DIRITTO PUBBLICO EUROPEO

Rassegna on line

Lo Stato nell'età della tecnica

a cura di

G. Ferraiuolo, G. Laneve, D. Mone, F. Paterniti, M. Salerno, M. Troisi, A. Vuolo

Speciale 1/2026
ISSN 2421-0528

Direttori: Lorenzo Chieffi – Alberto Lucarelli – Andrea Patroni Griffi
Direttore responsabile: Alberto Lucarelli

IL RUOLO DELLO STATO NELL'ETÀ DELLA TECNICA E LE SFIDE DELL'INTELLIGENZA ARTIFICIALE*

di Daniela Mone**

Sommario. 1. Introduzione. – 2. Lo Stato nell'età della tecnica. Le sfide dell'Intelligenza Artificiale: coordinate dell'analisi. – 3. Le ragioni dell'interventismo europeo. – 4. Sui profili critici dell'*AI Act*. – 4.1. I conflitti di interesse. – 4.2. Le questioni del regolamento «generico» e della debolezza dei controlli ed il ruolo dei privati. – 4.3. La tutela sostanziale dei diritti apprestata dall'*AI Act*. – 5. Qualche considerazione di sintesi su un tema in continua evoluzione.

1. Lo Stato nell'età della tecnica. Le sfide dell'Intelligenza Artificiale: coordinate dell'analisi. Gli scritti raccolti nel numero speciale 1, 2026 della rivista *Diritto Pubblico Europeo - Rassegna Online*, dal titolo Lo Stato nell'età della tecnica, rappresentano approfondimenti degli interventi che diversi studiosi hanno tenuto nell'ambito della VI Conferenza annuale di ICON-S Italy «Lo Stato *vis à vis* i poteri economici e privati nell'era digitale», svoltasi presso l'Università di Cagliari, il 3-4 ottobre 2025. Tali interventi e, quindi i contributi che ne sono il precipitato, sono attraversati da un *fil rouge* comune, in quanto ciascuno dei rispettivi Autori ha partecipato alla suddetta Conferenza come componente di una cordata originariamente composta da sette panels, in ognuno dei quali si guarda al ruolo dello Stato nell'età della tecnica sotto uno specifico profilo: dalle dinamiche trasformative della forma di governo alla sicurezza, dai diritti sociali alle future generazioni, dalla partecipazione, democrazia e informazione alla transizione ecologica e all'Intelligenza Artificiale.

La dimensione tecnologica in cui oggi operano gli Stati, invero, ha inciso in modo decisivo sulle funzioni tradizionalmente loro proprie, sui rischi che gli stessi sono chiamati ad affrontare nonché sulle modalità per la risoluzione delle nuove ma anche delle perduranti esigenze che attraversano le società contemporanee.

Così è intuitivo il rilievo della tecnica nell'ambito della cd. transizione ecologica dello Stato, atteso che la riconversione delle attività umane verso modelli sostenibili a fini di riduzione dell'inquinamento e del riscaldamento globale, trova in essa la leva essenziale. L'emergenza ambientale è, di fatto, oggi una questione globale, cui vengono associati scenari di «catastrofe ecologica» ed ha portato le istituzioni pubbliche, ad ogni livello, a impegnarsi per una transizione ecologica, appunto, che possa scongiurarla. Non è casuale, in tale prospettiva, la modifica, con la l. cost. n. 1/2022, «la quale, per la prima volta nell'esperienza repubblicana, ha modificato un principio fondamentale», di un articolo ricompreso fra i principi fondamentali e dell'art. 41 Cost., per introdurre esplicitamente la «tutela dell'ambiente,

* *Sottoposto a referaggio.*

** Professoressa associata di Diritto costituzionale e pubblico – Università della Campania "Luigi Vanvitelli".

dell'ecosistema e della biodiversità» ed i «fini ambientali». La positivizzazione della stessa rappresenta, infatti, il punto di arrivo di un processo che culmina con il suo accoglimento fra i principi costituzionali, a testimonianza della rilevanza acquisita dal tema nella società contemporanea. Il rapporto fra tecnica e transizione ecologica è stato affrontato, sotto svariati profili, nel panel coordinato da Alfonso Vuolo: dall'impatto delle valutazioni tecnico-scientifiche su clima e ambiente sulle scelte politiche e sulla giurisprudenza al rapporto fra salvaguardia degli equilibri ambientali e la solidarietà ed uguaglianza anche nella loro dimensione transgenerazionale.

È proprio quest'ultimo profilo, quello della dimensione transgenerazionale, a rappresentare il tema specifico del panel coordinato da Francesco Paterniti. In tale sezione, i contributi analizzano gli effetti della tecnica sulla percezione e rappresentazione di futuro disvelandone, paradossalmente, a fronte di una sua tradizionale interpretazione in termini di progresso, l'idea di uno spazio di radicale incertezza. Tutto sembra possibile ma non sapendosi con certezza quali saranno le conseguenze delle azioni attuali, non è dato neanche sapere se ne deriveranno vantaggi o rischi per la persona. Ed emerge, quindi, prepotentemente, il tema, di grande rilevanza giuridica, della responsabilità degli effetti delle decisioni assunte oggi sulle generazioni di domani. È urgente, in tale scenario, riflettere sulle modalità attraverso cui le decisioni politiche, con contenuto tecnologico, possano essere guidate da principi che garantiscano il benessere delle generazioni future. Si tratta di un'istanza che, in primo luogo, «impone una revisione, o quanto meno un ripensamento, delle categorie fondamentali della teoria della Costituzione, prestando particolare attenzione alla relazione tra normatività e temporalità», tenendo conto che, considerata la rigidità costituzionale e la limitazione delle procedure di revisione, «l'orientamento al futuro del costituzionalismo emerge non come opzione contingente, ma come carattere strutturale dell'esperienza costituzionale, legato alla funzione di stabilizzazione delle aspettative normative e alla necessità di assicurare la continuità dell'ordine giuridico» (Paterniti). Ciò non vuol dire anche che la Costituzione introduca una sorta di «gerarchia temporale fra generazioni» (Paterniti), limitando la libertà politica delle generazioni contemporanee, ma che, «in un'ottica di reciprocità normativa tra generazioni, della stessa rigidità deve essere colta la capacità di garantire la trasmissibilità dei diritti fondamentali e la sostenibilità delle scelte collettive» (Paterniti).

La sicurezza è un ulteriore angolo visuale attraverso il quale si può indagare l'incidenza del progresso tecnologico sulle funzioni statali, in particolare sulla capacità dello Stato di preservarla. Tale tematica è affrontata nel panel coordinato da Giuseppe Laneve. Ebbene, la tecnica può contribuire a salvaguardare la sicurezza, ad esempio, quella energetica, nell'ambito della relativa transizione, garantendo autonomia del Paese nonché la «continuità, o addirittura [per] la sopravvivenza stessa, della vita sociale, economica e democratica degli ordinamenti» (Laneve).

Ma la tecnica può anche insidiare la sicurezza, sol che si consideri l'invasività delle tecnologie «fino agli strati più profondi della mente» rendendo necessario «perimetrare e difendere uno spazio di sicurezza del pensiero» «vitale per l'individuo ma altresì per la tenuta del sistema democratico» (Laneve). O ancora i rischi possono essere legati alla sfera individuale o sociale della persona, quando la tecnica potrebbe minare la sua sfera privata e la sua partecipazione alla vita comunitaria.

L'impatto della tecnologia sui diritti sociali è oggetto di approfondimento del panel introdotto da Marcello Salerno. La questione, invero, può essere approfondita partendo dall'interrogativo «sul confine tra ciò che il legislatore può o deve liberamente consentire e ciò che, invece, può o deve tradursi in ruolo attivo dell'ordinamento, in prestazioni sociali da garantire» (Salerno) nell'età della tecnica. I contributi sviluppati nell'ambito della sessione, partendo dal «principio di uguaglianza sostanziale […] come criterio di legittimità

Issn 2421-0528

costituzionale degli interventi pubblici e come parametro di giudizio sulle omissioni del legislatore», analizzano il tema della povertà energetica, rispetto alla quale «[…] diviene fondamentale l'intervento legislativo statale che riconduca nel quadro dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) anche i diritti energetici in modo da fissare una soglia uniforme di «povertà energetica» al di sotto della quale non è possibile scendere»; quello della transizione digitale del sistema sanitario rispetto al quale, parimenti, si ritiene che «le prestazioni sanitarie digitali rientrano a pieno titolo nel perimetro dei livelli essenziali delle prestazioni e, in particolare, dei livelli essenziali di assistenza (LEA) che, anche in questo caso, diventano la declinazione più concreta e sostanziale dell'eguaglianza» (Salerno); il tema del fine vita, dove la questione dell'uguaglianza assume rilevanza in ordine alle condizioni di accesso alle procedure medicalmente assistite e ai rischi della differenziazione territoriale in mancanza di una disciplina omogenea sul territorio nazionale.

L'impatto della tecnica non risparmia la dimensione democratica dello Stato. La diffusione delle nuove tecnologie, invero, è potenzialmente idonea a migliorarla, ampliando, in generale, le modalità partecipative in un'epoca contrassegnata da profonda «crisi dei circuiti rappresentativi classici» (Troisi) ma può anche minarne le fondamenta, configurandosi, in corrispondenza del loro utilizzo, rischi di accentuazione di disuguaglianze cognitive e di amplificazione della disinformazione. Contestualmente alla crisi partitica e di forme tradizionali della partecipazione politica si assiste, infatti, alla tendenza sempre più imponente a «spinte isolazionistiche che hanno travolto la capacità di dialogo dei partiti come arma per l'intercettazione del consenso» proprio per effetto della diffusione delle nuove tecnologie digitali (Troisi). D'altra parte, si «registra al contempo la volontà degli elettori di riappropriarsi di idonei strumenti di partecipazione che, pur senza eliminare il ruolo dei partiti, consentano di rendere effettiva la sovranità popolare» (Troisi). Le nuove tecnologie hanno un ruolo decisivo anche in tale ambito, sebbene i rischi che producono sulla democrazia partecipativa siano tali da metterne in discussione addirittura l'essenza. Su tali problematiche si sono soffermati i contributi del panel coordinato da Michele Troisi.

Gli stessi rapporti tra organi, intesi quali soggetti qualificanti la forma di governo, sono incisi dal progresso tecnologico che, da un lato, ha marginalizzato i partiti politici a vantaggio dell'emersione di leader e, parallelamente, le assemblee a vantaggio degli esecutivi (Ferraiuolo), dall'altro, gli esecutivi (ed il capo) «rispetto a valutazioni che vengono ascritte alla dimensione tecnica, e rimesse dunque ad organismi che dovrebbero assicurarne una pretesa oggettività» (Ferraiuolo). La «spinta all'immediatezza» sollecitata dalle tecnologie, incide, altresì, «nella relazione spaziale governanti-governati» e «sul piano temporale», con l'abbandono di strategie di «medio-lungo periodo sganciate dal qui ed ora» e l'acquisizione di modalità da «campagna elettorale permanente». Gli approfondimenti sviluppati nello specifico panel coordinato da Gennaro Ferraiuolo, attengono al «rapporto tra media online e politica alla luce dei cambiamenti del principio di rappresentanza indotti dalla personalizzazione dei flussi informativi», alla «governabilità da garantire attraverso una sorta di tecnica algoritmica», al ruolo della tecnica nel PNRR e nella giurisprudenza costituzionale.

2. Lo Stato nell'età della tecnica. Le sfide dell'Intelligenza Artificiale: coordinate dell'analisi. Il settimo panel previsto, da me coordinato, era dedicato alle sfide dell'Intelligenza Artificiale. Poiché, per motivazioni connesse all'allora situazione geopolitica[1], la maggior parte degli aderenti non tenne la propria relazione e, quindi, il lettore non troverà pubblicazioni relative a quella sezione, intendo qui tratteggiare i profili più rilevanti connessi ad un tema tanto delicato quanto attuale.

[1] In adesione allo sciopero previsto per quel giorno in solidarietà con la popolazione palestinese.

L'Intelligenza Artificiale[2], la più potente e pervasiva delle tecnologie digitali del mondo contemporaneo, incide in modo significativo sul ruolo e, soprattutto, sul funzionamento dello Stato nel raggiungimento degli scopi che gli sono propri nell'ambito del costituzionalismo. I rischi cui la tenuta democratica dell'ordinamento[3] è sottoposta sono innegabili e intuitivi e, purtroppo, mentre taluni seppur ineliminabili in radice, risultano mitigabili e, perciò, ammissibili, altri sono inaccettabili per il loro potenziale impatto sui diritti fondamentali. Eppure, le opportunità che offrono lo sviluppo e l'utilizzo dell'IA sono altrettanto indiscutibili ed irrinunciabili, sia in termini di miglioramento potenziale della stessa tenuta democratica dello Stato, sia in termini di soddisfacimento dei diritti fondamentali della persona.

Non si può fermare il progresso, né è razionale rinunciare ai sicuri benefici dello stesso[4]. È quindi ragionevole correre rischi accettabili o resi tali da ogni possibile attività finalizzata a mitigarli, a partire dalla diffusione della consapevolezza, con i potenziali benefici che ne deriveranno, che ci si trova di fronte ad una tecnologia capace di cambiare «lo stesso senso dell'uomo», incidendo sulla sua dignità, come Papa Leone XIV ha affermato con forza nell'Enciclica Magnifica Humanitas dello scorso 15 maggio[5].

Il reg. UE n. 1689/2024[6], ad applicazione progressiva ed integralmente in vigore a partire dal 2027[7], si propone di regolamentare l'utilizzo dell'IA promuovendo «la diffusione di un'intelligenza artificiale (IA) antropocentrica e affidabile» [8], ossia funzionale allo sviluppo

---

[2] D'ora in poi anche IA.

[3] Sull'impatto dei poteri digitali sulla democrazia, nettissimo il pensiero di A. Simoncini, *Potere cibernetico e futuro del diritto costituzionale*, in *Quad. cost.*, 1, 2026, 39: «[…] è chiaro che oggi i soggetti socialmente, economicamente e politicamente più potenti, cioè più capaci di interferire unilateralmente con la nostra libertà, siano proprio quelli che – altrettanto genericamente – definiremo poteri digitali».

[4] M. Corradino, *Potere pubblico e intelligenza artificiale*, in A. F. Uricchio, C. Caldarola (a cura di), *L'intelligenza artificiale tra regolazione e esperienze applicative AI ACT (regolamento UE) e disegno di legge governativo*, Bari, 2025, 48-49.

[5] Lettera Enciclica *Magnifica Humanitas* del Santo Padre Leone XIV *sulla custodia della persona umana nel tempo dell'intelligenza artificiale*, 15 maggio 2026. Il Papa ricorda che la dignità umana è una dignità ontologica che spetta in quanto tale ad ogni uomo e non in relazione alle sue capacità o al suo valore: «[…] la dignità fondamentale di ogni persona non si acquisisce e non si merita, né ha bisogno di essere dimostrata». Le ideologie transumaniste e postumaniste, concependo l'uomo come «materiale da perfezionare» ed il progresso come superamento dell'umano, rischiano, invece, di legittimare la svalutazione dei soggetti più fragili e l'idea di «sacrifici necessari» all'ottimizzazione della specie. Per scongiurare tale rischio, occorre integrare le tecnologie in una visione umana e relazionale, evitando che le conquiste scientifiche, svincolate dal progresso morale e sociale, finiscano per rivolgersi contro l'uomo.

[6] Regolamento (UE) n. 2024/1689 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 giugno 2024 che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale e modifica i regolamenti (CE) n. 300/2008, (UE) n. 167/2013, (UE) n. 168/2013, (UE) n. 2018/858, (UE) 2018/1139 e (UE) n. 2019/2144 e le direttive n. 2014/90/UE, (UE) 2016/797 e (UE) n. 2020/1828 (*Regolamento sull'intelligenza artificiale*), d'ora in poi anche *AI Act* o Regolamento.

[7] Il 16 giugno 2026, il Parlamento europeo ha approvato in via definitiva la proposta di regolamento che modifica alcune norme dell'*AI Act*, nell'ambito del pacchetto normativo cd. «*Omnibus digitale*». Quanto alla sua applicazione, in particolare, «gli obblighi per i sistemi di IA ad alto rischio si applicheranno (in modifica dell'art. 113, lett. c) dell'*AI Act*): dal 02 dicembre 2027 per i sistemi di IA indipendenti ad alto rischio; dal 02 agosto 2028 per i sistemi di IA integrati come componenti di sicurezza e disciplinati dalla normativa settoriale UE sulla sicurezza e sulla vigilanza del mercato» (*Le modifiche all'AI Act approvate in via definitiva dal Parlamento UE*, in *dirittobancario.it*)

[8] Reg. UE n. 1689/2024, art.1, par.1: «Lo scopo del presente regolamento è migliorare il funzionamento del mercato interno e promuovere la diffusione di un'intelligenza artificiale (IA) antropocentrica e affidabile, garantendo nel contempo un livello elevato di protezione della salute, della sicurezza e dei diritti fondamentali sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, compresi la democrazia, lo Stato di diritto e la protezione dell'ambiente, contro gli effetti nocivi dei sistemi di IA nell'Unione, e promuovendo l'innovazione».

della persona umana[9], in piena coerenza col principio personalista[10] che permea la nostra Carta costituzionale[11].

La strategia elaborata dal Legislatore europeo, al fine di conciliare sviluppo e diffusione dell'innovazione e tutela dei diritti, è, nel rispetto dei principi di proporzionalità[12] e di sussidiarietà[13], di rifuggire da un approccio interdittivo e, soprattutto, uniforme rispetto all'utilizzo dell'IA e di adottarne, invece, uno differenziato a seconda del rischio ad esso connesso, «prudenziale»[14].

Per i sistemi il cui utilizzo presenta un rischio inaccettabile è sancito, dunque, il divieto[15]; in corrispondenza di un rischio elevato, è previsto l'obbligo di conformità a requisiti specifici; ove il rischio associato sia limitato o minimo è previsto il rispetto di requisiti più leggeri e facoltativi[16].

[9] P. Benanti, S. Maffettone, *Noi e la macchina. Un'etica per l'era digitale*, LUISS University Press, 2024, 10-11, parlano di necessità di «umanizzare la tecnica» impedendo che questa possa «macchinizzare l'uomo». Per gli A. «è urgente poter riportare al centro dei processi di *decision making* non solo le tecniche ma anche tutta una serie di dimensioni antropologiche ed etiche. C'è bisogno di una nuova *agorà* ove tornare a rendere possibile la convivenza umana in una stagione in cui l'automatizzazione e la decisione algoritmica rischiano di rimpiazzare l'umano e le strutture valoriali della nostra convivenza sociale» (12).

[10] In tal senso A. Iannuzzi, *L'AI Act nell'ecosistema normativo europeo in tema di digitale tra continuità e discontinuità,* in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 3, 2025, 253, in riferimento al diritto all'intervento umano previsto dall'art. 22, par. 3, del GDPR, poi ripreso dall'*AI Act* con la supervisione umana (art. 14).

[11] L'impostazione antropocentrica della disciplina europea dell'IA la pone nel solco della tradizione costituzionale europea e in coerenza con la Costituzione italiana fondata sul principio personalista che «in realtà non è un «principio» al pari degli altri che pure sono a fondamento dell'ordine repubblicano; semmai, è il principio, come ciò che sta appunto all'inizio e, a un tempo, alla fine del percorso costituzionale»: così A. Ruggeri, *Il principio personalista e le sue proiezioni*, in *Federalismi.it*, 28 agosto 2013, 3. In tale prospettiva, O. Pollicino, *AI Act e sovranità normativa: la strategia europea sull'intelligenza artificiale*, in *Agendadigitale.eu*, marzo 2026, 242, vede nell'inclusione tra gli usi vietati dei sistemi di manipolazione comportamentale e di classificazione biometrica non una scelta meramente tecnica ma la conferma di un principio fondamentale della tradizione europea: la persona non può essere ridotta a oggetto di calcolo algoritmico. L'*AI Act*, cioè, traduce la tutela della dignità in divieti concreti, ponendo un limite alla logica dell'efficienza e del profitto.

[12] Per G. De Minico, E. Palomba, M. Parente*, AI Act e Legge italiana sull'Intelligenza artificiale: un'armonizzazione "fin troppo perfetta"*, in *Lecostituzionaliste.it*, 20 dicembre 2025, 1, «L'*AI Act* adotta una prospettiva antropocentrica che classifica i sistemi di IA in base al rischio per i diritti fondamentali dei destinatari (pratiche di IA inaccettabili, sistemi di IA ad alto rischio, sistemi di IA a basso e minimo rischio), modulando le regole ad essi applicabili secondo il canone della proporzionalità».

[12] Per G. De Minico, E. Palomba, M. Parente*, AI Act e Legge italiana sull'Intelligenza artificiale: un'armonizzazione "fin troppo perfetta"*, in *Lecostituzionaliste.it*, 20 dicembre 2025, 1, «L'*AI Act* adotta una prospettiva antropocentrica che classifica i sistemi di IA in base al rischio per i diritti fondamentali dei destinatari (pratiche di IA inaccettabili, sistemi di IA ad alto rischio, sistemi di IA a basso e minimo rischio), modulando le regole ad essi applicabili secondo il canone della proporzionalità».

[13] Come ben precisa M. Carta, *Il Regolamento UE sull'Intelligenza Artificiale: alcune questioni aperte*, in *rivista.eurojus.it*, 3, 2024, 198: «Il principio di sussidiarietà svolge una funzione limitata nel settore, per cui la motivazione dell'atto di ravvicinamento è assorbita dalla stessa esigenza di superare le divergenze tra le legislazioni degli Stati membri, elemento questo del tutto evidente anche nel regolamento sull'AI».

[14] Così F. Gallo, *Cyberspazio, diritti e tutele*, in A. F. Uricchio, C. Caldarola (a cura di), *L'intelligenza artificiale tra regolazione e esperienze applicative AI ACT (regolamento UE) e disegno di legge governativo*, Bari, 2025, 17.

[15] Sono vietate le pratiche di IA, connesse ad un rischio inaccettabile, indicate nell'art. 5.

[16] C. Caldarola, *L'AI ACT: il nuovo regolamento europeo sull'intelligenza artificiale - Un'analisi di impatti e prospettive*, in A. F. Uricchio, C. Caldarola (a cura di), *L'intelligenza artificiale*, cit., 89. Per O. Pollicino, *Possiamo affermare che l'AI Act sia parte integrante del digital constitutionalism?*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 3, 2025, 241, con l'AI Act si registra un «cambio di paradigma che segna il passaggio da un costituzionalismo fondato sul bilanciamento assiologico a uno fondato sulla gestione del rischio». In argomento v. anche F. Donati, *Diritti fondamentali e algoritmi nella proposta di regolamento sull'Intelligenza Artificiale*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 3-4, 2021, 453-465 ss.; V. D'Antino, *L'approccio basato sul rischio nell'AI Act: un nuovo paradigma di regolazione dell'intelligenza artificiale*, in *Federalismi.it*, 2 luglio 2025, 19.

L'approccio prescelto è definito *risk-based* ed è contraddistinto dalla finalità di garantire lo sviluppo dell'innovazione, ossia dell'IA, nel rispetto dei diritti fondamentali. La tutela dei diritti fondamentali, dunque, non è la finalità prioritaria né tantomeno esclusiva della regolazione[17]. L'Europa, infatti, non ha optato per un'impostazione *rights-based* ma ha approvato una «normativa industriale e di mercato che mira a garantire la sicurezza dei prodotti tecnologici»[18]. E la sicurezza è funzionale a sostenere l'innovazione e promuovere lo sviluppo del corrispondente mercato.

La produzione di regole efficaci, infatti, si propone di trasmettere fiducia agli utenti di IA, riducendo al minimo i rischi derivanti dal suo impiego, proprio allo scopo di promuovere lo sviluppo del mercato relativo a questa tecnologia[19]. Parimenti, attraverso la loro chiarezza, l'UE si prefigge di agevolare la *compliance* dei produttori alle regole che, contestualmente, li metta al riparo da sanzioni e ne stimoli gli investimenti, garantendo lo sviluppo del settore[20]. L'efficacia di un tale approccio, opposto a quello statunitense incentrato su una pressocché totale *self-regulation* e diverso da quello cinese, volto a disciplinare l'impiego delle tecnologie digitali a fini di sorveglianza[21], condivisibile per la sua coerenza rispetto al costituzionalismo, andrà apprezzata sul piano sostanziale, anche alla luce di eventuali revisioni[22]. Esse, da un lato, sono indotte da richieste statunitensi, talora inaccoglibili e inaccettabili, suscettibili di porsi in contrasto con il cd. *Brussels effect*, dall'altro, sollecitate dallo stesso Mario Draghi in diverse occasioni, tra cui la presentazione alla Commissione, il 9 settembre 2024, del Rapporto sul futuro della competitività europea[23], in considerazione degli effetti negativi che l'*over-regulation* potrebbe determinare sulla competitività delle imprese del vecchio continente e lo sviluppo dell'innovazione nello spazio UE[24].

Ulteriori interventi di revisione risultano, peraltro, auspicabili alla luce delle valutazioni

---

[17] A. Simoncini, *Potere cibernetico*, cit., 50, parla di Europa orientata a «*twin objectives*: promuovere la crescita economica attraverso lo sviluppo tecnologico e, al tempo stesso, mantenere un elevato livello di protezione dei diritti fondamentali».

[18] In tal senso, ancora A. Simoncini, *AI Act e digital constitutionalism,* in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 3, 2025, 237: «L'*AI Act* […] non nasce come strumento orientato alla tutela dei diritti, ma come normativa industriale e di mercato che mira a garantire la sicurezza dei prodotti tecnologici. Non è uno strumento *right-based*, ma *risk-based*». Parzialmente differente la posizione di F. Donati, *La protezione dei diritti fondamentali nel Regolamento sull'intelligenza artificiale*, in *rivistaaic.it*, 1, 2025, 5 ss., per il quale l'Europa ha seguito un modello *«rights-driven»*.

[19] C. Caldarola, *L'AI Act*, cit., 90-91, sottolinea il ruolo della regolazione a garanzia della sicurezza dell'IA come stimolo all'innovazione. Ancora sul concetto di fiducia che con l'*AI Act* l'UE vuole trasmettere ai cittadini nell'utilizzo di un'IA affidabile, R. Razzante, *AI Act: misure per sostenere l'innovazione,* in A. F. Uricchio, C. Caldarola (a cura di), *L'intelligenza artificiale*, cit., 129.

[20] C. Caldarola, *L'AI Act*, cit., 88, 90. In tal senso V. D'Antino, *L'approccio basato sul rischio nell'AI Act*, cit., 16, parla di «approccio europeo all'IA, imperniato sull'eccellenza e sulla fiducia […]».

[21] C. Casonato, B. Marchetti, *Prime osservazioni sulla proposta di regolamento dell'Unione Europea in materia di Intelligenza Artificiale*, in *BioLaw Journal,* 3, 2021, 417, a proposito dell'approccio statunitense orientato alla *self- regulation*, segnalano comunque, la previsione, a livello di singoli Stati e città, di discipline e parziali divieti relativi ad usi dell'IA. A. Simoncini, *Potere cibernetico*, cit., 49-50, osserva che, in effetti, con la seconda Amministrazione Trump, anche gli USA aderiscono alla dottrina della cd. «sovranità digitale», ritenendo l'IA «un asset strategico per raggiungere la superiorità americana nel mercato globale» per cui «la produzione e lo sviluppo dell'IA (principalmente per scopi militari) devono essenzialmente rimanere un interesse nazionale federale, anche a scapito delle legislazioni statali».

[22] V. nota 8.

[23] *The Draghi report: A competitiveness strategy for Europe* in *https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/draghi-report_en#paragraph_47059,* in particolare, 30. Tali preoccupazioni sono state ribadite in ulteriori diverse occasioni. V., da ultimo, l'intervento di Mario Draghi al Politecnico di Milano, il 1 dicembre 2025, fruibile al link *https://www.polimi.it/il-politecnico/news/dettaglio-news/inaugurazione-163-anno-accademico*.

[24] V. C. Casonato, *AI Act: un dialogomultidisciplinare.Introduzione,* in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto,* 3, 2025, 227.

critiche emerse con riguardo ai diversi profili specifici della disciplina.
È chiaro che la valutazione della normativa sarà positiva se non ne risulteranno oneri eccessivamente pesanti per la competitività dell'industria europea al punto da pregiudicare l'innovazione e bloccare lo sviluppo dell'IA ma parallelamente, un'eventuale revisione sarà condivisibile, se attraverso la riduzione di tali oneri e l'eventuale modifica di talune previsioni adottate, la stessa non legittimerà rischi inaccettabili di violazione dei diritti fondamentali a beneficio dei produttori. I diritti fondamentali, in altri termini, dovranno essere oggetto di tutela sostanziale attraverso misure effettivamente in grado di ricondurre l'IA al governo dell'uomo, a garanzia della sua dignità.
Solo così, delineando una cornice giuridica alla tecnica[25], assicurando l'individuazione delle responsabilità per decisioni della macchina impattanti sulle persone e, ancor prima, fissando *ex ante* l'etica tanto nella progettazione che nel funzionamento del sistema di Intelligenza Artificiale[26], non si tradirà il costituzionalismo.

3. Le ragioni dell'interventismo europeo. L'interventismo europeo in materia di Intelligenza Artificiale risponde, dunque, all'esigenza di bilanciare lo sviluppo e l'utilizzo dei sistemi di IA con la salvaguardia dei diritti fondamentali, esposti a gravi rischi in caso di impiego non adeguatamente regolato[27].
Evidentemente la diffusione di una tecnologia pervasiva quale l'IA e, ancor più la sua forma generativa[28] che si sottrae all'effettivo controllo dell'uomo, può impattare fortemente sulla dignità e sui diritti fondamentali della persona[29], quindi sulla tenuta democratica delle istituzioni, esponendoli a rischi di pregiudizio.
L'AI Act, come si è detto, si propone di regolare in modo rigoroso i sistemi di IA, cd. ad alto rischio, al fine di ridurre il più possibile le probabilità che gli eventi dannosi potenzialmente

[25] La riflessione di N. Irti, *Tecnocrazia e politica povera, che dualismo!*, in *il Sole 24 Ore*, 1 marzo, 2026, sul punto, invero non lascia affatto ben sperare. L'insigne giurista, conclude il suo intervento con parole piene di amarezza: «Se la tecnocrazia, disdegnosa della politica, è come racchiusa in esercizi di logica finanziaria o vagheggianti utopie di funzionalità economica, sta, dall'altro lato, la povertà culturale dei ceti politici, che quasi per ventura si trovino detentori del potere. Questo è il dualismo in cui si lacera la storia del nostro tempo».
[26] Come avverte il Papa, infatti, nella citata Enciclica *Magnifica Humanitas*, 19: «[…] non possiamo considerare l'IA moralmente neutra». In ogni sistema sono incorporate scelte, priorità e una determinata concezione della persona e della società, per cui la valutazione etica non può riguardare soltanto le finalità d'uso, ma deve estendersi anche alla sua progettazione ed ai criteri inscritti nei dati e nei modelli che lo guidano. In tale prospettiva, «Il punto critico, alla luce della Dottrina sociale della Chiesa, non è l'uso della tecnica in quanto tale, ma la visione che vi soggiace» (21).
[27] Sul punto sempre fondamentali le pagine di A. Barbera, *Art. 2,* in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione italiana*, Bologna, 1975, *passim*, circa la necessità di collegare, ai diritti di libertà, «istituzioni» che li rendano effettivi. Di recente in argomento, con riferimento alla tutela dei diritti nel mondo digitale, C. Caruso, *Il tempo delle istituzioni di libertà. Piattaforme digitali, disinformazione e discorso pubblico europeo*, in *Quad. cost.*, 3, 2023.
[28] «L'intelligenza artificiale generativa rappresenta una delle frontiere più avanzate dell'IA, distinguendosi per la sua capacità non solo di analizzare dati esistenti ma di creare contenuti completamente originali. A differenza dell'analisi tradizionale, l'IA generativa utilizza algoritmi di apprendimento automatico, in particolare reti neurali profonde come le GAN (*Generative Adversarial Networks*) e modelli di trasformazione come il Transformer utilizzato in GPT, per generare testi, immagini, video o audio che prima non esistevano. Questa tecnologia si basa su modelli di apprendimento che contengono un vasto numero di informazioni, i cosiddetti "modelli di base", fondamentali per consentire l'addestramento e il funzionamento delle tecnologie di IA generativa» (*https://www.agendadigitale.eu/tag/intelligenza-artificiale-generativa/*).
[29] In tal senso papa Leone XIV, nell'Enciclica *Magnifica Humanitas*, p. 3, ricorda con le parole di Benedetto XVI quanto la tecnica sia «fatto profondamente umano, legato all'autonomia e alla libertà dell'uomo» e nello stesso tempo, con le parole di Francesco, quanto mai come con la tecnica di oggi, «l'umanità ha avuto tanto potere su se stessa».

connessi al loro utilizzo[30] si verifichino e da rendere accettabili i rischi residui[31]: mai lesivi della dignità[32], valore che connota il reg. UE n. 1689/2024, riconducendolo così al costituzionalismo digitale[33].
Si tratta, dunque, di una regolazione, fondamentalmente e comprensibilmente, di natura preventiva.
Oggetto di interesse, in queste pagine, sarà la disciplina dei sistemi di IA «ad alto rischio» e quindi il complesso di adempimenti previsti relativi «all'utilizzo dei dati, alla trasparenza, alla supervisione umana e alla cybersicurezza»[34], ferma restando la rilevanza delle disposizioni relative all'uso di IA cui corrisponde un rischio inaccettabile o, invece, basso o nullo («sistemi di IA, diversi dai sistemi di IA ad alto rischio», art. 95, reg. UE n.1689/2024), non fosse altro che in relazione ai criteri utilizzati per ascrivere un sistema all'una o all'altra categoria[35].
Si consideri, in tale prospettiva, anche la possibilità, di cui all'art. 6, par. 3, del Regolamento, che un sistema di IA, pur rientrante tra le ipotesi elencate nell'Allegato III, non sia ritenuto ad alto rischio ove non presenti un rischio significativo per la salute, la sicurezza o i diritti fondamentali, anche in ragione della sua mancata incidenza materiale sull'esito del processo decisionale. Ora, è vero che l'art. 80 consente all'autorità di vigilanza del mercato di intervenire qualora ritenga erronea tale classificazione. Tuttavia, tale intervento resta eventuale, tendenzialmente successivo e subordinato all'attivazione del controllo pubblico. Ne deriva che la qualificazione iniziale del sistema, rimessa in larga misura al *provider*, produca effetti rilevanti sul regime applicabile prima di un'effettiva verifica esterna[36].
Quanto ai sistemi di IA ad alto rischio, l'art. 6 dell'*AI Act*, in combinato disposto con gli Allegati I e III, delinea il perimetro della categoria. Occorre, tuttavia, considerare anche le previsioni relative ai modelli di IA per finalità generali, inclusi quelli con rischio sistemico: essi non sono, in quanto tali, sistemi ad alto rischio, ma possono rientrare nella categoria quando siano integrati in sistemi destinati ad operare negli ambiti di cui all'art. 6, e segnatamente nei settori indicati dall'Allegato III.
L'*AI Act* considera «ad alto rischio» i sistemi individuati in base a tale articolo ed impiegati

[30] La definizione di rischio, ai sensi dell'art. 3, par. 1, punto 1, del reg. UE n. 1689/2024, è: «la combinazione della probabilità del verificarsi di un danno e la gravità del danno stesso».
[31] In base all'art. 9, par. 3 del Regolamento, attraverso gli adempimenti previsti per i sistemi cd. ad alto rischio si deve tendere a rendere accettabili i rischi residui nonostante le misure di riduzione ed attenuazione attivate.
[32] Al Considerando 28 del Regolamento viene espressamente considerato il rapporto fra IA e dignità umana. Della centralità della dignità nell'Enciclica *Magnifica Humanitas* di Leone XIV si è detto. Giova qui riportare il passaggio in cui, p. 23, richiamando Giovanni Paolo II, il papa pone la domanda a cui occorre rispondere, in definitiva, quando ci si interroga sull'IA: «l'IA rende la vita umana sulla terra, in ogni suo aspetto "più umana"? La rende più "degna dell'uomo"?» Solo in caso affermativo è perseguibile.
[33] «L'AI Act non può essere letto in isolamento. Esso dialoga con altre normative che insieme compongono l'architettura del *digital constitutionalism* […] Insieme, queste normative non sono frammenti isolati, ma tasselli di un mosaico: un ordinamento digitale europeo che si costruisce passo dopo passo e che riflette la volontà di dare un'anima costituzionale al governo delle tecnologie» (O. Pollicino, *Possiamo affermare che l'AI Act sia parte integrante del digital constitutionalism?*, cit., 243). In tal senso, ancora, l'A., *Ai Act e sovranità normativa*, cit., vede nell'*AI Act*, un cambio di paradigma in Europa, nel campo delle tecnologie digitali, con il quale si mira a orientare lo sviluppo della tecnologia attraverso il diritto, così ridefinendo «i confini della sovranità».
[34] V. D'Antino, *L'approccio basato sul rischio nell'AI Act,* cit., 23-24.
[35] Ad esempio, A. Simoncini, *AI Act e digital constitutionalism,* cit., 238, critica la mancata inclusione, fra le IA vietate, dell'Intelligenza Artificiale Generale (AGI).
[36] Reg. UE n. 1689/2024, art. 80. Procedura per i sistemi di IA classificati dal fornitore come non ad alto rischio in applicazione dell'allegato III «1. Se ha motivi sufficienti per ritenere che un sistema di IA classificato dal fornitore come non ad alto rischio a norma dell'articolo 6, paragrafo 3, sia in realtà ad alto rischio, l'autorità di vigilanza del mercato effettua una valutazione del sistema di IA interessato in relazione alla sua classificazione come sistema di IA ad alto rischio sulla base delle condizioni di cui all'articolo 6, paragrafo 3, e degli orientamenti della Commissione».

nei settori elencati nell'Allegato III: biometrico, delle infrastrutture critiche, istruzione e formazione del personale, lavoro, accesso a servizi essenziali, attività di contrasto, migrazione, asilo e gestione del controllo delle frontiere, amministrazione della giustizia e processi democratici. Per realizzare un'Intelligenza Artificiale realmente antropocentrica, sarà necessario sviluppare e commercializzare sistemi di IA il cui rischio elevato viene sufficientemente attenuato e ridotto grazie agli adempimenti previsti in base al Regolamento.
La riflessione che si propone è volta a mettere in luce alcuni significativi e oggettivi limiti della normativa in esame, inclusa, invero, quella di livello statale, rappresentata, nell'ordinamento italiano, dalla l. n. 132/2025, recante *Disposizioni e deleghe al Governo in materia di intelligenza artificiale*, nella prospettiva di individuarne possibili correttivi.
Essa, infatti, poggia sul presupposto che occorra migliorare la disciplina dell'IA e non, invece, superarla in favore di modelli di autoregolazione privata. L'approccio europeo, fondato sulla centralità della persona, sulla tutela dei diritti fondamentali e sulla responsabilità pubblica della regolazione, infatti, sembra rappresentare, allo stato, la via più coerente con i presupposti del costituzionalismo. Al contrario, un arretramento verso forme di *self-regulation* rischierebbe di consegnare a soggetti privati scelte incidenti su libertà, eguaglianza e dignità, in contrasto con l'impianto assiologico delle democrazie costituzionali.

***4. Sui profili critici dell'*Ai Act.** Diverse sono le previsioni del Regolamento, concernenti i sistemi di IA ad alto rischio, che presentano profili critici. Si proverà a tener conto dei più rilevanti, naturalmente senza alcuna pretesa di completezza, per valutarne l'impatto sull'efficacia complessiva della disciplina apprestata rispetto allo scopo dichiarato di garantire la diffusione di un'IA antropocentrica in Europa.

4.1. I conflitti di interesse. In primo luogo, emerge in più punti della regolazione, un ruolo assai incisivo dei regolati (privati) riguardo ad attività da cui dipende, in ultima analisi, l'efficacia sostanziale della disciplina *de qua*, a partire da quello loro riconosciuto nella valutazione della conformità di un sistema di IA ad essa. Tale valutazione, infatti, eccetto che in determinati casi, è fondata su procedure la cui scelta è nella disponibilità del fornitore del sistema stesso, ossia il regolato. Questi, ai fini di detta valutazione, può ricorrere al controllo interno, di cui all'allegato VI, riconducibile esclusivamente a sé o ad un organismo notificato, di cui all'allegato VII[37].
Le preoccupazioni, al riguardo, sono giustificate altresì - e per la stessa ragione, ossia un eventuale possibile conflitto di interessi- laddove si consideri che gli stessi adempimenti il cui rispetto assicura presunzione di conformità di un sistema di IA, sono, di fatto, individuati dai regolati[38].
Tornando alla valutazione della conformità, entrambe le modalità percorribili sopra indicate si prestano, invero, a delle critiche.
Nel primo caso, il controllo appare del tutto autoreferenziale, risultando poco verosimile che il fornitore rilevi difformità rispetto ai requisiti di cui alla sezione 2 del Capo III del Regolamento, precludendosi la possibilità di immissione sul mercato, messa in servizio e uso del sistema[39]; nel secondo, la critica attiene alla natura dell'organismo notificato, un soggetto

[37] Reg. UE n. 1689/2024, art. 43.
[38] Reg. UE n. 1689/2024, art. 40, che rinvia al Reg. UE n. 1025/2012.
[39] F. Donati, *La protezione dei diritti fondamentali nel Regolamento sull'intelligenza artificiale*, cit., 18-19, trova ragionevole affidare la verifica della conformità ai requisiti dell'IA Act ai fornitori dei sistemi ad alto rischio per evitare disfunzioni scaturenti dalla necessità di controllare numerosissimi «sistemi sottoposti a continue modifiche e aggiornamenti», a patto che siano istituite, a livello nazionale, autorità di controllo efficienti, ben preparate ed

sempre privato ed espressione del settore, che viene investito delle sue funzioni dall'autorità di notifica dei diversi Stati, delle quali, peraltro, non viene sancita l'indipendenza dal Governo, ma esclusivamente l'indipendenza funzionale[40].

A monte di tali rilievi emerge – e veniamo al secondo livello di conflittualità- la natura coregolatoria della normativa che i fornitori di sistemi di IA sono tenuti a rispettare: si tratta di norme che, adottate sulla base del reg. UE n. 1025/2012, dovrebbero risultare da una cornice posta dalla Commissione che ne individui il contenuto politico, che connota qualunque norma di armonizzazione, per quanto tecnica, e da regole stabilite da organismi privati di regolazione che, in base all'art. 10 del regolamento citato, la Commissione, nel 2023[41], ha individuato nel CEN e nel CENELEC. Ebbene, la prevalenza rispetto al soggetto pubblico dei privati e, segnatamente dei privati più forti all'interno di tali organismi, sarebbe innegabile e consentita dalle maglie larghe con cui il primo, con le proprie fonti (ossia l'UE, con il regolamento) è intervenuto a ridurre la discrezionalità dei secondi (cioè, i regolati)[42].

Stessa criticità è stata rilevata a proposito dei codici di buone pratiche, di cui all'art. 56[43] che, tuttavia, non riguardano i sistemi di IA ad alto rischio ma i modelli di IA per finalità generali. Questi, ove applicati negli ambiti di cui all'art. 6 (allegati 1 e 3) sono ascrivibili a tale categoria, divenendo destinatari anche della relativa normativa.

L'art. 53, par. 4, attribuisce all'adesione agli stessi da parte di fornitori di sistemi di IA a finalità generale, la presunzione di conformità agli obblighi di cui al suo paragrafo 1, «finché non è pubblicata una norma armonizzata». La conformità alle norme armonizzate europee, una volta approvate, garantirà ai fornitori «la presunzione di conformità nella misura in cui tali norme contemplano tali obblighi»[44]. L'adesione ai codici, peraltro, è volontaria, sebbene chiaramente incentivata, dal momento che i fornitori possono anche dimostrare «mezzi alternativi adeguati di conformità ai fini di approvazione da parte della Commissione»[45]. Lo stesso vale, ai sensi dell'art. 55, per i fornitori di modelli di IA a finalità generale con rischio

---

indipendenti. Posizione diversa è sostenuta da G. De Minico, E. Palomba, M. Parente*, AI Act e Legge italiana,* cit., su cui vedi nota successiva.

[40] Si tratta di un ulteriore profilo critico della regolazione ai sensi dell'art. 70 del Regolamento, che, come evidenziato da G. De Minico, E. Palomba, M. Parente*, AI Act e Legge italiana,* cit., 3, a differenza dell'originario art. 59, par. 4-*bis* non sancisce una rigorosa indipendenza «genetica e funzionale dai rispettivi Esecutivi nazionali». Sulla base di tale previsione europea, la l. n. 132/2025, ha potuto individuare quali autorità nazionali per l'Intelligenza artificiale, quindi anche quali autorità di notifica, due Agenzie governative già esistenti, l'Agid (Agenzia per l'Italia digitale) e l'ACN (Agenzia per la cybersicurezza nazionale) che, da un lato, dipendendo dal Governo, contribuiscono al processo di accentramento in seno alla Presidenza del Consiglio delle scelte strategiche in materia, esponendole alla mutevolezza dell'organo; dall'altro, essendo anche la PA utilizzatrice dei sistemi IA, non garantiscono obiettività del suo controllo (4).

[41] Commissione europea, Decisione di esecuzione C (2023) 3215, 22 maggio 2023, in *ec.europa.eu*.

[42] G. De Minico, *Le fonti del diritto: un argine all'intelligenza artificiale?*, in *Rivista AIC*, 3, 2025, 87. M. Tuozzo, *Le fonti della società digitale: potenzialità e limiti dei nuovi paradigmi di normatività*, in *DPE Rassegna online*, 2, 2025, 416-417, rileva che «Pur inscrivendosi [l'*AI Act*] in una cornice di *hard law*» e introducendo «una significativa via di fuga attraverso la normazione tecnica prevista dall'art. 4» tuttavia, attraverso il ricorso alla procedura delineata nel Reg. (UE)n. 1025/2012, «mette in luce una forma di coregolazione, in cui la partecipazione pubblica e quella privata risultano più articolate e visibili rispetto a quanto analizzato per i Codici di condotta» (416-417).

[43] Per i sistemi di IA che non sono ad alto rischio, l'art. 95, par. 1, prevede l'applicazione volontaria ai sistemi di IA, diversi dai sistemi di IA ad alto rischio, di alcuni o di tutti i requisiti di cui al capo III, sezione 2, tramite l'elaborazione di codici di condotta incentivata dall'Ufficio per l'IA e gli Stati membri. Ancora condivisibili, al riguardo, le considerazioni critiche espresse da G. De Minico, *Le fonti del diritto: un argine all'intelligenza artificiale?*, cit., 90-91, circa l'eccessivo spazio riservato ai privati nella loro elaborazione, dal momento che le indicazioni provenienti dal soggetto pubblico sono minime, come risulta dall'art. 95, par. 2.

[44] Reg. UE n. 1689/2024, art. 53, par. 4.

[45] *Ibidem*

sistemico, rispetto ad obblighi, tuttavia, diversi e più stringenti[46].
I codici di buone pratiche sono espressione di coregolazione dal momento che l'Ufficio per l'IA, che rappresenta la parte pubblicistica[47], oltre ad incoraggiarne l'elaborazione da parte di una serie variegata di soggetti[48] ne valuta, unitamente al comitato[49], il rispetto degli obblighi di cui agli articoli 53 e 55, prima dell'adozione, oltre che il rispetto degli stessi, post adozione[50].
La natura coregolatoria ed il rilevante ruolo attribuito ai soggetti regolati nell'elaborazione della disciplina cui i loro sistemi di IA devono conformarsi, comportano il rischio di demandare ai privati, in una situazione di evidente conflitto di interessi, decisioni suscettibili di incidere sui diritti fondamentali[51] a vantaggio dei propri interessi economici ossia della propria libertà d'impresa, laddove il bilanciamento tra diritti dovrebbe essere riservato ad organi politicamente responsabili[52]. Non può, d'altra parte, negarsi come il coinvolgimento dei privati possa rivelarsi decisivo sia ai fini di una maggiore effettività delle regole, favorita dalla partecipazione dei destinatari alla loro elaborazione, sia per garantire la tempestività del loro adeguamento all'evoluzione del contesto tecnologico e valorizzare il patrimonio di conoscenze specialistiche, proprio di un settore ad elevata complessità tecnica[53].

4.2. Le questioni del regolamento «generico» e della debolezza dei controlli ed il ruolo dei privati. Il conflitto di interessi non esaurisce i profili critici delle previsioni in esame. Ad esso, invero, si collegano le riserve circa il ricorso alla fonte regolamentare, in un ambito nel quale l'esigenza di armonizzazione del mercato interno, ai sensi dell'art. 114 TFUE[54], si intreccia strettamente con la tutela dei diritti fondamentali, esposti ai rischi derivanti dall'utilizzo dell'IA[55].
La scelta del regolamento si giustifica in ragione della necessità di assicurare un'applicazione

[46] Rispetto al compito di indentificare la sussistenza di rischi sistemici con la conseguente applicazione della disciplina prevista dal Regolamento, F. Donati, *La protezione*, cit., 16, ritiene i relativi criteri di individuazione «formulati in maniera talmente ampia da attribuire alla Commissione europea, nella sostanza, un potere di politica industriale, idoneo a indirizzare lo sviluppo di questi sistemi».
[47] Reg. UE n. 1689/2024, art. 64.
[48] Reg. UE n. 1689/2024, art. 56, par. 3: «Fornitori di modelli di IA per finalità generali, pertinenti autorità nazionali competenti, organizzazioni della società civile, industria, mondo accademico altri pertinenti portatori di interessi, quali i fornitori a valle e gli esperti indipendenti, [che] possono sostenere il processo».
[49] Reg. UE n. 1689/2024, art. 65.
[50] G. De Minico, *Le fonti del diritto*, cit., 89-90.
[51] Se, ad esempio, la cornice pubblicistica si limita a stabilire che il sistema relativo al riconoscimento facciale, non deve discriminare, evidentemente tale obiettivo può essere perseguito attraverso tante scelte tecniche che sottendono altrettante scelte politiche, riguardo il livello di margine di errore, la modalità di misurazione del *bias*, ecc. Se queste regole tecniche vengono definite da organismi privati, si demanda agli stessi, privi di investitura democratica e di responsabilità, anche la scelta politica sottesa.
[52] G. De Minico, *Le fonti del diritto*, cit., 80. M. R. Ferrarese, *Scrittura digitale e normatività tecnologica*, in *Quad. cost.*, 1, 2026, 79, invero, valuta come «la sovranità digitale diventa piuttosto una sorta di condominio tra Stati e soggetti privati e ha una fisionomia cangiante, che dipende sia dai continui cambiamenti e dalle innovazioni in campo tecnologico, sia dalla volontà politica degli Stati di ricorrere a forme di regolazione».
[53] F. Gallo, *Cyberspazio, diritti e tutele*, cit. 22, per il quale un rischio dell'*AI Act* è la sua obsolescenza: da qui la decisiva rilevanza dei codici di condotta nazionali, del ruolo della giurisprudenza, del Legislatore, degli strumenti di *soft law*.
[54] A. Simoncini, *AI Act e digital constitutionalism*, cit., 237.
[55] D. U. Galetta, B. Cappiello, *Il Regolamento UE sull'intelligenza artificiale e le amministrazioni pubbliche: basi giuridiche, obiettivi e limiti di un esperimento normativo dagli esiti incerti*, in A. F. Uricchio, C. Caldarola, (a cura di), *L'intelligenza artificiale*, cit., 11, spiegano come l'AI Act, pur volto anche alla tutela dei diritti fondamentali, si fondi sull'art. 114 TFUE, poiché i Trattati non prevedono una specifica base giuridica per adottare atti derivati in tale materia. Il collegamento tra funzionamento del mercato unico digitale e protezione dei diritti legittimerebbe un'armonizzazione europea di carattere espansivo.

uniforme della disciplina nell'intero territorio dell'Unione. Tuttavia, tale finalità, nella fattispecie, è contraddetta dall'ampio spazio lasciato all'autoregolazione dei soggetti privati, destinato a produrre discipline applicative potenzialmente differenziate nei diversi Stati membri. Ne deriva una evidente tensione: l'Unione interviene, con uno strumento normativo idoneo a comprimere gli spazi di intervento statale, in nome dell'uniformità ma, al tempo stesso, affida una parte significativa della definizione delle regole impattanti sui diritti fondamentali agli stessi operatori economici destinatari della disciplina[56].

Il rischio è, pertanto, che il reg. UE n. 1689/2024, per le cui caratteristiche di indeterminatezza si è parlato di «regolamento generico»[57], non realizzi pienamente la propria funzione tipica di uniformazione normativa e produca un ulteriore effetto problematico: ridurre lo spazio decisionale degli Stati membri senza sostituirlo con una disciplina europea sufficientemente determinata, trasferendo così una quota rilevante della regolazione effettiva ai soggetti privati[58].

Ulteriori profili critici emergono con riferimento alla disciplina del monitoraggio dei sistemi di IA ad alto rischio, prevista dagli artt. 72 e 73 del Regolamento. Il limite principale risiede nella collocazione prevalentemente *ex post* degli stessi, destinati a operare appunto dopo l'immissione sul mercato o la messa in servizio del sistema, quando eventuali effetti pregiudizievoli sui diritti fondamentali non soltanto degli utilizzatori possono essersi già prodotti[59].

Come si è visto, i controlli preventivi, ossia la valutazione di conformità *ex ante* è affidata a procedure di controllo interno del fornitore[60].

---

56 La critica della scelta della fonte regolamentare è fondata sui principi di sussidiarietà e proporzionalità (su cui v. D. U. Galetta, B. Cappiello, *Il Regolamento UE sull'intelligenza artificiale e le amministrazioni pubbliche,* cit., 11). Se la dimensione transnazionale dell'IA e il rischio di frammentazione giustificavano l'intervento dell'Unione ai sensi dell'art. 114 TFUE, ciò non rendeva necessario il ricorso a una fonte direttamente applicabile e fortemente limitativa degli spazi statali. La criticità risiede, dunque, nell'ampiezza di una disciplina che, pur comprimendo la discrezionalità degli Stati membri, richiede una significativa integrazione mediante standard, codici e strumenti di coregolazione privata, finendo così per trasferire margini decisionali ai soggetti privati più che all'Unione (3, 18).

57 In parallelo con la nota categoria delle direttive dettagliate, si è teorizzata quella dei «regolamenti generici»: C. Burelli, *La scelta dell'atto da parte del legislatore dell'UE: il mercato unico digitale alla prova della qualità della legislazione,* in *Federalismi.it*, 22 ottobre 2025, 4. La tendenza al ricorso al «regolamento generico», da intendersi quale fonte speculare alla cd. direttiva dettagliata, ha rappresentato un regresso sotto il profilo della qualità legislativa dal momento che gli scopi sottesi alla scelta di tale fonte, quale atto uniformante, non sarebbero raggiunti, com'è evidente nell'ipotesi in esame (C. Burelli, *La scelta*, cit., 42-43).

58 Per questo esito, non si condivide la conclusione di C. Burelli, *La scelta dell'atto*, cit., 42-43, per la quale, nonostante si sia adottato un regolamento, ossia una fonte ad «astratta intensità precettiva», si ha comunque una normativa generica al punto da trovarsi di fronte ad «una (mera) «illusione di un'armonizzazione» per cui «la questione della scelta dello strumento, così come quella della c.d. *législtique*, dimostrano come «tutto cambia perché nulla cambi» e, forse, modificando gli addendi il risultato resta il medesimo». Critiche sul punto anche in D. U. Galetta, B. Cappiello, *Il Regolamento UE sull'intelligenza artificiale e le amministrazioni pubbliche*, cit., 18. A. Simoncini, *Ai Act*, cit., 239, invero, vede nel ricorso alla pratica dei rinvii del Regolamento oltre che a privati e alla Commissione, anche agli allegati, quello che «Schmitt definiva compromesso dilatorio; ovverosia, norme approvate con un contenuto intenzionalmente non autoapplicativo, proprio perché non si riesce a raggiungere un reale accordo a livello politico e si preferisce spostare ad una successiva sede "tecnica" la definizione concreta della regola» che, tuttavia, ha un contenuto politico.

59 Quanto ai controlli dell'Autorità europea sull'intelligenza che è l'ufficio sull'intelligenza artificiale deputato a un'attività di monitoraggio sulla condotta imprenditoriale, nonché di coordinamento sull'azione delle rispettive autorità nazionali a ciò preposte, si tratta di controlli *ex post*, «a macchine intelligenti già operanti sul mercato», la cui ridotta efficacia è di tutta evidenza (F. Gallo, *Cyberspazio, diritti e tutele*, cit., 18).

60. Infatti, come rileva ancora F. Gallo, *Cyberspazio, diritti e tutele*, cit., 18: «[…] un controllo di tal genere, rimesso allo stesso controllato, offre poche garanzie di obiettività quanto al rispetto delle regole fissate dalle stesse norme comunitarie».

Anche nella fase successiva, invero, l'effettività del monitoraggio dipende in parte significativa dall'iniziativa del soggetto regolato: sia quanto alla raccolta, documentazione e analisi dei dati sulle prestazioni del sistema, ai sensi dell'art. 72, sia quanto alla segnalazione degli incidenti gravi prevista dall'art. 73. Quindi non può trascurarsi il rischio di un modello di vigilanza nel quale il controllo pubblico successivo resta comunque condizionato dalla completezza, tempestività e affidabilità delle informazioni provenienti dagli operatori economici.

È vero, infatti, che le autorità di vigilanza del mercato possono intervenire anche d'ufficio, nell'esercizio dei poteri loro attribuiti dalla disciplina sulla sorveglianza del mercato. Permangono, tuttavia, i profili problematici segnalati: a prescindere dagli obblighi di segnalazione, i sistemi di monitoraggio post-commercializzazione costituiscono il principale canale informativo su cui si innesta l'intervento delle autorità pubbliche di vigilanza. Sulla base di tali informazioni tali autorità eserciteranno i poteri pubblici previsti dagli artt. 74 e 79[61]: possono valutare il sistema, richiedere documentazione e informazioni, imporre misure correttive e, nei casi più gravi, disporre il ritiro o il richiamo del sistema. A questo circuito si affiancano le autorità preposte alla tutela dei diritti fondamentali, cui l'art. 77 riconosce poteri di accesso alla documentazione e di impulso rispetto allo svolgimento di test tecnici[62].

La natura successiva dei controlli esterni, unitamente al ruolo, anche in tale ambito molto rilevante, riconosciuto ai regolati e alla numerosità delle autorità coinvolte nelle diverse attività con rischi di sovrapposizione di competenze[63] e, non ultimo, la natura non necessariamente indipendente dal Governo di quelle statali[64] inducono a riflettere sulla eventualità di interventi correttivi al fine di migliorare l'attività di controllo e, quindi, l'efficacia della normativa a garanzia di un'IA antropocentrica[65].

