

Tania Groppi

La dimensione costituzionale della sostenibilità: la sfida dell'effettività

(doi: 10.1441/108234)

Lavoro e diritto (ISSN 1120-947X)

Fascicolo 3, estate 2023

Ente di afferenza:

Università Luiss (luiss)

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

La dimensione costituzionale della sostenibilità: la sfida dell'effettività

di Tania Groppi

Sommario: 1. La sostenibilità: un nuovo “key concept costituzionale”. - 2. La revisione costituzionale italiana del 2022: alla ricerca della sostenibilità, tra art. 9 e art. 41. - 3. Quali clausole di sostenibilità? Uno sguardo comparato. - 4. La sfida dell'effettività.

1. *La sostenibilità: un nuovo “key concept costituzionale”*

Negli ultimi decenni, la globalizzazione economica e finanziaria, accompagnata dallo sfruttamento massiccio delle risorse del pianeta e dalla presenza di soggetti economici sempre più voraci e potenti, ha messo in moto, a livello internazionale e nazionale, almeno negli Stati democratici, un insieme di reazioni, politiche e sociali, incentrate intorno alle nozioni di “sostenibilità” e “sviluppo sostenibile”. In tale contesto, sono andate sviluppandosi tendenze regolative che si sono mosse su diverse direttrici e che hanno coinvolto anche le costituzioni.

Innanzitutto, è emersa l'esigenza di adottare atti normativi finalizzati a tutelare la sostenibilità, lo sviluppo sostenibile, le generazioni future, l'ambiente, la natura, gli ecosistemi, in particolare in riferimento alle risorse naturali e al cambiamento climatico, spesso configurando “diritti di terza generazione”. In tale processo, come vedremo tra breve, le costituzioni svolgono un ruolo importante, allo snodo tra diritto internazionale e diritto interno, ragion per cui sono andate moltiplicandosi le previsioni costituzionali in materia.

Inoltre, è apparso chiaramente che Stati, governi, organizzazioni internazionali non sono gli unici soggetti che devono essere coinvolti nel processo di tutela dei diritti umani, compresi quelli di terza generazione, ma che è necessario imporre agli attori economici del mercato globale limiti diretti (George 2021). Sono stati quindi enfatizzati i limiti alla libertà di impresa, allo scopo di proteggere i diritti dei lavoratori, delle comunità e della natura. Ciò è però avvenuto quasi esclusivamente tramite

strumenti di *soft law*, relativi a *Business and Human Rights*¹, mentre le fonti normative, a partire, a livello domestico, dalle costituzioni, hanno continuato a declinare i limiti alle attività economiche in senso tradizionale, ovvero senza riferirsi alle nuove tematiche.

È in questo quadro che ha fatto la sua comparsa nelle costituzioni la nozione di “sostenibilità”. Una ricerca svolta sul testo delle costituzioni dei 193 Stati membri delle Nazioni Unite ha mostrato che 67 di esse usano il sostantivo “sostenibilità” o, più frequentemente, l’aggettivo “sostenibile” (Groppi 2022). Tutti questi riferimenti si trovano in costituzioni adottate o modificate dopo il 1987, quando il rapporto *Our Common Future* della Commissione Brundtland delle Nazioni Unite ha definito lo “sviluppo sostenibile” come «the development that meets the needs of the present without compromising the needs of future generations»².

Sulla base di questo dato, la sostenibilità è stata considerata un nuovo “*key concept* costituzionale” che, come la sovranità, la democrazia, lo Stato di diritto, l’eguaglianza o la libertà, si impone all’attenzione dei costituzionalisti: anch’esso va interpretato, bilanciato, applicato (Jakab 2015).

Ma che cosa si intende per sostenibilità?

Il già citato Rapporto Brundtland evidenzia due aspetti centrali della nozione:

- a) ha uno stretto legame con il futuro, più precisamente con le generazioni future;
- b) è stata introdotta per la prima volta nel campo della tutela dell’ambiente.

Quest’ultima considerazione non significa che la sostenibilità, né nel linguaggio comune né in quello giuridico (incluso costituzionale), sia limitata alle questioni ambientali. La nozione di sostenibilità implica l’a-

¹ A partire dal documento delle Nazioni Unite *The Relationship Between the Enjoyment of Human Rights, in Particular, International Labour and Trade Union Rights, and the Working Methods and Activities of Transnational Corporations: Background Document by the Secretary-General*. UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1995/11, 24 July 1995.

² *Our Common Future*, Report of the World Commission on Environment and Development, (conosciuta anche come Brundtland Commission), 1987, par. 27, pubblicato come allegato al documento dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite A/42/427, Development and International Co-operation: Environment, 2 Aug. 1987, 8 (1987) (da qui in poi citato come *Brundtland Report*). Il *Brundtland Report* contiene una serie di definizioni e quella riportata nel testo può essere assunta come definizione quasi ufficiale. Il rapporto, a sua volta, si ispirava alla Dichiarazione di Stoccolma, che è stata adottata durante la Conferenza delle Nazioni Unite su uomo e ambiente, tenutasi il 15 e 16 giugno 1972, reperibile al link: <https://www.un.org/en/conferences/environment/stockholm1972>.

spirazione che un certo valore, attualmente presente (l'ambiente o la ricchezza di un paese, l'equilibrio di bilancio o un'attività turistica) esista anche nel futuro. In termini più tecnici, si può dire che l'uso di un bene o di una risorsa è "sostenibile" quando non distrugge il bene o la risorsa, ma ne consente la trasmissione alle generazioni future (Jakab 2015, p. 2).

