil d'État* – troviamo il principio di *sincérité du scrutin*, cioè di non alterazione delle competizioni elettorali tramite operazioni fraudolente o normative in grado di incidere sulla comprensione della competizione da parte dell'elettore; il principio di *sincérité budgétaire*, che interessa la *loi de finances* e di *financement de la sécurité sociale* ed è volto a conservare l'esautività, l'esattezza e la coerenza delle informazioni finanziarie fornite dallo Stato; il principio di *sincérité et clarté des débats parlementaires*, volto a preservare la dialettica democratica nelle assemblee. Su questi significati si v. il volume collettaneo AA. VV., *Sincérité et démocratie*, Aix-Marseille, 2011. Per una riflessione sulla trasposizione di tale principio anche nell'ordinamento italiano v. M. LUCIANI, *Il «principio di sincerità» nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in *Politica del diritto*, 4, 2010, 575 ss.





La prima è la “sincerità-leggibilità” degli strumenti con cui si dà conto del governo della cosa pubblica<sup>44</sup>. Nell’adempimento del mandato democratico, gli amministratori sono tenuti a consegnare agli amministratori un rendiconto – a prescindere dalle forme tecniche che esso può assumere – tramite il quale possa essere verificato quanto da loro realizzato<sup>45</sup>. Tale comunicazione deve essere in primo luogo “sincera” nel senso che deve correttamente riferire l’azione pubblica, e “leggibile”, cioè a portata di comprensione, se non per il *quisque de populo*, per i cittadini interessati, anche non specialisti, che vogliono prendere conoscenza dei risultati di tale azione.

La seconda è la “sincerità-sanzionabilità” dell’azione politica: quest’ultima non va solo analiticamente comunicata e spiegata al cittadino, ma deve svolgersi in lassi di tempo tali da poter consentire – secondo le cadenze elettorali ordinarie – un apprezzamento sintetico da parte degli elettori, i quali, tramite il voto, premieranno o penalizzeranno le scelte effettuate.

Dal punto di vista del legislatore, ciò significa predeterminare taluni criteri rispetto ai quali gli stessi cittadini possono verificare il successo o il fallimento di una gestione amministrativa.

Rispetto a questo quadro, corre l’obbligo di segnalare un punto rimasto nell’ombra di questa meritoria giurisprudenza: è possibile applicare i principi di cui s’è detto anche al livello statale? Perché, in effetti, la giurisprudenza costituzionale ha sempre e solo trattato di norme relative agli enti locali e/o regionali, sicché è opportuno domandarsi se e in che misura si possano replicare tali schemi rispetto all’apparato dello Stato centrale, dove vige – come è noto – un sistema di governo diverso rispetto a quello comunale e regionale.

Va detto, però, che la Corte ha sempre evitato – e ciò rende ancor più meritoria l’evoluzione in questione – di far riferimento alle forme di governo locali nel disegnare i profili normativi della responsabilità politica: del resto sembrerebbe assurdo che dell’equità intergenerazionale si facciano carico solo le regioni e i comuni, in assenza dello Stato. Il che, in astratto, rende estensibili anche al rapporto fra Camere e Governo i meccanismi citati; in concreto basti dire che è raro che il ciclo di bilancio possa corrispondere ad un effettivo “ciclo di governo”<sup>46</sup>.

Tuttavia, ciò non significa che alcune prassi nell’approvare i contenuti delle leggi di bilancio non si pongano in contrasto con lo spirito e la logica del principio di responsabilità politica. Una su tutte è rappresentata dalle c.d. “clausole di salvaguardia”<sup>47</sup>, ovvero da quelle previsioni legislative condizionali che – per garantire un gettito sufficiente all’equilibrio effettivo di bilancio – dispongono per l’anno successivo l’innalzamento di aliquote (in particolare sull’IVA) al fine di ripianare potenziali deficit

<sup>44</sup>Cfr. A. CAROSI, *Il principio di trasparenza nei conti pubblici*, in *Rivista AIC*, 3, 2018, in particolare 838 ss.

<sup>45</sup>Si tratta di un principio antico e sacrosanto del costituzionalismo liberale moderno, codificato già nell’art. 15 della Dichiarazione dei diritti dell’uomo e del cittadino del 1789 («La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration»).

<sup>46</sup>La XVIII legislatura resta un esempio incontrovertibile: iniziata con il Governo Gentiloni in affari correnti – che effettivamente presentò un DEF a norma della legge n. 39/2011 – il Governo Conte I approvò poi una manovra finanziaria tutta diversa. La crisi di questo gabinetto avvenne nell’agosto 2019, proprio a ridosso della sessione di bilancio, con una nuova maggioranza, portatrice di un disegno finanziario diverso. Sappiamo poi che il Governo Conte II verrà sostituito dal Governo Draghi nel febbraio 2021.

<sup>47</sup>Su cui v. M.G. PUTATURO DONATI, *Le c.d. “clausole di salvaguardia” delle leggi finanziarie nella giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi.it*, 17, 2014, 1ss.





derivati da parametri che, stimati secondo un certo valore, non abbiano raggiunto i livelli previsti<sup>48</sup>. Poiché la clausola di salvaguardia non opera sull'anno considerato dalla legge di bilancio da approvare, ma su quello successivo, di fatto c'è un'alterazione del principio di annualità del bilancio, poiché la copertura per misure presenti è rinviata ad aumenti di tasse futuri.

