

L'INTERESSE DELLE FUTURE GENERAZIONI E IL NUOVO ART. 9 DELLA COSTITUZIONE NELLE PRIME APPLICAZIONI DELLA GIURISPRUDENZA. (*)

Marco Lipari
Presidente di sezione
del Consiglio di Stato

(*) Testo della relazione svolta al Convegno **Ambiente e generazioni future**, organizzato dal Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa del Trentino - Alto Adige/Südtirol - Sede di Trento (19 febbraio 2025, Castello del Buon Consiglio – Trento)

SOMMARIO:

1. La riforma costituzionale dell'art. 9 della Costituzione a tre anni dalla sua entrata in vigore. La tutela dell'ambiente e la collocazione sistematica della nozione specifica di *interesse delle future generazioni* nell'art. 9 della Costituzione.
Il significato unitario della disposizione e il valore autonomo dei singoli elementi che la compongono. La protezione delle *future generazioni* oltre la dimensione ambientale.
2. Un esempio di prassi amministrativa. La motivazione di un provvedimento di autotutela decisoria, in funzione di tutela delle *future generazioni*. L'interesse alla realizzazione di un *asilo nido*.
3. Le applicazioni legislative del nuovo precetto costituzionale. La valutazione di impatto generazionale.
4. La normativa statale. Il codice dell'ambiente e le generazioni future.
5. La riserva di legge, l'interesse delle *generazioni future* e l'attuazione normativa del precetto costituzionale.
6. Il decreto legislativo n. 190/2024. Le generazioni future e le fonti rinnovabili.
7. L'uso legislativo non omogeneo dell'espressione "*Future generazioni*". La creazione e la trasmissione del *patrimonio culturale*.
8. Un'osservazione generale. Le generazioni future rilevano solo per l'ambiente e non per il paesaggio e i beni culturali? Una possibile incongruenza formale nell'art. 9 della Costituzione.
9. I beni culturali e gli interessi delle generazioni future secondo la giurisprudenza.
10. Le generazioni future in alcuni recenti Statuti Universitari. I principi della didattica e della ricerca scientifica.
11. La legislazione regionale. L'ampliamento del rilievo dell'interesse delle future generazioni al di fuori della dimensione strettamente ambientale.
12. Le applicazioni giurisprudenziali del nuovo art. 9. L'estensione alla materia edilizia. La dimensione temporale dell'*illecito permanente* e la tutela delle nuove generazioni. La motivazione del provvedimento a distanza di tempo dall'abuso.
13. Le Generazioni Future e la tutela paesaggistica. Il valore culturale di un bene dipende dalla sua attitudine a costituire testimonianza per il futuro?
14. Le *generazioni future* nella giurisprudenza anteriore alla riforma costituzionale. La pianificazione urbanistica. Il rilievo motivazionale degli *effetti di lungo periodo* delle decisioni riguardanti l'assetto del territorio.

15. La posizione rafforzata della tutela ambientale e l'ampliamento dell'area di insindacabilità delle valutazioni espresse dalle amministrazioni in materia paesaggistica e ambientale.

16. Le future generazioni nel codice dell'ambiente. La giurisprudenza amministrativa anteriore alla riforma costituzionale.

17. L'interesse di cui all'art. 9 ha carattere oggettivo o soggettivo? Le generazioni future sono titolari di posizioni giuridiche autonome? La loro tutelabilità e il problema della rappresentanza in giudizio. La tesi della CEDU.

18. La giurisprudenza costituzionale e la problematica soggettività delle generazioni future: la decisione della Corte costituzionale 13 giugno 2024 n. 105. Le generazioni future quali *persone non ancora nate*. La problematica titolarità di posizioni giuridiche soggettive.

19. La giurisprudenza della Corte costituzionale. Le future generazioni tutelate oltre la materia ambientale. Il sindacato di legittimità costituzionale sulle disposizioni in materia di equilibrio finanziario.

20. Gestione del disavanzo e generazioni future.

21. Corte cost., 14 febbraio 2019, n. 18: il divieto costituzionale della rimodulazione temporale dei piani di riequilibrio finanziario degli enti locali.

22. Il principio di *equità intergenerazionale* e le applicazioni concrete della Corte dei Conti in sede di controllo.

23. Corte cost., 2 febbraio 2023, n. 11: la tutela ambientale, le generazioni future e la ripartizione dei benefici.

24. La competenza legislativa statale in materia di partecipanze agrarie, la protezione dell'ambiente e le generazioni future quali titolari di domini collettivi.

25. La tutela delle generazioni future e le misure incidenti sulla potestà legislativa del Parlamento e sulle funzioni di Governo. Il difetto assoluto di giurisdizione?

26. Prospettive e questioni aperte. verso un utilizzo ampio della nozione di interesse delle generazioni future.

1. LA RIFORMA COSTITUZIONALE DELL'ART. 9 DELLA COSTITUZIONE A TRE ANNI DALLA SUA ENTRATA IN VIGORE.

LA TUTELA DELL'AMBIENTE E LA COLLOCAZIONE SISTEMATICA DELLA NOZIONE SPECIFICA DI INTERESSE DELLE FUTURE GENERAZIONI NELL'ART. 9 DELLA COSTITUZIONE.

IL SIGNIFICATO UNITARIO DELLA DISPOSIZIONE E IL VALORE AUTONOMO DEI SINGOLI ELEMENTI CHE LA COMPONGONO. LA PROTEZIONE DELLE FUTURE GENERAZIONI OLTRE LA DIMENSIONE AMBIENTALE.

Sono trascorsi ormai tre anni dalla riforma realizzata dalla legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, entrata in vigore il 9 marzo 2022, la quale, nel ridefinire innovativamente i principi di tutela dell'ambiente all'interno dell'art. 9, ha introdotto lo specifico riferimento alla nozione di *interesse delle future generazioni*.

Si tratta di un arco temporale ancora limitato per tentare un vero e proprio bilancio del suo effettivo impatto nell'ordinamento, ma sufficiente per avviare una riflessione su alcune problematiche emerse in questi primi mesi di efficacia.

La disposizione dell'art. 9 ha una struttura semantica complessa e, senza alcun dubbio, la sua reale portata, oggetto di approfondita analisi dottrina, deve essere considerata in modo integrato e non atomistico.

Sin d'ora, infatti, è possibile affermare che, in sede giurisprudenziale, è largamente valorizzata la nuova collocazione della tutela ambientale nell'ordinamento giuridico, elevata al rango di principio costituzionale fondamentale nell'art. 9 e ulteriormente rafforzata nell'art. 41. Al tempo stesso, però, non è analizzata, con altrettanto approfondimento, la specifica portata della citata espressione normativa, che delinea il rilievo costituzionale dell'*interesse delle future generazioni*.

L'attenzione del presente contributo si deve concentrare, pertanto, sulla questione riguardante il concreto rilievo dell'innovativo richiamo particolare, pur dovendo considerare che si tratta di un elemento volto a comporre, indissolubilmente, il nuovo principio della tutela ambientale costituzionale.

Per valutare l'incidenza della riforma costituzionale, può essere utile esaminare distintamente i diversi ambiti in cui la nuova nozione costituzionale è venuta in rilievo.

Schematizzando, si possono indicare tre distinti livelli, che pure presentano evidenti interconnessioni.

- La *prassi amministrativa*;
- Gli sviluppi in sede legislativa, statale e regionale, insieme alle possibili ricadute sull'attività normativa di altri soggetti pubblici;
- L'esperienza giurisprudenziale.

2. UN ESEMPIO DI PRASSI AMMINISTRATIVA. LA MOTIVAZIONE DI UN PROVVEDIMENTO DI AUTOTUTELA DECISORIA, IN FUNZIONE DI TUTELA DELLE FUTURE GENERAZIONI. L'INTERESSE ALLA REALIZZAZIONE DI UN ASILO NIDO.

Un ampio monitoraggio delle prassi seguite dalle amministrazioni potrebbe risultare di notevole utilità. Si tratterebbe di verificare se – ed eventualmente in quale misura - l'*interesse delle future generazioni* sia diventato, sul serio e concretamente, una componente determinante delle decisioni pubbliche, specificamente evidenziata nell'istruttoria o nella motivazione dell'atto conclusivo del procedimento.

Allo stato, in assenza di dati oggettivi completi, si può fare riferimento ad un singolo caso particolarmente sintomatico, emerso in giurisprudenza, in cui il provvedimento amministrativo (nella specie un atto di autotutela decisoria) si è basato su una motivazione incentrata, testualmente, proprio sulla esigenza di assicurare protezione alle generazioni future, quale dato qualificante dell'interesse pubblico prevalente, idoneo a sorreggere la legittimità della determinazione.

In particolare, nell'ipotesi esaminata da **T.A.R. Lazio, sez. III bis, 1 luglio 2024 n. 13158**, il giudice ha escluso l'illegittimità del provvedimento di revoca di un vincolo di inedificabilità, motivato, fra l'altro, con l'esigenza di realizzare un manufatto destinato ad un servizio pubblico di interesse generale, costituito, assai significativamente, da un asilo nido, proprio perché finalizzato alla realizzazione di interessi intestati alle generazioni future.

La motivazione svolge questo passaggio fondamentale. "*Nel caso di specie, risultano specificamente e puntualmente indicate le ragioni della revoca "stante il preciso e concreto nuovo interesse pubblico dell'Amministrazione Comunale di realizzare sull'area di che trattasi, un asilo nido che preveda l'attivazione di 60 nuovi posti dedicato alla fascia 0-3 anni;" e ancora che "che, la revoca della Delibera di*

C.C. n.78/06 non si ritiene comporti pregiudizi in danno a soggetti direttamente interessati, in quanto i sopravvenuti interessi pubblici di realizzazione di un asilo nido sull'area "de quo" sono rivolti al fabbisogno della collettività tutta e si configurano quali beni comuni che cittadini ed amministratori ritengono importanti per il benessere individuale e collettivo, per l'esercizio dei diritti fondamentali della persona e che sono di interesse per le generazioni future;". Ne discende la legittimità della revoca della delibera e l'adeguata ponderazione e contemperamento degli interessi pubblici e privati sottesi, anche se in modo sommario anche alla luce della natura dell'atto relativo all'attività di gestione del territorio."

Merita particolare attenzione, comunque, il contesto specifico in cui la nozione di interesse delle future generazioni entra in gioco. Si tratta di un provvedimento riconducibile all'ampia categoria dell'autotutela decisoria, comprendente gli atti che modificano un precedente assetto, in ragione di sopravvenute esigenze dei interessi pubblici. Come è noto, nella necessaria ponderazione degli interessi coinvolti nella determinazione amministrativa, il profilo diacronico è sempre rilevante e deve formare oggetto di accurata istruttoria e valutazione.

Ma, solitamente, il bilanciamento compiuto dall'amministrazione ed esposto adeguatamente nella motivazione dell'atto, è ponderato tra il *passato* e il *presente*: occorre verificare da un lato il tempo trascorso dall'originario atto e l'affidamento ingenerato nel beneficiario dell'atto oggetto di revoca e, dall'altro, le esigenze attuali che l'amministrazione considera prevalenti in relazione alle finalità pubbliche perseguite.

Ora, nel caso in esame, la ponderazione diacronica effettuata dall'amministrazione comunale evidenzia un nuovo aspetto temporale, rappresentato dal riferimento specifico alla *proiezione verso il futuro*.

Si potrebbe replicare che ciò, a stretto rigore, non è una vera novità, perché gli effetti del provvedimento amministrativo, innestati su una vicenda *presente*, sono fisiologicamente destinati ad esplicarsi sempre nel *futuro*, specie nelle ipotesi in cui si tratta di dare vita a rapporti giuridici durevoli nel tempo. Tuttavia, la maggiore consapevolezza della dimensione temporale, proiettata nel periodo futuro, esplicitamente enunciata nell'atto, costituisce un oggettivo mutamento di prospettiva, finora non formulato in modo così puntuale.