La sostenibilità racchiude quindi in sé un rapporto intergenerazionale, come hanno più volte sottolineato molti documenti internazionali, a partire dal Rapporto Brundtland (Sands, Peel 2012, p. 210). Non è un caso che il termine francese *durabilité* sia particolarmente efficace, perché rende più chiaramente l'idea di durata rispetto all'inglese *sustainable* (Touzet 2008, p. 456).

La sua comparsa nel diritto costituzionale contemporaneo è legata al fenomeno della "internazionalizzazione" delle costituzioni (Chang, Yeh 2012). Il concetto di sostenibilità, così come quello delle "generazioni future" (Bifulco 2008, p. 89 ss.), è migrato dal diritto internazionale al diritto costituzionale, sfruttando la permeabilità delle costituzioni contemporanee agli influssi esterni.

Parallelamente, si sono andate moltiplicando nelle costituzioni clausole di tutela ambientale, nelle loro diverse varianti (Boyd 2012; May, Daly 2014)³, nonché clausole volte a tutelare, con varie formulazioni, le "generazioni future" (Groppi 2016). Benché non espressamente dedicate alla sostenibilità, anch'esse denotano la tendenza a iscrivere nelle costituzioni principi e valori orientati marcatamente alla protezione, nel futuro, di beni ritenuti a rischio, operando come una sorta di "clausole di sostenibilità implicite".

Come si inserisce in questo processo la revisione costituzionale italiana del 2022? Quali tipi di clausole di sostenibilità si incontrano nelle costituzioni? Quali ne sono i destinatari, anche in riferimento agli attori economici, e quale l'effettività? A rispondere a questi interrogativi sono destinati i paragrafi che seguono.

2. *La revisione costituzionale italiana del 2022: alla ricerca della sostenibilità, tra art. 9 e art. 41*

La legge costituzionale n. 1/2022, benché volta ad adeguare la Costituzione italiana alle esigenze, sempre più impellenti, della sostenibilità, si pre-

³ Nel complesso, secondo tale ricerca, ben 147 costituzioni contengono un qualche tipo di previsione in materia ambientale, mentre 92 riconoscono espressamente il diritto a un ambiente salubre: Boyd (2012, pp. 47-77).

senta però come incentrata quasi esclusivamente sulla tutela dell'ambiente (Cecchetti 2022, p. 797 ss.)⁴, che viene inserita tra i principi fondamentali, in quell'art. 9 che ha da tempo offerto, insieme all'art. 32, una base costituzionale al suo riconoscimento in via giurisprudenziale⁵. Nello stesso senso va l'altro articolo che è stato modificato, l'art. 41⁶: qui nel co. 2, il danno alla salute e all'ambiente vengono ad aggiungersi ai limiti già previsti alla libertà di iniziativa economica privata (danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana); mentre nel co. 3 i "fini ambientali" si affiancano a quelli sociali nell'ambito dei programmi e controlli che possono essere utilizzati per indirizzare l'attività economica pubblica e privata.

Pertanto, nella Costituzione italiana la parola "sostenibilità" resta rintracciabile unicamente negli artt. 81 e 97 (laddove, a seguito della revisione costituzionale del 2012, si riferiscono alla sostenibilità del debito pubblico)⁷, mentre lo sviluppo sostenibile trova spazio soltanto in fonti di grado primario (e in particolare nel codice dell'ambiente)⁸.

Tuttavia, il riferimento, nell'art. 9, all'«interesse delle future generazioni» consente di leggere la revisione costituzionale italiana nel solco del nuovo «costituzionalismo della sostenibilità»⁹. I lavori preparatori

⁴ La tutela dell'ambiente aveva fatto la sua comparsa in Costituzione con la l. cost. n. 3/2001 come materia di competenza esclusiva dello Stato: art. 117, co. 2, lett. s).

⁵ Il nuovo art. 9 prevede: «La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione. *Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali*» (in corsivo il co. 3, aggiunto nel 2022).

⁶ Così l'art. 41: «L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno *alla salute, all'ambiente*, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali *e ambientali*» (in corsivo le parole introdotte nel 2022).

⁷ In base al sesto comma dell'art. 81, «Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la *sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni* sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale». Il primo comma dell'art. 97 dispone: «Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la *sostenibilità del debito pubblico*» (corsivi nostri).

⁸ L'art. 3-*quater* del Codice dell'ambiente (d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, Norme in materia ambientale), recante «Principio dello sviluppo sostenibile», stabilisce che: «1. Ogni attività umana giuridicamente rilevante ai sensi del presente codice deve conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile, al fine di garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future».

⁹ Evidenza invece, soffermandosi sull'uso della parola "anche" nell'art. 9, il carattere prevalentemente "intragenerazionale" della revisione costituzionale italiana (Benvenuti 2023, pp. 72-74).

mostrano che la formula è stata introdotta sul modello dell'art. 20a della Costituzione tedesca¹⁰ e che con essa si è voluto riprendere il concetto di sviluppo sostenibile, che era presente in alcuni dei disegni di legge costituzionale che sono all'origine della revisione¹¹. Come è stato messo in evidenza fin dai primi commenti, «l'interesse delle generazioni future, contenendo un impegno a politiche ambientali di lungo periodo che tengano conto degli effetti futuri, è stato ritenuto sufficiente a comprendere lo sviluppo sostenibile, senza dare alla nozione autonomia normativa» (Cozzi 2021, p. 3399).