4.3. Ti La tutela sostanziale dei diritti apprestata dall'AI Act tolo. Passando al piano della tutela sostanziale, una previsione di assoluta rilevanza è contenuta nell'art. 14 *AI Act*, relativo alla sorveglianza umana, ossia all'obbligo, rispetto ai sistemi IA ad alto rischio, di garantire, nella fase di progettazione e sviluppo, che possano «essere efficacemente supervisionati da persone fisiche durante il periodo in cui sono in uso»[66]. Considerando che, ove siano toccati dati personali, la tutela offerta dall'art. 22, reg. UE n. 679/2016[67],

[61] Le autorità nazionali di vigilanza del mercato non intervengono, infatti, soltanto a seguito delle segnalazioni degli incidenti gravi di cui all'art. 73 o delle informazioni emerse dal monitoraggio post-commercializzazione previsto dall'art. 72.

[62] Diverso, ma complementare, è il piano degli artt. 88 ss., relativo ai modelli di IA a finalità generale. In tale ambito la vigilanza è accentrata in capo alla Commissione, tramite l'Ufficio IA, con poteri di monitoraggio, richiesta di informazioni, valutazione e imposizione di misure correttive. Il raccordo con le autorità nazionali emerge soprattutto quando il modello a finalità generale è integrato in sistemi di IA vigilati a livello nazionale: in tali casi, le autorità di vigilanza del mercato possono sollecitare l'intervento della Commissione ove ciò sia necessario per l'esercizio dei propri compiti (art. 88, paragrafo 2).

[63] V. sul punto le interessanti considerazioni di E. C. Raffiotta, *Dalla* self-regulation *alla* over-regulation *in ambito digitale: come (e perché) di un necessario cambio di prospettiva*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2023, 256-258.

[64] V. nota 41.

[65] Per A. Simoncini, *Potere cibernetico*, 56, la strada per superare una dannosa *over-regulation* è «di affiancare agli strumenti normativi oggi esistenti un livello ulteriore di protezione, che passi attraverso il fattore umano, ovverosia chi progetta la tecnica», passando da una tutela *by design* e *by default* ad una tutela *by education*. Sui rischi dell'*over-regulation*, v. G. Pitruzzella, *Diritti e innovazione tra Europa e Stati Uniti*, in Quad. cost., 1, 2026, 29 ss.

[66] In relazione al diritto all'intervento umano del GDPR, A. Iannuzzi, *L'AI Act nell'ecosistema normativo europeo*, cit., p. 253, afferma che esso connota il provvedimento quale «prima concretizzazione dell'umanesimo digitale che propugna l'Ue».

[67] Regolamento (UE) n. 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione

Issn 2421-0528

considerata più forte in quanto riconoscimento di un diritto soggettivo dell'utente a non essere sottoposto a una decisione basata unicamente su un trattamento automatizzato, continuerà ad applicarsi[68], la scelta più blanda del Regolamento può ritenersi ispirata alla volontà di conciliare detta tutela all'obiettivo di sviluppare la tecnologia, riducendo eventuali duplicazioni ed applicazioni in settori non incidenti su dati personali. Un divieto generalizzato delle decisioni completamente automatizzate avrebbe potuto, infatti, limitare eccessivamente l'impiego di sistemi di IA in molti settori.

All'attuazione di tale sorveglianza è sostanzialmente funzionale l'obbligo di «Trasparenza e fornitura di informazioni ai *deployer*» di cui all'art. 13 che, tuttavia, se punta a garantire una migliore conoscenza del sistema non riguarda la possibilità di ricostruire lo schema argomentativo seguito dalla macchina e, quindi, non consente un effettivo sindacato né, di conseguenza, la contestabilità dell'*output*. Per questo, tale obbligo ha ad oggetto una trasparenza finalizzata a garantire la sorveglianza umana che, tuttavia, non va oltre il funzionamento operativo del sistema, non consentendo una comprensione dell'algoritmo e una spiegazione completa[69]. Rispetto a tale situazione, considerato il rischio di *automation bias*, la tendenza dell'essere umano ad affidarsi alle valutazioni della macchina e a non contestarne gli esiti può ridurre la sorveglianza umana a una mera «illusione di controllo»[70].

di tali dati e che abroga la direttiva n. 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati), d'ora in poi anche GDPR (General Data Protection Regulation)

[68] Così V. D'Antino, *L'approccio*, cit., 23, nota 63: «Occorre comunque precisare che il complesso di doveri e obblighi dell'AI Act non pregiudica l'applicabilità dell'art. 22 GDPR, che per l'appunto si riferisce solo alle decisioni completamente automatizzate e basate sul trattamento dei dati personali, non interessando quelle che siano state adottate dal funzionario con l'ausilio di sistemi di IA sulla base di *big data*». Esprime, tuttavia, riserve sul punto, A. Simoncini, *AI Act e digital constitutionalism*, cit., 238, che considera tale obbligo «versione indubbiamente più debole del diritto a non essere soggetti a decisioni totalmente automatizzate posto dall'art. 22 del GDPR».

[69] In tale prospettiva le parole di A. Simoncini, *AI Act e digital constitutionalism*, cit., 238, che parla «a proposito dell'obbligo di trasparenza funzionale» di «versione ridotta rispetto al diritto generale a spiegazioni comprensibili», altrove dallo stesso sostenuto.

[70] Circa il principio della non esclusività (della decisione algoritmica) che si sostanzia nella previsione di «un possibile intervento umano che possa correggere eventuali errori della macchina» (M. Corradino, *Potere pubblico e intelligenza artificiale*, in A. F. Uricchio, C. Caldarola (a cura di), *L'intelligenza artificiale tra regolazione,* cit.), invero già previsto dal d.lgs n. 36/2023 (*Nuovo Codice dei Contratti Pubblici*), unitamente a quello della riserva del controllo umano, A. Di Ruzza, *L'Intelligenza Artificiale e la disciplina nel Codice dei Contratti Pubblici*, in A. F. Uricchio, C. Caldarola (a cura di), *L'intelligenza artificiale tra regolazione,* cit., 286. M. Corradino, *Potere pubblico e intelligenza artificiale*, cit., 46, si chiede se, sebbene «nessuno ritiene [ritenga] ammissibile o perfino pensabile un sistema che veda l'uomo "*out of the loop*", del tutto fuori dal sistema […] davvero l'uomo può[possa] essere in grado di dominare un sistema basato sull'intelligenza artificiale» (46). Si può apprezzare la rilevanza della questione se si considera, ad esempio, il caso della giustizia. Dal combinato disposto del reg. UE n. 2024/1689 e della l. n. 132/2025, emerge che l'applicazione dell'intelligenza artificiale all'attività giudiziaria è formalmente ricondotta a un modello antropocentrico e di supporto, nel quale la decisione resta riservata al magistrato. Tuttavia, le criticità della disciplina finora rilevate, si manifestano anche con riferimento al settore in considerazione. La sorveglianza umana, pur normativamente prevista, rischia, infatti, di risultare inefficace se l'operatore non è posto nelle condizioni effettive di comprendere, verificare e contestare l'*output* algoritmico. Quanto alle disposizioni specificamente relative alla giustizia, la distinzione tra attività meramente ausiliaria e attività incidente sul processo decisionale, prevista sia dal Regolamento (Considerando 61; Allegato III, punto 8, lett. a: 8. Amministrazione della giustizia e processi democratici: a) i sistemi di IA destinati a essere usati da un'autorità giudiziaria o per suo conto per assistere un'autorità giudiziaria nella ricerca e nell'interpretazione dei fatti e del diritto e nell'applicazione della legge a una serie concreta di fatti, o a essere utilizzati in modo analogo nella risoluzione alternativa delle controversie) che dalla l. n. 132/2025 , art. 15, non è sempre netta, come, ad esempio, quando il sistema assiste il giudice nella ricerca, interpretazione e applicazione del diritto o nella valutazione dei fatti. Infine, il ruolo attribuito al Ministero della giustizia nella disciplina, autorizzazione e sperimentazione degli impieghi dell'IA negli uffici giudiziari può sollevare un problema di compatibilità con le esigenze di piena indipendenza della funzione giurisdizionale, per il condizionamento che può derivarne,

Non dissimile, in quanto comunque finalizzata a ritenerlo inadeguato a fondare un controllo sostanziale della decisione della macchina, la critica all'art. 86 sul «Diritto alla spiegazione dei singoli processi decisionali».

Si tratta, comprensibilmente, di un punto delicato della critica della regolazione apprestata dall'UE, ritenuta inadeguata, sempre sotto il profilo dell'effettività della «sorveglianza umana», anche con riferimento all'utilizzo di sistemi di IA non generativa il cui logaritmo è, in linea di massima, conoscibile[71] dal momento che ci si trova di fronte ad ipotesi comunque riconducibili ad istituti tradizionali dell'ordinamento giuridico[72]. L'uomo, tuttavia, anche in tal caso, sarebbe soggetto all'*automation bias*, con la conseguente attivazione di un controllo della macchina, di fatto, solo formale.

In tali casi, tuttavia, il principale limite non sembra imputabile alla disciplina normativa, bensì alla concreta capacità della persona, da sviluppare attraverso un'adeguata formazione generale e digitale, di mantenere il controllo sul sistema e di esercitare su di esso una autonoma capacità critica, evitando di essere progressivamente assorbita dalle sue logiche, contravvenendo al noto paradigma dell'*human in the loop*.

Diversamente, con riferimento all'IA generativa, l'inadeguatezza della sorveglianza umana può derivare principalmente dall'opacità del funzionamento algoritmico e dalla conseguente difficoltà di ricostruire, in termini comprensibili per l'operatore, il processo interno che ha condotto alla produzione dell'output. Ne risulta indebolita la possibilità di esercitare un controllo realmente consapevole e critico, con gravi conseguenze soprattutto quando tali sistemi siano impiegati in ambiti suscettibili di incidere significativamente sui diritti

indirettamente, sulle decisioni dei giudici. Da tali criticità può derivare la compressione di diritti fondamentali a partire dal diritto di difesa, come condivisibilmente sottolineano G. De Minico, E. Palomba, M. Parente, *AI Act e Legge italiana*, cit., 2-3, per le quali neppure la legge italiana ha superato le criticità del Regolamento. Critiche e condivisibili anche le considerazioni di F. Iannone, *Prime riflessioni sull'IA: la legge 145/2025 letta in cornice eurounitaria e sovranazionale* in *Giustiziainsieme.it*, 7 novembre 2025; F. Dal Canto e S. Rovelli, *Il modello costituzionale di ordinamento giudiziario e la sfida della digitalizzazione della giurisdizione: il ruolo del Ministero della Giustizia e del Consiglio superiore della magistratura prima e dopo la legge italiana sull'intelligenza artificiale*, soprattutto 6, 13; M. D'Amico, *Giustizia, giudici e IA*, in *https://www.ordinamentogiudiziario.info/commenti/giustizia-giudici-e-ia-di-marilisa-damico*, 28 ottobre 2025. Per un giudizio positivo sulla l. n. 132/2025, con riferimento al settore della giustizia, v. R. D'Angiolella, *Giustizia e intelligenza artificiale tra l'AI ACT e il disegno di legge italiano. L'insostituibilità del giudice, il metodo e l'argomentazione giuridica*, in *Giustiziainsieme.it*, 30 luglio 2025.

[71] Del resto, sistemi di IA non generativa sono già presenti sul mercato e trovano applicazione anche in Italia nell'ambito di attività amministrative, finanziarie e lavorative, come nel campo creditizio, occupazionale, delle prestazioni pubbliche, dei servizi essenziali. La riconducibilità degli *output* ai criteri e agli obiettivi fissati dai soggetti che ne progettano o utilizzano il funzionamento consente, almeno in linea di principio, di applicare le tradizionali categorie della responsabilità giuridica. Da ricordare, al riguardo, le sentenze del Consiglio di Stato nn. 2270/2019 e 8472/2019, che hanno affermato la legittimità dell'uso degli algoritmi per la mobilità e l'assegnazione delle sedi dei docenti, per la formazione di graduatorie e per procedure concorsuali, purché siano garantite trasparenza, conoscibilità dei criteri e imputabilità della decisione all'amministrazione. In argomento, v. F. Laviola, *Algoritmico, troppo algoritmico: decisioni amministrative automatizzate, protezione dei dati personali e tutela delle libertà dei cittadini alla luce della più recente giurisprudenza amministrativa*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 3, 2020, 389 ss.

[72] Con riferimento all'IA non generativa, infatti, gli algoritmi sono in genere controllabili e ricostruibili, per cui eventuali errori o discriminazioni possono essere ricondotti al programmatore o al soggetto che utilizza il sistema. Tuttavia, in tal caso, i rischi per la democrazia e per i diritti fondamentali possono derivare, da un lato, dalla natura oligopolistica delle piattaforme digitali e dello spazio comunicativo online, ove la visibilità e la diffusione delle informazioni dipende dalle *big tech*, i cosiddetti «signori del web» e, dall'altro lato, da errori o distorsioni prodotte dagli algoritmi impiegati nei diversi settori della vita umana eventualmente, a loro volta, controllati da pochi operatori privati (si consideri l'esempio di banche-dati e strumenti di ricerca giuridica che sono condizionate dal potere dei pochi operatori che stabiliscono quali decisioni debbano essere più facilmente reperibili o quali massime debbano essere associate ad una pronuncia). Per una disamina di casi in cui l'IA viene già utilizzata, si v. A. Simoncini, *Potere cibernetico*, cit., 43-44.

fondamentali. L'*AI Act* non vieta, infatti, in via generale, tali impieghi ma li riconduce, ove ricorrano le condizioni previste dall'art. 6 e dall'allegato III, alla disciplina dei sistemi di IA ad alto rischio, affidandosi agli obblighi ivi previsti per la relativa gestione dello stesso[73]. È tuttavia lecito dubitare, proprio per i rilevati limiti della disciplina, che tale soluzione sia sempre sufficiente a scongiurarli. Nei contesti in cui l'opacità del sistema impedisca una supervisione umana effettiva e l'errore possa produrre conseguenze particolarmente gravi sui diritti fondamentali, sembrerebbe, piuttosto, preferibile prevedere divieti settoriali o limiti d'impiego più rigorosi.

Ancora sul piano sostanziale, rileva la previsione riguardante i dati che alimentano il sistema dalla cui qualità dipende la qualità della decisione della macchina[74]. È l'art. 10, par. 3, del Regolamento a stabilire che per l'addestramento dei sistemi IA nei settori ad alto rischio, si utilizzino set di dati che siano «pertinenti, sufficientemente rappresentativi e, nella misura del possibile, esenti da errori e completi nell'ottica della finalità prevista». È intuitivo che la qualità della decisione algoritmica dipenda, in primo luogo, dalla qualità dei dati immessi nel sistema, secondo il principio del *garbage in, garbage out*: un sistema alimentato da dati incompleti, inesatti, non rappresentativi o viziati da *bias* tenderà, infatti, a produrre output altrettanto inattendibili o discriminatori.

E tuttavia, la traduzione sul piano applicativo del principio del *garbage in, garbage out* non è agevole in quanto la qualità del dato non coincide con la sua mera correttezza formale, ma richiede, altresì, la sua completezza, accuratezza, rappresentatività, attualità e neutralità. Il dato, infatti, è il risultato di processi di selezione, raccolta e classificazione che possono incorporare distorsioni di varia natura. Ne deriva che input informativi parziali, obsoleti o non rappresentativi possono compromettere l'affidabilità dell'output algoritmico, anche in presenza di un sistema tecnicamente efficiente[75].

Da non trascurare, infine, ancora sotto il profilo della tutela sostanziale, che, per quanto il Regolamento preveda forme di tutela degli individui, come il richiamato diritto alla spiegazione dei singoli processi decisionali di cui all'art. 86 o il diritto di segnalazione[76], si tratta, tuttavia, di strumenti di natura informativa e non di rimedi giurisdizionali autonomi contro la decisione algoritmica. Il diritto al reclamo e il diritto alla spiegazione non sono diritto al riesame, all'annullamento, alla sospensione o al risarcimento della decisione fondata sull'output del sistema. La tutela individuale resta, quindi, affidata a rimedi esterni e frammentari, desumibili dal diritto nazionale, dal GDPR o dalle discipline settoriali applicabili, per cui è condivisibile, quanto rilevato a proposito del «*due process digitale*»[77] quale

[73] I rischi connessi all'IA generativa non derivano soltanto dalla natura oligopolistica dei proprietari delle piattaforme digitali ma dalla impossibilità di controllare output prodotti attraverso autoapprendimento delle macchine, quindi secondo logiche non ricostruibili. Per G. De Minico, E. Palomba, M. Parente, *AI Act e Legge italiana sull'Intelligenza artificiale,* cit., 6, la l. n. 132/2025 presenta le stesse criticità dell'*AI Act* e cioè «un eccesso di fiducia nell'autodisciplina e nel valore della trasparenza. In assenza di un controllo pubblico sostanziale, tali meccanismi rischiano, infatti, di trasformarsi in una «finzione di legalità», inducendo i cittadini a confidare in una sicurezza che, senza l'intervento pubblico e una cornice eteronoma forte, resta soltanto apparente». Critico anche A. Iannuzzi, *L'AI Act nell'ecosistema* normative, cit., 253, per il quale il diritto alla trasparenza «ha un'applicazione molto difficile in rapporto ai sistemi di *machine learning*, che sono delle complesse *black box* che non consentono di tenere traccia e di dare conto dei processi decisionali».

[74] Quanto al criterio di non discriminazione, chiaramente la natura non discriminatoria della decisione dipende dalla natura non discriminatoria della raccolta dati. Così M. Corradino, *Potere pubblico*, cit., 48, ricordando il caso *Compas* rimasto emblematico, in cui l'impiego di dati statistici distorti su base etnica determinò una sovrastima del rischio di recidiva delle persone afroamericane.

[75] A. Simoncini, *Ai Act*, 238, pur riconoscendo la rilevanza di simile disposizione, pone l'accento «sulla concreta applicabilità di criteri come "completezza" o "assenza di errori" nei dataset».

[76] Art. 85, Reg. UE n. 1689/2024.

[77] Così O. Pollicino, *Possiamo affermare che l'AI Act sia parte integrante del digital constitutionalism?*, cit., 242.

«vero banco di prova per verificare se l'*AI Act* superi davvero il test del costituzionalismo europeo»[78], dal momento che «senza strumenti di giustiziabilità, le garanzie rischiano di restare sulla carta»[79].

5. Qualche considerazione di sintesi su un tema in continua evoluzione. Le riflessioni sin qui sviluppate riguardano un tema che, per sua natura, non consente approdi conclusivi, tanto meno definitivi. È possibile, piuttosto, avanzare alcune considerazioni provvisorie sugli esiti attuali dell'approccio europeo all'Intelligenza Artificiale, destinati a essere verificati e, se necessario, ripensati man mano che l'innovazione tecnologica raggiungerà ulteriori stadi di evoluzione.

La finalità del reg. UE n. 1689/2024 di promuovere uno sviluppo e un impiego dell'Intelligenza Artificiale in una prospettiva antropocentrica, appare pienamente coerente con l'impianto assiologico della Costituzione italiana, fondata sulla centralità della persona e sul riconoscimento dei suoi diritti inviolabili. Anche Papa Leone XIV, nell'Enciclica *Magnifica Humanitas*, dedicata alla protezione della persona umana nel tempo dell'Intelligenza Artificiale, richiama il tema della dignità e la necessità che l'innovazione resti orientata al bene dell'uomo.

Lo scopo della regolazione non può ridursi alla mera sicurezza tecnica dei sistemi o alla loro conformità procedurale, ma deve consistere nella garanzia di un'Intelligenza Artificiale rispondente a «un'esigenza di etica laica – non soltanto morale e religiosa – ispirata al valore della persona e alla sua tradizione consolidata nella storia europea e nel nostro passato»[80]. In questa prospettiva, la regolazione europea e nazionale dell'IA si inserisce nel solco del costituzionalismo personalista, che, appunto, non rifiuta l'innovazione tecnologica, ma richiede che essa sia orientata alla tutela della persona, della sua libertà, della sua eguaglianza e della sua dignità.

Certo, la regolazione è migliorabile. Come si è visto, ne va garantita effettività laddove gli strumenti predisposti - trasparenza, sorveglianza umana, gestione del rischio, qualità dei dati, valutazione di conformità e vigilanza pubblica - non sempre sono effettivamente capaci di impedire che l'automazione produca opacità decisionale, discriminazioni, deresponsabilizzazione o forme di disumanizzazione dei processi in cui è applicata.

Nella prospettiva di tradurre principi etici in obblighi giuridici[81], considerato che l'IA non è neutra e che è la sua impostazione a certi valori e, non solo e non principalmente il suo utilizzo, a determinarne eventuali effetti negativi, si dovrà contestualmente tener conto che scopo principale dell'intervento europeo, fondato sull'art. 114 TFUE, è anche lo sviluppo del mercato dell'innovazione. Pertanto la traduzione di questi principi non può risolversi in un'*over-regulation*[82] che soffochi l'uno e l'altra, come ribadito da Draghi, nelle diverse occasioni evocate. Ne deriva, come sempre in campo giuridico, la necessità di bilanciamento, senza però mai rinunciare alla tutela della dignità umana. Ove l'utilizzo dell'IA possa

[78] *Ibidem*.

[79] *Ibidem*.

[80] Così G. M. Flick, *L'AI Act fra complessità e responsabilità: il caso della giustizia*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 3, 2025, 271-272. Nello stesso senso, A. Simoncini, *Potere cibernetico*, cit., 55, che avverte che il rispetto dei valori fondamentali dell'ordinamento non può essere ridotto a una valutazione etica soggettiva e non giustiziabile.

[81] Molte sono le questioni etiche giuridicizzate: il rischio di discriminazione viene ridotto attraverso requisiti sulla qualità dei dati e sulla gestione del rischio; l'opacità viene affrontata prevedendo obblighi di trasparenza; la deresponsabilizzazione viene affrontata attraverso la sorveglianza umana; a tutela del soggetto inciso è previsto il diritto a ottenere spiegazioni in caso di decisioni fondate sull'*output* di un sistema ad alto rischio. Non tutte le questioni etiche, tuttavia, possono essere risolte in via regolatoria.

[82] Si rinvia sul punto a E. C. Raffiotta, *Dalla* self-regulation *alla* over-regulation *in ambito digitale,* cit.

compromettterla, va classificato come inaccettabile e, dunque, vietato.
La strada da percorrere dovrebbe essere quella di ricondurre ogni decisione, anche quando elaborata mediante sistemi di IA, alla responsabilità di una persona fisica, così da evitare la disumanizzazione del processo decisionale e la conseguente deresponsabilizzazione dei soggetti coinvolti. Quando ciò non sia possibile, finché non sarà possibile, occorrerebbe precludere l'applicazione di detti sistemi, secondo l'approccio *risk-based* del Regolamento, in ambiti il cui impatto sui diritti fondamentali la rende pericolosa.
L'attuazione di simile intento è operazione complicata tanto da potersi dubitare di riuscire a perseguirlo nella sua interezza. Oltre l'uso dell'IA, infatti, occorre regolare la stessa struttura dei processi decisionali automatizzati, riconducendo l'output ai soggetti umani e istituzionali che progettano, governano, e impiegano l'algoritmo. Su tale piano, tanto il Regolamento europeo quanto la disciplina nazionale appaiono ancora parzialmente carenti benché i numerosi obblighi fissati contribuiscano, indubbiamente, a garantire sistemi di IA che non ledano diritti fondamentali e, di conseguenza, non snaturino la democrazia.
Anche quest'ultima è oggetto di tutela del reg. UE n. 1689/2024 considerato che l'Intelligenza Artificiale può alterare le condizioni stesse del processo democratico: dalla la formazione libera del consenso alla genuinità del voto, dal pluralismo informativo alla trasparenza della comunicazione pubblica e la fiducia nelle istituzioni. La salvaguardia della democrazia emerge, in primo luogo, dal divieto di pratiche manipolative, subliminali o ingannevoli idonee a compromettere la capacità della persona di assumere decisioni libere e informate[83], impedendo che il proprio pensiero sia condizionato in modo inconsapevole[84]; in secondo luogo, dalla qualificazione come sistemi ad alto rischio di quelli destinati a influenzare l'esito di elezioni o referendum o il comportamento di voto[85]; quindi , dagli obblighi di trasparenza relativi a *deepfake*, contenuti sintetici e testi generati dall'IA su questioni di interesse pubblico[86].
Dal momento che l'IA può diventare uno strumento di condizionamento del consenso politico, viene collocata nell'area dell'alto rischio, da cui consegue la previsione di requisiti rafforzati per il suo utilizzo. In tal senso, già dal Considerando 62[87] emerge tale preoccupazione.
Si richiama, infatti, espressamente il rischio che l'impiego di sistemi di IA determini indebite interferenze esterne nell'esercizio del diritto di voto e produca effetti pregiudizievoli sulla democrazia e sullo Stato di diritto, raccordando la disciplina dell'*AI Act* con quella dettata

[83] Art. 5, par. 2, Reg. UE n. 1689/2024.
[84] A. Simoncini, Potere cibernetico, cit., parla di rischio di sostituzione della «ragion pratica» con la «ragione algoritmica» (43) e, rispetto alle cd. tecnologie persuasive, di cattura della decisione umana «non perché le viene chiesto esplicitamente e consapevolmente – come nei casi delle *tecnologie decidenti* del paragrafo precedente – ma perché fornisce le informazioni o i contenuti, sulla cui base decidiamo» (47).
[85] All. III, punto 8, Reg. UE n. 1689/2024.
[86] Art. 50, Reg. UE n.1689/2024. A. Simoncini, *AI Act e digital constitutionalism*, cit., 237, parla in proposito di principio di «dealtà digitale» «ovverosia l'obbligo di trasparenza nelle interazioni uomo-macchina, cruciale per contrastare fenomeni come i *deepfake* e preservare la consapevolezza degli utenti» includendolo fra i «principi giuridici certamente di natura sostanzialmente "costituzionale"» posti dall'AI Act.
[87] «Fatte salve le norme previste dal Regolamento (UE) n. 2024/900 del Parlamento europeo e del Consiglio (34), e al fine di affrontare i rischi di indebite interferenze esterne sul diritto di voto sancito dall'articolo 39 della Carta e di effetti negativi sulla democrazia e sullo Stato di diritto, i sistemi di IA destinati a essere utilizzati per influenzare l'esito di elezioni o referendum o il comportamento di voto delle persone fisiche nell'esercizio del loro voto alle elezioni o ai referendum dovrebbero essere classificati come sistemi di IA ad alto rischio, ad eccezione dei sistemi di IA ai cui output le persone fisiche non sono direttamente esposte, come gli strumenti utilizzati per organizzare, ottimizzare e strutturare le campagne politiche da un punto di vista amministrativo e logistico».

dal reg. UE n. 900/2024 in materia di trasparenza e targeting della pubblicità politica[88].
L'*AI Act*, in effetti, concorre, insieme ad altri Regolamenti dell'Unione europea, alla salvaguardia della democrazia nello spazio digitale[89]. In questa prospettiva rilevano, anzitutto, il *Digital Services Act*[90], che disciplina la trasparenza della pubblicità online, dei sistemi di raccomandazione e la prevenzione dei rischi sistemici connessi alla manipolazione del dibattito pubblico e il richiamato Reg. UE n. 900/2024, che interviene su uno dei profili più delicati del processo democratico, ossia la formazione del consenso elettorale.
È evidente, inoltre, che le tutele predisposte dall'*AI Act* incidono anche sul mercato interno dei servizi di media e, indirettamente, sulla loro libertà, sull'indipendenza editoriale, sul pluralismo dell'informazione e sulla tutela delle fonti giornalistiche, oggetto dello *European Media Freedom Act*[91]. Quest'ultimo, non si occupa di Intelligenza Artificiale ma ne è evidentemente interessato quando strumenti automatizzati, algoritmi di raccomandazione, sistemi di moderazione dei contenuti, tecniche di profilazione, strumenti di sorveglianza digitale o contenuti generativi impattano sul pluralismo informativo.
Anche con riferimento al versante della tutela democratica, la regolazione europea non può considerarsi risolutiva. Essa, tuttavia, contribuisce ad arginare i rischi derivanti da un utilizzo dell'Intelligenza Artificiale lasciato alla sola autoregolazione privata. Occorre, peraltro, considerare che talune criticità – come l'*automation bias* o l'effettiva capacità dei *deployer* di esercitare una reale funzione di sorveglianza sui sistemi di IA – difficilmente potranno essere superati soltanto in via normativa. Essi richiedono, piuttosto, la diffusione di una più solida cultura digitale, nonché percorsi di formazione di base e specialistica idonei a sviluppare lo spirito critico indispensabile a rendere effettivo il controllo umano sull'automazione.
Alla luce di tali considerazioni, pertanto, la scelta interventista europea, pur con tutti i limiti che la connotano, appare preferibile sia rispetto al modello statunitense, maggiormente affidato alla dinamica del mercato e all'autoregolazione degli operatori privati, sia rispetto al modello cinese, nel quale l'intervento pubblico tende a piegare la tecnologia a finalità di controllo e sorveglianza sociale. La filosofia sottesa all'*AI Act*, infatti, rappresenta un'opzione intermedia: promuovere lo sviluppo del mercato dell'innovazione, i cui benefici potenziali per l'umanità sono ormai evidenti, senza sacrificare la tutela dei diritti fondamentali, anzi garantendo la sicurezza e l'affidabilità dei sistemi.
Essa, in definitiva, sembra inscriversi nella logica del bilanciamento propria del costituzionalismo contemporaneo, di cui la Costituzione italiana rappresenta una delle più compiute espressioni.

Abstract. Il contributo introduce lo studio sul ruolo dello Stato nell'età della tecnica, analizzato sotto diversi profili che vanno dalle dinamiche trasformative della forma di governo alla sicurezza, dai diritti sociali alle future generazioni, dalla partecipazione, democrazia e informazione alla transizione ecologica e all'Intelligenza Artificiale. Rispetto all'IA, in ragione della rilevanza di tale tecnologia, si analizza la disciplina introdotta dal reg.

[88] Regolamento (UE) n. 2024/900 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 marzo 2024 relativo alla trasparenza e al targeting della pubblicità politica. Sia consentito rinviare sul punto a D. Mone, *Formazione della volontà elettorale e tecnologie digitali: la pubblicità politica online nel Regolamento (UE) 2024/900*, in *Unità e pluralità del sapere giuridico*, 2, 2026, 143-164.
[89] Oltre a tali Regolamenti, «L'altra fondamentale componente di tale modello [regolatorio europeo) è costituita dall'*enforcement* antitrust» (G. Pitruzzella, *Diritti e innovazione tra Europa e Stati Uniti*, cit., 19).
[90] Regolamento (UE) n. 2022/2065 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022 relativo a un mercato unico dei servizi digitali e che modifica la direttiva n. 2000/31/CE (*Regolamento sui servizi digitali*).
[91] Regolamento (UE) n. 2024/1083 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 aprile 2024 che istituisce un quadro comune per i servizi di media nell'ambito del mercato interno e che modifica la direttiva 2010/13/UE (*Regolamento europeo sulla libertà dei media*).

Issn 2421-0528

UE n. 1689/2024 e, in sua attuazione dalla l. n. 132/2025, evidenziandone le criticità nella prospettiva di modifiche correttive, convinti che l'approccio interventista europeo si ponga in piena coerenza con il principio personalista che ispira il costituzionalismo contemporaneo di cui la Costituzione italiana rappresenta una delle più compiute espressioni.

Abstract. This paper introduces a study on the role of the state in the age of technology, analysed from various perspectives ranging from the transformative dynamics of the form of government to security, from social rights to future generations and from participation, democracy and information to the ecological transition and Artificial Intelligence. With regard to AI, given the significance of this technology, the paper analyses the legislation introduced by Regulation (EU) n.1689/2024 and, in its implementation, by Law n. 132/2025, highlighting its critical issues with a view to corrective amendments, in the conviction that the European interventionist approach is fully consistent with the personalist principle that inspires contemporary constitutionalism, of which the Italian Constitution is one of the most accomplished expressions.

Parole chiave. Intelligenza artificiale – Dignità umana – Sorveglianza umana – Etica – Innovazione.

Key words. Artificial intelligence – Human dignity – Human surveillance – Ethics – Innovation.

INTRODUZIONE

di Alfonso Vuolo*

Non v'è dubbio che, da tempo, la tutela dell'ambiente è uno dei temi centrali del dibattito pubblico.
Le emergenze che si profilano a piè sospinto in tale ambito impegnano l'opinione pubblica, gli organi informazione, i decisori politici.
In Italia questo processo è culminato nella revisione della Carta con la legge costituzionale n. 1 del 2022, la quale, per la prima volta nell'esperienza repubblicana, ha modificato un principio fondamentale.
Naturalmente, si tratta dell'esito di un processo molto più articolato che si è sedimentato nel corso del tempo per effetto, soprattutto, di un incessante lavorio giurisprudenziale e degli impulsi esterni all'ordinamento provenienti dal diritto internazionale ed europeo.
In questo quadro si collocano i contributi della sessione da me coordinata all'interno della più ampia organizzazione dei lavori tenutisi a Cagliari.
Riflessioni che restituiscono uno spaccato della complessità delle tematiche che la protezione dell'ambiente implica, a partire dal dibattito che interessa la qualificazione della situazione giuridica cui essa dà origine.
In questo solco è interessante la riflessione di Mariarita Cosimo «Tutela dell'ambiente, transizione ecologica e doveri di solidarietà», la quale affronta il non facile profilo dell'ambiente come dovere sociale anche nel quadro della responsabilità intergenerazionale, che oggi ha un suo espresso fondamento costituzionale nell'art. 9.
Franco Sicuro pone, parimenti, l'accento sul dovere costituzionale di tutela dell'ambiente nel suo saggio «Il mandato (inter)costituzionale di tutela dell'ambiente e la transizione ecologica».
In particolare, l'attenzione è rivolta agli obblighi assunti in sede sovranazionale, sottolineando un fenomeno di «regressione» ecologica nelle più recenti politiche dell'Unione.
Infine, sempre sui profili giuridici dei processi che vanno configurandosi al di fuori dei confini nazionali è meritevole di interesse anche il contributo di Daria Lusia Petrucci «Intelligenza artificiale e danno ambientale: esternalità tecnologiche e limiti del quadro normativo europeo». L'autrice si interroga – molto opportunamente – sulle ricadute in termini ambientali dell'IA fino a ipotizzare un «danno ambientale da intelligenza artificiale».
Anche il dibattito che è seguito all'interno della sessione è stato molto vivace. Ed è, dunque, ragionevole sperare che gli spunti offerti negli scritti di questi giovani ricercatori possano alimentare nuove riflessioni su un argomento che, per parafrasare un indirizzo giurisprudenziale della Corte costituzionale, è «trasversale» ad ogni ambito della vita sociale.

* Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico – Università degli Studi di Napoli Federico II.

TUTELA DELL'AMBIENTE, TRANSIZIONE ECOLOGICA E DOVERI DI SOLIDARIETÀ*

di Mariarita Cosimo**

Sommario. 1. Introduzione. – 2. La tutela giuridica dell'ambiente. — 3. Il principio solidaristico e i suoi corollari. – 4. L'ambiente come oggetto di un dovere sociale. – 5. Responsabilità intergenerazionale. – 6. Tutela dell'ambiente e libertà economiche. - 7. Riflessioni sulla gerarchia costituzionale dei valori: considerazioni conclusive e questioni aperte.

1. Introduzione. La tutela giuridica dell'ambiente, quale esito di un lungo percorso giurisprudenziale e della recente riforma introdotta con la l. cost. n. 1/2022, si colloca armonicamente nel sistema dei valori costituzionali, manifestando uno stretto legame con il principio solidaristico di cui all'art. 2 Cost. Preso atto della profonda divisione dottrinale[1] sorta in merito al valore da attribuire alla novella, l'aspetto sul quale si intende concentrare l'attenzione riguarda la possibile valorizzazione del bene giuridico ambientale se considerato in connessione con i doveri solidaristici che la collettività è chiamata ad adempiere.

Il tema ambientale, seppur da sempre preso in considerazione nel panorama giuridico tradizionale, ha suscitato un rinnovato dibattito all'indomani della richiamata riforma costituzionale, non solo dal punto di vista dogmatico – in quanto ha rappresentato la prima modifica costituzionale avente ad oggetto i principi fondamentali – ma anche, sotto il profilo sociopolitico, per l'elevata attualità del discorso nel quale si inserisce, ossia quello della transizione ecologica.

Per transizione ecologica si intende il processo di innovazione tecnologica e trasformazione ambientale finalizzato alla promozione di uno sviluppo economico sostenibile e rispettoso dell'ambiente[2]. L'approccio auspicato non può che fondarsi proprio su un impianto di tipo solidaristico che orienti tanto i comportamenti individuali quanto le scelte pubbliche. La transizione ecologica, infatti, non è una condizione statica o raggiungibile una volta per tutte, bensì un percorso dinamico, orientato alla gestione consapevole delle attività umane e all'uso razionale delle risorse naturali, tenendo conto degli effetti climatici e delle conseguenze a lungo termine per il Pianeta. Si tratta di un processo che richiede cooperazione tra soggetti

* *Sottoposto a referaggio*.

** Borsista - Edizione nazionale delle opere di Costantino Mortati – Università degli Studi di Napoli Federico II

[1] Ne sottolineano il carattere innovativo P. Ferretti, *La tutela dell'ambiente in Costituzione: tra dovere di solidarietà e prospettive di bilanciamento*, in *BioLaw Journal*, 2, 2023, 23-48; A. Morrone, *Fondata sull'ambiente*, in *Istituzioni del Federalismo*, 4, 2022, 783-794. In senso contrario, v. S. Staiano, *Questioni di confine*, in *Rivista AIC*, 4, 2024, 104-119; G. Severini, P. Carpentieri, *Sull'inutile, anzi dannosa modifica dell'articolo 9 della Costituzione*, in *Giustiziainsieme.it*, 22 settembre 2021, 1 ss.

[2] L. Ruggeri, *Transizione ecologica e diritti transgenerazionali*, in *Iceonline.eu,* 2, 2024, 42 ss.

pubblici e privati e che promuove forme di corresponsabilità diffusa. Non può, dunque, limitarsi alla promozione dell'impiego di tecnologie «pulite» o alla riduzione delle emissioni inquinanti, implicando una trasformazione più profonda dei modelli economici e sociali, nonché una ridefinizione dei rapporti tra economia, ambiente e società[3]. Solo attraverso l'osservanza dei doveri costituzionalmente fondati, ricavati dalla lettura integrata delle disposizioni riferite all'ambiente e dell'art. 2 Cost., è possibile dare concreta attuazione a tale processo.

2. La tutela giuridica dell'ambiente. La considerazione dell'ambiente come bene giuridico meritevole di tutela da parte dell'ordinamento è molto risalente.

Sul piano legislativo, un primo riferimento alla protezione dell'ambiente si rinviene nell'art. 80 del d.P.R. n. 616/1977, volto al trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni. In tale contesto, tuttavia, l'ambiente veniva tutelato soltanto in via indiretta, in quanto ricompreso nella materia urbanistica. Un riconoscimento più significativo si è avuto con la l. cost. n. 3/2001, che ha riformato il Titolo V della Parte seconda della Costituzione, inserendo la «tutela dell'ambiente» (e dell'«ecosistema») tra le materie attribuite alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Un ruolo decisivo è stato svolto, tuttavia, dalla giurisprudenza costituzionale[4]. Con due pronunce del 1987 (sentt. nn. 210 e 641), la Corte costituzionale ha per la prima volta teorizzato l'esistenza di un bene giuridico ambientale unitario, autonomo e trasversale, comprensivo dell'insieme delle risorse naturali e culturali. In particolare, la sent. n. 210 ha consacrato il diritto all'ambiente come «diritto fondamentale della persona e interesse fondamentale della collettività», sottolineando la necessità di predisporre strumenti giuridici per la sua protezione e di reprimere il danno ambientale quale offesa a tale diritto. La sent. n. 641, invece, ha ricavato una copertura costituzionale implicita del bene ambientale attraverso il richiamo agli artt. 9 e 32 Cost., relativi alla tutela del paesaggio e al diritto alla salute. Negli anni successivi, la Corte ha ulteriormente sviluppato tali approdi, affermando che il vivere in un ambiente salubre costituisce parte integrante del diritto alla salute, tanto nella sua dimensione individuale quanto in quella collettiva (sent. n. 127/1990), e facendo discendere da ciò obblighi positivi in capo allo Stato, quali la prevenzione dell'inquinamento, la bonifica dei siti contaminati e l'assistenza sanitaria. Più di recente, con la sent. n. 278/2012, la Corte ha affrontato direttamente la questione del cambiamento climatico, riconoscendo il dovere dello Stato di adottare misure efficaci per contrastarlo e mitigarne gli effetti.

A partire dagli anni Ottanta, quindi, la Corte costituzionale ha progressivamente elaborato diverse qualificazioni della natura giuridica dell'ambiente, considerandola in alcuni casi un «bene costituzionalmente rilevante», in altri un «interesse fondamentale» o addirittura un «diritto soggettivo». Ne consegue che, pur in assenza di un espresso riferimento testuale nella Costituzione, l'ambiente è stato così stabilmente collocato tra i valori costituzionalmente protetti dell'ordinamento. Tuttavia, l'impostazione largamente prevalente nella giurisprudenza ha ricondotto tale valore a una prospettiva funzionale, giustificandola soprattutto come condizione indispensabile per la protezione di altri diritti fondamentali, in primo luogo il diritto alla salute, nonché per la qualità della vita e l'esercizio delle libertà costituzionali[5]. Solo in pronunce più recenti la Corte sembra valorizzare maggiormente l'ambiente come interesse pubblico dotato di una propria autonomia[6].

[3] M. Troisi, *L'economia circolare: una prospettiva costituzionale,* in A. Barretta (a cura di), *Economia circolare e tutela dell'ambiente. Un approccio interdisciplinare,* Napoli, 2024, 37-52.
[4] R. Bin, *L'ambiente nella Costituzione, tra beni e interessi*, in *Consulta online*, 2, 2025, 479.
[5] Corte cost. nn. 641/1987; 278/2012.
[6] Corte cost. n. 378/2007.

Alla luce di tali riferimenti, pur settoriali, e del complesso dei principi costituzionali, era dunque già possibile ricavare in via interpretativa un fondamento giuridico per la tutela dell'ambiente, a conferma della capacità dei principi costituzionali di adattarsi a nuovi bisogni sociali attraverso un'interpretazione evolutiva[7].

Dal punto di vista normativo, invece, la formulazione originaria della Carta non conteneva disposizioni esplicitamente rivolte alla protezione dell'ambiente. Al tempo dei lavori dell'Assemblea costituente, infatti, la sensibilità verso le questioni ambientali era ancora marginale. La novella del 2022 ha inciso in modo significativo sull'art. 9 Cost., introducendo un nuovo terzo comma, che attribuisce alla Repubblica il compito di tutelare l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni, rendendo esplicita la dimensione intergenerazionale della protezione ambientale e includendo altresì la tutela degli animali. La tutela dell'ambiente si svincola così dagli altri fattori cui veniva solitamente associata, quali l'urbanistica o il paesaggio.

Parallelamente, è stato modificato l'art. 41 Cost., prevedendo espressamente che l'iniziativa economica privata non possa svolgersi «in modo da recare danno alla salute e all'ambiente». Alla libertà economica si aggiunge così un nuovo limite espresso, accanto a quelli già previsti: utilità sociale, sicurezza, libertà e dignità umana. La novella del 2022 interviene, inoltre, sul c. 3 della disposizione, prevedendo espressamente che la legge possa indirizzare e coordinare l'attività economica non solo a fini sociali, ma anche a fini ambientali. Sebbene la giurisprudenza avesse già ritenuto legittimi vincoli ambientali fondati sulle clausole generali della disposizione[8], la riforma rafforza il ruolo dell'ambiente quale parametro autonomo di conformazione dell'attività economica.

Descritto il quadro normativo sul tema, occorre dare conto delle diverse ricostruzioni affermatesi in dottrina circa il valore da attribuire alla riforma.

In primo luogo, è stato sostenuto che la l. cost. n. 1/2022 abbia segnato il definitivo superamento della visione antropocentrica, che concepiva la natura come mero strumento al servizio dell'uomo[9]. In quest'ottica utilitaristica, la natura rappresentava per l'uomo semplicemente un mezzo di soddisfacimento dei suoi bisogni, una risorsa da sfruttare e non un valore in sé. La nuova prospettiva ecocentrica riconoscerebbe, invece, l'ambiente come bene indisponibile, da tutelare e conservare in quanto valore autonomo e non solo oggetto delle pretese dell'uomo[10]. Il valore intrinseco della natura sussiste indipendentemente dalla sua strumentalizzazione per le esigenze umane e, proprio per questo, deve essere preservato da forme di sfruttamento incontrollato e distruttivo. In dottrina si parla a questo proposito di un «costituzionalismo dei beni fondamentali»[11], quale forma di espansione dell'ambito di tutela previsto dal testo costituzionale originario, nell'ambito del quale la natura diventa titolare di una protezione propria, distinta dagli altri interessi. Si afferma così una visione dell'ambiente come realtà meritevole di protezione in sé e non subordinata a finalità ulteriori. L'ambiente viene qualificato come un interesse collettivo, condivisibile da una pluralità di soggetti senza che il godimento di alcuni limiti quello degli altri. Ne discende che l'essere umano non può esercitare un dominio assoluto su di esso: al contrario, chi interviene sulla natura è tenuto a giustificare il proprio operato e a rispettare tutti i doveri di tutela e salvaguardia imposti dalla Costituzione.

---

[7] E. Catelani, *La controversa attuazione e applicazione della costituzione nella prospettiva di riforme costituzionali*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2013, 2.

[8] Corte cost. nn. 196/1998; 190/2001.

[9] R. Montaldo, *Il valore costituzionale dell'ambiente, tra doveri di solidarietà e prospettive di riforma* in *Forumcostituzionale.it*, 2, 2021, 445 ss.

[10] M. D'Amico, *Il Forum. Un primo bilancio sulla riforma costituzionale degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *La Rivista del Gruppo di Pisa*, 1, 2025, 209.

[11] L. Ferrajoli, *Il futuro del costituzionalismo,* in *Costituzionalismo.it*, 2, 2022, 303.

Tuttavia, rispetto al rapporto tra persona e ambiente, appare difficilmente sostenibile un'adesione integrale alla concezione ecocentrica, che pretende di considerare la natura stessa come soggetto da tutelare. Tale impostazione, infatti, trova un limite nel principio personalista, che colloca l'essere umano al centro dell'ordinamento e dal quale non è possibile prescindere. Diversamente opinando, si incorrerebbe anche in rilevanti difficoltà ricostruttive, posto che la considerazione dell'ambiente come entità titolare di diritti sarebbe comunque il risultato di un'elaborazione dell'uomo, che avrebbe sempre come fine ultimo gli interessi a sé connessi[12]. Pertanto, pur senza negare il contributo delle teorie ecocentriche alla valorizzazione della natura quale bene giuridico, la centralità della persona umana resta un elemento imprescindibile del sistema. Resta, in tal senso, immutata e immanente la considerazione prioritaria dell'essere umano rispetto all'ambiente[13].

Pur non avendo del tutto stravolto la prospettiva generale dell'impianto costituzionale, il riconoscimento espresso dell'ambiente in Costituzione lo ha reso indubbiamente un parametro esplicito di legittimità, in grado di orientare sia l'attività legislativa che quella amministrativa, e che deve essere necessariamente tenuto in considerazione, pur restando soggetto al bilanciamento con altri diritti e interessi costituzionali[14] secondo criteri di proporzionalità e ragionevolezza. Non si configura, tuttavia, una gerarchia assoluta[15], bensì un quadro mobile e dinamico in cui la tutela ambientale non può essere sacrificata ma solo contemperata con altri valori di pari dignità. Inoltre, l'esplicita presa di posizione da parte del legislatore dimostra la centralità della questione ambientale nel dibattito contemporaneo[16] e contribuisce a quello che è stato definito un effetto pedagogico[17]: la tutela dell'ambiente, infatti, non è più appannaggio esclusivo di giuristi e tecnici, ma entra a far parte della coscienza collettiva e del patrimonio conoscitivo comune. In realtà, però, si può notare come la novella abbia formalizzato ciò che era già ricavabile dal sistema e consolidato tra gli interpreti.

Ci si chiede allora se fosse necessario modificare i principi fondamentali per inserire riferimenti espliciti al tema ambientale e se a seguito della riforma sia cambiato realmente qualcosa oppure il risultato auspicato era in realtà già acquisito[18]. Si può parlare di una vera e propria rivoluzione? La riforma era realmente essenziale sotto il profilo sostanziale oppure ha rappresentato un'innovazione meramente formale ma politicamente conveniente in quanto coerente con l'ideologia dominante[19]?

Un primo orientamento considera la riforma espansiva e innovativa[20] rispetto al complesso di tutele in materia già predisposto dall'ordinamento, che implicherebbe addirittura la necessità di una rilettura dell'intero testo costituzionale in chiave ambientale, alla luce di questo nuovo super-principio[21]. Essa è stata qualificata come «un punto di svolta nella dogmatica costituzionale», tale da determinare «un sicuro cambiamento nella nostra forma

---

[12] F. Fracchia, *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in G. Rossi (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2017, 187.

[13] M. Cecchetti, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2000, 9 ss.

[14] L. Bartolucci, *Le generazioni future (con la tutela dell'ambiente)*, in *Forumcostituzionale.it,* 2, 2022, 31-32.

[15] M. Cecchetti, *Il Forum. Un primo bilancio sulla riforma costituzionale degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *La Rivista del Gruppo di Pisa*, 1, 2025, 207 ss.

[16] G. Santini, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost*, in *Forumcostituzionale.it,* 2, 2021.

[17] A. Vuolo, *La legge cost. n. 1 del 2022 e la tutela dell'ambiente*, in *Diritto Pubblico Europeo - Rassegna online*, 1, 2024, 160-161.

[18] R. Bin, *L'ambiente nella Costituzione,* cit., 481.

[19] S. Staiano, *Splendori ideologici e miserie pratiche del revisionismo costituzionale*, in Aa.Vv., *Lettere* AIC *(2021-2024),* Napoli, 2024, 129-135.

[20] P. Ferretti, *La tutela dell'ambiente*, cit., 34.

[21] G. Sobrino, *Introduzione*, in L. Imarisio, G. Sobrino (a cura di), *La riforma degli artt. 9 e 1 della Costituzione e le sue implicazioni: un primo confronto,* Torino, 2022, 17.

di Stato», in grado di configurare quest'ultimo come «Stato per l'ambiente o Stato ambientale»[22]. La modifica esprimerebbe, in questa prospettiva, nuove e inedite potenzialità evolutive dell'ordinamento, rispetto alle quali non sono possibili arretramenti[23]. La riforma, di carattere performativo e trasformativo, avrebbe determinato un significativo cambio di prospettiva nei processi di decisione politica, in una Repubblica che ora può dirsi «fondata sull'ambiente»[24]. Sarebbe stata la riforma ad elevare la tutela dell'ambiente a vero e proprio valore costituzionale e a conferirgli una posizione di primo rilievo nell'ordinamento, allineandosi con le tendenze del costituzionalismo contemporaneo. Essa non si risolverebbe in una semplice ricapitolazione di un percorso già avviato, ma rappresenterebbe, al contrario, il punto di partenza cui dovrà conformarsi la successiva elaborazione giurisprudenziale. I sostenitori di questa tesi considerano l'ambiente come una nuova componente del «Contratto sociale»[25] su cui si fonda l'ordinamento, capace di influenzare tutte le altre situazioni giuridiche soggettive tradizionalmente riconosciute e, potenzialmente, di porvi dei limiti. Tale modifica, secondo quest'ottica, sancisce il passaggio da una protezione meramente passiva dell'ambiente a una tutela preventiva e programmatica. La norma richiamata, pur non imponendo obblighi immediatamente puntuali, avrebbe ora una rinnovata valenza giuridica e vincolante, in quanto prescrive obiettivi di risultato che il legislatore è chiamato a concretizzare e che la giurisprudenza deve riempire di contenuto.

Sul versante opposto, vi sono quanti ritengono quella in esame una mera riforma «bilancio»[26]: l'effetto prodotto si limiterebbe al consolidamento di un indirizzo interpretativo già diffuso in dottrina e in giurisprudenza. La vera innovazione si sarebbe dunque già prodotta e l'inserimento in Costituzione nulla aggiungerebbe se non un ulteriore appiglio normativo esplicito. Secondo questa impostazione, la riforma non solo sarebbe «disutile»[27], ma potrebbe addirittura presentare un risvolto potenzialmente «dannoso»[28], generando confusione. In primo luogo, la scissione tra ambiente e paesaggio potrebbe condurre a una svalutazione delle rispettive tutele, o meglio a una dequotazione del secondo. I due valori, prima integrati, risultano ora distinti, sicché non è da escludersi un potenziale conflitto tra essi. In secondo luogo, è stata contestata l'inesistenza di un effettivo vuoto normativo da colmare, poiché la disciplina della materia risultava già ricavabile da fonti europee ed internazionali, oltre che, in via interpretative, da altre disposizioni interne[29]. Infine, desta preoccupazione la tendenza espansiva di interventi integrativi aventi ad oggetti i principi fondamentali. Il fatto che la riforma abbia inciso proprio questa parte della Carta denota una scelta di valore principalmente simbolico, che, tuttavia, non è esente da criticità[30]. Il rischio è quello di maturare la convinzione che si possa intervenire con eccessiva facilità su una parte del testo costituzionale della quale, invece, andrebbe quanto più possibile preservata l'integrità, alla luce delle rilevanti conseguenze sistemiche che l'introduzione di nuovi valori può comportare, incidendo negativamente sull'effettività del principio democratico o alterando

[22] R. Bifulco, *Primissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, Paper, 6 aprile 2022, 4.
[23] C. Tripodina, *La tutela dell'ambiente nella Costituzione italiana: tra interessi delle generazioni future e responsabilità della generazione presente,* in *Rivista quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente,* 1, 2023, 340.
[24] A. Morrone, *Fondata sull'ambiente*, cit., 783-785.
[25] A. Morrone, *L'«ambiente» nella Costituzione. Premesse di un nuovo «contratto sociale»,* in *La riforma costituzionale in materia di tutela ambientale.* Atti del Convegno 28 gennaio 2022, Napoli, 2022, 95-98. R. Bifulco, *Primissime riflessioni,* cit., 1 ss. P. Ferretti, *La tutela dell'ambiente,* cit., 23-48.
[26] G. Silvestri, *Spunti di riflessione sulla tipologia e sui limiti della revisione costituzionale*, in *Studi in onore di P. Biscaretti di Ruffia*, II, Milano, 1987, 1187-1189.
[27] S. Staiano, *Questioni di confine*, cit., 116.
[28] G. Severini, P. Carpentieri, *Sull'inutile, anzi dannosa modifica*, cit., 2.
[29] L. Conte, *Ambiente, paesaggio, cultura. Il «lessico» costituzionale dopo la riforma,* in *Rivista AIC*, 3, 2023, 88.
[30] L. Conte, *Ambiente, paesaggio*, cit., 78.

l'equilibrio di valori realizzato dal Costituente[31]. In questa prospettiva, alcuni hanno parlato di «normazione iconica»[32], utile al fine di attrarre facilmente i consensi delle masse piuttosto che a introdurre disposizioni dal contenuto effettivamente innovativo. La modifica costituzionale, infatti, più che l'esito di una volontà politica autenticamente riformatrice, appare una mera trasposizione in disposizioni costituzionali espresse dell'elaborazione già registratasi a livello giurisprudenziale. Tale dinamica va ricondotta alle disfunzioni delle sedi rappresentative, che favoriscono un arretramento del legislatore a vantaggio dell'intervento del giudice[33]. Il presunto rafforzamento di tutela nei confronti del bene giuridico ambientale indubbiamente raccoglie un'ampia condivisione, vista l'urgenza della problematica. Tuttavia, muovendo da tale circostanza, è stata compiuta un'operazione di carattere preventivo e precauzionale che ha condotto ad un prodotto normativo «di bassa qualità»[34] e connotato da numerose incongruenze tecniche.

In definitiva, entrambe le ricostruzioni che si collocano agli estremi del dibattito non appaiono pienamente convincenti: la modifica costituzionale non era strettamente necessaria ma non può neppure essere considerato del tutto inutile. Essa infatti può integrare, sul piano dell'opportunità, un fondamento più solido per lo sviluppo ulteriore della disciplina della materia e offrire un nuovo impulso all'intervento del legislatore[35].

3. Il principio solidaristico e i suoi corollari. La solidarietà rappresenta uno dei più importanti valori dell'ordinamento, sottratto alle contingenze spazio-temporali e protagonista di tutti i più grandi processi di trasformazione sociale. La Costituzione, infatti, pur essendo il prodotto di un determinato momento storico, è indubbiamente rivolta verso il futuro e possiede un'intrinseca capacità di adattamento alle sempre mutevoli esigenze della società. Ciò è reso possibile dalla presenza di alcuni principi particolarmente elastici, come quello in esame, che riescono ad assumere significati e declinazioni sempre nuovi, nonché dall'impiego di formule «a fattispecie aperta», che consentono interpretazioni estensive idonee a ricomprendere interessi non espressamente menzionati nel testo costituzionale. Così come il catalogo dei diritti enunciati in Costituzione è comunemente ritenuto suscettibile di ampliamento, altrettanto dovrebbe valere per i doveri costituzionali[36]. Questa capacità della solidarietà di fungere da perno attorno al quale articolare svariati processi evolutivi, pur all'interno di un quadro valoriale costante e consolidato, emerge con particolare evidenza anche in relazione alla tutela dell'ambiente.

La solidarietà viene definita come il rapporto di fratellanza e reciproco sostegno che unisce i membri di una collettività, in virtù di interessi e finalità comuni[37]. È considerata dai Costituenti il vero e proprio fondamento della convivenza sociale e si manifesta in plurime direzioni: verticale, o di stampo pubblicistico, tra cittadini e istituzioni; orizzontale, anche definita «doverosa» o «fraterna», nei rapporti reciproci instaurati tra la collettività e le diverse formazioni sociali; spaziale, nel contesto territoriale nazionale e internazionale, e temporale, tra le generazioni presenti e quelle future.