Già questo basterebbe di per sé a considerare tali interventi contrari ai principi dell'art. 81 Cost. e della limitazione del ricorso alla spesa in deficit. Eppure, dato che dal punto di vista contabile e finanziario non si produce vero debito verso l'esterno, ma semplicemente una ricaduta negativa sui contribuenti interni, il profilo che più dovrebbe essere censurato è proprio la furbesca strategia di passare la "patata bollente" ad un decisore politico successivo (magari a cavallo fra le legislature, al solo scopo di brandire argomenti in campagna elettorale). Di fatto, non garantendo che *pro futuro* la copertura della spesa presente, si realizza un annacquamento della responsabilità politica, addossabile al circuito Governo-maggioranza parlamentare, al precipuo scopo di far ricadere l'imputabilità dell'innalzamento fiscale su qualcuno che verrà dopo.

Orbene, come è possibile coniugare questa dinamica con l'evoluzione in senso ambientalistico della Costituzione?

Il primo punto è la definizione di parametri alla stregua dei quali il cittadino può verificare il raggiungimento dei risultati proclamati dai suoi amministratori. Sembra dunque opportuno ed auspicabile che si provveda all'attuazione legislativa della revisione costituzionale per assegnare obiettivi reali alle amministrazioni interessate. È chiaro – sia detto per inciso – che tali risultati devono essere a portata dei singoli livelli di governo<sup>49</sup>, in base ai principi di sussidiarietà ed adeguatezza dell'art. 118 Cost.<sup>50</sup>, ma anche facilmente verificabili da parte dei cittadini. Dunque, non si può chiedere ai Comuni di contribuire al contenimento del surriscaldamento globale, ma indubbiamente si potrà loro imporre, ad esempio, dei più incisivi obiettivi concernenti la tutela e l'ampliamento del verde pubblico, il contenimento della consumazione del suolo, una maggiore capacità di riciclo nella gestione dei rifiuti, una mappatura degli sprechi alimentari ecc.

Tutto ciò, però, deve poi confluire in documenti accessibili e leggibili da parte del cittadino, una sorta di "bilanci ecologico-ambientali", che presenterebbero peraltro il vantaggio di essere agevolmente verificati dagli abitanti di un territorio (per i quali è sicuramente più immediato capire se vi è stato una riduzione del verde pubblico piuttosto che un consolidamento del bilancio comunale)<sup>51</sup>. Si tratta di strumenti che alcuni Comuni già in passato hanno adottato come dichiarazioni politiche in via di prassi: il problema è la predeterminazione necessaria di parametri oggettivi e universalmente validi che impediscano al singolo ente di individuare voci specifiche (magari arbitrarie) adatte ad una narrazione partigiana da offrire agli elettori.

Questi obiettivi dovrebbero poi essere rapportati ai cicli elettorali, per le ragioni già esposte.

<sup>48</sup>Si veda il documento dell'Ufficio parlamentare di Bilancio, La manovra per il 2018: una sintesi del testo definitivo, Focus tematico n. 4, 16 febbraio 2018, in cui si dà conto delle clausole di salvaguardia introdotte a partire dal 2016 e di volta in volta "sterilizzate" o incorporate nella manovra di finanza pubblica.

<sup>49</sup>Cfr. sul tema, anche in prospettiva comparata, M. CARDUCCI, *Natura, cambiamento climatico, democrazia locale*, in *Diritto costituzionale. Rivista quadrimestrale*, 3, 2020, 67 ss.

<sup>50</sup>Sul ruolo del principio di adeguatezza e sulla valutazione delle politiche pubbliche nel governo locale v. N. MACCABIANI, *Governare in autonomia secondo logica costituzionale*, in *Le Regioni*, 4, 2019, 1017 ss.

<sup>51</sup>Vari Comuni italiani, anche in passato, hanno adottato "bilanci ambientali", facilmente reperibili in Internet.





Si ripropone, *mutatis mutandis*, il problema dell'apparato centrale: come possiamo trarre vincoli nei confronti del legislatore e dell'amministrazione statali?

Innanzitutto si potrebbe prevedere una più seria e completa opera di valutazione delle politiche ambientali, affidata ad un organismo autorevole ed indipendente. Ricordiamo, sempre specularmente alla riforma del 2012, che a presidio dell'equilibrio di bilancio è stato creato – con fondamento nella legge costituzionale n. 1 del 2012 – un apposito ed autonomo organismo che possa certificare l'andamento del bilancio pubblico (peraltro, affiancando la fondamentale attività della Corte dei conti), vale a dire l'Ufficio parlamentare di bilancio.

L'implementazione di un sistema di analisi e valutazione in materia ambientale sembra da questo punto di vista essenziale se si vuole creare un'effettiva *accountability* nella materia<sup>52</sup>. Inutile dire che – a conferma di un legame sottile, ma non così etereo – a passare sotto una simile lente dovrebbero essere proprio le misure di bilancio che si prefiggano di operare nel senso oggi imposto dalla combinazione degli articoli 9 e 41 riformati<sup>53</sup>.