Tale lettura implica una presa di posizione in favore del carattere innovativo della revisione. Nella dottrina si fronteggiano, già dai primi commenti comparsi durante l'esame parlamentare, due fronti contrapposti, sia relativi all'art. 9 che all'art. 41 (per una sintesi, Benvenuti 2023). Quanto a quest'ultimo, da un lato si collocano coloro che tendono a vedere le modifiche all'art. 41 come una sorta di consolidazione dell'*acquis* giurisprudenziale in materia, evidenziando che prima la salute e poi l'ambiente da decenni sono stati ascritti dalla Corte costituzionale all'art. 41, co. 2, Cost., ricavandoli generalmente dalla "utilità sociale". Dall'altro, stanno invece coloro che sottolineano l'innovatività della revisione, non soltanto in quanto rende espliciti e puntuali i limiti puramente giurisprudenziali del co. 2, ma soprattutto in quanto individua fini (anche) ambientali correlati alla funzione di indirizzo e coordinamento, a cui l'attività economica pubblica e privata soggiace, nel co. 3 dell'art. 41. In altre parole, la riforma dell'art. 41 corroborerebbe il novero dei limiti a cui l'iniziativa economica privata è costituzionalmente assoggettata, spostando «decisamente il sempre più oscillante pendolo tra autorità e libertà a favore della prima» (De Leonardis 2022, pp. 62-63).

In definitiva, l'interpretazione sistematica del riferimento ad ambiente e salute dell'art. 41 «anche nell'interesse delle generazioni future» di cui all'art. 9, invita a leggere nella prospettiva della sostenibilità tanto i limiti diretti ai quali soggiacciono gli attori economici privati, che l'orizzonte teleologico del legislatore nell'indirizzo e coordinamento dell'attività economica pubblica e privata, contribuendo a configurare la Costitu-

¹⁰ Secondo il quale: «Lo Stato tutela, assumendo con ciò la propria responsabilità nei confronti delle generazioni future, i fondamenti naturali della vita e gli animali mediante l'esercizio del potere legislativo, nel quadro dell'ordinamento costituzionale, e dei poteri esecutivo e giudiziario, in conformità alla legge e al diritto».

¹¹ Senato della Repubblica, Relazione della I Commissione permanente presentata dalla senatrice Maiorino (M5S), 25 maggio 2021, sui disegni di legge costituzionale nn. 83, 212, 938, 1203, 1532, 1627, 1632 e 2160-A, p. 5.

zione italiana come un esempio particolarmente avanzato nella tendenza regolativa riassumibile sotto il nome di *Business and Human Rights*.

3. *Quali clausole di sostenibilità? Uno sguardo comparato*

Un riferimento alla sostenibilità o all'aggettivo "sostenibile" è stato rinvenuto, sulla base della ricerca citata all'inizio, in 67 costituzioni vigenti (Groppi 2022).

Ancor più numerose sono le costituzioni che contengono riferimenti alle generazioni future (76 secondo il nostro calcolo, che comprende anche le 17 costituzioni che ne fanno solo cenno nel preambolo), riferimenti che molto spesso compaiono nelle disposizioni relative all'ambiente (in tal senso, 58 costituzioni).

Il legame tra la sostenibilità e il futuro è evidenziato dal fatto che in molte costituzioni (28 su 67), il termine "sostenibilità" (o l'aggettivo "sostenibile") è utilizzato insieme al riferimento alle generazioni future.

Nessuna delle clausole esplicite che si riferiscono alla sostenibilità o allo sviluppo sostenibile contiene limiti alle attività di impresa, o fa riferimento a soggetti privati.

Naturalmente, anche quando non ci sono clausole specifiche sulla sostenibilità o sulle generazioni future, ciò non significa che non siano presenti clausole di tutela implicite, che potrebbero eventualmente essere sviluppate per via interpretativa, come nel caso dell'art. 41 della Costituzione italiana, secondo la lettura che abbiamo suggerito *supra*. Ad esempio, si riscontrano diversi esempi di costituzioni che pongono limiti alle libertà economiche in nome della tutela dell'ambiente o della natura¹².

¹² V. ad es. le Costituzioni della Croazia, art. 50, co. 2: «La libera impresa e i diritti di proprietà possono essere eccezionalmente limitati dalla legge allo scopo di proteggere gli interessi e la sicurezza della Repubblica di Croazia, la natura e l'ambiente e la salute»; Slovacchia, art. 20, co. 3: «L'esercizio del diritto di proprietà non deve nuocere alla salute di altre persone, della natura, dei siti culturali o dell'ambiente oltre il margine stabilito dalla legge»; Slovenia, art. 72.2: «Lo Stato deve promuovere un ambiente di vita sano. A tal fine, le condizioni e le modalità di esercizio delle attività economiche e di altra natura sono stabilite dalla legge»; Argentina, art. 41: «Tutti gli abitanti godono del diritto a un ambiente sano, equilibrato e idoneo allo sviluppo umano, in modo che le attività produttive soddisfino i bisogni attuali senza compromettere quelli delle generazioni future, e hanno il dovere di preservare l'ambiente»; Brasile, art. 170: «L'ordine economico, fondato sulla valorizzazione del valore del lavoro umano e della libera impresa, è inteso ad assicurare a tutti un'esistenza dignitosa, secondo i dettami della giustizia sociale, osservando i seguenti principi: [...] la tutela dell'ambiente, anche mediante trattamenti differenziati in conformità con l'impatto ambientale dei prodotti e servizi e dei processi con cui sono elaborati e resi».

