

La sostenibilità nelle sue diverse accezioni e declinazioni

Sustainability in its various meanings and declinations

di Ilaria Fiaoni

Abstract [ITA]: Il lavoro intende porre al centro dell'attenzione le nozioni di ambiente e sostenibilità, onde rilevarne potenzialità, benefici e limiti concettuali in una prospettiva non solo extragiuridica intergenerazionale, ma anche strettamente giuspubblicistica, al fine di promuovere un auspicabile diritto costituzionale della sostenibilità. Nelle Costituzioni, infatti, si sono moltiplicate le clausole di tutela ambientale e quelle di protezione verso le generazioni future, denotando una particolare attenzione verso la tutela di beni ritenuti non durevoli e scarsi.

Abstract [ENG]: *The paper intends to focus on the notions of environment and sustainability, in order to highlight their potential, benefits and conceptual limits in a perspective that is not only extra-legal intergenerational, but also strictly Public Law, in order to promote a desirable constitutional right of sustainability. In the Constitutions, in fact, environmental protection clauses and clauses protecting future generations have multiplied, denoting a particular focus on the protection of goods that are considered non-durable and scarce.*

Parole chiave: Sostenibilità – ambiente – Costituzione

Keywords: Sustainability – environment – Constitution

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Inquadramento concettuale e teorico del concetto di sostenibilità economica e sociale. – 3. La sostenibilità nelle Costituzioni. – 4. La sostenibilità sul piano previdenziale e su quello sanitario. – 5. La sostenibilità sul piano culturale. – 6. L'attuazione procedimentale.

1. Premessa.

“Sostenibilità” è un termine che viene utilizzato nel settore ambientale, economico e sociale per indicare la condizione di uno sviluppo in grado di assicurare il soddisfacimento dei bisogni della generazione presente, senza compromettere quello delle generazioni future. Si tratta di un concetto che si è affermato specialmente in contesto ambientale/ecologico, incoraggiando l'equilibrio riferito alle risorse naturali e la stabilità dell'ecosistema.

Infatti, quando si discute di sostenibilità ambientale si intende, soprattutto, il mantenimento di un benessere ambientale. Il suo contraltare è rappresentato, allora, dalla minaccia per la sua stessa esistenza. La sostenibilità implica un benessere (ambientale, sociale ed economico) costante ma preferibilmente crescente, soprattutto per lasciare alle future generazioni condizioni di vita migliori di quelle attuali.

Una distinzione importante che viene operata è tra sostenibilità “debole” e “forte”¹. Con la prima si tende sempre più a sostituire, all'interno del capitale da tramandare alle future generazioni, il capitale naturale con il capitale manufatto, ossia creato dall'uomo. Con il termine sostenibilità forte, invece, si intende affermare la regola del capitale naturale costante: questo sistema sarebbe, allora, per taluni, da favorire soprattutto perché dotato di resilienza, stabilità e capacità di autoregolazione

¹ M. ZUPI, *La sostenibilità: significati, idee e sfide politiche*, in L. Luatti (a cura di), *Diritto alla pace per un mondo sostenibile*, Firenze, 2014, 17 ss.

per ammortizzare il rischio di reazioni non lineari.

La sostenibilità è un concetto dinamico, influenzato dalle relazioni tra sistema ecologico e antropico. Queste relazioni possono essere influenzate dallo scenario tecnologico. A partire dagli anni 1990, si è diffusa la tendenza a valutare la sostenibilità di aree territoriali e di programmi di sviluppo, iniziandosi a parlare di turismo sostenibile, di sostenibilità urbana e di agricoltura sostenibile. In tutti questi casi si tende a considerare nel sistema di valutazione il quadro ambientale, economico e sociale. Si parla di principio di sostenibilità in ambito politico e pre-giuridico, con radici che affondano nel diritto internazionale e in molti ordinamenti giuridici a livello interno.

In ambito economico, per altro verso, il predetto principio è stato descritto come atto a soddisfare bisogni di generazioni presenti e future².

Il primo problema da affrontare è quello dei rapporti intergenerazionali. Se mettiamo a confronto la sostenibilità con i bisogni essenziali della persona, ci rendiamo conto che non è possibile identificare le generazioni future né prevederne i bisogni.

Il tema della sostenibilità si allaccia pure alla teoria della giustizia, che ha fornito solidi argomenti sulla responsabilità intergenerazionale: gli approdi più convincenti sono quelli rivolti a ricollegare il ragionamento al tema dei doveri, piuttosto che a quello dei diritti³. La sostenibilità in capo alle future generazioni farebbe riferimento al quadro dei doveri imposti alle generazioni presenti. Infatti, come ricorda Hans Jonas, «pretese può avere soltanto ciò che avanza pretese, ciò che è il non esistente però non solleva nessuna pretesa e perciò non può nemmeno subire una violazione dei suoi diritti. Può avere dei diritti se esiste, ma non li ha già soltanto in vista della possibilità di esistere... Ma proprio con il “non ancora esistente” ha a che fare l’etica di cui siamo alla ricerca: il suo principio di responsabilità deve essere indipendente sia da ogni idea di diritto sia da quella di reciprocità»⁴.

Il principio di sostenibilità è sorto per l’esigenza di utilizzare razionalmente le risorse presenti nel pianeta e per via della contemporanea presa di coscienza che esse sono “finite” per loro natura, e debbono, quindi, essere preservate per la stessa sopravvivenza degli uomini.