---

[31] F. Pastore, *Storia di un lungo e non del tutto compiuto percorso: Costituzione e ambiente in una prospettiva diacronica*, in *Diritto Pubblico Europeo – Rassegna Online,* 1, 2024, 153.
[32] G. Severini, P. Carpentieri, *Sull'inutile, anzi dannosa modifica*, cit., 2.
[33] S. Staiano, *Questioni di confine*, cit., 15.
[34] S. Staiano, *Il Forum. Un primo bilancio sulla riforma costituzionale degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *La Rivista del Gruppo di Pisa*, 1, 2025, 216.
[35] R. Montaldo, *La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?,* in *Federalismi.it*, 13, 2022, 195.
[36] R. Montaldo, *Il valore costituzionale dell'ambiente*, cit., 449.
[37] G. Majorana, *Il dovere di solidarietà e le generazioni future*, in *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, Torino, 2007, 409 ss.

Tale principio implica consapevolezza circa la responsabilità di ciascuno di garantire condizioni di vita dignitose per tutti, con un atteggiamento di apertura verso il cambiamento e di massima valorizzazione delle potenzialità umane, secondo una prospettiva intersoggettiva e di condivisione[38].

Il principio di solidarietà assume un ruolo imprescindibile anche in ambito ambientale, rivelandosi centrale per l'attuazione della transizione ecologica. Esprime tale connessione il concetto di giustizia ambientale, che richiede che le misure ecologiche siano strutturate in modo da non accentuare le disuguaglianze già esistenti e attribuisce all'essere umano una posizione di responsabilità nei confronti dei suoi simili e della natura stessa[39]. La solidarietà implica equità sia nell'accesso alle risorse, sia nella protezione dai danni ambientali causati dall'inquinamento o dai cambiamenti climatici, così come nella distribuzione di benefici, costi e responsabilità connesse allo sfruttamento della natura. Il problema si pone poiché sono le classi sociali più vulnerabili a risultare maggiormente esposte ai rischi ambientali, come le calamità naturali o il riscaldamento globale.

La dimensione solidaristica, prevista dall'art. 2 Cost., in virtù della quale vanno equilibrati diritti e doveri di cittadini, formazioni sociali e poteri pubblici, si consolida anche attraverso una lettura coordinata con l'art. 3 Cost., nella parte in cui affida alla Repubblica il compito di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese[40]. Al contempo, però, la superiorità dell'essere umano rispetto alla natura, fondata sul principio personalista, non rimanda necessariamente alla logica egoistica dell'individualismo liberale. Un limite a tali derive è rappresentato proprio dal principio di solidarietà, il quale, pur non negando la centralità della persona nell'ordinamento, la inserisce in un assetto pluralistico fondato su legami di reciproca interdipendenza tra gli individui. Le responsabilità che discendono da tale impostazione investono anche il rapporto con la natura, in una prospettiva di solidarietà ambientale condivisa[41].

Corollari del principio di solidarietà in materia ambientale sono: il principio «chi inquina paga», che mira a far ricadere sui responsabili dell'inquinamento i relativi costi, evitando che vengano sostenuti dalla collettività; il principio di precauzione, che impone l'adozione di misure cautelative a fronte di un rischio anche solo potenziale di danno grave o irreversibile per l'ambiente o per la salute, anche in assenza di evidenze scientifiche definitive; e il principio di sostenibilità, che richiede l'adozione di modelli di sviluppo capaci di soddisfare i bisogni attuali senza compromettere quelli delle generazioni future[42]. Quest'ultimo, in particolare, ancorché non richiamato esplicitamente dalla Costituzione, è quello che esprime più efficacemente la sintesi tra istanze solidaristiche ed esigenze di tutela dell'ambiente.

4. L'ambiente come oggetto di un dovere sociale. Considerata, in definitiva, la non elevata innovatività della riforma in sé, ci si chiede quale declinazione sia opportuno

[38] G. Prisco, *Transizione ecologica e nuove generazioni: il ruolo della famiglia nella promozione della sostenibilità in un'ottica inclusiva e interculturale* in *Rivista italiana di educazione familiare,* Vol. 18, 2, 2021, 161-162.

[39] M.A. Gliatta, *Ambiente e Costituzione: diritti distributivi e riconfigurazione della responsabilità intergenerazionale*, in *Costituzionalismo.it,* 3, 2021, 105.

[40] B. Cravita, *Oltre l'eguaglianza formale. Un'analisi dell'Art. 3 comma 2 della Costituzione*, Padova, 1984, 45 ss.

[41] L. Colella, *Educazione ambientale e valori costituzionali in Portogallo e in Italia*, in *Ambiente Diritto*, 1, 2020, 29 ss.

[42] R. Montaldo, *La tutela costituzionale dell'ambiente*, cit., 201. D. Porena, *Il principio della sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino, 2018, 338 ss. M.A. Gliatta, *Ambiente e Costituzione,* cit., 102 ss. G. Rossi, *Dallo sviluppo sostenibile all'ambiente per lo sviluppo*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 1, 2020, 4-14.

valorizzare per attribuirle un rilievo effettivo. Il principio a cui agganciare la tutela dell'ambiente è quello della solidarietà. L'attribuzione esplicita all'ambiente della qualifica di valore costituzionale ne consente la collocazione autonoma tra i doveri di solidarietà, senza la necessità di ricondurlo ad altri interessi costituzionalmente protetti[43]. Dal riconoscimento di un diritto di tutti ad un ambiente salubre discende, infatti, un corrispondente dovere di tutela, che grava sui consociati e sui poteri pubblici[44]. Viene così attribuita all'essere umano una posizione di responsabilità nei confronti della natura.

Tra le diverse interpretazioni proposte, l'aspetto forse più significativo della riforma consiste nell'aver introdotto una «declinazione in senso sociale della tutela ambientale»[45]. Attraverso il combinato disposto delle norme costituzionali in materia ambientale, così come riformate dalla l. cost. 1/2022, e dell'art. 2, si attribuisce un fondamento giuridico solido e unitario al dovere di rispettare l'ambiente. L'art. 2, da sempre considerato un pilastro dell'intero sistema costituzionale, diventa la base per costruire una nuova concezione dell'ambiente, non più visto come risorsa da consumare, ma come valore da preservare e condizione essenziale per garantire la sopravvivenza dell'essere umano. Tale norma, infatti, da un lato, garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, e, dall'altro, richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà, definiti in dottrina come obblighi a cui sono tenuti tutti i consociati in virtù dell'appartenenza alla collettività, al fine di garantire la coesione sociale e la convivenza civile[46]. La disposizione, per come formulata, rappresenta una clausola aperta ed elastica[47], capace di accogliere nuovi valori emergenti nella società, tra i quali rientra indubbiamente anche la tutela dell'ambiente. I doveri sociali cui essa fa riferimento si traducono in obblighi comportamentali operanti in tutti i settori della vita pubblica.

Il principio di solidarietà risulta pienamente comprensibile solo se letto nella relazione sistematica con gli altri valori a esso collegati, tra cui rientra – oggi espressamente – anche quello ambientale.

In questa prospettiva, l'ambiente non può essere considerato soltanto come fondativo di diritti o interessi, ma diviene a pieno titolo oggetto di doveri giuridici. La sua protezione si configura come un vincolo generalizzato che grava su ciascun individuo e, allo stesso tempo, sulla Repubblica in tutte le sue articolazioni. Il principio solidarista, in via generale e anche con riferimento al tema ambientale, giustifica l'attribuzione di doveri in capo ai titolari stessi dei diritti fondamentali, in quanto membri di una collettività che li trascende e li lega in una dimensione comunitaria. Il rispetto di questo principio permette la conservazione della società, intesa come complesso organizzato di uomini che convivono pacificamente. Tale implicazione è stata messa in evidenza dalla Corte costituzionale con la sent. n. 175/1992, in cui ha definito il principio di solidarietà espressione dell'«originaria connotazione dell'uomo *uti socius*».

L'ambiente diventa così un ulteriore campo di emersione della dialettica tra diritti e doveri, tra autorità e libertà. I doveri di solidarietà non pongono i consociati in una condizione di soggezione nei confronti degli organi statali, ma li collocano piuttosto in una situazione di comune appartenenza e di reciproco coordinamento per il perseguimento di finalità condivise, riconducibili in ultima istanza allo sviluppo della persona umana. Il principio in esame è, infatti, inscindibilmente legato a quello personalista: la persona umana è posta al

[43] F. Fracchia, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Diritto dell'economia*, 2, 2002, 215 ss.

[44] A. M. Nico, *Il Forum. Un primo bilancio sulla riforma costituzionale degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *La Rivista del Gruppo di Pisa*, 1, 2025, 252.

[45] G. Barozzi Reggiani, *La «funzione sociale della tutela dell'ambiente» alla luce della revisione costituzionale del 2022 e del più recente quadro giuridico europeo*, in *Federalismi.it*, 7, 2024, 50.

[46] G. Alpa, *Solidarietà*, in *Nuova giurisprudenza civile commentata*, 1994.

[47] P. Lombardi, *Ambiente e generazioni future: la dimensione temporale della solidarietà*, in *Federalismi.it*, 1, 2023, 88.

centro dell'ordinamento e l'azione dello Stato deve essere orientata al suo pieno sviluppo. La finalità ultima delle politiche pubbliche è, infatti, la tutela della persona in tutte le sue declinazioni, tra cui la salubrità dell'ambiente di vita rappresenta una componente essenziale. L'ambiente, quindi, è diventato «un espresso dovere costituzionale, rispetto al quale non sono possibili cedimenti o passi indietro»[48] e la doverosità ambientale si articola su due piani complementari. Da un lato, essa si traduce in obblighi comportamentali dei cittadini, tanto positivi quanto negativi, che si modulano in relazione alle condizioni economiche, sociali e culturali, e che possono dar luogo a responsabilità risarcitoria in caso di inosservanza. Dall'altro lato, essa si manifesta come dovere pubblico gravante sullo Stato, il quale è chiamato a garantire condizioni di vita adeguate e un ambiente salubre, in quanto presupposto imprescindibile per la piena realizzazione della persona. Ne deriva una solidarietà orizzontale, che vincola i consociati al rispetto reciproco, e una solidarietà verticale, che impone alle istituzioni di operare attivamente e di includere realmente la tutela ambientale tra le finalità delle politiche pubbliche.

Il passaggio segnato dalla riforma costituzionale non è, allora, quello da una prospettiva antropocentrica a una ecocentrica, bensì quello da un antropocentrismo dei diritti ad un antropocentrismo dei doveri: l'essere umano resta sempre al centro del sistema, ma non più in una posizione di dominio e superiorità, bensì di cura e responsabilità nei confronti del bene ambientale[49].

Tale assetto spesso si traduce nell'imposizione di vincoli o limitazioni svantaggiose a carico del singolo, secondo logiche redistributive e compensative volte a ridurre le disparità ambientali e, di conseguenza, sociali. Si tratta di restrizioni direttamente rivolte a specifici individui, che tuttavia hanno risonanza generalizzata, poiché tutti traggono benefici da tali comportamenti virtuosi. Spetta, allora, al legislatore un duplice compito: fissare concretamente le misure da rispettare e garantirne l'osservanza.

Tale costruzione giuridica dimostra come l'ambiente non appartenga a nessuno in senso esclusivo, ma si configuri come un bene comune indisponibile, la cui salvaguardia è condizione di sopravvivenza e di sviluppo dell'intera collettività. La tutela dell'ambiente si rivela funzionale per migliorare la qualità della vita e il benessere degli individui[50], oltre a costituire un fattore di crescita economica e a contribuire alla realizzazione delle istanze di uguaglianza sostanziale poste a fondamento dell'intero impianto costituzionale. Pertanto, si tratta di un valore di primaria importanza, la cui tutela è indispensabile per la salvaguardia dei numerosi interessi ad esso connessi, rappresentando una condizione imprescindibile per la fruizione di altri diritti e libertà costituzionali[51]. Ed è per questo che risulta imprescindibile il dovere dell'ordinamento di garantire ai consociati un apparato, anche minimo, di servizi o comunque di interventi pubblici connessi all'ambiente, volti a promuovere lo sviluppo della loro personalità e, in ultima analisi, a garantirne la sopravvivenza. Simili profili evocano con chiarezza il modello dei diritti sociali, i quali richiedono, per la loro effettiva realizzazione, una precisa attivazione da parte dei soggetti pubblici, attraverso la predisposizione di strumenti e prestazioni.

Infine, l'ambiente, quale oggetto di dovere sociale, rappresenta uno dei campi elettivi per l'attuazione di una solidarietà multilivello e transnazionale, che coinvolge non solo i singoli cittadini e lo Stato, ma l'intera comunità internazionale, in un'ottica di responsabilità collettiva e generalizzata. Proteggere l'ambiente significa far fronte a esigenze durevoli nel tempo e

[48] R. Bifulco, *Ambiente e cambiamento climatico nella Costituzione italiana*, in *Rivista AIC*, 3, 2023, 136.
[49] C. Tripodina, *La tutela dell'ambiente*, cit., 345.
[50] E. Lucchese, *La riforma dell'art. 9 Costituzione nel testo approvato dalla Camera,* in *Forumcostituzionale.it*, 28 ottobre 2004, 7.
[51] R. Bifulco, *Ambiente e cambiamento*, cit., 144.

senza frontiere, non potendo essere circoscritte entro confini territoriali[52]. Questa prospettiva, infatti, trova conferma anche nel diritto internazionale ed europeo. Ad esempio, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, inserendo la tutela dell'ambiente nel Capo IV dedicato alla «solidarietà» (art. 37), evidenzia il nesso inscindibile tra protezione ambientale e dovere solidaristico[53]. Analogamente, la Convenzione di Aarhus, firmata nel 1998 ed entrata in vigore in Italia nel 2001, sancisce un dovere, individuale e collettivo, di tutelare e valorizzare l'ambiente nell'interesse delle generazioni presenti e future, esplicitando la natura di responsabilità diffusa ed intergenerazionale che caratterizza tale bene[54].

5. Responsabilità intergenerazionale. Uno degli aspetti più dibattuti della riforma è sicuramente il riferimento al principio di responsabilità intergenerazionale, che impone alle generazioni attuali l'obbligo di non compromettere le condizioni di vita di quelle future[55], riconoscendo una titolarità potenziale di diritti in capo a soggetti non ancora esistenti[56]. La questione riguarda la complessiva difficoltà di individuare precise posizioni di vantaggio rispetto a situazioni giuridicamente indeterminate[57], in quanto prive di un effettivo titolare. C'è chi ha parlato di «diritti soggettivi senza soggetto»[58], in riferimento a individui «possibili» ma attualmente inesistenti. Si tratterebbe di un'interpretazione forte, quella che pretende di attualizzare il futuro fino a configurare un obbligo di parità di trattamento nei confronti di soggetti ulteriori rispetto a quelli attualmente esistenti[59]. A ciò si aggiunge l'obiettiva eterogeneità delle due situazioni che si intende mettere a confronto. Problematiche si pongono anche sul piano processuale e, in particolare, con riferimento all'integrazione del presupposto dell'interesse ad agire nelle singole vicende concrete e alla inevitabile *fictio iuris* sottesa all'identificazione degli enti che lo rappresentano[60]. È evidente, quindi, che detto richiamo non fa che accentuare il livello di incertezza di una disposizione di oggettiva difficoltà applicativa.

L'attenzione sull'argomento emerge già negli anni '90, inizialmente con riferimento al sistema previdenziale e al controllo degli impegni di spesa degli enti territoriali[61]: si ricercava un principio di equità capace di assicurare alle generazioni attuali risorse adeguate e sufficienti, senza tuttavia gravare in modo sproporzionato su quelle future[62].

In materia strettamente ambientale, un riferimento normativo espresso si rinveniva nell'art. 3-quater, comma 3, del d.lgs. 152/2006, che imponeva di orientare la tutela ambientale «nell'interesse delle generazioni presenti e future». Con la l. cost. n. 1/2022 l'interesse è stato elevato al livello costituzionale, senza che, tuttavia, siano stati risolti i dubbi preesistenti. La

---

[52] L. Ruggeri, *Transizione ecologica,* cit., 43.
[53] S. Grassi, *La tutela dell'ambiente nelle fonti internazionali, europee ed interne*, in *Federalismi.it*, 13, 2023, 20 ss.
[54] S. Grassi, *La Carta dei diritti dell'Unione Europea e il principio di integrazione per la tutela dell'ambiente*, in *Diritti, nuove tecnologie, trasformazioni sociali. Scritti in memoria di P. Barile*, Padova, 2003, 395 ss.
[55] M. Cinelli, *Ambiente e welfare tra just transition e solidarietà intergenerazionale. A proposito di due recenti saggi sui temi dell'art. 9 Cost. riformato*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, Bologna, 3, 2023, 638 ss.
[56] O. Bonardi, *Il principio di solidarietà intergenerazionale tra diritto dell'ambiente e diritto alla sicurezza sociale*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, Bologna, 3, 2022, 446.
[57] G. Azzariti, *Appunto per l'audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica del 16 gennaio 2020 – Modifica articolo 9 della Costituzione*, in *Rivista AIC*, 1, 2020, 72.
[58] F. M. Barbera, *Giusta transizione ecologica e diseguaglianze: il ruolo del diritto*, in *Diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, 2022, 339.
[59] M. Cinelli, *Ambiente e welfare*, cit., 643.
[60] A. Caravita Di Toritto, *Situazioni giuridiche soggettive e tutela delle future generazioni*, in *Rivista quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 1, 2025, 18.
[61] O. Bonardi, *Il principio di solidarietà intergenerazionale tra diritto dell'ambiente e diritto alla sicurezza sociale*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, Bologna, 3, 2022, 443.
[62] Corte cost. nn. 49/2018; 18/2019; 115/2020; 80/2021; 34/2021.

previsione costituzionale esprime una concezione diacronica di equilibrio: l'orizzonte di tutela della Costituzione non dovrebbe essere limitato alla contemporaneità, ma dovrebbe proiettare la propria azione anche verso il futuro[63]. L'obiettivo è quello di assicurare alle future generazioni un tenore di vita quanto meno pari al nostro[64], sotto diversi profili. Le difficoltà applicative, tuttavia, restano evidenti. Da un lato, si pone il problema dell'individuazione dei soggetti riconducibili alla categoria richiamata; dall'altro, emerge la complessità di definire in modo puntuale le strategie ambientali necessarie all'attuazione concreta di tale politica. Ci si chiede, in particolare, se sia legittimo imporre limiti ai comportamenti umani al fine di tutelare soggetti la cui esistenza è, per definizione, soltanto eventuale. A ciò si aggiunge l'ulteriore difficoltà di quantificare l'impatto delle attività umane e la disponibilità delle risorse naturali, così da stabilire la misura delle limitazioni imponibili. Allo stesso modo, la definizione di parametri oggettivi relativi alle condizioni di vita, cui ancorare standard futuri, rischia di tradursi in un'operazione inevitabilmente approssimativa e circostanziale, di dubbia utilità.

Al di là della problematicità della tematica in sé, ci si chiede se l'inserimento espresso avvenuto con la riforma del 2022 del riferimento alle generazioni future in tema ambientale abbia segnato o meno una svolta nella disciplina della materia. In realtà, anche rispetto a questo tema, la modifica non può dirsi del tutto innovativa. La Corte costituzionale, nella sent. n. 18/2019, ha affermato che: «l'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». Ancora, con la sent. n. 228/2021, ha evidenziato che: «la dichiarata connotazione dei dominii collettivi come "comproprietà intergenerazionale" mostra una chiara proiezione diacronica affinché l'ambiente e il paesaggio siano garantiti anche alle future generazioni». È quindi evidente che, già prima della riforma del 2022, la Corte aveva teorizzato e valorizzato il principio di solidarietà intergenerazionale[65].

In senso critico, è stato sottolineato il carattere pleonastico del riferimento inserito[66]. E non solo: l'avverbio «anche» rende esplicito il fatto che i destinatari primari della previsione non siano le future generazioni, il cui interesse è tutelato soltanto in via secondaria. Del pari, il richiamo agli animali appare inopportuno e incoerente, visto il carattere inanimato degli interessi tutelati dalla norma.

Ci si è dunque chiesti quale potrebbe essere la finalità concreta della novella, dall'obiettivo forse troppo ambizioso. L'inserimento del parametro espresso consente oggi alla Corte costituzionale di esercitare un sindacato più incisivo sulle politiche ambientali del legislatore, e «non più limitato alla sola "non manifesta irragionevolezza", bensì pienamente realizzabile applicando i ben più stringenti test di idoneità, necessità e proporzionalità in senso stretto delle misure scrutinate»[67]. In tal modo dovrebbe rafforzarsi il rilievo della tutela ambientale nelle operazioni di bilanciamento. Tuttavia, per valutare se il nuovo testo sarà effettivamente in grado di incidere sui rapporti tra la protezione dell'ambiente e gli altri diritti, sarà necessario attendere i futuri sviluppi giurisprudenziali[68].

Per comprendere appieno la modifica costituzionale, bisogna richiamare gli altri principi generali dell'ordinamento. Il tema è quello della posterità, che trascende l'individualismo

[63] L. Conte, *Ambiente, paesaggio, cultura. Il «lessico» costituzionale dopo la riforma,* in *Rivista AIC*, 3, 2023, 78.
[64] L. Bartolucci, *Le generazioni future (con la tutela dell'ambiente)*, in *Forumcostituzionale.it,* 2, 2022, 24.
[65] A. Gerosa, A. Stevano, *Nel tempo e nello spazio: l'eredità di Serio Galeotti sui nuovi doveri di solidarietà*, in *Consulta online*, 3, 2023, 801.
[66] C. De Fiores, *Le insidie di una revisione pleonastica. Brevi note su ambiente e costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2021, 149 ss.
[67] P. Ferretti, *La tutela dell'ambiente*, cit., 38.
[68] M.A. Gliatta, *Ambiente e Costituzione*, cit., 119.

esasperato e la logica utilitarista tipica del capitalismo[69]. L'interesse per le future generazioni rappresenta una declinazione intergenerazionale del principio di solidarietà e implica una valutazione anticipata dei rischi ambientali e l'adozione di politiche lungimiranti, non semplicemente reattive o emergenziali, in un'ottica di eguaglianza sostanziale. Tale responsabilità «allargata»[70] impone alle generazioni presenti di gestire e conservare il patrimonio ambientale in condizioni tali da garantirne la fruibilità futura, evitando l'esaurimento o il degrado eccessivo delle risorse e richiedendo, a tal fine, una riprogrammazione delle decisioni politiche e un'intensificazione dell'obbligo di giustificarle. Allo stesso tempo, però, l'equità intergenerazionale non deve tradursi in un sacrificio sproporzionato per le generazioni presenti, siccome anche quelle future, pur non essendo ancora titolari di diritti soggettivi pienamente azionabili, sono idealmente parte del legame di solidarietà sancito dall'art. 2. In definitiva, il dubbio circa l'opportunità di imporre sacrifici alle generazioni attuali finalizzati al mantenimento di condizioni di vita dignitose per chi verrà dopo non è del tutto privo di fondamento, ma si fonda sull'entità del pericolo da prevenire e sull'irreversibilità delle conseguenze, che giustificano l'attualità della pretesa[71].

6. Tutela dell'ambiente e libertà economiche. La riforma ha interessato anche i diritti e le libertà fondamentali di natura economica. L'attuazione della transizione ecologica, infatti, può comportare – e, anzi, quasi sempre comporta - limitazioni alla proprietà privata o alla libertà di iniziativa economica.

L'art. 41 Cost. prevede il divieto di esercizio di tale prerogativa qualora essa si svolga in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. Ci si è chiesti se fosse davvero necessario introdurre un richiamo esplicito all'ambiente, ovvero se fosse sufficiente la riconduzione degli interessi ambientali all'utilità sociale, come già avveniva prima della riforma del 2022. Ad esempio, nella sent. n. 196/1998, la Corte costituzionale sosteneva che la libertà di iniziativa economica «consente l'apposizione di limiti al suo esercizio a condizione che essi corrispondano all'utilità sociale, nel cui ambito sicuramente rientrano gli interessi alla tutela della salute e dell'ambiente».

Anche il terzo comma della disposizione richiamata è stato inciso dalla riforma, con l'aggiunta della locuzione «fini sociali e ambientali». Diverse sono state le ricostruzioni dottrinali avanzate, favorevoli o contrarie a una considerazione unitaria e congiunta di tali finalità. La formulazione sembra richiamare l'esigenza di una programmazione economica di carattere generale, capace di ricondurre a unità e razionalizzare i molteplici atti di programmazione settoriale adottati a livello globale, europeo e nazionale[72]. Uno degli effetti auspicati di questa riforma è, infatti, una maggiore attenzione del legislatore nell'integrare gli obiettivi ambientali nelle leggi di pianificazione economica[73]. Ne deriva che le finalità ambientali e quelle sociali non possano essere concepite come obiettivi separati o alternativi, così come le attività economiche pubbliche e private non possono essere indirizzate esclusivamente verso l'una o l'altra dimensione.

In questa prospettiva, si giunge ad una nuova concezione del diritto di proprietà: l'attenzione si sposta dal soggetto titolare all'oggetto del diritto, secondo la c.d. «funzione sociale della

[69] M. Imbellone, K. Laffusa, *Il carattere intergenerazionale del «diritto all'ambiente»: un paradigma di solidarietà e responsabilità pro-futuro*, in *DPCE online*, 2, 2023, 504.
[70] A. Morrone, *Fondata sull'ambiente*, cit., 787-788.
[71] L. Ruggeri, *Transizione ecologica*, cit., 46.
[72] M. Cecchetti, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti supreme e salute*, 1, 2022, 147.
[73] M.A. Gliatta, *Ambiente e Costituzione*, cit., 120.

proprietà» e in chiave ecologica, ossia finalizzata alla conservazione e alla trasmissione delle risorse naturali. Diventa fondamentale armonizzare le esigenze di sviluppo economico con le istanze di giustizia sociale: sono tutti compiti di estrema importanza affidati allo Stato, soprattutto dopo la fase recessiva e di stagnazione vissuta negli ultimi anni dall'economia globale. Il principio ecologico non rappresenta più un mero limite negativo allo sviluppo economico, ma è divenuto un obiettivo imprescindibile delle politiche di tale settore[74].

Le limitazioni imposte sono legittime se proporzionali, ragionevoli e fondate proprio sul principio di solidarietà, che giustifica una reinterpretazione funzionale di queste libertà, orientate al bene comune. Come affermato da Rodotà, una tutela dell'ambiente che prescindesse dal principio di solidarietà sarebbe priva di quel fondamento che le consente di contrastare la forza degli interessi e degli egoismi nazionali ed economici[75].

Emblematico rispetto al tema è il «caso ILVA». La vicenda, come noto, riguardava un'acciaieria di Taranto e il rischio di disastro ambientale e sanitario. Con la sent. n. 85/2013 la Corte ha ritenuto legittima la prosecuzione dell'attività produttiva dell'Ilva, nonostante il sequestro giudiziario degli impianti, in conformità a quanto previsto dalla l. n. 231/2012, sul presupposto che risultasse adeguatamente realizzato il bilanciamento tra le esigenze di tutela dell'ambiente e della salute, da un lato, e quelle occupazionali ed economiche, dall'altro. In tale occasione, la Corte ha ribadito che tra i valori costituzionali deve sussistere un rapporto di integrazione reciproca, escludendo che uno di essi possa imporsi in modo «tirannico» sugli altri. La pronuncia ha così contribuito a rafforzare l'idea dell'inesistenza nell'ordinamento costituzionale di una gerarchia assoluta dei valori, imponendo piuttosto una valutazione caso per caso. Tale impostazione, definita da parte della dottrina come eccessivamente «rinunciataria», è stata oggetto di letture critiche[76], nella misura in cui, in assenza di un espresso riconoscimento costituzionale dell'ambiente quale parametro autonomo, il bilanciamento rischiava di lasciare un ampio margine alla discrezionalità del legislatore, limitando il ruolo della Corte al controllo esterno di ragionevolezza e proporzionalità delle scelte compiute. In questa prospettiva, la tutela ambientale appariva priva di una autonoma forza capace di orientare il confronto con gli altri interessi costituzionalmente rilevanti.

Successivamente, con la sent. n. 58/2018, resa sempre nell'ambito della medesima vicenda, la Corte ha dichiarato l'incostituzionalità del d.l. n. 92/2015, ritenendo che esso consentisse un'ulteriore prosecuzione dell'attività produttiva senza adeguate garanzie, finendo così per attribuire prevalenza alle esigenze economiche a discapito della tutela della salute e della sicurezza.

Sulla stessa linea si colloca la più recente sent. n. 105/2024, avente ad oggetto il d.l. n. 2/2023, c.d. decreto Priolo, nella quale la Corte ha per la prima volta citato esplicitamente la riforma degli artt. 9 e 41, riconoscendo il rafforzamento della posizione costituzionale dell'ambiente. La decisione assume particolare rilievo se letta in rapporto alla precedente giurisprudenza sul caso ILVA, poiché mostra come la modifica degli artt. 9 e 41 Cost. non abbia determinato una rottura rispetto all'impostazione precedente, fondata sul bilanciamento tra interessi costituzionali, ma abbia inciso sul peso attribuito alla tutela ambientale all'interno di tale bilanciamento. La Corte, infatti, pur continuando a muoversi nel quadro della necessaria composizione tra i diversi valori in gioco (ambiente, salute, lavoro e iniziativa economica), riconosce all'ambiente una posizione costituzionale differente: non più soltanto un interesse mediato attraverso altri diritti fondamentali, ma un valore autonomamente protetto e rivolto anche alla salvaguardia delle generazioni future. In particolare, rispetto alla sent. n. 85/2013,

[74] L. Ronchetti, *Il Forum. Un primo bilancio sulla riforma costituzionale degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *La Rivista del Gruppo di Pisa*, 1, 2025, 214.
[75] P. Ferretti, *La tutela dell'ambiente*, cit., 36.
[76] G. Azzariti, *Appunto per l'audizione presso la Commissione Affari costituzionali, cit.*, 73.

emerge un diverso atteggiamento nei confronti della discrezionalità legislativa: mentre allora la Corte aveva rimesso principalmente al legislatore l'individuazione del punto di equilibrio tra valori confliggenti, nel nuovo quadro costituzionale la tutela dell'ambiente diviene un parametro più incisivo per valutare la legittimità delle scelte pubbliche. La riforma sembra quindi rafforzare la funzione orientativa della Costituzione nei confronti delle politiche ambientali, ponendo limiti più stringenti alla possibilità di sacrificare tale interesse in nome della continuità produttiva o dello sviluppo economico[77].
In ogni caso, quello che emerge dalla giurisprudenza richiamata è la non ontologica incompatibilità tra la tutela dell'ambiente e le esigenze economico-produttive. Al contrario, la prospettiva che la Corte invita ad assumere è quella di concepire la natura non come ostacolo allo sviluppo economico, bensì come mezzo per la sua promozione[78].

7. Riflessioni sulla gerarchia costituzionale dei valori: considerazioni conclusive e questioni aperte. La transizione ecologica rappresenta una delle più grandi sfide del XXI secolo, non solo in termini tecnologici ed economici, ma anche (e forse soprattutto) in termini giuridico-costituzionali. L'ambiente e la sostenibilità rappresentano temi centrali del costituzionalismo contemporaneo e su di essi si concentra oggi una grande attenzione, in ragione della grave crisi ecologica che sta attraversando il Pianeta. Le considerazioni fin qui svolte inducono a ritenere che la transizione ecologica cui aspira l'ordinamento contemporaneo, verso cui è orientata la riforma realizzata con la l. cost. n. 1/2022, può realizzarsi soltanto se in linea con il principio solidaristico: non è sufficiente un cambiamento tecnologico, ma è necessaria una riconfigurazione dei valori dell'ordinamento. Solo così sarà possibile costruire un futuro in cui lo sviluppo non sia antitetico alla tutela dell'ambiente, ma risulti pienamente compatibile con essa, secondo il paradigma dell'economia circolare[79].
Alla luce della riforma richiamata e della giurisprudenza più recente, si delinea dunque un nuovo equilibrio tra i valori costituzionali, in cui la tutela dell'ambiente assume una posizione centrale, autonoma e trasversale, non più intesa come una mera derivazione da altri diritti ma, anzi, in grado di orientare e limitare l'esercizio degli altri diritti, inclusi quelli economici, e imporre e pretendere nuovi doveri.
In realtà, però, il cambiamento realmente necessario per compiere un passo decisivo nella tutela dell'ambiente deve essere concreto, diffuso e capace di incidere sui comportamenti quotidiani, a prescindere dalla sede più o meno autorevole in cui tali istanze vengono formalmente richiamate. Il problema resta quello dell'attuazione concreta delle nuove disposizioni in tema ambientale introdotte in Costituzione. La riforma intervenuta a livello formale non è di per sé sufficiente a realizzare il percorso di rinnovamento immaginato[80].
Occorre, allora, interrogarsi su come garantire l'effettività del programma costituzionale e l'efficacia dell'azione pubblica alla luce di tale modifica. La tutela dell'ambiente, della biodiversità e dell'ecosistema, anche nell'interesse delle future generazioni, rischia di rimanere un principio dagli effetti limitati se non è accompagnato da una legislazione attuativa a sostegno della sua piena realizzazione. La modifica rappresenta senz'altro il risultato di una maturazione del problema a livello politico e sociale e contribuisce a rendere irrinunciabile la protezione di determinati valori, sottraendoli al margine di opinabilità politica, trattandosi di decisioni a «necessario fondamento scientifico»[81]; tuttavia, non riesce ancora a orientare pienamente i comportamenti concreti delle autorità pubbliche. Per realizzare la transizione

[77] M. Cecchetti, *Virtù e limiti della modifica*, cit., 149-150.
[78] G. Rossi, *Dallo sviluppo sostenibile*, cit., 10 ss.
[79] M. Troisi, *L'economia circolare*, cit., 37-52.
[80] R. Montaldo, *La tutela costituzionale dell'ambiente*, cit., 212.
[81] G. Barozzi Reggiani, *La «funzione sociale della tutela dell'ambiente»,* cit., 41.

ecologica, sarà innanzitutto compito del legislatore dare attuazione alla novella attraverso leggi puntuali, espressione di scelte ampiamente discrezionali rispetto agli strumenti da adottare e agli interventi da realizzare, in assenza di indicazioni puntuali nelle disposizioni costituzionali. Occorrerà poi che questi principi trovino nei giudici comuni un tramite per la loro concreta applicazione, diventando il riferimento normativo ultimo in base al quale valutare le nuove istanze giuridiche avanzabili[82].

In ultima analisi, la sfida più ambiziosa riguarda la costituzione di un vero e proprio «diritto dell'ambiente», volto a valorizzare le tematiche ambientali nella predisposizione dell'azione pubblica a tutti i livelli di governo e a stimolare riflessioni rivolte al mondo futuro. Il vero obiettivo è la «trasformazione della costruzione giuridica della sostenibilità»[83], intesa come cambiamento complessivo delle modalità di intendere e attuare i principi in materia di protezione ambientale. Preso atto che, fino ad oggi, non è stata riservata la dovuta attenzione alla tutela di determinati valori e che è mancata la predisposizione di strumenti di intervento efficaci nel settore ambientale, la riforma costituzionale potrebbe finalmente rappresentare l'occasione per superare questa eccessiva «timidezza»[84] e scarsa effettività degli impegni internazionali, nonché per ricercare nuove soluzioni alle problematiche sorte nell'ambito della *climate change litigation*.

Come il processo descritto potrà effettivamente realizzarsi è ancora tutto da vedere.

Abstract. Il contributo analizza la tutela costituzionale dell'ambiente alla luce delle modifiche introdotte dalla l. cost. n. 1/2022, evidenziandone i profili di continuità con la giurisprudenza precedente e proponendo una lettura integrata con il principio di solidarietà ex art. 2 Cost. L'indagine si concentra sulla dimensione dei doveri, sul rilievo delle generazioni future e sul rapporto con le libertà economiche, al fine di evidenziare il rinnovato equilibrio tra diritti e interessi pubblici nel quadro della transizione ecologica.

Abstract. The paper analyzes constitutional environmental protection in light of the changes introduced by Constitutional Law No. 1/2022, highlighting its continuity with previous case law and proposing an integrated interpretation with the principle of solidarity pursuant to Article 2 Cost. The research focuses on the dimension of duties, the relevance of future generations, and the relationship with economic freedoms, in order to highlight the renewed balance between public rights and interests within the framework of the ecological transition.

Parole chiave. Ambiente – Solidarietà – Transizione ecologica - Future generazioni - L. cost. n. 1/2022.

Key words. Environment – Solidarity – Ecological transition - Future generations – Constitutional law no. 1/2022.

[82] R. Bin, *L'ambiente nella Costituzione*, cit., 485.

[83] E. Chiti, In motu. *L'Unione Europea e la trasformazione della costruzione giuridica della sostenibilità*, in Atti del Convegno 28 gennaio 2022, Napoli, 2022, 135 ss.

[84] G. Santini, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost*, in *Forumcostituzionale.it,* 2, 2021, 467.

INTELLIGENZA ARTIFICIALE E DANNO AMBIENTALE: ESTERNALITÀ TECNOLOGICHE E LIMITI DEL QUADRO NORMATIVO EUROPEO*

di Daria Luisa Petrucci**

Sommario. 1. Introduzione: la proliferazione dei modelli di IA. – 2. L'impiego dell'IA nell'attuale contesto di crisi climatica. – 3. Le esternalità ambientali legate allo sviluppo dell'IA. – 4. Le implicazioni giuridiche dello sviluppo dell'intelligenza artificiale. – 5. La necessità di configurare un "danno ambientale da intelligenza artificiale" alla luce del rafforzamento del diritto all'ambiente salubre. – 6. Considerazioni conclusive e prospettive future.

1. Introduzione: la proliferazione dei modelli di IA. Negli ultimi anni, l'intelligenza artificiale si è imposta come una delle tecnologie più pervasive e strategicamente rilevanti della trasformazione digitale globale. L'evoluzione accelerata dei modelli di *machine learning* e delle architetture computazionali ha ampliato in modo esponenziale le capacità predittive, decisionali e generative delle macchine, incidendo trasversalmente in settori differenti dell'azione pubblica e privata, quali l'economia, la pubblica amministrazione, la sanità e la sicurezza.

L'intelligenza artificiale (d'ora in poi «IA») non rappresenta più una tecnologia settoriale, bensì un'infrastruttura generale dell'economia digitale contemporanea, destinata a incidere in modo strutturale sui processi produttivi, sui modelli di *governance* e sull'organizzazione complessiva della società.[1]

A fronte di tale espansione, il dibattito giuridico si è prevalentemente concentrato sui rischi dell'IA in relazione ai diritti fondamentali "classici", quali la *privacy*, la non discriminazione, la libertà di espressione e le garanzie procedurali. Molto meno esplorate, invece, risultano le conseguenze sistemiche che lo sviluppo e la diffusione dei sistemi di intelligenza artificiale producono sull'ambiente. Si tratta di effetti che, allo stato attuale, rimangono in larga parte sottovalutati o non contabilizzati, sia nel discorso pubblico sia nelle architetture normative esistenti, nonostante la loro crescente rilevanza sul piano materiale.[2] È in questo senso che si parla di *hidden ecological cost* dell'intelligenza artificiale: un costo ambientale strutturale, difficilmente misurabile e scarsamente internalizzato nei processi decisionali che guidano l'innovazione tecnologica[3].

---

* *Sottoposto a referaggio.*

** Dottoranda di ricerca in Diritto dell'Unione europea – Università degli Studi di Napoli Parthenope

[1] O. Pollicino, F. Paolucci, M. Fasciglione, *AI e sostenibilità, verso una compliance integrata*, Torino, 2025, 1 ss.; A. Papa, *Intelligenza artificiale e decisione pubblica*, in A. Papa (a cura di) *La regolazione dell'intelligenza artificiale nei processi decisionali – opportunità, rischi, bilanciamento*, 2024, 29.

[2] C. Di Francesco Maesa, *Economia circolare e IA: a che condizioni è una sfida possibile per l'UE?*, in *Quaderni AISDUE*, Convegno *Forum AES* del 5 e 6 dicembre 2024, 10 ss.

[3] M. Merler, *I costi ambientali dell'intelligenza artificiale: il dibattito negli Stati Uniti*, in *BioLaw Journal - Rivista di BioDiritto*, 2025, 594 ss.; V. Trifiletti, *La sostenibilità ambientale dell'intelligenza artificiale: luci e ombre in una prospettiva comparante*, in *Opinio Juris in Comparatione*, 2025, 748; B. Marchetti, *I costi ambientali nascosti dell'intelligenza artificiale*, in *Diario di Diritto Pubblico*, 2024.

L'addestramento, il funzionamento e la manutenzione dei sistemi di IA presuppongono, infatti, un consumo intensivo di risorse naturali, energetiche e infrastrutturali: dall'elevato fabbisogno elettrico dei *data center* all'utilizzo massiccio di acqua per i sistemi di raffreddamento, fino all'estrazione di materie prime critiche e alla produzione accelerata di rifiuti elettronici.

Tali esternalità ambientali non si manifestano come eventi isolati, bensì come fenomeni cumulativi, diffusi e progressivi, capaci di incidere nel lungo periodo sull'equilibrio degli ecosistemi e sulla qualità della vita degli individui.

Queste dinamiche assumono una portata ancora più problematica se collocate nel contesto della crisi climatica globale, che impone agli ordinamenti giuridici di ripensare le modalità di produzione, consumo e regolazione delle attività ad alto impatto ambientale.

In tale quadro, diventa inevitabile domandarsi se l'intelligenza artificiale possa essere considerata un alleato della transizione ecologica o se, al contrario, rischi di aggravare il depauperamento delle risorse naturali e di generare forme di danno ambientale difficilmente reversibili.[4] La questione non si esaurisce in una valutazione tecnologica o economica, ma investe direttamente il piano giuridico, ponendo interrogativi inediti circa la qualificazione dell'IA come attività potenzialmente pericolosa per l'ambiente e per il diritto dell'individuo a vivere in un ambiente salubre.[5]

In questo senso, l'intelligenza artificiale può essere letta non solo come una tecnologia ad alto rischio per i diritti fondamentali, ma anche come attività suscettibile di produrre un danno ambientale autonomo, dotato di caratteristiche peculiari rispetto alle forme tradizionali di inquinamento o degrado ecologico. Le esternalità ambientali generate dall'IA si presentano infatti come danni indiretti, transnazionali, spesso non immediatamente imputabili a un singolo soggetto o a una specifica condotta, sfidando le categorie classiche della responsabilità. Le attuali architetture normative non appaiono pienamente attrezzate per intercettare tali fenomeni, lasciando emergere un vuoto di tutela che rischia di compromettere l'effettività della protezione ambientale nell'era digitale.

Alla luce di queste considerazioni, il presente contributo si propone di analizzare criticamente i rapporti tra intelligenza artificiale e tutela dell'ambiente, da un lato valorizzando la possibilità che i sistemi di IA possano essere impiegati come strumento nella tutela dell'ecosistema, dall'altro concentrandosi sulle esternalità ambientali generate dallo sviluppo e dall'impiego di tali sistemi.

L'obiettivo è verificare se e in che misura il diritto positivo, a livello europeo e internazionale, sia in grado di riconoscere, prevenire e disciplinare forme di danno ambientale riconducibili all'innovazione digitale, nonché di interrogarsi sulla necessità di ridefinire obblighi, responsabilità e strumenti di tutela alla luce dell'evoluzione del diritto internazionale ambientale e del rafforzamento del diritto umano a un ambiente salubre, specialmente a seguito del recente parere reso dalla Corte internazionale di giustizia.[6]

---

[4] B. Marchetti, *I costi ambientali dell'intelligenza artificiale*, in *BioLaw Journal*, 2025, 525; D. L. Petrucci, *La tutela del diritto dell'individuo a un ambiente salubre nell'era dell'IA: sfide e prospettive*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2025, 1341; C. Finocchiaro, *Intelligenza e transizione ambientale, riflessioni e possibili scenari*, in *Consulta online*, 2025, 112.

[5] F. Morganti, *AI and the Constitutional Right to Health: Equality and Sustainability in the Italian System*, in *Diritto e clima*, 2025, 690 ss; C. Finocchiaro, *Intelligenza e transizione ambientale*, cit., 107; M. Tomasi, *Intelligenza artificiale, sostenibilità e responsabilità intergenerazionali: nuove sfide per il costituzionalismo?*, in *Rivista AIC*, 2024; B. Marchetti, *I costi ambientali dell'intelligenza artificiale*, cit., 525; E. Picozza, *La necessità della ricomposizione di saperi per affrontare la crisi ambientale*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2024, 21 ss.; B. Marchetti, *I costi ambientali nascosti dell'intelligenza artificiale*, cit.

[6] Corte internazionale di giustizia, Parere consultivo del 23 luglio 2025, *Obblighi degli Stati in relazione al cambiamento climatico*.

In tale scenario, non è più sostenibile considerare la transizione digitale e la transizione ecologica come traiettorie autonome e distinte: al contrario, esse impongono oggi un approccio integrato, capace di orientare l'innovazione entro un quadro di sostenibilità effettiva. Ciò richiede una riflessione sistemica che, muovendo dall'evoluzione del diritto ambientale e dal rafforzamento del diritto dell'individuo a vivere in un ambiente salubre, sia in grado di tenere insieme innovazione tecnologica, protezione dell'ambiente e salvaguardia dei diritti fondamentali, evitando che la trasformazione digitale divenga un fattore di accelerazione del degrado ecologico anziché uno strumento per contrastarlo.

2. L'impiego dell'IA nell'attuale contesto di crisi climatica. Secondo una parte della comunità scientifica, l'IA potrebbe essere efficacemente impiegata in ambito ecologico, facendosi carico di alcune delle problematiche che partecipano a determinare l'attuale condizione emergenziale dell'ambiente.[7] In tale contesto si inserisce il paradigma della *twin transition*[8], espressione che indica l'integrazione sinergica tra la trasformazione digitale e la sostenibilità ambientale, nella prospettiva di un utilizzo delle tecnologie digitali funzionale alla riduzione dell'impatto antropico sugli ecosistemi. In quest'ottica, sono molteplici i settori che beneficerebbero, o che già beneficiano, dell'utilizzo delle tecnologie di IA: il settore energetico, quello dell'*antipollution*[9], il settore della conservazione della biodiversità, della sicurezza alimentare e, non ultimo, quello della gestione dei rifiuti, ambito nel quale l'IA potrebbe contribuire a implementare nuove strategie di economia circolare.

In primo luogo, i *software* di intelligenza artificiale possono essere efficacemente impiegati nel monitoraggio e nella prevenzione dei disastri ambientali[10]: infatti, facendo leva sulla capacità previsionale dell'IA e attraverso l'analisi delle immagini satellitari, è possibile rilevare tempestivamente anomalie e attuare interventi immediati.[11]

Inoltre, i sistemi di intelligenza artificiale possono trovare applicazione nell'ottimizzazione delle risorse energetiche, al fine di limitarne lo spreco e il progressivo depauperamento.[12]

---

[7] Sugli aspetti positivi della trasformazione digitale e ambientale si v. M. R. Wade, K. Trantopoulos, *Twin Transformation: How to Stop Treating AI and Sustainability as Separate Challenges*, 2025; W. D'avanzo, *Algoritmi, smart cities, metaversi. Etica ambientale ed etica digitale per lo sviluppo sostenibile*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente - DGA* (on-line), n. 2, 2024, 1 ss.; Id., *Le applicazioni dell'intelligenza artificiale* cit., 1 ss.; F. Camisa, *Ambiente e tecnologia: l'interconnessione tra le 'transizioni gemelle'*, in *Federalismi.it*, 2024, 56 ss.

[8] Nel 2020-2021 la Presidente della Commissione europea Ursula von de Leyen ha individuato nelle "transizioni gemelle" il futuro dell'Unione europea. Sul punto, si v. N. Rangone, *Intelligenza artificiale, tutela dell'ambiente e regolazione europea*, in *BioLaw Journal – Rivisita di BioDiritto*, 2025, 529 ss.; V. Trifiletti, *La sostenibilità ambientale dell'intelligenza artificiale*, cit., 723 ss.; A. Perez Victorio, E. Celeste, A. Quintavalla, *Greening AI? The new principle of sustainable digital products and services in the EU*, in *Common Market Law Review*, 2024, 1024 ss.

[9] I dati raccolti da sensori IoT, satelliti, droni, boe e sistemi di *edge computing* vengono già oggi impiegati per tracciare in tempo reale i movimenti dei rifiuti plastici in mare e indirizzare in modo ottimizzato le operazioni di recupero verso le aree di maggiore accumulo. Sul punto si veda V. Trifiletti, *La sostenibilità ambientale dell'intelligenza artificiale*, cit., 736; O. Lobel, *The Law of IA for Good*, in *Florida Law Review*, 1094.

[10] V. Trifiletti, *La sostenibilità ambientale dell'intelligenza artificiale*, cit., 736. Sul punto si veda anche K. Otsu, J. Maso, *Digital Twins for Research and Innovation in Support of the European Green Deal Data Space: A Systematic Review*, in *Remote Sensing*, 2024, 4 ss. Questo studio descrive strumenti digitali avanzati per il monitoraggio dei disastri ambientali tramite satelliti. In particolare, presenta *Destination Earth*, un'iniziativa della Commissione europea volta a sviluppare un gemello digitale della Terra ad alta precisione, capace di monitorare e prevedere l'evoluzione dei fenomeni naturali e delle attività umane sul pianeta.

[11] Si pensi al fenomeno, piuttosto frequente, dell'*oil spilling*, rispetto al quale un tempestivo intervento per frenare le fuoriuscite di petrolio è fondamentale.

[12] W. D'avanzo, *Environmental risk management e intelligenza artificiale simbiotica. Prospettive di sviluppo e criticità*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente - DGA (on-line)*, n. 2, 2025, 1 ss.; M. C. Gaeta, *Intelligenza artificiale sostenibile e tutela dei green Rights*, in *European Journal of Privacy Law & Technologies – EJPLT (on-line)*, 2024, 148.

Attraverso l'uso delle cosiddette *Smart grids* o reti intelligenti, ossia sistemi di distribuzione dell'energia elettrica che impiegano *software* di intelligenza artificiale per ottimizzare la produzione, la distribuzione e il consumo di energia elettrica, è possibile conseguire una sostanziale riduzione degli sprechi.[13] Ancora, il monitoraggio dei livelli di inquinamento e delle emissioni di gas[14] consente di tenere sotto controllo l'impatto dell'attività umana sugli ecosistemi, nonché di sviluppare analisi di *risk management*[15] in grado di anticipare la previsione del danno ambientale e, dunque, di contribuire alla riduzione dell'impatto ecologico attraverso l'elaborazione di strategie di ottimizzazione delle risorse.
Anche la gestione dei rifiuti e la raccolta differenziata potrebbero certamente beneficiare dell'utilizzo delle tecnologie di AI; in particolare, il riciclo e la riprogettazione dei rifiuti in nuovi prodotti sostenibili contribuirebbero a promuovere il buon funzionamento dell'economia circolare.[16]
Potrebbero inoltre beneficiare dell'impiego delle tecnologie di IA i settori inerenti alla conservazione della biodiversità.[17] Attualmente esistono già progetti in Italia che utilizzano dispositivi acustici basati sull'IA per monitorare oasi protette dal WWF e specie a rischio, rilevando in tempo reale eventuali attività illegali, come nel caso del progetto *Nature Guardian*, frutto della collaborazione tra WWF Italia, Huawei e Rainforest Connection.[18]
Infine, rilevante per la tutela degli ecosistemi è il settore della sicurezza alimentare. Alcuni recenti studi condotti da ENEA – l'Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile – e dall'Università degli Studi di Bari[19] hanno impiegato tecniche di *machine learning* per analizzare il microbioma del suolo, identificando indicatori di salute del terreno e contribuendo alla sicurezza alimentare.[20]

3. Le esternalità ambientali legate allo sviluppo dell'IA. D'altra parte, non mancano preoccupazioni circa i potenziali rischi che lo sviluppo delle tecnologie che impiegano sistemi di IA potrebbe comportare per l'ambiente.
In particolare, la fabbricazione di componenti necessari per il funzionamento dei modelli di IA implica l'estrazione massiccia di materie prime.[21] Allo stesso tempo, anche l'addestramento dei modelli di IA, ossia la fase del *training*, contribuisce al progressivo

[13] V. Trifiletti, *La sostenibilità ambientale dell'intelligenza artificiale*, cit., 734. Sul punto si v. anche T. Lynn, P. Rosati, D. Kreps, K. Conboy, *Digital Sustainability – Leveraging Digital Tech to Combat Climate Change, Palgrave Studies*, in *Digital Business and Enabling Technologies*, 2024.
[14] V. Trifiletti, *La sostenibilità ambientale dell'intelligenza artificiale*, cit., 737; A. Perez Victorio, E. Celeste, A. Quintavalla, *Greening AI?*, cit., 1019 ss.; M. Singh, S. Singh, *Role of Artificial Intelligence for Environment Protection: An Analysis*, in *Law Journal of GNDU*, 2023, 172.
[15] W. D'avanzo, *Environmental risk management e intelligenza artificiale simbiotica*, cit., 1 ss.; M. C. Gaeta, *Intelligenza artificiale sostenibile*, cit., 148.
[16] Sul punto A. Pachot, A. Patissier, *Towards Sustainable Artificial Intelligence: An Overview of Environmental Protection Uses and Issues*, in *Green and Low-Carbon Economy*, 2022.
[17] *Ibidem*.
[18] Maggiori informazioni sul progetto *Nature Guardian* sono reperibili sul sito ufficiale del WWF o sul sito di Rainforest Connection.
[19] G. Carrera, R. Barbato, M. Liberati, M. Romano, *Machine Learning for Soil Microbiome Analysis to Assess Climate Change Effects, in Machine Learning and Knowledge Extraction*, 2024, 736 ss.
[20] T. Lynn et al., *Digital Sustainability*, cit.
[21] La fabbricazione di componenti necessari per il funzionamento di sistemi di IA, come le GPU, implica l'estrazione di materie prime e la generazione esponenziale di rifiuti elettronici. Le GPU (*Graphics Processing Unit*) sono unità di elaborazione grafica, ovvero processori specializzati per elaborare immagini (come quelle dei *videogames* o delle animazioni 3D), che oggi vengono ampiamente utilizzate anche al di fuori dell'ambito grafico, fungendo da "motore" computazionale che rende possibile l'addestramento e il funzionamento dell'IA moderna.

depauperamento delle risorse, specialmente energetiche. L'elaborazione delle enormi quantità di dati necessarie allo sviluppo di algoritmi complessi di funzionamento automatizzato costituisce, infatti, un processo altamente energivoro, che richiede un consumo significativo di risorse. I *data centres*[22], spesso alimentati da fonti non rinnovabili[23], non solo comportano un ingente dispendio di elettricità[24] per l'alimentazione dei *server*, ma anche un elevato impiego di risorse idriche[25] per il raffreddamento delle apparecchiature di rete.

Oltre al problema rappresentato dal consumo di risorse, vi è poi da considerare anche la contropartita costituita dal *digital pollution*, ossia dalle emissioni di gas nocivi[26] derivanti dai processi computazionali.[27]

A queste criticità si affianca una serie di esternalità collaterali che producono parimenti un impatto particolarmente grave sull'ambiente. Tra queste, assume rilievo la questione della sovrapproduzione di rifiuti elettronici. La rapida evoluzione dei dispositivi impiegati nello sviluppo delle tecnologie di IA comporta, infatti, una altrettanto rapida obsolescenza degli *hardware*, caratterizzati da cicli di vita sempre più brevi.[28] Ciò determina una crescente quantità

[22] I *data centers* sono enormi complessi industriali nei quali vengono sviluppate e *trainate* le tecnologie che impiegano IA. Sul consumo energetico dei *data center* si veda il *report* dell'International Energy Agency (IEA), *Electricity 2024: Analysis and Forecast to 2026*, del 2024. Stando a quanto riportato dal *report*, nel 2023 i *data center* hanno consumato circa 460 TWh a livello globale. Questo valore è destinato ad aumentare fino a 620 -1050 TWh nel 2026, a seconda degli scenari considerati. Una porzione significativa di questa crescita è attribuita, in particolare, all'addestramento e all'uso di modelli di IA generativa, come i Large Language Models (LLMs).

[23] A. Perez Victorio, E. Celeste, A. Quintavalla, *Greening AI?*, cit., 1024; A. Zhuk, *Artificial Intelligence Impact on the Environment: Hidden Ecological Costs and Ethical-Legal Issues*, in *Journal of Digital Technologies and Law*, 2023, 938; P. De Pasquale, *Sostenibilità e trasformazione digitale: paradigmi a confronto nella disciplina dell'Unione europea*, in *DUE*, 2022, 77 ss. Anche Serban et al., nel suo studio *Artificial intelligence for smart renewable energy sector in Europe - smart energy infrastructures for next generation smart cities*, 2020, sottolinea l'importanza di passare a fonti di energia rinnovabili.

[24] Si stima che il consumo di energia durante l'addestramento possa variare da alcune centinaia di chilowattora (kWh) a diverse migliaia di kWh, a seconda delle dimensioni e della complessità del modello, del *set* di dati e dell'infrastruttura *hardware* utilizzata. Secondo alcuni, i calcoli computazionali alla base di queste tecnologie potrebbero richiedere entro il 2026, in termini energetici, un consumo totale di elettricità a livello globale superiore ai 1.000 TWh, equivalendo approssimativamente al consumo elettrico del Giappone. Sul punto si v. V. Trifiletti, *La sostenibilità ambientale dell'intelligenza artificiale*, cit., 727 e 731; A. Zhuk, *Artificial Intelligence Impact on the Environment*, cit., 936.; B. Marchetti, *I costi ambientali dell'intelligenza artificiale*, cit., 525; P. De Pasquale, *Sostenibilità e trasformazione digitale*, cit., 77 ss.; R. Schwartz, J. Dodge, N. A. Smith, O. Etzioni, *Green AI*, in *arXiv,* 2020.

[25] V. Trifiletti, *La sostenibilità ambientale dell'intelligenza artificiale*, cit., 729 e 730; A. Zhuk, *Artificial Intelligence Impact on the Environment*, cit., specialmente 938; F. Morganti, *AI and the Constitutional Right to Health*, cit., 691; B. Marchetti, *I costi ambientali dell'intelligenza artificiale*, cit., 526; A. Perez Victorio, E. Celeste, A. Quintavalla, *Greening AI?*, cit., 1024; M. Tomasi, *Intelligenza artificiale*, cit., 50. Si stima che un utilizzo continuo dei *server* possa richiedere oltre 400 milioni di litri d'acqua all'anno. Sul consumo idrico dei *data center* si veda anche P. Li et al., *Making AI Less 'Thirsty': Uncovering and Addressing the Secret Water Footprint of AI Models*, in *arXiv*, 2023.

