

Il potere, rilegittimato dalla natura, volge il suo sguardo alle *future generazioni*, portatrici di legittime aspettative (se non vere e proprie pretese giuridicamente rilevanti pur in difetto di un attuale e concreto titolare) in ordine, innanzitutto, alle *chances* di sopravvivenza. La rilegittimazione del potere su base naturale potrà essere ulteriormente favorita e alimentata da forme di *resistenza civile* e di *obiezione di coscienza ecologica* grazie alle quali la comunità possa indurre le istituzioni a rivedere radicalmente la propria percezione del potere.

La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione nel quadro dei principi supremi

di MASSIMO CAVINO

La legge costituzionale n. 1 dell'11 febbraio 2022 rappresenta sicuramente un passaggio rilevante nel dibattito intorno ai limiti alla revisione costituzionale: per la prima volta si mette mano al testo di una disposizione relativa a principi fondamentali¹; ma si mette mano anche ad una disposizione qualificante il sistema dei rapporti economici, compresa, come tale, nella prima parte della Costituzione rispetto alla cui modifica sono state espresse molte cautele². In forza di questi elementi non è sciocco domandarsi se la novella costituzionale rispetti il limite della conformità ai “principi supremi” enunciato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 1146 del 1988. Si faccia però attenzione. La Corte costituzionale non ha affermato l'intangibilità delle disposizioni costituzionali espressive dei principi supremi, ma ha subordinato la legittimità di possibili interventi riformatori alla coerenza con il loro originario significato normativo, stabilendo che essi non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale.

Posta questa premessa si può procedere ad un ragionamento analitico che chiarisca se le disposizioni oggetto della revisione ad opera della legge costituzionale n. 1 del 2022 siano riconducibili al novero dei principi supremi; e, in caso affermativo, se la novella costituzionale li abbia sovvertiti o ne abbia modificato il contenuto essenziale.

Per quanto concerne la modifica dell'articolo 9 della Costituzione occorre interrogarsi sul rapporto tra i concetti di “principi fondamentali” e “principi

Il presente articolo è stato sottoposto a referaggio.

¹ Un intervento su disposizione relativa ai principi fondamentali era già stato compiuto con la legge costituzionale n. 1 del 21 giugno 1967 in forza della quale non si applica ai delitti di genocidio l'ultimo comma dell'articolo 10 della Costituzione, che sancisce il divieto di estradizione dello straniero per reati politici. Si è trattato di un intervento integrativo e non manipolativo del testo costituzionale, di cui ha comunque definito l'ambito materiale di efficacia.

² In argomento v. S. SICARDI, *Costituzione, potere costituente e revisione costituzionale alla prova dell'ultimo ventennio*, in S. SICARDI, M. CAVINO, L. IMARISTO, (a cura di), *Vent'anni di Costituzione. (1993-2013) Dibattiti e riforme nell'Italia tra due secoli*, Bologna, 2015, p. 27.

supremi”. Pare di poter affermare che essi non siano sovrapponibili e che i primi, pur non esaurendo il *genus* dei secondi, ne siano una *species*. Questa conclusione è stata per altro suffragata dal fraseggio della stessa sentenza n. 1146 del 1988, là ove la Corte, ricordando la propria giurisprudenza sulle disposizioni del Concordato e sulla legge di esecuzione del Trattato CEE, alterna, senza sovrapporli, i concetti di principi supremi e principi fondamentali. L’articolo 9 Cost. rientra dunque pienamente nell’ambito della disciplina dei principi supremi del nostro ordinamento costituzionale. Occorre quindi procedere al passaggio successivo e domandarsi se l’intervento di revisione l’abbia sovvertita o ne abbia modificato il contenuto essenziale. E rispetto a questo punto pare di poter aderire convintamente alla posizione di Marcello Cecchetti che, pur dubbioso sulla premessa da noi accolta, esclude che di sovvertimento si possa parlare³.

Venendo al contenuto normativo dell’articolo 41 Cost., non è seriamente revocabile in dubbio la riconducibilità della libertà di iniziativa economica al novenario dei principi supremi.