Ed anche qui sembra possibile rinvenire un precipitato normativo e vincolante nei confronti del legislatore finanziario. Così, ad esempio, il rinvio di tasse votate alla spinta verso una trasformazione dell'economia in senso più sostenibile dovrebbe considerarsi ormai contrario agli art. 9, 41 ed 81, poiché si viene a negare l'assunzione di responsabilità politica in chiave di sostenibilità ambientale. Non si tratta di una mera ipotesi: il caso della c.d. "*plastic tax*" costituisce un esempio evidente<sup>54</sup>. Si badi, non stiamo qui sostenendo che il legislatore *debba* imporre tasse contro attività economiche considerate inquinanti o dannose per l'ambiente – anche se, a dire il vero, oggi una lettura combinata degli articoli 9, 41 e 53 sembra deporre verso politiche fiscali orientate, sia in senso promozionale che penalizzante<sup>55</sup> – ma senza dubbio nel momento in cui il legislatore di bilancio compie una scelta di questo tipo, ebbene deve portarla fino in fondo, a pena di violare i nuovi obiettivi assegnati alla Repubblica

<sup>52</sup>Sul tema dell'*accountability* in relazione alla valutazione delle politiche pubbliche cfr. oggi il volume di E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Rappresentanza nazionale e valutazione delle politiche pubbliche. Per un ruolo del Parlamento nella tutela degli interessi durevoli*, Torino, 2021.

<sup>53</sup>A conferma di un ulteriore collegamento fra le due revisioni, il nuovo art. 9 consegna possibili criteri anche per orientare il ricorso all'indebitamento nelle circostanze eccezionali previste dall'art. 81, secondo comma, Cost. L'art. 5 della l. cost. n. 1 del 2012 rinvia alla legge rinforzata la definizione delle "calamità naturali" al verificarsi delle quali è giustificato il ricorso all'indebitamento. Quest'ultima fonte (legge n. 243 del 2012) non definisce in realtà tali calamità (art. 6, comma 2), ma oggi potremmo chiederci se l'emergenza climatica non costituisca di per sé una calamità naturale a questi fini, malgrado il suo essere non un semplice e puntuale evento, ma una situazione perdurante che conduce ad eventi estremi e potenzialmente sempre più gravi. Con una provocazione, potremmo arrivare a dire che, se è nell'interesse ambientale delle generazioni future, oggi l'indebitamento è pienamente legittimo sul piano costituzionale.

<sup>54</sup>Prevista in origine dalla legge di bilancio per il 2020, la tassa sulle plastiche monouso è stata rinviata prima dal decreto-legge n. 34/2020 e poi dalla legge di bilancio per il 2022. La misura si colloca peraltro nella fascia discendente di attuazione della direttiva n. 2019/904/UE "sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente".

<sup>55</sup>Fermo restando che sembrano poco conformi al nuovo paradigma costituzionale e alla carica programmatica di cui è portatore meccanismi di semplice "monetarizzazione" dell'impatto ambientale negativo, come nel caso del mercato delle quote di emissione (c.d. *Emission Trading System- ETS*), che peraltro è oggetto di riflessione a livello europeo ai fini di una sua modifica a seguito del c.d. Green Deal. L'esempio delle quote inquinanti mostra come sia necessaria una profonda modifica del contesto economico ed industriale per rendere efficaci gli obiettivi di tutela ambientale posti dai poteri pubblici statali e sovranazionali.



dalla revisione costituzionale e alterare così il principio di responsabilità politica nei confronti dei cittadini.

Assolutamente centrale resterà poi il tema del coordinamento e del controllo dell'attività economica privata a fini sociali e ambientali, tema che però esula dal presente approfondimento poiché non si presta all'individuazione di una responsabilità politica "oggettivabile". Opererà, cioè, la normale valutazione soggettiva degli elettori nei confronti dei loro rappresentanti per le decisioni prese e le politiche attuate sul fondamento dell'art. 41, ultimo comma, Cost.: sul punto torneremo oltre (par. 5).

#### 4. Segue: un confronto con gli articoli VI e VII della *Charte de l'environnement* francese

Può essere interessante – anche in un'ottica di analisi *per differentiam* – evocare due articoli della Carta dell'ambiente, che nel 2005 il legislatore costituzionale francese ha "addossato"<sup>56</sup> al Testo costituzionale del 1958. Come è stato acutamente osservato, questo complemento "naturalista" ad un testo fino ad allora "umanista", pone problemi di interpretazione nella misura in cui bisogna chiarire come esso modifichi il perimetro e gli scopi dei poteri regolati dalla Costituzione originaria<sup>57</sup>.