Limitando l'analisi alle clausole esplicite, va detto che nella stragrande maggioranza dei casi i riferimenti si trovano nel campo della tutela dell'ambiente o delle risorse naturali (63 costituzioni), mentre solo in 4 costituzioni l'uso del sostantivo o dell'aggettivo si riferisce ad altre questioni. In particolare, le costituzioni di Kosovo, Spagna e Ungheria contengono solo riferimenti alla sostenibilità economica e finanziaria, mentre la costituzione del Giappone è l'unica a fare riferimento alla «sostenibilità dei diritti umani».

In alcune costituzioni, i tre macrosettori in cui si articolava la definizione di sostenibilità nei documenti internazionali adottati nell'ultimo scorcio del XX secolo (sostenibilità ambientale, economica e sociale)¹³, appaiono strettamente correlati. Per fare qualche esempio, si segnala per la sua completezza la Costituzione belga (art. 7-*bis*, introdotto nel 2007), che fa riferimento allo «sviluppo sostenibile nei suoi aspetti sociali, economici e ambientali», il quale deve essere perseguito dai pubblici poteri «tenendo in considerazione la solidarietà intergenerazionale».

Se si considera la data di adozione delle norme che contengono questi riferimenti, risulta evidente che, nella quasi totalità dei casi, si è di fronte a nuove costituzioni, adottate nel ciclo costituzionale successivo al 1989 e, pertanto, posteriori al *Brundtland Report*. In alcuni paesi, si tratta di disposizioni introdotte in recenti revisioni costituzionali. È il caso, ad esempio, di Belgio, Francia, Lussemburgo, Grecia, Portogallo, Messico, oltre che di Italia e Spagna (quest'ultima limitatamente alla sostenibilità finanziaria).

Quanto alla prospettiva “geografica”, l'espressione si trova in tutte le regioni del mondo. Può essere considerato un indicatore della tendenza al “costituzionalismo globale” (Tushnet 2009; Law, Versteeg 2011): un fenomeno sviluppatosi soprattutto negli anni 1990 e 2000, costituito dalla crescente presenza di elementi di convergenza e di standardizzazione nelle costituzioni, che tendono a trasformarsi da espressione di identità nazionali in segni di appartenenza a una comunità globale.

Se il riferimento alla sostenibilità è presente nelle costituzioni appartenenti a diverse aree geografiche, tuttavia esso trova un posto particolarmente significativo in quelle che vanno sotto il nome di “nuove costituzioni andine”¹⁴: le recenti costituzioni di Bolivia, Ecuador e Venezuela

¹³ Sulle tre dimensioni della sostenibilità, cfr., oltre al documento finale della Conferenza di Rio del 1992, quello della Conferenza di Copenaghen del 1995: <http://www.un.org/esa/socdev/wssd/text-version/>.

¹⁴ Per quanto riguarda la tutela dell'ambiente, la ricerca di Boyd (2012, p. 282) mostra che l'America Latina è al primo posto nel processo di costituzionalizzazione di questi diritti, anche in termini di creatività.

contengono innumerevoli disposizioni sulla sostenibilità e sullo sviluppo sostenibile, inclusi gli aspetti economico-finanziari. Esse dedicano alle tematiche ambientali articoli lunghi e dettagliati, che presentano profili altrettanto innovativi: si pensi alla codificazione dei “diritti della terra” (*Pacha Mama*) nella Costituzione dell'Ecuador (art. 71) o al *Tribunal Agro-ambiental* previsto dalla Costituzione della Bolivia (art. 189).

Al contrario, qualsiasi riferimento risulta assente in ampie aree del mondo che, notoriamente, presentano rilevanti problemi ambientali, come gli Stati Uniti o il Canada in Nordamerica, il Brasile, il Cile, l'Argentina in America del Sud, l'Australia in Oceania e, in Asia, la Cina, l'India, il Kazakistan, l'Indonesia, oppure, in Europa, la Russia. Al riguardo, potrebbero avanzarsi molteplici ipotesi, che richiederebbero una più estesa ricerca sui testi delle costituzioni, al fine di rilevare l'eventuale presenza di clausole implicite: la mera ricerca testuale sulle parole “sostenibilità” o “sostenibile” non pare infatti sufficiente a fondare più approfondite conclusioni¹⁵. Con questa avvertenza, non si può ignorare la situazione asiatica, ove, tranne poche eccezioni, i riferimenti espliciti sono assenti; dato che appare tanto più rilevante se si considera il rilevante numero di costituzioni approvate in questo continente nel più recente ciclo costituzionale.

Passando a un esame qualitativo, nella maggior parte dei casi la sostenibilità, o lo sviluppo sostenibile, sono concepiti come compiti dello Stato (quelli che i tedeschi definiscono *Staatsziele*), ovvero obiettivi che i pubblici poteri debbono perseguire, così come solitamente avviene anche per i diritti delle generazioni future e, in alcuni casi, anche per la tutela dell'ambiente (che, però, molte costituzioni qualificano come diritto soggettivo: Boyd 2012, p. 20 ss.).

Si tratta pertanto, con poche eccezioni¹⁶, di disposizioni sostanziali, a carattere programmatico, che richiedono un intervento attivo dei poteri pubblici. Risultano pressoché assenti, così come accade anche per le esigenze delle generazioni future, previsioni di tipo procedurale.

