

Il disegno costituzionale

Roberto Bin

1. *Il disegno che non c'è*

La funzione che svolge il lavoro in costituzione è argomento noto e ampiamente esaminato. È stata grande l'attenzione dedicata ad esso dai costituenti, perché era chiaro l'elevatissimo valore politico che assumeva il porre il lavoro a fondamento della Repubblica democratica sin dall'art. 1, nell'istituirlo come diritto fondamentale nell'art. 4, e nel disciplinarne la tutela negli artt. 35 ss. Non si può davvero dubitare che emergesse un «disegno costituzionale» del lavoro, profondamento annodato con i principi dello Stato democratico e sociale. Il problema è semmai verificare che cosa ne sia sopravvissuto nel mondo attuale¹. Tutt'altre considerazioni si devono formulare in relazione all'ambiente, che né nel testo originale della costituzione né nel dibattito in Costituente ha svolto un ruolo di rilievo. La parola 'ambiente' non viene impiegata quasi mai con riferimento al suo significato ecologico².

Nel testo però, come è noto, è rimasto il dovere della Repubblica di tutelare «il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione». Ma chi cercasse negli *Atti* della Costituente tracce di un dibattito minimamente approfondito sull'implicazione di questa disposizione resterebbe senz'altro deluso. Il 'paesaggio' viene trattato come un complemento del 'patrimonio storico e artistico': e vi fu anche qualcuno che propose di eliminare il riferimento specifico, ritenendo che la tutela paesistica fosse ormai già contenuta nella legislazione ordinaria³. Comunque, il 'paesaggio' non suscitò particolare attenzione: quello che preoccupava i costituenti era soprattutto la questione delle competenze, cioè il ruolo rispettivo che avrebbero esercitato lo Stato e le Regioni nella tutela del 'patrimonio'. Chiara – e con la consapevolezza del poi, fondata – era la diffidenza di fronte all'ipotesi di affidare il patrimonio nazionale alle regioni, enti nuovi, artificiali e privi ancora di precisi contorni. Siccome questa questione avrebbe dovuto essere trattata in seguito, in sede di definizione delle competenze regionali, passò la proposta di Lussu di lasciare impregiudicato il problema intestando l'obbligo di tutela alla *Repubblica* anziché allo *Stato*, com'era nel testo originale.

¹ Si vedano le considerazioni raccolte in *Diritto e lavoro nell'Italia repubblicana* (2009).

² Soltanto nell'intervento dell'on. Colitto si accenna, a proposito dell'agricoltura, al «mirabile strumento creato dall'uomo in un ambiente naturale poco favorevole o del tutto sfavorevole, ma profondamente vario» (nella seduta pomeridiana del 3 maggio 1947, quando l'Assemblea Costituente inizia la discussione generale del Titolo terzo della Parte prima del progetto di Costituzione: «Rapporti economici»). Ma anche questo riferimento, come si vede, ha ben poca attinenze con una visione ecologica dell'agire umano.

³ Così l'on. Clerici nella seduta del 30 aprile 1947 dell'Assemblea Costituente.

È frequente citare il riferimento al paesaggio nell'art. 9 come un esempio di quella "presbiopia" del Costituente di cui parlava Piero Calamandrei. Ma l'estensione della portata semantica del termine 'paesaggio' in modo da includervi la protezione dell'ambiente è il frutto di un'interpretazione quantomeno generosa del testo costituzionale, che è venuta progressivamente ad affermarsi nella giurisprudenza costituzionale. In un primo momento, in realtà, la Corte costituzionale ha smorzato l'intransigenza della tutela paesaggistica, traendola nel bilanciamento con le «esigenze poste dallo sviluppo socio-economico del paese» (sent. 94/1985). Ma poi ha riconosciuto che l'art. 9 «erige il valore estetico-culturale riferito (anche) alla forma del territorio a valore primario dell'ordinamento», saldandosi con la protezione dell'altro «valore costituzionale primario», costituito dal diritto alla salute ex art. 32 Cost. (sent. 359/1985). L'approdo è «una concezione unitaria del bene ambientale comprensiva di tutte le risorse naturali e culturali. 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 ed in definitiva la persona umana in tutte le sue estrinsecazioni». In questo quadro, viene perseguito il «danno ambientale», inteso come «pregiudizio arrecato, da qualsiasi attività volontaria o colposa, alla persona, agli animali, alle piante e alle risorse naturali (acqua, aria, suolo, mare)». Sono questi «valori che in sostanza la Costituzione prevede e garantisce (artt. 9 e 32 Cost.), alla stregua dei quali, le norme di previsione abbisognano di una sempre più moderna interpretazione» (sent. 210/1987).

