

Il duplice “mandato” ambientale tra costituzionalizzazione della preservazione intergenerazionale, *neminem laedere* preventivo e fattore tempo.

Una prima lettura della sentenza della Corte costituzionale n. 105 del 13 giugno 2024

di Michele Carducci

1. La decisione della Corte costituzionale 105/2024 è stata salutata dall'ASviS – l'Associazione Italiana per lo Sviluppo Sostenibile – come “storica”¹, per il fatto di aver inaugurato i contorni chiari di interpretazione e applicazione dei riformati articoli 9 e 41 della Costituzione. In effetti, la decisione contiene la prima corposa e argomentata chiave di lettura della riforma.

Per tale motivo, merita attenzione.

In questa sede, non è determinante ricostruire la vicenda del giudizio *a quo*, che ha dato luogo all'incidente di legittimità costituzionale. Il suo contenuto, tra l'altro, è ben riassunto, proprio per l'importanza delle questioni affrontate, dal comunicato stampa della Consulta del 13 giugno 2024, intitolato “*Il ‘Decreto Priolo’ alla luce della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*” (consultabile [qui](#)).

Interessa, invece, focalizzare i passaggi di diritto, scanditi dalla Corte al fine di orientare, d'ora in poi, tutti – dai pubblici poteri ai giudici, agli operatori economici – nella corretta applicazione dei riformati articoli costituzionali.

Si tratta delle seguenti novità, sintetizzate nei paragrafi che seguono:

- per la Corte, con la riforma, è stato introdotto un nuovo e autonomo “mandato” costituzionale di tutela ambientale, a duplice portata di vincolo e limite per tutti i soggetti dell'ordinamento (paragrafo 2),
- proiettato su contenuti di “preservazione” intergenerazionale di tutte le componenti della realtà ambientale (paragrafo 3),
- allo scopo di non “recare danno” alla salute umana, oltre che all'ambiente in sé, in continuità con la risalente dottrina giurisprudenziale della stessa Corte costituzionale sul *neminem laedere* preventivo, ma nella necessaria inclusione temporale delle generazioni future, con l'effetto di ricalibrare sia le valutazioni di conformità e adeguatezza delle fonti e degli atti sia le

¹ Cfr. Rete dei Comuni sostenibili, *Costituzione e ambiente: sentenza storica della Corte costituzionale per la prima volta con i nuovi principi contenuti negli art. 9 e 41*, in www.comunisostenibili.eu/, 17 giugno 2024.

operazioni di bilanciamento, non più replicabili nello schema della sentenza 85/2013 (paragrafo 4),

- sicché tale dottrina appare oggi ancor più attuale e pregnante, perché coincidente con la “nuova” lettura dell’art. 8 CEDU, offerta dal caso *KlimaSeniorinnen* in tema di “*Primary Duty*” di preservazione dell’intero sistema climatico (che tutte le componenti ambientali include) a beneficio della presente e delle future generazioni (paragrafo 5).

2. Innanzitutto, balzano evidenti quattro precisazioni, che sembrano smentire, o comunque ridimensionare, le letture scettiche della riforma costituzionale, perorate da una parte della dottrina².

La prima è la seguente. La riforma, spiega la Corte, introduce un «mutamento ... nella stessa formulazione dei parametri costituzionali sulla base dei quali deve essere condotto lo scrutinio» (costituzionale)³. Siamo, dunque, in presenza di un “mutamento”, non di una mera integrazione. Questo “mutamento”, si precisa nella decisione, interessa unitariamente tanto i poteri pubblici quanto i privati, perché definisce un “limite” alle attività umane, consacrato dal «mandato di tutela dell’ambiente, inteso come bene unitario, comprensivo delle sue specifiche declinazioni rappresentate dalla tutela della biodiversità e degli ecosistemi, ma riconosciuto in via autonoma rispetto al paesaggio e alla salute umana, per quanto ad essi naturalmente connesso».

La seconda precisazione verte proprio sull’espressa qualificazione dei riformati articoli come “mandato” costituzionale di tutela dell’ambiente, fondato non solo sulla qualificazione di quest’ultimo in termini di “bene unitario”, distinto dalla salute umana, ma anche sulla connessione “naturale” di questa con il primo. In pratica, con l’inciso «naturalmente connesso», la Corte si apre a una prospettiva di antropocentrismo “moderato”⁴, evocativo, da un lato, del più nitido c.d. “mandato ecologico”, tipico delle Costituzioni andine⁵, e, dall’altro,

² Tra le più implacabili, si v. quella G. Di Plinio, *L’insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell’ambiente*, in *www.federalismi.it*, paper 1 luglio 2021, 1-8. In forma almeno dubitativa, si v., invece, E. Mostacci, *Proficuo, inutile o dannoso? Alcune riflessioni a partire dal nuovo testo dell’art. 41*, in *DPCE online*, 2, 2022, 1123-1133, e G. Vivoli, *La modifica degli artt. 9 e 41 della Costituzione*, in *Queste Istituzioni*, 1, 2022, 8-43.