Ma i principi supremi sono pur sempre principi, e pertanto, in ragione della loro struttura normativa, suscettibili di una applicazione elastica nel quadro di bilanciamenti operati con altre norme della stessa specie; bilanciamenti che non ammettono l’affermazione di gerarchie stabili, ma possono soltanto condurre a ragionevoli prevalenze in funzione degli interessi concreti che attendono di essere regolati. Il fondamento di questa dinamica normativa è stato riconosciuto anche dalla Corte costituzionale quando si è pronunciata sulla vicenda ILVA di Taranto con la sentenza n.85 del 2013. Così, nel bilanciamento con altri principi costituzionali, il principio di tutela dell’iniziativa economica è risultato ora prevalente,

³ M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell’ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtù (anche) innovativa e molte lacune*, in M. CECCHETTI, L. RONCETTI, E. BRUTI LIBERATI, *Tutela dell’ambiente. Diritti e politiche*, Napoli, 2021, p. 48: «Anche a voler assumere che la ipotizzata revisione dell’art. 9 Cost. possa *quodammodo* coinvolgere l’area dei “principi supremi” dell’ordinamento costituzionale, pare davvero impossibile predicare per il nuovo terzo comma che vi si vorrebbe aggiungere quell’effetto di “sovvertimento” dei suddetti principi, ovvero di “modifica del loro contenuto essenziale”, cui il Giudice costituzionale ha espressamente riferito il limite di revisione. [...] il legislatore costituzionale del 2021 si è determinato, del tutto opportunamente, non solo per introdurre una formula normativa già pacificamente ritenuta – da giurisprudenza pluridecennale – implicitamente riconducibile allo stesso art. 9 Cost., ma anche per mantenere inalterato il testo dei due commi originari, con ciò salvaguardando, senza interferenza alcuna, quella lettura unitaria a “traiettoria circolare” che costituisce il fondamento stesso del principio in cui si esprime quello che la Corte costituzionale considera il nucleo normativo essenziale dell’intero art. 9 (nel testo vigente), ossia il c.d. “valore estetico-culturale”»

ora recessivo, in ragione di quella che Roberto Bin chiamava “la topografia del conflitto” tra interessi costituzionalmente rilevanti⁴.

Secondo autorevole dottrina la novella costituzionale del 2022 potrebbe portare ad una rottura di questo equilibrio dinamico poiché rappresenterebbe un tentativo di istituire una rigida gerarchia tra valori – con al vertice salute e ambiente – rispetto ai singoli limiti opponibili alla libertà di impresa⁵. Se questo timore fosse fondato, se effettivamente venisse instaurata tale gerarchia di valori ci troveremmo sicuramente di fronte ad una modifica del contenuto essenziale di un principio supremo, e dovremmo quindi concludere per la illegittimità della legge di revisione costituzionale n.1 del 2022, limitatamente alla parte in cui la realizza.

Pare tuttavia di poter affermare che si tratti di un timore eccessivo per una ragione molto semplice, benché in apparenza paradossale: per il semplice motivo che i concetti di salute e di ambiente non sono affatto oggettivi come parte della dottrina vorrebbe sostenere⁶. Essi sono il risultato di politiche, di scelte legislative discrezionali che, di per sé, rappresentano esse stesse una forma di bilanciamento con altri interessi costituzionalmente rilevanti. La prevalenza gerarchica della

⁴ R. BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 1992, pp.120 e ss.

⁵ L. CASSETTI, *Salute e ambiente come limiti “prioritari” alla libertà di iniziativa economica?*, in *Federalismi.it*, paper, 23 giugno 2021, p. 4. Nello stesso senso, con toni ancor più preoccupati, G. DI PUNTO, *L’insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell’ambiente*, *ivi*, 1 luglio 2021, p. 2.