Quali unici esempi di norme procedurali sulla sostenibilità possono essere citate, accanto a quelle relative alla democrazia partecipativa in materia ambientale (Ecuador, art. 398), le disposizioni costituzionali che

¹⁵ Basti al riguardo citare il ben noto ed evidente caso del Brasile, nella cui costituzione figurano innumerevoli e dettagliate disposizioni in materia ambientale.

¹⁶ Ove la sostenibilità viene configurata come un vero e proprio diritto, in riferimento alla tutela dell'ambiente: cfr. ad es. la Costituzione dell'Ecuador, art. 14: «The right of the population to live in a healthy and ecologically balanced environment that guarantees sustainability and the good way of living (*sumak kawsay*), is recognized».

individuano alcuni organi consultivi (Burundi, art. 280; Gabon, art. 103; Guinea, art. 138; Ecuador, art. 156; Marocco, art. 152), secondo il modello francese del *Conseil économique, social et environmental* (art. 69 Costituzione francese)¹⁷. Altre costituzioni si limitano a menzionare la necessità che l'assemblea legislativa abbia una commissione parlamentare in materia (Guyana, art. 119B). Peculiare è la Costituzione ungherese del 2011 che, riprendendo una precedente previsione legislativa, che aveva istituito un *Ombudsman delle generazioni future*, affida questo compito all'*Ombudsman dei diritti fondamentali* (art. 30). Una soluzione simile è stata per alcuni anni adottata, sempre in tema di generazioni future, dallo Stato di Israele, attraverso la creazione, come organo interno della Knesset, di una *Commissione parlamentare per le generazioni future* con lo scopo di analizzare l'impatto sulle generazioni future delle proposte di legge esaminate dal Parlamento. La Commissione, negli anni nei quali ha funzionato (2001-2006), prima di essere soppressa, ha fatto riferimento, come parametro per la verifica dell'impatto della legislazione, alla nozione di "sviluppo sostenibile".

L'unica costituzione che individuava un'autorità indipendente in esplicito riferimento alla sostenibilità è la Costituzione tunisina del 2014, che prevedeva una «istanza costituzionale per lo sviluppo sostenibile e i diritti delle generazioni future» con funzioni consultive «sui disegni di legge in materia economica, sociale e ambientale, nonché per i programmi di sviluppo» (art. 129). Questa disposizione non è stata mai attuata ed è stata infine abrogata dalla nuova Costituzione autoritaria varata dal presidente Kaïs Saïed nel 2022.

4. La sfida dell'effettività

Le "clausole di sostenibilità" sono formulate in termini così generici da porre rilevanti interrogativi sulla loro efficacia. Tale considerazione, se è stata sviluppata in riferimento alle clausole "esplicithe" (Groppi 2016), può essere estesa anche a quelle "implicite", relative all'ambiente e alle generazioni future (Jeffords, Minkler 2016, p. 294 ss.).

¹⁷ Le competenze in materia ambientale sono state attribuite a quest'organo con la revisione costituzionale del 2008. In Francia era previsto, a livello legislativo, anche un *Conseil national du développement durable* (2003), poi sostituito dal *Conseil national de la transition écologique* (Cnte) (2013), a cui si è affiancato nel 2018 l'*Haut Conseil pour le Climat*. Su questi sviluppi v. Schmitt (2021).

Infatti, uno dei principali problemi nell'adottare decisioni che tengano conto delle esigenze del "futuro", a discapito, se necessario, degli interessi del "presente", è la dinamica della democrazia elettorale, caratterizzata dalla necessità delle *élites* politiche di conquistare il consenso a breve termine degli attuali elettori, senza tener in conto gli interessi di chi, non essendo presente, non può influire con il suo voto sulla contesa elettorale¹⁸.

A fronte di un'inadeguata implementazione legislativa, si apre il problema della diretta applicabilità da parte dei giudici: una sfida che negli ultimi anni si sta facendo sempre più intensa, specie per quanto riguarda il cambiamento climatico, un terreno sul quale si moltiplicano, in tutto il mondo, i ricorsi ai giudici (Bagni 2021)¹⁹.

Anche a lasciare da parte le questioni relative al carattere *self-executing* di tali clausole, oppure allo *standing* dei ricorrenti (in riferimento all'Italia, v. Renna 2022), resta in ogni caso la difficoltà per i giudici di inserire nel bilanciamento clausole assai vaghe, e ancor più di fondare su di esse l'incostituzionalità di quelle che finiscono sovente per configurarsi come omissioni del legislatore (Giorgini Pignatiello 2022).

I giudici costituzionali, in materie assai tecniche – che si tratti di pensioni, di biotecnologie, di equilibrio di bilancio, di ambiente, di risorse naturali, di cambiamento climatico –, sono chiamati a indicare al legislatore le misure da adottare²⁰ per preservare le generazioni future, intervenendo pesantemente sulla sfera della decisione politica²¹: è infatti innegabile che inserire nel bilanciamento le esigenze della sostenibilità implica un sacrificio, anche pesante, delle aspettative e finanche delle posizioni giuridiche nel momento presente.

¹⁸ Così già il *Brundtland Report*, par. 25: «We borrow environmental capital from future generations with no intention or prospect of repaying. They may damn us for our spendthrift ways, but they can never collect on our debt to them. We act as we do because we can get away with it: future generations do not vote; they have no political or financial power; they cannot challenge our decisions» (corsivo nostro).