A livello di diritto internazionale alcuni principi non vincolanti, ma comunque di indirizzo, sono stati affermati nelle Carte costituzionali e nelle singole legislazioni nazionali, riempiendo quegli spazi vuoti che la discrezionalità degli Stati non riusciva a colmare.

Questi atti di *soft law* hanno acquisito un’importanza fondamentale nel panorama del diritto internazionale dell’ambiente, poiché in grado di costituire una base per la pianificazione di politiche e negoziati.

Nel 1983 l’Assemblea Generale delle Nazioni Unite diede mandato alla Commissione Mondiale su Ambiente e Sviluppo (*W.C.E.D.*) in cui nasce il rapporto Brundtland, dal titolo «Il nostro futuro», di formulare una linea guida per lo sviluppo sostenibile, ancor oggi valida. In esso, oltre alla lotta alla povertà e all’auspicata crescita economica, si afferma il principio dello “sviluppo sostenibile”. Secondo il rapporto Brundtland, lo sviluppo sostenibile deve perseguire una dimensione spaziotemporale globale, comune e di lunga durata: non incontra limiti assoluti, deve sostenere il progresso umano e soddisfare i bisogni odierni, perseguendo un’ottica intergenerazionale di equità, ossia la possibilità di soddisfare le future esigenze; deve generare armonia all’interno della specie umana e tra questa e la natura e deve soddisfare i bisogni primari di tutti, in modo che chiunque possa aspirare ad un’esistenza migliore⁵.

Nella Conferenza delle Nazioni Unite che si tenne a Rio de Janeiro nel 1992, sull’Ambiente e lo Sviluppo (*U.N.C.E.D.*), equità e sviluppo sostenibile procederanno insieme. Il binomio sviluppo-ambiente diventa pace-sviluppo-ambiente.

² M. ZUPI, *La sostenibilità*, op. cit.

³ P. HABERLE, *Cultura dei diritti e diritti della cultura nello spazio costituzionale europeo*, Milano, 2003, 115.

⁴ H. JONAS, *Il principio di responsabilità. Un’etica per la società tecnologica*, Torino, 2002, 49.

⁵ Rapporto Brundtland, Chapter 2, I. *The Concept of Sustainable Development*, 4.

Da Rio de Janeiro in poi sono derivate le convenzioni sui cambiamenti climatici, sulla diversità biologica e la dichiarazione sui principi relativi alle foreste. Nonostante le lodevoli intenzioni, non si è riusciti, però, ad elaborare un'unica definizione di sviluppo sostenibile, a causa del carattere generale e multidimensionale che la sua stessa portata implica.

Lo sviluppo sostenibile riguarda le risorse naturali, le specie, gli ecosistemi, la riproducibilità delle risorse naturali. I Paesi hanno continuato a confrontarsi sul tema nel 2002 a Johannesburg durante il Vertice Mondiale sullo Sviluppo Sostenibile. In quell'occasione sono state approvate la Dichiarazione sullo Sviluppo Sostenibile e il Piano d'Azione.

La Dichiarazione non è vincolante e mira a proseguire i lavori iniziati a Stoccolma, Rio de Janeiro e Johannesburg, fungendo da sostegno politico al Piano d'Azione. Il Piano d'Azione, approvato a Rio de Janeiro nel giugno 1992, invece, è un documento programmatico, quindi non vincolante e rientrante nella categoria delle *soft laws*, ma essenziale per un'azione diretta al raggiungimento di uno sviluppo sostenibile. Contiene adempimenti e scadenze temporali.

Lo sviluppo sostenibile della Terra diviene uno dei valori fondamentali che l'Unione Europea intende promuovere. Il concetto di sostenibilità si aggancia a quello di preservazione dei bisogni delle future generazioni nella logica della prevalenza del diritto oggettivo sul diritto soggettivo, che fonda la responsabilità verso chi non c'è ancora⁶.

Passaggio obbligato della ricostruzione filosofica e pre-giuridica del concetto di sostenibilità non può che essere l'analisi delle riflessioni filosofiche di John Rawls (1921-2002) e di Hans Jonas (1903-1993): nella concezione di matrice kantiana, l'esercizio della ragione pura impone un imperativo categorico universale che giustifica l'esistenza di un vincolo posto all'agire morale di una generazione per la preservazione di quelle successive.

L'imperativo categorico di Kant ha rappresentato, così, l'intuizione a partire dalla quale sono state offerte le più approfondite ricostruzioni di un principio generale di sostenibilità e di responsabilità verso le future generazioni. Con il suo principio di responsabilità, Hans Jonas, in particolare, traduce la massima kantiana nel senso di «agire in modo tale che le conseguenze del suo agire siano compatibili con la permanenza della vita sulla terra»⁷. Oggi si parla di tutela dell'ambiente non più in senso conservativo come si faceva in passato, ma di transizione ecologica, ossia di processi che a trecentosessanta gradi coinvolgono tutti i profili della nostra esistenza.