Nell'esempio riportato, l'interesse delle *future generazioni* risulta fin troppo palese, è in *re ipsa*, giacché, mediante la realizzazione di un asilo nido, si tratta di assicurare i servizi pubblici in favore di bambini per la maggior parte oggi non ancora nati e, dunque, indiscutibilmente appartenenti alla categoria soggettiva delle *future generazioni*.

Questo rilievo è solo in parte attenuato dall'osservazione secondo cui la realizzazione attuale di efficienti servizi sociali educativi per l'infanzia attribuiscono immediati benefici anche alle *generazioni esistenti*, assicurando la migliore integrazione tra il lavoro e la genitorialità, tra la famiglia e la società, e favorendo la natalità.

L'esempio della prassi amministrativa appena illustrata suggerisce due ulteriori riflessioni.

A) Non poche amministrazioni stanno esplorando, con successo, la possibilità di considerare l'interesse delle future generazioni come un segmento (nuovo) dell'*interesse pubblico*, suscettibile di entrare incisivamente nella ponderazione di interessi effettuata nell'esercizio dell'attività discrezionale.

B) Il peso specifico di tale componente dell'interesse pubblico così definito non è misurabile in modo preciso, tenendo conto anche della varietà dei casi considerati. È anche possibile ritenere che, talvolta, assuma un rilievo meramente rafforzativo della motivazione, giocando un ruolo secondario nel processo decisionale. Tuttavia, la prospettiva della concreta considerazione delle future generazioni è destinata a svolgere un ruolo importante nella motivazione dell'interesse pubblico specifico nei provvedimenti di autotutela decisoria.

3. LE APPLICAZIONI LEGISLATIVE DEL NUOVO PRECETTO COSTITUZIONALE. LA VALUTAZIONE DI IMPATTO GENERAZIONALE.

Come accennato, in questa sede non è possibile sviluppare una valutazione completa delle prassi amministrative concernenti la portata del nuovo art. 9 della Costituzione, in mancanza di dati oggettivi sistematicamente ordinati.

Certamente più agevole è il riscontro delle iniziative normative, correlate all'applicazione della nuova nozione costituzionale di "*interesse delle future generazioni*."

In tale ambito, si potrebbe ricavare una prima impressione: il legislatore nazionale, fino ad ora, non sembra avere concretizzato iniziative importanti, destinate ad attribuire alla locuzione una reale valenza operativa.

Sullo sfondo si pone il problema del rapporto tra i principi espressi dall'art. 9 della Costituzione e la legge, questione che potrebbe assumere caratteristiche più complesse, proprio con riguardo alla specifica componente della protezione delle generazioni future.

Ad ogni modo, se non risultano attivati progetti normativi statali indirizzati ad una, pur astrattamente ipotizzabile "*legge quadro*", capace di sviluppare il principio, merita di essere segnalata la previsione di cui all'art. 4 del disegno di legge governativo AS 1192, recante "*Misure per la semplificazione normativa e il miglioramento della qualità della normazione e deleghe al Governo per la semplificazione, il riordino e il riassetto in determinate materie*".

L'articolo intende introdurre, a regime, la *Valutazione di impatto generazionale delle leggi*, mediante la seguente disciplina.

"1. Le leggi della Repubblica promuovono l'equità intergenerazionale anche nell'interesse delle generazioni future.

2. La valutazione di impatto generazionale (VIG) consiste nell'analisi preventiva dei disegni di legge del Governo in relazione agli effetti ambientali o sociali ricadenti sui giovani e sulle generazioni future. La VIG costituisce uno strumento informativo riguardante l'equità intergenerazionale degli effetti ambientali o sociali indotti dai provvedimenti.

3. La VIG dei disegni di legge del Governo è effettuata nell'ambito dell'analisi di impatto della regolamentazione prevista dall'articolo 14 della legge 28 novembre

2005, n. 246, secondo criteri e modalità individuati con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 5 del medesimo articolo 14, adottato di concerto con l'Autorità politica delegata in materia di giovani, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

4. La VIG è, in ogni caso, necessaria se il disegno di legge determina effetti significativi di tipo ambientale o sociale, a carico delle generazioni future. In tali casi, restano fermi i criteri e le modalità individuate con il decreto di cui al comma 3.”

Si ipotizza, pertanto, di consolidare, a livello statale, le precedenti iniziative che già avevano condotto all'adozione di linee guida nazionali in materia di VIG (valutazione di impatto generazionale), anche in una dimensione più estesa rispetto a quella concernente la sola tutela ambientale.

In ambito regionale e locale, peraltro, questa prospettiva è stata già proficuamente sviluppata da alcune amministrazioni, che hanno adottato specifiche discipline in materia.

Ma, appunto, le importanti innovazioni completate o in itinere, riguardano le modalità di successivi interventi normativi, senza prevedere norme o regole destinate a disciplinare, in modo organico, la protezione delle generazioni future.

4. LA NORMATIVA STATALE. IL CODICE DELL'AMBIENTE E LE GENERAZIONI FUTURE.

Ci si potrebbe chiedere, del resto, se sia necessaria, o meno, una disciplina generale della protezione delle generazioni future, dal momento che il codice dell'ambiente contiene già alcune disposizioni generali e particolari, riferite espressamente a tale nozione.

Ciò spiegherebbe perché, ad oggi, il codice non è stato adeguato alla riforma costituzionale.

Al riguardo, vanno ricordati due importanti elementi.

In primo luogo, in forza dell'art. 3-*quater*, comma 1, del codice dell'ambiente, 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.

2. Anche l'attività della pubblica amministrazione deve essere finalizzata a consentire la migliore attuazione possibile del principio dello sviluppo sostenibile, per cui nell'ambito della scelta comparativa di interessi pubblici e privati connotata da discrezionalità gli interessi alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale devono essere oggetto di prioritaria considerazione.

3. Data la complessità delle relazioni e delle interferenze tra natura e attività umane, il principio dello sviluppo sostenibile deve consentire di individuare un equilibrato rapporto, nell'ambito delle risorse ereditate, tra quelle da risparmiare e quelle da trasmettere, affinché nell'ambito delle dinamiche della produzione e del consumo si inserisca altresì il principio di solidarietà per salvaguardare e per migliorare la qualità dell'ambiente anche futuro.

4. *La risoluzione delle questioni che involgono aspetti ambientali deve essere cercata e trovata nella prospettiva di garanzia dello sviluppo sostenibile, in modo da salvaguardare il corretto funzionamento e l'evoluzione degli ecosistemi naturali dalle modificazioni negative che possono essere prodotte dalle attività umane.*”

Si tratta di una disposizione particolarmente ricca, nella parte in cui collega lo *sviluppo sostenibile* alla finalità di salvaguardia delle generazioni future e afferma la portata generale del principio normativo.

In secondo luogo, nell’ambito settoriale concernente la disciplina delle risorse idriche, sono considerati espressamente le *aspettative* e i *diritti* delle future generazioni.

In particolare, la previsione dell’art. 144, comma 2, del testo unico, stabilisce che “*Le acque costituiscono una risorsa che va tutelata ed utilizzata secondo criteri di solidarietà; qualsiasi loro uso è effettuato salvaguardando le aspettative ed i diritti delle generazioni future a fruire di un integro patrimonio ambientale.*”

La formula utilizzata è significativamente diversa da quella contenuta nell’art. 9 della Costituzione. Le generazioni future sono considerate come titolari di *aspettative* e di *diritti*, vale a dire di precise situazioni giuridiche soggettive attive. La distanza lessicale dall’art. 9 è significativa, dal momento che l’art. 9 qualifica le generazioni future come punti di riferimento soggettivo di un generico *interesse*, non ulteriormente qualificato.

Inoltre, nel codice dell’ambiente, tali posizioni giuridiche delle generazioni future vanno “*salvaguardate*”: sul piano letterale, sia pure nel solo contesto della disciplina riguardante le risorse idriche, la dizione legislativa appare orientata nel senso di offrire alle generazioni future una protezione più intensa di quella stabilita dall’art. 9 della Costituzione, che considera globalmente la “*tutela*” dell’ambiente, inserendovi “*anche*” le *generazioni future*.

Va sottolineato che la disposizione legislativa è stata ripetutamente richiamata dalla giurisprudenza costituzionale e amministrativa, anche prima della riforma dell’art. 9, proprio allo scopo di accentuare il rilievo della tutela ambientale.

La disposizione legislativa, quindi, sollecita la problematica riguardante la possibilità, o meno, di assegnare alle “*generazioni future*” una qualche forma di soggettività, accompagnata dal riconoscimento della titolarità di posizioni giuridiche soggettive attive.

5. LA RISERVA DI LEGGE, L’INTERESSE DELLE GENERAZIONI FUTURE E L’ATTUAZIONE NORMATIVA DEL PRECETTO COSTITUZIONALE.

Va osservato, peraltro, che il nuovo art. 9 della Costituzione, nella parte in cui prevede la considerazione dell’interesse delle future generazioni, non compie espressamente alcun rinvio alla legge, quale necessario strumento attuativo del principio costituzionale.

Il punto merita attenzione.

Anzitutto, è significativo il confronto con la previsione dell’ultimo periodo dello stesso art. 9, il quale enuncia l’innovativo principio della *tutela degli animali*, ma rinvia alla *legge statale* la disciplina dei modi e delle forme di tale protezione.

Ora, come è noto, tale disposizione ha lo scopo precipuo di affermare con chiarezza un principio di *riserva di legge statale* in materia di tutela degli animali, ridefinendo in modo inequivoco il rapporto con la normativa regionale.

Tuttavia, l'art. 9, in questa parte, riferita alla tutela degli animali, presuppone che il precetto costituzionale non solo è limite e parametro di valutazione delle disposizioni primarie, ma richiede anche una positiva attuazione, attraverso lo strumento della legge statale.

Come si è detto, nel nuovo art. 9 della Cost., il riconoscimento dell'interesse delle future generazioni non è accompagnato dal rinvio alla legge, sia essa statale o regionale.

Questo dato si riflette, in primo luogo, sul riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni. In mancanza di un riferimento puntuale alla *riserva di legge statale*, la tutela degli interessi delle future generazioni non compete solo allo Stato, ma va realizzata anche attraverso la normativa regionale, nel rispetto dell'art. 117, comma secondo, della Costituzione. In altri termini, mentre la tutela degli animali diventa "materia" di legislazione statale, la protezione dell'interesse delle generazioni future non è qualificabile, di per sé, come oggetto di riserva legislativa statale.

D'altro canto, in assenza di una esplicita affermazione della riserva di legge, le amministrazioni hanno un ampio potere di adottare determinazioni, generali o particolari, finalizzate alla protezione delle generazioni future.

Resta però da sciogliere un nodo fondamentale. Nella misura in cui l'interesse delle future generazioni è qualificato come elemento della protezione ambientale, esso rientrerebbe nella nozione di cui alla lettera s) dell'art. 117, comma secondo della Costituzione, che assegna alla legislazione statale la materia della *tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*. Ma qualora si optasse per il riconoscimento dell'autonoma rilevanza dell'interesse delle generazioni future, anche al di fuori del ristretto campo ambientale, lo spazio della legislazione regionale sarebbe decisamente più largo.

Sotto altro profilo, l'assenza di un riferimento esplicito all'attuazione legislativa rende evidente che il precetto costituzionale contiene senz'altro anche una certa componente *programmatica*, la quale dovrebbe esigere un attento sviluppo legislativo. Questa notazione non mette in discussione il valore precettivo immediato della previsione di cui all'art. 9 Cost., suscettibile non solo di costituire parametro di verifica di legittimità costituzionale della normativa primaria, ma anche di influire sistematicamente sulla ricostruzione e sull'interpretazione del diritto positivo, come è testimoniato dall'atteggiamento assunto dalla giurisprudenza amministrativa.