[26] Basti pensare che l'addestramento di un singolo modello linguistico di IA può arrivare ad emettere tanta anidride carbonica quanta ne viene emessa nel corso della vita di cinque automobili e che, più in generale, lo sviluppo di un singolo modello di IA può comportare l'emissione di circa 300 tonnellate di CO2.

[27] V. Trifiletti, *La sostenibilità ambientale dell'intelligenza artificiale*, cit., 729; A. Zhuk, *Artificial Intelligence Impact on the Environment*, cit., 936.; M. Tomasi, *Intelligenza artificiale*, cit., 50; P. De Pasquale, *Sostenibilità e trasformazione digitale*, cit., 77 ss.; R. Schwartz, J. Dodge, N. A. Smith, O. Etzioni, *Green AI*, cit.; E. Strubell, A. Ganesh, A. Mccallum, *Energy and Policy Considerations for Deep Learning in NLP*, in *Proceedings of the 57th Annual Meeting of the Association for Computational Linguistics*, 2019, 3645–3650.

[28] P. De Pasquale, *Sostenibilità e trasformazione digitale*, cit., 77.

di *e-waste*[29], spesso non adeguatamente riciclato, con conseguenze potenzialmente catastrofiche per l'ambiente.[30]

In tale contesto, le prospettive future appaiono particolarmente preoccupanti. Nonostante il moltiplicarsi degli studi in materia e la progressiva presa di consapevolezza dei rischi ambientali associati all'impiego delle tecnologie di IA[31], quello appena descritto è un *trend* crescente[32] che rischia di generare, nel medio-lungo periodo, un danno ambientale non riassorbibile, tale da compromettere in maniera sostanziale e irreversibile la qualità della vita degli individui.

Le applicazioni dei sistemi di IA continuano infatti ad aumentare e a divenire sempre più complesse, comportando un aumento del numero e delle dimensioni dei *data center* e un incremento della potenza computazione e di calcolo richiesta, con spaventose ripercussioni sul piano energetico. Inoltre, in risposta all'impennata della domanda, le *big tech* stanno intensificando la produzione di tecnologie e infrastrutture, con un conseguente incremento del consumo energetico e delle ulteriori esternalità ambientali sopra descritte.

A ciò si aggiungono i rischi connessi a un impiego inappropriato o non adeguatamente regolamentato delle tecnologie di IA. Un utilizzo indiscriminato delle stesse potrebbe, infatti, vanificare i benefici connessi al monitoraggio ambientale e agli sforzi di conservazione delle risorse naturali e della biodiversità, alterando il funzionamento degli ecosistemi.[33]

Accanto alle esternalità ambientali direttamente riconducibili allo sviluppo e all'impiego dei sistemi di intelligenza artificiale, emerge un ulteriore profilo di criticità, di natura preliminare ma non per questo marginale, rappresentato dalla difficoltà di misurare in termini quantitativi l'impatto ecologico complessivo dell'IA.[34]

A differenza di altre attività industriali tradizionali, infatti, l'impronta ambientale dei sistemi di intelligenza artificiale non si manifesta attraverso eventi immediatamente osservabili, ma si configura come un fenomeno diffuso, cumulativo e mediato da infrastrutture digitali complesse, la cui incidenza risulta difficile da isolare e ricondurre a parametri univoci. Sotto il profilo scientifico, non esistono ancora metriche consolidate e condivise in grado di quantificare in modo uniforme l'impatto energetico e ambientale dei sistemi di IA lungo l'intero ciclo di vita tecnologico. Le stime disponibili, relative, ad esempio, al consumo energetico dei processi di *training*, di *retraining* e di utilizzo dei modelli, risultano spesso frammentarie, basate su metodologie eterogenee e fortemente dipendenti da variabili tecniche non standardizzate, quali la tipologia di *hardware* impiegato, l'efficienza dei *data center*, la fonte energetica utilizzata e la durata dei processi computazionali. Ne deriva una rappresentazione parziale e non omogenea dell'impatto ecologico dell'intelligenza artificiale,

---

[29] V. Trifiletti, *La sostenibilità ambientale dell'intelligenza artificiale*, cit., 727; B. Marchetti, *I costi ambientali dell'intelligenza artificiale*, cit., 526; M. Tomasi, *Intelligenza artificiale*, cit., 50; P. Wang et al., *E-waste Challenges of Generative Artificial Intelligence*, in *Journal of Digital Technologies and Law*, 2024, 1 ss.; P. De Pasquale, *Sostenibilità e trasformazione digitale*, cit., 75.

[30] Il rapporto *Global E-waste Monitor 2024* indica che nel 2022 la produzione mondiale di rifiuti elettronici ha raggiunto un livello record di 62 milioni di tonnellate, con solo il 22,3 % di questi rifiuti documentati come raccolti e riciclati in modo ufficiale. Sul punto cfr. C.P. Baldé, R. Kuehr, et. al., *The Global E-waste Monitor 2024*, International Telecommunication Union (ITU) & United Nations Institute for Training and Research (Unitar).

[31] M. Merler, *I costi ambientali dell'intelligenza artificiale*, cit., 597 ss.

[32] P. De Pasquale, *Sostenibilità e trasformazione digitale*, cit., 77 ss.

[33] Basti pensare che, secondo gli esperti, i droni per il monitoraggio ambientale e i veicoli autonomi utilizzati per l'esplorazione delle risorse potrebbero potenzialmente disturbare gli *habitat* della fauna selvatica, interferendo con i modelli di migrazione e aggravando gli squilibri dell'ecosistema.

[34] V. Trifiletti, *La sostenibilità ambientale dell'intelligenza artificiale*, cit., 728; N. Rangone, *Intelligenza artificiale*, cit. 533 e 539.

che rende complesso valutare, nel breve periodo, l'effettiva portata delle esternalità prodotte.[35]
A tale difficoltà di misurazione si affianca un ulteriore problema, strettamente connesso, relativo alla trasparenza[36] delle informazioni ambientali fornite dalle imprese operanti nel settore dell'intelligenza artificiale. In assenza di obblighi chiari e uniformi di rendicontazione, molte aziende non divulgano in modo completo e verificabile i dati relativi ai consumi energetici, alle emissioni e all'utilizzo delle risorse connessi allo sviluppo e all'impiego dei sistemi di IA, contribuendo così ad ampliare l'opacità complessiva del fenomeno.
Questa carenza informativa incide direttamente anche sul problema dell'attribuzione causale e soggettiva dell'impatto ambientale. L'ecosistema dell'intelligenza artificiale si fonda infatti su una filiera tecnologica articolata, che coinvolge una pluralità di attori privati – sviluppatori di modelli, fornitori di infrastrutture *cloud*, gestori di *data center*, produttori di *hardware* – nonché soggetti pubblici, in particolare gli Stati nel cui territorio tali infrastrutture sono localizzate o dai quali proviene l'energia utilizzata. In tale contesto, isolare il contributo ambientale imputabile a ciascun attore risulta estremamente complesso, soprattutto laddove benefici economici e costi ambientali risultano distribuiti in modo asimmetrico.
Il problema dell'attribuzione assume una dimensione ancora più critica se si considera la frammentazione territoriale e la delocalizzazione che caratterizzano il funzionamento dei sistemi di intelligenza artificiale.[37] I processi di addestramento dei modelli possono svolgersi in un determinato Paese, i *data center* possono essere localizzati in altri ordinamenti giuridici, mentre l'energia impiegata può provenire da reti transnazionali e da *mix* energetici differenti. A ciò si aggiunge il fatto che l'uso dei sistemi di IA è spesso globale, svincolato da un contesto territoriale specifico, con la conseguenza che l'impatto ambientale prodotto tende a essere esternalizzato ben oltre i confini entro cui il sistema viene progettato o utilizzato.[38]
Tali elementi concorrono a delineare un quadro nel quale l'impatto ecologico dell'intelligenza artificiale, pur essendo scientificamente riconosciuto come significativo, rimane difficilmente quantificabile e imputabile, alimentando una zona grigia che incide sulla percezione stessa delle esternalità ambientali associate allo sviluppo dell'IA. Questa opacità conoscitiva costituisce un fattore rilevante nella valutazione complessiva dei rischi ambientali connessi all'espansione delle tecnologie di intelligenza artificiale e rappresenta una premessa indispensabile per comprendere le successive difficoltà di qualificazione e di gestione giuridica di tali impatti.

4. Le implicazioni giuridiche dello sviluppo dell'intelligenza artificiale. Venendo ora agli aspetti di carattere più strettamente giuridico, le conseguenze prodotte dallo sviluppo e dalla diffusione dei sistemi di intelligenza artificiale risultano ancora in larga parte inosservate o, quantomeno, non adeguatamente considerate dal diritto positivo.[39]
A fronte di un fenomeno tecnologico di portata sistemica, caratterizzato da una crescita esponenziale e da impatti sempre più pervasivi su molteplici settori dell'attività umana, gli

[35] Un ulteriore profilo critico connesso alla difficoltà tecnica di misurazione riguarda la "partizione" dell'impatto ecologico dell'IA: risulta, cioè, complesso, quantificare e attribuire "porzioni di danno" a specifiche imprese o società. Sul punto cfr. P. G. Monateri, *Il walzer degli algoritmi e la responsabilità civile nell'era digitale*, in *Danno e resp.*, 2024, 269.
[36] V. Trifiletti, *La sostenibilità ambientale dell'intelligenza artificiale*, cit., 729; N. Rangone, *Intelligenza artificiale*, cit. 539.
[37] C. Di Francesco Maesa, *Economia circolare e IA*, cit., 7; F. Morganti, *AI and the Constitutional Right to Health*, cit., 691; M. Tomasi, *Intelligenza artificiale*, cit., 62.
[38] *Ibidem*.
[39] C. Di Francesco Maesa, *Economia circolare e IA*, cit., 14 ss.; P. G. Monateri, *Il walzer degli algoritmi*, cit., 269.

Issn 2421-0528

strumenti giuridici disponibili appaiono inadeguati a intercettarne gli effetti, in particolare quelli di natura ambientale.

Si assiste, dunque, a un evidente scollamento tra l'intensità del fenomeno tecnologico e la capacità del diritto di governarne le ricadute. L'intelligenza artificiale, pur producendo esternalità ambientali significative e strutturali, continua a essere inquadrata attraverso categorie giuridiche pensate per attività economiche e produttive tradizionali, che mal si adattano a un fenomeno caratterizzato da opacità, automatizzazione e frammentazione delle responsabilità.[40] Tale scollamento emerge con particolare evidenza nell'analisi delle forme di responsabilità giuridica connesse ai danni genericamente riconducibili allo sviluppo dell'IA.

Nel tentativo di qualificare giuridicamente gli effetti dannosi derivanti dall'impiego di sistemi di intelligenza artificiale, ad oggi, l'analisi si muove esclusivamente all'interno delle strutture del diritto civile, tradizionalmente deputate alla disciplina della responsabilità per danno. È evidente, tuttavia, che i tradizionali modelli di responsabilità civile incontrano limiti significativi nel disciplinare questa nuova tecnologia. Al di fuori dell'ipotesi di responsabilità contrattuale, fondata sull'inadempimento di obblighi derivanti da un rapporto negoziale – che potrebbe operare solo in presenza di un vincolo diretto tra il soggetto danneggiato e il produttore o fornitore del sistema di IA – il riferimento principale resta la responsabilità extracontrattuale, costruita attorno al principio del danno ingiusto di cui all'art. 2043 c.c. Tuttavia, anche l'applicazione di tale schema si rivela da subito problematica. Il modello classico della responsabilità aquiliana presuppone la possibilità di individuare un soggetto cui imputare il fatto dannoso, secondo un nesso causale e soggettivo sufficientemente determinato. Nel caso dell'intelligenza artificiale, tale presupposto viene meno.[41]

Alla difficoltà di collocare i danni da intelligenza artificiale all'interno delle categorie tradizionali della responsabilità civile si affianca un ulteriore problema, di natura sistemica, rappresentato dalla frammentazione delle fonti normative.[42] La domanda preliminare che il

[40] G. Fontana, N.P. Barbuzzi, *Profili giuridici degli agenti elettronici: smart contract, soggettività algoritmica e logiche computazionali*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, 2025, 10. Sul punto cfr. anche A. Del Ninno, *Intelligenza artificiale e responsabilità civile: profili problematici e prospettive di regolazione*, in *Diritto e Giustizia*, 2021; Beckers, G. Teubner, *Responsibility for Algorithmic Misconduct: Unity or Fragmentation of Liability Regimes?*, in *Yale Journal of Law & Technology*, 2023. L'articolo analizza i *responsibility gaps* generati dall'impiego di sistemi algoritmici dotati di autonomia decisionale e affronta il problema dell'imputazione giuridica dei danni che ne derivano. A fronte di tali vuoti di responsabilità, gli autori propongono una pluralità di regimi di imputazione differenziati in funzione del contesto socio-digitale in cui l'intelligenza artificiale opera, richiamando espressamente modelli di responsabilità collettiva e meccanismi di compensazione settoriale analoghi a quelli sviluppati in ambito ambientale.

[41] Il danno non è prodotto direttamente dall'azione di un soggetto umano, bensì dal funzionamento di un sistema informatico dotato di un certo grado di autonomia decisionale, che opera sulla base di algoritmi complessi e opachi. Il problema centrale diventa, dunque, quello dell'imputazione del danno, intesa come identificazione del soggetto responsabile. A chi deve essere attribuito il danno causato da un sistema di IA? Al produttore del *software* che ha concepito l'algoritmo? Al programmatore che ne ha scritto il codice? Al distributore del sistema? All'operatore economico che lo utilizza? Oppure, in qualche misura, al soggetto che ne ha tratto beneficio economico? L'elemento soggettivo tradizionale, fondato su dolo o colpa, risulta difficilmente applicabile, poiché l'azione materiale che produce il danno non è riconducibile a una condotta umana immediatamente identificabile. L'inapplicabilità della responsabilità contrattuale e le difficoltà strutturali della responsabilità extracontrattuale hanno indotto parte della dottrina a prospettare il ricorso a forme di responsabilità oggettiva, in particolare quella da prodotto difettoso. Sul punto cfr. V. F. Mercurio, *La responsabilità extracontrattuale per i danni cagionati da un sistema di Intelligenza Artificiale*, in *Rivista di diritto privato*, 2025, 275 ss; P. G. Monateri, *Il walzer degli algoritmi*, cit., 269.

[42] V. Mercurio, *La responsabilità extracontrattuale per i danni cagionati da un sistema di Intelligenza Artificiale*, cit., 312; G. Contaldi, *L'approccio regolatorio dell'Unione europea in materia di intelligenza artificiale*, in *Quaderni AISDUE*, 2025, 16; L. Ruggeri, *Ambiente e tecnologie: nuove sfide per la tutela della persona*, in *AmbienteDiritto.it*, 2023, 10 ss.; P. G. Monateri, *Il walzer degli algoritmi*, cit.

giurista è chiamato a porsi è, infatti, la seguente: di quali strumenti giuridici disponiamo per regolare l'attività dell'intelligenza artificiale?[43] E, soprattutto, da tali strumenti è possibile dedurre una disciplina specificamente orientata alla tutela ambientale?

Per rispondere a questi interrogativi è necessario spostare lo sguardo sul piano sovranazionale.[44] Da un lato, perché la regolamentazione dell'intelligenza artificiale si colloca prevalentemente a questo livello, fatta eccezione per alcune discipline interne, spesso premature e incomplete; dall'altro, perché la dimensione ambientale, per sua intrinseca natura, richiede una regolazione sovranazionale, essendo trasversale e non relegabile all'interno dei confini statali.

In assenza di una disciplina specifica che prenda in considerazione l'impatto ecologico dell'IA, l'analisi non può che concentrarsi sugli strumenti che, più in generale, regolano lo sviluppo e l'impiego dei sistemi di intelligenza artificiale.

Tra questi, il più rilevante è rappresentato dal reg. UE 2024/1689 (*AI Act*)[45], che costituisce il primo tentativo organico di regolamentazione dell'IA a livello europeo. Tuttavia, nonostante il suo carattere pioneristico, l'*AI Act* non affronta in modo sostanziale il tema delle ripercussioni ambientali dell'intelligenza artificiale. D'altronde, il regolamento è stato concepito principalmente come strumento di regolazione del mercato e si occupa prevalentemente di disciplinare la circolazione dei sistemi di IA all'interno del mercato unico, attraverso un approccio basato sul rischio. I richiami alla tutela ambientale risultano marginali e restano circoscritti ai considerando e a un generico obbligo di trasparenza sul consumo energetico contenuto nell'Allegato XI, applicabile peraltro ai soli modelli di IA per finalità generali.

In particolare, al considerando 27 si afferma la necessità che i sistemi di IA siano sviluppati e utilizzati «in modo sostenibile e rispettoso dell'ambiente […]». Il considerando 48 include espressamente il «diritto fondamentale a un livello elevato di protezione dell'ambiente» tra gli interessi da considerare nella valutazione della gravità di un ipotetico danno causato da un sistema di IA. Il considerando 142 invita gli Stati a «sostenere e promuovere la ricerca e lo sviluppo di soluzioni di IA a sostegno di risultati vantaggiosi dal punto di vista sociale e ambientale […] e a conseguire obiettivi in materia di ambiente»; e ancora, il considerando 155 precisa che i fornitori di sistemi di IA ad alto rischio «dovrebbero […] essere tenuti […] a predisporre un sistema per segnalare alle autorità competenti eventuali incidenti gravi», tra cui sono compresi i «gravi danni alle cose o all'ambiente».

Come anticipato, all'interno dell'Allegato XI[46] è poi contenuto un obbligo di trasparenza in materia ambientale, con riguardo specificamente ai modelli di IA per finalità generali. In base a tale disposizione, i fornitori di tali modelli sono tenuti a comunicare, nelle informazioni tecniche, il consumo energetico, noto o stimato, associato alla fase di addestramento del

[43] B. Marchetti, *Intelligenza artificiale, poteri pubblici e rule of law*, in *Diario di Diritto Pubblico*, 2023.

[44] È evidente, infatti, l'inapplicabilità, all'ipotesi qui considerata, del modello di danno ambientale elaborato dal diritto nazionale in ambito amministrativo, in particolare dal d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152. Come noto, il c.d. Codice dell'Ambiente, pur rappresentando uno dei tentativi più avanzati di formalizzazione del danno ambientale nel diritto positivo, è costruito su presupposti strutturalmente differenti rispetto alle esternalità ambientali connesse allo sviluppo e all'impiego dei sistemi di intelligenza artificiale. La disciplina ivi contenuta del danno ambientale presuppone, infatti, la territorializzazione del pregiudizio e la sottoposizione del responsabile alla giurisdizione statale, condizioni difficilmente riscontrabili nel caso di effetti ambientali diffusi, cumulativi e intrinsecamente transnazionali. Ne deriva che, pur nella sua rilevanza sistemica, tale modello non risulta, allo stato, concretamente applicabile al danno ambientale derivante dall'intelligenza artificiale, confermando la necessità di una riflessione autonoma sul piano sovranazionale.

[45] Regolamento (UE) 2024/1689 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, *che stabilisce norme armonizzate sull'intelligenza artificiale (Artificial Intelligence Act)*.

[46] Reg. UE 2024/1689 - Allegato XI, par. 2, lett. *e*).

sistema. In presenza di rischi sistemici è, altresì, previsto che si effettui una valutazione dell'efficienza energetica del modello, con possibilità per la Commissione di elaborare metodologie comuni di misurazione al fine di garantire comparabilità e coerenza tra i diversi sviluppatori.[47] Tali forme di *disclosure* si inseriscono in un tentativo di perseguire maggior trasparenza sull'impronta ecologica delle architetture più potenti e pervasive, in assenza di veri e propri vincoli sostanziali in termini di riduzione dei consumi o minimizzazione dell'impatto.

Al di là di queste poche indicazioni di principio, l'unica norma che, da un punto di vista più operativo, prende in considerazione il problema del consumo energetico è l'articolo 40, che affida alla Commissione il compito di promuovere *standard* tecnici armonizzati sul punto. Il paragrafo 2 stabilisce che la Commissione debba richiedere agli organismi di *standardizzazione* di fornire risultati relativi «a processi di comunicazione e documentazione intesi a migliorare le prestazioni dei sistemi di IA in termini di risorse, come la riduzione del consumo di energia».[48]

Questo modello di regolazione "*soft*", basato sull'autodisciplina tecnica, cioè sull'implementazione di *standard* condivisi[49], piuttosto che su obblighi giuridicamente vincolanti, genera un duplice rischio: da un lato, i tempi di approvazione degli *standard* da parte degli organismi competenti sono spesso lunghi e, probabilmente, non in grado di stare al passo con l'avanzamento tecnologico; dall'altro, tali organismi fanno ampio riferimento a *stakeholder* industriali, con il rischio di affidare alle logiche di mercato la definizione di parametri che dovrebbero invece essere prestabiliti dal legislatore, proprio al fine di garantire un bilanciamento effettivo tra innovazione tecnologica e sostenibilità ambientale, e non la prevaricazione di un interesse sull'altro.[50]

A ciò si aggiunge il fatto che l'*AI Act* non introduce alcun coordinamento esplicito con il *corpus* normativo dell'Unione in materia di tutela ambientale, che pure esiste ed è articolato.[51] Neppure la Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sull'intelligenza artificiale affronta in modo significativo la dimensione ambientale. Il testo si limita a enunciazioni di principio di carattere generale, prive di prescrizioni operative e di meccanismi di responsabilità, confermando l'assenza di un approccio normativo strutturato al problema.[52]

---

[47] *Ivi*, art. 112, par. 6; art. 53, par. 1, lett. *a*) in combinato disposto con l'Allegato XI.

[48] Reg. UE 2024/1689, art. 40. 2.

[49] G. Fontana, N.P. Barbuzzi, *Profili giuridici degli agenti elettronici,* cit., 12.

[50] M. Tomasi, *Intelligenza artificiale*, cit., p. 56.

[51] In questa prospettiva, l'*AI ACT*, mostra una debolezza strutturale rispetto ad altri atti normativi dell'Unione che adottano approcci più stringenti e orientati a una piena integrazione tra transizione digitale e transizione verde. La dir. UE 2024/1760 (*Corporate Sustainability Due Diligence Directive* o CSDDD), per esempio, adotta un approccio prescrittivo, imponendo obblighi stringenti alle imprese in materia ambientale lungo tutta la catena del valore. Sul punto cfr. O. Pollicino, F. Paolucci, M. Fasciglione, *AI e sostenibilità, verso una compliance integrata*, Torino, 2025, 43 ss. La dir. UE 2022/2464 in materia di rendicontazione societaria di sostenibilità, invece, impone alle imprese l'obbligo di fornire una dettagliata informativa non finanziaria sulle *performance* ambientali, sociali e di *governance*, rafforzando così il principio di trasparenza e il controllo pubblico sulle strategie aziendali in materia di sostenibilità.

[52] La Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sull'intelligenza artificiale e i diritti umani, la democrazia e lo Stato di diritto, adottata a Strasburgo il 17 maggio 2024, specifica, all'interno del Preambolo «*this Convention is intended to address specific challenges which arise throughout the lifecycle of artificial intelligence systems and encourage the consideration of the wider risks and impacts related to these technologies including, but not limited to, human health and the environment […]*». Per quanto concerne la parte normativa, composta da sole 36 norme, l'ambiente figura all'articolo 19, rubricato "Consultazione pubblica" che recita «Ciascuna Parte si adopera per garantire che le questioni importanti sollevate in relazione ai sistemi di intelligenza artificiale siano, [...], debitamente esaminate [...], alla luce delle implicazioni sociali, economiche, giuridiche, etiche, *ambientali* e di altro tipo». Nonostante l'interesse dimostrato verso il tema ambientale, l'applicabilità della Convenzione è oggi limitata. Al momento

Alla luce delle considerazioni svolte, può concludersi che, allo stato attuale, non è riscontrabile alcuno strumento giuridico, né a livello internazionale, né a livello europeo, che prenda in considerazione in modo esplicito e sistematico le conseguenze ambientali dello sviluppo e dell'impiego dell'intelligenza artificiale. Gli strumenti giuridici che disciplinano il danno ambientale – quali, ad esempio, la dir. UE 2004/35/CE sulla responsabilità ambientale[53], le convenzioni internazionali in materia di tutela dell'ambiente o i principi generali del diritto ambientale dell'Unione – non prendono in considerazione l'ipotesi che tale danno possa essere causato da sistemi basati sull'IA.
Ne deriva l'assenza di un quadro giuridico specifico che imponga obblighi ambientali concreti a Stati o a imprese per lo sviluppo e l'utilizzo di sistemi di intelligenza artificiale, o che formalizzi una forma di responsabilità ambientale specifica per i danni imputabili alla loro diffusione. Non viene, dunque, disciplinato quello che potrebbe essere definito come "danno ambientale da intelligenza artificiale", inteso come il danno che si sta già producendo, e che è destinato a intensificarsi, in conseguenza delle applicazioni dell'IA. Questa lacuna normativa rappresenta il punto di partenza necessario per interrogarsi, nel paragrafo successivo, sulla possibilità di qualificare tale danno come fattispecie giuridica autonoma o integrata e sulle prospettive di una sua futura regolamentazione.

5. La necessità di configurare un "danno ambientale da intelligenza artificiale" alla luce del rafforzamento del diritto all'ambiente salubre. Le criticità evidenziate nel paragrafo precedente, in particolare la frammentazione normativa e l'assenza di strumenti giuridici specificamente orientati a intercettare le conseguenze ecologiche dell'intelligenza artificiale, pongono interrogativi di particolare rilievo sul piano della qualificazione giuridica del danno ambientale connesso allo sviluppo e all'impiego di tali tecnologie. La mancanza di un coordinamento tra diritto digitale e diritto ambientale rende estremamente complessa l'ipotetica formalizzazione di un "danno ambientale da intelligenza artificiale".
Il tentativo di ricondurre tale fenomeno entro categorie giuridiche esistenti incontra una serie di complicazioni strutturali. Il diritto positivo, infatti, non solo non contempla espressamente l'ipotesi di un danno ambientale riconducibile a sistemi di intelligenza artificiale, ma fatica anche a offrire strumenti concettuali idonei a qualificare la natura della responsabilità che ne deriverebbe. Ciò rende evidente come la questione non sia meramente applicativa, ma investa il piano stesso della costruzione dogmatica delle categorie giuridiche.
In primo luogo, occorre interrogarsi sulla natura della responsabilità che verrebbe in rilievo in presenza di un danno ambientale riconducibile allo sviluppo o all'utilizzo di sistemi di intelligenza artificiale. Tale operazione si rivela particolarmente complessa, poiché, come già osservato, non è chiaro neanche in via generale quale tipo di responsabilità possa essere configurata in relazione ai danni prodotti dall'IA. Il campo della responsabilità giuridica connessa all'intelligenza artificiale si presenta, allo stato attuale, come un vero e proprio terreno minato, caratterizzato dall'assenza di certezze e dalla proliferazione di ipotesi teoriche non ancora consolidate.

---

solo quattordici Stati e l'Unione europea hanno firmato il trattato e nessuno Stato ha depositato lo strumento di ratifica. Affinché la Convenzione entri in vigore, occorre la ratifica da parte di almeno cinque Stati, di cui almeno tre membri del Consiglio d'Europa. Resta tuttavia auspicabile che il trattato venga ratificato e attuato, atteso che la cooperazione internazionale risulta indispensabile per affrontare, efficacemente, le questioni ambientali derivanti dall'IA.

[53] Direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, *sulla responsabilità ambientale in relazione alla prevenzione e alla riparazione del danno ambientale*, come modificata da successive direttive, da ultimo nel testo consolidato al 26 giugno 2019.

La responsabilità oggettiva da prodotto difettoso, spesso richiamata per disciplinare le ipotesi di danni prodotti da intelligenza artificiale[54], risulta inadeguata rispetto al danno ambientale che qui si intende esaminare, il quale presenta caratteristiche del tutto peculiari.
Il danno ambientale, infatti, non è riconducibile a una lesione puntuale e individualizzata. Esso si configura, innanzitutto, come un danno indivisibile, che colpisce la collettività nel suo complesso, lede un interesse che appartiene a tutti e si proietta anche sulle generazioni future. Allo stesso tempo, esso assume una dimensione individuale, incidendo sul diritto soggettivo del singolo a vivere in un ambiente salubre.[55]
Questa natura plurima e stratificata del danno ambientale mette in crisi le categorie giuridiche tradizionali, che tendono a operare una distinzione netta tra danno individuale e danno collettivo. Nel caso dell'intelligenza artificiale, tali distinzioni appaiono sempre più inadeguate a fronte di esternalità ambientali diffuse, cumulative e spesso irreversibili. Ne consegue l'assenza di una categoria giuridica capace di far fronte in modo soddisfacente al fenomeno.
Queste difficoltà assumono oggi una rilevanza crescente proprio in ragione dell'evoluzione del diritto ambientale. La tutela dell'ambiente sta progressivamente perdendo la sua esclusiva connotazione di principio generale per assumere quella di diritto umano soggettivo, e ciò comporta una maggiore e diversa attenzione nei confronti delle forme di danno che ne compromettono l'effettivo godimento.
Infatti, se in passato si è dibattuto a lungo a livello sovranazionale dell'esistenza di un diritto soggettivo a un ambiente salubre, oggi tale affermazione appare sempre più consolidata.[56]
Un passaggio cruciale in questa traiettoria evolutiva è rappresentato dal recente Parere consultivo della Corte internazionale di giustizia del 23 luglio 2025, che ha contribuito in modo significativo a rafforzare la qualificazione del diritto a un ambiente sano come diritto umano soggettivo.[57]
Per lungo tempo, infatti, l'ambiente è stato concepito come bene pubblico collettivo e la tutela ambientale come un obiettivo di interesse generale, piuttosto che come una posizione giuridica soggettiva autonoma. Il diritto del singolo a un ambiente sano ha faticato a imporsi come tale anche in ragione del fatto che non è espressamente previsto nei principali strumenti di protezione dei diritti umani, quali la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.
Oggi, dopo oltre quarant'anni di dibattito dottrinale e giurisprudenziale, sembra si stia definendo un mutamento di paradigma, soprattutto grazie allo sviluppo progressivo del diritto ad opera dalla Corte internazionale di giustizia e di altre giurisdizioni sovranazionali. In particolare, la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo[58] e quella della Corte

[54] V. F. Mercurio, *La responsabilità extracontrattuale per i danni cagionati da un sistema di Intelligenza Artificiale*, cit., 289 ss.
[55] C. Finocchiaro, *Intelligenza e transizione ambientale*, cit., 100. In proposito, cfr. anche V. Grado, Il *diritto umano universale a un ambiente sano*, in *Ordine internazionale e diritti umani* (*OIDU*), 2023; P. Mascaro, *Il diritto a un ambiente salubre nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente - DGA (on-line),* 2023; D. Pauciulo, *Il diritto umano a un ambiente salubre nella Risoluzione 76/300 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 2022, pp. 1118-1125; F.E. Celentano, *L'ambiente sano come diritto dell'uomo. Il ruolo dei sistemi regionali di garanzia*, Napoli, 2024.
[56] E. Picozza, *La necessità della ricomposizione di saperi per affrontare la crisi ambientale*, cit., 15 ss.; D. L. Petrucci, *La tutela del diritto dell'individuo a un ambiente salubre nell'era dell'IA*, cit., 1330 ss.
[57] Corte int. giust., Parere consultivo del 23 luglio 2025, *Obblighi degli Stati in relazione al cambiamento climatico*.
[58] La Corte EDU, a partire dai casi *Lopez Ostra v. Spagna* e *Tatar v. Romania* relativi all'inquinamento e alla protezione ambientale, ha tentato di ovviare a questo *vulnus* normativo interpretando l'art. 8 CEDU (diritto alla vita privata e familiare) in modo da includervi la protezione contro gravi danni ambientali (inquinamento, rumore, rifiuti tossici). Sul punto, si v. P. Mascaro, *Il diritto a un ambiente salubre nella giurisprudenza della Corte*

interamericana dei diritti umani[59] hanno contribuito a delineare in modo sempre più chiaro la correlazione tra diritti umani e ambiente, rafforzando l'idea che la tutela ambientale non possa più essere relegata a un piano meramente programmatico.

D'altro canto, oltre alla Corte internazionale di giustizia, anche altri organi delle Nazioni Unite hanno contribuito allo sviluppo progressivo del diritto ambientale in tal senso.[60] Il sopra richiamato parere del 2025, infatti, si colloca in una traiettoria già avviata dal Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite con la risoluzione n. 48/13 del 2021[61] e dall'Assemblea Generale con la risoluzione n. 76/300 del 28 luglio 2022[62], che hanno affermato l'esistenza di un diritto umano a un ambiente sano come diritto autonomo, in quanto prerequisito per il godimento di altri diritti fondamentali, quali il diritto alla vita, alla salute e al benessere.[63]

Dal canto suo, la Corte internazionale di giustizia, nella sua recente *Advisory opinion*, ha ribadito l'esistenza di obblighi giuridici vincolanti in capo agli Stati volti a prevenire danni climatici significativi. Tali obblighi, ha chiarito, non discendono esclusivamente dalle convenzioni internazionali in materia ambientale, ma trovano fondamento anche nel diritto internazionale consuetudinario e nel nucleo essenziale dei diritti umani.[64] Particolarmente rilevante è l'affermazione secondo cui non solo la violazione o l'inadempimento di tali obblighi può integrare un illecito internazionale, ma anche la mera inazione, ossia la mancata adozione delle misure dovute quando sussista un obbligo di prevenzione.[65]

Pur trattandosi di uno strumento privo di forza giuridica vincolante, il Parere della Corte ha rappresentato un momento simbolico e politico di primaria importanza nel processo di affermazione del diritto a un ambiente salubre. Esso corrobora la tesi del rafforzamento del diritto umano soggettivo all'ambiente sano e contribuisce a delineare un quadro nel quale tale diritto potrebbe svolgere un ruolo propulsivo nella formalizzazione di una responsabilità ambientale connessa allo sviluppo dell'intelligenza artificiale.

---

europea dei diritti dell'uomo, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente - DGA* (on-line), n. 4, 2023, 1. Per la giurisprudenza della Corte EDU si v. Corte EDU, sent. 9 dicembre 1994, ric. n. 16798/90, *López Ostra c. Spagna*, § 51; Corte EDU; sent. 19 febbraio 1998, ric. n. 14967/89, *Guerra e altri c. Italia*, §§ 58-60; Corte EDU (GC), sent. 30 novembre 2004, ric. n. 48939/99, *Öneryildiz c. Turchia*, § 87; Corte EDU, sent. 27 gennaio 2009, ric. n. 67021/01, *Tătar c. Romania*, § 107; Corte EDU, sent. 24 gennaio 2019, ricc. nn. 54414/13 e 54264/15, *Cordella e altri c. Italia*, § 51.

[59] La Corte interamericana dei diritti umani ha riconosciuto espressamente il diritto a un ambiente sano come diritto umano autonomo, dotato di efficacia *erga omnes*, con l'opinione consultiva OC-23/17 del 15 novembre 2017. Tale impostazione è stata poi ribadita in sede contenziosa, con la sentenza *Habitantes de La Oroya vs. Perú*, del 27 novembre 2023.

[60] A livello sovranazionale si è molto discusso dell'esistenza di un diritto soggettivo a un ambiente salubre. Sulla scia della risoluzione n. 48/13 del Consiglio per i Diritti Umani dell'ONU del 2021 (UN Doc. A/HRC/RES/48/13) con la quale è stata riconosciuta formalmente l'esistenza di un diritto umano a un ambiente pulito, sano e sostenibile, la risoluzione n. 76/300 ha rappresentato un punto di svolta nel procedimento di affermazione del diritto stesso, rilevando che «the right to a clean, healthy and sustainable environment is related to other rights and existing international law».

[61] Human Rights Council, *Resolution* n. 48/13 – 2021, UN Doc. A/HRC/RES/48/13.

[62] General Assembly, *Resolution 76/300*, *The human rights to a clean, healthy and sustainable environment*, UN Doc. A/RES/76/300, 1 August 2022.

[63] Nella sua pronuncia del 23 luglio 2025, emessa nell'ambito della richiesta sul contenuto e sulla portata degli obblighi degli Stati in relazione al cambiamento climatico, la Corte internazionale di giustizia ha affermato in modo esplicito che *«the human right to a clean, healthy and sustainable environment is essential for the enjoyment of other human rights»,* chiarendo così, a livello universale, che un ambiente pulito, sano e sostenibile costituisce una precondizione necessaria per l'effettivo godimento di altri diritti umani fondamentali, tra cui il diritto alla vita e alla salute.

[64] Corte int. di giustizia, Parere consultivo del 23 luglio 2025, *Obblighi degli Stati in relazione al cambiamento climatico*, cap. IV, sez. *c*, 84.

[65] *Ivi*, cap. V, 116.

In tale prospettiva, merita di essere richiamata la *Dichiarazione europea sui diritti e i principi digitali per il decennio digitale*[66], adottata nel 2022, che, pur configurandosi come uno strumento di *soft law*, contiene indicazioni di particolare rilievo sul rapporto tra tecnologie digitali e sostenibilità ambientale. In particolare, i punti 23[67] e 24[68] del capitolo VI, rubricato *Sostenibilità*, affermano la necessità che lo sviluppo e l'utilizzo delle tecnologie digitali avvengano in modo da non arrecare danno all'ambiente, imponendo altresì che il loro impatto ambientale sia prevedibile, trasparente e conoscibile dagli operatori e dagli utenti. Tali enunciazioni, pur non traducendosi in obblighi giuridici immediatamente azionabili, contribuiscono a delineare un orientamento politico-normativo dell'Unione volto a integrare la dimensione ambientale nella *governance* del digitale.

Alcuni studiosi[69] ritengono che, dalle dichiarazioni contenute nel capitolo VI, stia progressivamente emergendo un *principio di sostenibilità dei prodotti e dei servizi digitali*.[70] La graduale affermazione di tale principio rappresenta un passaggio necessario per l'effettiva realizzazione del diritto a un ambiente sano[71] e per il rafforzamento della disciplina di tutela ecologica.

Stando a quanto specificato dallo *Special Rapporteur of the Human Rights Council*[72], il diritto ad un ambiente salubre presenterebbe tanto una dimensione concreta, che si sostanzierebbe nel diritto dell'individuo a vivere in un ambiente che non sia pericoloso per la propria salute, quanto una dimensione procedurale, che richiederebbe la garanzia di adeguati livelli di informazione, trasparenza e partecipazione della società civile rispetto agli effetti ambientali delle tecnologie, consentendo agli utenti e agli operatori di compiere scelte consapevoli. In tal senso, sostengono gli autori, il *principio di sostenibilità digitale* costituisce uno strumento per la concretizzazione di un più ampio diritto ad un ambiente sano, nella misura in cui impone di individuare le modalità attraverso cui le tecnologie digitali devono essere progettate, utilizzate e governate al fine di evitare impatti ambientali significativi.

---

[66] Dichiarazione europea sui diritti e i principi digitali per il decennio digitale (2023/C 23/01).

[67] Dichiarazione europea sui diritti e i principi digitali per il decennio digitale (2023/C 23/01), cap. VI - *Sostenibilità*, punto 23 «Per evitare danni significativi all'ambiente, e al fine di promuovere l'economia circolare, i prodotti e i servizi digitali dovrebbero essere progettati, prodotti, utilizzati, riparati, riciclati e smaltiti in modo da attenuare il loro impatto negativo sull'ambiente e sulla società ed evitare l'obsolescenza prematura.».

[68] Dichiarazione europea sui diritti e i principi digitali per il decennio digitale (2023/C 23/01), cap. VI - *Sostenibilità*, punto 24 «Ogni persona dovrebbe avere accesso a informazioni precise e di facile comprensione sull'impatto ambientale e sul consumo energetico dei prodotti e dei servizi digitali, nonché sulla loro riparabilità e sul loro ciclo di vita, in modo da essere in grado di compiere scelte responsabili.».

[69] Cfr. A. Perez Victorio, E. Celeste, A. Quintavalla, *Greening AI?*, cit., ove gli Autori sostengono che dalle dichiarazioni contenute nel capitolo VI della Dichiarazione europea sui diritti e i principi digitali stia progressivamente emergendo un principio di sostenibilità dei prodotti e dei servizi digitali. Si v., altresì, P. De Pasquale, *Sostenibilità e trasformazione digitale*, cit., 91, la quale, pur non riferendosi espressamente al *principio di sostenibilità dei prodotti e dei servizi digitali*, evidenzia la necessità di qualificare la sostenibilità non come mero obiettivo settoriale, bensì come un principio trasversale destinato a orientare complessivamente l'azione dell'Unione europea.

[70] *«The focus, […], is on the emergence of a new principle of sustainable digital products and services. The article questions the extent to which this principle may contribute effectively to the greening of the digital sector and, specifically, AI technologies. The potential impact of such a soft-law principle is also considered, highlighting its potential to inspire hard law at both the EU and the Member State level as well as to pave the way for progressive judicial decisions on the environmental effects of AI technologies».*

[71] «*Still, it can be argued that the principle of sustainable digital products and services is necessary for the creation of a healthy environment, and it might be seen as a specific articulation of the corresponding right. […] The principle of sustainable digital products and services is thus an instrument for the implementation of the broader right to a healthy environment: it indicates how digital technologies should be designed and used and what information should be made available to users if they are to make greener and better-informed choices».*

[72] Cfr. Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment*, UN doc. 2018, A/73/188.

Il consolidamento di tale principio potrebbe, dunque, orientare l'azione normativa e regolatoria dell'Unione verso una futura disciplina della responsabilità ambientale da intelligenza artificiale.
In questa prospettiva di rafforzata attenzione alla dimensione ambientale, appare legittimo interrogarsi sulla possibilità che la profonda evoluzione che sta interessando la disciplina ambientale sovranazionale possa fungere da spinta propulsiva verso una regolamentazione più incisiva delle conseguenze ecologiche dell'intelligenza artificiale.
Da un punto di vista più operativo, da un lato emerge la necessità di creare una categoria di responsabilità *ad hoc*, capace di formalizzare l'applicazione del principio "chi inquina paga" anche allo sviluppo e all'impiego dei sistemi di IA a dimensione transnazionale; dall'altro, occorrerebbe introdurre obblighi giuridici stringenti in capo alle imprese che sviluppano e utilizzano sistemi di intelligenza artificiale. Sarebbe altresì auspicabile l'introduzione di obblighi preventivi anche in capo agli Stati, chiamati a esercitare un controllo effettivo sulle attività delle proprie aziende. Ciò incentiverebbe l'adozione di *standard* di sicurezza e sostenibilità più elevati, promuovendo controlli rigorosi e una maggiore responsabilizzazione degli attori coinvolti. Vieppiù, l'imposizione di valutazioni di impatto ambientale *ex ante*, specificamente calibrate sulle tecnologie di intelligenza artificiale, appare l'unico modello regolatorio idoneo al conseguimento di vantaggi effettivi in termini ambientali. Diversamente, una regolazione esclusivamente *ex post*, basata su richiami o sull'erogazione di sanzioni, multe o ammende a posteriori, risulterebbe largamente inefficace, in quanto il danno ambientale, una volta prodotto, non è – nella maggior parte dei casi – riassorbibile o reversibile.[73]

6. Considerazioni conclusive e prospettive future. Dall'analisi condotta emerge con chiarezza l'inadeguatezza dell'attuale quadro regolatorio nel garantire una reale integrazione tra sviluppo dell'intelligenza artificiale e tutela dell'ambiente.[74] Nonostante i ripetuti richiami alla sostenibilità e alla necessità di una transizione "gemella", digitale ed ecologica, il diritto positivo continua a trattare le due dimensioni come ambiti solo parzialmente comunicanti, affidando il coordinamento a strumenti frammentari, *soft* o meramente programmatici. In assenza di un disegno normativo coerente, il rischio è che la transizione digitale proceda a un ritmo incompatibile con gli obiettivi di protezione ambientale, aggravando il depauperamento delle risorse e accelerando dinamiche di danno ecologico difficilmente reversibili.
Affinché la *twin transition* possa tradursi in un processo effettivo e non restare un obiettivo retorico, appare necessario, in primo luogo, un coordinamento strutturale tra le norme che disciplinano lo sviluppo e l'impiego dei sistemi di intelligenza artificiale e gli obblighi ambientali già vigenti. Tale coordinamento non può limitarsi a generici richiami alla sostenibilità, ma deve tradursi nell'introduzione di obblighi ambientali specifici a carico degli attori che sviluppano e utilizzano sistemi di IA, in particolare delle grandi imprese tecnologiche, la cui attività incide in modo significativo sull'ecosistema globale.
In quest'ottica, il progressivo rafforzamento del diritto umano soggettivo a un ambiente salubre assume una rilevanza decisiva.[75] Se il mutamento di paradigma da interesse collettivo a diritto individuale dovesse consolidarsi in maniera definitiva e generalmente condivisa, le conseguenze sul piano giuridico sarebbero profonde. I danni ecologici non verrebbero più

[73] Sul punto cfr. C. Di Francesco Maesa, *Economia circolare e IA*, cit., 10 ss.
[74] M. C. Gaeta, *Intelligenza artificiale sostenibile*, cit., 170; R. RAMAN et al., *Green and sustainable AI research: an integrated thematic and topic modeling analysis*, in *Journal of Big Data*, 2024; C. Di Francesco Maesa, *Economia circolare e IA*, cit., 16; L. Ruggeri, *Ambiente e tecnologie*, cit., 10.
[75] D. L. Petrucci, *La tutela del diritto dell'individuo a un ambiente salubre nell'era dell'IA*, cit., 1332.

qualificati esclusivamente come lesioni all'ecosistema in senso astratto, ma come violazioni dirette di una posizione giuridica soggettiva azionabile in giudizio. Ne deriverebbe un cambiamento radicale nel modo di concepire la responsabilità ambientale: le attività altamente inquinanti, comprese quelle legate allo sviluppo e all'addestramento dei sistemi di intelligenza artificiale, non lederebbero più "soltanto" interessi diffusi, ma diritti umani individuali, con la conseguente possibilità di attivare meccanismi di tutela giurisdizionale effettivi.

In tale prospettiva, si rende sempre più urgente la definizione di una forma di responsabilità specifica per il danno ambientale da intelligenza artificiale. Le categorie giuridiche tradizionali si mostrano infatti inadeguate a fronte di danni diffusi, cumulativi, indiretti e transnazionali, come quelli generati dalle esternalità ambientali dell'IA. L'introduzione di un regime di responsabilità *ad hoc* consentirebbe non solo di colmare un vuoto di tutela, ma anche di applicare in modo coerente il principio "chi inquina paga" allo sviluppo tecnologico, internalizzando i costi ambientali che oggi restano in larga parte non contabilizzati.

D'altro canto, la difficoltà tecnica di quantificare l'impatto ecologico dell'IA e di attribuire porzioni di danno a specifiche imprese o a determinati Stati non può giustificare l'inerzia normativa. Al contrario, essa impone l'adozione di obblighi rafforzati di *disclosure* ambientale e di rendicontazione, nonché lo sviluppo di metodologie comuni di misurazione, capaci di rendere comparabili i dati e di garantire un controllo effettivo e condiviso sulle attività delle imprese tecnologiche.

Appare, dunque, auspicabile l'adozione di un regolamento europeo *ad hoc* dedicato al danno ambientale da intelligenza artificiale, che disciplini in modo organico i profili di responsabilità e vincoli l'attività delle imprese di IA al rispetto di stringenti requisiti di *compliance* ecologica. Idealmente, una convenzione sovranazionale rappresenterebbe lo strumento più idoneo a fronteggiare un fenomeno intrinsecamente globale; tuttavia, l'attuale contesto geopolitico rende tale prospettiva difficilmente realizzabile nel breve periodo.[76]

In questo scenario, spetta all'Unione europea assumere un ruolo di guida, colmando il vuoto regolatorio e offrendo un modello normativo avanzato, coerente con la propria tradizione di tutela ambientale e di protezione dei diritti fondamentali.

Il progressivo affermarsi di un diritto all'ambiente salubre, affiancato anche dal recente parere della Corte, fornisce un substrato giuridico solido sul quale costruire questa evoluzione normativa.

È auspicabile che tale base venga valorizzata dagli organismi sovranazionali, e in particolare dall'Unione europea, al fine di regolamentare le applicazioni dell'intelligenza artificiale che contribuiscono ad accrescere e ad accelerare il danno ecologico, delineando obblighi chiari e profili di responsabilità effettivi in caso di mancata conformità.

Solo in questo modo sarà possibile garantire che, nell'era della crisi ecologica globale, l'evoluzione tecnologica proceda all'interno di un perimetro normativo ed etico capace di tutelare i diritti fondamentali, *in primis* il diritto dell'individuo a vivere in un ambiente sano.

Abstract. Il contributo analizza il rapporto tra intelligenza artificiale e tutela dell'ambiente, mettendo in luce le esternalità ambientali generate dallo sviluppo e dall'impiego dei sistemi di IA e le lacune dell'attuale quadro normativo europeo e internazionale. Muovendo dal progressivo riconoscimento del diritto umano a un ambiente salubre, il lavoro sostiene la necessità di configurare una specifica categoria di danno ambientale riconducibile

[76] M. Merler, *I costi ambientali dell'intelligenza artificiale*, cit., 613.

all'intelligenza artificiale e di rafforzare gli strumenti giuridici di prevenzione, trasparenza e responsabilità.

Abstract. This article examines the relationship between artificial intelligence and environmental protection, highlighting the environmental externalities generated by the development and deployment of AI systems and the shortcomings of the current European and international legal framework. Building on the growing recognition of the human right to a healthy environment, it argues for the recognition of a specific category of AI-related environmental damage and for strengthening legal mechanisms of prevention, transparency and accountability.

Parole chiave. intelligenza artificiale – danno ambientale – diritto all'ambiente salubre.

Key words. artificial intelligence – environmental damage – right to a healthy environment.

IL MANDATO (INTER)COSTITUZIONALE DI TUTELA DELL'AMBIENTE E LA TRANSIZIONE ECOLOGICA*

di Franco Sicuro**

Sommario. 1. Il mandato costituzionale di tutela dell'ambiente come fondamento della transizione ecologica. – 2. Il mandato costituzionale di tutela dell'ambiente «nel prisma degli obblighi europei e internazionali». – 3. Programmare le transizioni «a fini sociali e ambientali». – 4. La «regressione» ecologica delle più recenti politiche europee. – 5. Il principio del divieto di arrecare un danno significativo all'ambiente (DNSH) come strumento di attuazione del dovere costituzionale di tutela dell'ambiente.

1. Il mandato costituzionale di tutela dell'ambiente come fondamento della transizione ecologica. Nell'intento di realizzare gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite senza rinnegare il paradigma della «competitività»[1], il *Green Deal* europeo[2] ha delineato «una nuova strategia di crescita sostenibile e inclusiva»[3], diretta a costruire «una società giusta e prospera, dotata di un'economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva», in grado di raggiungere la neutralità climatica e una «crescita economica (…) dissociata dall'uso delle risorse»[4].

Una programmazione[5] euro-nazionale, dunque, chiamata a coordinare un complesso processo di «transizioni» (ecologica, energetica, digitale, etc.) attraverso «un approccio sistemico e lungimirante all'ecosostenibilità»[6], che coinvolge il settore degli investimenti

* *Sottoposto a referaggio*.

** Dottore di ricerca in Diritto costituzionale – Università di Bari Aldo Moro.

[1] Sottolinea la centralità della «sostenibilità competitiva» nelle numerose transizioni pianificate nell'ambito del *Green Deal*, D. Bevilacqua, *Lo scontro tra le transizioni interne al Green Deal e la pianificazione pubblica*, in *Riv. Quad. Dir. Amb.*, n. 1, 2025, 19.

[2] Annunciato dalla *Comunicazione* della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, «*Il Green Deal europeo*» (*COM(2019) 640 final*, dell'11 dicembre 2019). Per una visione d'insieme sul *Green Deal*, cfr., tra gli altri, D. Bevilacqua – E. Chiti, *Green Deal*, Bologna, 2024; D. Bevilacqua, *Il* green new deal, Milano, 2024; F. Fracchia, *Transizioni: il punto di vista del diritto amministrativo*, Napoli, 2024; G. Giraud, *Transizione ecologica. La finanza a servizio della nuova frontiera dell'economia*, Bologna, 2021.

[3] *Comunicazione* dell'11 dicembre 2019, cit., 2.

[4] *Comunicazione* dell'11 dicembre 2019, cit., 2.

[5] Un programma «per obiettivi», richiamando la ricostruzione fornita da M.S. Giannini, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1989, 292, destinato a realizzarsi concretamente attraverso successive misure legislative e amministrative nazionali. Sulle problematiche connesse alla pianificazione o programmazione (talora distinte nella ricostruzione dottrinale) si vedano, per tutti, A. Predieri, *Pianificazione e costituzione*, Milano, 1963; P. Saraceno, *Lo Stato e l'economia*, Roma, 1963; M.S. Giannini, *Pianificazione*, in *Enc. Dir.*, XXXIII, 1983; U. Pototschnig, *I pubblici servizi*, Padova, 2014.

[6] *Considerando* n. 7 del Regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 giugno 2020, che istituisce «un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili» (c.d. Regolamento tassonomia).

pubblici[7] e privati[8], oltre che l'esigenza di contrastare il cambiamento climatico[9] e la deforestazione[10]. Tutto ciò, nell'intento comune di ripristinare gli ecosistemi degradati[11] e ricondurre il «consumo di risorse nei limiti del pianeta»[12].

Attraverso le fonti e i programmi euro-nazionali di attuazione del *Green Deal*[13], l'Unione sembra(va), pertanto, intenzionata ad aumentare il "peso" delle problematiche ambientali nelle valutazioni politico-economico-sociali che confluiscono nel contestato lessema dello «sviluppo sostenibile»[14]. E tanto, sino al punto di lasciar presagire – attraverso l'attuazione del principio-criterio[15] del *Do No Significant Harm* (DNSH), ormai trasversale a piani e

[7] Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, istitutivo del «dispositivo per la ripresa e la resilienza». In esso sono specificati i «sei pilastri» attraverso cui l'UE deve assicurare la ripresa delle economie provate dalla pandemia da Covid-19 e migliorare la resilienza propria e degli Stati membri: *I)* transizione verde; *II)* trasformazione digitale; *III)* crescita intelligente, sostenibile e inclusiva; *IV)* coesione sociale e territoriale; *V)* salute e resilienza economica, sociale e istituzionale; *VI)* politiche per la prossima generazione (art. 3).

[8] Il Regolamento tassonomia dà seguito al piano d'azione per finanziare la crescita sostenibile (*Comunicazione* della Commissione dell'8 marzo 2018), in cui l'istituzione di un sistema di classificazione unificato per le attività sostenibili è indicata come l'azione più importante ed urgente, al fine di evitare la frammentazione del mercato interno e un *vulnus* al principio di concorrenza.

[9] Regolamento (UE) 2021/1119, che «istituisce un quadro per la riduzione irreversibile e graduale delle emissioni antropogeniche di gas a effetto serra» (art. 1, § 1) con «l'obiettivo vincolante della neutralità climatica nell'Unione entro il 2050» (art. 1, § 2).

[10] Regolamento (UE) 2023/1115 del Parlamento europeo e del Consiglio del 31 maggio 2023, relativo alla messa a disposizione nel mercato dell'Unione e all'esportazione dall'Unione di determinate materie prime e determinati prodotti associati alla deforestazione e al degrado forestale e che abroga il regolamento (UE) n. 995/2010.

[11] Sul punto, si veda il Regolamento (UE) 2024/1991 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2024, meglio noto come *Nature Restoration Law*, su cui si è provato a ragionare, *amplius*, in altra sede. Si veda, pertanto, se si vuole, F. Sicuro, *La* Nature Restoration Law *come parametro di attuazione del dovere costituzionale di tutela dell'ambiente*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 1, 2026, 1-36. Nella precedente *Strategia Europea per la Biodiversità 2030 – «Riportare la natura nelle nostre vite»* (*Comunicazione* della Commissione del 20 maggio 2020), si sottolinea che «il *Green deal* europeo, la Strategia di crescita dell'UE, sarà la bussola per la nostra ripresa, assicurando che l'economia sia al servizio delle persone e della società e restituisca alla natura più di quanto le sottrae».

[12] Nel Piano d'azione per l'economia circolare del 2020 («*Per un'Europa più pulita e più competitiva*») si specifica, infatti, che «l'UE deve accelerare la transizione verso un modello di crescita rigenerativo che restituisca al pianeta più di quanto prenda, adoperandosi a favore del mantenimento del consumo di risorse entro i limiti del pianeta, e dunque deve fare il possibile per ridurre la sua impronta dei consumi e raddoppiare la percentuale di utilizzo dei materiali circolari nel prossimo decennio».

[13] Si pensi al PNRR e alle sue «sei missioni»: *I)* Digitalizzazione, Innovazione, Competitività, Cultura; *II)* Rivoluzione Verde e Transizione Ecologica; *III)* Infrastrutture per una Mobilità sostenibile; *IV)* Istruzione e Ricerca; *V)* Inclusione e Coesione; *VI)* Salute. Assai complessa, e qui soltanto riassumibile, è la ricostruzione della natura giuridica del Piano nazionale di ripresa e resilienza. Per alcuni, infatti, esso concreterebbe una sorta di indirizzo politico normativo, proiettato oltre la logica elettorale di breve periodo (così, A. Sciortino, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?*, in *Federalismi.it*, n. 18, 2021, 260 ss.); per altri, invece, rappresenterebbe una «vera e propria intromissione nella struttura politica, istituzionale e sociale dei Paesi che hanno richiesto l'assistenza finanziaria del *Recovery*, che potrebbe portare a una sorta di omologazione strutturale degli Stati membri (…)» (così, F. Salmoni, *Piano Marshall,* Recovery Fund *e il containment americano verso la Cina. Condizionalità, debito e potere*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2021, 77 ss.). Una efficace visione di sintesi è proposta da N. Lupo, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2022 e Id., *Caratteristiche (e presupposti) del nuovo "metodo di governo" delineato dal* Next Generation EU, in *Diritto e Società*, n. 3, 2025, 557 ss.

[14] Nel dare attuazione all'art. 3, c. 3, TUE, l'art. 3-*quater* del D.lgs. n. 152 del 2006 (c.d. Codice dell'Ambiente), dispone il dovere dell'Amministrazione di garantire una «prioritaria considerazione», nella scelta comparativa di interessi pubblici e privati, «alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale» (c. 2).

[15] Ritiene che il DNSH sia un criterio la cui definizione sarebbe rimessa alla discrezionalità tecnica dell'Amministrazione, A. Bartolini, *Green Deal europeo e il c.d. principio DNSH*, in *Federalismi.it*, n. 15, 2024, spec. 56 ss. Come rileva M. Petrachi, *La tutela dell'ambiente nel prisma della transizione ecologica*, Torino, 2023, 56-57,

programmi finanziati con fondi europei[16] – la possibile sottrazione degli interessi ambientali a quelle operazioni di bilanciamento equiponderale[17] che, sovente, riducono l'ambiente a «*una* delle variabili di cui tener conto nelle scelte dei pubblici poteri, soprattutto a livello amministrativo»[18].