2. Inquadramento concettuale e teorico del concetto di sostenibilità economica e sociale.

È utile inquadrare concettualmente e teoricamente il concetto di sostenibilità. La sostenibilità e responsabilità intergenerazionale vanno di pari passo. Quali sono le criticità in chiave giuridica? Il principio di sostenibilità, nella sua originaria gemmazione, si indica con il termine “sviluppo sostenibile”. È noto nel quadro della riflessione e della elaborazione giuridica in ambito ambientale. Si deve primariamente al rapporto Brundtland, il quale presiedeva la Commissione su ambiente e sviluppo istituita dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite e incaricata di produrre un documento (1987), nel quale, come abbiamo già ricordato, si legge che lo sviluppo è sostenibile se soddisfa i bisogni delle generazioni presenti senza compromettere la soddisfazione di analoghi bisogni in capo alle generazioni future.

Esso è un documento importante sul piano dei rapporti politici ma anche sul terreno giuridico, perché ha rappresentato una delle primissime intuizioni e declinazioni del concetto di sostenibilità. Inoltre, ha introdotto una nozione di sostenibilità che ha resistito nel corso del tempo. Tuttavia, oggi appare avvertita la necessità di qualche seppur ridotto aggiornamento nella sua intellaiatura e struttura

⁶ D. PORENA, *Il principio della responsabilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino, 2017, 338 ss.

⁷ H. JONAS, *Il principio di responsabilità*, op. cit., 16.

generale.

La sostenibilità è una nozione che ha resistito nel corso del tempo e ha mostrato tutte le sue capacità espansive fino a raggiungere territori diversi dalla riflessione in ambito ambientale, in ambito economico, sociale e culturale. Di questa nozione nel rapporto Brundtland vanno sottolineati due elementi: da un lato la nozione ha avuto il merito di rafforzare *il tema del bilanciamento intergenerazionale*. Il bilanciamento evoca una dinamica tipica della giustizia costituzionale, in base alla quale quando la Corte costituzionale si trova a dover considerare due principi costituzionalmente protetti tra loro in collisione potenziale o reale, deve realizzare un adeguato bilanciamento in modo tale che la realizzazione di un interesse costituzionalmente protetto non abbia luogo a completo, totale detrimento dell'interesse contrapposto. Quello intergenerazionale è un bilanciamento complesso, in quanto i due interessi si trovano su un piano diacronico, e sono difficili anche da codificare. È stata rafforzata la posizione delle generazioni future nel lessico giuridico. Posizione peraltro problematica perché le generazioni future non sono rappresentate da soggetti in essere e quindi titolari di diritti.

D'altro lato, il rapporto intergenerazionale sembra rappresentare il vero e proprio *nucleo etico di questo principio*. In passato vi sono stati alcuni tentativi di modifica dell'art. 9 della Costituzione italiana ai fini di inserirvi la tutela dell'ambiente⁸. Con la legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1 è stato revisionato l'articolo 9 della Costituzione. Esso rientra nei principi fondamentali, quindi si è avuta un'operazione particolarmente delicata e si è stabilito che la Repubblica «tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi anche nell'interesse delle generazioni future» (nuovo comma 3 dell'art. 9). Nel 2004 vi era stato un tentativo di modifica dell'articolo 9 molto simile a quello realizzato nel 2022. Già allora si proponeva di inserire una disposizione sull'ambiente sempre riferita alle generazioni future.

L'interesse verso le generazioni future rappresenta il nucleo etico del principio di sostenibilità. Viene rafforzata anche sul terreno giuridico la posizione delle generazioni future, la relazione intergenerazionale che non si riferisce soltanto ai bisogni correlati allo sfruttamento, all'utilizzo, all'impiego delle risorse naturali ma a tutti i bisogni. Da questa constatazione dei bisogni in generale considerati, ha preso avvio un processo di progressivo allargamento della sfera di operatività del principio di sostenibilità fino a consentire al medesimo di raggiungere le sponde della sostenibilità economica, sociale e culturale. Al punto che sembrerebbe sul piano giusfilosofico doversi parlare non di un semplice principio di sostenibilità ma quasi che ci si trovi di fronte ad un metaprinzipio, cioè un principio addirittura in grado di regolare altri principi o perlomeno il rapporto tra principi, anche significativamente eterogenei.

Tornando alla questione intergenerazionale, la preoccupazione per le generazioni future rappresenta il nucleo etico del principio di sostenibilità, che si è esteso dalle sponde dell'etica, a quelle del diritto. In precedenza il concetto era essenzialmente fondato sull'irrilevanza morale del fatto della nascita, in quanto non è un merito né un demerito nascere ricchi o nascere poveri, nascere in salute o cagionevoli, nascere in quella o in altra generazione; la nascita è l'evento più rilevante della vita, però la codificazione del principio ha spinto la tutela delle future generazioni da concetto etico a concetto propriamente giuridico, con l'effetto della maggiore rilevanza che ne è derivata sul piano del diritto positivo e giusfilosofico.

A tal proposito, si fronteggiano due grandi scuole di pensiero: si parla di diritti o interessi delle future generazioni, ma questa è una ricostruzione in parte ancora problematica perché ci troviamo di fronte a soggetti non ancora nati, incerti, futuri, privi di identità; il dilemma della non identità delle generazioni future costituisce qui un'incognita importante a causa della inconoscibilità dei bisogni di queste generazioni.