È bene sottolineare che a questo approdo "interpretativo", in cui il termine 'paesaggio' viene inteso – come osservò Luigi Mengoni⁴ - «a modo di sineddoche», la Corte costituzionale è pervenuta sotto la spinta della legislazione della CEE, che però allora agiva senza una specifica attribuzione, potendo fare ricorso esclusivamente ai poteri necessari a garantire il buon funzionamento del mercato. Ed è il mercato ciò di cui ora conviene parlare.

2. Il lavoro come merce

Lavoro e ambiente sono accomunati dalla stessa *Grande trasformazione* indotta dal capitalismo (Polanyi, 1974, pp.228 ss.): entrambi sono divenuti merci. Che questo processo fosse in atto per il lavoro i nostri costituenti lo avevano ben avvertito. Per questo motivo, accanto alle norme che erigono il lavoro a pilastro del sistema democratico, «contrassegnando i lineamenti funzionali e organizzativi che caratterizzano il tipo di democrazia voluta contrassegnare» (Mortati 1975, p. 14), vi sono tutte le disposizioni inserite nel Titolo III della Parte I della Costituzione, che si

⁴ Mengoni (1996), p. 121, criticandomi per avere dubitato che questo approdo fosse davvero il frutto di un'interpretazione del testo costituzionale.

preoccupano dello sfruttamento della “merce” lavoro, garantendo la «quantità e qualità» del lavoro e il livello della retribuzione del salariato, «in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un’esistenza libera e dignitosa» (art. 36.1); pongono freni allo sfruttamento del lavoro delle donne e dei minori (art. 37); e si preoccupano dell’assistenza e della previdenza (art. 38). La libertà sindacale è la garanzia che da queste tutele non si deroghi e che il lavoro possa esprimersi effettivamente (e politicamente) come “fondamento” della Repubblica.

Che questa concezione sistematica del lavoro potesse reggere dipendeva dal buon funzionamento di una democrazia basata sul suffragio universale, il che per altro è ben sintetizzato nell’art. 1 Cost. Lo Stato sociale è il sistema politico che si alimenta del voto maggioritario dei lavoratori, che devono – anche numericamente – prevalere sugli altri ceti sociali. Se non si fonda sul lavoro la democrazia su cosa potrebbe fondarsi? La alternativa era ben espressa dal pensiero liberale dell’ ‘800, persino nella sua matrice cattolica: era stato Rosmini a sostenere – ma era in ottima compagnia - che, siccome i proprietari sono gli azionisti dello Stato (ne posseggono *pro quota* il territorio), «il voto elettorale dee essere considerato come un’appendice, una porzione dello stesso diritto di proprietà»; per cui l’eguaglianza di voto recherebbe offesa al fondamentale diritto di proprietà (Rosmini 1948, p. 42). Ecco perché i costituenti hanno reagito ponendo il lavoro a fondamento della Repubblica democratica. Ma questo poteva reggere se e soltanto se la *politica*, con le sue regole di rappresentanza, avesse dominato sull’economia. Però, la profezia di Benjamin Constant (Constant 1819, p.54), che la circolazione della ricchezza avrebbe comunque messo un freno al potere della politica, si è dimostrata fondata. Lo ha dimostrato, centosettanta anni dopo, il Trattato di Maastricht. Fa impressione rileggere oggi gli studi preparatori del Trattato e dell’introduzione della moneta unica. In *One market, one money* (1990), uno studio preparatorio presentato dallo *staff* della Direzione generale per l’economia e la finanza delle Comunità europee, si ha un quadro raggelante della riduzione del lavoro a merce: il processo di integrazione dei mercati, che aveva allora raggiunto alti livelli per i capitali e, pur in misura inferiore, per merci e servizi, registrava ancora gravi limiti per il lavoro, la cui mobilità resta limitata a causa di barriere culturali e linguistiche (p. 34); inoltre la convergenza dei costi del lavoro è ostacolata dai diversi livelli di produttività, con i quali è necessario che i livelli salariali siano in linea (p. 38); e tuttavia l’unione monetaria può procedere perché l’idea che essa debba essere condizionata dalla mobilità del lavoro è tutto sommato sopravvalutata (45). I lavoratori non vogliono spostarsi, quindi si spostano le imprese, delocalizzando laddove i costi del lavoro sono più bassi: cioè il mercato deprime il prezzo della “merce” lavoro e la concorrenza si svolge su questo piano.