Di tanto, si proverà a ragionare sinteticamente attraverso la lente del «mandato» costituzionale di tutela dell'ambiente, recentemente forgiata dalla Corte costituzionale (sentenza n. 105 del 2024)[19] per risolvere[20] le questioni sollevate dall'adozione di un D.L. che consentiva la prosecuzione indefinita dell'attività di un polo industriale (quello di Priolo Gargallo) di «interesse strategico nazionale». Tutto ciò, peraltro, all'esito di un procedimento fondato su un'AIA rilasciata direttamente dal Governo nazionale e, dunque, financo meno garantista di quello avallato dalla sentenza n. 85 del 2013 sul caso Ilva[21].

l'attuazione del principio DNSH «vincola e conforma le politiche pubbliche, a monte, e quelle private, a valle; riduce, quindi, la discrezionalità del decisore pubblico che, a ogni livello, deve assicurare che l'intervento normativo sia sostenibile; assicura un livello di tutela ambientale uniforme all'interno dell'Unione, garantendo pure la regressione dei presidi di protezione».

[16] Si dice critica all'estensione del DNSH alle misure di attuazione e agli investimenti inclusi nei piani nazionali di ripresa e resilienza, M. Delsignore, *Il principio DNSH e la lotta al* greenwashing, in *Federalismi.it*, n. 27, 2024, 85, giacché, essendo il piano «sottoposto non solo all'approvazione della Commissione, (…) ma anche a un continuo e costante monitoraggio della Commissione medesima che verifica il progressivo raggiungimento degli obiettivi per elargire le somme previste», la valutazione DNSH «(a)ppare, perciò, fonte di ingiustificati e onerosi controlli».

[17] E tanto, nell'ottica più volte esplicitata dalla Corte costituzionale a partire dalla nota sentenza sul caso Ilva n. 85 del 2013, in cui la Consulta ha rimarcato l'«integrazione reciproca» dei «diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione», non essendo «possibile, pertanto, individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri».

[18] A. Moliterni, *Transizione ecologica, ordine economico e sistema amministrativo*, in *Rivista Diritti Comparati*, n. 2, 2022, 399-400.

[19] Adita in via incidentale nell'ambito di una complessa vicenda processuale in cui si contestava il funzionamento altamente inquinante del polo petrolchimico siracusano di Priolo Gargallo, la Corte costituzionale non ha sindacato nel merito il bilanciamento tra salute-ambiente ed economia-lavoro effettuato "in concreto" dal Governo con decreto inter-ministeriale, ritenendo peraltro legittimo il divieto, per l'autorità giurisdizionale, di rimettere in discussione il punto di equilibrio tra gli interessi in conflitto fissato a livello politico-governativo. Il che ha indotto il Gip rimettente (quello di Siracusa) a disapplicare il decreto ministeriale nonostante le misure adottate nell'ambito della procedura di riconoscimento dell'interesse strategico nazionale.

[20] Seppur, con una pronuncia dal dispositivo «sorprendentemente ridotto». In tal senso, R. Bin, *Il "caso Priolo": scelta politica vs. bilanciamento in concreto (in margine alla sent. 105/2024)*, in *ConsultaOnline*, 12 settembre 2024, 1058. «Schizofrenica» la definisce, invece, G. Vivoli, *L'eterna provvisorietà di misure straordinarie è (ed era) incostituzionale: la doppia chiave di lettura della sentenza n. 105/2024 sul c.d. "decreto Priolo" alla luce della riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 4, 2024, 20.

[21] In chiave critica sulla sentenza Ilva del 2013, si veda M. Pennasilico, *Ambiente e iniziativa economica: quale "bilanciamento"?*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 4, 2023, 6. Nello stesso senso, anche L. Ronchetti, *Ecocostituzionalismo. La sovranità popolare di fronte alla crisi ecologica*, Napoli, 2024, 66, ha rilevato che, «(i)n nome della dignità della persona, nel 2013 la Corte lascia fuori il vero bilanciamento, quello con gli artt. 41 e 42 Cost, operando viceversa una contrapposizione tra diritti sociali: diritto al lavoro, ridotto a strumento del diritto alla produzione, e diritto alla salute, sotto forma di ambiente salubre». Peraltro, un ulteriore filone processuale inerente alle vicende dell'ex Ilva ha condotto la Grande Sezione della Corte di Giustizia dell'Unione Europea a censurare nuovamente (sentenza del 25 giugno 2024, causa C-626/22) le misure adottate a livello nazionale in materia di AIA, sottolineando l'obbligo per lo Stato italiano di incorporare, nei procedimenti di autorizzazione all'esercizio di attività produttiva inquinante, valutazioni sull'ambiente e sulla salute umana, cui consegue l'obbligo di procedere ad un riesame dell'AIA in tempi brevi allorché le autorità sanitarie richiedano di intervenire a causa dell'inaccettabilità del rischio cagionato dalle emissioni inquinanti. Da qui, dunque, la distanza da quanto argomentato dal Giudice delle leggi italiano (anche) nella sentenza Priolo (n. 105 del 2024), in cui la Corte è parsa rieditare il medesimo schema-Ilva a parametro di legittimità dell'operato del Governo, peraltro in presenza di un'AIA rilasciata direttamente dallo stesso Esecutivo e senza consentire agli organi giurisdizionali di sindacare il «punto di equilibrio» tra interessi confliggenti individuato dal solo Governo con decreto interministeriale.

È proprio nelle implicazioni socio-ordinamentali del «mandato di tutela dell'ambiente» che il processo euro-nazionale di transizione ecologica parrebbe, infatti, rinvenire le proprie «fondamenta» costituzionali. Ed è entro queste coordinate costituzionali che si muoveranno le brevi riflessioni che seguono.

2. Il mandato costituzionale di tutela dell'ambiente «nel prisma degli obblighi europei e internazionali». Il rinnovato articolo 9 della Carta repubblicana «consacra direttamente nel testo della Costituzione il mandato di tutela dell'ambiente, inteso come bene unitario, comprensivo delle sue specifiche declinazioni rappresentate dalla tutela della biodiversità e degli ecosistemi»[22]. Un mandato da cui discende il dovere delle «pubbliche autorità» di adoperarsi effettivamente «in vista» della «sua efficace difesa», al fine di garantire la salvaguardia di quell'insieme di relazioni ecosistemiche che «le generazioni attuali hanno un preciso dovere di preservare (…) integro» a favore di quelle «future», affinché le sue «varie matrici restino caratterizzate dalla ricchezza e diversità che lo connotano»[23].

Il «mutamento» dei «parametri costituzionali sulla base dei quali deve essere condotto lo scrutinio» di costituzionalità[24] disvela, dunque, le «chiare indicazioni del legislatore costituzionale» del 2022; «indicazioni» che devono essere «lette anche attraverso il prisma degli obblighi europei e internazionali in materia»[25]. L'«ambiente», oggetto e fine del «mandato di tutela», rivela infatti la sua natura di «patrimonio comune» irriducibile alla sola dimensione nazionale poiché inestricabilmente connesso alla salvaguardia di equilibri ecologici che non conoscono i rigidi confini amministrativi che delimitano il territorio degli Stati.

Il richiamo alla figura geometrica del «prisma» rivelerebbe, dunque, la dimensione sovra-nazionale del dovere di tutela dell'ambiente, nel cui alveo il «mandato» acquista significati

---

[22] Corte cost., sentenza n. 105 del 2024, *cons. in dir.* n. 5.1.2.

[23] Corte cost., sentenza n. 105 del 2024, *cons. in dir.* 5.1.2., in cui la Corte richiama le numerose pronunce – con cui intende porsi in continuità – che, anche prima della revisione dell'art. 9 Cost., avevano attribuito rilevanza giuridico-costituzionale agli interessi delle future generazioni (sent. n. 46 del 2021, n. 8 del *cons. in dir.*; sent. n. 237 del 2020, n. 2.1. del *cons. in dir.*; sent. n. 93 del 2017, n. 8.1. del *cons. in dir.*; sent. n. 22 del 2016, n. 6 del *cons. in dir.*; sent. n. 67 del 2013, n. 4 del *cons. in dir.*; sent. n. 142 del 2010, n. 2.2.2. del *cons. in dir.*; sent. n. 29 del 2010, n. 2.1. del *cons. in dir.*; sent. n. 246 del 2009, n. 9 del *cons. in dir.*; sentenza n. 419 del 1996, n. 3 del *cons. in dir.*).

[24] Corte cost., sentenza n. 105 del 2024, *cons. in dir.* n. 5.1.2. Carattere innovativo della revisione costituzionale del 2022 che, per vero, la Corte stessa parrebbe aver recentemente messo in discussione (sentenza n. 125 del 2025), mediante un'interpretazione che S. Bartole, *Interpretazioni e innovazioni dei limiti alla revisione costituzionale nella sent. n. 125/2025*, in *Quad. Cost.*, n. 4, 2025, 960, ha definito «riduttiva» e venata da un «atteggiamento ermeneutico» che «si avvicina alla dottrina dell'originalismo spesso praticata negli Stati Uniti da quanti ritengono che alla Costituzione si debbono attribuire i significati delle espressioni verbali del testo ricavabili dalla pratica ordinaria in atto al tempo dell'adozione di quella Costituzione». Attraverso un richiamo espresso alla sentenza Priolo, il Giudice delle leggi ha infatti sottolineato che la revisione del 2022 avrebbe «solo inserito "direttamente" nel testo della Costituzione un mandato di tutela ambientale che le preesisteva» (sentenza n. 125 del 2025, *cons. in dir.* n. 5.2.3). Sicché, pur avendo prodotto «effetti normativi tutt'altro che trascurabili (sia perché l'obbligazione di tutela ambientale è ormai desumibile direttamente dal testo costituzionale e non solo in via d'interpretazione sistematica, sia perché si fa ora esplicito riferimento alla tutela della biodiversità, degli ecosistemi, e degli animali)», la revisione costituzionale del 2022 non avrebbe avuto «alcuna incidenza su numero ed essenza dei principi costituzionali fondamentali (supremi)» (*cons. in dir.* n. 5.2.3). Il che, a dire il vero – è ancora S. Bartole, *op. ult. cit.*, 961, a rilevarlo – parrebbe rivelare «una concezione statica della Costituzione e delle interpretazioni dei principi in contraddizione con quanto l'esperienza storica ci ha insegnato a proposito della dinamicità che caratterizza la vita delle Costituzioni nel tempo. Se questa dottrina dovesse trovare accoglimento, non ci sarebbe più spazio per l'emergere di nuovi interessi individuali e collettivi nonché per la loro tutela o per il tramite di sole operazioni ermeneutiche o per l'eventuale formalizzazione di queste in aggiuntivi, testuali precetti di principio».

[25] Corte cost., sentenza n. 105 del 2024, *cons. in dir.* 5.1.2.

normativi sempre nuovi in relazione alla mutevolezza delle regole «multilivello»[26] poste a presidio dell'ambiente-clima (*ex* artt. 10, 11 e 117, comma 1, Cost.) e della loro interpretazione da parte delle Corti europee (Corte di Giustizia) e internazionali (si pensi alle sentenze della Corte Edu). Non a caso, nella sentenza che ha definito il caso Priolo (n. 105 del 2024), la Corte costituzionale parrebbe aver tratto l'evocativa immagine del «mandato di tutela» dalla giurisprudenza del Tribunale costituzionale tedesco, che, nel risolvere il caso *Neubauer*, ha più volte adoperato l'espressione «mandato di tutela ambientale previsto dalla Legge fondamentale» o «mandato climatico»[27], inserendo nel giudizio di bilanciamento in materia ambientale la valutazione dell'impatto delle decisioni attuali sulla garanzia intertemporale dei diritti[28]. Con ciò, a ben vedere, istituendo un fecondo legame interpretativo con il concetto di «mandato ecologico»[29] diffusosi nel *nuevo constitucionalismo* latino-americano, lì dove le prospettive ambientali incorporate nelle Carte costituzionali sono «basate su una visione integrata e unitaria di uomo e natura, intrinsecamente legata a una concezione della vita come rete di relazioni»[30].

Il dialogo – per quanto non sempre esplicito – tra Corti[31] in punto di definizione delle cause climatico-ambientali (anche attraverso il riferimento comune al concetto di «mandato di tutela») e la progressiva inclusione della protezione dell'ambiente in Carte e documenti materialmente costituzionali[32], sembra pertanto rivelare la natura «inter-costituzionale»[33] del

[26] Sulla tutela multilivello dell'ambiente, si veda, *amplius*, F. Gabriele, A.M. Nico (a cura di), *La tutela multilivello dell'ambiente*, Bari, 2005.

[27] Come si può, infatti, leggere nella suddetta pronuncia (consultata nella sua versione inglese), il Tribunale costituzionale tedesco fa discendere il mandato di tutela dell'ambiente («*the Basic Law's environmental protection mandate*», § 136) direttamente dall'art. 20a GG, al contempo individuato come fonte di un altrettanto rilevante «*climate action mandate*» (§ 199).

[28] Sul punto, cfr. F. Gallarati, *Il contenzioso climatico di tono costituzionale: studio comparato sull'invocazione delle costituzioni nazionali nei contenziosi climatici*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, n. 2, 2022, spec. 166; M. Carducci, *Libertà "climaticamente" condizionate e governo del tempo nella sentenza del BVerfG del 24 marzo 2021*, in *laCostituzione.info*, 3 maggio 2021.

[29] In particolare, cfr. A. Gudynas, *El mandato ecológico*, Quito, 2009.

[30] D. Amirante, *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l'Antropocene*, Bologna, 2022, 24-25.

[31] Sul dialogo tra Corti, soprattutto multilivello, la bibliografia è praticamente sterminata, oltre che divisa tra chi – per tutti, G. Zagrebelsky, *Corti costituzionali e diritti universali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2, 2006, 297 ss., e Id., *La legge e la sua giustizia. Tre capitoli di giustizia costituzionale*, Bologna, 2008, 386 ss., si esprime in termini favorevoli all'espansione di tale orientamento giurisprudenziale; e chi – per tutti, M. Luciani, *Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico*, in *Giur. cost.*, n. 2, 2006, 1643 ss. – evidenzia le criticità di un simile approccio dottrinale, giacché «il costituzionalismo multilivello» presenterebbe «una visione armonica dei rapporti tra le varie istanze decisionali che non corrisponde alla realtà e (auspicando un "dialogo" tra le Corti che non sempre è praticato e non sempre è possibile) occulta la dimensione dello scontro».

[32] Sul punto, cfr., ancora, D. Amirante, *Costituzionalismo ambientale*, op. cit. 258-259, il quale ha sottolineato la «sensazione di sollievo» per «una svolta culturale del nostro ordinamento giuridico, che inizia finalmente a prendere sul serio, probabilmente anche sotto la spinta di fattori esterni (*in primis* l'accelerazione *green* dell'Unione Europea), la questione ambientale non come patologia o trascurabile effetto collaterale dello sviluppo economico (inteso, purtroppo, ancora oggi, come crescita incontrollata), ma come aspetto centrale della quotidiana fisiologia della società contemporanea, un tema, quindi, centrale e ineludibile, anche per il diritto».

[33] Sull'inter-costituzionalità, intesa come attività di costante storicizzazione degli enunciati normativi non più limitata dall'ottica di un nazionalismo o patriottismo costituzionale, «in quanto la Costituzione e le altre Carte dei diritti (europee e internazionali) non sembrano potersi concepire come *documenti a geografia fissa*, aventi cioè un ben definito raggio territoriale di competenza entro il quale circoscrivere la tutela dei diritti, ma come Carte che "*si integrano, completandosi reciprocamente nell'interpretazione*"» (Corte cost., sent. n. 388 del 1999), cfr. A. Gusmai, *Il valore normativo dell'attività interpretativo-applicativa del giudice nello Stato (inter)costituzionale di diritto*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2014, 15. Sul punto, sembra doveroso rimarcare che la prospettiva inter-costituzionale è talora indicata dalla dottrina con l'espressione «interlivello»: si veda, tra i tanti, O. Chessa, *La tutela dei diritti oltre lo Stato. Fra "diritto*

«mandato di tutela» ambientale, in grado di limitare la discrezionalità dei decisori politici al cospetto di questioni che ledono diritti fondamentali della persona. Diritti tutelati da un «ordine intercostituzionale» alimentato dal principio di apertura di ogni Costituzione (in senso materiale) alle Carte dei diritti sovra e internazionali con cui essa deve integrarsi[34] (anche) attraverso l'interpretazione. E che, pertanto, delineano una complessa e articolata legalità inter-costituzionale, in cui la tutela dei diritti fondamentali della persona presuppone la solidale custodia degli equilibri ecologici che garantiscono la qualità dell'ambiente in cui essa vive e si realizza (art. 2, 9, 11, 117, comma 1, Cost.)[35].

In questa prospettiva, assai rilevanti appaiono le argomentazioni della Corte Edu nel caso *KlimaSeniorinnen* (*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and others v Switzerland*, causa n. 53600/20)[36], espressamente richiamato dalla Consulta nella sentenza che ha definito il caso Priolo[37]. Ragionando intorno al dovere degli Stati di raggiungere la neutralità climatica nei «prossimi tre decenni», la Corte di Strasburgo ha sottolineato il loro «ridotto» («*reduced*») margine di apprezzamento in materia, giacché essi sarebbero liberi di definire il "come" ma non il "se" di un'azione positiva a tutela dell'ambiente-clima. Se è vero, infatti, che «l'intervento del giudice» non può «rimpiazzare o sostituire l'azione che compete al potere legislativo e al potere esecutivo», «in ogni caso, la democrazia non può essere ridotta alla volontà della maggioranza dell'elettorato e dei rappresentanti eletti, in spregio del principio del *rule of law*» (§ 412). In posizione complementare rispetto al processo democratico-rappresentativo, gli organi giusdicenti hanno pertanto il compito di assicurare i doverosi «*legal requirements*», intervenendo a tutela di diritti convenzionali compromessi dall'inerzia o dall'inadeguatezza delle politiche statali. E tanto, dal momento che, quando la discrezionalità politica incide sull'effettivo godimento dei diritti convenzionali, non si porrebbe più «soltanto una questione di politica, ma anche una questione di diritto che incide sull'interpretazione e sull'applicazione della Convenzione» (§ 450).

Esito, questo, per vero assai lontano dalle argomentazioni contenute nella sentenza costituzionale n. 105 del 2024, in cui la Corte costituzionale ha salvaguardato – ancora una volta – una declinazione assai ampia della discrezionalità legislativa[38] e un'interpretazione piuttosto rigida della separazione dei poteri che rischia di indebolire l'espressa gerarchia normativa sancita dalla revisione costituzionale del 2022[39]. E, con essa, l'effettivo

internazionale dei diritti umani" e "integrazione costituzionale europea", in Aa.Vv., *I diritti costituzionali*, I, a cura di R. Nania e P. Ridola, Torino, 2006, 229 ss.

[34] In tal senso, A. Ruggeri, *Sovranità dello Stato e sovranità sovranazionale, attraverso i diritti umani, e le prospettive di un diritto europeo "intercostituzionale"*, in *Dir. Pubbl. comp. ed eur.*, n. 2, 2001, 544 ss.

[35] Sul punto, si vedano le note e sempre attuali riflessioni H. Jonas (1979), *Il principio responsabilità. Un'etica per la civiltà tecnologica*, Torino, 1990, il quale sottolinea che un «un oggetto di ordine completamente nuovo, niente meno che l'intera biosfera del pianeta, è stato aggiunto al novero delle cose per cui dobbiamo essere responsabili, in quanto su di esso abbiamo potere (…). La natura come responsabilità umana è certamente una novità sulla quale la teoria etica deve riflettere».

[36] Attraverso tale pronuncia la Corte Edu ha riconosciuto l'obbligo positivo degli Stati di proteggere la vita privata e familiare (art. 8 Cedu) dagli effetti del cambiamento climatico, secondo uno schema – quello degli obblighi positivi – che rimonta proprio alla materia ambientale e alla necessità di prevenire gli effetti dannosi delle attività inquinanti (Corte Edu, 19 febbraio 1998, *Guerra e altri c. Italia*, § 58).

[37] Corte cost., sentenza n. 105 del 2024, *cons. in dir.* 5.3.2.

[38] Sul punto, cfr. M. Ruotolo, *La discrezionalità legislativa quale limite al sindacato della Corte costituzionale*, in ID. (a cura di), *Discrezionalità legislativa e sindacato della Corte costituzionale*, Napoli, 2025, 25. Sempre utile è, poi, la lettura di A. Pizzorusso, *Il controllo sull'uso della discrezionalità del legislatore*, in Aa. Vv., *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale*, Milano, 1988, 71 ss.

[39] In tal senso, A. Gusmai, *Valori "tiranni", bilanciamenti instabili e tutela ambientale dopo la sentenza Priolo*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, n. 2, 2024, 404-405.

allineamento del dato politico-normativo, prodotto dalla maggioranza parlamentare, alla superiore legalità costituzionale.

3. Programmare le transizioni «a fini sociali e ambientali». Il «mandato di tutela» dell'ambiente sembra assumere concreta rilevanza giuridica in una duplice prospettiva deontica: quale necessario argine giuridico-costituzionale ad una discrezionalità legislativa (e amministrativa) che, non di rado, fuoriesce dall'alveo dei principi posti a tutela dell'ambiente-clima (art. 9 Cost.) e, al contempo, quale doveroso riferimento (anch'esso giuridico-costituzionale) per la comunità degli interpreti-applicatori. Il «mandato» consacrato direttamente nell'art. 9 Cost. non appare più, dunque, ancorato alla logica pre-giuridica dei valori[40] e alla sempre possibile mutevolezza della giurisprudenza costituzionale, ma, in quanto espressamente incluso tra i principi che definiscono i caratteri «fondamentali» della Repubblica (art. 9 Cost.), esso costituisce – sul piano giuridico-costituzionale – la condizione e il limite di esercizio delle libertà riconosciute nella Carta repubblicana[41].

Ed è proprio nella prospettiva dei doveri costituzionali[42] che il concetto di «mandato di tutela» ambientale parrebbe poter epistemologicamente sostenere la pianificazione nazionale «ibrida»[43] diretta a realizzare le politiche di «transizione» verso un'economia circolare e climaticamente neutra. E, per questa via, ricercare un assai complesso sincretismo tra ecologia e diritto[44], declinando in prospettiva sistemica le problematiche ambientali e quelle sociali[45], nel doveroso rispetto di quei «*planetary boundaries*»[46] non sempre adeguatamente

[40] Sul punto, M. Luciani, *Ogni cosa al suo posto. Restaurare l'ordine costituzionale dei poteri*, Milano, 2023, 103-104, ha fatto notare che «(s)otto la trama dei principi i valori ovviamente traluconо, ma restano semplicemente presupposti, non posti, dall'ordinamento positivo (è per questo che solo ellitticamente può dirsi che le contemporanee sono "costituzioni per valori")».

[41] Come ha infatti rilevato, A. Gusmai, *Valori "tiranni", bilanciamenti instabili*, op. cit., 402-403, i «*giudizi valoriali* (…) instaurano un rapporto dialettico assai infelice», giacché inverano «decisioni che interiorizzano non già bilanciamenti fra diritti, ma gerarchie variabili di valori ideologico-politici volta a volta definite dai rapporti di forza nei contesti storici di riferimento. Qui, il diritto, appare smarrire la sua funzione ordinatrice, la Costituzione sembra dismettere la sua superiorità gerarchica». Per scongiurare un simile risultato, con riferimento precipuo alle problematiche ambientali, l'A. propone, pertanto, di «riscoprire (e adeguare alla contemporaneità) un (…) concetto chiave della dottrina kelseniana, quello di *stufenbau*» (p. 404), ristabilendo (nei confronti dei giudizi valoriali del legislatore) la gerarchia normativa all'interno della legalità costituzionale. Legalità che, «con tutta evidenza, non può, pena la sua ineffettività, non essere retta da una stretta gerarchia di principi supremi non bilanciabili», tra cui «un posto preminente sembra spettare al principio ambientalista. Da porsi, oggi, anche sul piano formale *ex* artt. 9 e 41 Cost., quale fondamento di tutti i diritti e di tutte le libertà – a cominciare da quelle economiche – riconosciute dalla Costituzione repubblicana».

[42] Categoria, quest'ultima, su cui ha particolarmente insistito G. Lombardi, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, 1967. Una rilettura del pensiero di Giorgio Lombardi è proposta da V. Tondi della Mura, *La frontiera aperta da Giorgio Lombardi nella sistematica dei doveri costituzionali: dall'idealismo mazziniano al personalismo costituzionale*, in *federalismi.it*, 2021.

[43] Pianificazione «plurale, ibrida ed eterogenea», come la definisce D. Bevilacqua, *Lo scontro tra le transizioni interne al Green Deal*, op. cit., 29.

[44] Sincretismo al centro del lavoro di F. Capra, U. Mattei, *Ecologia del diritto. Scienza, politica, beni comuni*, Sansepolcro, 2017, i quali sottolineano la necessità di «abbandonare il "meccanicismo del diritto" in favore di una "ecologia del diritto"».

[45] Come ha sottolineato M. Bookchin, *Per una società ecologica*, Milano, 2021, 22, «praticamente tutti i problemi ecologici sono problemi sociali». Ed invero, «forse uno dei più importanti contributi dati dall'ecologia sociale all'attuale dibattito ecologico è la constatazione che i problemi fondamentali che contrappongono la società alla natura nascono *all'interno* dello sviluppo sociale stesso, e non tra la società e la natura» (p. 28).

[46] Sul punto, inevitabile è il rinvio al lavoro di J. Rockström et al., *A Safe Operating Space for Humanity*, in *Nature*, n. 461, 2009. In versione italiana, particolarmente utile è la lettura di J. Rockström, *Grande mondo, piccolo pianeta. La prosperità entro i confini planetari*, Milano, 2015. Sulla teoria dei *planetary boundaries* la letteratura (soprattutto internazionale) è praticamente sterminata. Tra i tanti, si veda, dunque, V. Galaz et al., *Global Environmental*

ponderati nelle attività di attuazione dei «*sustainable development goals*»[47] «in relazione all'equità sociale»[48].

Pur se inserito all'interno di una legalità inter-costituzionale in cui, almeno per il momento, «(n)essuna Costituzione fissa un principio o un criterio di scarsità quale parametro della razionalità economica verso la natura e della sostenibilità secondo natura»[49], il «mandato di tutela» dell'ambiente sembra poter costituire l'elemento giuridico-costituzionale in grado di assicurare la coerente attuazione delle diverse «transizioni» che l'Italia è chiamata a realizzare nell'ambito della rinnovata programmazione pubblica euro-nazionale. Il *Green Deal* europeo impone, infatti, l'approvazione di piani e programmi ora generali (come il Piano per la transizione ecologica[50]), ora operativi (come il Piano Integrato per l'Energia e il Clima), talora intesi quali veri e propri atti di indirizzo politico (come il PNRR)[51], destinati peraltro ad essere approvati dalla Commissione europea (si pensi, da ultimo, ai piani nazionali di ripristino degli ecosistemi degradati).

Piani e programmi che, a loro volta, s'inseriscono in un quadro ordinamentale alquanto complesso, attraversato dal complicato intreccio tra piani di settore, piani paesistici, piani urbanistici, piani di bacino, etc., che, non di rado, genera un elevato contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni in relazione alla competenza su materie e interessi sempre più differenziati[52]. Il che, a ben vedere, rivelerebbe la necessità – nell'ottica dell'uniforme attuazione del suddetto «mandato di tutela» – di un intervento legislativo di sistema che

Governance and Planetary Buondaries: An Introduction, in *Ecological Economics*, n. 81, 2012; K. Brown, *Global Environmental Change II. Planetary Boundaries – A Safe Operating Space for Human Geographers?*, in *Progress in Human Geography*, vol. 41, Issue 1, 2017, 118 ss.; G. Chapron et al., *Bolster Legal Boundaries to Stay within Planetary Boundaries*, in *Nature Ecology & Evolution*, vol. 1, Issue 3, 2017.

[47] Sottolineano la necessità che le politiche di attuazione dei «SDGs» debbano essere impiantate «*on an understanding of the limits of ecosystems (and the planetary boundaries)*», L. Vasseur et al., *Complex Problems and Unchallenged Solutions: Bringing Ecosystem Governance to the forefront of the UN Sustainable Development Goals*, in *Ambio*, n. 46, 2017, 731.

[48] M. Monteduro, *Le decisioni amministrative nell'era della recessione ecologica*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2018, 25.

[49] M. Carducci, *Costituzionalismo ambientale e leggi della natura*, in *Federalismi.it*, n. 12, 2025, 33.

[50] Approvato con delibera del Comitato per la transizione ecologica n. 1/2022. Il Comitato è oggi presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri ed è composto dai Ministri dell'ambiente e della sicurezza energetica, delle imprese e del made in Italy, dell'economia e delle finanze, delle infrastrutture e dei trasporti, del lavoro e delle politiche sociali, della sovranità alimentare e delle foreste.

[51] Secondo la ricostruzione di F. Bilancia, *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia in attuazione del* Recovery and Resilience Facility*, tra concorrenza e nuove politiche pubbliche*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2022, 33-34.

[52] Una rilettura in chiave costituzionale del «governo del territorio» è proposta da A. Gusmai, *Il «governo del territorio». Premesse costituzionali allo studio dell'urbanistica*, Bari, 2024, il quale, ragionando sui riverberi ordinamentali del principio ambientalista (art. 9 Cost.), si chiede «se i tempi non siano ormai maturi per inserire in Costituzione un solo lemma, sostitutivo di quelli al momento presenti negli sgrammaticati commi dell'art. 117 Cost. (…), che annoveri il «*governo dell'ambiente*» quale unica competenza legislativa esclusiva spettante alla potestà dello Stato. E tanto, dal momento che la previsione di una riserva di legge statale relativa (nel senso che lascerebbe comunque alle autonomie territoriali la potestà regolamentare) consentirebbe forse di superare, in materia, l'attuale disordine normativo determinato dall'adozione della logica concorrente della potestà legislativa. Principale causa, questa, della frammentazione delle tutele giuridiche sull'unico, indivisibile, territorio della Repubblica» (p. 363). Frammentazione delle tutele che, invero, la possibile attuazione del regionalismo differenziato (art. 116, comma 3, Cost.), per come punteggiato dalla l. n. 86 del 2024 "riletta", in senso costituzionalmente orientato, dalla Consulta (sent. n. 192 del 2024), potrebbe invero financo aggravare. Sul punto, si è provato a ragionare *amplius* in altra sede. Sia, pertanto, consentito il rinvio a F. Sicuro, *Il «governo del territorio» e la differenziazione regionale: alla ricerca di una nozione unitaria di «governo del territorio»*, in *Diritti Regionali*, n. 2, 2025, 532 ss.

orienti e conformi l'esercizio pianificatorio di enti (statali, regionali, locali)[53] ciascuno chiamato a realizzare gli obiettivi europei di trasformazione ecosostenibile delle attività produttive e che, al contempo, istituzionalizzi i necessari legami (al momento labili, quando non del tutto assenti) tra i piani nazionali (PNIEC, PNACC, PNRR, etc.) di attuazione del *Green Deal*.

Se, invero, le fonti regolamentari europee non richiedono misure nazionali di recepimento e, anzi, determinano di per sé la disapplicazione di quelle nazionali (e regionali) eventualmente in contrasto, l'eterogeneità delle «transizioni» da realizzarsi attraverso una rinnovata programmazione euro-nazionale «a fini sociali e ambientali» (art. 41, comma 3, Cost.) parrebbe, infatti, esigere una legislazione nazionale di principi (un vero e proprio nuovo Codice dell'Ambiente[54]). Legislazione nazionale che, nel dare concreta attuazione al dovere costituzionale di tutela dell'ambiente, indirizzi e coordini l'attività economica, pubblica e privata (art. 41, comma 3, Cost.), e, al contempo, garantisca il «buon andamento e l'imparzialità» delle Amministrazioni (art. 97, comma 2, Cost.) che autorizzano la realizzazione di interventi di trasformazione dell'ambiente-territorio[55]. «Buon andamento» che, nella prospettiva euro-nazionale della sostenibilità[56] (artt. 2, 9, 41, 97, 117, comma 1, Cost.), sembrerebbe imporre alle pubbliche autorità il dovere di valutare, nella misura più ampia e approfondita possibile, l'impatto intergenerazionale delle attività che comportano l'utilizzo delle risorse naturali, in un contesto ordinamentale in cui – anche prima della revisione dell'art. 9 Cost. – è proprio il riferimento alla «sostenibilità del debito pubblico» (art. 97, comma 1, Cost.) e all'«equità intergenerazionale» che ha consentito alla Consulta di dichiarare illegittime misure che accollavano il disavanzo del debito pubblico in capo alle future generazioni (sentenza costituzionale n. 18 del 2019)[57]. Dovere che, invero, appare significativamente rafforzato proprio dalla costituzionalizzazione dell'interesse delle future

[53] Come ha fatto notare E. Chiti, *Il sistema amministrativo italiano alla prova del* Green Deal, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5, 2023, 574, appaiono «poco chiari (…) i rapporti tra i diversi piani, oltre che tra questi e gli altri strumenti di pianificazione nazionali e regionali, come quelli per la qualità dell'aria e per la transizione ecologica di cui si stanno dotando le regioni: si tratta di un limite non trascurabile, soprattutto rispetto al Piano per la transizione ecologica, che dovrebbe operare come strumento di raccordo». Questi «elementi di debolezza (…) in parte legati alla complessità dello strumento pianificatorio» rendono «opportuno avviare una riflessione sui correttivi possibili sul piano nazionale, il più urgente dei quali è il rafforzamento dell'organizzazione amministrativa responsabile della pianificazione, a partire da un rilancio del CITE come motore e guida dei vari processi».

[54] Basti pensare alla circostanza che, come rilevato da F. De Leonardis, *Lo Stato ecologico. Approccio sistemico, economia, poteri pubblici e mercato*, Torino, 2023, 258-259, nell'attuale Codice dell'Ambiente manchi un riferimento espresso a quel principio di integrazione «che può essere ritenuto il principio "cardine" della complessità dal momento che esso è quello che meglio esprime l'attenzione alle interconnessioni, alle relazioni reciproche, all'interdisciplinarietà, all'equilibrio e al mix delle soluzioni che contraddistingue il nuovo approccio sistemico».

[55] Il punto è sottolineato da D. Bevilacqua, *Lo scontro tra le transizioni interne al Green Deal*, op. cit., 39, il quale evidenzia che i piani di attuazione del *Green Deal* «incidono sia sull'attività economica – sia essa pubblica o privata – ai sensi dell'art. 41 Cost., sia su quella propriamente amministrativa, in ossequio all'art. 97 Cost., per garantire il buon andamento dell'amministrazione».

[56] Sulla dimensione costituzionale della «sostenibilità» si veda D. Porena, *Il principio di sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino, 2017.

[57] Nello specifico, la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, c. 714, della legge di stabilità del 2016 (l. n. 208 del 2015), come sostituito dall'art. 1, c. 434, l. n. 232 del 2016 (bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), giacché «(l)'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». Sicché, di fronte «all'impossibilità di risanare strutturalmente l'ente in disavanzo, la procedura del dissesto non può essere procrastinata 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"» (Corte cost., sent. n. 18 del 2019, *cons. in dir.* n. 6).

generazioni nell'art. 9, comma 3, Cost., recentemente rilanciato dall'introduzione della «valutazione di impatto generazionale» (c.d. VIG) della produzione normativa (l. n. 167 del 2025)[58].

Nel tentativo di avviare un complicato processo di rifondazione della Repubblica «sull'ambiente»[59], la programmazione euro-nazionale «a fini sociali e ambientali» (artt. 9 e 41 Cost.) non sembra, poi, poter fare a meno di un'ampia ridefinizione dell'attuale organizzazione amministrativa, al fine di: *I)* dotare i Ministeri di dipartimenti ambientali atti a garantire un coordinamento effettivo delle politiche a tutela dell'ambiente-clima; *II)* istituire un'autorità (un'Agenzia nazionale) che si occupi concretamente del «danno ambientale» costituzionalizzato nell'art. 41, comma 2, Cost.; *III)* istituire un'Autorità amministrativa indipendente in materia ambientale (un vero e proprio Garante della Natura), soprattutto a fronte della possibile politicizzazione di quegli organi – come l'ISPRA[60] – istituzionalmente preposti a svolgere funzioni di controllo di tipo scientifico sulle determinazioni inerenti (tra le altre) alla tutela della biodiversità. Il tutto, peraltro, in un contesto in cui persistente appare la tendenza – legislativa e giurisprudenziale – ad interpretare in chiave «*lato sensu* "politica", anziché "tecnica"», la «natura delle valutazioni ambientali tipizzate»[61] (VIA, VAS e AIA), in concomitanza con la «moltiplicazione degli interessi»[62] che l'Amministrazione è chiamata a ponderare.

Nell'«era della recessione ecologica»[63], la definizione dell'«interesse della Nazione» (art. 67 Cost.) e di quello «pubblico» attraverso l'agire dell'Amministrazione impongono, infatti, un

[58] Con l. n. 167 del 2025 si è, infatti, introdotta una «valutazione di impatto generazionale» (c.d. VIG), quale «strumento informativo che consiste nell'analisi preventiva degli atti normativi del Governo, ad esclusione dei decreti-legge, in relazione agli effetti ambientali o sociali indotti da provvedimenti, ricadenti sui giovani e sulle generazioni future, con particolare attenzione all'equità intergenerazionale» (art. 4, c. 1). La VIG è effettuata nell'ambito dell'analisi di impatto della regolamentazione (c. 2) ed è, «in ogni caso, necessaria se l'atto normativo determina effetti significativi di tipo ambientale o sociale a carico dei giovani e delle generazioni future» (c. 3). È stato altresì istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, l'Osservatorio per l'impatto intergenerazionale al fine di monitorare l'effettiva promozione dell'equità intergenerazionale nella produzione normativa (art. 5), la cui organizzazione e funzionamento saranno disposti con d.P.C.M. e si muoveranno «nei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica» (art. 5, c. 2 e 3).

[59] Sul punto, si veda A. Morrone, *Fondata sull'ambiente. Editoriale*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 4, 2022, 786, il quale auspica una rifondazione del Patto costituzionale «sull'ambiente», ossia «sull'obiettivo della rimozione delle condizioni materiali che possono portare all'estinzione di ogni forma di vita».

[60] Lo scorso dicembre, infatti, per la prima volta dalla sua fondazione, la presidenza dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca ambientale è stata affidata ad una figura politica (Alessandra Gallone, *ex* senatrice di Forza Italia). Il che, invero, appare poco conferente con le funzioni attribuite all'Istituto in materia di inquinamento, aree protette, tutela della biodiversità, cambiamenti climatici e rischio idrogeologico. Profili che imporrebbero, quanto più possibile, la scientificità ed imparzialità nella composizione dell'organo chiamato a svolgere sì rilevanti funzioni di controllo e consultive.

[61] M. Monteduro, *Le decisioni amministrative*, op. cit., 48, il quale, a tal proposito, cita la giurisprudenza amministrativa che persiste ad evidenziare i «profili particolarmente elevati di discrezionalità amministrativa» in tema di autorizzazioni ambientali, «che sottraggono al sindacato giurisdizionale le scelte effettuate dall'amministrazione che non siano manifestamente illogiche e incongrue» (Cons. Stato, Sez. IV, 27 marzo 2017, n. 1392). Sicché, «l'amministrazione, nel rendere il giudizio di valutazione ambientale, esercita un'amplissima discrezionalità che non si esaurisce in un mero giudizio tecnico, in quanto tale suscettibile di verificazione tout court sulla base di oggettivi criteri di misurazione» (Cons. Stato, Sez. V, 2 ottobre 2014, n. 4928).

[62] A rilevare la progressiva trasformazione della decisione discrezionale in «qualcosa di più complesso» rispetto ad una «ponderazione fra interessi pubblici canonizzati», ossia in qualcosa «che si avvicina alla scelta politica», è S. Cassese, *Varcare le frontiere*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3, 2023, 1056.

[63] Come ha infatti sottolineato M. Monteduro, *Le decisioni amministrative*, op. cit., 2-3, nell'«era della recessione ecologica» si impone un ripensamento del «paradigma dominante nella teoria delle decisioni amministrative,

ridimensionamento del paradigma tradizionale della discrezionalità politico-amministrativa, sindacabile dalle autorità giurisdizionali ben oltre il margine di autonomia sinora riconosciuto al Parlamento (dalla Consulta)[64] e alle Amministrazioni (dalla giurisprudenza amministrativa). Il che non vuol dire eliminare la libertà inscritta nella progettualità politica (artt. 1, 48, 49, 67 Cost.) e l'autonomia nella valutazione degli interessi da parte dell'Amministrazione, ma garantire che esse si esercitino effettivamente nei limiti della rinnovata gerarchia costituzionale, in cui il principio ambientalista è assurto a condizione di esercizio e limite delle attività economiche pubbliche e private (artt. 9 e 41 Cost.). Da qui, dunque, la centralità delle giurisdizioni nel garantire che i processi di transizione ecologica si svolgano nell'alveo del principio fondamentale di tutela dell'ambiente, senza esondare verso altri obiettivi di politica economica incompatibili con il dovere euro-nazionale di ripristinare gli ecosistemi degradati[65].

L'interesse pubblico-nazionale che si realizza attraverso il «buon andamento» della P.A. e la previa attività di programmazione a fini sociali e ambientali (art. 41, comma 3, Cost.) deve, dunque, contribuire ad impiantare nell'ordinamento un'idea di società (art. 4, comma 2, Cost.) in cui il «balzo prodigioso della potenza e della ricchezza»[66], alimentati dalle politiche neo-liberiste, viene corretto da un intervento pubblico che non dissocia gli obiettivi di ecosostenibilità dalla redistribuzione dei costi economico-sociali della «transizione». E, nel far ciò, si proietta nella dimensione intergenerazionale e solidale di custodia dell'ambiente[67],

con riferimento alla ricostruzione dei concetti-chiave di interesse pubblico (concepito come risultante concreta *ex post* che ripudia predeterminazione *a priori*) e di discrezionalità amministrativa (simmetricamente intesa come bilanciamento mobile e variabile di interessi non gerarchizzati *ex ante*), fin qui invalso». Paradigma che, invero, «finisce per legittimare una sequenza di parziali – ma, a lungo termine, nel loro complesso potenzialmente esiziali – recessioni dell'interesse all'integrità ecologica, e, dunque, un crescente disallineamento del dover essere giuridico dall'essere rappresentato dalla drammaticità dei dati forniti dalle scienze ambientali sull'accelerazione della crisi ecologica, inverando il paradosso della *tiranny of small decisions*».

[64] A commento della sentenza Priolo (n. 105 del 2024), M. Carducci, *Il duplice "mandato" ambientale tra costituzionalizzazione della preservazione intergenerazionale,* neminem laedere *preventivo e fattore tempo. Una prima lettura della sentenza della Corte costituzionale n. 105 del 13 giugno 2024*, in *DPCE On Line – Osservatorio OCA*, 2024, 3, ha infatti sottolineato che «gli artt. 9 e 41 riformati, introducono un "vincolo" diretto per tutte le autorità pubbliche e un "limite" altrettanto diretto per tutte le attività, sia pubbliche che private».

[65] Le giurisdizioni (costituzionale, amministrativa, civile e, eventualmente, europea) parrebbero poter svolgere un fondamentale ruolo di "guardiani" delle politiche che alimentano la transizione ecologica. Chi (Corte costituzionale) invalidando il dato politico-legislativo che appaia disallineato rispetto alla superiore legalità costituzionale, attraverso un'interpretazione più estesa dell'art. 9 Cost. in combinato con l'art. 41, commi 2 e 3, Cost.; chi (il giudice amministrativo) superando la tradizionale ampiezza riconosciuta alla discrezionalità amministrativa nei processi di Via e Vas e, financo, nella valutazione degli effetti ordinamentali del principio europeo di precauzione (art. 191, § 2, TFUE); chi, infine (giudice europeo, CGUE o Corte Edu, a seconda dell'oggetto del contendere), fornendo un'interpretazione rigorosa delle regole sovranazionali che pongono, in termini di doverosità, la ridefinizione ecologica delle attività economiche e di quelle di trasformazione del territorio. Pronunce che, soprattutto per quel che concerne le Corti europee, potrebbero concretamente indurre il legislatore nazionale a rimediare ad inerzie ed omissioni talvolta non puntualmente censurate dalla Consulta a causa di un'interpretazione piuttosto statica – e a tratti dogmatica – della teoria della separazione dei poteri. Sottolinea la rilevanza del ruolo delle giurisdizioni (talora speciali, in materia ambientale) nel garantire processi di transizione "giusta", L.M. PEPE, *La transizione ecologica e le corti speciali: riflessioni comparate tra Svezia e India*, in *DPCE Online*, sp-2, 2023, 705 ss.

[66] G. Ruffolo, *Il capitalismo ha i secoli contati*, Torino, 2008, 173, il quale, non senza enfasi, sottolinea che «(i)n un istante storico questo insignificante mammifero umano ha sottomesso le altre specie e sconvolto la natura».

[67] In tal senso, V. De Santis, *La Costituzione della transizione ecologica. Considerazioni intorno al novellato art. 41 della Costituzione*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, n. 1, 2023, 4.

impiantata nel parametro costituzionale del «dovere» intertemporale di tutela (artt. 2, 9, 41, 97, 117, comma 1, Cost.)[68].

Il «mandato» costituzionale di custodia degli equilibri ecologici ridefinisce, dunque, in senso ecologico-sociale, lo stesso programma di trasformazione economico-sociale tratteggiato dall'art. 3, comma 2, Cost., restituendo dinamicità alla portata trasformativa (per vero, in essi già inscritta) degli articoli costituzionali dedicati alla proprietà e all'impresa (*in primis*, gli articoli 41, comma 3, Cost., e 42, comma 2, Cost.)[69]. Da qui, dunque, la necessità di uno Stato «coraggioso e visionario», che «investe in aree in cui il settore privato non investirebbe comunque nemmeno se avesse le risorse»[70], nel rispetto di una razionalità ecologico-sociale che, invece, nella materialità dei rapporti costituzionali – mortatianamente indirizzata dagli interessi «dominanti» – tende a polverizzarsi nella sovrapposizione crescente tra interesse pubblico e interesse privato (a livello politico-parlamentare) e nella «tirannia delle piccole decisioni»[71] (a livello politico-amministrativo).

4. La «regressione» ecologica delle più recenti politiche europee. Le difficoltà di impiantare, nei numerosi gangli ordinamentali, il dovere di tutela dell'ambiente veicolato dall'evocativa immagine del «mandato» costituzionale, sembra riposare in diverse ragioni di ordine politico-costituzionale: ora, nella debolezza del rinnovato progetto di trasformazione socio-economico-ambientale rispetto alle forze politiche chiamate ad attuarlo[72]; ora, nel mutamento degli equilibri politici che ne hanno sostenuto l'introduzione a livello europeo (prima) e costituzionale (poi), cui si aggiunge la difficoltà di utilizzare (sempre a livello euro-nazionale) il solo schema regolamentare quale strumento di trasformazione economico-sociale.

Da qui, il perdurante rischio di «evanescenza»[73] del diritto ambientale, di rilievo anche costituzionale, e il potenziale ridimensionamento della portata performativa del principio europeo di «non regressione»[74]. Non solo, infatti, l'Italia – come, invero, la stessa Unione Europea – sembra ben lontana dal realizzare una «transizione ecologica» effettiva, in grado

---

[68] Nella prospettiva dei doveri, F. Fracchia, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Il diritto dell'economia*, 2022, 231, ricavava, ben prima della revisione degli articoli 9 e 41 Cost., lo *status* costituzionale dell'ambiente dal dovere inderogabile di solidarietà (art. 2 Cost.).

[69] Com'è noto, il legame tra partecipazione «all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese» e programmazione a fini sociali, come strumento di realizzazione della prima, è stato particolarmente evidenziato da U. Pototschnig, *I pubblici servizi*, op. cit., 91. Sulla portata trasformatrice degli articoli sulla produzione economica e sulla proprietà, imprescindibile è la lettura – tra i tanti – di G.U. Rescigno, *Costituzione italiana e Stato borghese*, Roma, 1975; C. Lavagna, *Costituzione e socialismo*, Bologna, 1977; S. Rodotà, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Bologna, 2024. Sull'art. 41 Cost., si vedano – anche qui, tra i tanti – A. Baldassarre, *Iniziativa economica privata*, in *Enc. dir.*, XXI, Milano, 1971, 596 ss.; M. Luciani, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova, 1983; A. Pace, *Libertà di iniziativa economica*, in Id., *Problematica delle libertà costituzionali*, Padova, 1992.

[70] M. Mazzucato, *Lo Stato innovatore*, Roma-Bari, 2020, 38.

[71] Inevitabile, qui, il rinvio, per tutti, a W.E. Odum, *Environmental Degradation and the Tyranny of Small Decision*, in *BioScience*, vol. 32, Issue 9, 1982, 728-729.

[72] Su un piano più generale, M. Mazzucato, *Lo Stato innovatore*, op. cit., 196, ha fatto notare che «molti degli strumenti per fare tutto questo (la ridefinizione in senso verde dell'economia, n.d.r.) sono già in uso in tutto il mondo, ma se strategia, strumenti e tasse non mancano, la risorsa chiave che spesso scarseggia è la volontà politica».

[73] In tal senso, cfr. G. Di Plinio, *L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente*, in *Federalismi.it – paper*, 1 luglio 2021, 5, il quale ha sottolineato che «l'ambiente e il diritto ambientale sono territorio evanescenti, "non luoghi"» dalla «natura incerta e ombrosa, imbottita ad arte» di «inquietanti futuri annunciati e di eteree promesse di improbabili Eden».

[74] La formulazione originaria del principio di non regressione si deve a M. Prieur, G. Sozzo (dir.), *La non régression en droit de l'environnement*, Bruxelles, 2012.

di ridurre l'utilizzo dei combustibili fossili in funzione del (pur formalmente) declamato obiettivo della neutralità climatica entro il 2050; ma gli stessi strumenti di pianificazione territoriale e programmazione economico-sociale in funzione ambientale faticano ad assicurare una «considerazione prioritaria» (art. 3-*quater*, comma 2, D.lgs. n. 152/2006) agli interessi ambientali, sovente sacrificati a favore della "ragionevole" prevalenza (si pensi proprio alle valutazioni sottese alla VIA e alla VAS) di equiordinati interessi economico-produttivi. Con quali conseguenze sulla tutela del patrimonio naturale della «Nazione» (art. 9 Cost.) è presto detto: è sufficiente, infatti, consultare (ormai) numerosi *Report* internazionali[75] ed europei per avvedersi della perdita irreversibile di biodiversità ed ecosistemi a causa dell'irresponsabile infrastrutturazione e utilizzazione umana[76].

Ancora lontana appare, dunque, la trasformazione dell'ambiente in «limite esterno rispetto al fattore economico», quale elemento che ne condiziona le attività e «lo sviluppo»[77]. Anche per fronteggiare gli effetti del conflitto russo-ucraino sull'approvvigionamento energetico[78] e reagire alle dilaganti proteste di alcuni settori produttivi in relazione alle più innovative misure europee a tutela di biodiversità ed ecosistemi[79], l'Unione sembra, anzi, avviata a ridimensionare i propri ambiziosi obiettivi di ripristino ecologico, in un contesto geopolitico[80] in cui si registra un'«inversione di tendenza dal *green* agli armamenti», icasticamente rappresentata dalla «facoltà per uno Stato membro di distrarre parte dei fondi PNRR dalle

[75] È sufficiente richiamare il sesto Report dell'*Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC), del marzo 2023, per avvedersi dell'inefficacia delle politiche climatiche sinora implementate a livello inter ed euro-nazionale. Sulla distruzione di biodiversità ed ecosistemi, si vedano il *Global Assesment Report on Biodiversity and Ecosystem Services* dell'IPBES (*Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*), e il quinto *Global Biodiversity Outlook* nell'ambito della Convenzione sulla diversità biologica.

[76] Come si può leggere nel *Report* del WWF Italia «*Biodiversità fragile. Maneggiare con cura. Status, tendenze, minacce e soluzioni per un futuro nature-positive*», 2023, «in pochi decenni interi ecosistemi sono stati letteralmente cancellati dalla faccia della terra: ci rimane un misero 12,5% della foresta atlantica, abbiamo perso più del 50% delle barriere coralline e una vastissima porzione della foresta amazzonica (probabilmente il 20% se non di più) è stata distrutta. Anche nel vecchio continente i segnali di allarme sono ugualmente preoccupanti» (p. 2).

[77] R. Bifulco, *Nascita di un principio? La tormentata formazione del* Do Not Significant Harm, in A. Antonucci, S. Cavaliere, A. Davola, G. Luchena (a cura di), *Sostenibilità. Finanza Mercati Ambiente. Spunti di riflessione*, Atti del Convegno, Bari, 16-17 maggio 2024, Bari, 2025, 223.

[78] E tanto, sino al punto di includere «le attività produzione energetica da gas naturale e nucleare nella Tassonomia sulla finanza sostenibile, quali "attività di transizione"», secondo una linea di intervento che, tuttavia, non sembra aver «ricevuto riscontri positivi concordi, in primis da parte della Piattaforma sulla Finanza Sostenibile, organo tecnico che assiste l'esecutivo europeo nella formulazione dei criteri di vaglio tecnico». Per tali attività, infatti, «non solo non è dimostrato il rispetto del principio DNSH, ma sono altresì fissati criteri di vaglio tecnico la cui validità rimane incerta, anche alla luce dell'assenza di un'adeguata valutazione d'impatto effettuata per un lasso di tempo ragionevole». A rilevarlo è I. Costanzo, *Il principio "Do No Significant Harm" (DNSH) nel processo di transizione ecologica: un itinerario di riflessione*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, n. 4, 2023, 710-712.

[79] Il riferimento è, qui, alle proteste degli agricoltori e allevatori europei che, in concomitanza con le elezioni europee del 2024, hanno indotto – piuttosto frettolosamente – la Commissione a guida Von der Leyen a rivedere ampiamente gli originari progetti di ripristino della natura e di dismissione di sostanze tossiche nell'agricoltura. A ciò si aggiunga la critica del settore automobilistico all'utilizzo dell'elettrico e la contrazione dei profitti che ciò ha comportato soprattutto in Germania.

[80] Come ha fatto notare L. Cassetti, *L'effettiva implementazione del* Green Deal *europeo e le aspettative sulla protezione della natura e degli ecosistemi al cospetto delle sfide globali su competitività e sicurezza*, in *Federalismi.it*, n. 13, 2025, 193, il «quadro odierno» di geopolitica internazionale «è ancora più complesso per via delle scelte economico-finanziarie messe in campo dalla attuale presidenza USA, scelte che influenzano inevitabilmente gli equilibri geopolitici mondiali e quindi impongono una nuova riflessione sugli imperativi e sulle priorità politiche in materia ambientale che l'Unione europea deve necessariamente ricalibrare».

finalità della transizione ecologica e digitale a quella del riarmo»[81] (art. 6 Reg. (UE) 2023/1525)[82].
La Commissione prima, e il Consiglio e il Parlamento poi, hanno infatti dapprima rinviato l'entrata in vigore del Regolamento europeo per fermare la deforestazione (EUDR), per poi avvallare il declassamento del lupo da specie «rigorosamente protetta» a «specie protetta»[83], consentendone la gestione più flessibile (*ex* art. 14 dir. Habitat) da parte degli Stati membri. A ciò si aggiunga la "controriforma" della PAC 2023-2027[84] e il "taglio netto" (del 23%) delle risorse da destinare alla politica agricola 2028-2034; il ridimensionamento degli obiettivi climatici (si pensi, su tutti, al possibile utilizzo del biometano per il settore automobilistico e per il trasporto su strada) e la sostanziale abrogazione del *Programma Life*; la previsione di un obiettivo di spesa ambientale del 35% senza, tuttavia, stabilire criteri vincolanti né *target* settoriali chiari; l'estensione senza limiti temporali delle autorizzazioni per l'immissione sul mercato di pesticidi, biocidi e additivi mangimistici[85]; e, non da ultimo, il ridimensionamento degli obblighi di trasparenza e responsabilità delle imprese per i danni ambientali cagionati nell'ambito delle attività produttive[86].

5. Il principio del divieto di arrecare un danno significativo all'ambiente (DNSH) come strumento di attuazione del dovere costituzionale di tutela dell'ambiente. In questo complicato scenario di (almeno parziale) «regressione» delle politiche ambientali[87], il principio ambientalista (art. 9 Cost.) parrebbe poter fungere da "controlimite" rispetto a normative europee che compromettano la più ampia attuazione del dovere costituzionale di tutela dell'ambiente-vita posto a fondamento della Carta repubblicana (artt. 2 e 9 Cost.). E tanto, soprattutto con riguardo al processo di riarmo europeo, giacché la revisione

[81] A. Guazzarotti, *Fluidità del soggetto neoliberale e integrazione europea ai tempi del "Rearm Europe"*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2025, spec. 79 ss.
[82] Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 luglio 2023, sul sostegno alla produzione di munizioni (C.d. Regolamento ASAP). Sul punto, si veda altresì il Regolamento (UE) 2023/2418 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 ottobre 2023, sull'istituzione di uno strumento per il rafforzamento dell'industria europea della difesa mediante appalti comuni (EDIRPA).
[83] Direttiva (UE) 2025/1237 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 giugno 2025, che modifica la Direttiva 92/43/CEE del Consiglio con riguardo alla protezione del *Canis lupus*, declassandola dall'Allegato IV (specie di interesse comunitario soggetta a «protezione rigorosa») all'Allegato V (specie di interesse comunitario che possono essere oggetto di piani di gestione). Il declassamento del lupo, piuttosto frettolosamente avvallato dalla Commissione, è stato recepito dall'ordinamento nazionale e, pertanto, pur in assenza di adeguate, continuative e coordinate misure di monitoraggio nazionale, necessarie a valutare concretamente lo stato di conservazione «soddisfacente» della specie, l'Italia si appresta a varare piani di abbattimento di esemplari di una specie che, da oltre cinquant'anni, risultava invece strettamente protetta a livello nazionale. E tanto, nel diffondersi di atti di bracconaggio che, a loro volta, parrebbero dover precauzionalmente indurre gli organi politico-rappresentativi a ponderare l'opportunità di varare i suddetti piani di gestione.
[84] Si è, infatti, abrogato l'obbligo di destinare il 4% dei seminativi alla natura, riducendo la tutela dei prati "stabili" anche all'interno dei siti Natura 2000 e la tutela degli impegni ambientali per le aziende agricole certificate in biologico.
[85] Per un più ampio inquadramento delle misure testé esplicitate nel testo è possibile consultare il sito del WWF Italia, raggiungibile al seguente *link*: *https://www.wwf.it/pandanews/ambiente/bilancio-2025-europa-green-black/*.
[86] È degli ultimi mesi la notizia dell'ulteriore rinvio dell'entrata in vigore della Direttiva (UE) 2024/1760 che ha stabilito norme sul dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità (c.d. *due diligence*). In particolare, la Direttiva sulla *due diligence* intendeva impiantare il principio *One Health* nelle modalità d'azione delle imprese di grandi dimensioni, chiamate ad adottare un piano d'azione in materia di prevenzione degli impatti negativi (effettivi o potenziali) sulla salute umana e ambientale e un piano di transizione verso un'economia circolare e climaticamente neutra.
[87] In cui «è proprio l'uso irrazionale delle libertà economiche a poter innescare la catastrofe di un annientamento su scala planetaria», Così, A. Gusmai, *Tra Eros e Thanatos: il diritto costituzionale "al fronte" delle guerre*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 3, 2025, 29.

dell'articolo 9 Cost. sembra non poter che ridondare nell'interpretazione dell'art. 11 Cost., irrobustendo il già evocativo riferimento costituzionale al «ripudio» della guerra quale strumento di risoluzione delle controversie internazionali e, *radicitus*, di distruzione delle relazioni ecosistemiche di cui è parte anche l'uomo[88].