Prima di tutto, dobbiamo chiarire che nel sistema delle fonti la *Charte de l'environnement* ha una peculiare posizione, essendo portatrice di disposizioni a normatività differenziata. A semplici proclami sono accostati obiettivi di rilevanza costituzionale e regole e principi vincolanti<sup>58</sup>. Questo mosaico composito si traduce anche in una diversa giustiziabilità normativa dei suoi contenuti: alcuni articoli sono stati considerati dal *Conseil constitutionnel* come semplici obiettivi di rilievo costituzionale – giustificanti quindi un bilanciamento operato dal legislatore – da tenere in considerazione nel contenzioso *a priori* delle leggi, ma non direttamente invocabili dai *justiciables*. Altri, viceversa, sono reputati come e vere proprie fonti di diritti e doveri garantiti dalla Costituzione che, nel processo costituzionale, giustificano l'incidente di costituzionalità dinanzi alle giurisdizioni comuni ed il rinvio della *question prioritaire de constitutionnalité* (QPC) al giudice delle leggi.

La nostra attenzione deve ricadere, in particolare, sui due articoli (VI e VII) che direttamente si occupano di riportare il quadro degli obiettivi nell'azione del potere pubblico.

L'art. VI afferma infatti che «le politiche pubbliche devono promuovere uno sviluppo sostenibile. A tale scopo, esse conciliano la protezione e la valorizzazione dell'ambiente, lo sviluppo economico e il progresso sociale»<sup>59</sup>. Ci pare ragionevole vedere in questa formula una forte assonanza con il nuovo art. 41, ultimo comma, che chiede alla legge di indirizzare l'attività economica a fini sociali ed ambientali,

<sup>56</sup>G. CARCASSONNE, M. GUILLAUME, *La Constitution*, Parigi, 2017, 463: «La voilà donc addossée à la Constitution, sans que l'on sache si cette position est bien confortable».

<sup>57</sup>*Ibidem*. Gli A. si domandano, ad esempio, se la Carta permette al Parlamento di legiferare in modo diverso nell'ambito fiscale, arrivando a modificare le attribuzioni originarie.

<sup>58</sup>*Ivi*, 465. Sia consentito citare la sferzante ironia di G. Carcassonne a commento dell'articolo II della Carta ("Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement"), evidentemente ritenuto un auspicio privo della benché minima rilevanza giuridica: «Je suis parti débroussailler et ramasser des papier gras, mais je reviens de suite» (*ivi*, 466).

<sup>59</sup>Traduzione nostra. Utilizziamo la corrente traduzione di «développement durable» (sviluppo sostenibile), anche se "sviluppo durevole" sarebbe più aderente alla lettera francese. Si tratta di una sfumatura, ma sarebbe opportuno interrogarsi se essere durevole piuttosto che sostenibile sia esattamente la stessa cosa e se esprima davvero lo stesso concetto.



anche se – a nostro avviso, ma potrebbe trattarsi di interpretazione discutibile – non vi è una perfetta omogeneità “valoriale” fra le due. Più precisamente, la Carta francese mette come valore primo quello ambientale, a cui ne accosta altri. La disposizione italiana pare molto più sbilanciata, innanzitutto, verso la dimensione sociale che limita l’iniziativa economica privata (art. 41, secondo comma, Cost.) e fonda l’indirizzo e il coordinamento dell’attività economica, ovviamente in maniera del tutto conseguente ai principi fondamentali (art. 2 sui diritti della persona anche nelle formazioni sociali; art. 3, comma primo, sulla pari dignità sociale, e comma secondo sull’uguaglianza sostanziale). Che i fini sociali e ambientali dell’art. 41, ultimo comma, siano sempre concordi va però escluso<sup>60</sup>.

L’art. VII, invece, entra più precisamente nella dinamica della responsabilità politica, sotto la specie dell’*accountability*, e innesta anche un elemento di democrazia “partecipativa”. La disposizione stabilisce infatti che chiunque ha diritto, in base alla legge, di accedere alle informazioni relative all’ambiente detenute dalle autorità pubbliche (è questo il versante dell’*accountability*), ma anche di partecipare all’elaborazione delle decisioni pubbliche aventi un’incidenza ambientale. Questo articolo – a prima vista arido – si è invece rivelato la «sorpresa costituzionale» della Carta<sup>61</sup>, innovazione dal «successo inatteso»<sup>62</sup>, anche perché il *Conseil constitutionnel* lo ha iscritto nella lista dei diritti e doveri invocabili a sostegno di una QPC ed è venuto nel tempo a precisare la portata di questo principio della partecipazione del pubblico all’elaborazione delle decisioni ad impatto ambientale, orientando anche le successive scelte del legislatore<sup>63</sup>.