³ Paragrafo 5.1.2 del *Considerato in diritto*: tutti i successivi virgolettati della sentenza attingono sempre dal medesimo paragrafo, salvo diversa indicazione.

⁴ T. Guarnier, *Antropocentrismo ed ecocentrismo nella prospettiva costituzionale*, in M.P. Paternò (a cura di), *Cura dell’altro. Interdipendenza e disuguaglianza nelle democrazie contemporanee*, Napoli, 2017, 119-143.

⁵ Su cui, il noto E. Gudynas, *El Mandato Ecológico*, Quito, 2009.

confermativo certamente della prospettiva *One Health-Planetary Health*⁶, propria del *Green Deal* europeo e del diritto ordinario italiano⁷.

Ma la Consulta puntualizza pure che le riformate disposizioni vanno «lette anche attraverso il prisma degli obblighi europei e internazionali in materia», attribuendo a essi quel duplice ruolo, già ammesso dalla giurisprudenza costituzionale: di integrazione di ulteriori parametri esterni, a partire dalle fonti del *Green Deal* e dalla CEDU, come interpretata dalla Corte di Strasburgo, per includere tutto il diritto internazionale e nella differenziazione tra vincoli di conformazione e meri orientamenti di interpretazione, anch'essa – tale differenziazione – recentemente ribadita con la sentenza 7/2024; di eventuale controlimite agli stessi, come già prefigurato in dottrina, in forza della collocazione dell'art. 9 tra i principi fondamentali⁸.

Ne deriva, e siamo alla quarta precisazione, che quel “mandato” «vincola, così, esplicitamente, tutte le pubbliche autorità ad attivarsi in vista della sua efficace difesa».

Insomma, gli artt. 9 e 41 riformati, introducono un “vincolo” diretto per tutte le autorità pubbliche e un “limite” altrettanto diretto per tutte le attività, sia pubbliche che private.

D'ora in poi, grazie a questa sentenza, il “mandato” costituzionale ambientale funzionerà in questa duplice modalità.

3

3. Tuttavia, la novità non si esaurisce alla sola insorgenza del vincolo-limite. A cambiare, rispetto al passato, è la declinazione temporale degli enunciati costituzionali che lo esprimono. Anche su questo, la Corte effettua tre passaggi ben chiari.

In primo luogo, ci tiene a sottolineare il carattere confermativo della riforma in merito all'esistenza di un «diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività» alla salvaguardia dell'ambiente, ricordando, alla luce della propria giurisprudenza, che l'oggetto del diritto/interesse è olistico, nel senso di includere «la conservazione, la razionale gestione e il miglioramento delle condizioni naturali (aria, acque, suolo e territorio in tutte le sue componenti), la esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale», in quanto «valori che in sostanza la Costituzione

⁶ Sulla non oggettiva corrispondenza tra approccio ecocentrico e *One Health-Planetary Health*, si v. G. Shannon *et al.*, *Planet.Health: An Ecosystem Approach to Imagine and Coordinate for Planetary Health Futures*, in *Challenges*, 14, 2023, 39-52.

⁷ Con l'istituzione del “Sistema nazionale prevenzione salute dai rischi ambientali e climatici” (Snps).

⁸ Cfr. A. Morrone, *L'«ambiente» nella Costituzione. Premesse di un nuovo «contratto sociale»*, in AIDAmbiente, *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, Napoli, 2022, 91-122.

prevede e garantisce». Se ne deduce che il “mandato” ambientale contiene in sé il diritto fondamentale all’ambiente, nelle sue plurime ma integrate manifestazioni e interpretazioni.

In secondo luogo, spiega che la “conservazione”, la “razionale gestione” e il “miglioramento” dell’oggetto di questo diritto/interesse convergono ora in un «preciso dovere» intergenerazionale, operante nell’interesse «dei singoli e della collettività nel momento presente, nonché di chi ancora non è nato». Insomma, il diritto/interesse è intergenerazionale perché impone, oltre al vincolo-limite, la proiezione intertemporale dell’azione verso il futuro. Siffatta intertemporalità si concretizza nel «preservare le condizioni» affinché pure le future generazioni possano «godere di un patrimonio ambientale il più possibile integro, e le cui varie matrici restino caratterizzate dalla ricchezza e diversità che lo connotano». Il nuovo “mandato” vincola i soggetti ma è, a sua volta, vincolato dal tempo futuro; e questo non più per sineddoche su “prefigurazione” ricavabile dall’art. 2 Cost., come in passato⁹, bensì per diritto positivo esplicito. Se dovessimo utilizzare una recente, brillante teoria generale del diritto¹⁰, si potrebbe concludere che la riforma costituzionale sposa la prospettazione dell’agire come “logica *FI-FO*” dove il futuro (*F*) è insieme *Input (I)* e *Output (O)* della legalità.