Il deterioramento degli equilibri ecologici attestato dai principali *Report* nazionali e sovranazionali interroga, dunque, le consolidate categorie attraverso le quali il diritto «raggiunge» la «natura non umana»[89] e, soprattutto, quella «cornice teorica dell'equo, ragionevole e proporzionato bilanciamento tra interessi, che ammette la possibilità di recessione parziale dell'interesse ambientale al fine di renderlo compatibile con gli interessi economici e sociali in uno schema "transattivo" di reciproco temperamento»[90]. Schema dietro al quale, tuttavia, si cela la sistematica compromissione degli equilibri ecologici al cospetto delle libertà economiche, anche nel caso in cui – la transizione "verde" ne è un esempio significativo – l'ambiente sia inteso come *driver* della produzione economica[91].

In uno scenario in cui «la competizione per le risorse modellerà la politica internazionale del XXI secolo»[92], un ruolo assai più significativo potrebbe, dunque, essere svolto dal principio *Do No Significant Harm*, indirettamente richiamato nella *Comunicazione* della Commissione dell'11 dicembre 2019 e poi punteggiato negli articoli 9 e 17 del Regolamento tassonomia con riferimento agli investimenti ecosostenibili, di cui la Commissione è chiamata a determinare ed aggiornare i criteri di vaglio tecnico (art. 19) basati «su prove scientifiche irrefutabili e sul principio di precauzione sancito dall'articolo 191 TFUE» (art. 19, § 1, *lett. f)*)[93]. Criteri che, fissati in fonti regolamentari "delegate"[94], limitano significativamente l'incertezza applicativa del principio e la discrezionalità dell'Amministrazione nella valutazione di ecosostenibilità delle iniziative economiche[95].

Più ancora che nel Regolamento tassonomia[96] è, però, nell'art. 5 del Regolamento sul dispositivo (n. 241/2021) che il DNSH sembra rivelare la sua portata trasformativa non

---

[88] Con quali effetti sull'attuazione del principio *One Health* – fondamento delle politiche di transizione ecologica – è, purtroppo, assai facile immaginare, sol che si pensi ai devastanti effetti ecologico-sociali (su tutti pandemie e carestie) dei conflitti armati e alla devastazione irreversibile di ecosistemi e biodiversità. Sul punto, cfr. M. Rafaniello, *Il danno ambientale nel conflitto armato nello spazio post-sovietico: dal Nagorno Karabakh alla guerra in Ucraina*, in *DPCE online*, sp-1, 2024, spec. 423 ss. Da qui, dunque, la necessità sistemica di un'interpretazione ancor più restrittiva del «ripudio» della guerra e, di riflesso, una restrizione ancor più marcata delle possibilità per l'Italia di sostenere – anche attraverso l'invio di armi – la guerra formalmente difensiva di Stati parte di organizzazioni internazionali come la Nato.

[89] In tal senso, F. Viola, *Stato e natura*, Milano, 1995, 10, il quale sottolinea che «possiamo rifiutare l'*antropocentrismo*, ma non *il punto di vista antropologico*», per «il semplice fatto che siamo esseri umani e che il nostro pensare la natura è irrimediabilmente "umano"».

[90] M. Monteduro, *Le decisioni amministrative*, op. cit., 53.

[91] In tal senso, F. De Leonardis, *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni*, in *Dir. Amm.*, n. 4, 2021, 785.

[92] S. Kalantzakos, *Terre rare. La Cina e la geopolitica dei minerali strategici*, Milano, 2021, 3.

[93] I criteri devono essere periodicamente riesaminati dalla Commissione e, se del caso, modificati «in linea con gli sviluppi scientifici e tecnologici» (art. 19, § 5). Nel *Considerando* n. 40 del Regolamento tassonomia si specifica, poi, che «nel caso in cui la valutazione scientifica non permetta di determinare il rischio con sufficiente certezza, si dovrebbe applicare il principio di precauzione in conformità dell'articolo 191 TFUE».

[94] La Commissione ha successivamente definito i criteri di vaglio tecnico con il Regolamento (UE) 2021/2139 (c.d. «atto delegato Clima»); col Regolamento delegato (UE) 2021/2178 (c.d. «atto delegato Informativa»); col Regolamento delegato (UE) 2022/1214; col Regolamento delegato (UE) 2023/2485 e, infine, col Regolamento delegato (UE) 2023/2486 (c.d «atto delegato Ambiente»).

[95] Sottolinea tali aspetti I. Costanzo, *La valutazione di conformità al principio* Do No Significant Harm *(DNSH)*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5, 2023, 679.

[96] I sei obiettivi ambientali contemplati dal Regolamento tassonomia (art. 9), il cui rispetto determina la ecosostenibilità di un'attività economica (art. 3, § 1, *lett. b)*), sono: *I)* mitigazione dei cambiamenti climatici; *II)*

settoriale[97], giacché – incluso tra i c.d. principi orizzontali (art. 17) che devono essere rispettati nei Piani nazionali di ripresa e resilienza – esso consente di selezionare, ammettendole a finanziamento, «unicamente le misure che rispettino il principio "non arrecare un danno significativo"» (art. 5, § 2).

I piani e progetti finanziati attraverso i fondi europei (trasversalmente) a sostegno della transizione ecologica[98] devono, pertanto, essere conformi ai suddetti criteri di vaglio tecnico. Attraverso il legame con il principio di precauzione[99], il DNSH limita, dunque, le valutazioni di ragionevolezza e proporzionalità sinora inscritte nella valutazione degli interessi socio-economico-ambientali in sede di VIA e VAS[100], soltanto indirettamente richiamati per il tramite del concetto di "significatività" del danno ambientale[101].

La concettualizzazione di un ulteriore principio in materia ambientale troverebbe, perciò, giustificazione nella necessità di realizzare gli obiettivi della transizione ecologico-sociale senza incorrere in operazioni di monetarizzazione del «danno» ambientale (proprie del principio «chi inquina paga») o nella valorizzazione economica dei servizi ambientali[102]. Né, tantomeno, negli effetti "ecologicamente insostenibili" della discrezionalità politica che connota le procedure di VIA e VAS, non essendo più sufficiente considerare l'interesse ambientale come un interesse tra i tanti che intersecano i piani e programmi di trasformazione del territorio. Nonostante «significativi ambiti di sovrapposizione», la valutazione DNSH parrebbe, infatti, conservare una «propria autonomia funzionale»[103], da cui deriverebbe che

adattamento ai cambiamenti climatici; *III)* uso sostenibile e protezione delle acque e delle risorse marine; *IV)* transizione verso un'economia circolare; *V)* prevenzione e riduzione dell'inquinamento; *VI)* protezione e ripristino della biodiversità e degli ecosistemi. Se non realizza questi obiettivi ambientali, l'attività economica arreca un danno significativo all'ambiente (art. 17).

[97] A rimarcare tale aspetto è G.M. Caruso, *Il principio* "do no significant harm"*: ambiguità, caratteri e implicazioni di un criterio positivizzato di sostenibilità ambientale*, in *La cittadinanza europea*, n. 2, 2022, 145, il quale sottolinea come, in forza del suddetto art. 5 del Regolamento sul dispositivo, il DNSH «si proietta in un contesto istituzionale in cui assurge a vero e proprio vincolo dalla portata tendenzialmente universale. In altri termini, così facendo, la disciplina introdotta dal Regolamento Tassonomia rileva come norma interposta che, definendo la portata del principio, è stata rievocata per introdurre un requisito in grado di condizionare trasversalmente la realizzazione di ogni misura prevista nel piano» (pp. 145-146).

[98] Come ha infatti sottolineato F. Spera, *Da valutazione "non arrecare un danno significativo" a "principio DNSH": la codificazione di un nuovo principio europeo e l'impatto di una analisi trasversale rivolto al futuro*, in *Quaderni AISDUE*, n. 34, 2022, 741, «la valutazione si configura ormai quale paradigma essenziale per l'utilizzo di ogni risorsa finanziaria europea, dalla politica europea ad *InvestEU*». In effetti, il DNSH è stato esteso – in misura non sempre strettamente vincolante – al Fondo sociale per il clima, al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per la transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie loro applicabili. E tanto, in forza dell'art. 9, § 4, Regolamento (UE) 2021/1060, che stabilisce che «gli obiettivi dei fondi sono perseguiti in linea con l'obiettivo di promuovere lo sviluppo sostenibile di cui all'articolo 11 TFUE, tenendo conto degli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, dell'accordo di Parigi e del principio "non arrecare un danno significativo"».

[99] Nell'art. 17 del Regolamento tassonomia il principio DNSH è, infatti, strettamente correlato con quello di precauzione: nel favorire investimenti sostenibili occorre, invero, «che sia assicurato il principio di precauzione teso a non arrecare danni significativi affinché non sia pregiudicato in maniera significativa né l'obiettivo ambientale né quello sociale».

[100] Secondo F. De Leonardis, *Lo Stato ecologico*, op. cit., 262, «il principio DNSH (…), collegandosi allo specifico obiettivo ambientale della protezione e del ripristino della biodiversità e degli ecosistemi, comporta che il concetto di sviluppo sostenibile (in cui il sostantivo è lo sviluppo e l'aggettivo la sostenibilità) evolva verso quello della sostenibilità dello sviluppo (con inversione tra il sostantivo e l'aggettivo), in linea con la prospettiva della primazia ecologica che parte dalla considerazione del limite».

[101] In tal senso, R. Rota, *Riflessioni sul principio* do no significant harm *per le valutazioni di ecosostenibilità: prolegomeni per un nuovo diritto climatico-ambientale*, in *Astrid Rassegna*, n. 10, 2021, 28.

[102] Come sembra, invero, suggerire F. De Leonardis, *Lo Stato ecologico*, op. cit., 42.

[103] G.M. Caruso, *Il principio* "do no significant harm", op. cit., 169

«la conformità delle attività con la legislazione ambientale non implica anche conformità al DNSH»[104].

Proprio la portata «ulteriore»[105] rispetto agli strumenti di autorizzazione ambientale attualmente vigenti e la rilevanza della sottesa valutazione di conformità in relazione alle misure finanziate attraverso il dispositivo sulla ripresa e resilienza, sembra, tuttavia, rafforzare la necessità di una legge nazionale di principi[106] che superi le incertezze applicative[107] del DNSH, fissando le modalità di controllo sinora rimesse alla responsabilità delle singole Amministrazioni[108]. Ciò che, soprattutto nelle Amministrazioni locali, comporta il serio rischio di inadeguatezza delle competenze necessarie per la valutazione di conformità al DNSH specificata dai criteri di vaglio fissati dalla Commissione[109].

In definitiva, il principio DNSH sembrerebbe rinvenire un diretto fondamento costituzionale nell'art. 41, comma 2, Cost.[110], e, a monte, nello stesso principio ambientalista (art. 9 Cost.) che funge da paradigma interpretativo dell'azione delle pubbliche autorità e degli operatori economici pubblici e privati (artt. 41 e 97 Cost.). Più ancora che del principio di integrazione, di cui sembra costituire la «consequenziale evoluzione, dettata dall'urgenza e dalla gravità della questione ambientale, (…)»[111], è proprio il DNSH a poter garantire, allora, la più coerente attuazione del «mandato» costituzionale di tutela dell'ambiente (art. 9 Cost.) nei diversi segmenti ordinamentali. Non solo nella misura in cui condiziona «*internamente* il concreto esercizio della discrezionalità amministrativa agli obiettivi della transizione ecologica»[112], ma poiché sottrae, in sede amministrativa, la tutela ambientale a valutazioni politiche – di discrezionalità pura – proprie, invece, delle procedure di VIA, rispetto alle quali rivela pertanto una portata espansiva, «vasta e pervasiva»[113].

---

[104] Tutto ciò, come ha fatto notare R. Bifulco, *Nascita di un principio?*, op. cit., 235, non può che «innalzare la tutela ambientale». Sicché, «la conformità alla legislazione ambientale diventa la regola minima mentre il DNSH diventa un requisito ulteriore».

[105] R. Bifulco, *op. et loc. ult. cit.*

[106] Evidenzia «la confusa situazione italiana» sull'applicazione del DNSH, tale da richiedere «una legge di recepimento e riordino dello stesso principio per garantire (…) la certezza del nostro diritto interno sulla corretta gestione dei finanziamenti dell'Ue, a partire da quelli del PNRR» (p. 101), U. Barelli, *L'applicazione del principio «non arrecare un danno significativo» (c.d. principio DNSH): problemi e prospettive*, in *Riv. Quad. Dir. Amb.*, n. 2, 2024, spec. 63 ss.

[107] Legate, soprattutto, alle indicazioni contenute nella Guida DNSH e alle circolari che, nel 2023 e nel 2024, ne hanno novato il contenuto.

[108] A rilevarlo è, diffusamente, G.M. Caruso, *Il principio* "do no significant harm", op. cit., 153-154.

[109] A sottolinearlo è I. Costanzo, *Il principio "Do No Significant Harm" (DNSH) nel processo di transizione ecologica*, op. cit., 723.

[110] Sul punto, è ancora R. Bifulco, *Nascita di un principio?*, op. cit., a sottolineare «l'indubbia 'assonanza' (mi esprimo volutamente in termini generici) tra il non arrecare un danno significativo all'ambiente e il danno di cui si ragiona all'interno dell'art. 41, c. 2, Cost. L'analogia potrebbe essere sviluppata in futuro dalla giurisprudenza nazionale, dando così addirittura rilievo costituzionale al principio». Mette in rilievo l'«esplicito aggancio costituzionale» del principio DNSH nell'art. 41 Cost. anche V. De Santis, *La Costituzione della transizione ecologica*, op. cit., 7-8.

[111] I. Costanzo, *Il principio "Do No Significant Harm" (DNSH) nel processo di transizione ecologica*, op. cit., 729, la quale fa notare che «la considerazione dell'interesse ambientale continua ad essere centrale e necessaria per le scelte politiche ed amministrative di sviluppo, ma è oggi ritenuta adeguata solo se si concretizza nell'effettiva assenza di danni significativi agli obiettivi ambientali, verificata attraverso parametri scientifici e tecnici misurabili e commensurabili. L'integrazione fra interessi è così "sbilanciata" a favore di quello ambientale, a discapito dello sviluppo con esso contrastante e con le diverse distanze di cui la comunità potrebbe essere portatrice».

[112] … «molto più intensamente di quanto non abbia potuto fare il principio di necessaria integrazione dell'interesse ambientale, (…)». Così, A. Moliterni, *Transizione ecologica,* op. cit., 448.

[113] Per ciò stesso «ottimale per la *governance* ambientale». Così, I. Costanzo, *La valutazione di conformità*, op. cit., 680.

Come il «dovere» costituzionale incorporato nell'idea di «mandato» può limitare la tradizionale libertà del mandato parlamentare[114] nelle questioni climatico-ambientali (artt. 9, 11, 67 Cost.), così il DNSH, se adeguatamente modulato in sede applicativa, pare poter costituire lo strumento più efficace per garantire la non compromissione (per quanto "significativa") degli interessi ambientali nelle operazioni di bilanciamento effettuate, a valle, dalle pubbliche Amministrazioni, soggette al sindacato delle autorità giurisdizionali chiamate a garantire l'attuazione effettiva dei processi di transizione ecologica.
È pertanto nell'intreccio tra dovere costituzionale di tutela dell'ambiente, principio di precauzione[115] e divieto di arrecare un danno significativo agli equilibri ecologici che la «transizione ecologica» è chiamata a realizzare un complicato, comunque doveroso, percorso di "rigenerazione" ecologico-sociale dei modelli di convivenza e produzione sinora imperanti a livello euro-nazionale. Ciò che, invero, sembra non poter prescindere da una «precomprensione culturale»[116] delle problematiche (climatico-)ambientali che è compito delle istituzioni repubblicane (a partire dalle università e dalle scuole, per non dire degli organi di indirizzo politico) veicolare nella «pubblica opinione», intesa come elemento politico-sostanziale dei complessivi equilibri democratico-costituzionali. E, per questa via, riscoprire una razionalità pianificatoria e programmatoria orientata dal paradigma della sostenibilità ecologico-sociale[117], cui conformare (sul modello del DNSH) le attività economiche e di gestione amministrativa del «fondamentale interesse nazionale» alla tutela dell'ambiente[118].
«Precomprensione culturale» delle problematiche ambientali che, in definitiva, sembra indispensabile acquisire e mantenere in capo agli organi dell'interpretazione-applicazione (Amministrazione e giurisdizioni)[119], quali "guardiani" – ciascuno nella rispettiva sfera di competenza – del progredire della transizione ecologica nell'alveo del «mandato di tutela» dell'ambiente consacrato nel rinnovato articolo 9 Cost.

Abstract. Il contributo si propone di analizzare le fondamenta costituzionali della transizione ecologica. È infatti il concetto di «mandato di tutela dell'ambiente», consacrato nel rinnovato articolo 9 Cost. (sentenza costituzionale n. 105 del 2024), ad orientare un'analisi che propone una rilettura in senso ecologico-sociale della programmazione euro-nazionale di attuazione del *Green Deal* europeo (art. 41, comma 2 e 3, Cost.) e del riferimento costituzionale al «buon

[114] Profilo, questo, su cui si è avuto modo di ragionare *amplius* in altra sede. Sia consentito, pertanto, il rinvio a F. Sicuro, *Il libero mandato nelle dinamiche rappresentative*, Bari, 2025.
[115] Sul punto, appare tuttavia doveroso rimarcare la tendenza della giurisprudenza amministrativa ad inserire anche il principio di precauzione nell'ottica del bilanciamento equiponderale. Secondo il Consiglio di Stato (Parere n. 02065 del 26 settembre 2017), il principio di precauzione vivrebbe, infatti, «in una dimensione prevalentemente assiologica (esso cioè non presuppone una precisa scelta di valori-fine) né opera in un'unica direzione (segnatamente, in quella dell'interdizione delle decisioni pubbliche "rischiose")». Esso, dunque, a detta del supremo consesso amministrativo, «non obbliga affatto alla scelta del "rischio zero"», imponendo «semmai (…) al decisore pubblico (legislatore o amministratore), in contesti determinati, di prediligere, tra le plurime ipotizzabili, la soluzione che renda possibile il bilanciamento tra la minimizzazione dei rischi e la massimizzazione dei vantaggi, attraverso l'individuazione sulla base di un test di proporzionalità, di una soglia di pericolo accettabile», accertata sulla base delle migliori evidenze scientifiche.
[116] Aspetto, questo, su cui ha particolarmente insistito A. Gusmai, *La tutela costituzionale dell'ambiente, tra valori (meta-positivi), interessi (mercificatori) e (assenza di) principi fondamentali*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna On Line*, n. 1, 2015, 154.
[117] Da questa prospettiva, l'utilizzo di un'avversativa («o») per legare (o disgiungere?) gli interessi ambientali a quelli sociali nella l. n. 167 del 2025, che ha introdotto la VIG, appare imprecisa e foriera di incertezze interpretative. Le questioni ambientali presuppongono, infatti, più ampie questioni sociali e non possono essere da queste disgiunte, a meno di non voler implementare strategie d'azione parziali e socialmente "insostenibili".
[118] Corte cost., sent. n. 125 del 2025, *cons. in dir.* n. 8.
[119] In tal senso, cfr. A. Gusmai, *La tutela costituzionale dell'ambiente*, op. cit., 27.

Issn 2421-0528

andamento» dell'azione amministrativa (art. 97, comma 2, Cost.).

Abstract. The paper aims to analyze the constitutional foundations of the ecological transition. The analysis is guided by the concept of an "environmental protection mandate", as enshrined in the revised Article 9 of the Italian Constitution (Constitutional Court, judgment no. 105 of 2024). In this way, the paper advances an ecological-social rereading of the Euro-national planning framework for the implementation of the European Green Deal (Article 41(2) and (3) of the Constitution), as well as of the related constitutional reference to the principle of good performance of the administration (Article 97(2) of the Italian Constitution).

Parole chiave. Tutela dell'ambiente – Principio DNSH – Programmazione a fini sociali e ambientali – Transizione ecologica – Mandato di tutela ambientale.

Key words. Environmental protection – DNSH principle – Social and environmental planning – Ecological transition – Environmental protection mandate.

TEMPORALITÀ COSTITUZIONALE E GIUSTIZIA INTERGENERAZIONALE: TRATTI RICOSTRUTTIVI DI UN PROBLEMATICO COSTITUZIONALISMO INTERTEMPORALE*

di Francesco Paterniti**

Sommario. 1. Temporalità costituzionale e struttura normativa del futuro. – 2. Diritti delle generazioni future o doveri delle generazioni presenti? – 3. Sostenibilità: limite sostanziale o criterio procedurale? – 4. Democrazia presente e democrazia futura – 5. Giudizio costituzionale e tutela del futuro. – 6. Per una teoria conflittuale del costituzionalismo intertemporale. – 7. Valutazione di impatto generazionale e istituzionalizzazione della razionalità intertemporale.

1. Temporalità costituzionale e struttura normativa del futuro. La progressiva emersione dell'istanza intergenerazionale nel discorso costituzionale contemporaneo impone una revisione, o quanto meno un ripensamento, delle categorie fondamentali della teoria della Costituzione[1], prestando particolare attenzione alla relazione tra normatività e temporalità[2]. Se infatti la trama costituzionale contempla presidi di attenzione nei confronti di chi verrà dopo, assumendo così le sembianze di una sorta di patto intergenerazionale[3], il costituzionalismo non può più essere concepito esclusivamente come dispositivo di organizzazione del potere e di tutela dei diritti nel presente, bensì come struttura normativa orientata alla stabilizzazione delle condizioni di esercizio ed alla garanzia dei diritti nel lungo periodo[4].

Nella prospettiva accennata, la temporalità assume una funzione costitutiva della razionalità costituzionale, configurandosi come parametro di legittimità delle decisioni pubbliche e come criterio di orientamento dell'interpretazione giuridica. La dimensione temporale, infatti, non si limita a incidere sugli effetti delle decisioni politiche, ma contribuisce a definire la struttura stessa della normatività costituzionale, determinando il modo in cui i principi fondamentali devono essere interpretati e applicati in contesti storici mutevoli, che richiedono una prospettiva di approccio di tipo evolutivo.

La dottrina più attenta, d'altronde, ha già avuto modo di evidenziare come la dimensione

---

* *Sottoposto a referaggio.*

** Professore associato di Diritto costituzionale e pubblico – Università degli Studi di Catania.

[1] Attenzione alla necessaria propensione intergenerazionale delle strutture della democrazia è offerta da A. D'Aloia, *Ambiente e modello di sviluppo. Il costituzionalismo alla ricerca della sostenibilità*, in *Riv. Quad. Dir. Amb.*, 1, 2025, 94, laddove l'A., a sostegno del suo ragionamento, richiama anche S. Romano, *Lo stato moderno e la sua crisi (1909)*, in *Scritti minori*, I, Milano, 1990, 381.

[2] D. Porena, *Giustizia climatica e responsabilità intergenerazionale*, in *Riv. AIC*, 2023, 195.

[3] R. BIFULCO, *Futuro e Costituzione. Premesse per uno studio sulla responsabilità verso le generazioni future*, in AA.VV., *Studi in onore di Gianni Ferrara*, I, Torino, 2005, 292.

[4] T. Guarnier, *La solidarietà intergenerazionale nella prospettiva costituzionale*, in *Riv. Gruppo di Pisa*, 3, 2022, 6.

intertemporale sia intrinseca alla natura delle norme costituzionali, caratterizzate da una struttura anche principiale e programmatica[5]. Tali norme, infatti, non operano soltanto come regole di immediata applicazione, ma come dispositivi normativi che orientano l'azione pubblica nel tempo, contribuendo a definire l'identità dell'ordinamento[6]. In tal senso, la rigidità costituzionale e la limitazione delle procedure di revisione assumono il significato di strumenti di garanzia intergenerazionale, volti a preservare l'integrità dei valori fondamentali e ad impedire regressioni normative suscettibili di compromettere la posizione delle generazioni future[7].

Nei detti termini, dunque, l'orientamento al futuro del costituzionalismo emerge non come opzione contingente, ma come carattere strutturale dell'esperienza costituzionale[8], legato alla funzione di stabilizzazione delle aspettative normative e alla necessità di assicurare la continuità dell'ordine giuridico[9].

La proiezione normativa rivolta anche al futuro, tuttavia, non può essere intesa solo come attenzione verso le esigenze di chi verrà in essere. Per altro verso, infatti, laddove la norma intenda disporre anche per le future generazioni queste potrebbero trovarsi a vivere in un contesto di vincoli, regole e decisioni prese senza il loro consenso e, per ciò stesso, potenzialmente inidonea a dare risposte adeguate alle necessità percepite[10]. Nei termini accennati, tale proiezione normativa verso il futuro può quindi entrare in tensione con il principio democratico di autodeterminazione delle generazioni viventi[11]. L'argomento, già formulato in epoca moderna da Thomas Jefferson, sostiene che ogni generazione dovrebbe poter ridefinire liberamente le proprie istituzioni, senza essere vincolata dalle decisioni del passato[12]. Il rischio, in questa prospettiva, è quello di trasformare la Costituzione in un dispositivo di «eteronomia intertemporale», che limita la libertà politica dei contemporanei e introduce una forma di gerarchia temporale tra generazioni. Tale impostazione mette in luce una tensione strutturale tra la funzione stabilizzatrice del costituzionalismo e la dimensione dinamica del principio democratico, evidenziando come la normatività costituzionale possa essere percepita al contempo come garanzia di continuità e come limite all'innovazione politica.

---

[5] In tal senso, cfr. T. Groppi, *Sostenibilità e Costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, in *Dir. Pub. Comp. Eur.*, 2016, 52.

[6] Al riguardo, cfr. T. Guarnier, *La solidarietà intergenerazionale nella prospettiva costituzionale*, cit., 5, che individua la Costituzione come un patto intergenerazionale che si basa su un vincolo giuridico unilaterale assunto dalla generazione presente verso le successive.

[7] T. Groppi, *op. ult. cit.*, 50.

[8] G. Arconzo, *La tutela dei beni ambientali nella prospettiva intergenerazionale: il rilievo costituzionale dello sviluppo sostenibile alla luce della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Dir. Econ.*, numero monografico a cura di P. Pantalone, *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente. Sviluppi, sfide e prospettive per Stati, imprese e individui*, 2021, 158.

[9] A. D'Aloia, *Ambiente e modello di sviluppo. Il costituzionalismo alla ricerca della sostenibilità*, cit., 94.

[10] Nei termini accennati, cfr. T. Guarnier, *La solidarietà intergenerazionale nella prospettiva costituzionale*, cit., 22, laddove l'A. pone come «problema politico» di solidarietà intergenerazionale la necessità che le generazioni presenti si adoperino affinché, anche in futuro, ci sia la possibilità di adottare democraticamente e liberamente decisioni circa il proprio benessere.

[11] Osserva, in tal senso, R. Bifulco, *Jefferson, Madison e il momento costituzionale dell'Unione. A proposito della riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio*, in *Rivista AIC*, 2, 2012, 5, che «quando la scelta del decisore assume i tratti dell'irreversibilità oppure produce effetti gravosi e/o limitanti sui legittimi decisori del futuro e, quindi, sulle generazioni future, il rapporto del decisore attuale col principio democratico assume una dimensione anche intertemporale e intergenerazionale che non deve essere pretermessa o ignorata». Tale per cui, osserva L. Cuocolo, *Tempo e potere nel diritto costituzionale*, Milano, 2009, 109, «se si parte dall'assunto che la Costituzione nasce per durare, ci si deve domandare entro quali limiti possa fungere da vincolo alle generazioni future».

[12] Riscontri al riguardo vengono offerti da R. Bifulco, *Jefferson, Madison e il momento costituzionale dell'Unione. A proposito della riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio*, cit., *passim*; M. Malvicini, *Costituzione, legge e interesse intergenerazionale*, in *BioLaw Journal*, 2, 2022, 186-187.

A fronte delle problematicità poc'anzi richiamate un elemento di sintesi può forse essere individuato laddove si osservi che la Costituzione si pone anche come strumento di cooperazione intergenerazionale. In questa prospettiva, non potendosi ignorare il potenziale conflitto tra presente e futuro, il documento costituzionale deve essere in grado di trovare spazi e strumenti di convivenza tra le proiezioni future e le procedure di revisione; ciò al fine di porre meccanismi di bilanciamento diacronico tra esigenze meritevoli di attenzione seppur non necessariamente concilianti. La rigidità costituzionale, nel senso accennato, non deve essere letta come un limite assoluto alla sovranità popolare. Diversamente, in un'ottica di reciprocità normativa tra generazioni, della stessa rigidità deve essere colta la capacità di garantire la trasmissibilità dei diritti fondamentali e la sostenibilità delle scelte collettive[13].

La Costituzione, dunque, si pone anche come dispositivo di mediazione temporale, capace di integrare la dimensione della stabilità con quella del cambiamento e di orientare l'evoluzione dell'ordinamento in un quadro di continuità normativa e di sostenibilità intergenerazionale[14]. Ne deriva una concezione del costituzionalismo come dimensione giuridica orientata anche al futuro[15], nella quale la temporalità non costituisce un fattore esterno, ma una componente intrinseca della razionalità normativa e della legittimità democratica.

L'evoluzione accennata ha recentemente trovato un momento di emersione particolarmente significativo nella revisione costituzionale del 2022, attraverso la modifica degli artt. 9 e 41 Cost., che, soffermandosi sulla tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, ha espressamente richiesto specifica attenzione «anche nell'interesse delle future generazioni». La detta riforma costituzionale, pur collocandosi nel solco di precedenti elaborazioni giurisprudenziali, ha così determinato una trasformazione non soltanto contenutistica ma anche metodologica del costituzionalismo italiano, poiché ha reso esplicita l'integrazione della dimensione temporale tra i principi fondamentali dell'ordinamento[16]. In questa prospettiva, a ben vedere, il rinnovato art. 9 Cost. non si limita a costituzionalizzare la sola tutela ambientale ma, esprimendo quella che attenta dottrina ha identificato come «una riconfigurazione e un aggiornamento della teleologia costituzionale»[17], introduce un criterio di razionalità intertemporale destinato a incidere trasversalmente sull'intero sistema delle fonti e sul modo stesso di intendere la responsabilità pubblica.

---

[13] Per un approccio mirato a declinare la sostenibilità in termini di trasmissibilità, di beni e risorse, si veda In argomento, cfr. T. Groppi, *Sostenibilità e Costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, cit., 45-46. Sul punto, evidenzia A. D'Aloia, *Il diritto di fronte all'incertezza del futuro*, in *Forum costituzionale.it*, 3, 2023 185, che «sostenibilità, resilienza, responsabilità intergenerazionale sono il prodotto di questa nuova narrazione etica e giuridica che mette in gioco la sopravvivenza dell'umanità, la pensabilità stessa del futuro».

[14] Osserva al riguardo, A. D'Aloia, *Ambiente e modello di sviluppo. Il costituzionalismo alla ricerca della sostenibilità*, cit., 94, che «lo Stato rappresenta e opera a vantaggio e per la coesione della collettività, ma poiché lo Stato non è una figura "a tempo", "provvisoria", ma un soggetto tendenzialmente "permanente", "perpetuo", la sua azione non può che puntare al mantenimento (attraverso il succedersi delle generazioni) delle condizioni di convivenza della collettività, lavorando contemporaneamente per l'interesse della collettività medesima nella continuità delle sue frazioni».

[15] In tal senso, *ex multis*, cfr. D. Porena, *Giustizia climatica e responsabilità intergenerazionale*, cit., 195; R. Bifulco, A. D'Aloia, *Le generazioni future come nuovo paradigma del diritto costituzionale*, in R. Bifulco, A. D'Aloia (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008; R. Bifulco, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008; A. D'Aloia, *Generazioni future (diritto costituzionale)*, in Aa.Vv., *Enciclopedia del diritto - Annali IX*, Milano, 2016, 344 ss. Più di recente, si segnalano i contributi offerti da A. D'Aloia, T. Di Manno, E. Malfatti, G. Sorrenti (a cura di), *Le Corti costituzionali e la protezione delle generazioni future*, Napoli, 2025.

[16] C. De Benetti, *La verifica di impatto generazionale. Un cambio di paradigma normativo in attuazione dell'articolo 9 della Costituzione*, in *AmbienteDiritto.it*, 2026, 2.

[17] A. D'Aloia, *Ambiente e modello di sviluppo. Il costituzionalismo alla ricerca della sostenibilità*, cit., 100.

La formula «nell'interesse delle future generazioni», nei termini accennati, assume una rilevanza sistematica che va oltre la mera affermazione simbolica, poiché contribuisce a ridefinire il rapporto tra presente e futuro all'interno del perimetro della legittimità costituzionale. L'orizzonte temporale della decisione pubblica viene così esteso oltre la dimensione sincronica della rappresentanza politica, imponendo di considerare gli effetti di lungo periodo delle scelte legislative e, con esse, anche di quelle amministrative ed economiche. In questo senso, la riforma del 2022 appare coerente con le più recenti tendenze del costituzionalismo ambientale ed ecologico, orientate a integrare sostenibilità, solidarietà e responsabilità intergenerazionale nella struttura dei principi fondamentali[18].

La revisione dell'art. 41 Cost., del resto, rafforza ulteriormente tale trasformazione, subordinando l'iniziativa economica privata non solo ai tradizionali limiti della sicurezza, libertà e dignità umana, ma anche alla tutela della salute e dell'ambiente. Ne deriva una progressiva riconfigurazione del rapporto tra economia e Costituzione, nella quale la sostenibilità non opera più come limite esterno all'azione economica, bensì come criterio interno di conformazione della razionalità produttiva e delle politiche pubbliche. La responsabilità verso il futuro, pertanto, tende a divenire componente strutturale del principio di legalità costituzionale, contribuendo a ridefinire il significato stesso di interesse generale nel quadro dello Stato costituzionale contemporaneo[19].

La riforma costituzionale del 2022, tuttavia, lascia aperti rilevanti problemi interpretativi e applicativi. In particolare, resta controverso se il riferimento alle future generazioni debba essere inteso come criterio immediatamente precettivo, suscettibile di incidere direttamente sul sindacato di costituzionalità, oppure come clausola prevalentemente programmatica, destinata a orientare in termini generali l'azione del legislatore. La mancanza di parametri determinati e di tecniche consolidate di ponderazione intertemporale rischia infatti di trasformare la tutela delle future generazioni in una formula ad elevato contenuto simbolico ma a ridotta effettività normativa[20]. Proprio tale incertezza, tuttavia, conferma come la questione intergenerazionale costituisca oggi uno dei principali laboratori evolutivi del costituzionalismo contemporaneo, nel quale si sperimentano nuove forme di integrazione tra temporalità, democrazia e razionalità giuridica.

2. Temporalità costituzionale e struttura normativa del futuro. Il dibattito sulla configurabilità dei diritti delle generazioni future costituisce uno dei nodi teorici più controversi del costituzionalismo contemporaneo, poiché coinvolge direttamente la struttura dogmatica dei diritti fondamentali e la loro proiezione temporale. La questione non si limita a stabilire se l'ordinamento debba riconoscere una tutela degli interessi futuri, ma riguarda il modo in cui tale tutela possa essere concettualizzata e resa operativa all'interno delle categorie

[18] In tal senso, cfr. A. D'Aloia, *Ambiente e modello di sviluppo. Il costituzionalismo alla ricerca della sostenibilità*, cit., 54, il quale A., soffermandosi in particolare sul tema dell'ambiente, rileva come lo stesso appaia qualcosa di più di un «oggetto» della regolazione e della tutela costituzionale, ponendosi quasi al di fuori e al di sopra di essa. Analogamente, D. Porena, *Giustizia climatica e responsabilità intergenerazionale*, cit., 191; T. Groppi, *Sostenibilità e Costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, cit., 50 ss.

[19] A. D'Aloia, *Il diritto di fronte all'incertezza del futuro*, cit., 185 ss.; Id., *Ambiente e modello di sviluppo. Il costituzionalismo alla ricerca della sostenibilità*, cit., pp. 50-56.

[20] In argomento, cfr. T. Groppi, *Sostenibilità e Costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, cit., 62. L'A., in particolare, osserva che «non è facile verificare l'idoneità delle clausole presenti nelle costituzioni a preservare, effettivamente, la "sostenibilità": a tal fine occorrerebbe, così come per le disposizioni sulle generazioni future o sulla tutela dell'ambiente, disporre di adeguati indicatori, che consentano, a distanza di tempo, di valutarne l'impatto»; da ciò ricavando come «queste clausole sono formulate, come si è detto, in termini così generici da porre rilevanti interrogativi sulla loro efficacia».

Issn 2421-0528

giuridiche tradizionali. In questo senso, l'istanza intergenerazionale si presenta come una sfida teorica che investe la stessa nozione di soggettività giuridica e il rapporto tra diritti e doveri nel diritto costituzionale.

Le riflessioni che hanno avuto modo di approcciare la questione, invero, non hanno fin qui consegnato un risultato omogeneo.

Una prima linea interpretativa sostiene che la tutela intergenerazionale debba essere articolata attraverso il riconoscimento di diritti fondamentali in capo ai posteri, al fine di rafforzare la prescrittività delle politiche sostenibili e di orientare il bilanciamento costituzionale. L'approccio in questione, a ben vedere, si spinge ben oltre il piano giuridico coinvolgendo un'etica della responsabilità orientata al futuro, fondata sul principio di precauzione rispetto agli effetti irreversibili della tecnica e sulla necessità di garantire la continuità della vita umana[21]. Secondo questa impostazione, il linguaggio dei diritti svolge una funzione sistematica decisiva, poiché consente di conferire una maggiore intensità normativa alla protezione degli interessi futuri, rendendo più stringenti i vincoli per il legislatore e per l'amministrazione, così creando quello che sensibile dottrina ha identificato come un «legame indissolubile tra diverse generazioni in uno scambio intertemporale di diritti inviolabili e doveri inderogabili disposto nell'oggi a vantaggio, anche, di chi verrà domani»[22]. La configurazione di diritti intergenerazionali, anche in forma indiretta o mediata, permetterebbe inoltre di integrare la dimensione temporale nel sistema dei diritti fondamentali, trasformando la tutela del futuro in un parametro di legittimità delle decisioni pubbliche.

Una posizione opposta evidenzia invece l'impossibilità logico-giuridica di attribuire diritti a soggetti non ancora esistenti[23], sottolineando come l'istanza intergenerazionale debba essere costruita in termini di doveri, o comunque di responsabilità, gravanti sulle generazioni presenti[24]. In questa prospettiva, parlare di diritti futuri rischierebbe di trasformarsi in un costrutto simbolico privo di effettiva operatività normativa[25], poiché l'assenza di titolari determinati renderebbe difficoltosa l'attivazione di meccanismi giuridici di tutela.

[21] Con particolare riferimento al principio di precauzione ed alla irreversibilità delle scelte, cfr. T. Guarnier, *La solidarietà intergenerazionale nella prospettiva costituzionale*, cit., 12. Più in generale, sul principio di precauzione, *ex multis*, F. De Leonardis, *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, Milano, 2005; M. Cecchetti, *La disciplina giuridica della tutela ambientale come diritto dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, 25, 2006; L. Buffoni, A. Cardone, *Il procedimento normativo precauzionale come caso paradigmatico del ravvicinamento "formale-procedurale" delle "fonti" del diritto*, in *Oss. Fon.*, 3, 2012; A. Fricano, *Genesi e sviluppi di un diritto costituzionale all'ambiente*, in *Nomos*, 2, 2021, 7 ss.

[22] C. De Benetti, *La verifica di impatto generazionale. Un cambio di paradigma normativo in attuazione dell'articolo 9 della Costituzione*, cit., 15.

[23] G. Zagrebelsky, *Nel nome dei figli: se il diritto ha il dovere di pensare al futuro*, in *Libertàegiustizia.it*, 2 dicembre 2011.

[24] G. Azzariti, *Appunto per l'audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica del 16 gennaio 2020 – Modifica articolo 9 della Costituzione*, in *Osservatorio AIC*, 1, 2020, 72, per il quale «è assai difficile configurare diritti soggettivi – o anche solo interessi legittimi pretensivi – per persone non nate, soggetti futuri ed indeterminati. Nessun *interesse futuro* può essere assicurato se esso appare giuridicamente indeterminato. Ecco perché è assai meglio puntare sulla *responsabilità delle generazioni presenti*».

[25] Parzialmente critica rispetto a siffatta rappresentazione appare la riflessione di A. D'Aloia, *Il diritto di fronte all'incertezza del futuro*, cit., 189, il quale A., pur riconoscendo che parlare di diritti delle generazioni future dentro il modo tradizionale di concepire i diritti soggettivi potrebbe apparire a prima vista quasi un azzardo, riconosce al contempo che «il linguaggio dei diritti contiene però potenzialità non del tutto esplorate. Come ho sostenuto in diverse occasioni, i diritti non sono solo risorse dei soggetti, ma "beni", interessi oggettivi, che riflettono principi di giustizia assunti dall'ordinamento come propri criteri di riconoscimento; esprimono una identità dinamica, un modo di essere di un ordinamento, indicano i suoi fini essenziali; a questa stregua, appare riduttivo far dipendere non solo il carattere fondamentale quanto l'esistenza stessa di un diritto dal grado e dall'intensità degli strumenti di tutela azionabili dai titolari del diritto medesimo».

L'approccio fondato sui doveri[26] consentirebbe, invece, di valorizzare il ruolo dei principi costituzionali di solidarietà e responsabilità, configurando la tutela intergenerazionale come limite oggettivo alla discrezionalità politica e amministrativa[27].

La tensione tra le due prospettive brevemente richiamate, a ben vedere, riflette una più ampia contrapposizione tra concezioni soggettivistiche e oggettivistiche del diritto costituzionale. Se la prima tende a privilegiare la costruzione di posizioni giuridiche individuali, la seconda sottolinea la dimensione strutturale e sistemica dei principi costituzionali, intesi come criteri di orientamento dell'azione pubblica[28]. In tale contesto, la responsabilità intergenerazionale può essere interpretata come espressione di una giustizia intertemporale che non si esaurisce nella tutela di interessi individuali, ma si configura come elemento costitutivo della razionalità dell'ordinamento[29].

La riforma costituzionale del 2022 ha ulteriormente intensificato tale dibattito, poiché il riferimento alle «future generazioni», inserito nell'art. 9 Cost., sembra evocare una soggettività costituzionale almeno potenziale dei posteri, senza tuttavia chiarire la natura giuridica delle relative posizioni. La formulazione adottata dal legislatore di revisione costituzionale appare volutamente aperta e ambivalente: da un lato, essa consente di valorizzare la dimensione prescrittiva della responsabilità verso il futuro; dall'altro, evita di riconoscere esplicitamente diritti soggettivi alle generazioni non ancora esistenti. Ne deriva una soluzione di compromesso che tende a spostare il baricentro della tutela intergenerazionale dalla titolarità soggettiva alla struttura oggettiva dell'ordinamento costituzionale[30].

L'impostazione di cui si dà conto sembra trovare ulteriore conferma nella recente introduzione della Valutazione di Impatto Generazionale (VIG) ad opera della l. n. 167/2025, la quale non attribuisce pretese direttamente azionabili alle generazioni future, ma costruisce la tutela intertemporale attraverso obblighi procedurali di istruttoria, motivazione e valutazione preventiva delle politiche pubbliche. La responsabilità verso il futuro tende così a essere tradotta in un criterio di razionalità sistemica del procedimento legislativo e amministrativo, piuttosto che nella configurazione di diritti immediatamente esigibili.

Nella prospettiva da ultimo accennata, il costituzionalismo intertemporale sembra progressivamente orientarsi verso una concezione funzionale e procedurale della tutela intergenerazionale, nella quale il problema non è tanto «chi» sia titolare dei diritti futuri, quanto «come» il sistema giuridico incorpori stabilmente il futuro nei processi decisionali.

Una concezione oggettiva dei diritti intergenerazionali, intesi come criteri di razionalità sistemica del bilanciamento costituzionale, può forse essere individuata come un approccio

---

[26] Ampie riflessioni, al riguardo, sono offerte da F. Gallarati, *Generazioni a processo: modelli teorici di responsabilità intergenerazionale alla prova del contenzioso climatico*, in *BioLaw Journal*, 2, 2023, 159 ss.

[27] Osserva al riguardo M. Malvicini, *Costituzione, legge e interesse intergenerazionale*, cit., 196, che «seguendo la logica dei doveri delle generazioni presenti nei confronti di quelle future, il principio di sostenibilità chiama i pubblici poteri e i cittadini all'adempimento di specifici doveri nella prospettiva di assicurare la funzionalizzazione del vincolo di appartenenza dell'uomo *uti socius* alla proiezione intertemporale della comunità politica repubblicana. Non casualmente, questi doveri trovano un'eco nel principio democratico, che contribuisce a definirli».

[28] Riscontri sul menzionato dibattito sono ricavabili da G. Zagrebelsky, *Il diritto mite*, Torino, 1992; Id., *La legge e la sua giustizia*, Bologna, 2008. Analogamente, cfr. P. Ridola, *Il costituzionalismo e lo Stato costituzionale*, in *Nomos*, 2, 2018; C. Caruso, *Giudici amministrativi e libertà di manifestazione del pensiero tra diritti (soggettivi) e istituzioni (di libertà)*, in *Forumcostituzionale.it*, 2012.

[29] A. D'Aloia, *Ambiente e modello di sviluppo. Il costituzionalismo alla ricerca della sostenibilità*, cit., 90.

[30] Osserva al riguardo R. Bifulco, *"Il compito che definisce la nostra generazione": la l. cost. 1/2022 nella prospettiva dell'Environmental Constitutionalism*, in *Pass. Cost.*, 2, 2022, 64, che «la tipologia di norme costituzionali dedicate alla tutela dell'ambiente va comunque ben al di là della sua soggettivizzazione. Molto sviluppata è infatti la tecnica del mandato legislativo, vale a dire del compito affidato ai pubblici poteri (in particolare ma non solo al legislatore) di dare attuazione a quanto stabilito, più o meno precisamente, dalla prescrizione costituzionale».

adeguato a declinare il tema della responsabilità verso il futuro. Essa, infatti, quand'anche non prenda forma nella costruzione di posizioni soggettive, implica comunque l'integrazione della dimensione temporale nella struttura costituzionale, a partire dai principi fondanti, trasformando l'istanza intergenerazionale in un parametro di legittimità delle scelte pubbliche. Tale per cui, siffatta impostazione consentirebbe di superare l'alternativa rigida tra diritti e doveri, configurando la tutela del futuro come funzione intrinseca del costituzionalismo.

3. Sostenibilità: limite sostanziale o criterio procedurale? Il principio di sostenibilità costituisce il principale veicolo attraverso cui l'istanza intergenerazionale ha acquisito rilevanza giuridica nel costituzionalismo contemporaneo, trasformandosi da nozione prevalentemente politico-programmatica in parametro di razionalità normativa[31]. La sua progressiva costituzionalizzazione, avvenuta tanto sul piano sovranazionale quanto negli ordinamenti interni[32], ha determinato un ampliamento delle categorie interpretative tradizionali, introducendo una dimensione intertemporale nella valutazione di legittimità delle decisioni pubbliche[33]. In tale contesto, la sostenibilità non si limita a rappresentare un obiettivo politico o un criterio tecnico di gestione delle risorse, ma assume la funzione di principio giuridico capace di incidere sulla struttura del bilanciamento costituzionale.
Se è certo il rilievo, meno chiari appaiono i connotati giuridici di siffatto principio.
Una lettura proposta al riguardo ha interpretato la sostenibilità come limite sostanziale alla discrezionalità politica, configurandola come vincolo normativo che impone di preservare le risorse ambientali, economiche e sociali per le generazioni future. Secondo questa impostazione, la sostenibilità si tradurrebbe in un criterio di legittimità sostanziale delle politiche pubbliche, suscettibile di essere applicato direttamente nel giudizio di costituzionalità, in quanto espressione di una giustizia intertemporale che integra e rafforza il paradigma dei diritti fondamentali. In tale prospettiva, la sostenibilità, assumendo le sembianze di principio fondamentale[34], opererebbe come limite alla libertà decisionale del legislatore, imponendo di evitare scelte che comportino un consumo irreversibile delle risorse o una compromissione delle condizioni di vita delle generazioni successive[35]. La sostenibilità assumerebbe così una funzione «forte», assimilabile a quella di altri principi fondamentali, con la conseguenza di ampliare il ruolo del controllo giurisdizionale sulle scelte politiche[36].

---

[31] T. Groppi, *Sostenibilità e Costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, cit., 44 ss.
[32] A. D'Aloia, *Ambiente e modello di sviluppo. Il costituzionalismo alla ricerca della sostenibilità*, cit., 53; E. Chiti, *In motu. L'Unione Europea e la trasformazione della costruzione giuridica della sostenibilità*, in Aa.Vv., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, Napoli, 2022, 183 ss.
[33] D. Porena, *Il principio di sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino, 2018.
[34] Ben noto, al riguardo, è l'insegnamento di C. Mortati, *Costituzione dello Stato, II, La costituzione italiana*, in *Enc. dir.*, XI, Milano, 1962, 214 ss., ora anche in Id., *Raccolta degli scritti*, II, Milano, 1972, 367, secondo il quale la natura di principi fondamentali esprime «la funzione ad essi assegnata di porre le linee direttive del disegno poi svolto nelle parti successive, di fornire il criterio generale di interpretazione, suscettibile di riunire in un insieme unitario le molteplici manifestazioni di vita dello Stato, segnando altresì i limiti invalicabili ad ogni mutamento costituzionale».
[35] M. Cecchetti, *La riforma degli articoli 9 e 41 Cost.: un'occasione mancata per il futuro delle politiche ambientali?*, in *Quad. cost.*, 2022, 353; T. Guarnier, *La solidarietà intergenerazionale nella prospettiva costituzionale*, cit., 8.
[36] Osserva al riguardo G. Arconzo, *La tutela dei beni ambientali nella prospettiva intergenerazionale*, cit., 173, che, prendendo in esame la giurisprudenza costituzionale fin qui prodotta (ancor prima della riforma costituzionale avutasi con la l. cost. n. 1/2022), la Corte costituzionale ha già avuto modo di riconoscere che i temi dello sviluppo sostenibile e della solidarietà intergenerazionale rappresentano degli ambiti in cui meglio si estrinseca la «capacità di futuro» della Costituzione italiana.

Una tesi contrapposta concepisce invece la sostenibilità come principio procedurale, volto a garantire la razionalità delle decisioni pubbliche attraverso l'imposizione di obblighi rafforzati di istruttoria, motivazione e trasparenza[37]. In questa prospettiva, la sostenibilità non opererebbe come limite rigido o parametro sostanziale di validità ma come criterio di orientamento dell'azione politica, destinato a incidere sulla qualità del processo decisionale più che sul contenuto delle scelte. Il principio si configurerebbe dunque come strumento di razionalizzazione della discrezionalità pubblica[38], volto a prevenire decisioni miopi o opportunistiche attraverso la valorizzazione della dimensione temporale nel processo deliberativo.

La tensione tra le due impostazioni appena richiamate, a ben vedere, riflette una più ampia contrapposizione tra concezioni sostanzialistiche e procedurali del diritto costituzionale. Se la prima tende a enfatizzare la funzione prescrittiva dei principi, attribuendo loro un contenuto normativo determinato, la seconda privilegia la dimensione metodologica e argomentativa del costituzionalismo, concependo i principi come criteri di razionalità del discorso pubblico. In tale contesto, la sostenibilità si colloca in una posizione intermedia, oscillando tra la funzione di limite materiale e quella di criterio procedurale.

La revisione costituzionale intervenuta con la l. cost. n. 1/2022 ha reso tale oscillazione ancora più evidente. L'inserimento della tutela dell'ambiente e delle future generazioni tra i principi fondamentali della Costituzione sembra infatti rafforzare la dimensione sostanziale della sostenibilità, attribuendole un rango assiologico particolarmente elevato. Al tempo stesso, tuttavia, la formulazione adottata dal legislatore di revisione costituzionale non individua obblighi immediatamente determinati, ma richiede processi di concretizzazione affidati all'attività legislativa e, di conseguenza, alla concretizzazione amministrativa ed alla verifica giurisprudenziale riferibili alla realizzazione delle politiche pubbliche. Ne deriva una struttura normativa «aperta», nella quale la sostenibilità opera contemporaneamente come principio prescrittivo e come criterio di razionalità decisionale.

Nei detti termini, sembra potersi scorgere una sorta di sintesi tra le accennate prospettive, che prende forma in una concezione «ibrida» del principio di sostenibilità, che ne valorizza tanto la dimensione sostanziale quanto quella procedurale. In questa prospettiva, la sostenibilità opera simultaneamente come parametro di legittimità e come criterio di razionalità decisionale, integrando la dimensione intertemporale nel sistema dei principi costituzionali senza trasformarsi in un vincolo assoluto. Tale impostazione, a ben vedere, consentirebbe di evitare sia la giurisdizionalizzazione eccessiva delle politiche pubbliche, che potrebbe derivare da una concezione rigidamente sostanziale del principio, sia la riduzione della sostenibilità a clausola programmatica avente un rilievo di mera forma e, per ciò stesso, priva di effettiva incisività normativa.

La progressiva integrazione della sostenibilità nel costituzionalismo contemporaneo evidenzia, dunque, una trasformazione della razionalità giuridica, sempre più orientata a considerare gli effetti di lungo periodo delle decisioni pubbliche. In questa prospettiva, il principio di sostenibilità non si limita a introdurre nuovi contenuti normativi, ma contribuisce a ridefinire il modo stesso in cui il diritto costituzionale interpreta il rapporto tra presente e futuro, tra discrezionalità politica e responsabilità intergenerazionale.

La recente introduzione della Valutazione di Impatto Generazionale ad opera della l. n.

[37] T. Groppi, *Sostenibilità e Costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, cit., 59.

[38] C. De Benetti, *La verifica di impatto generazionale. Un cambio di paradigma normativo in attuazione dell'articolo 9 della Costituzione*, cit., 4 ss.

167/2025[39] conferma tale evoluzione, poiché il legislatore ha scelto di tradurre la responsabilità intergenerazionale soprattutto attraverso tecniche procedurali di valutazione preventiva degli effetti sociali e ambientali delle norme[40]. La collocazione della VIG nell'ambito dell'Analisi di impatto della regolamentazione evidenzia la preferenza per un modello di sostenibilità fondato sulla qualità della decisione pubblica, piuttosto che sull'introduzione di vincoli sostanziali assoluti. In questo senso, la sostenibilità tende a operare come una sorta di «infrastruttura cognitiva» del procedimento normativo, imponendo al decisore pubblico di esplicitare e ponderare gli effetti intertemporali delle proprie scelte.

L'approccio procedurale, tuttavia, non appare privo di criticità. La mancanza di metodologie uniformi di misurazione degli impatti intergenerazionali, l'elevato margine di discrezionalità nella selezione degli indicatori rilevanti e l'assenza di conseguenze giuridiche immediate in caso di valutazioni carenti rischiano infatti di ridurre la sostenibilità a formula simbolica della qualità normativa[41]. In particolare, permane il problema relativo all'effettiva sindacabilità delle scelte pubbliche che, pur formalmente rispettose degli obblighi valutativi, producano effetti strutturalmente pregiudizievoli per le generazioni future. La sostenibilità, in altri termini, continua a oscillare tra una funzione meramente orientativa e una potenziale capacità conformativa della discrezionalità pubblica.

4. Democrazia presente e democrazia futura. L'istanza intergenerazionale introduce una tensione strutturale all'interno della prospettiva democratica contemporanea e contingente, ponendo in discussione l'idea, tradizionalmente consolidata, secondo cui la legittimità delle decisioni pubbliche debba essere valutata esclusivamente in relazione alla volontà dei cittadini attualmente esistenti. Il costituzionalismo, infatti, si trova sempre più chiamato a confrontarsi con la dimensione temporale delle scelte collettive, che producono effetti durevoli e spesso irreversibili sulle condizioni di vita delle generazioni successive. In tale contesto, la democrazia non può più essere concepita unicamente come meccanismo decisionale sincronico, ma deve essere reinterpretata come struttura normativa capace di integrare la responsabilità verso il futuro nella definizione della legittimità politica.

Gli accennati e nuovi orizzonti della dimensione costituzionale, non di meno, portano con sé alcune problematiche.

Nel senso accennato, ad avviso di alcuni la legittimità democratica dovrebbe essere riferita esclusivamente ai soggetti attualmente titolari di diritti politici, in quanto solo questi possono partecipare al processo decisionale e contribuire alla formazione della volontà collettiva. In questa prospettiva, la democrazia è concepita come sistema di autodeterminazione dei contemporanei, fondato sul principio di uguaglianza politica tra i cittadini presenti[42]. L'introduzione di vincoli orientati alla tutela delle generazioni future rischierebbe, secondo

[39] Informazioni al riguardo sono offerte dal G. Mazzantini, F. Sarpi, *La valutazione di impatto generazionale. Youth check, toolkit e linee guida: la tutela dell'equità tra le generazioni in una prospettiva comparata*, Documento di analisi del Senato della Repubblica – Ufficio Valutazione Impatto, 2 febbraio 2026, in *Senato.it*, 6 ss.