Quanto può essere lontana questa concezione del lavoro da quella che avevano i nostri costituenti e che è rimasta scritta in costituzione? Il lavoro, per essere

il fondamento della democrazia, deve necessariamente essere legato al territorio della Repubblica: l'idea che sia preferibile renderlo mobile serve al mercato, non alla democrazia. Ma se il lavoro diviene una merce, allora che senso ha l'art. 1 Cost.? È coerente con questa trasformazione il giudizio dell'allora ministro Brunetta che nel 2010 propose di revisionare proprio quell'articolo: come si fa a fondare la Repubblica su una merce?

3. *L'ambiente come merce*

«Tradizionalmente terra e lavoro non sono separate: il lavoro costituisce parte della vita, la terra rimane parte della natura, e vita e natura formano un insieme articolato... La funzione economica è soltanto una tra le funzioni vitali della terra» (Polanyi 1974, 228). Scritto in un'epoca in cui "terra" e "natura" sono termini che racchiudono l'intero spettro dei significati che noi siamo soliti attribuire all'ambiente, queste pagine illuminanti ci inquadrano bene il processo di trasformazione dell'ambiente in una merce. E certo non perché avessero letto le considerazioni di Polanyi, le istituzioni europee, negli anni in cui il liberismo non le aveva ancora attanagliate, erano però giunte per vie interne alla logica del mercato ad occuparsi dell'ambiente, stimolando la prima legislazione protettiva, quantomeno in Italia.

È una vicenda luminosa, tante volte narrata. Sino all'Atto unico (1987) la Comunità non aveva alcuna attribuzione in materia di ambiente; ma la «sensibilità ambientale» si manifesta sin dai primi anni '70, stimolando la produzione normativa di centinaia di atti di regolazione che è riuscita a superare le resistenze degli (ancora pochi) Stati membri, pur così gelosi della loro sovranità. La scoperta è che l'ambiente non è affatto estraneo alla regolazione del mercato, dato che i vincoli ambientali rigorosi imposti da uno Stato in nome della protezione ambientale si traducono direttamente in un maggior costo di produzione per le "sue" imprese, aggravandone la competitività nel mercato. Non c'è nulla di scontato nella scelta delle CEE di usare gli strumenti normativi che sono attribuiti dal Trattato per realizzare il mercato interno al fine di impedire che la concorrenza si svolga a danno dell'ambiente e, quindi, della salute dei cittadini europei. È stata una scelta *politica* di grande valore, che dimostra – una volta di più – come il mercato sia fatto di regole che comunque provengono da opzioni politiche: ed è un'opzione politica assicurare la protezione dell'ambiente e della salute piuttosto che un livello decente di retribuzione salariale⁵; così come è un'opzione politica tutelare la libera circolazione delle imprese anche se la delocalizzazione causa la frantumazione del mercato del lavoro e un drastico ridimensionamento dei livelli di reddito.

⁵ Un livello salariale minimo può però essere imposto dalle autorità nazionali – afferma la Corte di giustizia (in C-115/14, *RegioPost*), con un *distinguishing* che la libera del precedente della sentenza *Rüffert* (C-346/06) – purché sia previsto da una norma generale, senza intenti discriminatori. Ma la validità della regola *Rüffert* era stata ribadita pochi mesi prima in C-549/13 (*Bundesdruckerei GmbH*), in cui lsi è ritenuto che il salario minimo non si applica se l'aggiudicatario dell'appalto delocalizza l'intera sua esecuzione in altro Stato.