¹⁹ È ormai impossibile dare conto della *climate litigation*. Si veda però il sito, continuamente aggiornato con tutti i ricorsi: <http://climatecasechart.com/>. Per quanto riguarda l'Italia, si veda il cd. "giudizio universale", presentato però prima della modifica costituzionale del 2022: <https://giudiziouniversale.eu/la-causa-legale/>.

²⁰ In questo senso va la grande maggioranza delle decisioni giudiziarie sul cambiamento climatico, inclusa la storica sentenza della Corte costituzionale tedesca del 24 marzo 2021, 1 BvR 2656/18.

²¹ Cho e Pederersen (2013, p. 404) di fronte alla "carta bianca" lasciata ai giudici da questo tipo di previsioni costituzionali, parlano di «an environmental version of a Hobbesian war all against all; that is, a war of all environmental rights against all environmental rights».

Per non dire della probabilità che, a fronte di clausole così vaghe, i giudici costituzionali meno attivisti possano rinunciare a farsene garanti, optando per soluzioni volte a sbarazzarsi delle questioni, ad esempio attraverso pronunce di inammissibilità, per privilegiare, più o meno apertamente, la discrezionalità del legislatore²².

Si è quindi di fronte a un dilemma difficilmente risolvibile (Weiss 2018).

Da un lato, la dialettica politica democratica non pare costituire la sede idonea, in ragione della sua prospettiva di breve, anzi, brevissimo periodo, legata al ciclo elettorale, a tenere adeguatamente in conto le esigenze della sostenibilità.

Dall'altro, le clausole costituzionali sostanziali, nella loro vaghezza e genericità, affidano un compito eccessivamente arduo ai giudici, chiamati a difficili bilanciamenti.

I rischi, in questa situazione, sono molteplici, non ultimo quello della perdita di fiducia nella costituzione, a fronte della sua ineffettività (Cho, Pederersen 2013, p. 407), al punto da far apparire preferibile l'assenza di clausole sostanziali rispetto alla loro inapplicazione (Hartwig 2008, p. 67).

La domanda è, pertanto, se non debbano essere messe a punto soluzioni istituzionali più appropriate di quelle attualmente riscontrabili nel diritto comparato, affinché il diritto costituzionale possa contribuire alla garanzia della sostenibilità, in primo luogo ambientale: compito questo che resta decisivo, alla luce della scarsa effettività del diritto internazionale in questa materia.

L'aspetto centrale della garanzia, in questa prospettiva, dovrebbe spostarsi dal piano sostanziale a quello procedurale (Tremmel 2006, p. 190): in altri termini, occorrono clausole costituzionali che non si limitino a sancire il principio della sostenibilità, o la tutela delle generazioni future, nel campo ambientale, finanziario, pensionistico, o qualsivoglia, ma che individuino anche i procedimenti attraverso i quali debbono essere assunte le decisioni politiche suscettibili di influenzare fortemente le possibilità di vita future. Procedimenti – *in primis* il procedimento legislativo – il cui rispetto sia sottoposto al controllo delle giurisdizioni costituzionali.

²² È quanto accaduto in Norvegia, nonostante la revisione costituzionale volta a rafforzare la clausola di tutela ambientale (art. 112): Supreme Court, sentenza del 22 dicembre 2020, nel caso HR-2020-2472-P (caso n. 20-051052SIV-HRET).

A tal fine non rilevano i meccanismi della democrazia partecipativa, spesso invocati in materia ambientale²³, in quanto anch'essi sono finalizzati, in sostanza, a dare voce ai diretti interessati nel momento presente, ma, al pari degli istituti della democrazia rappresentativa, non sono idonei a prendere in considerazione l'impatto futuro delle decisioni.

Quel che invece serve è l'inserimento nel procedimento decisionale di pareri obbligatori, resi da organismi (da disciplinare a livello costituzionale), deputati a farsi portatori del principio di sostenibilità. Occorre introdurre nel procedimento un momento di natura tecnico-scientifica, che consenta un'integrazione e una mediazione critica nei confronti del sapere scientifico e di quello che, allo stato attuale di tale sapere, si può ragionevolmente supporre sia l'impatto futuro di decisioni attuali (Grassi 2010, pp. 304-305).

In altri termini, quando si debbano adottare decisioni tali da incidere sulle future possibilità di vita²⁴, diventa necessario lo svolgimento di un'analisi di impatto, affidata a un organismo indipendente specializzato. Tale analisi dovrebbe contenere specifiche conclusioni circa le decisioni da adottare, dalle quali il legislatore potrebbe allontanarsi soltanto motivatamente.

Questo tipo di procedimento, da un lato, potrebbe favorire la trasparenza del processo decisionale e, quindi, il controllo dell'opinione pubblica; dall'altro, renderebbe più agevole la valutazione di ragionevolezza da parte del giudice costituzionale, che si troverebbe a essere supportata sia dal parere tecnico, sia dalla motivazione fornita dal legislatore.

Tuttavia, la ricerca compiuta mostra che, sul piano procedurale, il "diritto costituzionale della sostenibilità" deve ancora muovere i primi passi.

In alcuni paesi sono rinvenibili significativi dibattiti dottrinali e politici²⁵, altrove esistono alcune disposizioni legislative che vanno in questa

²³ Si vedano ad esempio le previsioni contenute nella Convenzione di Aarhus: *United Nations Economic Commission for Europe (Unece), Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters*, adottata il 25 giugno 1998: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>.