Quindi, ferme restando alcune inevitabili residue incertezze circa l'esatto significato del precetto, gli orientamenti del giudice amministrativo non dubitano dell'immediata rilevanza dell'art. 9 della Cost., il quale, per la sua operatività, anche quale parametro di legittimità dei provvedimenti amministrativi, non richiede alcuna previa attuazione in via legislativa

In questa cornice di riferimento, il legislatore statale ha assunto, finora, un atteggiamento piuttosto circoscritto e prudente, utilizzando molto raramente il riferimento esplicito alla nuova nozione di interesse delle future generazioni.

Al proposito si deve segnalare il recentissimo decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190, recante *Disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, in attuazione dell'articolo 26, commi 4 e 5, lettera b) e d), della legge 5 agosto 2022, n. 118*.

L'art. 1, comma 2, del provvedimento legislativo stabilisce che “*Il presente decreto assicura, **anche nell'interesse delle future generazioni**, la massima diffusione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili mediante la razionalizzazione, il riordino e la semplificazione delle procedure in materia di energie rinnovabili e il loro adeguamento alla disciplina dell'Unione europea, nel rispetto della tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, dei beni culturali e del paesaggio.*”

La previsione, pur non menzionando espressamente l'art. 9 della Costituzione, ne mutua in modo palese la dizione letterale, senza particolari aggiunte o specificazioni. Va certamente apprezzata, allora, la chiara volontà legislativa di ravvivare la portata del principio costituzionale.

La formula utilizzata non si traduce, formalmente, in un precetto cogente, nemmeno in chiave di esplicita affermazione di un principio portante nell'interpretazione e nell'applicazione delle disposizioni contenute nel decreto legislativo stesso. Tuttavia, che, pur con questi limiti, in sede ermeneutica, il “valore” dell'interesse delle future generazioni risulta sicuramente rafforzato da questo ripetuto richiamo.

Piuttosto, va anche notato l'ambito oggettivo – *particolare* - in cui questo riferimento è compiuto: il settore è quello del diritto ambientale e riguarda una materia caratterizzata in modo palese, dal risalto degli effetti di lunghissimo periodo derivanti dalle decisioni amministrative.

Del resto, il collegamento indissolubile tra le generazioni future e le fonti rinnovabili era stato già evidenziato, prima della riforma, da Corte cost., 23 marzo 2021, n. 46, la quale aveva chiarito che le fonti energetiche rinnovabili (FER), definite talvolta *alternative*, sono quelle forme di energia che per loro caratteristica intrinseca si rigenerano o non sono esauribili nella scala dei tempi “umani” e, per estensione, il cui utilizzo non pregiudica le risorse naturali per le generazioni future, e verso le quali sia la normativa internazionale (Protocollo di Kyoto e Statuto dell'Agenzia internazionale per le energie rinnovabili IRENA) che quella comunitaria manifestano un deciso *favor*, al fine di eliminare la dipendenza dai carburanti fossili, con conseguente esigenza di semplificazione dei relativi procedimenti autorizzatori.

Questa notazione sollecita due commenti.

A) Si potrebbe dire che, in fondo, il rilievo degli interessi delle future generazioni è immanente nel tessuto costituzionale, per cui la riforma dell'art. 9 della Cost., nella sostanza, forse non ha aggiunto molto all'ordinamento, determinando solo il consolidamento di una regola di derivazione giurisprudenziale.

B) Va sottolineato, poi, che, nell'ampia nozione di *ambiente*, la protezione degli interessi delle generazioni future risulta più evidente in quegli ambiti oggettivi in cui la proiezione verso il futuro, appunto, è in *re ipsa*, come avviene nel caso in cui essa si connette alla esauribilità, o meno delle risorse naturali e alla loro corretta gestione, anche in rapporto ad altre fonti scarse di energia.

Nello stesso senso si pone, del resto, la già citata previsione dell'art. 144 del codice dell'ambiente, che riconosce le aspettative e i diritti delle generazioni future in relazione all'utilizzazione delle *risorse idriche*, anche esse scarse, soggette al possibile consumo nel tempo.

7. L'USO LEGISLATIVO NON OMOGENEO DELL'ESPRESSIONE “FUTURE GENERAZIONI”. LA CREAZIONE E LA TRASMISSIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE.

Va ricordato, peraltro, che qualche norma legislativa, recente e non, menziona le generazioni future allo scopo di evidenziare i presupposti per riconoscere il valore di “*memoria culturale*” di determinati beni od eventi. In questa particolare accezione, è evidente che le generazioni future assumono una posizione diversa, non riconducibile alla connessione con la tutela di un interesse ambientale in senso stretto.

In questo ambito può essere menzionato, fra gli ultimissimi interventi legislativi, l'art. 3 della legge 6 settembre 2024, n. 130, recante *Disposizioni per la celebrazione del centenario della città di Latina 1932-2032*, in forza del quale la neo istituita Fondazione «Latina 2032», fra le altre funzioni, “*monitora e favorisce la conservazione e la tutela del patrimonio storico, anche attraverso la manutenzione e il restauro delle strutture esistenti, al fine di preservare la storia e la bellezza della città per le generazioni future*”.

Ma analoghe disposizioni legislative, anche anteriori alla riforma costituzionale, si collocano nello stesso ordine di idee: le generazioni future sono qualificate come i soggetti destinatari dell'eredità culturale loro consegnata dalle generazioni presenti.

Ad esempio, l'art. 1, comma 908, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024), prevede che “*Al fine di favorire la conoscenza degli eventi che portarono la salma del Milite ignoto a Roma e di preservarne la memoria in favore delle future generazioni, è autorizzata la spesa di 300.000 euro per l'anno 2022 per la prosecuzione del viaggio del Treno della memoria attraverso un itinerario che raggiunga almeno tutti i capoluoghi di regione e le maggiori città italiane non coinvolte nel percorso storico del 1921 e che simboleggi l'Unità nazionale.*”

Del resto, come ricorda la giurisprudenza (decisione della Corte dei conti Campania, sez. controllo, 30 aprile 2024 n. 98), “*l'Unesco definisce il patrimonio culturale in senso lato come l'insieme di artefatti fisici e attributi immateriali di un gruppo o di una società ereditati dalle generazioni passate, mantenuti nel presente e trasmessi a beneficio delle generazioni future.*”, richiamando la Convenzione riguardante la protezione del patrimonio culturale e naturale mondiale”.

Nello stesso senso si pone anche la sentenza del T.A.R. Lazio, sez. II quater, 8 marzo 2024 n. 4750, che sviluppa la costruzione dogmatica del bene culturale come

oggetto di un patrimonio destinato alle generazioni future. La pronuncia, al punto 5.3. afferma quanto segue.

“L'elemento immateriale e quello materiale vengono così a coesistere in un tutt'uno inscindibile, in cui spazio e tempo attribuiscono nel loro insieme alla res il valore culturale meritevole di tutela.

Il bene culturale è percepito come tale dalla comunità attraverso quel determinato uso, ma al contempo lo trascende, diventando non solo "patrimonio culturale", in un'ottica soltanto "conservativa" per la sua preservazione, ma anche una "eredità culturale" da trasmettere alle future generazioni (c.d. cultural heritage, come definita dalla Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore dell'eredità culturale per la società, fatta a F. il 27 ottobre 2005, ratificata con la L. 1 ottobre 2020, n. 133, la quale ha definito il "patrimonio culturale" come l'insieme delle risorse ereditate dal passato, riflesso di valori e delle credenze, delle conoscenze e tradizioni, in continua evoluzione, rilevanti per una comunità di persone, rimarcando il valore e il potenziale del patrimonio culturale come risorsa per lo sviluppo sostenibile e per la qualità della vita e individuando il "diritto al patrimonio culturale".

8. UN'OSSERVAZIONE GENERALE. LE GENERAZIONI FUTURE RILEVANO SOLO PER L'AMBIENTE E NON PER IL PAESAGGIO E I BENI CULTURALI? UNA POSSIBILE INCONGRUENZA FORMALE NELL'ART. 9 DELLA COSTITUZIONE.

Dunque, nel panorama normativo più recente, per il legislatore statale le generazioni future rilevano particolarmente in funzione della protezione dei beni culturali, piuttosto che in relazione all'interesse connesso alla tutela ambientale.

Ora, se si analizza il testo dell'art. 9 della Costituzione, potrebbe sorprendere che la tutela del paesaggio, nonché del patrimonio storico ed artistico della Nazione, non siano collegate anch'esse, espressamente, all'interesse delle future generazioni.

Stando alla dizione letterale dell'articolo, quindi, il valore ambientale soltanto avrebbe, al livello della tutela costituzionale, una proiezione verso il futuro, riferita all'interesse delle generazioni future. La stessa dimensione temporale, invece, non è attribuita al paesaggio e al patrimonio storico e artistico.

L'apparente incongruenza formale presente nella disciplina costituzionale si deve, probabilmente, alla implicita premessa secondo cui, ad oggi, sono più avvertite le preoccupazioni riguardanti gli effetti di lungo periodo sull'assetto ambientale.

Tuttavia, si deve considerare che, nonostante la dizione costituzionale ometta di menzionarla in modo espresso, la dimensione temporale e intergenerazionale dei beni culturali è ontologicamente imprescindibile. Questo spiega perché le norme legislative statali e regionali in materia di beni culturali e paesaggistici, anche antecedenti alla riforma costituzionale, contengano frequenti riferimenti alle *future generazioni*.

È dunque convincente l'affermazione secondo cui gli interessi delle future generazioni considerati dall'ordinamento – anche al livello dei principi costituzionali – non sono limitati al solo campo ambientale, ma assumono una portata trasversale, che comprende, certamente, la materia dei beni culturali e paesaggistici.

Si potrebbe forse discutere sulla natura e sul contenuto delle posizioni giuridiche assunte dalle future generazioni in ordine al patrimonio culturale ad esse destinato e

consegnato, posizione forse diversa, se non addirittura opposta, per certi versi, rispetto alla situazione correlata all'*eredità* del patrimonio ambientale.

Volendo schematizzare, si potrebbe affermare che:

- da una parte le future generazioni vantano i diritti e le aspettative alla conservazione della integrità del patrimonio ambientale; in tale ambito sono quindi titolari di posizioni giuridiche attive;

- dall'altra parte le future generazioni sono obbligate a rispettare i vincoli impressi ai beni culturali e paesaggistici dalle *generazioni passate*, vincoli intesi a trasmettere – integro - il patrimonio culturale; in tale cornice, dunque, sono titolari di posizioni giuridiche passive.

Si potrebbe obiettare, tuttavia, che, a ben vedere, lo schema descrittivo è più complesso e la distanza tra il patrimonio ambientale e quello culturale e paesaggistico risulta ridotta, in relazione alle situazioni giuridiche delle generazioni future.

A tale proposito, è corretto affermare che:

- anche rispetto alle scelte ambientali, le generazioni future sono soggette ai *vincoli* impressi dalle generazioni passate; beneficiano del patrimonio ricevuto, ma, a loro volta, sono tenute a preservarlo e conservarlo;

- anche rispetto ai beni facenti parte del patrimonio culturale e paesaggistico le generazioni future, se sono soggette ai vincoli impressi in precedenza dalle generazioni passate, risultano, parimenti, titolari di legittime aspettative alla loro conservazione e trasmissione.

9. I BENI CULTURALI E GLI INTERESSI DELLE GENERAZIONI FUTURE SECONDO LA GIURISPRUDENZA.

Ciò posto, anche la giurisprudenza, già in epoca anteriore alla riforma costituzionale dell'art. 9, ha frequentemente utilizzato il riferimento alle generazioni future per costruire la nozione di *bene culturale*.