Come possiamo sapere quali sono i beni della vita ai quali le generazioni future riterranno di assegnare la protezione del diritto? Come possiamo immaginare le preferenze delle donne e degli

⁸ Sentenza Corte Costituzionale n. 151/1986 sul concetto originario di ambiente come valore costituzionale.

uomini del futuro? Non ne conosciamo l'identità. Opinare in senso inverso si rivelerebbe anche "paternalistico" sul piano etico, come un voler perpetuare una sorta di diritto dei morti sui vivi, fino a cristallizzare irrealisticamente quella che è la dinamica evolutiva degli ordinamenti giuridici delle società e delle economie.

Esiste, quindi, un problema in parte superabile perché ci sono posizioni giuridiche che sono i diritti fondamentali, inviolabili, collegati alla idea di un'umanità che non ammette distinzioni temporali: il diritto alla vita, alla libertà che sono eterni. Sono diritti naturali che nascono ancor prima del diritto positivo, come i diritti dello stato di natura teorizzati da Tomas Hobbes e John Locke. Entro quel perimetro dei diritti fondamentali si può parlare dei diritti delle generazioni future. Questi ultimi hanno la possibilità di avere pieno riconoscimento nel ristretto novero delle posizioni giuridiche fondamentali.

Di tutt'altro orientamento è la ricostruzione teorica che non parla di diritti delle generazioni future ma di responsabilità delle generazioni presenti nei confronti di quelle future. Operazione, questa, che cerca di scindere il nesso di reciprocità che tradizionalmente intercorre tra diritto e dovere, tra diritto e obbligo, tra diritto e responsabilità, configurando la responsabilità delle generazioni presenti nei confronti delle future. Ciò risolve il problema della assenza di soggetti abilitati a reclamare l'osservanza di questi diritti. Non più diritti delle generazioni future, ma responsabilità delle generazioni presenti nei confronti delle generazioni future. Qui esiste un'ampia letteratura filosofica e giuridica. In particolare Jonas, nei suoi studi, ha riprodotto in termini di responsabilità con il suo scritto «*Il principio di responsabilità*» del 2002, un imperativo categorico kantiano⁹.

Diritti da un lato e responsabilità dall'altro.

3. La sostenibilità nelle Costituzioni.

Il concetto di sostenibilità è stato accolto in varie Costituzioni¹⁰. La ricostruzione in chiave di responsabilità è stata inserita nella sofisticata versione di tutela ambientale enunciata nel *Grundgesetz* tedesco, dove l'articolo 20a parla di responsabilità nei confronti delle generazioni future. La Costituzione italiana parla di interesse delle generazioni future. Non come "interesse soggettivo" che è una figura giuridica soggettiva attiva, ma come espressione atecnica.

Sostenibilità da un lato e relazione intergenerazionale dall'altra sono molto simili. Sul piano giuridico le clausole normative sulla sostenibilità sono sostanzialmente intercambiabili con le clausole normative sulle future generazioni. Questo orizzonte verso il futuro non è un dibattito del tutto nuovo e le Costituzioni moderne e contemporanee illustrano già da tempo un'inclinazione fortemente proiettata al futuro.

Testimonianza di ciò si ravvede nella più antica tra le Costituzioni vigenti, vale a dire la Costituzione statunitense del 1787. Nel suo preambolo è sancito quanto segue: «Noi popolo degli Stati Uniti [...] decretiamo questa Costituzione per promuovere il benessere generale e la libertà per noi e per i nostri posteri». Già allora fu avvertita la necessità e l'importanza di un riferimento al benessere e alla dimensione sociale.

Molto simile è il preambolo della Costituzione argentina del 1853 che assicura «i benefici della libertà per noi e per i nostri posteri». Interessante è l'art. 11 della Costituzione giapponese che riconosce e assicura i diritti fondamentali al popolo e alle future generazioni.

Nella Costituzione tedesca l'art. 20a sancisce il principio secondo cui lo Stato tutela i fondamenti naturali della vita con ciò assolvendo alle proprie responsabilità nei confronti delle future generazioni. Nella *Charte de l'environnement* francese del 2004 integrata nella Costituzione francese nel 2005, vi è essenzialmente una riproduzione pedissequa rispetto al rapporto Brundtland del concetto di

⁹ H. JONAS, *Il principio di responsabilità*, cit., p. 16.

¹⁰ T. GROPPI, *La dimensione costituzionale della sostenibilità: la sfida dell'effettività*, in *Lav. Dir.*, 2023, 3, 464.

sostenibilità.

La Costituzione italiana, una delle più avanzate in materia, nell'articolo 9 parla di generazioni future, ma l'attenzione per il futuro non è una novità assoluta nel nostro panorama costituzionale, perché già con la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 furono revisionati gli articoli 81 e 97 Cost., e fu introdotto il riferimento alla sostenibilità del debito pubblico, con riferimento sia al bilancio dello Stato¹¹, sia a quello delle altre pubbliche amministrazioni. Il principio di sostenibilità, quindi, viene ad assumere tutti i crismi della giuridicità ed ha fatto ingresso nel diritto positivo attraverso la legge fondamentale.

È auspicabile che questo dichiarato orientamento al futuro, da parte delle Costituzioni e degli ordinamenti giuridici, non sia ascrivibile soltanto alle clausole normative che espressamente vi fanno riferimento, vale a dire la sostenibilità o le future generazioni. Esistono tutta una serie di ulteriori e solide categorie giuridiche capaci di assecondare questo respiro intergenerazionale, questa ambizione al futuro e alla tutela delle generazioni future.