²⁴ In qualche misura, tutte le norme giuridiche influenzano le situazioni future. Diventa pertanto decisivo individuare quelle che hanno un forte impatto non tanto sulle situazioni future, ma sulle "possibilità di vita future": al riguardo, per un tentativo di delimitazione delle *critical resources* (Skagen Ekeli 2007, p. 387 ss.).

²⁵ Per alcuni riferimenti all'esperienza tedesca e al dibattito che ha avuto luogo in occasione della revisione costituzionale che ha portato all'inserimento dell'art. 20a del *Grundgesetz*, cfr. Tremmel (2006, p. 196); Bosselmann (2008, p. 138 ss.).

direzione²⁶ e che hanno destato l'attenzione delle organizzazioni internazionali, nella loro spasmodica ricerca di meccanismi istituzionali atti a garantire la sostenibilità²⁷, ma le previsioni costituzionali sono scarsissime.

Si tratta quindi, *de iure condendo*, di un terreno interamente da esplorare, che apre nuove prospettive anche nell'ottica di una riflessione sul funzionamento della democrazia e sul ruolo dei parlamenti nello Stato costituzionale democratico-pluralista. Nel frattempo, ci dobbiamo accontentare di quello che abbiamo: ovvero, nel caso italiano, a seguito della revisione costituzionale del 2022, di principi costituzionali che si rivolgono a tutti i soggetti dell'ordinamento, con la portata prescrittiva che caratterizza le norme costituzionali, e che pretendono di dispiegare appieno la propria valenza trasformativa in ogni campo della vita sociale ed economica (Morrone 2022, p. 794). Come sempre accade, la risposta a tale pretesa dipende dalla capacità delle forze politiche e sociali di farsi interpreti e portatrici di tali esigenze, mai come oggi drammatiche e impellenti.

Riferimenti bibliografici

- Bagni S. (2021), *La costruzione di un nuovo "eco-sistema giuridico" attraverso i formanti giudiziale e forense*, in DPCEonline, numero speciale, p. 1027.
- Benvenuti M. (2023), *La revisione dell'articolo 41, commi 2 e 3, della Costituzione, i suoi destinatari e i suoi interpreti*, in *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2, p. 59.
- Bifulco R. (2008), *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano: FrancoAngeli.
- Bosselmann K. (2008), *The Principle of Sustainability. Transforming Law and Governance*, New York-London: Routledge.

²⁶ Cfr. le soluzioni legislative adottate in Galles, Norvegia, Canada, Finlandia, Nuova Zelanda, Germania, riassunte in Göpel e Pearce (2014), e citate nel Rapporto del Segretario generale delle Nazioni Unite, Ban Ki-Moon, *Intergenerational Solidarity and the Needs of Future Generations* – Report of the Secretary-General, 5 August 2013, A/68/322, disponibile al link: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2006future.pdf>. Si tratta di soluzioni assai variegate, accomunate unicamente dall'obiettivo di integrare la sostenibilità nelle politiche nazionali. Tuttavia, soltanto norme di rango costituzionale sono in grado di vincolare il legislatore, determinando un eventuale vizio di incostituzionalità della legge. Cfr. la peculiare situazione della Nuova Zelanda, paese sprovvisto di costituzione rigida, ove fin dal 1986 è stata istituito con l'*Environmental Act of 1986* un *Parliamentary Commissioner for the Environment* (Pce), si veda il link: <http://www.pce.parliament.nz/>. Sull'esperienza della Nuova Zelanda cfr. Bosselmann (2008, p. 63 ss.).

²⁷ Cfr. il Rapporto del Segretario generale Ban Ki-Moon, che fa riferimento alle esperienze appena richiamate nell'intento di delineare una soluzione istituzionale per le generazioni future nell'ambito delle Nazioni Unite, ad esempio un Alto Commissario. Su questo rapporto e sulle prospettive che apre, cfr. Szabò (2015, p. 10 ss.).