[40] C. De Benetti, *op. loc. ult. cit.*; E. Giovannini, R. Milano (a cura di), *La valutazione d'impatto generazionale delle leggi: un cambio di paradigma per le politiche pubbliche*, in *Future Paper*, 1, 2026, 4 ss.

[41] Il problema, invero, è stato ben messo a fuoco da T. Groppi, *Sostenibilità e Costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, cit., 62, laddove, soffermandosi sulle clausole costituzionali poste a monte dei successivi interventi legislativi di attuazione, ha evidenziato come «queste clausole sono formulate, come si è detto, in termini così generici da porre rilevanti interrogativi sulla loro efficacia».

[42] D. Thompson, *In rappresentanza delle generazioni future. Presentismo politico e amministrazione fiduciaria democratica*, in *Filos. Quest. Pubbl.*, 1, 2007, 13.

tale impostazione, di compromettere il nucleo stesso della sovranità popolare[43], trasformando la democrazia in un sistema limitato da considerazioni tecniche o etiche non direttamente riconducibili alla volontà degli elettori[44]. In ragione di ciò, la prospettiva accennata evidenzia come il costituzionalismo intertemporale possa determinare una tensione tra responsabilità verso il futuro e libertà politica delle generazioni viventi[45], soprattutto laddove la tutela intergenerazionale venga tradotta in vincoli rigidi alla discrezionalità legislativa.

Una tesi contrapposta evidenzia invece come la democrazia debba essere interpretata come processo discorsivo intertemporale, nel quale la legittimità delle decisioni pubbliche dipende dalla loro giustificabilità in un orizzonte di reciprocità che include anche i soggetti non ancora esistenti[46]. In questa prospettiva, la dimensione temporale diviene parte integrante della razionalità democratica[47], imponendo che le scelte collettive siano valutate non solo in relazione ai loro effetti immediati, ma anche in funzione delle loro conseguenze di lungo periodo. La democrazia, dunque, non si esaurisce nella procedura decisionale, ma implica una responsabilità normativa verso la continuità delle condizioni di esercizio dei diritti fondamentali. Tale impostazione si collega alle più recenti elaborazioni sul principio di equità intergenerazionale, inteso come elemento strutturale della cittadinanza democratica e della solidarietà costituzionale.

La tensione tra queste due prospettive riflette una più ampia contrapposizione tra concezioni procedurali e sostanziali della democrazia. Se la prima enfatizza il carattere decisionale e partecipativo del processo democratico, la seconda ne sottolinea la dimensione normativa, evidenziando come la legittimità delle scelte pubbliche non possa prescindere dalla considerazione dei loro effetti intertemporali. In tale contesto, l'istanza intergenerazionale si configura come fattore di trasformazione della teoria democratica, imponendo una revisione delle categorie tradizionali della rappresentanza e della responsabilità politica.

Nella cornice fin qui tratteggia è da rilevare come la revisione costituzionale del 2022 ha probabilmente contribuito a rafforzare tale trasformazione, poiché il riferimento alle future generazioni inserito nell'art. 9 Cost. tende a estendere implicitamente l'orizzonte della rappresentanza democratica oltre la comunità politica presente. Pur non attribuendo forme di rappresentanza diretta ai soggetti futuri, la nuova formulazione costituzionale introduce un criterio di legittimazione delle decisioni pubbliche fondato anche sulla loro sostenibilità temporale. Ne deriva un progressivo ampliamento del concetto di interesse generale, che non può più essere definito esclusivamente sulla base delle preferenze immediate della maggioranza politica contingente[48].

La recente introduzione della Valutazione di Impatto Generazionale accentua ulteriormente tale dinamica, poiché tende a incorporare stabilmente la dimensione del futuro nei procedimenti di produzione normativa. La VIG si configura infatti come strumento volto a compensare una delle principali patologie delle democrazie rappresentative contemporanee: la tendenza strutturale a privilegiare interessi immediati e orizzonti elettorali di breve periodo

---

[43] A. D'Aloia, *Ambiente e modello di sviluppo. Il costituzionalismo alla ricerca della sostenibilità*, cit., 92 ss.

[44] Al riguardo, osserva T. Groppi, *Sostenibilità e Costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, cit., 51, che «uno dei principali problemi nell'adottare decisioni che tutelino le esigenze del futuro, a scapito, se necessario, di interessi del presente, è costituito dalla dinamica della democrazia elettorale, cioè dalla necessità delle élites politiche di conquistare il consenso a breve termine degli attuali elettori, senza tener in conto gli interessi di chi, non essendo presente, non può influire con il suo voto sulla contesa elettorale».

[45] M. Malvicini, *Costituzione, legge e interesse intergenerazionale*, cit., 186.

[46] T. Guarnier, *La solidarietà intergenerazionale nella prospettiva costituzionale*, cit., 16 ss.

[47] Ciò perché, per dirla come T. Groppi, *op. loc. ult. cit.*, «non è sul terreno della democrazia elettorale che le esigenze del futuro possono essere fatte valere».

[48] R. Bifulco, *"Il compito che definisce la nostra generazione": la l. cost. 1/2022 nella prospettiva dell'Environmental Constitutionalism*, cit., 58 ss.

rispetto agli effetti di lungo termine delle politiche pubbliche. In questa prospettiva, la razionalità democratica viene progressivamente integrata da tecniche di valutazione intertemporale che mirano a rendere maggiormente visibili i costi futuri delle decisioni legislative[49].

Tale evoluzione, tuttavia, apre questioni problematiche di particolare rilievo. La crescente valorizzazione di strumenti tecnici e valutativi rischia infatti di produrre una progressiva tecnocratizzazione della decisione democratica, affidando a organismi esperti, indicatori statistici e metodologie predittive valutazioni che rimangono pur sempre essenzialmente ed inevitabilmente politiche. In particolare, il problema relativo alla selezione degli interessi futuri meritevoli di tutela e dei criteri di ponderazione tra costi presenti e benefici futuri evidenzia come la responsabilità intergenerazionale non possa essere integralmente neutralizzata attraverso procedure tecniche[50]. La tutela del futuro continua infatti a implicare scelte distributive e conflitti assiologici che richiedono forme di deliberazione pubblica e di legittimazione democratica.

A fronte di quanto appena evidenziato, una possibile sintesi tra queste impostazioni potrebbe forse essere individuata nella concezione della democrazia come «governo del tempo», in cui la legittimità delle decisioni pubbliche dipende anche dalla loro capacità di preservare, non tanto l'essenza, quanto piuttosto le condizioni di esercizio dei diritti nel lungo periodo[51]. In questa prospettiva, la tutela delle generazioni future non si traduce in una limitazione esterna della sovranità popolare, ma costituisce una dimensione interna della razionalità democratica, volta a garantire la sostenibilità delle scelte collettive.

La democrazia intertemporale, dunque, non si configura come alternativa alla democrazia rappresentativa, ma come sua evoluzione, orientata a integrare la responsabilità verso il futuro nella struttura del processo decisionale. Ne deriva una concezione della legittimità politica che non si fonda esclusivamente sulla volontà contingente della maggioranza, ma sulla capacità dell'ordinamento di assicurare la continuità dei diritti fondamentali e la stabilità delle condizioni di convivenza sociale.

La dimensione temporale, nella prospettiva accennata, diviene criterio di valutazione della qualità democratica delle istituzioni, contribuendo a ridefinire il rapporto tra rappresentanza, responsabilità e sostenibilità nel costituzionalismo contemporaneo.

5. Giudizio costituzionale e tutela del futuro. L'introduzione dell'argomento intergenerazionale nella narrazione costituzionale e, di conseguenza, anche nel giudizio di costituzionalità rappresenta uno dei passaggi più significativi nella trasformazione contemporanea del costituzionalismo, poiché incide direttamente sul rapporto tra discrezionalità politica e funzione giurisdizionale. La progressiva giuridicizzazione della responsabilità verso il futuro pone infatti la questione del se ed in quale misura il giudice costituzionale possa sindacare le scelte pubbliche in ragione dei loro effetti intertemporali, ampliando così la tradizionale struttura del controllo di costituzionalità. In tale contesto, la tutela delle generazioni future non si limita a introdurre nuovi contenuti normativi, ma sollecita una ridefinizione delle categorie del bilanciamento e della ragionevolezza, imponendo di considerare la dimensione temporale come variabile interna al giudizio

[49] E. Giovannini, R. Milano (a cura di), *La valutazione d'impatto generazionale delle leggi: un cambio di paradigma per le politiche pubbliche*, cit., 5.

[50] In tal senso, cfr. M. Luciani, *Generazioni future, spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in R. Bifulco, A. D'Aloia (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, cit., 32 ss., laddove l'A. sottolinea l'impossibilità di riconoscere quali e quanti saranno i bisogni delle generazioni future.

[51] A. D'Aloia, *Ambiente e modello di sviluppo. Il costituzionalismo alla ricerca della sostenibilità*, cit., 94 ss.

costituzionale[52].
È indubbio che la valutazione degli effetti intertemporali delle politiche pubbliche rientri – quanto meno in prima battuta – nella competenza del legislatore, in quanto implica scelte di natura politica, economica e tecnica non immediatamente riconducibili entro il classico perimetro del sindacato giurisdizionale.
Ove si ritenesse che l'azione legislativa sia la sola in grado di soddisfare le esigenze intergenerazionali, il principio democratico e la separazione dei poteri imporrebbero di limitare l'intervento del giudice alle sole ipotesi di manifesta irragionevolezza o di violazione diretta di norme costituzionali espresse. La tutela del futuro verrebbe così affidata alla responsabilità politica degli organi rappresentativi, considerati gli unici soggetti legittimati a operare valutazioni prospettiche di ampia portata. L'introduzione di un controllo giurisdizionale esteso sugli effetti intertemporali delle politiche pubbliche potrebbe, secondo questa impostazione, determinare un indebito spostamento dell'equilibrio istituzionale, trasformando il giudice costituzionale in un attore politico dotato di poteri di indirizzo.
Per contro, non può essere ignorato come l'assenza di controllo giurisdizionale potrebbe favorire decisioni miopi o opportunistiche, soprattutto in contesti caratterizzati da forti incentivi elettorali di breve periodo.
La considerazione da ultimo accennata, a ben vedere, porta con sé la necessità che il giudice costituzionale possa essere chiamato a svolgere una funzione di garanzia intertemporale, integrando la dimensione temporale nel giudizio di bilanciamento e verificando la sostenibilità delle scelte legislative. L'argomento intergenerazionale assumerebbe così la funzione di parametro implicito di costituzionalità, capace di orientare l'interpretazione dei principi fondamentali in senso evolutivo e di prevenire regressioni normative suscettibili di compromettere i diritti delle generazioni future. Nel senso appena riportato, invero, è da dire che la giurisprudenza costituzionale ha già progressivamente valorizzato il principio di equità intergenerazionale, soprattutto in materia di finanza pubblica, sostenibilità del debito e tutela ambientale, anticipando in via interpretativa la successiva revisione dell'art. 9 Cost.
La riforma costituzionale del 2022 ha ulteriormente rafforzato tale evoluzione nella misura in cui il riferimento espresso alle future generazioni ha contribuito a costituzionalizzare la dimensione temporale e, per ciò stesso, ad includere la stessa nel possibile svolgimento di un giudizio di legittimità che non voglia retrocedere dal suo essere sede primaria di garanzia del perimetro costituzionale. A tale riguardo, infatti, è da notare come la nuova formulazione dell'art. 9 Cost., sebbene non attribuisca al giudice costituzionale un parametro autonomo e autosufficiente di decisione, amplia significativamente il quadro assiologico entro il quale devono essere interpretati i principi di ragionevolezza, proporzionalità e solidarietà. Da ciò derivando la possibilità – quanto mai concreta – di assistere ad una progressiva trasformazione del sindacato costituzionale, nel quale la sostenibilità delle decisioni pubbliche potrebbe essere assunta quale criterio generale di responsabilità normativa verso il futuro.
La recente introduzione della Valutazione di Impatto Generazionale accentua ulteriormente tale dinamica. La previsione di obblighi di analisi preventiva degli effetti sociali e ambientali delle norme sui giovani e sulle future generazioni contribuisce infatti a rafforzare la sindacabilità della razionalità intertemporale delle decisioni legislative. Pur non

[52] In tal senso, cfr. T. Guarnier, *La solidarietà intergenerazionale nella prospettiva costituzionale*, cit., 8, laddove si riflette sul fatto che i nuovi orizzonti costituzionali, oltre a porre un obbligo conformativo per il legislatore, indirizzano anche il sindacato di ragionevolezza. Ciò perché, come evidenziato da G. Arconzo, *La tutela dei beni ambientali nella prospettiva intergenerazionale*, cit., 181, «il presidio costituzionale di cui ai nuovi artt. 9 e 41 Cost. potrebbe consentire al giudice costituzionale di valutare l'adeguatezza delle misure che verranno adottate rispetto ai nuovi parametri costituzionali».

Issn 2421-0528

configurandosi come parametro immediatamente vincolante, la VIG introduce standard procedurali e argomentativi suscettibili di incidere sull'intensità del controllo di ragionevolezza, imponendo al legislatore un onere rafforzato di motivazione rispetto agli effetti di lungo periodo delle proprie scelte. In questo senso, la tutela intergenerazionale tende progressivamente a trasformarsi da mera clausola programmatica in criterio di qualità costituzionale della decisione pubblica.

La tensione tra le due impostazioni prima richiamate, invero, riflette una più ampia contrapposizione tra concezioni minimaliste e interventiste del controllo di costituzionalità. Se la prima tende a limitare il ruolo del giudice alla mera verifica formale della conformità delle leggi alla Costituzione, la seconda ne enfatizza la funzione di garante della razionalità sostanziale dell'ordinamento, soprattutto in presenza di rischi sistemici o di effetti irreversibili. In tale contesto, la tutela intergenerazionale potrebbe configurarsi come banco di prova della capacità del costituzionalismo di adattarsi alle sfide della complessità contemporanea, imponendo una revisione dei criteri tradizionali di giudizio.

Permangono tuttavia rilevanti problemi teorici e applicativi. In particolare, la difficoltà di prevedere con sufficiente attendibilità gli effetti futuri delle politiche pubbliche rende problematico definire criteri giurisdizionali stabili di valutazione della sostenibilità intertemporale delle normative. Inoltre, l'assenza di metodologie uniformi e di indicatori condivisi rischia di ampliare eccessivamente la discrezionalità interpretativa del giudice costituzionale, esponendo il controllo intergenerazionale all'accusa di politicizzazione della giurisdizione. Il problema centrale diviene allora quello di individuare forme di sindacato che consentano di integrare la responsabilità verso il futuro senza trasformare il giudice in un decisore politico sostitutivo del legislatore.

Una possibile sintesi tra queste prospettive può forse essere individuata in una concezione dialogica del controllo costituzionale, nella quale il giudice non si sostituisce al legislatore, ma ne verifica la razionalità intertemporale attraverso l'applicazione di standard argomentativi più elevati. In questa prospettiva, l'argomento intergenerazionale opererebbe come criterio di intensificazione del sindacato di ragionevolezza e proporzionalità, imponendo al legislatore l'onere di motivare adeguatamente le proprie scelte in relazione agli effetti di lungo periodo. Il giudice costituzionale, andrebbe così ad assumere una funzione di stimolo e orientamento, contribuendo a integrare la dimensione temporale nel processo decisionale senza compromettere il principio democratico.

Nel senso accennato, la tutela del futuro non rappresenterebbe una deviazione rispetto alla funzione tradizionale del controllo di costituzionalità ma una sua evoluzione coerente con la crescente complessità delle decisioni pubbliche.

In definitiva, l'integrazione della dimensione intertemporale nel giudizio costituzionale contribuisce a ridefinire il ruolo della giurisdizione costituzionale, trasformandola da garante della legalità formale a presidio della razionalità sistemica dell'ordinamento.

6. Per una teoria conflittuale del costituzionalismo intertemporale. Il costituzionalismo contemporaneo appare sempre più attraversato da conflitti strutturali che mettono in discussione le categorie tradizionali della teoria giuridica e impongono una riconsiderazione del rapporto tra diritto e tempo. La tensione tra esigenze di stabilità e autodeterminazione, tra diritti e doveri, tra democrazia presente e tutela del futuro costituisce il tratto distintivo di una fase evolutiva nella quale l'ordinamento costituzionale è chiamato a confrontarsi con la dimensione intertemporale delle scelte pubbliche.

La responsabilità intergenerazionale, in tale contesto, non può essere concepita né come principio assoluto, destinato a prevalere in modo rigido su ogni altra esigenza normativa, né

come mera clausola meramente programmatica priva di concreta efficacia giuridica. Essa si configura piuttosto come criterio di bilanciamento dinamico, capace di orientare l'interpretazione e l'applicazione delle norme costituzionali in funzione della sostenibilità delle decisioni collettive.

L'adozione di una prospettiva intertemporale implica, infatti, una trasformazione profonda della razionalità costituzionale, che non può più essere fondata esclusivamente su parametri sincronici di legittimità. La crescente consapevolezza degli effetti di lungo periodo delle politiche pubbliche ha determinato un ampliamento degli orizzonti del diritto costituzionale, rendendo necessario integrare la dimensione temporale nella struttura del bilanciamento tra principi. In questa prospettiva, il costituzionalismo intertemporale si presenta come una teoria della responsabilità normativa, volta a garantire la continuità delle condizioni di esercizio dei diritti fondamentali e la stabilità dell'ordine giuridico nel tempo.

La costruzione di una teoria dogmatica del costituzionalismo intertemporale richiede pertanto un approccio che, partendo da una premessa conflittuale, appaia in grado di rinvenire soluzioni conciliative e di bilanciamento, sforzandosi di riconoscere la pluralità delle esigenze normative in gioco e di elaborare strumenti concettuali idonei a mediare tra istanze potenzialmente divergenti[53]. La dimensione temporale, infatti, non introduce un nuovo principio isolato, ma attraversa trasversalmente l'intero sistema costituzionale, incidendo sul modo in cui vengono interpretati i valori fondamentali e sul ruolo attribuito agli attori istituzionali. In tal senso, il conflitto tra presente e futuro non rappresenta un'anomalia del sistema, ma una sua componente strutturale, che deve essere istituzionalizzata attraverso procedure di revisione, meccanismi di controllo e criteri di bilanciamento.

La revisione costituzionale del 2022 costituisce, da questo punto di vista, un passaggio paradigmatico. L'inserimento dell'interesse delle future generazioni nell'art. 9 Cost. non ha infatti introdotto un principio isolato o settoriale, ma ha contribuito a ridefinire il quadro assiologico dell'intero ordinamento, imponendo una rilettura intertemporale dei principi di solidarietà, uguaglianza, ragionevolezza e sviluppo sostenibile. La temporalità, in altri termini, tende progressivamente a trasformarsi da semplice contesto di applicazione delle norme a criterio interno di razionalità costituzionale.

Tale evoluzione risulta ulteriormente accentuata dalla recente introduzione della Valutazione di Impatto Generazionale e dell'Osservatorio per l'impatto generazionale delle leggi ad opera della l. n. 167/2025, che rappresentano il tentativo più avanzato di tradurre l'istanza intertemporale in tecnica di produzione normativa. Il conflitto tra presente e futuro, in questa prospettiva, viene progressivamente istituzionalizzato all'interno del procedimento legislativo attraverso strumenti di analisi preventiva, metodologie valutative e obblighi di motivazione rafforzata. La razionalità intertemporale cessa così di essere esclusivamente una categoria teorica del costituzionalismo e tende a trasformarsi in criterio operativo della qualità normativa[54].

La dimensione conflittuale del costituzionalismo intertemporale assume ulteriore evidenza laddove ci si soffermi sul rapporto tra discrezionalità politica e controllo giurisdizionale. La potenziale e progressiva integrazione dell'istanza intergenerazionale nel giudizio di costituzionalità implica una ridefinizione del ruolo del giudice, chiamato a verificare la razionalità intertemporale delle scelte legislative senza sostituirsi al legislatore. Tale evoluzione testimonia come la tutela del futuro non possa essere affidata esclusivamente alla

[53] Si interroga sui termini e sulle prospettive di siffatto bilanciamento M.A. Gliatta, *Ambiente e Costituzione: diritti distributivi e riconfigurazione della responsabilità intergenerazionale*, cit., 110 ss.

[54] C. De Benetti, *La verifica di impatto generazionale. Un cambio di paradigma normativo in attuazione dell'articolo 9 della Costituzione*, cit., 4 ss.

sfera politica ma richieda una cooperazione tra istituzioni, fondata su un equilibrio dinamico tra responsabilità democratica e garanzia giurisdizionale.
Proprio la pluralità degli attori coinvolti evidenzia tuttavia uno dei principali nodi problematici del costituzionalismo intertemporale: l'assenza di un criterio definitivo di composizione del conflitto tra interessi presenti e interessi futuri. La difficoltà di prevedere gli effetti di lungo periodo delle decisioni pubbliche, l'incertezza relativa alla selezione dei beni da preservare e la natura inevitabilmente politica dei processi di ponderazione impediscono infatti di concepire la responsabilità intergenerazionale come parametro assoluto o rigidamente determinato. Il costituzionalismo intertemporale appare quindi destinato a operare entro una condizione strutturale di indeterminatezza, nella quale il conflitto tra esigenze concorrenti non può essere eliminato, ma soltanto reso giuridicamente governabile.

Una teoria conflittuale del costituzionalismo intertemporale consente pertanto di superare le contrapposizioni semplificatrici tra prospettive sostanzialistiche e procedurali, valorizzando la funzione integrativa dei principi costituzionali. La responsabilità intergenerazionale può essere così interpretata come elemento di razionalizzazione del sistema normativo, capace di orientare l'azione pubblica senza trasformarsi in vincolo assoluto o in limite esterno alla sovranità democratica. In questa prospettiva, la tutela del futuro non si traduce in una riduzione dello spazio decisionale della politica, ma in una sua qualificazione in termini di responsabilità e sostenibilità.
Il costituzionalismo intertemporale, in definitiva, si configura come una teoria del diritto orientata alla lunga durata, nella quale la temporalità diviene criterio di legittimità delle decisioni pubbliche e parametro di valutazione della qualità democratica delle istituzioni. La costruzione di una dogmatica del tempo costituzionale non implica l'abbandono delle categorie tradizionali, ma la loro reinterpretazione alla luce delle nuove esigenze normative poste dalla complessità contemporanea. In questo senso, la responsabilità intergenerazionale rappresenta non solo una sfida teorica ma anche un'opportunità evolutiva per il diritto costituzionale, chiamato a sviluppare strumenti concettuali capaci di integrare la dimensione del futuro nella razionalità del presente.

7. Valutazione di impatto generazionale e istituzionalizzazione della razionalità intertemporale. La recente introduzione della Valutazione di Impatto Generazionale e dell'Osservatorio per l'impatto generazionale delle leggi rappresenta uno dei più significativi tentativi di tradurre in tecnica normativa l'istanza intertemporale emersa nel costituzionalismo contemporaneo. Per la prima volta, infatti, il legislatore statale ha inteso incorporare stabilmente la dimensione del futuro all'interno del procedimento di produzione normativa, trasformando la considerazione degli effetti di lungo periodo delle decisioni pubbliche da mera opzione politico-programmatica in elemento strutturale della razionalità legislativa. La stessa introduzione della VIG viene espressamente ricondotta alla modifica dell'art. 9 Cost., che ha inserito la tutela delle future generazioni tra i principi fondamentali dell'ordinamento. In questo senso, la l. n. 167/2025 non rappresenta soltanto un intervento di tecnica legislativa, ma costituisce il primo tentativo organico di proceduralizzazione della responsabilità intergenerazionale nel diritto pubblico italiano.
La scelta di collocare la valutazione intergenerazionale nel quadro dell'Analisi di impatto della regolamentazione evidenzia come l'ordinamento abbia privilegiato una concezione prevalentemente procedurale della sostenibilità, orientata non tanto a introdurre limiti sostanziali assoluti alla discrezionalità politica, quanto piuttosto a rafforzare gli obblighi di istruttoria, motivazione e ponderazione delle conseguenze future dell'azione pubblica. La

VIG viene infatti definita dal legislatore quale «strumento informativo» volto all'analisi preventiva degli effetti ambientali e sociali delle norme sui giovani e sulle future generazioni. Tale impostazione conferma la progressiva trasformazione della sostenibilità da limite esterno alla decisione politica a criterio interno di razionalità procedurale.

L'impostazione appena accennata, tuttavia, apre alcuni rilevanti nodi problematici.

In primo luogo, la configurazione della VIG quale strumento prevalentemente conoscitivo rischia di indebolirne la capacità prescrittiva, trasformandola in un adempimento formale e, in quanto tale, potenzialmente privo di effettiva incidenza sul contenuto delle decisioni legislative. La mancata previsione di parametri normativi sufficientemente determinati, di metodologie uniformi di misurazione degli effetti intergenerazionali e di conseguenze giuridiche in caso di valutazioni incomplete o manifestamente irragionevoli potrebbe infatti ridurre la VIG a mera clausola simbolica della qualità della normazione. In questa prospettiva, il problema centrale diviene quello della sindacabilità della razionalità intertemporale delle leggi: se la valutazione generazionale non è suscettibile di incidere sul giudizio di legittimità costituzionale o quantomeno sull'intensità del sindacato di ragionevolezza, il rischio è che l'interesse delle generazioni future resti confinato entro una dimensione essenzialmente retorica.

Al tempo stesso, la progressiva istituzionalizzazione della razionalità intertemporale solleva delicate questioni di equilibrio democratico. La VIG, infatti, tende inevitabilmente a rafforzare il ruolo di apparati tecnici, organismi consultivi e metodologie predittive nella formazione della decisione politica, determinando una possibile tensione tra rappresentanza democratica e razionalità tecnocratica. La difficoltà di prevedere con sufficiente attendibilità gli effetti di lungo periodo delle politiche pubbliche rende inoltre particolarmente problematico il processo di selezione degli indicatori rilevanti e dei criteri di ponderazione tra interessi presenti e futuri, con il rischio di affidare a valutazioni tecnico-amministrative scelte che rimangono inevitabilmente politiche. Ne deriva l'esigenza di evitare che la tutela intergenerazionale si trasformi in una forma di «neutralizzazione tecnica» del conflitto democratico, sottraendo alla deliberazione pubblica decisioni relative alla distribuzione temporale dei costi e dei benefici delle politiche legislative. In tale prospettiva, potrebbe essere utile intendere la VIG non soltanto come tecnica valutativa, ma come infrastruttura cognitiva permanente del procedimento normativo, capace di integrare stabilmente conoscenza scientifica, partecipazione democratica e responsabilità istituzionale.

Nel contesto accennato, una possibile chiave di riequilibrio potrebbe forse essere individuata nel rafforzamento della dimensione partecipativa della VIG, mediante il coinvolgimento stabile delle rappresentanze giovanili, delle autonomie territoriali e delle istituzioni scientifiche nel procedimento valutativo, così da evitare che la razionalità intertemporale venga ridotta a mera expertise amministrativa. La stessa esperienza comparata mostra come gli strumenti di *youth check* e *generational assessment* più efficaci siano quelli caratterizzati da elevati livelli di trasparenza procedurale, pubblicità degli indicatori e partecipazione delle comunità interessate.

L'istituzione dell'Osservatorio per l'impatto generazionale delle leggi si colloca coerentemente in questa prospettiva, poiché mira a stabilizzare metodologie valutative, indicatori e criteri interpretativi capaci di rendere progressivamente sindacabile la qualità intertemporale della legislazione. Anche sotto questo profilo, tuttavia, permane l'incertezza relativa all'effettiva natura e incisività dell'organismo. L'assenza di poteri vincolanti e la prevalente funzione consultiva dell'Osservatorio sembrano infatti confermare la volontà del legislatore di non alterare formalmente l'equilibrio tra indirizzo politico e controllo tecnico, lasciando così irrisolta la questione relativa all'effettività della tutela intergenerazionale. Ne deriva una trasformazione della stessa idea di legittimità normativa, che tende sempre più a

misurarsi non soltanto con la conformità formale delle leggi ai parametri costituzionali tradizionali, ma anche con la loro capacità di preservare nel tempo le condizioni di esercizio dei diritti fondamentali.
Le prime attuazioni regionali della valutazione di impatto generazionale confermano tale evoluzione, mostrando come la responsabilità verso il futuro stia progressivamente assumendo la forma di un principio trasversale della qualità della normazione. Particolarmente significativa, al riguardo, appare l'esperienza della Regione Puglia, che nel 2025 ha approvato uno schema di disegno di legge volto a introdurre la VIGEN — Valutazione di impatto generazionale — nell'ambito dei procedimenti di elaborazione di leggi e regolamenti regionali, integrandola con la valutazione di impatto di genere e con gli strumenti regionali di *better regulation*. Analogamente, alcune esperienze precedenti avevano già anticipato la valorizzazione della prospettiva intergenerazionale, come la L.R. Emilia-Romagna n. 14/2008, in materia di politiche giovanili, nella quale la sostenibilità delle decisioni pubbliche e la tutela delle condizioni future di cittadinanza vengono progressivamente integrate nella programmazione regionale. Tali esperienze territoriali mostrano come la razionalità intertemporale tenda a diffondersi non solo attraverso la revisione costituzionale e la legislazione statale, ma anche mediante processi di sperimentazione amministrativa multilivello.
A fronte dell'accennato quadro regolatorio desumibile dai vali livelli di governo regionale, tuttavia, non può mancarsi di osservare come tali interventi portino inevitabilmente con sé il rischio di una frammentazione territoriale delle metodologie valutative e dei parametri applicativi, suscettibile di compromettere l'uniformità della tutela intergenerazionale sul piano nazionale. L'assenza di standard condivisi e di criteri omogenei di misurazione degli impatti rischia infatti di produrre applicazioni fortemente differenziate della VIG, con conseguente indebolimento della certezza del diritto e della stessa effettività della responsabilità verso il futuro. Proprio tale criticità sembra confermare come il costituzionalismo intertemporale non possa essere affidato esclusivamente a clausole di principio o a singoli strumenti procedurali ma richieda la costruzione progressiva di un ecosistema istituzionale capace di integrare valutazione, partecipazione, controllo e coordinamento multilivello.
Nella accennata prospettiva, la VIG e gli organismi ad essa connessi contribuiscono certamente a istituzionalizzare il conflitto tra presente e futuro, ma lasciano ancora aperta la questione relativa alla costruzione di un modello sufficientemente uniforme, sindacabile ed effettivo di razionalità costituzionale intertemporale.

Abstract. Il contributo propone una ricostruzione teorica del costituzionalismo intertemporale, analizzando il rapporto tra temporalità costituzionale, responsabilità intergenerazionale e tutela delle generazioni future. Attraverso l'esame dei principali nodi del dibattito – dalla configurabilità dei diritti delle generazioni future al principio di sostenibilità, fino al ruolo della democrazia e della giustizia costituzionale – l'Autore sostiene che la protezione del futuro debba essere intesa come criterio di razionalità dell'ordinamento più che come attribuzione di nuove posizioni soggettive. In tale prospettiva, la Valutazione di Impatto Generazionale rappresenta uno strumento idoneo a istituzionalizzare una razionalità decisionale orientata al lungo periodo, favorendo l'integrazione della dimensione temporale nei processi legislativi e amministrativi.

Abstract. The article develops a theoretical framework for intertemporal constitutionalism by examining the relationship between constitutional temporality, intergenerational responsibility, and the protection of future generations. It addresses the main issues

Issn 2421-0528

surrounding the legal status of future generations, the constitutional principle of sustainability, democratic legitimacy, and constitutional adjudication. The paper argues that safeguarding the future should be understood primarily as a criterion of constitutional rationality rather than as the recognition of new subjective rights. From this perspective, the Generational Impact Assessment emerges as a key instrument for institutionalising long-term decision-making and integrating intertemporal considerations into legislative and administrative processes.

Parole chiave. Costituzionalismo intertemporale – generazioni future – responsabilità intergenerazionale – sostenibilità costituzionale – Valutazione di Impatto Generazionale.

Key words. Intertemporal constitutionalism – future generations – intergenerational responsibility – constitutional sustainability – Generational Impact Assessment.

EQUITÀ INTERGENERAZIONALE E DEMOCRAZIA: RAZIONALITÀ COSTITUZIONALE E CONTROLLO DELLE DECISIONI PUBBLICHE A PROIEZIONE INTERTEMPORALE *

di Giuseppe Trovato**

Sommario. 1. Introduzione. – 2. Fondamenti teorici e costituzionali dell'equità intergenerazionale: una ricostruzione istituzionale. – 3. La giurisprudenza costituzionale come canone di controllo delle decisioni a proiezione intertemporale. – 4. Tecniche di garanzia e controllo democratico delle scelte pubbliche a impatto intertemporale. – 5. Conclusioni

1. Introduzione. È cosa nota che le decisioni pubbliche non si esauriscono nel momento in cui vengono adottate. Invero, una parte significativa dell'azione collettiva produce effetti durevoli, sovente difficilmente reversibili, che si proiettano oltre l'orizzonte temporale del mandato politico entro cui la decisione viene adottata[1]. Politiche fiscali, scelte regolatorie, interventi infrastrutturali, gestione delle risorse naturali e organizzazione dei servizi pubblici rappresentano vincoli che incidono in misura stabile sulle possibilità di scelta delle generazioni successive[2]. In questa prospettiva, il tempo non costituisce una variabile esogena al diritto pubblico, ma una dimensione interna della legittimità costituzionale della decisione[3]. Nel costituzionalismo moderno contemporaneo il problema non consiste tanto nel fatto che le decisioni producano effetti futuri: ciò è fisiologico e inevitabile. Il nodo critico emerge allorquando il futuro viene utilizzato quale risorsa politica, vale a dire quando benefici immediati sono concentrati nel presente mentre costi, rischi o perdite di opportunità vengono sistematicamente differiti. In dette ipotesi l'asimmetria temporale incide sulla qualità democratica della decisione[4], poiché attenua l'imputabilità politica e indebolisce la capacità di controllo informato da parte dei cittadini. L'equità intergenerazionale si colloca precisamente entro siffatto spazio problematico: non come richiamo etico indeterminato al «pensare al futuro», ma come criterio giuridico che interroga le condizioni di razionalità e responsabilità delle scelte pubbliche a proiezione intertemporale[5].

---

* *Sottoposto a referaggio.*

** Borsista Scuola Superiore – Università degli Studi di Catania

[1] B. Bertocchi, *L'equità intergenerazionale: alcune linee di intervento possibili*, in *Studi di sociologia*, 4, 2004, 1000–1031.

[2] M. Malvicini, *Costituzione, legge e interesse intergenerazionale: tutela dei diritti e vincoli legislativi*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 2, 2022, 183–202.

[3] F. Fracchia, *Introduzione allo studio del diritto dell'ambiente. Principi, concetti, istituti*, Napoli, 2013, 2 ss.

[4] M. Interland, *Protezione sociale ed equilibrio intergenerazionale*, in *Diritto e società*, 2022, 1, 73–111.

[5] G. Bascherini, *La doverosa solidarietà costituzionale e la relazione tra libertà e responsabilità*, in *Diritto pubblico*, 2, 2018, 245 ss.

Assunta in questa prospettiva, l'equità intergenerazionale non coincide con un limite sostanziale rigido all'azione politica, né con la pretesa di attribuire diritti soggettivi pienamente giustiziabili e coercibili alle future generazioni. Una simile impostazione, oltre a presentare significative difficoltà teoriche e applicative, rischierebbe di trasformare il futuro in un parametro (totalmente) sostitutivo della discrezionalità democratica, alterando l'equilibrio tra decisione politica e controllo giurisdizionale[6]. Piuttosto, l'equità tra generazioni opera come principio conformativo: qualifica il modo in cui il potere pubblico può impegnare risorse, assumere obbligazioni e produrre effetti durevoli nel tempo, imponendo oneri rafforzati di giustificazione, trasparenza e controllabilità[7].

La recente esperienza pandemica ha reso particolarmente visibile tale struttura: crisi che appaiono «eventi» sono spesso l'emersione di dinamiche sistemiche e cumulative, nelle quali degrado ecosistemico, intensificazione dei contatti uomo-fauna, globalizzazione e mutamenti nell'uso del suolo agiscono come moltiplicatori di rischio.[8] In questa chiave, la decisione pubblica non si misura soltanto sulla capacità di risposta nell'immediato, ma sulla qualità delle premesse conoscitive, sulla prevenzione e sulla resilienza istituzionale, ossia sulla tenuta delle scelte lungo l'intero ciclo temporale dei loro effetti.

Il rilievo costituzionale della dimensione intertemporale emerge con particolare evidenza quando le decisioni pubbliche incidono su risorse scarse o non riproducibili, producono irreversibilità ambientali, generano vincoli finanziari pluriennali o stabilizzano assetti regolatori capaci di limitare in modo strutturale le opzioni future[9]. In tali casi, il problema non è individuare la scelta «migliore» in senso assoluto, ma verificare se il trasferimento di costi e rischi nel tempo sia esplicito, proporzionato e politicamente imputabile. Il futuro diventa così un parametro di qualità istituzionale della decisione presente.

L'ordinamento costituzionale italiano offre un terreno particolarmente significativo per questa analisi. Prima della riforma del 2022, il riferimento alle generazioni future non era espresso in Costituzione, ma la dimensione intertemporale delle scelte pubbliche emergeva per via sistematica, attraverso i principi di solidarietà, eguaglianza sostanziale, buon andamento e legalità finanziaria[10]. In particolare, la riflessione pubblicistica ha da tempo evidenziato come i caratteri tipici delle questioni ambientali (globalità, diffusività del danno, incertezza tecnica, pluralità di aggressori e vittime) costituiscano una matrice concettuale trasferibile all'intero spettro dei problemi intergenerazionali, nei quali la distanza temporale tra decisione e conseguenze tende a diluire responsabilità e controllo.

La legge costituzionale n. 1/2022 segna un passaggio qualitativo, inserendo negli articoli 9 e 41 della Costituzione il riferimento espresso all'interesse delle future generazioni nella tutela dell'ambiente e nella disciplina dell'attività economica. Questa innovazione non introduce automaticamente nuovi diritti soggettivi, ma rafforza la densità assiologica del parametro e rende meno elusiva la valutazione delle scelte pubbliche a impatto durevole. Il dato testuale consolida una tendenza già in atto: la costituzionalizzazione del futuro come criterio di

[6] S. Fabianelli, *Il tempo della questione intergenerazionale. Un'indagine di diritto costituzionale*, tesi di dottorato, Alma Mater Studiorum – Università di Bologna, 2019.

[7] F. Fracchia, P. Pantalone, *Decider(ci) per la morte: crisi, sostenibilità, energie rinnovabili e semplificazioni procedimentali. Interpretare il presente con il paradigma delle relazioni intergenerazionali nutrite di solidarietà*, Napoli, 2022.

[8] K.E. Jones, N.G. Patel, M.A. Levy Et Al., *Global trends in emerging infectious diseases*, in *Nature*, 451, 2008, 990–993; AA.VV., *The Covid-19 pandemic is intricately linked to biodiversity loss and ecosystem health,* in *The Lancet Planetary Health*, 5(11), 2021, 840 ss.

[9] O. Bonardi, *Il principio di solidarietà intergenerazionale tra diritto dell'ambiente e diritto alla sicurezza sociale,* in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 22(3), 2022, 441–453.

[10] L. Bartolucci, *La valutazione di impatto generazionale delle leggi come forma di attuazione degli articoli 9 e 97 della Costituzione*, in *federalismi.it*, 4, 2024, 39–49.

legittimazione dell'azione pubblica.
Il presente lavoro muove da una tesi precisa: nell'ordinamento italiano l'equità intergenerazionale si configura come principio costituzionale multidominio, operante prevalentemente sul piano procedurale e della razionalità della decisione. Essa non sostituisce la discrezionalità politica, ma ne condiziona l'esercizio quando il potere utilizza il tempo come risorsa, imponendo obblighi di trasparenza, veridicità delle premesse, motivazione rafforzata e controllabilità degli effetti futuri, al fine di preservare la qualità democratica della decisione nel tempo.

2. Fondamenti teorici e costituzionali dell'equità intergenerazionale: una ricostruzione istituzionale. L'equità intergenerazionale diviene giuridicamente rilevante allorquando si riconosce che una parte significativa delle decisioni pubbliche non si esaurisce nel proprio presente, ma costruisce vincoli che persistono nel tempo e che condizionano in modo stabile le possibilità di scelta collettiva[11]. In suddetta prospettiva, il problema non è genericamente «il futuro», bensì l'uso del tempo come risorsa decisionale: il modo in cui l'azione pubblica distribuisce lungo l'asse generazionale benefici, costi, rischi e perdite di opportunità[12]. L'equità tra generazioni si configura così come una forma di giustizia distributiva nel tempo, che interroga la legittimità delle scelte quando esse concentrano vantaggi immediati e differiscono oneri verso soggetti che non partecipano al processo decisionale[13].
Il punto di partenza concettuale è che il diritto, e in particolare il diritto pubblico, è strutturalmente proiettato nel tempo. Le norme stabilizzano assetti, cristallizzano interessi, producono effetti che eccedono la contingenza delle volontà che le hanno poste. In questa capacità di durare risiede una funzione essenziale dell'ordinamento, ma anche una potenziale fonte di asimmetria: le generazioni presenti possono vincolare quelle future senza il loro consenso, generando così quelle che accorta letteratura economica definisce quali esternalità negative a proiezione intertemporale[14]. L'equità intergenerazionale nasce precisamente da questa frizione tra durata della legalità e principio democratico, e non può essere ridotta a un problema etico esterno al diritto[15].
In una prospettiva istituzionale, l'equità intergenerazionale non richiede di trattare le generazioni future come soggetti titolari di diritti perfetti. La difficoltà di individuare titolari determinati, unita ai problemi di giustiziabilità e al cosiddetto *non-identity problem*, rende questa impostazione poco gestibile sul piano costituzionale[16]. Più solida è una costruzione doveristica, che colloca il baricentro sugli obblighi imputabili ai decisori presenti. Il futuro entra così nel diritto non come titolarità soggettiva, ma come limite razionale all'esercizio del potere, traducendosi in standard di correttezza della decisione pubblica[17].

---

[11] F. Fracchia, F. Manganaro, A. Romano Tassone, F. Saitta (a cura di), *Cittadinanza e diritti delle generazioni future*, Soveria Mannelli, 2010.
[12] R. Bifulco, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008, spec. *passim*.
[13] F. Astone, F. Manganaro, A. Romano Tassone, F. Saitta (a cura di), *Cittadinanza e diritti delle generazioni future*, Soveria Mannelli, 2010.
[14] R. Bifulco, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008.
[15] F. Fracchia, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, 2009, 251 ss.
[16] R. Bifulco, A. D'Aloia (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008; D. Parfit, *Reasons and Persons*, Oxford, 1984.
[17] G. Bascherini, *La doverosa solidarietà costituzionale e la relazione tra libertà e responsabilità*, in *Dir. pubbl.*, 2, 2018, 245 ss.

In questa chiave si comprende il contributo delle teorie della giustizia intergenerazionale che hanno avuto maggiore fortuna nel discorso giuridico. Il principio *rawlsiano* del *just savings* non impone di massimizzare il benessere futuro, né presuppone un titolare determinato. Esso configura un vincolo interno alla giustizia istituzionale nel tempo: ogni generazione deve preservare condizioni materiali e istituzionali sufficienti affinché le generazioni successive possano vivere sotto istituzioni giuste[18]. Trasposto sul piano costituzionale, questo principio non opera come parametro sostanziale autosufficiente (e del resto, per ovvie ragioni, non potrebbe farlo), ma come criterio atto a rendere criticabili politiche preordinate al vantaggio immediato attraverso il consumo di risorse non riproducibili o il trasferimento strutturale di passività non correlate a benefici durevoli[19].

Un'integrazione rilevante proviene dall'etica della responsabilità, che insiste sull'asimmetria del rischio prodotta dall'aumento della potenza tecnica e organizzativa dell'agire collettivo. Quando le decisioni generano danni potenzialmente gravi e irreversibili, la giustificazione richiesta al decisore pubblico deve essere più densa e pregnante[20]. Sotto il profilo giuridico, questa considerazione non si traduce in un divieto generale di decisione rischiosa, ma in un rafforzamento degli obblighi di istruttoria, motivazione e prudenza, soprattutto nel momento in cui il rischio viene trasferito verso il futuro[21].

Queste coordinate teoriche trovano una prima sedimentazione nel diritto internazionale, in particolare nell'area ambientale. Il lessico delle *present and future generations* emerge per descrivere beni esposti a degrado cumulativo e scelte i cui effetti si proiettano per decenni.[22] Tuttavia, anche in questo contesto, la tutela del futuro non passa necessariamente attraverso la soggettivazione dei non nati, ma attraverso obblighi di preservazione, cooperazione e gestione responsabile di beni qualificati come patrimonio comune.[23] Ciò conferma la vocazione prevalentemente doveristica dell'equità intergenerazionale.[24]

Nel diritto costituzionale comparato, l'emersione della dimensione intergenerazionale avviene soprattutto mediante clausole ambientali. Disposizioni che richiamano la responsabilità verso le generazioni future nella protezione delle basi naturali della vita non attribuiscono diritti immediatamente giustiziabili, bensì orientano l'esercizio della discrezionalità legislativa e amministrativa, imponendo una valutazione esplicita degli effetti di lungo periodo.[25] Il tratto comune è l'uso del futuro come parametro di razionalità pubblica, non come sostituto della decisione politica.[26]

Nel contesto italiano, prima della riforma del 2022, l'equità intergenerazionale non era espressamente menzionata in Costituzione. Ciò non ha impedito la sua emersione per via sistematica. I doveri inderogabili di solidarietà e il principio di eguaglianza sostanziale di cui agli articoli 2 e 3 della nostra Legge Fondamentale, declinati in chiave intertemporale[27], permettono invero di criticare politiche che producono sperequazioni strutturali nel tempo, stabilizzando condizioni deteriori di cittadinanza. Il buon andamento e l'imparzialità

[18] J. Rawls, *A Theory of Justice*, Cambridge (Mass.), 1971
[19] F. Fracchia, S. Vernile, *Lo sviluppo sostenibile oltre il diritto ambientale*, in *Le Regioni*, 1–2, 2022, 15 ss.
[20] H. Jonas, *Das Prinzip Verantwortung. Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation*, Frankfurt a.M., 1979
[21] M. Renna, *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, in *RQDA*, 1–2, 2012, 62 ss.
[22] Dichiarazione di Stoccolma sull'ambiente umano, 1972.
[23] S. Grassi, *Principi costituzionali e comunitari per la tutela dell'ambiente*, in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Milano, 1996, II, 907 ss.
[24] P. Dell'Anno, *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Milano, 2004, 72 ss.
[25] F. Fracchia, *Introduzione allo studio del diritto dell'ambiente*, cit.
[26] D. Porena, *Il principio della sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino, 2018.
[27] C. Esposito, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Milano, 1958, 52.

richiedono decisioni informate e responsabili anche quando gli effetti si manifestano oltre il ciclo politico. In questo senso, l'interesse intergenerazionale opera come criterio di legittimazione della funzione pubblica[28].

Un ruolo centrale è svolto dalla legalità finanziaria. La riforma del 2012 sull'equilibrio di bilancio e la disciplina di attuazione hanno inciso profondamente sui presupposti dell'indebitamento pubblico, trasformando la sostenibilità finanziaria da obiettivo politico in parametro costituzionale.[29] In questo assetto, il tempo assume un rilievo decisivo: il debito è una scelta che permane e che può diventare tecnica sistematica di rinvio. L'equità intergenerazionale si innesta qui come limite alla dilazione non responsabile, imponendo che il trasferimento di oneri nel tempo sia giustificato, proporzionato e controllabile.[30]

La giurisprudenza costituzionale ha progressivamente reso esplicito questo nesso, collegando equilibrio di bilancio, veridicità delle scritture contabili e responsabilità democratica[31]. Il bilancio è stato qualificato come bene pubblico, la cui trasparenza condiziona la possibilità di controllo informato da parte dei cittadini. In questa prospettiva, l'equità intergenerazionale non coincide con il rigore contabile, ma con la qualità istituzionale della decisione finanziaria: evitare che l'opacità delle proiezioni e la dilazione indefinita spezzino il rapporto tra decisione e responsabilità.

La riforma costituzionale del 2022 rappresenta un punto di svolta sul piano testuale. L'inserimento, nell'articolo 9, del riferimento all'interesse delle future generazioni nella tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, e la modifica dell'articolo 41, che include salute e ambiente tra i limiti dell'iniziativa economica, rafforzano la dimensione intertemporale della Costituzione. Questa innovazione non crea automaticamente un nuovo catalogo di diritti, ma consolida un vincolo argomentativo[32].

Sul piano sistematico, la collocazione del riferimento alle future generazioni tra i principi fondamentali autorizza una lettura trasversale. L'equità intergenerazionale riemerge ogni volta che una decisione consuma risorse comuni, accetta rischi difficilmente reversibili o impone vincoli finanziari tali da comprimere stabilmente le opzioni future. La dottrina ha correttamente segnalato il rischio di sovraccaricare di aspettative immediatamente giustiziabili una formula che richiede tecniche di attuazione. Proprio per questo, l'uso costituzionalmente sostenibile del principio passa attraverso standard di metodo, non attraverso pretese sostanziali indeterminate.

Ne deriva una configurazione dell'equità intergenerazionale come principio costituzionale multidominio. Esso opera su più piani: come criterio sostanziale minimo, che rende criticabili trasferimenti strutturali di costi e rischi non compensati; come criterio procedurale, che impone obblighi di istruttoria, trasparenza, motivazione e verificabilità; come criterio democratico, che preserva il nesso tra decisione presente e possibilità futura di controllo.[33] In questa costruzione, il futuro non è un valore astratto, ma un parametro che qualifica la razionalità dell'azione pubblica.

In conclusione, l'equità intergenerazionale, così ricostruita, non si presenta come una clausola

---

[28] F. Fracchia, *Lo spazio della pubblica amministrazione. Vecchi territori e nuove frontiere. Un quadro d'insieme*, in *Dir. econ.*, 2, 2023, 289 ss.

[29] L. Bartolucci, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione. Procedure euro-nazionali di bilancio e responsabilità verso le generazioni future*, Padova, 2020

[30] A. Brancasi, *La Corte costituzionale al bivio…,* in *Giur. cost.*, 2, 2014, 1633 ss.

[31] A. Saitta, *Dal bilancio quale 'bene pubblico' alla 'responsabilità costituzionale democratica' e 'intergenerazionale'*, in *Giur. cost.*, 1, 2019, 216 ss.

[32] M. Delsignore, A. Marra, M. Ramajoli, *La riforma costituzionale e il nuovo volto del legislatore nella tutela dell'ambiente*, in *Riv. giur. ambiente*, 2022.

[33] D. Porena, *Il principio della sostenibilità*, cit.

programmatica né come un vincolo sostitutivo della discrezionalità politica. È un principio che opera sul lato dei doveri, imputabile alle istituzioni presenti, e che trova la propria effettività nella capacità dell'ordinamento di rendere visibili, discutibili e controllabili gli effetti temporali delle decisioni pubbliche. In questo senso, la tutela del futuro coincide con la qualità della decisione nel presente e con la tenuta democratica delle istituzioni nel tempo.[34]

3. La giurisprudenza costituzionale come canone di controllo delle decisioni a proiezione intertemporale. Nella giurisprudenza costituzionale italiana l'equità intergenerazionale non emerge come principio autonomo enunciato in via generale, ma come criterio argomentativo che progressivamente struttura il controllo di legittimità delle decisioni pubbliche caratterizzate da una rilevante proiezione temporale.[35] Il punto di svolta non consiste nell'attribuzione di diritti alle generazioni future, bensì nell'uso del tempo come parametro di razionalità costituzionale della decisione.[36] La Corte non giudica il «futuro» in quanto tale, ma valuta se e come la decisione presente utilizzi il tempo per differire costi, diluire responsabilità o sottrarre scelte al circuito ordinario dell'accountability democratica.[37]
Questa impostazione si manifesta inizialmente in modo indiretto, attraverso la giurisprudenza in materia di finanza pubblica e coordinamento dei bilanci. Il diritto costituzionale del bilancio costituisce infatti il luogo privilegiato in cui la dimensione intertemporale diventa giuridicamente visibile: il debito, i disavanzi strutturali e le tecniche di riequilibrio producono effetti che eccedono il ciclo politico e incidono direttamente sulle possibilità di scelta delle generazioni successive[38]. È in questo contesto che la Corte inizia a trattare il tempo non come mero dato fattuale, ma come elemento interno al giudizio di costituzionalità.
Un passaggio emblematico è rappresentato dalla sent. n. 88/2014. In essa la Corte collega la sostenibilità del debito pubblico a una responsabilità che non si esaurisce nei confronti dei cittadini attuali, ma si estende anche alle generazioni future[39]. Il rilievo non è meramente retorico: la sostenibilità viene impiegata come presidio di lealtà istituzionale nel tempo, idoneo a limitare l'uso dell'indebitamento come tecnica ordinaria di rinvio dei costi. In questa prospettiva, l'equità intergenerazionale opera come criterio che irrigidisce lo scrutinio sulle scelte finanziarie quando esse producono vincoli pluriennali non accompagnati da benefici durevoli.
La successiva giurisprudenza sviluppa questo approccio, soprattutto nel contenzioso relativo agli enti territoriali. Qui il rischio tipico non è soltanto lo squilibrio finanziario in sé, ma la sua trasformazione in una passività «ereditata», ossia in un onere che si trascina nel tempo attraverso piani di rientro e meccanismi di dilazione che eccedono l'orizzonte della responsabilità politica.[40] La Corte mostra una crescente diffidenza verso discipline che

[34] F. Fracchia, *Lo sviluppo sostenibile*, cit.
[35] R. Bifulco, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008, spec. 1 ss.; D. Porena, *Il principio della sostenibilità: contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino, 2018, spec. 19 ss.
[36] Corte cost., sent. n. 88/2014; L. Bartolucci, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione. Procedure euro-nazionali di bilancio e responsabilità verso le generazioni future*, Padova, 2020, spec. 45 ss.
[37] A. Saitta, *Dal bilancio quale «bene pubblico» alla «responsabilità costituzionale democratica» e «intergenerazionale»*, cit.
[38] L. Bartolucci, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione*, cit., spec. 1 ss.; A. Brancasi, *La Corte costituzionale al bivio tra il tradizionale paradigma del coordinamento finanziario e la riforma costituzionale «introduttiva del pareggio di bilancio»*, in *Giur. cost.,* 2, 2014, 1633 ss.
[39] Corte cost., sent. n. 88/2014; A. Brancasi, *La Corte costituzionale al bivio*, cit., 1633 ss.
[40] Corte cost., sent. n. 107/2016; Corte cost., sent. n. 6/2017; C. Pinelli, *Regole sul ripiano dei disavanzi degli enti locali e principio di responsabilità di fronte agli elettori*, in *Giur. cost.,* 2, 2021, 988 ss.; M. Francaviglia, *La Corte*

Issn 2421-0528

rappresentano il riequilibrio come percorso ordinato, ma che in concreto producono un rinvio sistematico del problema.
In questo senso, la sent. n. 107/2016 segna un punto di chiarificazione concettuale, affermando che archi temporali lunghi e differenziati nei percorsi di risanamento possono determinare ricadute negative in termini di equità intergenerazionale.[41]. Il riferimento al futuro non viene utilizzato per imporre una soluzione finanziaria specifica, ma per qualificare come costituzionalmente problematiche quelle tecniche che spezzano il rapporto tra decisione presente e responsabilità, diluendo il costo oltre un orizzonte realisticamente controllabile.
Parallelamente, il controllo si sposta progressivamente dalla mera verifica del risultato contabile alla qualità della decisione finanziaria. La Corte valorizza requisiti che sono al tempo stesso tecnici e democratici: veridicità, trasparenza, intelligibilità delle scritture.[42] In questa prospettiva, la base conoscitiva diventa condizione di legittimità: senza numeri intelligibili e verificabili, il controllo democratico è svuotato e la proiezione temporale della decisione si trasforma in opacità istituzionale.

La sent. n. 49/2018 rafforza ulteriormente questo indirizzo, censurando l'utilizzo di grandezze non accertate o comunque non disponibili per finanziare spesa. Il punto non è soltanto contabile: l'impiego di dati non verificati altera la rappresentazione della realtà finanziaria e consente di rinviare nel tempo la percezione del costo effettivo della decisione. In questo modo, la dilazione temporale diventa uno strumento di deresponsabilizzazione, con effetti potenzialmente lesivi dell'equità intergenerazionale.
La sent. n. 18/2019 costituisce uno dei momenti più densi nella costruzione del nesso tra tempo, responsabilità e democrazia. La Corte afferma che i tempi del risanamento non possono dilatarsi oltre un orizzonte congruo rispetto al mandato elettorale, poiché ciò altera il rapporto fisiologico tra scelta e responsabilità.[43] In questo passaggio, la dimensione intertemporale viene collegata al principio democratico: una dilazione eccessiva compromette la possibilità per i cittadini di valutare l'operato degli amministratori e di esercitare un controllo effettivo attraverso gli strumenti della rappresentanza.
La sent. n. 115/2020 prosegue lungo questa traiettoria, insistendo sul bilancio come «bene pubblico» e sulla stretta connessione tra equilibrio di bilancio, sana gestione finanziaria e correttezza delle risultanze contabili.[44] Non è sufficiente che i conti «tornino» formalmente: occorre che essi rappresentino in modo fedele la realtà amministrativa. Anche qui, la dimensione intergenerazionale non introduce un vincolo sostanziale rigido, ma rafforza l'esigenza di un bilanciamento prudenziale e ragionevole tra benefici presenti e sacrifici futuri.
In questo contesto, la Corte mostra una crescente intolleranza verso uno «stillicidio normativo di rinvii»: interventi ripetuti che, anziché risolvere lo squilibrio, lo perpetuano nel tempo. L'interesse intergenerazionale diventa criterio selettivo delle tecniche decisionali ammissibili: ciò che è costituzionalmente problematico non è l'uso del tempo in sé, ma la sua trasformazione in contenitore opaco di costi, capace di dissolvere la responsabilità di

ritorna sulla sostenibilità intergenerazionale dei piani di riequilibrio finanziario degli enti locali, in *Giur. cost.,* 3, 2020, 1298 ss.
[41] Corte cost., sent. n. 107/2016.
[42] Corte cost., sent. n. 6/2017; Corte cost., sent. n. 49/2018; A. Saitta, *Dal bilancio quale «bene pubblico»*, cit., 216 ss.
[43] Corte cost., sent. n. 18/2019; C. Bergonzini, *Ancora sui limiti al ripiano dei disavanzi delle Regioni a garanzia dell'equilibrio di bilancio, dell'equità intergenerazionale e della responsabilità di mandato*, in *Giur. cost.,* 6, 2021, spec. *passim*.
[44] Corte cost., sent. n. 115/2020; A. Saitta, *Dal bilancio quale «bene pubblico»*, cit., 216 ss.

mandato.[45]
L'uso giurisprudenziale del tempo come canone di controllo non resta confinato alla finanza pubblica. In materia ambientale ed energetica, la Corte utilizza argomenti funzionalmente analoghi, pur in un contesto differente: la decisione pubblica è scrutinata, in particolare, per la coerenza tra presupposti, conseguenze e strumenti correttivi, quando produce effetti destinati a cumularsi.[46]. Anche qui, il controllo giurisdizionale tende a concentrarsi non sull'opportunità della scelta, ma sulla sua intelligibilità e verificabilità nel tempo.
Un ulteriore ambito in cui la dimensione intertemporale assume rilievo è quello previdenziale. In questo settore, la Corte è chiamata a bilanciare esigenze di sostenibilità finanziaria, tutela dell'affidamento e solidarietà intergenerazionale. La sent. n. 173/2016, sul contributo di solidarietà, e la sent. n. 250/2017, in materia di perequazione, mostrano un controllo particolarmente attento, proprio perché si tratta di interventi che incidono su equilibri costruiti nel tempo e potenzialmente idonei a redistribuire, in modo non trasparente, oneri tra coorti generazionali.[47]
Dall'insieme di queste pronunce emerge una linea coerente: la Corte utilizza la dimensione intertemporale per qualificare il modo in cui la decisione pubblica viene assunta. Il controllo non si sostituisce alla discrezionalità politica, ma ne delimita le condizioni di esercizio quando la scelta produce effetti durevoli. Il futuro non è oggetto di tutela diretta, ma parametro che rende esigibili requisiti di trasparenza, veridicità, proporzione e controllabilità.[48]
In questa prospettiva, l'equità intergenerazionale assume la forma di un canone di controllo costituzionale: consente di selezionare le tecniche decisionali compatibili con la democrazia nel tempo, escludendo quelle che trasformano il rinvio in struttura e l'opacità in metodo. Il giudizio di costituzionalità si concentra così sul «come» della decisione: sulla qualità delle basi conoscitive, sulla congruità degli orizzonti temporali, sulla possibilità di imputare politicamente il costo delle scelte.
Questa funzione è destinata a rafforzarsi alla luce della riforma del 2022, che ha reso esplicito il riferimento alle future generazioni nel testo costituzionale. Tuttavia, già prima di tale intervento, la giurisprudenza aveva costruito un uso giuridico del tempo come strumento di controllo della razionalità pubblica. In questo senso, l'equità intergenerazionale rappresenta l'emersione consapevole di un criterio già operante, capace di coniugare sostenibilità, responsabilità e principio democratico senza trasformarsi in un limite sostanziale assoluto.