Si potrebbe indicare, in tal senso, fra le tante, la decisione di **T.A.R. Calabria – sede di Catanzaro, Sez. I, 15 giugno 2021, n. 1230**, secondo la quale *“in tema di dichiarazione di interesse culturale, la "nozione di "bene culturale" è in grado di ricomprendere anche i cespiti che, pur non portatori di uno specifico valore artistico, costituiscono una testimonianza della vita e della storia (anche di una parte soltanto) della comunità nazionale in relazione al messaggio che esso, come un vero e proprio documento, è in grado di perpetuare per le generazioni future. La tutela storico-artistica di un bene culturale non protegge qui l'ingegno dell'autore, ma un'oggettiva testimonianza materiale di civiltà, la quale, nella sua consistenza effettiva e attuale, ben può essere intesa a valorizzare l'intenso legame tra il cespite e la storia del territorio.”*

La giurisprudenza in materia ha, altresì, chiarito che *“la nozione di "bene culturale" è in grado di ricomprendere anche gli oggetti i quali - pur non portatori di uno specifico valore artistico - costituiscono una testimonianza della vita e della storia (anche di una parte soltanto) della comunità nazionale in relazione al messaggio che esso, come un vero e proprio documento, è in grado di perpetuare per le generazioni future; - la tutela storico-artistica di un bene culturale non protegge qui l'ingegno*

dell'autore, ma un'oggettiva testimonianza materiale di civiltà, la quale, nella sua consistenza effettiva e attuale, ben può essere intesa a valorizzare l'intenso legame tra il cespite e la storia del territorio" (T.A.R. Umbria, sez. I, 7 ottobre 2024 n. 680; C.d.S., sez. VI, 4 settembre 2020, n. 5357).

10. LE GENERAZIONI FUTURE IN ALCUNI RECENTI STATUTI UNIVERSITARI. I PRINCIPI DELLA DIDATTICA E DELLA RICERCA SCIENTIFICA.

La prospettiva culturale ed educativa della protezione delle generazioni future è alla base delle previsioni contenute in alcuni tra i più recenti decreti di approvazione degli Statuti Universitari. In tale contesto si collocano pure alcuni Statuti varati in epoca antecedente l'entrata in vigore della riforma costituzionale, i quali indicano l'obiettivo delle garanzie delle generazioni future come principio portante della funzione didattica e di ricerca dell'Ateneo.

In tal senso, l'art. 3 dello Statuto dell'Università di Palermo del 2022 (rubricato *Didattica, ricerca scientifica e terza missione*) prevede che *"1. L'Università promuove e sviluppa la didattica e la ricerca scientifica nel rispetto della natura, del genere umano e delle specie viventi, in armonia con i principi dello sviluppo sostenibile, delle garanzie per le future generazioni, della libera e pacifica convivenza fra i popoli."*

La portata della norma è essenzialmente programmatica e la sua genesi è pressoché coeva a quella della norma costituzionale.

Ma va segnalato che altre Università, adottando i rispettivi Statuti, hanno preferito considerare l'ambiente e lo sviluppo sostenibile mediante altre dizioni, senza citare l'interesse delle future generazioni. Ad esempio, l'Università di Trento, nello Statuto approvato ad inizio del 2024, prevede, all'art. 2, comma 13, che l'Ateneo *"Promuove azioni volte a favorire la sostenibilità, minimizzare il proprio impatto sull'ambiente e sulle risorse naturali, aumentare l'inclusione e la coesione sociale, ridurre le disuguaglianze e tutelare i diritti fondamentali"*.

11. LA LEGISLAZIONE REGIONALE. L'AMPLIAMENTO DEL RILIEVO DELL'INTERESSE DELLE FUTURE GENERAZIONI AL DI FUORI DELLA DIMENSIONE STRETTAMENTE AMBIENTALE.

Nel panorama delle iniziative normative dirette a valorizzare il ruolo delle future generazioni e dei loro interessi assumono notevole importanza alcuni interventi dei legislatori regionali.

Si segnala in tal senso l'articolo 1 della L.R. Piemonte 14 marzo 2024, n. 5, recante *Norme sull'amministrazione condivisa dei beni comuni per la promozione della sussidiarietà* (Gazzetta Ufficiale 3° Serie spec. - Regioni n. 1 del 4 gennaio 2025).

In una disposizione di principio, riguardante la regolamentazione dei "beni comuni", la formula è utilizzata con particolare enfasi.

"1. La Regione, in attuazione del principio di sussidiarietà di cui all'art. 118, quarto comma, della Costituzione, dei principi di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241 e del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 (Codice del Terzo settore), promuove l'amministrazione condivisa, stimolando la realizzazione di forme di collaborazione

tra i cittadini singoli e associati, gli enti locali e loro forme associative, la Regione e i suoi enti strumentali.

2. Le forme di collaborazione di cui al comma 1 sono finalizzate alla cura, alla rigenerazione e alla gestione condivisa dei beni materiali e immateriali che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali della persona, al benessere individuale e collettivo, alla coesione sociale e alla vita delle generazioni future, per i quali i cittadini si attivano per garantirne e migliorarne la fruizione collettiva e condividere con l'amministrazione la responsabilità della loro cura, gestione condivisa o rigenerazione.”

Non dissimile è l'ambito in cui si colloca la legge regionale della Toscana 6 febbraio 2024, n. 4, recante *Iniziative del Consiglio regionale per il recupero del patrimonio culturale e storico dei comuni danneggiato dagli eventi alluvionali del 2023* (Gazzetta Ufficiale 3° Serie spec. - Regioni n. 41 del 19 ottobre 2024).

Con riferimento alla tutela ed uso dei beni comuni, la disposizione prevede quanto segue.

“1. Il Consiglio regionale, nella sua funzione di organo di rappresentanza della comunità toscana, con la presente legge, ai sensi dell'art. 11 dello Statuto, persegue le finalità statutarie relative all'accesso alla cultura come bisogno individuale e valore collettivo, alla tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e storico e alla tutela e valorizzazione dei beni comuni, intesi quali beni materiali, immateriali e digitali che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali della persona, al benessere individuale e collettivo, alla coesione sociale e alla vita delle generazioni future e la promozione di forme diffuse di partecipazione nella gestione condivisa e nella fruizione dei medesimi.”

Queste disposizioni confermano che le Regioni hanno senz'altro potestà legislativa in ambiti che possono comportare conseguenze sulle future generazioni, indipendentemente dall'incidenza strettamente ambientale.

12. LE APPLICAZIONI GIURISPRUDENZIALI DEL NUOVO ART. 9. L'ESTENSIONE ALLA MATERIA EDILIZIA. LA DIMENSIONE TEMPORALE DELL'ILLECITO PERMANENTE E LA TUTELA DELLE NUOVE GENERAZIONI. LA MOTIVAZIONE DEL PROVVEDIMENTO A DISTANZA DI TEMPO DALL'ABUSO.

Dunque, il quadro della normativa riferita alle generazioni future è ancora in fase di assestamento, pur potendosi intravedere la tendenza ad un utilizzo sempre più largo della nozione. Essa comprende certamente anche i beni culturali e paesaggistici, ma si estende, orizzontalmente, a tutti i campi in cui l'attività amministrativa è destinata ad esplicare effetti temporalmente proiettati verso un futuro significativamente lungo.

Nella giurisprudenza i riferimenti alle generazioni future non sono più episodici, benché ancora non numerosissimi e riferiti ad ambiti abbastanza eterogenei: in tal senso, oltre al campo, già menzionato, relativo alla protezione dei beni culturali, il rilievo giurisprudenziale della nozione emerge particolarmente nei contenziosi riguardanti l'uso del territorio, l'edilizia e l'urbanistica.

Senza svolgere una rassegna analitica, possono essere segnalate alcune pronunce, indicative del modo in cui il tema della protezione delle future generazioni

è stato affrontato, sia dalla giurisprudenza costituzionale e sovranazionale (in particolare europea), sia dalla giurisprudenza nazionale.

In molti casi il riferimento alle future generazioni ha assunto un concreto risalto nella *ratio decidendi*. In altre ipotesi, la menzione della nuova nozione costituzionale, pur utile, ha comportato un mero rafforzamento di esiti interpretativi già consolidati.

È significativo, poi, che talvolta la giurisprudenza ha valorizzato il rilievo della previsione di cui all'art. 9 della Costituzione, ancorché i provvedimenti oggetto di contestazione in giudizio non contenessero appositi riferimenti all'interesse delle future generazioni.

Nell'illustrazione della giurisprudenza di maggiore rilievo, i due punti principali da focalizzare riguardano:

- l'ambito oggettivo delle materie su cui è intervenuta la giurisprudenza, facendo leva sull'esigenza di assicurare protezione all'interesse delle future generazioni;
- il peso effettivo della nozione nell'iter argomentativo e nella *ratio decidendi*.

Sotto il primo aspetto, una parte consistente della giurisprudenza assegna un forte rilievo al nuovo articolo 9 in tutte le controversie riguardanti, in senso ampio, l'uso del territorio. Evidentemente, il carattere durevole delle determinazioni amministrative che toccano tale ambito conferisce rilievo alla valutazione dell'interesse delle future generazioni.

Una prima decisione di estremo interesse è quella del **T.A.R. Campania Napoli, Sez. VIII, 4 marzo 2024, n. 1463**.

L'ambito di riferimento è costituito dalla disciplina edilizia e urbanistica, con particolare riguardo alla motivazione dei provvedimenti volti alla rimozione degli illeciti edilizi, nei casi in cui l'atto sanzionatorio è adottato a lunghissima distanza di tempo dalla realizzazione materiale dell'abuso.

Al fine di ritenere adeguatamente giustificato l'interesse pubblico all'adozione del provvedimento, nonostante il tempo trascorso, il TAR richiama espressamente la nozione di *future generazioni*, pur non menzionando in modo esplicito la disposizione di cui all'art. 9 della Costituzione.

Già questo primo snodo, riferito all'ambito oggettivo della decisione, merita attenzione. È noto come sia da tempo discusso il rapporto tra l'ambiente e il governo del territorio. La nuova formula dell'art. 9 pone peraltro un ulteriore interrogativo. Ci deve chiedere, infatti, se l'interesse delle future generazioni, meritevole di protezione rafforzata, sia solo quello ricollegabile alla tutela ambientale, per quanto dilatata, o attenga, in ultima analisi, ad una dimensione più vasta, riferita a tutti gli ambiti in cui tale interesse possa assumere rilievo.

La pronuncia del TAR non approfondisce questo tema, ma riconosce, implicitamente, che la tutela delle future generazioni abbia una valenza generale e trasversale. In questa prospettiva, il riferimento all'interesse delle "future generazioni" rappresenta, non solo o non tanto, un criterio normativo in senso stretto, ma, piuttosto, un *argomento logico*, necessario per valutare la portata e il contenuto dell'obbligo di motivazione, nella ponderazione tra gli interessi pubblici e privati che assumono rilievo ai fini della corretta decisione amministrativa.

In questo senso, si può comprendere la coerenza dell'impostazione seguita dal TAR, secondo il quale, ai fini dell'adozione di un'ordinanza di demolizione di un immobile abusivo non è necessaria una esplicita motivazione in merito alla sussistenza di un interesse pubblico concreto ed attuale al ripristino della legalità violata. In sostanza, secondo il giudice, l'illecito urbanistico-edilizio ha la caratteristica di "*illecito permanente*", nel quale, cioè, il decorso del tempo, anziché affievolire, intensifica l'interesse alla repressione dell'abuso edilizio.

Questo è il punto centrale dell'argomentazione sviluppata dal TAR: a fronte dell'abuso edilizio, il decorso del tempo finisce con lo scaricare sulle future generazioni le conseguenze negative dell'illecito commesso e della inerzia o ritardo dell'amministrazione nell'adozione degli atti repressivi.

Ora, si può notare che l'esito cui perviene il TAR coincide, in fondo, con quello consolidato da tempo nella giurisprudenza amministrativa, secondo la quale il tempo trascorso, anche se lunghissimo, non costituisce affatto un limite al potere repressivo degli illeciti edilizi. Va sottolineato, tuttavia, come il TAR, per supportare questo esito, compia un'inedita, ma persuasiva, comparazione tra il tempo trascorso dall'abuso, il carattere permanente dell'illecito edilizio, e il tempo delle future generazioni.

In questo ambito, riferibile al settore della cosiddetta autotutela esecutiva e sanzionatoria, il TAR conferma l'opinione secondo la quale l'affidamento del privato è decisamente recessivo rispetto alla finalità pubblica di assicurare la gestione regolare del territorio.