- Boyd D.R. (2012), *The Environmental Rights Revolution. A Global Study of Constitutions, Human Rights, and the Environment*, Vancouver: Ubc Press.
- Cecchetti M. (2022), *La disciplina sostanziale della tutela dell'ambiente nella Carta repubblicana: spunti per un'analisi della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Le istituzioni del federalismo*, 4, p. 797.
- Chang W.-C., Yeh J.R. (2012), *Internationalization of Constitutional Law*, in *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford: Oxford University Press.
- Cho H.S., Pederersen O. (2013), *Environmental Rights and Future Generations*, in *Routledge Handbook of Constitutional Law*, London: Routledge, p. 401 ss.
- Constitutions, peuples et territoires. Mélanges en l'honneur d'André Roux* (2022), Paris: Dalloz.
- Cozzi A.-O. (2021), *La modifica degli artt. 9 e 41 Cost. in tema di ambiente spunti dal dibattito francese sulla Carta dell'ambiente del 2004 tra diritti e principi*, in *DPCE online*, 4, p. 3391.
- De Leonardis F. (2022), *La riforma "bilancio" dell'art. 9 Cost. e la riforma "programma" dell'art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022*, in *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente* (2022), p. 49.
- George E. (2021), *Incorporating Rights: Strategies to Advance Corporate Accountability*, Oxford: Oxford University Press.
- Giorgini Pignatiello G. (2022), *Costituzione ecologica e giustizia climatica. Germania e Italia nel prisma del costituzionalismo ambientale globale*, in *DPCE*, 4, p. 945.
- Göpel M., Pearce C. (2014), *Guarding Our Future. How to Include Future Generations in Policy Making*, London: World Future Council Foundation.
- Gosseries A.P. (2008), *Constitutions and Future Generations*, in *The Good Society*, 17, 2, p. 32 ss.
- Gosseries A.P. (2014), *The Intergenerational Case for Constitutional Rigidity*, in *Ratio Juris*, 27, 4, p. 527.
- Grassi S. (2010), *La tutela dell'ambiente per una costituzione "capace di futuro"*, in *Lo Stato costituzionale. La dimensione nazionale e la prospettiva internazionale. Scritti in onore di Enzo Cheli* (2010), p. 295.
- Groppi T. (2016), *Sostenibilità e costituzioni. Lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, in *DPCE*, 1, p. 43.
- Groppi T. (2022), *Durabilité et constitutions: l'Etat constitutionnel à l'épreuve de l'avenir*, in *Constitutions, peuples et territoires. Mélanges en l'honneur d'André Roux* (2022), p. 601.
- Handbook of Intergenerational Justice* (2006), a cura di J.C. Tremmel, Cheltenham: Edward Elgar.
- Hartwig M. (2008), *La costituzione come promessa per il futuro*, in *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale* (2008), p. 57.
- Jakab A. (2015), *Sustainability in European Constitutional Law* (April 11, 2015), disponibile alla pagina SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2593371>.
- Jeffords C., Minkler L. (2016), *Do Constitutions Matter? The Effects of Constitutional Environmental Rights Provisions on Environmental Outcomes*, in *Kyklos*, 69, 2, p. 294.
- La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente* (2022), Napoli: Editore scientifica.

- Law D.S., Versteeg M. (2011), *The Evolution and Ideology of Global Constitutionalism*, in *California Law Review*, 99, p. 1162.
- Lo Stato costituzionale. La dimensione nazionale e la prospettiva internazionale. Scritti in onore di Enzo Cheli (2010), a cura di P. Caretti, M.C. Grisolia, Bologna: Il Mulino.
- May J.R., Daly E. (2014), *Global Environmental Constitutionalism*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Morrone A. (2022), *Fondata sull'ambiente*, in *Le istituzioni del federalismo*, 4, p. 783.
- Renna M. (2022), *Attività di impresa, sostenibilità ambientale e bilanciamento tra diritto alla salute e iniziativa economica privata*, in *Contratto e impresa*, 2, p. 537.
- Routledge Handbook of Constitutional Law (2013), a cura di M. Tushnet, T. Fleiner, C. Saunders, New York-London: Routledge.
- Sands P., Peel J. (2012), *Principles of International Environmental Law*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Schmitt S. (2021), *L'emersione della giustizia climatica in Francia*, in *DPCE*, 4, p. 955.
- Skagen Ekeli K. (2007), *Green Constitutionalism. The Constitutional Protection of Future Generations*, in *Ratio Juris*, 20, 3, p. 378.
- Szabò M. (2015), *National Institutions for the Protection of the Interest of Future Generations*, in *E-pública. Revista Electronica de Direito Publico*, 2, 2, p. 4.
- The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law (2012), a cura di M. Rosenfeld Michel, A. Sajó, Oxford: Oxford University Press.
- The Politics of Sustainability. Philosophical Perspectives (2015), a cura di D. Birnbacher, M. Thorseth, London: Routledge.
- Touzet A. (2008), *Droit et développement durable*, in *Revue de droit public et de la science politique*, 2, p. 456.
- Tremmel J.C. (2006), *Establishing Intergenerational Justice in National Constitutions*, in *Handbook of Intergenerational Justice* (2006), p. 187.
- Tremmel J.C. (2015), *Parliaments and Future Generations – The Four-Branches-Model*, in *The Politics of Sustainability. Philosophical Perspectives* (2015).
- Tushnet M. (2009), *The Inevitable Globalization of Constitutional Law*, in *Virginia Journal of International Law*, 49, 4, p. 987.
- Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale (2008), a cura di R. Bifulco, A. D'Aloia, Napoli: Jovene.
- Weiss L.K. (2018), *Environmental Constitutionalism: Aspiration or Transformation ?*, in *IJCL*, 16, 3, p. 836.

The constitutional dimension of sustainability: the challenge of effectiveness, by Tania Groppi

The article is aimed at reading the 2022 Italian constitutional revision within the emerging “sustainability constitutionalism”. Sustainability, according to empirical research, is mentioned in the text of 67 constitu-

tions, very often in relation to the environment or the rights of future generations. As the vast majority of those references consists in very general substantive provisions, needing a legislative or judicial implementation, the article deals with the challenges brought by the “aspirational constitutions” and with the role of the courts in their enforcement. Finally, it maintains that, in order to achieve effectiveness, constitutions should include procedural provisions, aimed at integrating sustainability instances (throughout specialized bodies) into the legislative process.

Keywords: Sustainability; Constitutional law; Environment; Future generations; Climate change.

Tania Groppi è professoressa ordinaria di Istituzioni di diritto pubblico nell’Università degli Studi di Siena (Dipartimento di Studi aziendali e giuridici, piazza San Francesco 7, 53100 Siena – Italy)
tania.groppi@unisi.it, <https://orcid.org/0000-0003-2874-4936>