Pensando al concetto di "popolo", come insieme degli individui viventi in un determinato periodo di tempo, titolari della cittadinanza, esso è inteso non come esclusivamente reale ma anche in senso ideale, ossia in una nozione capace di abbracciare il succedersi tra generazioni per trasmettere un patrimonio morale ed immateriale ai posteri. Il concetto di popolo può essere in qualche modo concepito anche in chiave intergenerazionale e intertemporale. I diritti fondamentali, i diritti umani, i diritti universali sono tutti diritti intergenerazionali.

Nella Costituzione italiana viene sancita l'"anteriorità" di questi diritti rispetto all'ordinamento giuridico, in quanto sono coessenziali alla natura dell'uomo e non frutto di una concessione da parte dello Stato come attesta l'art. 2 secondo cui «la Repubblica riconosce e tutela i diritti inviolabili dell'uomo come singolo», vale a dire qualcosa di preesistente che si estende alle generazioni future.

Il principio di solidarietà, stabilito nell'art. 2 della Costituzione italiana, rappresenta l'impegno di ciascuno nei confronti dell'intero genere umano. Anche il principio di uguaglianza, ex art. 3 della Costituzione italiana, è chiaro nelle sue implicazioni intersoggettive; quando lo si vuole applicare in chiave intertemporale, emergono i problemi, che sono legati alla naturale mutevolezza delle società e degli ordinamenti giuridici. Sono questioni legate alla in conoscibilità dei bisogni di chi verrà un domani a calcare questa terra.

Postulare l'applicazione rigorosa, severa del principio di uguaglianza in chiave intertemporale diacronica, sembra scontrarsi con una irrealistica prospettiva di cristallizzazione dell'ordinamento giuridico: dovremmo, quindi, essere sempre uguali a noi stessi in termini di diritti. Ma questo non è realizzabile, in quanto le società cambiano e con esse gli ordinamenti si adeguano (*ubi societas, ibi ius*). Il diritto si adegua modellando sé stesso in base alle forme che è chiamato ad assecondare. Eppure anche nel principio di uguaglianza alloggiano categorie, principi, concetti, regole che forse più di altri possono assecondare una riflessione intergenerazionale come il canone della ragionevolezza, il canone della proporzionalità, l'idea della sostenibilità come equivalente diacronico della ragionevolezza.

4. La sostenibilità sul piano previdenziale e su quello sanitario.

Anche il sistema previdenziale pone molte questioni di sostenibilità. Si è assistito alla elevazione dell'età pensionabile, alla introduzione dei divieti di cumulo tra pensione e retribuzione, al passaggio del sistema da retributivo a contributivo, ai vari contributi di solidarietà, della cui legittimità costituzionale molto si discute, e poi, in generale, a percorsi di progressivo adeguamento dell'età pensionabile alle aspettative di vita. Tutti interventi che si sono prodotti negli ultimi trenta anni per

¹¹ Sul concetto di bilancio, vedasi A. MITROTTI, *Il bilancio e la programmazione economico – finanziaria nello Statuto della Regione Umbria: alla ricerca degli "spazi" di contabilità regionale*, in *Queste istituzioni*, 30 giugno 2021.

garantire la sostenibilità del sistema previdenziale.

Se il sistema previdenziale pone innumerevoli questioni di sostenibilità, non meno gravi sono le questioni poste dal sistema sanitario. La spesa sanitaria è in lieve ma costante calo dal 2012. Le più avvedute ricostruzioni ipotizzano un incremento da qui al 2060 della spesa sanitaria intorno al 9%, quindi incrementi importanti perché ci sono fattori di crescita della spesa sanitaria che sono peculiari al comparto, addirittura endogene ad esso¹²: l'innovazione tecnologica (ad esempio, la robotica chirurgica e diagnostica), l'invecchiamento della popolazione, la diffusione di patologie cronico-degenerative legate a stili di vita non corretti, forme esasperate di consumismo sanitario e farmaceutico, comportano aumenti della spesa sanitaria.

Questi sono fenomeni non peculiari solo ad alcune zone del pianeta. Se mettiamo a raffronto il nostro sistema sanitario universalistico con diversi sistemi mutualistici o assicurativi, ad esempio la sanità statunitense, sul piano delle performance finanziarie, quei sistemi non sono migliori e implicano un costo più elevato. Il comparto sanitario è un versante gravato da un significativo paradosso secondo cui una eccessiva riduzione della spesa produce un aumento dei costi e cioè ci sono maggiori costi assistenziali che derivano da patologie non curate, curate in ritardo o curate male. In Italia è collaudato il sistema della compartecipazione alla spesa sanitaria; il *ticket* sanitario produce un gettito pari al 3% della spesa sanitaria, ma ciò non risolve i problemi.

Tra il 2012 e il 2013 le commissioni parlamentari bilancio e affari sociali della Camera realizzarono un'indagine conoscitiva sulla sostenibilità del sistema sanitario e l'esito fu sintetizzato in un documento. All'epoca c'era il governo Monti che aveva lanciato l'allarme sulla sostenibilità della sanità italiana. Veniva prospettata l'ipotesi di introdurre una franchigia per ciascun cittadino proporzionata al reddito. Con questa ipotesi ciascun cittadino avrebbe dovuto, entro la propria franchigia, corrispondere per intero l'imposta della prestazione sanitaria. Oltre la franchigia sarebbe dovuta intervenire la fiscalità generale. Forse, rispetto ai *ticket*, un poco più in linea con il disposto costituzionale dell'articolo 53 della Costituzione e con la progressività dell'imposta e certo con l'obiettivo di abbattere forme obiettivamente esasperate di consumismo sanitario. Un sistema di franchigia proporzionata al reddito avrebbe presupposto un sistema più trasparente dei redditi e questo sarebbe stato positivo; invece, assai diffusi sono i comportamenti fiscalmente non corretti da parte di molti cittadini.