Il ragionamento esposto dal giudice amministrativo merita di essere considerato con attenzione, e va certamente apprezzato nella parte in cui evidenzia il necessario collegamento tra il tempo e l'interesse pubblico, visto attraverso la lente dell'interesse delle future generazioni.

Resta però da chiedersi se sia persuasiva l'affermata equazione tra l'interesse delle future generazioni e l'interesse all'incondizionata repressione dell'abuso edilizio, anche dopo il decorso di un tempo idoneo a creare l'affidamento incolpevole in capo al detentore del bene.

A stretto rigore, si potrebbe anche ipotizzare che la "futura generazione", la quale dispone del bene abusivamente realizzato dalla generazione passata, abbia interesse alla sua conservazione.

Questa considerazione induce a ritenere che, in presenza della novità normativa costituita dalla tutela degli interessi delle future generazioni, interessi quali potrebbero essere mutevoli e persino confliggenti, l'obbligo di motivazione andrebbe accentuato, anziché attenuato.

13. LE GENERAZIONI FUTURE E LA TUTELA PAESAGGISTICA. IL VALORE CULTURALE DI UN BENE DIPENDE DALLA SUA ATTITUDINE A COSTITUIRE TESTIMONIANZA PER IL FUTURO?

In una prospettiva parzialmente diversa si pone la pronuncia del **Cons. Stato, Sez. VII, 29 dicembre 2022, n. 11699**, secondo la quale l'obbligo di procedere alla rimozione stagionale dei manufatti inerenti all'esercizio della concessione balneare sussiste in tutti i casi in cui (ma solo nei casi in cui) la loro persistenza nella stagione

invernale si possa motivatamente ritenere pregiudizievole per la conservazione e la trasmissione alle future generazioni dei valori ambientali e paesaggistici che caratterizzano l'area interessata.

Questa valutazione deve, inoltre, confrontarsi con il reale contesto di riferimento, risultando l'obbligo di rimozione stagionale pienamente giustificato qualora la persistenza invernale del manufatto risulti specificamente dannosa per il paesaggio o per l'ecosistema.

Nella citata pronuncia, le future generazioni sono considerate, in questo ambito, come i punti di riferimento per la valutazione del pregio culturale o paesaggistico del bene su cui insistono i manufatti.

La pronuncia si segnala per il modo in cui, pur non innovando rispetto ad orientamenti consolidati in ordine ai margini del sindacato giurisdizionale sulle valutazioni riservate alle amministrazioni titolari dei poteri autorizzatori in materia paesaggistica, intende attribuire peso argomentativo alla dimensione temporale della prospettiva assunta dalle future generazioni.

Afferma in particolare la Sezione che *“le strutture balneari, per essere autorizzate, debbano essere direttamente connesse all'uso a fini balneari dell'area in concessione e debbano evitare ogni alterazione permanente dello stato dei luoghi, includendo tale preclusione tutte le opere ed i manufatti non facilmente rimovibili, ovvero non rimovibili senza lasciare ferite o alterazioni permanenti, implicanti un ripristino, ovvero una innovazione e non una mera conservazione comunque suscettibili di pregiudicare la conservazione di un bene ambientale, ovvero di un bene pubblico di cui è necessario garantire, anche alla luce della recente riforma costituzionale, la trasmissione alle future generazioni.”*

Ulteriore aspetto da sottolineare è costituito dal fatto che la decisione non pare dubitare in ordine:

- Alla immediata efficacia della norma costituzionale, quanto meno nella sua portata interpretativa;
- Alla sua applicabilità alla materia paesaggistica, oltre che al settore ambientale in senso stretto.

14. LE GENERAZIONI FUTURE NELLA GIURISPRUDENZA ANTERIORE ALLA RIFORMA COSTITUZIONALE. LA PIANIFICAZIONE URBANISTICA. IL RILIEVO MOTIVAZIONALE DEGLI EFFETTI DI LUNGO PERIODO DELLE DECISIONI RIGUARDANTI L'ASSETTO DEL TERRITORIO.

La giurisprudenza del Consiglio di Stato, peraltro, anche in un passato non recente, aveva preso in considerazione la nozione di interesse delle future generazioni. Risalendo molto indietro nel tempo, va segnalata la decisione del Cons. Stato, **Sez. IV, 9 febbraio 1998, n. 223**.

La pronuncia afferma che in virtù del principio di carattere generale che riconosce ai comuni un autonomo potere discrezionale in materia di scelte urbanistiche, l'ente locale, nell'adozione del proprio regolamento edilizio può valutare secondo parametri e criteri propri la realtà sociale del territorio, al fine di un suo migliore assetto sotto il profilo dell'utilizzazione edilizia e del miglioramento della qualità di vita delle

future generazioni ed ove esistano disposizioni statali, regionali o delle province autonome in materia di dimensione degli alloggi, mentre deve rispettare le misure minime, ben può stabilire misure superiori.

Anche in questo caso, peraltro, risulta confermato che la dizione è utilizzata da tempo dalla giurisprudenza, benché con significati forse non del tutto coincidenti e, bisogna sottolineare, quasi sempre in chiave rafforzativa di percorsi argomentativi che sembrano sorreggersi, essenzialmente, su diverse basi.

Indubbiamente, l'emersione della nozione nell'ambito della pianificazione urbanistica si collega all'orizzonte temporale amplissimo che, normalmente, è implicato nel governo del territorio e nelle relative decisioni amministrative, destinate a regolare stabilmente l'uso del territorio e lo sviluppo del tessuto edilizio.

Volendo semplificare, nel caso in esame, la decisione sembra affermare che sia legittimo assumere decisioni urbanistiche orientate a realizzare obiettivi e finalità di lunghissimo periodo, persino al di là dei limiti delle *generazioni presenti*.

La pronuncia, tuttavia, non si spinge fino ad affermare l'esistenza, in capo all'amministrazione, di un vero e proprio obbligo di ponderare gli interessi delle generazioni future, dandone specifico riscontro in sede motivazionale.

Questo aspetto apre un rilevante interrogativo. Infatti, il riferimento alla prospettiva delle future generazioni appare idoneo, *positivamente*, a sorreggere la motivazione dell'atto amministrativo.

Ma non è chiaro se, *negativamente*, l'omessa considerazione dell'impatto dell'atto sulle future generazioni possa rappresentare un difetto motivazionale comportante l'illegittimità dell'atto.

15. LA POSIZIONE RAFFORZATA DELLA TUTELA AMBIENTALE E L'AMPLIAMENTO DELL'AREA DI INSINDACABILITÀ DELLE VALUTAZIONI ESPRESSE DALLE AMMINISTRAZIONI IN MATERIA PAESAGGISTICA E AMBIENTALE.

Secondo Cons. Stato, Sez. VII, 5 luglio 2023, n. 6578, il nuovo testo dell'art. 9 Cost., come novellato dalla legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, depone nel senso della maggiore, e non minore, tutela dei valori ambientali e paesaggistici nell'ottica della salvaguardia delle generazioni future e dello sviluppo sostenibile, sicché l'interpretazione delle disposizioni che disciplinano i procedimenti in materia di ambiente e paesaggio dovrebbe essere orientata nel senso di conseguire tale obiettivo di fondo e quindi accrescere e non diminuire il livello di protezione effettiva di tali valori.

La pronuncia si innesta nell'articolato dibattito concernente la motivazione dei provvedimenti direttamente riferiti alla tutela paesaggistica e ambientale e ai limiti della sindacabilità in sede giurisdizionale.

La pronuncia richiama espressamente la novella dell'art. 9, citandola per esteso. Nel contesto delle argomentazioni sviluppate nell'iter motivazionale, non assume particolare rilievo l'analisi della portata assunta dal riferimento alle future generazioni. Piuttosto, si sottolinea che, nel suo complesso, il nuovo art. 9 intende rafforzare il peso dei valori ambientali e paesaggistici.

In sostanza, la pronuncia riconosce l'efficacia immediatamente precettiva della disposizione costituzionale, quanto meno in chiave interpretativa.

Meno evidente è, tuttavia, la conseguenza che ne potrebbe derivare in ordine alla soluzione dei ricordati interrogativi di fondo: fino a dove può spingersi il sindacato del giudice amministrativo? E quale è l'onere motivazionale gravante sull'amministrazione?

La tesi esposta dalla sentenza è nel senso di ritenere confermata – e sugellata al livello della fonte costituzionale – la lettura consolidata che attribuisce una posizione primaria agli interessi ambientali e qualifica come esercizio di valutazione tecnica l'apprezzamento relativo al riscontro concreto del valore ambientale o paesaggistico.

In questo senso si pone il seguente passaggio centrale della motivazione.

“Il nuovo testo dell'art. 9 Cost., come novellato dalla L. Cost. 11 febbraio 2022, n. 1, depone nel senso della maggiore, e non minore, tutela dei valori ambientali e paesaggistici nell'ottica della salvaguardia delle generazioni future e dello sviluppo sostenibile, sicché l'interpretazione delle disposizioni che disciplinano i procedimenti in materia di ambiente e paesaggio dovrebbe essere orientata nel senso di conseguire tale obiettivo di fondo e quindi accrescere e non diminuire il livello di protezione effettiva di tali valori (Cons. St. 2836/2023).”

16.LE FUTURE GENERAZIONI NEL CODICE DELL'AMBIENTE. LA GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA ANTERIORE ALLA RIFORMA COSTITUZIONALE.

Come si è detto, sia pure in un orizzonte oggettivamente limitato, la nozione di future generazioni non è del tutto nuova per il legislatore. E anche la giurisprudenza amministrativa ne aveva già riconosciuto il rilievo, da moltissimi anni.

Si può indicare, al proposito, **Cons. Stato, Sez. IV, Sentenza, 21 novembre 2013, n. 5528**, secondo la quale la nozione di servizio idrico integrato (art. 141, comma 2, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 - Codice dell'ambiente) è indissolubilmente collegata con una gestione che deve guardare alle acque come risorsa da tutelare e utilizzare secondo criteri di solidarietà salvaguardando le aspettative ed i diritti delle generazioni future a fruire di un integro patrimonio ambientale e, quindi, con una disciplina del loro uso "razionalizzata", intesa a evitare gli sprechi e a favorire il rinnovo delle risorse, senza pregiudicare il patrimonio idrico, la vivibilità dell'ambiente, l'agricoltura, la piscicoltura, la fauna e la flora acquatiche, i processi geomorfologici e gli equilibri idrologici.”

Ma il citato dato legislativo del testo unico dell'ambiente è considerato rilevante anche ai fini di precisare l'ambito della competenza legislativa statale in materia ambientale.

In questo senso già la Corte cost., con la sentenza, **23 aprile 2010, n. 142** (richiamante la precedente decisione n. 246 del 2009) aveva sancito che è costituzionalmente illegittimo l'art. 5, comma 1, lettera b), della L.R. 29 gennaio 2009, n. 1, della Regione Lombardia, nella parte in cui sostituisce la lett. e) del comma 2

dell'art. 48 della L.R. 12 dicembre 2003, n. 26, della Regione Lombardia, secondo il quale l'Autorità d'ambito "determina il sistema tariffario d'ambito in conformità alle prescrizioni regionali che tengono conto anche dell'esigenza di graduare nel tempo le eventuali variazioni tariffarie e articolare la tariffa per zone territoriali e soggetti svantaggiati", perché tale disposizione interviene, con una disciplina difforme da quella statale, in un settore, quello della tariffa del servizio idrico integrato, la cui regolamentazione è preclusa alla Regione. Come affermato dalla Corte nella sentenza n. 246 del 2009, la disciplina della tariffa del servizio idrico integrato contenuta nell'art. 154 del D.Lgs. n. 152 del 2006 è ascrivibile, "in prevalenza, alla tutela dell'ambiente e alla tutela della concorrenza, materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato". Attraverso la determinazione della tariffa nell'ambito territoriale ottimale, il legislatore statale ha fissato, infatti, livelli uniformi di tutela dell'ambiente, perché ha inteso perseguire la finalità di garantire la tutela e l'uso, secondo criteri di solidarietà, delle risorse idriche, salvaguardando la vivibilità dell'ambiente e "le aspettative ed i diritti delle generazioni future a fruire di un integro patrimonio ambientale" e le altre finalità tipicamente ambientali individuate dagli artt. 144, 145 e 146 dello stesso decreto legislativo.