⁶ Cfr. R. BIRULCO, *Principali riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell’ambiente*, in *Federalismi.it*, paper, 6 aprile 2022, p. 4: «L’economia, in altri termini, rimane una sfera sociale rimessa all’evoluzione dei rapporti sociali, come è d’altronde sempre stato, mentre l’ambiente accede ad una sfera privilegiata, una sorta di riserva costituzionale, che lo mette al riparo dalla sfera della discrezionalità legislativa, da quella lotta per l’esistenza in cui un interesse o un principio deve confrontarsi con altri interessi o principi per trovare concreta espressione. Non sto sostenendo, ovviamente, che la posizione privilegiata assunta dall’ambiente lo pone al di sopra di altri interessi o principi, gerarchicamente sovraordinata: sto solo dicendo che, a differenza dell’economia, plasmata o contorta, a seconda dei casi, dal conflitto degli interessi, l’ambiente assume ad una posizione privilegiata». Riesce assai più persuasiva la proposta interpretativa di M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, cit., pp. 10 e s.: «i connotati tipici dell’ambiente sotto il profilo della multidimensionalità, della complessità e della mutevolezza nel tempo, che lo rendono un “oggetto” intrinsecamente insuscettibile di una predeterminazione in astratto che possa essere assunta, nella sua interezza, come riferimento oggettivo di interessi individuali o collettivi giuridicamente tutelabili nelle forme delle posizioni giuridiche soggettive, ne fanno necessariamente l’oggetto di politiche pubbliche, ossia di strategie e azioni di tutela – genericamente intese – affidate alle istituzioni titolari del potere legislativo e del potere amministrativo. In altri termini, la tutela dell’ambiente non si realizza tanto per il tramite dello strumento dei diritti (o delle altre situazioni giuridiche soggettive), come invece accade in altri settori dell’ordinamento, bensì soprattutto per il tramite delle politiche legislative e delle azioni amministrative».

salute e dell'ambiente sulla libertà di iniziativa economica non è possibile semplicemente perché gli interessi materiali sottostanti a questa, sono elementi essenziali per definire il contenuto normativo di quelle. Il concetto di libera iniziativa economica e i concetti di salute e di ambiente appartengono allo stesso genere: essi sono il prodotto di politiche normative.

La revisione dell'articolo 41 non ne modifica pertanto il contenuto essenziale. Essa introduce nuovi termini all'enunciato normativo, ma poiché si tratta di termini riferiti a concetti dello stesso genere – rispetto ai quali non esiste una gerarchia di senso – il risultato prodotto dalla novella non è quello di ridurre le possibili ipotesi di bilanciamento, ma al contrario di allargare i margini della topografia del conflitto.

Art 9 e diritti delle future generazioni

di ALFONSO CELOTTO

1. La novella dell'art 9 Cost. comporta un cambio di prospettiva davvero importante, perché sancisce la rilevanza di un tema per anni non considerato: la tutela delle generazioni future.

Come sappiamo, per decine di secoli le decisioni umane e politiche hanno pensato soltanto agli effetti immediati. Forse per l'abitudine a interessarsi soltanto dei problemi vicini, nel tempo e nello spazio. Forse per la mancata abitudine a programmare, a prevedere.

Potremo dire che la politica ha sempre deciso considerando soltanto il "qui e ora".

Nessun governo, Re o Imperatore pensava a cose che potessero andare oltre la stretta attualità e come tali andavano programmate e valutate.

Nell'antichità, al limite si poteva arrivare a programmare una campagna militare. Viene ad esempio ricordato l'imperatore romano Giuliano, poi passato alla storia come "l'Apostata", per la sua capacità di pianificazione logistica nella invasione dell'impero sassanide in Persia (362 d.C.). A differenza di tanti suoi predecessori, Giuliano pensò che non bastasse preparare un grande esercito di invasione, ma preparò una flotta di 1000 navi per accompagnare la spedizione risalendo il fiume Tigri con tutte le provviste e le vettovalie necessarie. Che gli consentirono di condurre una campagna vittoriosa fino a che le provviste durarono.

Non era certo la visione dei diritti delle generazioni future, ma semplicemente una programmazione più accurata e più a lungo termine. In fondo gli antichi riudivano al limite a programmare un po' più a lungo, ma non certo a considerare i diritti delle generazioni future.

Dobbiamo arrivare in anni molto più vicini a noi per accorgerci che l'angolo visuale delle decisioni si è ampliato fino a ricomprendere quella che è la valutazione dei diritti delle generazioni future.

Il problema è emerso inizialmente negli studi economici classici, considerando anche gli sviluppi futuri nella massimizzazione intertemporale (Ramsey, *A Mathematical Theory of Saving*, in *Economic Journal*, 38, 1928).

Il presente articolo è stato sottoposto a referaggio.