---

<sup>60</sup>Possono farsi alcuni esempi. Il primo, proveniente proprio dalla Francia, è l’aumento della *taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques* (TICPE), che di certo perseguiva un obiettivo ambientale, tentando di scoraggiare il ricorso ai combustibili fossili. Tale politica ha però innescato il movimento dei *gilets jaunes*, cui hanno aderito fasce medio-basse della popolazione francese extraurbana (popolazione che si muove generalmente in automobile nelle vaste campagne della République), il cui potere d’acquisto è stato grandemente inciso dai rincari. Per la seconda esemplificazione, basti ricordare il tragico “caso Ilva” e la difficilissima conciliazione fra diritto ad un ambiente salubre e diritto al lavoro, oggetto della giurisprudenza della Corte italiana in cui si dovette ribadire l’inesistenza di “diritti tiranni” (sentt. n. 85 del 2013 e n. 58 del 2018). Il terzo esempio, generalizzabile, attiene sempre al potere d’acquisto delle fasce economicamente più deboli della popolazione, anche in relazione a determinati prodotti o a filiere che il legislatore intenda promuovere in una prospettiva ecologica. Cioè se il legislatore – ipotizziamo – promuove l’agricoltura biologica ed i suoi prodotti (si v. in Italia la legge 9 marzo 2022, n. 23), ma non verifica che i loro prezzi li rendano accessibili ai più, in realtà sta agendo sulla leva ambientale disinteressandosi della dimensione sociale del consumo sostenibile. E lo stesso potremmo dire rispetto all’imposizione di determinati materiali per gli imballaggi che facciano aumentare considerevolmente i prezzi all’acquisto e, in definitiva, l’inflazione. Concludendo sul punto, si direbbe che sul legislatore italiano grava un vincolo ben più forte rispetto a quanto avviene per il suo omologo francese.

<sup>61</sup>G. CARCASSONNE, M. GUILLAUME, *La Constitution*, cit., 472.

<sup>62</sup>A. VAN LANG, *Le principe de participation : un succès inattendu*, in *Les Nouveaux Cahier du Conseil constitutionnel*, 43, 2014.

<sup>63</sup>V. da ultimo la decisione n. 2021-891 QPC del 19 marzo 2021, *Association Générations futures*, sulla partecipazione del pubblico all’elaborazione delle carte d’impegno dipartimentali relative all’utilizzo di fitofarmaci. In questa pronuncia, il giudice censura una norma del codice dell’ambiente che riservava alle rappresentanze dei soli residenti in prossimità delle zone d’applicazione dei fitofarmaci la possibilità di essere sentiti nell’elaborazione dei documenti dipartimentali.



Sono principi che, fissati dalla Convenzione di Aarhus del 25 giugno 1998<sup>64</sup>, ritroviamo anche nel Codice dell'ambiente italiano<sup>65</sup>.

Ora, la revisione costituzionale del 2022 – nell'ottica con cui l'abbiamo ricostruita – si trova ad agire su un versante principalmente diverso: quello della democrazia rappresentativa, che la giurisprudenza della Corte ha voluto precisamente rilanciare. Il tema, infatti, non è tanto offrire nuove forme di partecipazione popolare, quanto rendere più efficiente ed informata la dinamica della rappresentanza.

Ciò non significa svalutare i sempre possibili apporti dei cittadini nella definizione partecipata delle politiche incidenti sull'ambiente, ma piuttosto garantire un quadro legislativo che consenta il corretto esplicarsi dei meccanismi propri della democrazia rappresentativa. Come ci ricorda la Corte, il culmine di questi meccanismi sta nel «giudizio finale» (sent. n. 184 del 2016) che arriverà nel momento in cui i fiduciari restituiranno il loro mandato ai fiducianti: le elezioni.

## 5. La sanzione della responsabilità politica tra passato, presente e futuro

La dottrina che ha contestato la formula stessa di “responsabilità politica” – negandone la giuridicità – lo ha fatto anche sul presupposto che per una simile responsabilità non possa esistere una vera e propria sanzione, elemento tipico nella ricostruzione della fattispecie giuridica<sup>66</sup>.

Sino a qui, abbiamo trattato di eventuali risvolti – anche sanzionatori, sotto la specie dell'illegittimità costituzionale – che è possibile trarre dall'oggettivazione del principio di responsabilità politica (che è anche “obiettivazione”, nel senso di funzionalizzazione verso determinati obiettivi); è restata al margine la questione della responsabilità politica nel senso originario, cioè della responsabilità soggettiva di chi riveste mandati elettorali nei confronti degli elettori. Nel momento in cui l'esercizio di tali mandati si ricollega ad obiettivi da verificarsi nel futuro, ad opera dei posteri, occorre domandarsi che senso abbia collegare la responsabilità politica e l'apertura alle generazioni venturose.

Il voto degli elettori porta con sé, immancabilmente, un duplice intento: si vota per cambiare, per approvare un “programma”, ma si deve votare anche per sanzionare chi, avendone il potere, non ha agito nel modo auspicato. Anzi, a ben vedere ci pare che sia questo secondo lato della medaglia quello più pesante<sup>67</sup>: se il futuro è per definizione incerto e ciò che è scritto prima (cioè il programma, nel suo senso etimologico) è subordinato a condizioni di cui non si conosce la portata, ebbene il passato è acquisito e ciascuno dovrebbe essere in grado di misurare su di sé gli effetti delle politiche portate avanti da chi ha governato. Insomma, ad una componente di speranzoso auspicio a priori, si connette – o dovrebbe riconnettersi – una razionale valutazione sintetica a posteriori.

Queste banali considerazioni escludono che si possa ricondurre una responsabilità politica anche verso le nuove generazioni, contemplate dall'art. 9 Cost.<sup>68</sup> È pur vero che la lettera della disposizione si

<sup>64</sup>Convenzione dedicata, sin dalla sua intitolazione, «all'informazione, alla partecipazione del pubblico al processo decisionale e all'accesso alla giustizia in materia ambientale».