Alcune decisioni, poi, menzionano le norme di diritto internazionale pattizio, che prevedono la tutela ambientale anche mediante il riferimento alle generazioni future. In tal senso **Consiglio di Stato, sez. VI, 11 giugno 2024 n. 5255**, secondo la quale "*il preambolo della Convenzione di Aarhus entrata in vigore nel 2001, che così recita: "ogni persona ha il diritto di vivere in un ambiente atto ad assicurare la sua salute e il suo benessere e il dovere di tutelare e migliorare l'ambiente, individualmente o collettivamente, nell'interesse delle generazioni presenti e future).*"

In altra occasione, l'art. 9 della Costituzione è richiamato al fine di giustificare la legittimità delle scelte amministrative correlate all'obiettivo del risparmio energetico. Si può citare, in tal senso, **Consiglio di Stato, sez. II, 27 maggio 2024 n. 4697**. Secondo la pronuncia, con riferimento alla pretesa violazione delle direttive 27/2012 e 28/2009, delle norme della CEDU, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, della Costituzione e della L. n. 241 del 1990, ferma restando la necessità -più volte ribadita dalla giurisprudenza- che l'accesso agli incentivi previsti a valere su risorse finanziarie pubbliche sia assicurato solo agli interventi conformi al quadro regolatorio applicabile, deve ulteriormente essere condiviso quanto già evidenziato dal TAR a proposito della carenza, rispetto al progetto di specie, della necessaria addizionalità, aspetto che rende lo stesso non ammissibile, in base alla disciplina di riferimento; né può essere trascurato il preminente interesse pubblico generale alla finalizzazione degli incentivi di settore agli interventi effettivamente capaci di generare risparmi "addizionali" di energia, così contribuendo effettivamente agli obiettivi posti dai richiamati atti eurounitari accettati dall'Italia e dalle previsioni dell'art. 9 della Costituzione recentemente novellato, di promuovere, anche nell'interesse delle future generazioni, l'efficienza energetica e il risparmio di energia.

In senso analogo **T.A.R. Lazio, sez. III ter, 22 aprile 2024 n. 8052** giustifica la legittimità delle misure di supporto delle fonti rinnovabile e del risparmio energetico. Tale finalità di sostegno è perseguita attraverso i procedimenti di erogazione degli

incentivi, per i quali, una volta ascritti alla materia ambientale, è esclusa l'applicazione del meccanismo del silenzio-assenso. La Corte Costituzionale ha affermato che il sistema di sostegno alle fonti di energia rinnovabile è funzionale al raggiungimento di una pluralità di obiettivi, tra i quali la tutela dell'ambiente e la realizzazione di meccanismi di risparmio ed efficienza energetica diffusi a tutti i livelli, che consentono di conseguire lo sviluppo sostenibile della società con un minore impiego di energia, così soddisfacendo le esigenze delle generazioni attuali senza compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future (n. 237/2020).

In senso analogo vanno citate T.A.R. Lazio, sez. III ter, 17 aprile 2024 n. 7644; T.A.R. Lazio, sez. stralcio, 10 aprile 2024 n. 6936.

17. L'INTERESSE DI CUI ALL'ART. 9 HA CARATTERE OGGETTIVO O SOGGETTIVO? LE GENERAZIONI FUTURE SONO TITOLARI DI POSIZIONI GIURIDICHE AUTONOME? LA LORO TUTELABILITÀ E IL PROBLEMA DELLA RAPPRESENTANZA IN GIUDIZIO. LA TESI DELLA CEDU.

Nella giurisprudenza nazionale non è ancora emerso con chiarezza il tema della possibile individuazione di una vera e propria "soggettività" delle generazioni future, rilevante anche ai fini della tutela giurisdizionale.

Va segnalata, peraltro, l'importantissima decisione della Corte europea diritti dell'uomo, Grande Cam., 9 aprile 2024, n. 53600/20 (*Verein Klima Seniorinnen Schweiz c. Switzerland*), la quale fornisce molteplici indicazioni nel senso del riconoscimento di un'autonoma tutelabilità degli interessi facenti capo alle generazioni future.

Secondo la pronuncia, *"in considerazione della gravità e urgenza degli effetti dei cambiamenti climatici di origine antropica, evidenziati da autorevoli rapporti scientifici, le associazioni ambientaliste, a certe condizioni e pur non essendo vittime della violazione di norme della CEDU, sono titolari di un locus standi di fronte alla Corte europea, anche allo scopo di tutelare le generazioni future."*

La decisione ha accolto la domanda proposta dalla Associazione svizzera delle donne anziane per il clima, affermando che, nel merito, *"lo Stato convenuto ha violato gli obblighi positivi, sostanziali e procedurali, derivanti dal diritto alla vita privata e familiare e aventi contenuto analogo a quelli concernenti il diritto alla vita. Lo Stato convenuto ha anche violato il diritto di accesso ai tribunali nazionali per contestare le misure di contrasto al cambiamento climatico da esso adottate. Le misure concrete a carico dello Stato, in considerazione della complessità delle questioni affrontate, saranno determinate dallo Stato condannato sotto la supervisione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa."*

La Corte di Strasburgo si è espressa a favore del gruppo di anziane donne, riconoscendo l'esigenza della protezione del clima come un *diritto umano*. La Corte EDU ha difatti stabilito come la Svizzera abbia violato i diritti dei ricorrenti in quanto non ha adottato le misure necessarie a contenere il riscaldamento globale. In particolare, a tal riguardo, sono emerse le violazioni dell'art. 6 (Diritto a un equo processo) così come dell'art. 8 (Diritto al rispetto della vita privata e familiare) della CEDU.

La pronuncia ha affermato che la Svizzera «*non ha adempiuto ai suoi obblighi in materia di cambiamenti climatici e che ci sono state deficienze critiche nel processo che doveva permettere di creare un quadro normativo, compresa l'incapacità delle autorità di quantificare attraverso un bilancio del carbonio o in altro modo i limiti delle emissioni nazionali di gas a effetto serra*».

La Corte ha aggiunto che:

«*un'azione inadeguata dello Stato per combattere i cambiamenti climatici aggrava i rischi di conseguenze dannose e minaccia il godimento dei diritti umani*»;

«*vi sono indicazioni sufficientemente affidabili in merito all'esistenza dei cambiamenti climatici di origine antropica, di cui gli Stati sono consapevoli e che potrebbero essere affrontati efficacemente con misure adeguate*»;

«*I rischi per i cittadini, hanno poi sottolineato i Giudici di Strasburgo, sarebbero inferiori se l'aumento della temperatura fosse limitato a 1,5° gradi rispetto ai livelli preindustriali e se si agisse con urgenza*».

La ricorrente – *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz* – è un'associazione senza scopo di lucro di diritto svizzero (“l'associazione ricorrente”). Secondo il suo Statuto, l'associazione ricorrente è stata creata per promuovere e attuare un'efficace protezione del clima per conto dei suoi membri. I membri dell'associazione sono donne residenti in Svizzera, la maggior parte delle quali ha più di 70 anni. L'associazione richiedente si impegna a ridurre le emissioni di gas serra ("GHG") in Svizzera e i loro effetti sul riscaldamento globale. L'attività dell'associazione richiedente sarebbe nell'interesse non solo dei suoi membri, ma anche del pubblico in generale e delle generazioni future, attraverso un'efficace protezione del clima. L'associazione ricorrente persegue il proprio scopo in particolare attraverso l'informazione, comprese attività educative, e l'azione legale nell'interesse dei suoi membri riguardo agli effetti del cambiamento climatico. L'associazione richiedente conta più di 2.000 membri la cui età media è di 73 anni. Quasi 650 membri hanno 75 anni o più.

Nell'ampia motivazione della pronuncia, il tema della legittimazione delle associazioni ambientaliste nell'ambito del processo CEDU è esaminato sotto plurime angolature.

La normativa internazionale riconosce molteplici rilievi alle “future generazioni”, senza, tuttavia, occuparsi specificamente degli aspetti riguardanti la soggettività e le modalità di tutela.

D'altro canto, la Corte di Strasburgo deve farsi carico di alcune eccezioni riguardanti, fra l'altro, la limitazione delle azioni riguardanti violazioni future e la tendenziale inammissibilità di domande proposte da soggetti diversi da quelli vittime delle violazioni lamentate.

Nella concreta vicenda in esame, l'amplissima motivazione della pronuncia utilizza molteplici argomenti, che considerano anche la pluralità dei “titoli” dell'azione proposta.

In estrema sintesi, quindi, l'interessante apertura verso la tutelabilità delle generazioni future pur non essendo la *ratio decidendi* centrale della pronuncia, ma costituisce un argomento diretto a rafforzare l'esito raggiunto e fornisce seri argomenti nel senso del riconoscimento di nuove situazioni giuridiche azionabili in giudizio.

18. LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE E LA PROBLEMATICHE SOGGETTIVITÀ DELLE GENERAZIONI FUTURE: LA DECISIONE DELLA CORTE COSTITUZIONALE 13 GIUGNO 2024 N. 105. LE GENERAZIONI FUTURE QUALI PERSONE NON ANCORA NATE. LA PROBLEMATICHE TITOLARITÀ DI POSIZIONI GIURIDICHE SOGGETTIVE.

Nella direzione del rafforzamento della tutela delle future generazioni, in chiave del possibile riconoscimento di una distinta soggettività, si pongono alcuni spunti ricavabili dalla motivazione della sentenza della Corte costituzionale 13 giugno 2024 n. 105.

Nell'ampio percorso argomentativo svolto, la pronuncia assegna un peso determinante alla nuova collocazione della tutela ambientale, nel tessuto costituzionale.

In tale ambito, va segnalato il passaggio esposto nella parte conclusiva del punto 5.1.2. *“Peculiare è, altresì, la prospettiva di tutela oggi indicata dal legislatore costituzionale, che non solo rinvia agli interessi dei singoli e della collettività nel momento presente, ma si estende anche (come già, del resto, prefigurato da numerose pronunce di questa Corte risalenti a epoca anteriore alla riforma: sentenze n. 46 del 2021, punto 8 del Considerato in diritto; n. 237 del 2020, punto 5 del Considerato in diritto; n. 93 del 2017, punto 8.1. del Considerato in diritto; n. 22 del 2016, punto 6 del Considerato in diritto; n. 67 del 2013, punto 4 del Considerato in diritto; n. 142 del 2010, punto 2.2.2. del Considerato in diritto; n. 29 del 2010, punto 2.1. del Considerato in diritto; n. 246 del 2009, punto 9 del Considerato in diritto; n. 419 del 1996, punto 3 del Considerato in diritto) agli interessi delle future generazioni: e dunque di persone ancora non venute ad esistenza, ma nei cui confronti le generazioni attuali hanno un preciso dovere di preservare le condizioni perché esse pure possano godere di un patrimonio ambientale il più possibile integro, e le cui varie matrici restino caratterizzate dalla ricchezza e diversità che lo connotano.*

Per altro verso, la tutela dell'ambiente - nell'interesse, ancora, dei singoli e della collettività nel momento presente, nonché di chi ancora non è nato - assurge ora a limite esplicito alla stessa libertà di iniziativa economica, il cui svolgimento non può «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.

Di tali chiare indicazioni del legislatore costituzionale - lette anche attraverso il prisma degli obblighi europei e internazionali in materia - questa Corte è chiamata a tenere puntualmente conto, nel vagliare le censure del rimettente.