Del resto, anche su questo lato, la Consulta non omette di ribadire che il «preciso dovere» non esclude il privato, dato che lo stesso è tenuto a non «recare danno» – oltre che alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana, come recitava il testo previgente dell’art. 41, secondo comma, Cost. – alla salute e all’ambiente.

4. Si raggiunge così lo sbocco finale: il nuovo “mandato” costituzionale include un altrettanto esplicito dovere costituzionale di preservazione ambientale intergenerazionale, finalizzato a non «recare danno» sul presente e sul futuro.

Il che inaugura la stagione del bilanciamento costituzionale del tempo («nel momento presente, nonché di chi ancora non è nato»).

Da un punto di vista di teoria economica del diritto, è come se la Consulta avesse fatto proprie entrambe le prospettive di responsabilizzazione dell’azione impattante sull’ambiente, in termini di internalizzazione dei costi: quella pubblicistica “pigouviana”, che propone, come soluzione al problema delle “esternalità”, l’intervento pubblico (il “vincolo” diretto per tutte le autorità pubbliche); e quella privatistica “contrattuale”, risalente al c.d. “teorema di

⁹ Infatti, la Corte costituzionale ricorda che l’esistenza di un generale dovere intergenerazionale era stato già «prefigurato da numerose pronunce ... risalenti a epoca anteriore alla riforma», rigorosamente elencate quasi a rimarcarne la continuità evolutiva: sentenze 46/2021 (p. 8 *Considerato in diritto*); 237/2020 (p. 5 *Considerato in diritto*); 93/2017 (p. 8.1 *Considerato in diritto*); 22/2016 (p. 6 *Considerato in diritto*); 67/2013 (p. 4 *Considerato in diritto*); 142/2010 (p. 2.2.2 *Considerato in diritto*); 29/2010 (p. 2.1 *Considerato in diritto*); 246/2009 (p. 9 *Considerato in diritto*); 419/1996 (p. 3 *Considerato in diritto*).

¹⁰ S. Shapiro, *Legality*, Cambridge (Ma), 2011.

Coase”, che affida invece all’autonomia privata il compito di gestire il rischio delle esternalità (ed è quanto si desume dal “limite” altrettanto diretto imputato anche alle attività private)¹¹; con l’aggiunta, però, della variabile tempo, declinata al futuro.

Lo schema dei diritti “tiranni”, sancito dalla nota decisione 85/2013 sul “caso *ex Ilva*”, ne esce sbiadito, inesorabilmente inattuale. Lo lascia intendere sempre la Corte, con le ultime sue tre mosse argomentative.

Da un lato, la portata onnicomprensiva di quel precedente è accantonata, dato che «le questioni decise con [quella] sentenza ... erano in larga parte incentrate su parametri costituzionali estranei al presente giudizio» perché appunto precedenti la riforma e non riferite comunque all’art. 9 Cost. Del resto, a quell’epoca, l’esclusione di qualsiasi diritto “tiranno” non poteva certo investire il fattore “temporale” dell’interesse intergenerazionale, non elencato tra i principi fondamentali.

Dall’altro, è enfatizzata, proprio a causa del nuovo protagonismo intergenerazionale, la sentenza 58/2018, la quale, nella logica del non «recare danno» nel tempo, ha affermato che rimuovere «prontamente i fattori di pericolo per la salute, l’incolumità e la vita costituisce [...] condizione minima e indispensabile perché l’attività produttiva si svolga in armonia con i principi costituzionali, sempre attenti anzitutto alle esigenze basilari della persona».

5

Siffatte «esigenze», e siamo all’ultima mossa, devono sempre annoverare,

- sul piano soggettivo, le persone oggi esistenti e quelle che saranno,
- e, sul piano oggettivo, la tutela dell’ambiente nella sua nuova manifestazione anch’essa intergenerazionale¹².

Insomma, la conformazione costituzionale dell’agire è ineluttabilmente parametrata al tempo presente e futuro. Di conseguenza, anche l’altra deduzione della decisione 85/2013, quella della scissione tra conformità e adeguatezza, con il prevalere della prima sulla seconda¹³, non ha più senso: rispettare la Costituzione significa considerare il tempo futuro, oltre al presente, sicché sarà l’adeguamento al futuro a certificare la conformità nel presente; non più l’inverso.