Solo in seguito, l'*Atto unico* (1987) ha «costituzionalizzato» le competenze della Comunità in materia ambientale, santificando anche il principio «chi inquina paga», che da allora è divenuto uno dei principi “costituzionali” dell’Unione. Salvo poi limitarne l’applicazione laddove esso rischi di ostacolare la libera iniziativa delle imprese e la loro libertà di localizzarsi. Per esempio, chi si assume i costi di riconversione ambientale delle aeree industriali dismesse⁶? La protezione dell’ambiente e la vocazione ecologica che ultimamente le istituzioni sembrano condividere non impediscono affatto che le risorse ambientali vengano sfruttate a fini economici o che l’economia si sviluppi a danno delle risorse ambientali. Potremmo snocciolare, saltando da un settore all’altro, una lunga sequenza di misure “permissive”, che riguardano l’uso della chimica in agricoltura, oppure l’assegnazione a titolo gratuito – in attesa della loro messa all’asta - di quote di emissioni di gas a effetto serra (ognuna delle quali rappresenta il diritto di emettere una tonnellata di biossido di carbonio equivalente per un periodo determinato⁷), le clausole commerciali che consentono di importare in Europa prodotti provenienti dalla depredazione ambientale dei paesi in via di sviluppo, o tutte quelle norme che mancano per impedire, per esempio, che la delocalizzazione industriale – pratica benedetta dalle libertà di mercato sancite e venerate dell’Unione europea – lasci dietro di sé il massacro del territorio, oltre che del tessuto sociale.

La politica ambientale dell’Unione europea continua a svilupparsi lungo i contorni del mercato, evitando di incidere sull’assetto competitivo delle imprese europee. E tuttavia qualcosa sta cambiando.

4. *Il disegno ritrovato: lavoro*

Il disegno costituzionale del lavoro può essere recuperato solo attraverso la politica, dato che è nella politica che esso trae forma e senso. Ma la dimensione a cui bisogna guardare è necessariamente quella europea. Occorrerebbe liberare l’Unione europea dall’*imprinting* ideologico del liberismo economico: solo allora anche la Corte di giustizia si troverebbe costretta a ricalibrare la sua giurisprudenza cercando un punto di equilibrio tra le libertà del mercato e i diritti del lavoro. Può essere che la pandemia da Covid 19 giunga a segnare la svolta, ma questa può compiersi solo se saranno gli Stati membri a stimolarla, e gli Stati si muoveranno solo se sarà l’opinione pubblica a volerlo. La Corte di giustizia non può invertire il *trend* storico della politica

⁶ Il tema, cruciale per chi volesse prendere sul serio il principio «chi inquina paga», è stato fatto oggetto di un’ipotesi normativa con la proposta di direttiva avanzata dalla Commissione nel 2006, e definitivamente ritirata nel 2014 per volontà di una minoranza di Stati membri, soprattutto Gran Bretagna, Germania e Francia: in essa era previsto che i costi di risanamento seguissero il principio «chi inquina paga» e solo in seconda battuta operasse la finanza pubblica. Di recente, a seguito di una petizione europea, *People4Soil*, che nel 2017 ha raccolto 216.000 firme, è stata approvata la Risoluzione del Parlamento europeo del 28 aprile 2021 sulla protezione del suolo, che muove proprio in questa direzione.

⁷ La disciplina è stata rinnovata con il Regolamento delegato (UE) 2019/331 della Commissione, del 19 dicembre 2018.

europea: per quanto possa sforzarsi a produrre una giurisprudenza “oweniana” di protezione dei lavoratori per ciò che riguarda gli orari di lavoro, il diritto alle ferie, il congedo parentale, il lavoro a chiamata e tutto ciò che attiene alla tutela della sicurezza e della salute, consolidando ciò che le direttive europee hanno disposto nel tempo, le opzioni politiche appartengono alla politica. Il progetto europeo trae la sua impronta genetica dalla estromissione della politica dal mercato: questo è ciò che predicavano i padri dei Trattati, e avevano le loro ragioni visto il disastro che la politica aveva causato nella prima metà del ‘900. Ma il tempo per un ritorno della politica è maturato anche perché è evidente che la costruzione europea è giunta ad un punto critico. A dire il vero la politica c’è sempre stata nella conduzione degli affari europei. Parlare di concorrenza e di mercato significa parlare di regole: come scrisse Ronald Coase (1995, p. 49), «se c’è qualcosa che si avvicina alla concorrenza perfetta, essa richiede normalmente un complesso sistema di norme e regolamenti». Che i livelli salariali e le garanzie del lavoro vengano tradotti in regole del mercato, come è stata per l’opzione ambientale negli anni 70, è appunto una scelta politica che sinora non si è voluto adottare. Il problema delle delocalizzazioni è esemplare.