Tali considerazioni si aggiungono alla premessa ricostruttiva indicata dalla Corte stessa, secondo la quale *“già da epoca anteriore alla riforma dell'art. 117, secondo comma, Cost. - la cui lettera s) affida alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la tutela dell'ambiente e degli ecosistemi, facendone per la prima volta oggetto di menzione espressa nel testo costituzionale - questa Corte aveva riconosciuto l'esistenza di un «diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività» alla salvaguardia dell'ambiente, precisando che esso «comprende la conservazione, la*

razionale gestione ed 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», intesi tutti quali «valori che in sostanza la Costituzione prevede e garantisce (artt. 9 e 32 Cost.)» (sentenza n. 210 del 1987 punto 4.5. del Considerato in diritto; nello stesso senso, sentenza n. 641 del 1987, punto 2.2. del Considerato in diritto, nonché, più di recente, sentenza n. 126 del 2016, punto 5.1. del Considerato in diritto).»

La specifica attenzione alla dizione “*future generazioni*” esposta dalla Corte costituzionale si esprime attraverso importanti considerazioni.

- La formula normativa *future generazioni* non indica una nozione astratta e generica, ma fa riferimento a “*persone ancora non venute ad esistenza*”;
- nei confronti di detti soggetti, “*le generazioni attuali hanno un preciso dovere*”;
- detto dovere consiste nell’obbligo “*di preservare le condizioni di un patrimonio ambientale il più possibile integro*”;
- l’integrità del patrimonio da consegnare alle future generazioni deve assicurare che le *varie matrici restino caratterizzate dalla ricchezza e diversità che lo connotano*;
- Il patrimonio ambientale va conservato per le future generazioni, “*perché esse pure possano godere.*”

L’analisi di questi passaggi essenziali della motivazione espressa dalla Corte potrebbe far presumere che l’uso dell’art. 9 Cost. sia destinato a svolgere un ruolo di primo piano nella costruzione del sistema.

In prima approssimazione, intanto, è palese l’intento del giudice costituzionale di attribuire un’efficacia concreta al precetto costituzionale, isolando proprio la componente della disposizione riferita alle future generazioni e al loro *interesse*.

In secondo luogo, non può trascurarsi che la sentenza legge il riferimento alle *future generazioni* nel preciso significato di “*persone non attualmente esistenti*”. Non si tratta, ancora, della esplicita affermazione di una distinta soggettività, ma è significativo che tale linguaggio è molto distante dall’idea secondo cui la formula indicherebbe una entità impersonale e riassuntiva, quali “*le popolazioni*”, il “*genere umano*”, o simili categorie spersonalizzate.

Nella stessa direzione volta a sottolineare il valore precettivo della disposizione, si pone poi, l’indicazione di un vero e proprio *dovere* – attuale – di assumere comportamenti idonei alla conservazione del patrimonio. E tale dovere si dirige proprio verso le “*persone non attualmente esistenti*”.

Non solo, ma il richiamo alla possibilità di *godimento* del patrimonio ambientale potrebbe intendersi come riconoscimento della titolarità di una posizione giuridica di vantaggio, modellata sul tradizionale paradigma del diritto dominicale.

A questo proposito occorre dare conto del dibattito dottrinario nel quale sono presenti diverse posizioni.

È prevalente l’opinione secondo cui il precetto costituzionale imponga senz’altro un dovere di conservazione del patrimonio ambientale. Ma è più dubbio stabilire se sia

configurabile anche una correlata posizione giuridica di vantaggio, intestata alle “persone non nate”.

La pronuncia della Corte non affronta *funditus* il tema, anche perché la sua concreta rilevanza potrebbe emergere in modo più chiaro, in altri ambiti, come quelli della partecipazione procedimentale e della tutela in giudizio (argomenti affrontati dalla citata pronuncia della CEDU).

Per altro verso, la decisione della Corte contiene più di un argomento – indiretto - che potrebbe essere proposto a sostegno della tesi della soggettività.

19. LA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE. LE FUTURE GENERAZIONI TUTELATE OLTRE LA MATERIA AMBIENTALE. IL SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE SULLE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI EQUILIBRIO FINANZIARIO.

Ancor prima della riforma dell’art. 9 della Costituzione, la Corte costituzionale aveva assegnato un ruolo di primo piano alle *future generazioni*, ma in un ambito ben diverso da quello della tutela ambientale.

Si colloca in questo indirizzo la pronuncia della Corte cost., 7 dicembre 2021, n. 235, secondo cui nei meccanismi per il ripiano del disavanzo regionale (nella specie: della Regione Abruzzo) vanno rispettati i precetti costituzionali finalizzati al progressivo e coerente risanamento, alla trasparenza delle responsabilità di mandato assunte dagli amministratori, all'equità *intragenerazionale* e *intergenerazionale*, in termini di proporzione tra debiti e accantonamenti pluriennali e correlati benefici.

In particolare, gli interventi di estensione temporale del ripiano del disavanzo, in deroga alla regola contenuta nell'art. 42 del d.lgs. n. 118 del 2011, non possono ritenersi compatibili con una gestione di bilancio equilibrata laddove determinino il perpetuarsi di sanatorie e situazioni interlocutorie, in quanto potrebbero comportare una lesione a tempo indeterminato dei precetti finanziari della Costituzione, lesione che disincentiverebbe il buon andamento dei servizi e scoraggerebbe le buone pratiche di quelle amministrazioni che si ispirano a una oculata e proficua spendita delle risorse della collettività.

Le deroghe eccezionali che il legislatore statale ha apportato al principio immanente alla sana gestione finanziaria, secondo cui il disavanzo deve essere coperto nell'esercizio successivo all'approvazione del rendiconto e comunque non oltre il termine della consiliatura, hanno tutte un perimetro applicativo condizionato dalla sostenibilità economica del rientro e dalla trasparenza dei meccanismi di risanamento in termini di responsabilità di mandato e di equilibrio intergenerazionale.

Il rispetto del principio di equità intergenerazionale comporta la necessità di non gravare in modo sproporzionato sulle opportunità di crescita delle generazioni future, garantendo loro risorse sufficienti per un equilibrato sviluppo. Di fronte alle difficoltà di risanare strutturalmente l'ente in disavanzo, il recupero del deficit non può essere procrastinato in modo irragionevole, dovendosi necessariamente porre una cesura con il passato così da consentire ai nuovi amministratori di svolgere il loro mandato senza gravose "eredità".

Il cosiddetto disavanzo tecnico è un vero e proprio disavanzo e senza un'adeguata copertura mina l'equilibrio del bilancio, sia in prospettiva annuale che pluriennale; pertanto, il suo ripianamento "fittizio" viola l'obbligo di provvedere alla copertura della spesa previsto dall'art. 81, terzo comma, Cost., poiché non si possono costruire e rendicontare programmi basandosi su risorse meramente figurative, le quali non assicurano la copertura delle spese iscritte in bilancio e - proprio in virtù della loro dubbia esigibilità - amplificano il rischio di ulteriori squilibri strutturali del bilancio stesso nel prosieguo della gestione.

Nel caso di specie, è dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 81 e 97 Cost., l'art. 8, comma 1, lett. a, della legge reg. Abruzzo n. 7 del 2018, n. 7, e l'art. 8, comma 1, lett. a e c, della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2019, n. 2, i quali - iscrivendo nello stato di previsione della spesa, rispettivamente nel bilancio 2018-2020 e nel bilancio 2019-2021, una quota determinata del disavanzo di amministrazione presunto per ciascuna delle tre annualità di bilancio 2019-2020-2021 e una quota determinata del disavanzo di amministrazione presunto al 31 dicembre 2014 -, ampliano l'orizzonte temporale del ripiano di deficit consentendo l'iscrizione di disavanzi convenzionalmente predeterminati e gravemente sottostimati).

20. GESTIONE DEL DISAVANZO E GENERAZIONI FUTURE.

Nello stesso senso si pone **Corte costituzionale, sent., 4 luglio 2024 n. 120** dichiara l'illegittimità costituzionale delle norme legislative regionali incidenti sulla gestione del disavanzo.

La disposizione censurata, infatti, ha rideterminato integralmente il previgente percorso di rientro dal disavanzo della Regione Siciliana, recependo le innovazioni introdotte dalla normativa di attuazione statutaria di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019, vigente *ratione temporis*, sospendendo e dilatando i tempi di recupero del disavanzo.

Anche tale normativa comporta un illegittimo ampliamento della capacità di spesa della Regione Siciliana, la quale, anziché recuperare il disavanzo precedente, può così effettuare nuove spese prive di idonea copertura, provocando un peggioramento del già precario equilibrio finanziario, con conseguenze sui contribuenti presenti e futuri ai fini del ripristino del turbato equilibrio.

Questa Corte ha più volte affermato che, in presenza di difficoltà nel risanamento dell'ente strutturalmente deficitario, «il recupero del disavanzo non può essere ulteriormente procrastinato, dovendosi, per converso, porre in essere azioni indispensabili ad incentivare il buon andamento dei servizi e pratiche di amministrazione ispirate a una oculata e proficua spendita delle risorse della collettività (in tal senso, sentenze n. 235 del 2021 e n. 18 del 2019), anche per evitare gravose "eredità" per i futuri amministratori (ancora sentenza n. 235 del 2021)» (sentenza n. 9 del 2024).

21. CORTE COST., 14 FEBBRAIO 2019, N. 18: IL DIVIETO COSTITUZIONALE DELLA RIMODULAZIONE TEMPORALE DEI PIANI DI RIEQUILIBRIO FINANZIARIO DEGLI ENTI LOCALI.

Detto orientamento era stato già seguito da Corte cost., 14 febbraio 2019, n. 18, secondo cui è costituzionalmente illegittimo l'art. 1, comma 714, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, come sostituito dall'art. 1, comma 434, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, in riferimento agli artt. 81 e 97 Cost., nella parte in cui consente la riformulazione o rimodulazione dei piani di riequilibrio finanziario pluriennale degli enti locali in predissesto, poiché non si può ricorrere al debito per finanziare la spesa corrente; infatti, ove ciò fosse consentito, si scaricherebbe il debito sulle generazioni future e si violerebbe il principio di rappresentanza democratica.

Anche in questo caso è interessante evidenziare come gli interessi delle generazioni future assumano rilievo costituzionale prescindendo da un'espressa previsione normativa e, dunque, si estendono, potenzialmente, a tutti i campi dell'ordinamento, senza limitarsi al contesto della protezione ambientale.

22. IL PRINCIPIO DI EQUITÀ INTERGENERAZIONALE E LE APPLICAZIONI CONCRETE DELLA CORTE DEI CONTI IN SEDE DI CONTROLLO.

Numerose sono le applicazioni dei principi espressi dalla Corte costituzionale, effettuate dalla Corte dei conti in sede di controllo.

Al riguardo, si è consolidato un indirizzo incentrato sulla elaborazione di un principio di *equità intergenerazionale*.

Secondo Corte dei conti Marche, sez. controllo, 29 aprile 2024 n. 37, *“Va ad ogni buon conto osservato, in termini generali, che questo enorme allungamento dei termini di ammortamento delle anticipazioni straordinarie di liquidità, contribuendo ad irrigidire notevolmente la gestione finanziaria, sia di cassa che di competenza, degli esercizi futuri (a carico dei quali viene fatto gravare l'onere restitutorio) mal si concilia con i noti principi della responsabilità di mandato e di equità intergenerazionale, più volte declinati dalla giurisprudenza costituzionale, secondo cui le esigenze di risanamento finanziario devono essere sempre improntate alla ricerca di un ragionevole punto di equilibrio con "la necessità di non gravare in modo sproporzionato sulle opportunità di crescita delle generazioni future, garantendo loro risorse sufficienti per un equilibrato sviluppo" (Corte cost. sent. n. 18/2019). Ciò comporta che la scelta, compiuta dall'Ente, di rinegoziare l'anticipazione straordinaria di liquidità, diminuendone il tasso d'interesse applicato alle singole rate annuali, ma allungandone ulteriormente il periodo di ammortamento, può considerarsi ragionevole e conforme al principio di equità intergenerazionale soltanto se e nella misura in cui le risorse liberate (per effetto dell'alleggerimento della quota annuale di rimborso) siano effettivamente utilizzate per accelerare il raggiungimento dei pianificati obiettivi di risanamento finanziario, anziché per espandere ulteriormente la capacità di spesa dell'Ente.”*

23. CORTE COST., 2 FEBBRAIO 2023, N. 11: LA TUTELA AMBIENTALE, LE GENERAZIONI FUTURE E LA RIPARTIZIONE DEI BENEFICI.

Più complessa è la posizione espressa dalla sentenza della Corte cost., 2 febbraio 2023, n. 11, che pure richiama la nuova nozione di tutela ambientale, di cui all'art. 9, nella prospettiva dell'interesse (anche) delle future generazioni.