I tagli alla spesa sanitaria drastici al punto tale da porre a repentaglio la stessa somministrazione di cure agli indigenti, il che è in contrasto con l'articolo 32 Cost. che garantisce «cure gratuite agli indigenti», quale limite di sostenibilità sociale che la società si può permettere per mantenere essenziali elementi di coesione e sopravvivenza.

Oggi si assiste alla gravità dei cambiamenti climatici, delle cause e delle conseguenze delle emissioni climalteranti, dell'obiettivo canonizzato in sede comunitaria della neutralità climatica da raggiungere entro il 2050. Anche la Direttiva europea 2024/1275, sulla *green house*, è stata varata in via definitiva in una forma molto diversa da come era stata proposta inizialmente perché era essenzialmente insostenibile pretendere che qualunque proprietario di immobile pubblico o privato, in pochi anni, intraprendesse interventi edilizi ponderosi, senza considerare poi quelli che non avrebbero potuto permetterselo per assenza di risorse. La Direttiva è stata adeguata, deliberata, dovrà essere ottemperata però con un orizzonte temporale più lungo che terrà conto anche di alcune necessità e sostenibilità sociali. La sostenibilità sociale suggerisce interessanti spunti come controlimite interno rispetto alla sostenibilità economica e rispetto alla sostenibilità ambientale, quindi un principio molto sofisticato e complesso che impone sempre un bilanciamento equo.

5. La sostenibilità sul piano culturale.

¹² Vd. il documento "Spesa sanitaria. Da qui al 2050 aumento del 150%. Le previsioni shock di Ambrosetti", in www.quotidianosanità.it, 6 novembre 2012.

Il tema della sostenibilità culturale è meno esplorato e di non facile configurazione per la complessità della nozione di cultura. Vi sono due declinazioni del concetto di cultura. Una intesa in senso materiale, costituita dal patrimonio tangibile, storico, artistico, architettonico, urbanistico, culturale in genere¹³; l'altra intesa in senso immateriale e, quindi, composta di tradizioni, di identità, di usi, costumi, di lingua. Il più classico dei bilanciamenti, la monetizzazione e lo sfruttamento della risorsa culturale da un lato, a beneficio delle generazioni presenti e la sua conservazione, dall'altro lato, a beneficio delle generazioni future.

Un'ampia letteratura parla di valorizzazione sostenibile. Vi sono vari strumenti collaudati come le misure finalizzate a temperare quei fenomeni di *overtourism* o iperturismo, sovraffollamento turistico, che molto aggrediscono i nostri borghi, le nostre città. Molto più complicato e delicato è, invece, il tema della cultura immateriale anche sul piano giuridico, ma ancor più sul piano politico, perché tocca il tema della "identità" nelle società, come la nostra, sempre più multiculturali. Inoltre, tocca il tema della conservazione delle culture che popolano una determinata società e la inarrestabilità dei flussi migratori. Questo è un fatto che non può essere respinto in termini di problematicità *tout court*, ma va letto tenendo conto dell'andamento dei fenomeni demografici.

La storia ci insegna che i popoli si muovono sulla terra ed è inutile costruire muri. Risolvere i libri di storia, dal Vallo di Adriano in poi, i muri sono crollati tutti e piuttosto rapidamente, ammesso che sia etico erigerli. In un'epoca come la nostra, segnata da un andamento demografico che in trecento anni di storia ha visto sempre più la popolazione mondiale attestarsi sotto un miliardo di unità, invece, negli ultimi duecento anni, è arrivata a 8,1 miliardi (2024); un'esplosione quasi "virale". Non possiamo, quindi, pensare che ognuno resti posizionato nel suo angolo di terra ma che ci saranno movimenti sempre più consistenti. Ciò modifica evidentemente le culture perché quelle che arrivano si fondono con quelle autoctone, producendone di nuove.

Quindi, emerge il tema della trasmissione ai posteri delle identità culturali. Si tratta prevalentemente di un argomento politico e politologico. Tradotto in termini giuridici, gli ordinamenti multiculturali anglosassoni (Gran Bretagna, Canada, Stati Uniti) favoriscono le *policy* dei *groups rights*, i diritti di gruppo, ossia a una stessa identica cittadinanza corrispondono diritti differenziati in base al gruppo culturale di provenienza.

Questa è la ragione per la quale gli *Amish* in Pennsylvania possono istruire i propri figli a casa senza mandarli a scuola; ci sono misure, permessi e autorizzazioni sul luogo di lavoro in base al gruppo culturale di provenienza. Insomma c'è una ricca diversificazione di diritti (diritti di gruppo) per conservare le diverse culture. Questo è un sistema interessante che merita di essere valutato ed esplorato, ma che produce anche alcuni fenomeni competitivi tra i gruppi stessi che tengono ad accaparrarsi alcuni diritti più di altri. Vi sono altri sistemi che rispondono con reazioni diametralmente opposte, come ad esempio l'ordinamento assimilazionista in Francia, in cui ad una stessa identica cittadinanza non può che corrispondere uno stesso e identico corredo di diritti e di doveri, con tutte le tensioni sociali che ciò può produrre.