Risale al 2006 una (sfortunata) proposta di *Risoluzione* del Parlamento europeo che sottolineava i «drammi sociali riconducibili alle perdite occupazionali dirette o indirette che le delocalizzazioni causano nelle regioni dell’Unione europea che lamentano chiusure di imprese e le cui capacità di riconversione siano modeste o inesistenti»⁸. Dodici anni dopo il Parlamento europeo ritornava sul tema, discutendo una proposta di *Risoluzione* sulla responsabilità sociale delle imprese, al cui centro stavano le vicende di alcune imprese che abbandonavano l’Italia⁹: la discussione venne rinviata e lo è ancora. Inseguita da alcune interrogazioni parlamentari, la Commissione si è limitata a rispondere che la libertà di stabilimento è uno dei pilastri del mercato interno e ha generato molti benefici «per tutti gli attori economici che hanno accesso a tale mercato»; e che la Commissione stessa ha introdotto disposizioni specifiche per cercare di regolare il fenomeno soprattutto attraverso la disciplina degli aiuti a finalità regionale. Il resto sono esortazioni alle imprese «ad attenersi alle buone pratiche in materia di anticipazione e gestione socialmente responsabile delle ristrutturazioni»¹⁰. Oltre non si è andati.

Finalmente la politica italiana si è destata: di recente è circolata una bozza di decreto-legge che vorrebbe porre un freno alle delocalizzazioni “selvagge”¹¹. Naturalmente Confindustria si oppone, anche perché ritiene – e in ciò ha pienamente ragione – che bisognerebbe modificare tutte quelle condizioni di cotesto che rendono meno attraente mantenere gli investimenti in Italia; e naturalmente si è agitato lo

⁸ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-6-2006-0398_IT.html.

⁹ www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-8-2018-0140_IT.html.

¹⁰ www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2018-001584-ASW_IT.html.

¹¹ www.infoparlamento.it/tematiche/Bozze-non-ufficiali/bozza-decreto-anti-delocalizzazioni-agosto-2021-superata.

spettro di un intervento “censorio” della Commissione e poi della Corte di giustizia. Ma è proprio su questo terreno che bisogna preparare una battaglia politica, cercando alleanze non solo tra le autorità politiche di altri *partner* europei toccati dal problema, ma anche nelle forze sociali in essi attive. La legge da varare dovrebbe essere curata nei suoi aspetti tecnico-giuridici, è ovvio: ma non è solo una battaglia giuridica quella che si deve intraprendere, perché qui come non mai il diritto seguirà la politica. È su questo piano che bisognerebbe ripristinare il valore del lavoro e la sua supremazia sugli interessi di mercato. Per ristabilire questo, che è poi il disegno costituzionale, è indispensabile il ruolo che dovrebbe svolgere proprio il protagonista della centralità del lavoro nella prospettiva dei nostri costituenti: il sindacato. Si tratta di ricucire le alleanze tra le organizzazioni dei lavoratori di tutti quei paesi, e sono tanti, in cui i processi di delocalizzazione stanno causando i «drammi sociali» di cui parlava la risoluzione del parlamento europeo. Un’utopia?

5. *Il disegno ritrovato: ambiente*

Il disegno costituzionale dell’ambiente può riempirsi di nuovi contenuti come conseguenza indotta dalla crisi climatica. Anche qui le istituzioni europee dovrebbero funzionare da traino, ovviamente se sollecitate dagli Stati membri e dall’opinione pubblica: ed anche qui qualche sintomo positivo sembra profilarsi. Ma sul fronte ambientale agisce un fattore che sul fronte del lavoro invece non può operare.