Si può commentare la pronuncia, osservando come la Corte stia comunque seguendo la prassi di rendere viva la previsione di cui all'art. 9, utilizzandola spesso come ulteriore supporto argomentativo alle conclusioni raggiunte di volta in volta.

La pronuncia riguarda la legittimità costituzionale della normativa regionale riguardante la determinazione del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi ("tariffa al cancello").

La Corte svolge una pluralità di argomentazioni riguardanti, fra l'altro, la competenza regionale in materia (riconosciuta in ragione dello stretto collegamento con l'attuazione dei principi comunitari), la riserva di legge statale in materia tributaria, giudicata non violata, in quanto la disposizione non realizza un prelievo coattivo configurabile come un'imposizione tributaria o una prestazione patrimoniale imposta, in quanto essa inerisce esclusivamente al metodo di calcolo matematico della "tariffa al cancello" e si pone su un piano che, di per sé, è concettualmente estraneo a quello evocato dal rimettente..

Aggiunge poi, che la logica della ripartizione dei benefici, attuata dalla normativa regionale censurata, risponde, alla consapevolezza della complessità della tutela dell'ambiente, che oggi trova una specifica valorizzazione, «anche nell'interesse delle future generazioni», nel novellato art. 9, terzo comma, Cost.

La prevista riduzione, a valle, della "tariffa al cancello", determina un minor peso dei costi sostenuti dai comuni e, di conseguenza, permette una riduzione, a monte, della TARI richiesta ai propri cittadini, costituendo una externalità positiva che può concorrere in modo significativo a spingere la popolazione interessata ad accettare la decisione di realizzare il termovalorizzatore, determinando il successo dell'economia circolare, che presuppone l'attiva cooperazione della popolazione interessata. Va peraltro considerato che, in assenza della suddetta regolazione pubblica, sfruttando le economie di scala, si verificherebbe un abnorme vantaggio per il privato proprietario; considerazione che vale anche con riferimento agli ammortamenti, che la norma regionale consente di inserire nell'ampio *genus* degli «introiti».

24. LA COMPETENZA LEGISLATIVA STATALE IN MATERIA DI PARTECIPANZE AGRARIE, LA PROTEZIONE DELL'AMBIENTE E LE GENERAZIONI FUTURE QUALI TITOLARI DI DOMINI COLLETTIVI.

Particolare interesse ha suscitato la decisione della Corte cost., 26 luglio 2024, n. 152, che ha attribuito notevole peso alla portata sistematica del nuovo art. 9 della Cost.

Secondo la pronuncia, non compete alla Regione estendere alle partecipanze agrarie la disciplina prescritta dalle fonti statali per le fondazioni. La peculiare gestione di una proprietà collettiva dedita alla coltivazione della terra e alla protezione dell'ambiente, anche nell'interesse delle generazioni future, non fa venire meno nelle partecipanze agrarie i tratti associativi. È, pertanto, costituzionalmente illegittimo l'art. 49, comma 1, lettera b), della L.R. Emilia-Romagna n. 6 del 2004, limitatamente alle parole ", ferma restando l'eventuale applicazione del titolo III, capo II, della L.R. n. 24 del 1994".

Dalla legge n. 168 del 2017, dedicata ai domini collettivi, emerge una esplicita opzione a favore della qualificazione privatistica dei loro enti esponenziali, con un riconoscimento ex lege della personalità giuridica di diritto privato, nonché una valorizzazione della proprietà collettiva, che sottende una responsabilizzazione delle comunità chiamate a preservare l'ambiente, anche nell'interesse delle generazioni future. Si delinea, così uno stretto legame fra la tutela dell'ambiente e l'uso collettivo dei beni, la cui gestione è assegnata a un ente di diritto privato. Tale scelta si pone, peraltro, in sintonia con il generale ripensamento dei rapporti fra pubblico e privato, che si evince dalla riforma del Titolo V nella parte in cui ha valorizzato – sulla base del principio di sussidiarietà – il fenomeno dell'associazionismo per lo svolgimento di attività di interesse generale. (119/2023; 236/2022).

L'individuazione dei controlli che le autorità pubbliche possono esercitare su enti di diritto privato si deve ascrivere alla competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile», in quanto profilo che si riverbera sullo statuto e sulla vita dell'ente e le cui ragioni non variano in funzione della collocazione territoriale del soggetto collettivo.

Deve escludersi che nell'intero arco temporale di vigenza del Titolo V, Parte II, della Costituzione il regime civilistico dei beni civici sia mai passato nella sfera di competenza delle Regioni, in quanto anche la materia «agricoltura e foreste» di cui al previgente art. 117 Cost., che giustificava il trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni stesse, mai avrebbe potuto comprendere la disciplina della titolarità e dell'esercizio di diritti dominicali sulle terre civiche. (236/2022; 71/2020; 113/2018).

25. LA TUTELA DELLE GENERAZIONI FUTURE E LE MISURE INCIDENTI SULLA POTESTÀ LEGISLATIVA DEL PARLAMENTO E SULLE FUNZIONI DI GOVERNO. IL DIFETTO ASSOLUTO DI GIURISDIZIONE?

La citata pronuncia della CEDU, nell'accogliere la domanda, impone una serie di obblighi alle autorità nazionali della Confederazione Svizzera, dirette a porre fine alle riscontrate violazioni.

L'imposizione di obblighi da adempiere anche attraverso iniziative legislative non è certamente una novità nell'ambito della giurisprudenza della CEDU. Ed è tanto più giustificata quando si tratta di porre rimedio a violazioni “strutturali” accertate nell'ordinamento dello Stato condannato.

Analoghi poteri di condanna non possono essere riconosciuti, invece, in capo ai giudici nazionali italiani, ordinari o amministrativi.

Si colloca, in questa cornice, la decisione del **Tribunale civile di Roma Sez. II, 26 febbraio 2024** (*Quotidiano Giuridico*, 2024; *Danno e Resp.*, 2024, 5, 644, con nota di JACINTO, *La prima decisione italiana sulla responsabilità climatica dello Stato: chiusura legittima o coraggio mancato?*)

Secondo la pronuncia, l'interesse a conservare le condizioni di vivibilità per le generazioni future, di cui si invoca la tutela risarcitoria ex art. 2043 e 2051 c.c. nel caso di specie, non rientra nel novero degli interessi soggettivi giuridicamente tutelati, in quanto le decisioni relative alle modalità e ai tempi di gestione del fenomeno del

cambiamento climatico antropogenico - che comportano valutazioni discrezionali di ordine socio-economico e in termini di costi-benefici nei più vari settori della vita della collettività umana - rientrano nella sfera di attribuzione degli organi politici e non sono sanzionabili nell'odierno giudizio. Con l'azione civile proposta gli attori chiedono nella sostanza al Tribunale di annullare i provvedimenti anche normativi di carattere primario e secondario (come illustrati dalla Difesa erariale nelle pp. 11 e ss. della comparsa di costituzione ed evincibili dalla documentazione depositata in data 15.03.2022), che costituiscono attuazione delle scelte politiche del legislatore e del governo per il raggiungimento degli obiettivi assunti a livello internazionale ed europeo (nel breve e lungo periodo) in violazione di un principio cardine dell'ordinamento rappresentato dal principio di separazione dei poteri.

La pronuncia non affronta il tema della legittimazione delle associazioni attrici, le quali invocano anche la tutela delle *“generazioni future”*, ma si concentra sulla questione dei confini dei poteri di cognizione di decisione del giudice, concludendo nel senso del difetto assoluto di giurisdizione, *“in ragione delle richieste specifiche avanzate con il rimedio azionato e della particolarità con la quale è stata strutturata la domanda, in quanto diretta ad ottenere dal Giudice una pronuncia di condanna dello Stato legislatore e del governo ad un facere in una materia tradizionalmente riservata alla "politica"”*.

In particolare, gli attori non chiedono una condanna al risarcimento del danno provocato da specifici provvedimenti normativi illeciti che avrebbero comportato la lesioni dei diritti umani fondamentali, ma una pronuncia di condanna dello Stato ad adottare qualsivoglia provvedimento necessario e idoneo a provocare l'abbattimento delle emissioni nazionali, al fine di prevenire la lesione futura di diritti umani.

Con la pretesa risarcitoria azionata (ex art. 2058 c.c.) si chiede nella sostanza al giudice civile di imporre alle Autorità statali la forzata adozione di una politica normativa necessaria al fine di contrastare il grave e complesso fenomeno del cambiamento climatico, evidentemente nelle materie dove più incisiva può risultare l'azione per fronteggiare il grave fenomeno in atto (settore energetico, industriale, della agricoltura, dei trasporti, dei rifiuti ecc.). Al giudice civile si chiede di imporre allo Stato la realizzazione di un preciso risultato (più ambizioso di quello previsto a livello euro unitario), ovvero di ridurre entro il 2030 le emissioni di gas a effetto serra del 92% rispetto all'anno 1990 (obiettivo di gran lunga superiore a quello previsto dall'UE-ETS e dalla successiva regolamentazione euronunitaria, come sopra indicata).

La domanda, così prospettata, non è diretta a richiedere l'accertamento del diritto degli attori al risarcimento del danno per l'illegittimo esercizio da parte dello Stato della potestà legislativa afferente al cambiamento climatico in violazione degli obblighi vincolanti e a tutela dei diritti umani fondamentali. La domanda risarcitoria ricollegata alla titolarità di un diritto soggettivo (e come tale considerata scrutinabile dal giudice ordinario), per come formulata, è diretta in concreto a chiedere, quale petitum sostanziale, al giudice un sindacato sulle modalità di esercizio delle potestà statali previste dalla Costituzione.

26. PROSPETTIVE E QUESTIONI APERTE. VERSO UN UTILIZZO AMPIO DELLA NOZIONE DI INTERESSE DELLE GENERAZIONI FUTURE.

Il panorama delle esperienze amministrative, degli interventi normativi e dei contributi giurisprudenziali risulta ancora in evoluzione.

Va registrato, in ogni caso, l'atteggiamento inteso a riempire di contenuto precettivo il riferimento all'interesse delle future generazioni.

La giurisprudenza amministrativa sembra preferire, al momento, un approccio oggettivo: tale interesse diventa componente essenziale della valutazione dell'interesse pubblico, riflettendosi sulla portata dell'obbligo motivazionale gravante sull'amministrazione.

L'art. 9, poi, è criterio di interpretazione delle norme legislative e costituisce argomento logico idoneo a rafforzare l'esito del contenzioso di volta in volta risolto.

Meno battuta è la strada della considerazione soggettiva dell'interesse delle future generazioni, che potrebbe portare a riconoscere una qualche forma di personalizzazione, accompagnata dall'attribuzione di autonome posizioni giuridiche, azionabili nel procedimento, o in giudizio.

A tale proposito, tuttavia, gli argomenti espressi dalle Corti europee e dalla Corte costituzionale italiana potrebbero far prevedere significativi sviluppi, tutti finalizzati a rafforzare gli strumenti di tutela dell'ambiente.

Per altro verso, risulta consolidata l'affermazione secondo cui l'interesse delle future generazioni non è confinato al settore della tutela ambientale, ma ha una portata generale e trasversale.

Anche sotto questo profilo, allora, sono realistiche le prospettive di un utilizzo sempre più massiccio della nuova dizione racchiusa nell'art. 9 della Costituzione.