<sup>65</sup>Si v. gli artt. 3-sexies e 3-septies (introdotto nel 2021) del D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

<sup>66</sup>G.U. RESCIGNO, *Responsabilità (diritto costituzionale)*, in *Enc. Dir.*, Milano, XXXIX, 1988, 1344 ss.

<sup>67</sup>Sul voto come “sanzione” del rapporto di rappresentanza v. almeno D. FISICHELLA, *Elezioni e democrazia*, Bologna, 1982, 290; G. SARTORI, *La rappresentanza politica*, in *Studi Politici*, 4, 1957, 578.

<sup>68</sup>Nella norma costituzionale si crea oggi una geometria complessa fra una proiezione nel passato (con la tutela del patrimonio storico-culturale e della “memoria” nazionale nel comma secondo, sui cui sia consentito a rinviare





riferisce all' "interesse delle generazioni future", interesse che i poteri del presente sono chiamati a prendere in considerazione (così sembrerebbe significare quell'*anche* del Testo)<sup>69</sup>. Ma, appunto, si tratta di ponderazione attorno alla quale giudicheranno gli elettori presenti, eventualmente anche *i più giovani* fra loro.

Bisogna in effetti ribadire che il tema delle generazioni *future* è distinto dalla rappresentanza degli interessi e dei bisogni delle giovani generazioni – da qui anche l'ambiguità dell'espressione nuove generazioni, che potrebbe fondere le due considerate. La rappresentanza delle fasce più giovani della popolazione è questione politicamente discussa, tant'è che sono state avanzate alcune iniziative per abbassare la soglia della maggiore età e quindi dell'elettorato attivo<sup>70</sup>. A seguito della riduzione del numero dei parlamentari imposta dalla legge costituzionale n. 1/2020, ha invece avuto felice esito l'allineamento degli elettorati attivi fra Camera e Senato, che consentirà nel 2023 ai cittadini infraventicinquenni di eleggere i senatori (legge costituzionale n. 1 del 2021). Quest'ultima evoluzione ha il pregio – successivamente ad una riduzione numerica della rappresentanza – di conferire un egual peso alle fasce d'età più giovani nella formazione del Parlamento e ciò, potenzialmente, potrebbe anche favorire una migliore presa in carico delle esigenze di queste nella definizione delle politiche pubbliche<sup>71</sup>. Ma tutto questo opera primieramente nelle relazioni politiche che si instaurano nel presente. Quanto detto non implica che la responsabilità politica in senso prettamente soggettivo non sia gravida di portati giuridicamente e costituzionalmente rilevanti: vari temi centrali del diritto elettorale – dal sistema propriamente detto<sup>72</sup>, alle limitazioni al diritto passivo<sup>73</sup>, alla disciplina delle campagne elettorali<sup>74</sup> – si plasmano (o dovrebbero plasmarsi) attorno a tale cardine della democrazia rappresentativa. Tuttavia, l'esperienza italiana, catturata da ormai quasi tre decenni in una dinamica di democrazia mediatica e leaderistica votata all'appiattimento dei contenuti del dibattito pubblico<sup>75</sup>, è (stata) preda di

a A. LAURO, *Piazza della Vittoria, la memoria nazionale e l'art. 9 Cost.*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2018, 117 ss.) e una vocazione al futuro (rispetto al patrimonio ambientale consacrato nel nuovo terzo comma).

<sup>69</sup>Sull'entrata dell'interesse intergenerazionale nei procedimenti legislativi v. P. TORRETTA, *Responsabilità intergenerazionale e procedimento legislativo. Soggetti, strumenti e procedure di positivizzazione degli interessi delle generazioni future*, in R. BIFULCO, A. D'ALOIA, *Un diritto*, cit., 699 ss.

<sup>70</sup>Da ultimo, la proposta è stata rilanciata dal segretario del Partito Democratico Enrico Letta: cfr. A. GAGLIARDI, *Voto ai sedicenni, alle urne un milione di giovani in più*, in *Il Sole 24 ore*, 30 settembre 2019.

<sup>71</sup>Sia consentito rilevare, ad esempio, che i bisogni dei più giovani sono stati spesso sacrificati, senza nemmeno uno sdegno eccessivo, in nome degli interessi di altre fasce della popolazione: le chiusure per il contrasto alla pandemia ed il loro protrarsi nel tempo sono sufficientemente esplicitivi di questo fenomeno. Con ciò non si vuole affermare che alla popolazione meno anziana non possano chiedersi "prestazioni di solidarietà" nei confronti della restante parte, ma l'interrogativo sulla proporzionalità degli interventi e dei sacrifici deve quanto meno porsi.

<sup>72</sup>D. CASANOVA, *Eguaglianza del voto e sistemi elettorali*, Napoli, 2020, 53: «Solo attraverso un sistema elettorale che riesca a garantire all'elettore la possibilità di controllare l'operato dell'eletto, al fine di poterne far valere una propria responsabilità, si può dare una certa concretizzazione al rapporto tra eletti ed elettori e alla possibilità che i primi portino nella sede istituzionale gli interessi dei secondi».