C’è nell’art. 9 Cost. una parola che rileva il massimo di presbiopia: non è ‘paesaggio’, come di solito si dice, ma ‘patrimonio’. Patrimonio – ci spiega un buon dizionario – è il «complesso di risorse... che sono proprie (in quanto considerate bene comune e permanentemente a disposizione) di una determinata comunità insediata in un territorio» (Battaglia 1995, XII, p. 843). Le caratteristiche del patrimonio sono la complessità e la permanenza. Il fatto che l’art. 9 ne attribuisca la titolarità alla Nazione riempie la disposizione di significato. ‘Nazione’ è un termine che non coincide con il popolo, ma comprende le generazioni passate e future, oltre che al popolo attuale: attribuire il patrimonio da proteggere alla Nazione, significa porre limiti alla disponibilità di esso da parte del popolo, cioè della generazione presente e dei suoi rappresentanti. È una prospettiva che si è delineata a proposito del patrimonio finanziario e del debito pubblico già da qualche tempo. Il problema della «sostenibilità *intragenerazionale* del debito» è stato fatto oggetto di un importante filone di giurisprudenza costituzionale degli ultimi anni, in larga parte proveniente dalla penna del giudice Carosi (Bergonzini, 2021). Ma la stessa giurisprudenza costituzionale offre altre tracce di riferimenti ai limiti all’azione pubblica derivanti dalla considerazione delle obbligazioni di mantenimento del patrimonio nazionale da trasferire alle generazioni future (Luciani 2008, pp. 156 ss.; Cioli 2021, pp. 66 s.; più in generale Bartolucci 2020). Forse, più che di *diritti* delle generazioni future si dovrebbe parlare di *doveri* della generazione attuale (Luciani 2008, pp. 147 ss.). Ma non c’è dubbio che l’art. 9 Cost. possa essere indicato come un esempio di «eredità

della nazione» (Häberle 2006, p. 217), che pone un obbligo alla generazione attuale di non dissipare il patrimonio da consegnare alle generazioni future. Per cui le recenti proposte di revisione costituzionale degli artt. 9 e 41 Cost. (Bartolucci, 2021) non aggiungerebbero nulla di nuovo, se non una maggiore enfasi circa l'obbligo che ne deriva. È un obbligo – e, corrispondentemente, un diritto – azionabile? La novità è che questo diritto incomincia ad essere riconosciuto dalle corti e sta dando corpo al fenomeno della «giustizia climatica» (Carducci, 2020).

Sono ormai diverse le occasioni in cui negli Stati membri l'istanza sociale per un rafforzamento della tutela ambientale trova inedito sfogo nelle aule giudiziarie. Non così nell'Unione europea, in cui la Corte di giustizia¹² (confermando in appello la decisione del Tribunale¹³) ha respinto il ricorso mosso da alcune persone appartenenti a diversi paesi europei (e non), operanti nei settori dell'agricoltura e del turismo, per ottenere l'annullamento delle misure legislative e di esecuzione varate negli anni dall'Unione europea volte a graduare con molta prudenza le immissioni di gas-serra, in attuazione degli accordi di Parigi. Ma il giudice europeo ha ritenuto che i ricorrenti non avessero legittimazione ad agire, mancando la prova di un danno diretto causato ai ricorrenti dal cambiamento climatico ed essendo chiaro che l'iniziativa mirava piuttosto a sollecitare un mutamento delle norme europee (Parlamento e Consiglio si sono affrettati a costituirsi in giudizio per appoggiare la dichiarazione di irricevibilità).

Lo stesso però non è accaduto davanti alle corti di diversi paesi europei e davanti alla Corte EDU (Carducci, 2021b). Sono decisioni ampiamente commentate che formano una ormai ragguardevole sequenza, che qui si può soltanto citare (cfr. per tutti, Baldin, Viola 2021). La sentenza olandese *Urgenda* del 2015 (confermata dalla Corte suprema nel 2019) è stata la prima al mondo a ordinare ad uno Stato di elevare gli obiettivi climatici riducendo le emissioni di gas-serra¹⁴. Ma i casi di *climate litigation* si stanno rapidamente moltiplicando un po' ovunque (Setzer, Higham 2021). Particolarmente importante, sia per la qualità del giudice che si è espresso che per le argomentazioni impiegate, è la sentenza del Tribunale costituzionale tedesco sul *Klimaschutzgesetz*. La sentenza tedesca, al contrario per esempio della sentenza del Tribunale di Parigi di pochi mesi prima (Carducci, 2021°; Del Corona, 2021), impernia il suo ragionamento non tanto sul rispetto degli obblighi assunti a livello internazionale, ma sulla tutela di un diritto costituzionale delle future generazioni (Montaldo, 2021). Naturalmente il gioco è facilitato dal testo del *Grundgesetz*, in cui nel 2002 è stata introdotta una specifica previsione dell'obbligo dello Stato di proteggere l'ambiente naturale «anche come responsabilità nei confronti delle

¹² In C-565/19, *Carvalho*.