Il risvolto pratico di questo ordito si intravede dal modo in cui la Corte riprende alcuni suoi precedenti. Di tutta la propria giurisprudenza “ambientale”, essa richiama quella più risalente: nello specifico, le decisioni 210/1987, al p. 4.5 del *Considerato in diritto*, e 641/1987, al p. 2.2 del *Considerato in diritto*. Non sembra casuale questo passato remoto. Le due pronunce, congiuntamente con la

¹¹ Per una sintesi delle due prospettive, si rinvia a S.M. Shavell, *Fondamenti dell’analisi economica del diritto*, trad. it., Torino, 2005.

¹² Paragrafo 5.4.1 del *Considerato in diritto*.

¹³ Su questa lettura abilitata dalla sentenza 85/2013, si v. L. Geninatti Santé, *La tutela dell’ambiente come strumento necessario per la protezione dei diritti individuali e il sindacato giurisdizionale sulla sua inadeguatezza*, in *Corti Supreme e Salute*, 2, 2019, 235-244.

184/1986, hanno fondato quella che la stessa Consulta qualificherà propria posizione «fermissima nel ritenere che ogni menomazione della salute, definita espressamente come (contenuto di un) diritto fondamentale dell'uomo, implichi la tutela risarcitoria *ex art. 2043 Cod. civ.*, indipendentemente ... dalla ricorrenza di un danno patrimoniale» (sentenza 307/1990, p. 3 del *Considerato in diritto*).

La “menomazione” della salute altro non è che il “danno”. Del resto, da quella “fermissima” giurisprudenza hanno preso avvio sia l'obbligo di interpretazione conforme dell'art. 2043 Cod. civ. all'art. 32 Cost (ordinanza 82/1995), sia la lettura della responsabilità extracontrattuale in termini di divieto primario a non “menomare” (sentenza 202/1991, p. 5 del *Considerato in diritto*), sia l'abilitazione alla tutela preventiva verso «tutta la gamma delle conseguenze dannose che derivano dalla violazione effettuata» (sent. 641/1987, p. 2.2 del *Considerato in diritto*).

In sostanza, i precedenti citati, riferendosi al *neminem laedere* anche in funzione di prevenzione del danno, sono risultati i più appropriati a corroborare la tesi del dovere di preservazione intergenerazionale: il bilanciamento tra tempo presente e tempo futuro è operazione di tutela del futuro esistenziale in nome del *neminem laedere* (non «recare danno»)¹⁴.

5. Da tale angolo di visuale, l'enfasi costituzionale convince ulteriormente, alla luce della recentissima decisione della Corte di Strasburgo sul caso *KlimaSeniorinnen* (ricorso [53600/20](#)), nella parte in cui si fa desumere dall'art. 8 CEDU l'esistenza di un “*Primary Duty*” di azione preventiva con funzione appunto di preservazione delle generazioni future dagli effetti negativi del cambiamento climatico antropogenico. 6

Poiché il sistema climatico non è altro che il contenitore geo-fisico e bio-fisico di tutte le componenti ambientali, in qualsiasi modo esse siano identificate e tematizzate, la conclusione della Corte europea si presenta speculare alle tesi della Consulta sui nuovi articoli riformati; e poiché, in questa sentenza, la Corte italiana invita a leggere le riformate disposizioni «anche attraverso il prisma degli obblighi europei e internazionali in materia», la conclusione da trarne è solo una: il non «recare danno» alle generazioni future, oltre a quelle presenti, è “mandato” costituzionale e convenzionale al tempo stesso, predicabile in ragione tanto del *neminem laedere* preventivo, già risalentemente avallato dalla Corte italiana, quanto dell'art. 8 CEDU, aggiornato dalla Corte europea.

Si potrebbe concludere nei seguenti termini, facendo proprio il lessico “olistico” della sentenza in commento:

¹⁴ Sulle diverse declinazioni del *neminem laedere*, si v. S. Zorzetto, *Sulla violazione del principio del neminem laedere: costruzioni dogmatiche, teorie e ideologie*, in *Storia Metodo Cultura nella scienza giuridica*, 2, 2023, 37-98.

- «preservare le condizioni» affinché pure le future generazioni possano «godere di un patrimonio ambientale il più possibile integro»,
- altro non può significare, per “connessione” naturale, che “preservare” le generazioni future dagli effetti negativi del cambiamento climatico,
- come indicato dalla Corte di Strasburgo alla luce dell’art. 8 CEDU,
- dato che le riformate disposizioni costituzionali vanno «lette anche attraverso il prisma degli obblighi europei e internazionali in materia».

Una via di fuga da questo circuito non è più percorribile, perché illegittima (dunque non conforme) e dannosa (dunque non adeguata) rispetto al tempo, esso si “tiranno” sui diritti, presenti e futuri, se lo si continua a ignorare.