Il principio di sostenibilità è un principio giuridico in chiave economica, ambientale, sociale, culturale¹⁴. Ciò vale per la cultura materiale, ma quando si parla di cultura immateriale si fuoriesce dal diritto e si entra nella politica. Il tema della sostenibilità si è sviluppato a causa dello sfruttamento massiccio delle risorse del pianeta e a causa della globalizzazione economica e sociale.

Le Costituzioni rappresentano uno snodo tra diritto internazionale e interno e si prefiggono il

¹³ Sui beni culturali, appare opportuno segnalare il lavoro di A. MITROTTI, *I beni culturali esposti dalla digitalizzazione: ma è davvero tutto oro ciò che luccica? Uno sguardo sui beni e sui "mali" culturali della rivoluzione digitale*, in www.federalismi.it, 13 agosto 2025.

¹⁴ Sulle connessioni esistenti tra le dimensioni economiche, sociali e culturali in materia di zone montane e delle pertinenti risorse territoriali si rinvia alle riflessioni di A. MITROTTI, *Sentieri giuridici per le zone montane. Genealogia degli itinerari ad "alta quota" del diritto costituzionale e pubblico italiano*, Napoli, 2025.

compito di tutelare la sostenibilità. I temi dell'art. 9 della Costituzione italiana, ossia sostenibilità, sviluppo sostenibile, ambiente, ecosistemi, generazioni future, rappresentano una sorta di complesso di diritti di terza generazione. Per proteggere la natura, i cambiamenti climatici, i diritti umani, è necessario coinvolgere gli Stati, i Governi¹⁵ e gli attori economici per porre limiti alla libertà di impresa. La sostenibilità è diventato un nuovo *key concept* costituzionale al pari della sovranità, della democrazia. Questo concetto va interpretato, bilanciato ed applicato¹⁶.

Un bene¹⁷ è sostenibile quando non si consuma, non si distrugge e si trasmette alle future generazioni. Implica una intergenerazionalità e una durata tra generazioni. Il concetto di sostenibilità, dal diritto internazionale è passato al diritto costituzionale. Nelle Costituzioni si sono moltiplicate le clausole di tutela ambientale e le clausole di protezione verso le generazioni future, denotando una particolare attenzione verso la protezione di beni ritenuti non durevoli e a rischio di esaurirsi. Di costituzionalismo della sostenibilità si può parlare facendo riferimento alla revisione costituzionale italiana del 2022 con l'ingresso della tutela ambientale tra i principi fondamentali insieme all'interesse delle future generazioni. Invece di sviluppo sostenibile troviamo traccia nelle fonti di rango primario specialmente nel codice dell'ambiente (d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152, come modificato, da ultimo, dal d.l. 17 ottobre 2024 n. 153, conv. l. 13 dicembre 2024, n. 191).

La parola "sostenibilità" trova spazio negli articoli 81 e 97 della Costituzione italiana, che si riferiscono al debito pubblico. In molte Costituzioni la parola "sostenibilità" è utilizzata in combinazione con quella di "future generazioni". In alcuni paesi, quali Portogallo, Messico, Lussemburgo, Grecia, Francia e Belgio vi sono norme introdotte da revisioni costituzionali che fanno riferimento alla sostenibilità economica, ambientale e sociale.

Le aree del mondo con il maggior numero di problemi ambientali non fanno assolutamente riferimento al concetto di sostenibilità: India, Cina, Canada, Stati Uniti, Cile, Brasile, Indonesia, Asia, Russia. Nelle nuove Costituzioni "andine" della Bolivia, Venezuela ed Ecuador troviamo il termine sostenibilità e quello di sviluppo sostenibile collegati ad aspetti della finanza e dell'economia. In tutte le Costituzioni dei paesi ove i concetti di sostenibilità, di diritti delle generazioni future e in alcuni casi di tutela dell'ambiente sono stati inseriti, essi risultano come obiettivi e compiti a carattere programmatico che lo Stato e i pubblici poteri devono perseguire.

6. L'attuazione procedimentale.

Un aspetto importante da considerare, infine, è anche quello procedurale. Se è vero che il principio di sostenibilità è stato inserito mediante clausole costituzionali, queste si sono limitate al piano sostanziale; altrettanto importante sarebbe individuare i procedimenti con cui debbano essere assunte le relative decisioni politiche. Sarebbe indispensabile anche l'istituzione di un'autorità indipendente capace di incidere sulle decisioni che riguardano le future possibilità di vita.

Si osserva, però, ancora una certa carenza del diritto costituzionale della sostenibilità. La modifica della Carta costituzionale italiana ha rafforzato la tutela dell'ambiente già contenuta nell'articolo 117 e ha colmato una lacuna¹⁸ inserendo un principio cardine frutto della nuova sensibilità ormai acquisita da istituzioni, società civile e ben espressa dall'evoluzione giurisprudenziale sul tema.

A tal riguardo sarebbe stato forse auspicabile un ulteriore passo, volto ad inserire anche il concetto

¹⁵ T. GROPPi, *La dimensione costituzionale della sostenibilità: la sfida dell'effettività*, cit., p. 459.