¹³ T-330/18 (non pubblicata).

¹⁴ http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2020/20200113_2015-HAZA-C0900456689_judgment.pdf. Sulla sentenza (e sui pochi precedenti di *climate cases*, cfr. Guarna Assanti, 2021).

generazioni future» (art. 20a). Ma è soprattutto lo strumento processuale del *Verfassungsbeschwerde* a consentire che questioni ambientali di tale peso possano arrivare al giudizio del giudice costituzionale, a cui altrimenti è molto più complicato accedere: come mostra il caso *Friends of the environment CLG* giudicato dalla Corte costituzionale irlandese, in cui la difficoltà di “derivare” i diritti ad un ambiente sano dai diritti alla vita e all’integrità fisica si somma alla mancanza di legittimazione delle associazioni ambientaliste a far valere diritti così strettamente legati all’individuo.

6. Una conclusione

La vicenda tedesca può rafforzare l’opinione di quanti guardano con favore a una riforma degli artt. 9 e 41 Cost. Un’esplicita menzione della tutela dell’«ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell’interesse delle future generazioni»¹⁵ potrebbe consentire di far valere in giudizio il ricorso avverso tutte le ritrosie e i rinvii che le leggi e l’amministrazione oppongono a una lotta convinta contro il mutamento climatico. Non sempre si tratta di battaglie campali mosse contro obiettivi di grande rilievo. La nostra legislazione è piena di promesse rinviate, di traguardi posti a distanza di decenni. Proprio come la legge federale dichiarata illegittima dal Tribunale costituzionale tedesco, le nostre leggi fissano gli obiettivi scavalcando l’attuale generazione e spostando i pesi sulle spalle delle generazioni future. Se, per esempio, una regione vara una ambiziosa legge urbanistica che fissa nel 2050 l’applicazione del principio dello zero consumo di suolo¹⁶, questo rinvio è contestabile in giudizio? Possono essere impugnati i singoli piani urbanistici che si adeguano ad esso? Possono essere rivendicati i diritti ad un uso più sostenibile del territorio? A che servono le leggi che promettono e rinviando? È consentito che annualmente, con il c.d. *decreto mille proroghe*, siano spostati più in là gli adempimenti pro-ambiente contenuti nelle leggi già in vigore?

Una pagina andrebbe aperta su come funziona il nostro dissesato sistema normativo. Bisognerebbe avere strumenti che impediscano che le norme pro-ambientali vengano vanificate da deroghe, eccezioni, proroghe inserite in quella miriade di leggi e leggine che rendono inestricabile e spesso incomprensibile la legislazione vigente. Qui occorrerebbe davvero una piccola riforma costituzionale: basterebbe introdurre la previsione di una legge organica per l’ambiente, da approvare e modificare solo con legge approvata a maggioranza assoluta. Basterebbe introdurre la previsione di uno strumento normativo “protetto”. Il modello c’è già in Costituzione, ed è contenuto nell’art. 81 a proposito del bilancio. Per decenni che cosa si possa fare con la legge finanziaria prima, la legge di stabilità poi e con la legge di bilancio ora era stabilito con una legge ordinaria, modificabile e, soprattutto, derogabile con la legge di bilancio approvata ogni anno tra Natale e Capodanno. Oggi

¹⁵ Questa sarebbe l’integrazione dell’art.9 proposta; mentre di minor impatto sarebbe l’aggiunta dell’ambiente ai limiti dell’iniziativa economica privata previsti dall’art. 41.

¹⁶ È il caso della legge urbanistica dell’Emilia-Romagna: art. 5 della legge reg. 24/2017.

l'art. 81 Cost., modificato nel 2012, non lo permette più: i contenuti del bilancio sono quelli fissati dalla legge "organica" e per modificarli bisogna seguire la stessa procedura "rafforzata". Ecco, per uscire dalla selva normativa in cui proroghe e deroghe si rincorrono bisognerebbe seguire questa strada: mettere mano ad un nuovo "codice dell'ambiente" in cui siano fissati con chiarezza obiettivi, tempi per conseguirli, controlli e verifiche, divieti e sanzioni; e metterlo al riparo dalle successive variazioni, ai ripensamenti, ai cambiamenti di indirizzo nascosti nella legislazione-spazzatura approvata di continuo senza alcuna consapevolezza e discussione di merito.