<sup>73</sup>Le regole sull'ineleggibilità e l'incompatibilità sono volte a preservare un legame genuino fra elettori ed eletti, dimodoché i secondi possano rispondere effettivamente ai primi.

<sup>74</sup>Si pensi alla disciplina dei finanziamenti delle campagne elettorali e gli obblighi di rendicontazione (sui cui è intervenuto recentemente il legislatore con la legge 9 gennaio 2019 n. 3).

<sup>75</sup>Per tutti si v. le lungimiranti e non superate osservazioni di L. CARLASSARE, *Maggioritario*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2008, 1 ss.





una deriva che del momento elettorale ha valorizzato solo la tensione programmatica al futuro, ben guardandosi (anche grazie a legislazioni elettorali compiacenti e costituzionalmente illegittime) dall'aprestare idonei strumenti votati alla "sanzionabilità" degli eletti. Sanzionabilità che – sia detto *en passant* – non è caratteristica che contraddice il divieto di mandato imperativo, presupponendo la scadenza del ciclo elettorale e del mandato stesso<sup>76</sup>.

Potremmo forse dire, allora, che il riferimento alle nuove generazioni – al di là di altri possibili apporti esegetici al Testo costituzionale<sup>77</sup> – risente proprio di questa tendenza elettorale-futuristica ad esaltare più l'apprezzamento di un programma (o di uno slogan), che il giudizio su un operato.

Al di là dello strumentario giuridico ipotizzabile per valorizzare la responsabilità politica soggettivamente intesa, è chiaro che il senso del nuovo "programma costituzionale" nell'interesse delle generazioni future<sup>78</sup> – ed anche una presa di coscienza delle generazioni presenti che inseriscano nel dibattito pubblico (anche elettorale) le tematiche ambientali contemporanee – può venire solo dallo sviluppo di una cultura ecologica ed ambientale, che sempre alla Repubblica compete di promuovere a mente dello stesso art. 9.

Si tratta di una promozione che indubbiamente deve essere fatta anche sul piano politico, a partire dall'attività dei partiti: il che, in verità, sembra richiedere un percorso piuttosto lungo nel nostro Paese. Non possiamo non rilevare come in Italia – in netta controtendenza rispetto a moltissime esperienze europee – i partiti a spiccata vocazione ecologista e/o ambientalista abbiano pochissimo seguito e dunque scarsissima capacità di incidere sul dibattito pubblico<sup>79</sup>. Di conseguenza, l'arco politico si appropria ora di una battaglia, ora di un'altra (spesso a forte connotato localistico), ma nessuno fa dell'ambiente la stella polare attorno cui organizzare un'offerta politica<sup>80</sup>. Ciò nella competizione

<sup>76</sup>Sul rapporto fra art. 67 Cost. e rappresentanza delle generazioni future v. G. PALOMBINO, *La tutela delle generazioni future nel dialogo tra legislatore e Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 24, 2020, 255 ss.

<sup>77</sup>Osserva G. DEMURO, *I diritti della Natura*, in *Federalismi.it*, 6, 2022, V, che la riforma dell'art. 41 Cost. lascia comunque impregiudicata la logica del danno ambientale prospettando «solamente la protezione dalla azione umana volta a danneggiare la Natura, rinunciando in apparenza a quanto può essere fatto ex ante in ottica preventiva piuttosto che repressiva». Rispondendo a questa sollecitazione, si potrebbe forse dire che la tutela ambientale "anche nell'interesse delle future generazioni" autorizza – o addirittura impone – un'attività del legislatore che guardi alla prevenzione in un'ottica di proiezione temporale e non solo alla repressione *hic et nunc*.

<sup>78</sup>Giova qui citare le parole di V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *Studi urbinati*, anno XIII, serieA, 1-2-3-4, 1939, 53-172, ora in *Prima e dopo la Costituzione*, Napoli, 2015, 52 che, studiando la nozione di indirizzo politico, ricorda come il programma «precede, logicamente ed anche in linea di fatto, l'indirizzo. Inoltre, a ben guardare, il programma, in quanto programma di azione, non è ancora vera volontà: appartiene, insomma, al campo delle intenzioni, delle velleità, e non ancora al mondo del volere». Al momento bisogna allora ascrivere la nuova tutela predicata dall'art. 9 al "campo delle velleità".

<sup>79</sup>R. LOUVIN, *Spazi e opportunità per la giustizia climatica in Italia*, in *DPCE*, 4, 2021, 935 ss., parla di "ambientalismo tiepido". Interessante, a questo proposito, il risultato della formazione ambientalista (Europa Verde) alle elezioni europee del 2019: il 2,32% dei voti, contro un 13,48% conseguito in *Francia da Europe Écologie Les Verts*, il 20,5% del Bündnis 90/Die Grünen in Germania, il 14,8% dei Die Grünen in Austria, circa un 15% delle formazioni verdi in Belgio (7,81 per i fiamminghi Groen e 7,31 per gli Ecolo valloni).