¹⁶ A. JACAB, *2015 Sustainability in European Constitutional Law* (april 11, 2015), in www.papers.ssrn.com, 11 aprile 2015.

¹⁷ In relazione ai profili privatistici della sostenibilità, si rinvia alle riflessioni in G. IORIO – G. BEVIVINO – A. SEMPRINI (a cura di), *Profili privatistici della sostenibilità*, Atti del Convegno Università degli studi di Milano Bicocca 18 – 19 maggio 2023, Torino, 2025.

¹⁸ F. MARCONI, *Tutela costituzionale dell'ambiente e obiettivi di sostenibilità nel framework europeo: il ruolo delle corti verso la transizione verde*, in www.ambientediritto.it, 2022, 3, 21.

di sviluppo sostenibile tra i principi fondanti il nuovo assetto costituzionale in materia. Per il raggiungimento degli obiettivi e delle finalità prefissate, l'Unione Europea si è attivata indirizzando gli investimenti verso progetti e attività sostenibili, con un approccio orientato al finanziamento della transizione verso l'economia verde.

Ambiente, crescita economica e competitività delle imprese devono andare tutti nella direzione di uno sviluppo sostenibile. Essenziale diventa, quindi, coniugare l'andamento dei mercati con una transizione verde, veloce e responsabile. Ciò si è reso necessario anche a causa degli eventi pandemici da una parte e di guerra dall'altra, i quali hanno ancor più sottolineato come le risorse non siano illimitate. In entrambi i casi è emerso il problema degli approvvigionamenti di materie prime con conseguente crisi dei mercati. L'inflazione impone la necessità di strategie di approvvigionamento, di produzione e di consumo di energia.

Emerge, quindi, l'importanza per tutti i paesi di impegnarsi verso una rapida transizione "verde", diretta alle energie rinnovabili¹⁹ non solo per preservare l'ambiente ed il clima, ma anche per fronteggiare le crisi economiche. La razionalità economica indica che le fonti rinnovabili costituiscono oggi lo strumento meno impattante sull'ambiente, più economico per la produzione di energia, capace di garantire una maggiore autonomia energetica.

In Italia, la riforma costituzionale deve essere attuata con l'introduzione di disposizioni di legge ordinaria che definiscano i limiti di inquinamento²⁰ che possono derivare dall'iniziativa economica privata. La citata revisione del 2022 si è proposta di riempire un vuoto normativo che negli anni dottrina e giurisprudenza hanno dovuto colmare in via interpretativa facendo riferimento ad altre norme costituzionali, in particolare agli articoli 2, 9 e 32 della Costituzione.

La giurisprudenza ha avvertito la necessità di proteggere l'ambiente come valore primario e fondante dell'ordinamento giuridico²¹ e quindi come un "valore costituzionale". Ad esso viene riconosciuta la stessa dignità che viene attribuita al principio democratico, alla dignità umana, al lavoro. La revisione costituzionale del 2022 ha anche interessato l'articolo 41 della Costituzione, il quale ora afferma che l'iniziativa economica privata «non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana». La legge deve determinare i programmi e i controlli opportuni affinché «l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali».

Purtroppo, la crisi climatica in atto sta mettendo a dura prova il genere umano, il quale deve correre ai ripari se vuole salvarsi e sopravvivere. Si sta correndo il rischio che le generazioni future non abbiano le stesse possibilità di sviluppo sinora godute. Vi è il serio pericolo che le risorse vitali possano esaurirsi. Quindi, anche il sistema economico e produttivo va adeguato al fine di rispondere alle esigenze della natura, per preservarla e mantenerla immune da aggressioni inquinanti e distruttive²². Il modello di sviluppo delle grandi società moderne e contemporanee vive una profonda crisi e necessita di un riordinamento etico e morale.

Lo sviluppo sostenibile dovrebbe essere il faro che deve guidare tutti i paesi del mondo per sfruttare l'ambiente in maniera più equa. Il principio di sostenibilità si configura come principio di diritto che si afferma nel quadro dell'elaborazione giuridica costruita intorno alle relazioni tra sviluppo economico e tutela dell'ambiente²³.

Lo sviluppo economico è considerato sostenibile laddove consenta il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni presenti, senza pregiudicare quelli delle generazioni future. Risulta, quindi, impellente la necessità di garantire il futuro che risulta sempre più incerto a causa del cambiamento

¹⁹ Vd. Corte cost., 11 gennaio 2023, n. 27.

²⁰ Vd. Corte cost., 5 aprile 2023, n. 160.

²¹ G. TERRANO, *Le recenti modifiche degli articoli 9 e 41 della Costituzione: dalle origini alla dimensione sociale dell'ambiente*, in A. Lamberti (a cura di), *Ambiente, sostenibilità e principi costituzionali*, vol. II, Napoli, 2022, 1529.

²² Sentenza Corte Costituzionale n. 105/2024.

²³ D. PORENA, *Principio di sostenibilità e diritti delle generazioni future*, op. cit., 4.

climatico, del rischio nucleare e della povertà. Per questo oggi vi è la paura di un futuro sempre più povero sia economicamente che di risorse e si impone la necessità di salvaguardare le generazioni future. Il fondamento di tale prospettiva è di natura etica e deve, quindi, indirizzare il diritto positivo.