Per rinverdire la cornice costituzionale dell'ambiente, appena indicata dal costituente, si possono fare passi importanti sul piano della legislazione e della difesa in giudizio. Per rinverdire la cornice costituzionale del lavoro tutto ciò serve a poco, perché, come si è detto, è la funzione "politica" del lavoro l'asse attorno cui ruota il modello costituzionale. E senza la politica non c'è legge che tenga.

BIBLIOGRAFIA

Baldin S., Viola P. (2021), *L'obbligazione climatica nelle aule giudiziarie. Teorie ed elementi determinanti di giustizia climatica*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, pp. 597 ss.

Bartolucci L. (2020), *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione*, Padova: CEDAM.

Bartolucci L. (2021), *Il più recente cammino delle generazioni future nel diritto costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, fasc. 4.

Battaglia F. (1995), *Grande dizionario della lingua italiana*, Torino: UTET.

Bergonzini C. (2021), *Prime note su un percorso giurisprudenziale: dalla sostenibilità del debito pubblico all'equità intergenerazionale*, in *Studi in onore di Aldo Carosi* (in corso di stampa).

Carducci M. (2020), *La ricerca dei caratteri differenziali della "giustizia climatica"*, in *DPCE online* 2020/2, 1345 ss.

Carducci M. (2021a), *Contenzioso climatico, illecito civile, termodinamica*, in *laCostituzione.info* 8 febbraio 2021

Carducci M. (2021b), *I giudici europei tra emergenza climatica e "conseguenzialismo"*, in *laCostituzione.info* 8 aprile 2021

Cioli I. (2021), *Diritti delle generazioni future, equità intergenerazionale e sostenibilità del debito*, in *Bilancio Comunità Persona*, pp. 51 ss.

Coase R.H. (1995), *Impresa, mercato e diritto*, Bologna: il Mulino.

Crisafulli V., Nocilla D. (1977), *Nazione*, in *Enc.dir.* 1977, Milano: Giuffrè.

Del Corona L. (2021) *Brevi considerazioni in tema di contenzioso climatico alla luce della recente sentenza del Tribunal administratif de Paris sull'"Affaire du siècle"*, in *La Rivista "Gruppo di Pisa"* 1/2021.

Diritto e lavoro nell'Italia repubblicana (2009), a cura di G. G. Balandi e G. Cazzetta, *Per la storia del pensiero giuridico* 85.

Guarna Assanti E. (2021), *Il ruolo innovativo del contenzioso climatico tra legittimazione ad agire e separazione dei poteri dello Stato. Riflessioni a partire dal caso Urgenda*, in *federalismi* 14 luglio 2021.

Häberle P. (2006), *A constitutional law for future generations*, in *Handbook of Intergenerational Justice* (edited by J.C. Tremmel), Northampton, pp. 215 ss.

Luciani M. (2008), *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in *Diritto e società*, pp. 145 ss.

Montaldo R. (2021), *La neutralità climatica e la libertà di futuro (BVerfG, 24 marzo 2021)*, in *Diritticomparati.it*, 1 luglio 2021.

Mortati C. (1975), *Art. 1*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, *Principi fondamentali*, Bologna-Roma: Zanichelli.

Mengoni L. (1996), *Ermeneutica e dogmatica giuridica*, Milano: Giuffrè

One market, one money. An evaluation of the potential benefits and costs of forming an economic and monetary union (1990), in *European Economy* 44.

Paladin L. (1995), *Valori nazionali e principio di unità della Repubblica nella Costituzione italiana*, in *Studi in onore di Manlio Mazzotti Di Celso*, II, Padova: CEDAM, pp. 369 ss..

Polanyi K. (1974), *La grande trasformazione*, Torino: Einaudi.

Rosmini – Serbati A. (1848), *La Costituzione secondo la giustizia sociale*, Firenze: Pietro Ducci.

Setzer J, Higham C. (2021), *Global trends in climate change litigation: 2021 snapshot*, www.lse.ac.uk/granthaminstitute/wp-content/uploads/2021/07/Global-trends-in-climate-change-litigation_2021-snapshot.pdf.