<sup>80</sup>Di recente, il Movimento 5Stelle – sotto la guida del nuovo leader Giuseppe Conte – sembra voler farsi particolare carico di tematiche ambientalistiche, che già avevano animato alcune battaglie originarie. Si v. oggi lo Statuto del Movimento, il cui art. 2 riporta i principi e valori della forza politica (sono citati in particolare: i beni comuni, l'ecologia integrale, la giustizia sociale, l'innovazione tecnologica e l'economia eco-sociale di mercato).



democratica è più che legittimo, però pare essere un dato oggettivo che va tenuto in considerazione allorché si voglia passare dalla *law in books* alla *law in action*.

Qualche spiraglio più positivo si rinviene nello strumento referendario<sup>81</sup>, che varie volte in passato ha dato prova di ben veicolare nella popolazione sensibilità ambientaliste (sebbene, anche in questo caso, di “prossimità”<sup>82</sup>) e potrebbe costituire uno strumento utile per la nuova missione della Repubblica, sia per fare in modo che temi concreti entrino nel dibattito pubblico, sia per forzare anche i soggetti politici a concentrarsi su di essi<sup>83</sup>.

Ovviamente, ove la consultazione avesse successo, potrebbe anche costituire una “sanzione” ad indirizzi politici non del tutto sintonici ai nuovi principi inseriti nella Costituzione<sup>84</sup>: sarebbe lo stesso corpo elettorale a farsi custode del solenne impegno che la Repubblica si è assunta.

## 6. Conclusioni

Trattando di recentissime innovazioni, è indispensabile attenersi a delle conclusioni “aperte” e problematiche, verso un futuro che non si è in grado di divinare.

Quello che però sembra emergere è il necessario appello alla “corresponsabilità” affinché la revisione costituzionale del 2022 non resti una semplice e nobile dichiarazione d’intenti. Affinché le generazioni future abbiano qualcosa di cui ringraziare le generazioni presenti, è necessario che vi sia un fortissimo coordinamento ed una sincera collaborazione, *in primis*, fra livelli di governo differenti e, *in secundis*, fra governati e governanti. È evidente che una simile chiamata alla corresponsabilità necessita di quadri normativi efficaci, la cui definizione ricade innanzitutto sul legislatore nazionale, sicché appare imprescindibile – se la revisione del 2022 ambisce a qualcosa di più di una semplice “codificazione” – dare attuazione ai nuovi articoli 9 e 41 del Testo costituzionale<sup>85</sup>. Un’attuazione che auspicabilmente dovrebbe segnare anche una maturazione delle forze politiche circa la condivisione di obiettivi comuni, da perseguire non in funzione condizionale (secondo il mantra del “ce lo chiede l’Europa”, divenuto oggi “lo impone il PNRR”), ma secondo un’attitudine più genuina e costante nel tempo.

Sia lecito esprimere, al proposito, tratti di disincantato pessimismo, dal momento che il sistema partitico italiano continua – peraltro, sempre con un certo scarto fra professioni mediatiche ed attuazioni

<sup>81</sup>Uno strumento che, in realtà, sembra arretrare a fronte di iniziative strategiche davanti alle giurisdizioni, portate avanti da singoli o da gruppi sensibili su determinati argomenti, e volte ad ottenere risultati simili (anche in termini di dibattito), ma senza passare dalla consultazione popolare e dal suo funzionamento obbligatoriamente maggioritario. Sul tema della c.d. *strategic litigation* in materia ambientale v. S. BAGNI, *La costruzione di un nuovo “eco-sistema giuridico” attraverso i formanti giudiziale e forense*, in *DPCE-Online*, n. 50, speciale 2022, 1027 ss.

<sup>82</sup>Con ciò si intende sottolineare che il corpo elettorale si è mobilitato – generalmente in difesa di politiche considerate al momento del voto più favorevoli all’ambiente – in occasione di referendum che toccassero, in un modo o in un altro, interessi molto prossimi alla popolazione. Non è detto che tematiche, pur relevantissime, ma di respiro maggiormente globale possano incontrare l’interesse degli elettori: è auspicabile che ciò avvenga, ma sarà realizzabile solo tramite una più diffusa cultura ecologica.

<sup>83</sup>Cfr. da ultimo A. D’ANDREA, *L’impatto dell’abrogazione referendaria sulla forma di governo italiana: un’analisi retrospettiva*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2022 (in corso di pubblicazione), *passim*.

<sup>84</sup>*Ibidem*.

<sup>85</sup>Come sottolinea G. DEMURO, *I diritti della Natura*, cit., X, si rende necessario «fissare obiettivi giuridicamente vincolanti e stabilire così che è l’uomo, e non la Natura, che si autolimita, ponendosi traguardi ambiziosi e riaffermando così i diritti fondamentali dell’Uomo, e tramite questi la centralità della Natura».



concrete – a dare prova di scarsa coesione, all’inseguimento di interessi partigiani contingenti e/o “campanilistici”, che mal si adattano ad una vocazione così schiettamente comunitaria (ed unitaria), proiettata addirittura nel futuro del Pianeta intero, come la revisione costituzionale ha voluto iscrivere nella Legge fondamentale.

Ben venga, allora, nella materia ambientale la spinta esterna anche sotto forma di condizionalità, ma occorre tener presente la fragilità e la sempre reversibilità di indirizzi (anche condivisibili) che non trovino un sostrato socio-politico-culturale in cui prosperare.