4. Tecniche di garanzia e controllo democratico delle scelte pubbliche a impatto intertemporale. Se l'equità intergenerazionale non opera come limite sostanziale rigido, ma come principio conformativo della decisione pubblica, la sua effettività dipende dalle tecniche attraverso cui il sistema costituzionale riesce a rendere controllabile l'uso del tempo da parte dei decisori presenti.[49]. Il nodo non è imporre esiti predeterminati, ma impedire che

[45] Corte cost., sent. n. 80/2021; Corte cost., sent. n. 235/2021; C. Pinelli, *Regole sul ripiano dei disavanzi degli enti locali*, cit., 988 ss.
[46] Corte cost., sent. n. 237/2020; Corte cost., sent. n. 46/2021; F. Fracchia, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, 2009, 251 ss.
[47] Corte cost., sent. n. 173/2016; Corte cost., sent. n. 250/2017; V. Valenti, *Diritto alla pensione e questione intergenerazionale. Modello costituzionale e decisioni politiche*, Torino, 2013, spec. 1 ss.; G. Arconzo, *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale*, in *AIC – Osservatorio costituzionale*, 3, 2018, 627 ss.
[48] A. Saitta, *Dal bilancio quale «bene pubblico»*, cit., 216 ss.; L. Bartolucci, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione*, cit., spec. 45 ss
[49] R. Bifulco, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008, spec. *passim*.

Issn 2421-0528

la proiezione temporale della decisione diventi una zona franca sottratta alla responsabilità democratica[50]. In questa prospettiva, le garanzie dell'equità intergenerazionale coincidono in larga misura con strumenti di razionalità procedurale, capaci di rendere visibili, discutibili e imputabili gli effetti futuri delle scelte pubbliche.[51]

Il primo presidio è costituito dalla qualità dell'istruttoria. Quando una decisione produce vincoli pluriennali o effetti difficilmente reversibili, la base conoscitiva assume una rilevanza costituzionale rafforzata[52]. Non si tratta di pretendere una previsione perfetta del futuro, ma di esigere che le assunzioni utilizzate dal decisore siano esplicitate, coerenti e verificabili.[53] In questa logica si collocano, sul versante regolatorio, le tecniche di valutazione ex ante ed ex post: l'analisi d'impatto della regolazione e la verifica dell'impatto, intese come dispositivi di emersione delle conseguenze, anche di medio-lungo periodo, delle opzioni normative e amministrative.

Strettamente connesso è il principio di trasparenza. Sul piano intertemporale, la trasparenza assume una funzione specifica: rendere visibili nel presente i costi futuri della decisione, affinché possano entrare nel circuito della discussione pubblica e del controllo.[54] In assenza di trasparenza, il futuro tende a diventare un contenitore indistinto di costi, sottratto sia al giudizio politico sia al controllo giurisdizionale.

La trasparenza, tuttavia, non è sufficiente se non è accompagnata dalla veridicità delle premesse. Nel dominio finanziario, la «verità» delle grandezze utilizzate condiziona direttamente l'imputazione della responsabilità e la possibilità di valutare la sostenibilità delle scelte.[55] Numeri non attendibili o costruiti su basi non accertate producono un effetto distorsivo: consentono di presentare come sostenibili decisioni che in realtà trasferiscono oneri nel tempo[56].

Un ulteriore strumento di garanzia è costituito dall'obbligo di motivazione, che in presenza di effetti durevoli richiede un salto di densità argomentativa: la decisione deve dar conto delle ragioni per cui il trasferimento di costi o rischi nel tempo è ritenuto giustificato, proporzionato e compatibile con la preservazione di opzioni future. La motivazione svolge qui una funzione duplice: consente al giudice di valutare la razionalità della decisione e permette ai cittadini di comprenderla e valutarla politicamente.

La proporzionalità temporale costituisce un ulteriore criterio rilevante. Non ogni rinvio è di per sé illegittimo; ciò che diventa problematico è la sproporzione tra durata degli effetti e orizzonte di responsabilità[57]. Quando le conseguenze di una decisione si estendono per decenni, mentre i benefici sono concentrati nel breve periodo, cresce l'esigenza di una giustificazione particolarmente rigorosa: il tempo non può essere usato per diluire

[50] D. Porena, *Il principio della sostenibilità: contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino, 2018, spec. *passim*.

[51] F. Fracchia, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, 2009, 251 ss.

[52] M. Cafagno, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattativo, comune*, Torino, 2007, spec. *passim*.

[53] F. Fracchia, P. Pantalone, *La fatica di semplificare: procedimenti a geometria variabile, amministrazione difensiva, contratti pubblici ed esigenze di collaborazione del privato «responsabilizzato»*, in *federalismi.it*, 36, 2020, spec. *passim*.

[54] D.lgs. n. 33/2013, *Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni*, spec. art. 5-bis; d.lgs. n. 97/2016, *Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza*, spec. *passim*

[55] A. Saitta, *Dal bilancio quale 'bene pubblico' alla 'responsabilità costituzionale democratica' e 'intergenerazionale',* in *Giur. cost.*, 1, 2019, 216 ss.

[56] C. Pinelli, *Regole sul ripiano dei disavanzi degli enti locali e principio di responsabilità di fronte agli elettori,* nota a Corte cost. n. 80/2021, in cit., 988 ss.

[57] L. Bartolucci, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione. Procedure euro-nazionali di bilancio e responsabilità verso le generazioni future*, cit., spec. *passim*

indefinitamente la responsabilità politica[58].
In questo quadro si colloca il ruolo delle istituzioni di controllo. Sul versante interno, Corte dei conti svolge una funzione essenziale nel verificare sostenibilità e correttezza delle scelte finanziarie degli enti pubblici, intercettando squilibri che, se trascurati, tendono a trasformarsi in oneri «ereditati». Il controllo contabile, tuttavia, contribuisce alla dimensione intergenerazionale solo nella misura in cui alimenta trasparenza e informazione pubblica, rendendo conoscibili le conseguenze temporali delle scelte.
Un ruolo analogo è svolto dagli organismi indipendenti di validazione delle previsioni macroeconomiche e finanziarie. La possibilità di sottoporre a verifica esterna le assunzioni utilizzate dal decisore riduce il rischio che scenari ottimistici o opachi siano impiegati per giustificare trasferimenti di costi nel tempo.

Accanto ai controlli, assumono rilievo crescente le tecniche di monitoraggio e correzione in itinere. L'equità intergenerazionale difficilmente può essere garantita una *tantum* al momento della decisione: richiede verifiche periodiche sulla coerenza tra obiettivi dichiarati ed effetti prodotti, così da evitare che errori iniziali si cristallizzino in vincoli irreversibili.
In questa direzione si colloca anche l'ampliamento della base informativa del ciclo di bilancio oltre le sole grandezze contabili, mediante indicatori capaci di rendere osservabili impatti sociali e ambientali destinati a manifestarsi nel medio-lungo periodo[59]. Gli indicatori non sostituiscono la decisione politica, ma ne qualificano il contesto cognitivo, rendendo più oneroso occultare costi intertemporali.
Nel dominio ambientale e territoriale, la logica è coerente: procedure valutative e istruttorie rafforzate servono a rendere esplicite le conseguenze di lungo periodo di piani, programmi e interventi, e a incorporare nel processo decisionale informazioni sui rischi cumulativi e sulle irreversibilità[60].
È importante sottolineare che queste tecniche non eliminano l'incentivo a scaricare costi sul futuro. Nessun assetto istituzionale neutralizza completamente il presentismo decisionale. Tuttavia, esse riducono lo spazio dell'arbitrio, rendendo più oneroso, sul piano giuridico e politico, l'uso del tempo come strumento di deresponsabilizzazione: l'equità intergenerazionale opera, in definitiva, come garanzia di processo[61].
Il tratto comune di questi strumenti è la loro natura non sostitutiva. Essi non impongono una specifica allocazione delle risorse né un particolare modello di sviluppo; agiscono sulle condizioni di legittimità della decisione, esigendo che il potere pubblico renda conto del modo in cui utilizza il tempo e delle conseguenze che ne derivano[62]. Considerate nel loro insieme, le tecniche di garanzia e controllo delineano una concezione dell'equità intergenerazionale come presidio della democrazia nel tempo: rendere visibili i costi futuri, motivare le scelte che li producono, consentire verifiche e correzioni significa preservare la capacità del sistema democratico di funzionare anche oltre l'orizzonte immediato[63].

---

[58] C. Bergonzini, *Ancora sui limiti al ripiano dei disavanzi delle Regioni a garanzia dell'equilibrio di bilancio, dell'equità intergenerazionale e della responsabilità di mandato*, nota a Corte cost. n. 235/2021, in *Giur. cost.*, 6, 2021, spec. *passim*.
[59] Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Gli indicatori di benessere equo e sostenibile (BES) e la legge n. 163/2016*, spec. *passim*; Camera dei deputati, documentazione su legge n. 163/2016 e decreti attuativi; ISTAT, *Rapporto BES*.
[60] Direttiva 2001/42/CE, *Valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente*; d.lgs. n. 152/2006, *Norme in materia ambientale*, Parte II.
[61] R. Bifulco, A. D'Aloia (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008, spec. *passim*
[62] D. Porena, *Il principio della sostenibilità*, cit., spec. *passim*
[63] A. Saitta, *Dal bilancio quale 'bene pubblico'…,* cit., 216 ss.

5. Conclusioni. L'equità intergenerazionale, ricostruita lungo i suoi fondamenti teorici, costituzionali e giurisprudenziali, non si presenta come un principio destinato a imporre esiti sostantivi predeterminati all'azione pubblica. La sua funzione è diversa e più esigente: qualificare le condizioni di legittimità delle decisioni che producono effetti durevoli, vincoli pluriennali o irreversibilità tali da incidere sullo spazio di autodeterminazione delle generazioni future.

L'ordinamento costituzionale italiano mostra come questa istanza non richieda la soggettivazione dei non ancora esistenti né l'introduzione di un nuovo catalogo di diritti. Essa opera, piuttosto, sul lato dei doveri imputabili ai decisori presenti, traducendosi in standard di razionalità, trasparenza e controllabilità della decisione pubblica. In questa prospettiva, il futuro entra nel diritto non come valore astratto, ma come parametro che rende giuridicamente rilevante l'uso del tempo come risorsa politica.

La giurisprudenza costituzionale ha già tracciato una linea chiara: ciò che risulta problematico non è la proiezione temporale della scelta in sé, ma la sua opacità, la dilazione indefinita della responsabilità e la rottura del nesso tra decisione, rendicontazione e controllo democratico. La riforma del 2022 rafforza questa traiettoria sul piano testuale, senza alterarne la logica di fondo.

Ne deriva una concezione dell'equità intergenerazionale come criterio ordinatore della democrazia nel tempo. Essa non limita la discrezionalità politica, ma ne pretende l'esercizio responsabile quando il presente impegna risorse, rischi e vincoli che ricadono sul futuro. In questo senso, la tutela delle generazioni future coincide con la qualità istituzionale delle decisioni presenti e con la capacità del sistema costituzionale di preservare, nel tempo, le condizioni del controllo democratico.

Abstract. Il contributo analizza l'equità intergenerazionale come principio costituzionale emergente, volto a disciplinare l'uso del tempo quale risorsa politica nelle decisioni pubbliche a proiezione durevole. Muovendo da una ricostruzione teorica di matrice istituzionale, il lavoro mostra come il problema non consista nella mera produzione di effetti futuri, bensì nell'asimmetria temporale tra benefici presenti e costi differiti, idonea a indebolire responsabilità democratica e controllo informato. In tale prospettiva, l'equità intergenerazionale non opera come limite sostanziale rigido né come fondamento di diritti soggettivi delle generazioni future, ma come principio conformativo della razionalità decisionale, imponendo obblighi rafforzati di istruttoria, trasparenza, motivazione e verificabilità. L'analisi della giurisprudenza costituzionale evidenzia come il tempo sia progressivamente divenuto parametro di legittimità, soprattutto in materia finanziaria, ambientale e previdenziale. La riforma costituzionale del 2022 consolida questa traiettoria, rafforzando la dimensione intertemporale del controllo costituzionale. Ne emerge una concezione dell'equità intergenerazionale come criterio ordinatore della democrazia nel tempo, funzionale a preservare la qualità istituzionale delle decisioni pubbliche.

Abstract. This article investigates intergenerational equity as an emerging constitutional principle aimed at governing the use of time as a political resource in public decisions with long-term effects. Drawing on an institutional theoretical framework, it argues that the core problem does not lie in the mere production of future consequences, but in the temporal asymmetry between immediate benefits and deferred costs, which weakens democratic accountability and informed control. From this perspective, intergenerational equity does not

operate as a rigid substantive constraint nor as a foundation for enforceable rights of future generations. Rather, it functions as a procedural principle shaping the rationality of public decision-making, by imposing enhanced duties of justification, transparency, motivation, and verifiability. The analysis of Italian constitutional case law shows how time has progressively become a parameter of constitutional legitimacy, particularly in fiscal, environmental, and social security matters. The 2022 constitutional reform strengthens this trajectory by explicitly constitutionalizing the interests of future generations. The article ultimately conceptualizes intergenerational equity as an ordering principle of democracy over time, aimed at preserving the institutional quality and long-term legitimacy of public decisions.

Parole chiave. equità intergenerazionale - democrazia nel tempo - responsabilità democratica - giurisprudenza costituzionale - legalità finanziaria.

Key words. intergenerational equity - democracy over time - democratic accountability - constitutional case law - fiscal constitutionalism.

È POSSIBILE ISTITUIRE UNA CAMERA PARLAMENTARE CHE RAPPRESENTI LE FUTURE GENERAZIONI? L'ESPERIENZA COSTITUZIONALE FRANCESE *

di Erika La Fauci **

Sommario. 1. Future generazioni e testi costituzionali: un rapporto ininterrotto. – 2. I primi tentativi di riforma per "introdurre" le future generazioni all'interno del circuito rappresentativo. – 3. Il progetto di un'«Assemblea dei cittadini del futuro». – 4. Il disegno di legge n. 911/2018 e la «Camera della società civile». – 5. Il disegno di legge n. 2203/2019 e il «Consiglio di partecipazione cittadina». – 6. La legge organica n° 2021-27 e la riforma del *Conseil économique, social et environnemental*. – 7. È il CESE l'organo più adatto a fungere da «Camera del futuro» per le nuove generazioni?. – 7.1. *Segue*. I punti di forza della riforma francese. 8. Conclusioni.

1. Future generazioni e testi costituzionali: un rapporto ininterrotto. Il tema del rapporto fra generazioni presenti e future non è di certo nuovo per la scienza giuridica e, segnatamente, per il diritto costituzionale. Nel tempo, infatti, la complessità di siffatta relazione è emersa, in particolar modo, tanto con riferimento alla determinazione dell'efficacia temporale delle norme contenute nelle Carte fondamentali nei confronti dei posteri quanto rispetto alla configurazione della tutela che potrebbe essere accordata loro da parte di chi è già "vivente".

Riguardo al primo aspetto, è noto come già i *Framers* americani, tanto in fase di stesura della Costituzione quanto successivamente, si interrogarono sugli effetti che le norme in essa contenute avrebbero dovuto avere nel tempo e, di conseguenza, sull'incidenza che le stesse avrebbero avuto su coloro che avrebbero "ereditato" quel testo. Ebbene, se, da un lato, Thomas Jefferson riteneva che ogni generazione dovesse avere «*the right to choose for itself the form of government it believes most promotive of its own happiness*»[1], in quanto «*the earth belongs in usufruct to the living*»[2], dall'altro, James Madison sosteneva che l'efficacia della Costituzione e delle leggi non dovesse avere un limite temporale. Contrapponendosi alla teoria di Jefferson secondo la quale la durata degli atti dello Stato non sarebbe potuta essere superiore a diciannove anni in

* *Sottoposto a referaggio*.
** Dottoressa di ricerca in Diritto Costituzionale – Università di Messina.
[1] T. Jefferson, *Letter from Thomas Jefferson to Samuel Kercheval* (1816), in S.K. Padover (a cura di), *The complete Jefferson*, New York, 1943, 292.
[2] T. Jefferson, *Thomas Jefferson to James Madison* (1789), in C.F. Hobson, R.A. Rutland (a cura di), *The papers of James Madison. Vol. 12, 2 March 1789 –20 January 1790 and supplement 24 October 1775–24 January 1789*, Charlottesville, 1979, 382.

quanto «*a majority* […] *will do not live beyond nineteen years*»[3], Madison riteneva che «*the term of 19 years might not be sufficient*»[4] poiché «*a limitation of the validity of national acts to the computed life of a nation, is in some instances not required by Theory, and in others cannot be accommodated to practice*»[5].

Parimenti, anche in seno all'Assemblea costituente italiana il tema dell'efficacia temporale delle norme costituzionali nei confronti delle future generazioni affiorò più volte (soprattutto nei momenti in cui i suoi membri furono chiamati ad approvare alcune fra le disposizioni più significative della nostra Carta fondamentale). Si pensi, fra tutte, all'art. 139 Cost. e al dibattito sorto in merito alla sua stesura, in occasione della quale non mancò chi mostrò un forte dissenso rispetto a quanto previsto dalla norma *de qua* poiché ritenuta persino «antidemocratica nella finalità»[6]. Ciò in quanto il divieto di riformare la forma repubblicana avrebbe avuto l'effetto di «confiscare alle generazioni future la libertà di darsi la forma di reggimento politico che potranno prescegliersi; perché nell'effettività non c'è legge che possa confiscare questa possibilità ai futuri»[7]. Una simile scelta, insomma, avrebbe impedito «alle future generazioni del popolo italiano di aggiungere un loro contributo od un certo loro contributo all'edificio che state creando»[8].

Analogamente, vi era chi, fra i costituenti, richiamava l'attenzione sul pericolo di approvare una Costituzione che aspirasse a essere «sullo schema dello Statuto albertino» una «legge fondamentale, perpetua ed irrevocabile», in quanto questo le avrebbe impedito di difendersi «meglio da quelle ferite, che occasionali e capillari sotto i Governi liberal-conservatori, divennero quotidiane e micidiali dopo l'avvento del fascismo»[9].

Ebbene, gli esempi appena riportati, se pur brevemente, dimostrano come il rapporto fra le Carte fondamentali e la posterità sia storicamente sempre stato uno dei *puncta crucis* dei processi costituenti (non a caso, siamo soliti distinguere le Costituzioni bilancio da quelle programma proprio in base al tipo di disposizioni che sono al loro interno). Esiste, insomma, un'«irresistibile vocazione temporale»[10] che contraddistingue i testi costituzionali in quanto i principi in essi contenuti, come è stato efficacemente evidenziato, sembrano avere una sorta di «pretesa di validità eterna»[11] che li proietta verso il futuro.

Chiarita questa naturale "tendenza" delle Carte fondamentali a collocarsi temporalmente negli "interstizi" che separano una generazione dall'altra, si può adesso fare cenno all'altro aspetto testé richiamato della "questione intergenerazionale", ossia quello relativo alla tutela che gli ordinamenti potrebbero accordare agli interessi di coloro che non sono ancora venuti ad esistenza Se, infatti, in fase di stesura o modifica delle Carte fondamentali, appare inevitabile e "fisiologico" l'emergere di riflessioni relative all'«impatto generazionale» che l'approvazione di norme costituzionali avrà sulla posterità, ancor più ciò è vero se si considera l'incidenza che, nel presente momento storico, può avere l'adozione di disposizioni capaci di condizionare la vita (e a volte l'esistenza stessa) delle future generazioni. Infatti, in un'epoca, quale quella che stiamo vivendo, in cui «l'uomo è diventato per la natura

---

[3] T. Jefferson, *Correspondence and miscellaneous writings 1789-1792 – Letter to James Madison* (1789), in P.L. Ford, *The works of Thomas Jefferson*, vol. VI, New York-Londra, 1904, 3.

[4] J. Madison, *James Madison to Thomas Jefferson* (1790), in C.F. Hobson, R.A. Rutland (a cura di), *The papers of James Madison*. Vol. 13, *20 January 1790–31 March 1791*, Charlottesville, 1981, 18.

[5] J. Madison, *James Madison to Thomas Jefferson*, cit., 26.

[6] O. Condorelli, *Seduta pomeridiana del 3 dicembre 1947*, in *La Costituzione della Repubblica italiana nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, vol. V, Roma, 1970, 4335.

[7] *Ibidem*.

[8] O. Condorelli, *Seduta pomeridiana*, cit., 4336.

[9] P. Rossi, *Relazione sulla revisione della Costituzione*, in *Materiali della Repubblica, Assemblea Costituente,* vol. I, *Documentazione* generale, t. I, *L'organizzazione dell'Assemblea e dei lavori*, Reggio Emilia, 1991, 255.

[10] L. Cuocolo, *Tempo e potere nel diritto costituzionale,* Milano, 2009, 120 ss.

[11] P. Häberle, *Stato costituzionale, II),* in *Enc. Giur.*, Roma, 2000, 6.

più pericoloso di quanto un tempo la natura lo fosse per lui»[12], le scelte assunte dai legislatori non possono che assumere un'importanza cruciale per la salvaguardia del pianeta (e, di conseguenza, per la tutela dei posteri). D'altronde, già da tempo un'attenta dottrina aveva osservato che il legislatore rappresenta «l'uomo del futuro» poiché «sta sul terreno del presente, ma la sua opera riguarda il futuro e lo anticipa»[13]. Vero è, dunque, che le «leggi bloccano il futuro, in quanto «lo imprigionano, per così dire, in un reticolo di regole normative» ma «in esse, però, vive l'idea di un futuro aperto»[14].

In altre parole, dal momento che gli ordinamenti sono chiamati in maniera sempre più stringente a fronteggiare le sfide che il cambiamento climatico pone in termini di tutela dell'ambiente, emerge, al contempo, in modo altrettanto evidente, una «responsabilità costituzionale intergenerazionale» in capo ai legislatori che «involge tutti gli aspetti della vita di una comunità»[15]. L'avvento del *climate change,* infatti, com'è stato efficacemente sottolineato, ha dato vita a un «*perfect moral storm*»[16] sollevando numerose questioni etiche e giuridiche fra loro inevitabilmente interconnesse che condizionano profondamente il processo di assunzione delle decisioni pubbliche.

Se così è, appare quanto mai opportuno e necessario interrogarsi sul modo in cui gli ordinamenti stanno cercando di rispondere a simili sfide e, segnatamente, su come e se sia possibile riconoscere una salvaguardia agli interessi delle future generazioni. È noto, in effetti, come le due "sedi" in cui si è tentato di fare ciò siano state quella giurisdizionale e quella parlamentare. La prima, per il tramite delle c.d. *climate litigations*, sta vedendo sempre più crescere il numero di contenziosi pendenti dinanzi tanto ai giudici comuni quanto a quelli costituzionali e internazionali[17] (arrivando, in alcuni paesi, finanche al riconoscimento della legittimazione ad agire alle generazioni presenti in nome di quelle future)[18].

A livello parlamentare, invece, sono stati diversi gli ordinamenti che hanno deciso di introdurre all'interno delle Assemblee legislative degli organi che si occupassero specificamente di valutare gli effetti delle politiche pubbliche sui posteri. È questo il caso, ad esempio, della *Knesset Commission for Future Generations* istituita presso il Parlamento israeliano[19]

---

[12] H. Jonas, *Il principio responsabilità* (1970), Torino, 1990, XX.
[13] T. Martines, *Prime osservazioni sul tempo nel diritto costituzionale*, in ID., *Opere,* vol. I, Milano, 2000, 501.
[14] *Ibidem.*
[15] A. Saitta, *Dal bilancio quale* "bene pubblico" *alla* "responsabilità costituzionale democratica" *e* "intergenerazionale", in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2019, 223.
[16] S.M. Gardiner, *A Perfect Moral Storm: The Ethical Tragedy of Climate Change*, Oxford, 2011.
[17] In questo senso v. *ex plurimis* Corte suprema delle Filippine, sentenza 30 luglio 1993, G.R. n. 101083; Corte costituzionale tedesca, sentenza 24 marzo 2021- 1 BvR 2656/18; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 9 aprile 2024, ricorso n. 536000/20; Corte suprema dei Paesi Bassi, sentenza 20 dicembre 2019, n. 19/00135.
[18] È questo il caso, ad esempio, della Corte suprema delle Filippine che, in occasione del caso *Oposa vs. Factoran* (sentenza 30 luglio 1993, G.R. n. 101083), ha riconosciuto ai minori la legittimazione ad agire rappresentando in giudizio sia se stessi che le generazioni future. Ciò in quanto «*their personality to sue in behalf of the succeeding generations can only be based on the concept of intergenerational responsibility insofar as the right to a balanced and healthful ecology is concerned*». Peraltro, a distanza di molti anni da simile decisione, il 29 aprile 2010 la Corte suprema ha deciso di "codificare" tale legittimazione all'interno del regolamento n° 09-6-8 SC (in materia di *climate litigation*) prevedendo che «*any Filipino citizen in the representation of others, including minors or generations yet unborn, may file an action to enforce rights or obligations under environmental law*».
[19] La commissione è stata istituita tramite l'approvazione di un emendamento alla *Knesset Law* (emendamento n. 14, 5761-2001, sezione otto) e la sua attività è stata svolta dal 2001 al 2006.

e delle creazione da parte dell'ordinamento ungherese[20] e gallese[21] di apposite figure (che, di fatto, ricalcano quella dell'*Ombusdman*) volte a proteggere gli interessi delle generazioni future.

Alla luce di un simile panorama internazionale, si è ritenuto in questa sede di interrogarsi specificamente sulla possibilità di introdurre una "rappresentanza parlamentare" delle future generazioni all'interno delle Assemblee legislative e di analizzare, a tal proposito, l'esperienza costituzionale francese. Come si avrà modo di evidenziare, infatti, l'ordinamento d'oltralpe sembra aver mostrato nel corso del tempo una particolare attenzione e "sensibilità" per la "questione generazionale" che si è tradotta in proposte di legge costituzionale[22], in approvazione di leggi organiche[23] o di documenti[24] volti ad accordare una più pervasiva tutela ai posteri.

2. I primi tentativi di riforma per "introdurre" le future generazioni all'interno del circuito rappresentativo. L'ordinamento francese, fin dalle prime fasi della propria storia costituzionale, ha manifestato uno speciale interesse per il rapporto fra generazioni presenti e future. Com'è noto, infatti, già l'art. 28 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1793 prevedeva che «*un peuple a toujours le droit de revoir, de réformer et de changer sa Constitution*» e che, pertanto, «*une génération ne peut assujettir à ses lois les générations futures*». Parimenti, l'abate Sieyès, con riferimento ai processi costituenti, affermava che «*les véritables rapports d'une constitution politique sont avec la Nation qui reste, plutôt qu'avec telle génération qui passe*»[25].

Ebbene, una simile attenzione per la posterità non sembra sia stata scalfita con il passare dei secoli. Al contrario, già a partire dall'ultimo lustro del Novecento (quando, di certo, l'emergenza climatica era di gran lunga meno grave di quanto non lo sia divenuta negli ultimi anni[26]), il Presidente della Repubblica decise di istituire un *Conseil pour les droits des générations futures*[27]. L'organo in questione aveva il compito di occuparsi delle questioni relative all'integrazione dell'ambiente all'interno delle politiche pubbliche e della loro coerenza con gli obiettivi fissati dalle Nazioni Unite nel 1992[28] in occasione della *United Nations Conferenæ on Environment and Development* (UNCED)[29]. Il Consiglio poteva essere consultato dai membri del Governo, dai Presidenti delle Camere e dalle associazioni ambientaliste attive a livello

[20] Ciò avvenuto nel 2007 con l'approvazione dell'atto XLV che ha modificato l'atto LIX del 1993 con il quale era stata originariamente istituita la figura dell'*Ombusdman* all'interno dell'ordinamento ungherese. Le funzioni dell'*Ombusdman* sono state esercitate dal 2007 al 2012. A partire da questa data, infatti, è stato creato un «*Commissioner for Fundamental Rights*» il cui compito è far garantire il rispetto di tutti i diritti fondamentali e gli interessi dei gruppi vulnerabili. Tale figura si avvale, a sua volta, di due «*Deputies Commissioners for Fundamental Rights*» responsabili, rispettivamente, della salvaguardia dei diritti delle minoranze e degli interessi delle future generazioni.

[21] Il *Well-being of Future Generations (Wales) Act* del 2015 ha istituito il «*Future Generations Commissioner for Wales*» il cui ruolo è quello di promuovere lo sviluppo sostenibile, di tutelare gli interessi delle future generazioni e di incoraggiare le istituzioni a considerare l'impatto a lungo termine delle politiche pubbliche.

[22] Progetti di legge n° 911/2018 e n° 2203/2019.

[23] L. organica n° 2021-27 del 15 gennaio 2021.

[24] V. la «*Charte de l'environnement*» approvata con la l. cost. n. 2005-205 del 1 marzo 2005.

[25] M. Dorigny (a cura di), *Oeuvres de Sieyès*, vol. 3, Parigi, 1989, 11.

[26] Si consideri che alcuni studi compiuti dalla *World Meterological Organization* hanno dimostrato che l'anno 2024 è stato il più caldo degli ultimi 175 anni e che, nel corso del decennio 2015-2024, il tasso di aumento medio globale del livello del mare è stato più del doppio rispetto al tasso di aumento del livello del mare registrato nel primo decennio di rilevazioni satellitari (1993-2002). Tali dati sono consultabili su https://wmo.int/sites/default/files/2025-03/WMO-1368-2024_en.pdf.

[27] Questo fu istituito con il decreto n. 93-298 dell'8 marzo 1993.

[28] Art. 1, c. 1, decreto n. 93-298.

[29] La conferenza si tenne a Rio De Janeiro dal 3 al 14 giugno 1992 e fu la prima conferenza dei capi di Stato sull'ambiente.

nazionale[30] ed era composto da nove membri[31]. Questi ultimi erano nominati con decreto dal Presidente della Repubblica in ragione della loro competenza o interesse per i problemi ambientali e tre di questi erano scelti fra quelli proposti dalle associazioni ambientaliste aventi una «*vocation générale et nationale*»[32].

Tuttavia, il *Conseil* ebbe vita breve dal momento che, ad appena due anni dall'istituzione, il suo Presidente si dimise a causa della ripresa degli esperimenti nucleari da parte dello Stato francese. Da allora l'organo non venne più rinnovato e soltanto nel 2003 il decreto che lo regolamentava fu abrogato[33]. Insomma, un'esperienza fallimentare quella del Consiglio, atteso che, in un arco di tempo tanto breve, si limitò a emettere soltanto alcuni pareri senza incidere particolarmente sulle politiche pubbliche francesi[34].

Nondimeno, è opportuno già in questa fase sottolineare la scelta non affatto irrilevante di istituire un organo che si occupasse della tutela dei *diritti* delle future generazioni. Come si avrà modo di vedere nel corso della trattazione, infatti, la qualificazione della situazione giuridica soggettiva dei posteri non è mai stata agevole in quanto le diverse proposte di legge o atti che si sono succeduti nel tempo hanno fatto riferimento ora ai diritti[35], ora ai bisogni[36] di coloro che verranno (se verranno), creando non poca incertezza in merito all'esatta identificazione della loro condizione giuridica.

Ad ogni modo, una significativa svolta sul piano politico-parlamentare in merito alla "questione generazionale" è indubbiamente avvenuta in occasione del discorso di insediamento del Presidente della Repubblica fatto il 3 luglio 2017. In tale circostanza, infatti, il Capo dello Stato francese, esponendo il proprio programma politico, annunciò la volontà di riformare il *Conseil économique social et environnemental* (CESE) trasformandolo in una vera e propria «Camera del futuro», al cui interno avrebbero dovute essere racchiuse «*toutes les forces vives de la Nation*» e che avrebbe dovuto rappresentare «*le carrefour des consultations publiques*»[37]. Una dichiarazione, questa, particolarmente significativa poiché espressione della volontà di istituire un'ulteriore assemblea (se pur di diversa natura) che si sarebbe aggiunta alle due legislative già esistenti.

In effetti, il CESE è stato storicamente un organo che ha sempre "lambito" il "perimetro parlamentare", dal momento che, già nel 1969, il Presidente della Repubblica aveva proposto di accorparlo al Senato al fine di creare un'unica Camera consultiva. Tuttavia, com'è noto, il referendum che conteneva siffatta proposta venne rigettato dai cittadini[38] e, pertanto, il CESE mantenne la propria composizione originaria.

---

[30] Art. 2, c. 1, decreto n. 93-298.
[31] Art. 4.
[32] *Ibidem*.
[33] Decreto n. 2003-758 del 30 luglio 2003.
[34] In questo senso v. T. Di Manno, *Rappresentare istituzionalmente le generazioni future: il progetto della* "Camera del futuro" *francese*, in A. D'Aloia, E. Malfatti, G. Sorrenti (a cura di), *Le Corti costituzionali e la protezione delle generazioni future. Giornate Italo-francesi di Giustizia costituzionale I edizione. Atti del Convegno di studi svoltosi a Messina l'8-9 novembre 2024*, Napoli, 2025, 385.
[35] Oltre al decreto n. 93-298 testé menzionato, l'art. 1 della legge n. 91-1381 del 30 dicembre 1991 (relativa alle disciplina delle ricerche sulla gestione dei rifiuti radioattivi), prevedeva che la «*gestion des déchets radioactifs à haute activité et à vie longue doit être assurée dans le respect de la protection de la nature, de l'environnement et de la santé, en prenant en considération les droits des générations futures*». Tuttavia, la legge in questione è stata successivamente abrogata dall'ordinanza n. 2000-914 del 18 settembre 2000.
[36] Il preambolo della *Charte de l'environnement* del 2004 prevede che «*afin d'assurer un développement durable, les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins*».
[37] Il discorso è consultabile sul sito https://www.elysee.fr/front/pdf/elysee-module-750-fr.pdf.
[38] Il referendum si svolse il 27 aprile 1969 e la percentuale dei no raggiunse il 52,4 %.

A distanza di alcuni decenni, questo organo si è visto ampliare le proprie competenze in seguito all'approvazione della l. cost. n. 2008-724 del 23 luglio 2008, che ha modificato la denominazione del Consiglio aggiungendo l'assai significativa qualificazione di «*environnemental*»[39], estendendo così la funzione consultiva assegnata a tale istituzione anche alle questioni ambientali. La riforma in questione, peraltro, ha notevolmente rafforzato il "dialogo" fra il CESE e le Camere dal momento che ha consentito al Parlamento, oltre che al Governo, di chiedere pareri su qualsiasi problema di carattere economico, sociale e ambientale[40]. Si ritiene, dunque, che – in una certa misura – la legge costituzionale del 2008 sia stata il preludio della proposta di riforma del *Conseil* avanzata nove anni più tardi dal Presidente della Repubblica[41].

3. Il progetto di un'«Assemblea dei cittadini del futuro». In seguito all'annuncio da parte del Presidente della Repubblica della volontà di istituire una «Camera del futuro», non soltanto il legislatore francese ma anche la società civile ha manifestato l'intenzione di dare seguito alla proposta avanzata dal Capo dello Stato.

A distanza di alcuni mesi dal richiamato discorso del 3 luglio 2017, infatti, l'associazione *Fondation pour la Nature et l'Homme* (FNH) ha pubblicato un ulteriore volume[42] rispetto a quello già realizzato nel 2011, elaborando un c.d. «progetto chiavi in mano»[43] ovvero un progetto che ambiva a essere già pronto per essere discusso dalle Assemblee qualora uno o più parlamentari avesse voluto presentarlo. Ebbene, i promotori della proposta, chiarendo di non voler «*faire table rase des institutions actuelles, mais de les enrichir, d'innover pour leur permettre de mieux répondre aux problèmes nouveaux que nous affrontons*»[44], avevano immaginato l'istituzione di un'«*Assemblée citoyenne du futur*» (riprendendo, già nel nome, la «*Chambre du futur*» annunciata dal Presidente della Repubblica nel proprio discorso di insediamento). Simile organo avrebbe dovuto essere un'«*institution du XXIe siècle*»[45] volta ad affrontare la «*question politique du long terme*»[46] in modo più efficace e pervasivo di quanto avrebbero potuto fare le due Camere già esistenti[47].

Per fare ciò, l'Assemblea godeva di un potere di iniziativa legislativa relativo esclusivamente a progetti legislativi a lungo termine e della possibilità di sollecitare il Governo e il Parlamento a intervenire approvando, modificando o abrogando una legge che questa

---

[39] Art. 33, l. cost. n. 2008-724 del 23 luglio 2008.

[40] Art. 34.

[41] Peraltro, come osserva T. Di Manno, *Rappresentare istituzionalmente le generazioni future*, cit., 385 s., è presumibile che il Presidente della Repubblica, nell'annunciare la volontà di istituire una «Camera del futuro», sia stato influenzato da una proposta avanzata da alcuni intellettuali francesi vicino alla *Fondation pour la Nature et l'Homme* (FNH). Nel 2011, infatti, è stato pubblicato il volume D. Bourg (a cura di), *Pour une 6e République écologique*, Parigi, 2011, in cui si era teorizzata l'istituzione di un'«Assemblea del lungo termine» che si sarebbe dovuta specificamente occupare delle politiche ambientali e dell'impatto che queste avrebbero avuto sulle future generazioni.

[42] D. Bourg (a cura di), *Inventer la démocratie du XXI siècle. L'Assemblée citoyenne du futur*, Parigi, 2017.

[43] T. Di Manno, *Rappresentare istituzionalmente le generazioni future*, cit., 388.

[44] D. Bourg (a cura di), *Inventer la démocratie*, cit., 20.

[45] *Ibidem,* 36.

[46] *Ibidem,* 33.

[47] Il numero dei membri dell'«Assemblea cittadina del futuro» era stato individuato in 150, suddivisi in tre collegi da 50 membri ciascuno. Il primo formato da componenti sorteggiati da una lista di nomi predisposta da associazioni ambientaliste. Il secondo composto da esponenti della cittadinanza estratti a sorte. Il terzo formato da membri che avrebbero dovuto rappresentare la società civile. Specificamente, tali 50 componenti sarebbero stati nominati da parte delle organizzazioni professionali di ogni categoria.

riteneva essere pregiudizievole per l'ambiente e, di conseguenza, per le generazioni future[48]. Inoltre, tale istituzione, alla quale era preclusa la possibilità di votare le leggi, poteva lanciare una c.d. «*alerte législative*» ossia opporsi all'iscrizione all'ordine del giorno delle Camere di un disegno di legge che considerava essere in contrasto con la «*question politique du long terme*»[49] e, qualora il Presidente dell'Assemblea dei cittadini del futuro fosse stato in disaccordo con il Governo, avrebbe potuto adire il *Conseil Constitutionnel* affinché questo rendesse un parere entro otto giorni[50].

In aggiunta a ciò, simile organo avrebbe potuto chiedere una nuova deliberazione di una legge se considerata pregiudizievole per le «questioni di lungo periodo»[51]. Da ultimo, questa "terza Camera" avrebbe potuto rivolgersi al giudice costituzionale nel caso in cui avesse ritenuto un atto legislativo, approvato dal Parlamento, in contrasto con i principi fondamentali che regolano l'ambiente e la sua salvaguardia[52].

Ebbene, quanto fin qui riportato, dimostra che il progetto elaborato dalla FNH, nonostante formalmente dichiarasse di non voler «*faire table rase des institutions actualles*», concretamente avrebbe scardinato non poco il sistema parlamentare francese. È evidente, infatti, che nel momento in cui fosse istituita una terza Camera in grado di incidere in modo tanto pervasivo sull'ordine del giorno delle Assemblee legislative (democraticamente elette, peraltro) al punto da poter impugnare un disegno di legge dinanzi al Consiglio costituzionale, il bicameralismo previsto dalla Carta fondamentale francese comincerebbe a essere significativamente stravolto[53].

Del resto, sembra difficile negare che l'espressione «*question politique du long terme*» (che dovrebbe rappresentare il discrimine in base al quale legittimare o meno l'esercizio delle funzioni riconosciute all'Assemblea dei cittadini del futuro) rischia di essere molto vaga e ambigua contribuendo, così, ad annoverare potenzialmente un numero assai elevato di atti legislativi. In potenza, infatti, la maggior parte delle leggi approvate dal Parlamento hanno una proiezione verso il futuro e a "lungo termine". Se così è, quello che dovrebbe essere un intervento ausiliario e consultivo di siffatta terza Camera, volto soltanto a «*injecter dans le débat parlementaire la préoccupation du long terme*», si trasformerebbe, con buone probabilità, in una vera e propria *compartecipazione* di siffatto organo all'esercizio della funzione legislativa. Con la differenza cruciale, però, che i membri dell'Assemblea Nazionale e del Senato sono direttamente eletti dai cittadini francesi mentre quelli dell'Assemblea dei cittadini del futuro verrebbero designati in parte da associazioni ambientaliste e organizzazioni professionali e in parte sorteggiati fra esponenti della società civile.

Certo, con ciò non si vuole di certo sostenere che i legislatori non siano chiamati ad assumere una maggiore responsabilità per gli effetti che le decisioni pubbliche da questi assunte possono avere sulle future generazioni. Nondimeno, altro è istituire un organo *consultivo* che potrebbe segnalare il rischio che una legge pregiudichi eccessivamente

[48] D. Bourg (a cura di), *Inventer la démocratie*, cit., 45.
[49] Siffatto potere poteva essere esercitato anche nel corso della discussione di un disegno di legge qualora l'Assemblea dei cittadini del futuro avesse ritenuto che alcune sue disposizioni fossero in contrasto con la «*question politique du long terme*».
[50] D. Bourg (a cura di), *Inventer la démocratie*, cit., 47.
[51] Simile facoltà poteva essere esercitata soltanto qualora avesse prestato il consenso la maggioranza dei 2/3 dei componenti dell'Assemblea dei cittadini del futuro.
[52] D. Bourg (a cura di), *Inventer la démocratie*, cit., 47.
[53] A tal proposito, osserva T. Di Manno, *Rappresentare istituzionalmente le generazioni future*, cit., 389, che il progetto presentato dalla FNH faceva sì che si giungesse «effettivamente la principio di un "tricameralismo", sebbene la nuova assemblea non possa essere considerata rappresentativa in senso stretto».

l'esistenza dei posteri e altro è consentire a una terza Camera non rappresentativa di influenzare in maniera tanto considerevole il procedimento legislativo.

In virtù di queste considerazioni si crede, dunque, che la proposta avanzata dalla FNH, se pur indubbiamente meritevole per l'intento di dare maggiore rilievo alla questione ambientale e accordare, così, una più pervasiva tutela all'ambiente e alle future generazioni, sia andata ben oltre l'istituzione di un ulteriore organo volto unicamente a supportare l'attività delle Assemblee legislative[54].

4. Il disegno di legge n. 911/2018 e la «Camera della società civile». Se quella appena riportata è stata la "risposta" della società civile all'annuncio da parte del Presidente della Repubblica della volontà di istituire una «Camera del futuro», è bene adesso analizzare il contenuto delle proposte di legge presentate in seguito a simile dichiarazione del Capo dello Stato.

In effetti, il primo progetto di legge costituzionale, presentato nel 2018[55], facendo propria l'esigenza manifestata dal Presidente della Repubblica di «*moderniser notre démocratie en rendant nos institutions plus représentatives, plus responsables, plus efficace*»[56], intendeva consentire ai cittadini di prendere parte in modo più attivo all'assunzione delle decisioni pubbliche. Per tali ragioni, veniva proposto di rinominare il CESE «*Chambre de la société civile*» rendendo i suoi membri rappresentanti, appunto, della società civile[57]. La sua funzione era quella di «*éclairer les pouvoirs publics sur les enjeux économiques, sociaux et environnementaux, en particulier sur les conséquences à long terme de leurs décisions*»[58]. Ciò, si badi, al fine di «*mieux mesurer les effets de nos décisions sur les générations qui nous succéderont*»[59]. Inoltre, questa Camera poteva essere consultata dal Governo e dal Parlamento su tutte le questioni aventi carattere economico, sociale e ambientale[60].

Tuttavia, anche il disegno di legge in questione (analogamente al progetto di «Assemblea dei cittadini del futuro» presentato dal FNH), sembra presentare non pochi profili critici. In primo luogo, il riferimento alla «società civile», come non si è mancato di osservare[61], appare eccessivamente vago e ambiguo. In effetti, il Consiglio di Stato, chiamato a rendere un parere sul disegno di legge *de quo* prima che questo fosse depositato presso l'Assemblea Nazionale, aveva già evidenziato che l'espressione «*société civile […] n'est définie ni par la loi, ni par des règlements ou directives communautaires*» e che, pertanto, «*l'usage commun lui donne une portée particulièrement large, renvoyant à tout ce qui n'est pas l'État et les institutions*»[62]. Ciò in quanto, ricorrendo a una simile locuzione, ci si potrebbe riferire tanto ai sindacati e ai

---

[54] Critico in merito alla proposta avanzata dalla FNH si è mostrato anche F. Savonitto, *Vers une Chambre du future?*, in *Revue juiridique de l'environnement*, n. 4/2019, 732 ss.

[55] Progetto di legge n. 911/2018.

[56] La relazione di accompagnamento al disegno di legge è consultabile su https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b0911_projet-loi.

[57] L'art. 14 prevedeva specificamente che i componenti della «Camera della società civile» sarebbero dovuti essere non più di 155 e che fossero rappresentati della società civile.

[58] Art. 14.

[59] *Ibidem*.

[60] *Ibidem*.

[61] In questo senso, v. in particolare il parere reso dal Consiglio di Stato in merito al progetto di legge n° 911/2018 reso il 3 maggio 2018 (disponibile su https://www.conseil-etat.fr/avis-consultatifs/derniers-avis-rendus/au-gouvernement/projet-de-loi-constitutionnelle-pour-une-democratie-plus-representative-responsable-et-efficace). Così anche F. Savonitto, *Vers une Chambre du future?*, cit., 742 ss.

[62] Conseil d'Etat, *Avis sur un projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus répresentative, responsable et efficace*, seduta del 3 maggio 2018.

patronati quanto alle associazioni che, in generale, si occupano degli «*intérêts et les valeurs de leurs membre dans tous les domaines de la vie civile y compris religieux*»[63]. Sorprende, dunque, constatare che, nonostante i dubbi mostrati dal Consiglio di Stato in merito all'uso dell'espressione «*société civile*», gli autori della proposta di legge *de qua* abbiano deciso di depositarla con il nome di «*Chambre de la société civile*» piuttosto che con quello originario che la intitolava «*Chambre de la participation citoyenne*».

Quanto, poi, alla disposizione che prevedeva la consultazione obbligatoria della «Camera della società civile» riguardo ai progetti di legge di natura economica, sociale o ambientale[64], il Consiglio di Stato aveva osservato che questo avrebbe fatto sì che tale organo rendesse pareri su circa il 30-40% dei disegni di legge mediamente presentati e discussi dalla Assemblee e che, di conseguenza, ciò avrebbe eccessivamente cresciuto il "peso" di simile istituzione all'interno del circuito parlamentare. Per tali ragioni, dunque, i giudici francesi avevano ritenuto opportuno limitare i pareri obbligatori resi dalla Camera in questione ai soli progetti di legge di programmazione economica, sociale e ambientale e di prevedere, invece, un parere facoltativo per gli altri aventi il medesimo oggetto ma dalla natura non programmatoria.

Tuttavia, oltre ai rilievi esposti dal Consiglio di Stato, non sono di certo mancati quelli espressi dai parlamentari in fase di discussione del disegno di legge. Invero, alcuni dei punti nodali del dibattito assembleare sono stati proprio la denominazione della «Camera della società civile» e il rapporto che questa avrebbe dovuto avere con l'Assemblea Nazionale e il Senato. A tal proposito si è osservato, infatti, che «*la dénomination de Chambre renvoie directement à la notion d'assemblée parlementaire*» e che ciò avrebbe portato un «*atteinte à l'autorité des deux assemblées et singulièrement à celle du Sénat qui apparaîtrait bien vite comme une chambre […] de rang à peine supérieur à la nouvelle*»[65].

In effetti, il timore che questa nuova istituzione rischiasse di sconvolgere eccessivamente le fondamenta del bicameralismo francese è stato manifestato da più parlamentari in fase di discussione del disegno di legge (al punto da spingere i componenti della c.d. «*Commission des lois*»[66] a presentare un emendamento[67] volto a modificare il nome di questa nuova Camera). La proposta, infatti, consisteva nel denominare l'organo in questione «*Forum de la République*» poiché questa sarebbe stata la «*dénomination naturelle du lieu du débat public et de l'analyse des implications des choix politiques et sociétaux réalisés par les pouvoirs publics*»[68]. In tal modo si sarebbe scongiurato, infatti, il pericolo di «*assimiler le lieu du débat civil à une chambre parlementaire, alors que cette qualité doit être exclusivement réservée à l'Assemblée nationale et au Sénat*»[69].

In realtà, quanto appena riportato in merito tanto alle osservazioni del Consiglio di Stato quanto a quelle dei parlamentari in sede di discussione del disegno di legge, fa emergere alcuni profili critici comuni a quelli che si sono testé espressi con riferimento al progetto di «Assemblea dei cittadini del futuro» presentato dal FNH. Appare evidente, infatti, come ciascuna di queste proposte sia contraddistinta da un "peccato originale", ovvero quello di ambire a istituire una terza Camera in grado di incidere sul procedimento legislativo, ancorché priva del potere di approvazione delle leggi. Ciò che si intende dire, in altre parole, è che entrambi i progetti – se pur in modo diverso – intendevano conferire delle funzioni non

[63] *Ibidem*.
[64] Art. 14, Progetto di legge n. 911/2018.
[65] Relazione di accompagnamento alla presentazione dell'emendamento n. CL1241 del 22 giugno 2018.
[66] Simile organo parlamentare è comunemente chiamato «*Commission des lois*» ma il suo nome integrale è, in realtà, «*Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République*».
[67] Emendamento n. CL1354 del 22 giugno 2018.
[68] *Amendement n° CL1354-Exposé sommaire*, 22 giugno 2018, 2.
[69] *Ibidem*.

poco rilevanti a tale nuova istituzione consentendole di condizionare, così, l'esercizio delle funzioni delle Assemblee, pur non avendo la loro medesima legittimazione.

Il "cortocircuito" che si creerebbe, quindi, fra le due Camere elettive e una terza "rappresentativa" della società civile determinerebbe uno iato profondo fra simili istituzioni, che certamente non faciliterebbe il raggiungimento dell'obiettivo di rendere più efficace la tutela dell'ambiente e delle future generazioni[70]. Per queste ragioni si ritiene, dunque, che l'attività di un siffatto organo dovrebbe essere circoscritta ai soli pareri relativi ad atti parlamentari che *concretamente* siano in grado di mettere in serio pericolo l'esistenza stessa di coloro che verranno e non estesa a tutti quelli che "astrattamente" potrebbero avere un impatto sui posteri (atteso che, come si è visto, la maggior parte delle leggi potrebbe avere una simile incidenza).

Ad ogni modo, il disegno di legge relativo alla «Camera della società civile» ha avuto, in realtà, vita breve in quanto è stato ritirato il 22 luglio 2018 (ancorché il dibattito parlamentare, come visto, fosse particolarmente intenso)[71].

5. Il disegno di legge n. 2203/2019 e il «Consiglio di partecipazione cittadina».

L'interruzione della discussione relativa al d.d.l. n. 911/2018 non ha però comportato il venir meno di ulteriori proposte di legge volte a dare attuazione al progetto di una «Camera del futuro». A distanza di appena un anno, infatti, è stato depositato presso l'Assemblea nazionale il progetto n. 2203/2019 «*pour un renouveau de la vie démocratique*»[72]. Specificamente, l'intento dei promotori era quello di istituire un «*Conseil de la participation citoyenne*» che sarebbe stato composto da «*représentants de la société civile*»[73] il cui numero non avrebbe potuto essere superiore a 155. Le sue funzioni sarebbero state quelle di «*permettre d'éclarier le Gouvernement et le Parlement sur les enjeux, en particulier économiques, sociaux et environnementaux, des décisions des pouvoirs publics et sur leurs conséquences à long terme*»[74]. Inoltre, simile organo avrebbe potuto indire delle convenzioni cittadine con membri estratti a sorte al fine di assicurare la «*participation du public au processus d'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national*»[75] e, salvo casi d'urgenza, sarebbe stato consultato sui progetti di legge aventi natura economica, sociale e ambientale[76].

Ebbene, il Consiglio di Stato, chiamato a esprimere un parere sulla proposta in questione, a parte rilevare quanto già osservato in occasione del progetto n. 911/2018 (ovvero la limitazione della consultazione obbligatoria del «Consiglio della partecipazione cittadina» alle sole leggi di programmazione economica, sociale ed economica), non ha rinvenuto altri profili critici delle disposizioni esaminate[77]. Tuttavia, a differenza del progetto precedente, quello del 2019 ha avuto vita ancora più breve perché è stato ritirato pressoché

[70] In questo senso anche F. Savonitto, *Vers une Chambre du future?*, cit., 750.

[71] A tal proposito T. Di Manno, *Rappresentare istituzionalmente le generazioni future*, cit., 387 ha osservato che il motivo per il quale il disegno di legge sarebbe stato ritirato sarebbe derivato dal c.d. «affare Benalla, dal nome di un collaboratore del Presidente Macron che si era spacciato per agente della polizia nazionale per intervenire nella repressione di disordini durante una manifestazione a Parigi, ai margini delle celebrazioni del Primo Maggio».

[72] Questa era l'intestazione del progetto di legge.

[73] Art. 9, c. 9, progetto di legge n. 2203/2019.

[74] Art. 9, c. 11.

[75] Art. 9, c. 12.

[76] Art. 9, c. 14.

[77] Il parere del Consiglio di Stato, reso il 20 giugno 2019, è consultabile su https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b2203_avis-conseil-etat.pdf.

subito dopo essere stato depositato presso l'Assemblea Nazionale, per cui non vi è stata alcuna discussione parlamentare in merito.

In effetti, sotto molteplici aspetti, le caratteristiche che contraddistinguevano il «Consiglio di partecipazione cittadina» erano simili a quelle proprie della «Camera della società». Una differenza significativa fra questi era, invece, data, ancora una volta, dal diverso nome adottato dai promotori delle due proposte di legge. Mentre, infatti, la prima intendeva istituire una vera e propria Camera (richiamando, così, la denominazione delle altre due Assemblee legislative), la seconda prevedeva, piuttosto, la creazione di un Consiglio (che, sotto questo aspetto, in effetti, era più coerente con la funzione consultiva da questo svolta). Anche in questa occasione, pertanto, è emersa l'«instabilità semantica»[78] che, si crede, sia propria della difficoltà di introdurre una simile istituzione all'interno dell'ordinamento francese.

6. La legge organica n. 2021-27 e la riforma del Conseil économique, social et environnemental. Come si è avuto modo di vedere, i tentativi di dare attuazione al progetto di «Camera del futuro», promosso dal Presidente della Repubblica, sono stati tutt'altro che agevoli. Al contrario, il succedersi delle diverse proposte di legge fin qui esaminate sembra avere mostrato in modo evidente quanto sia complesso, sul piano concreto, istituire un organo in grado di accordare una più pervasiva salvaguardia alle future generazioni senza, però, "sconvolgere" il bicameralismo su cui si fonda il sistema parlamentare francese.

Tuttavia, pur seguendo un *iter* diverso dei precedenti, in una qualche misura si è in parte riusciti a dare seguito al progetto presidenziale. Ciò, in effetti, è avvenuto in modo parziale in quanto, mentre le proposte fin qui esaminate erano volte a modificare il testo costituzionale, nel caso di specie è stata approvata una legge organica. Un dettaglio, questo, di non poco conto atteso che la fonte in questione si configura quale «*modalité d'application*»[79] della Carta fondamentale e che, pertanto, riconosce al legislatore una discrezionalità molto più limitata rispetto a quella che questi ha in fase di riforma della Costituzione. Non a caso, come si avrà modo di rilevare, le novità introdotte dalla l. organica n. 2021-27 sono state indubbiamente molto più circoscritte rispetto a quelle che i progetti del 2018 e 2019 intendevano apportare[80].

È comunque importante sottolineare che, a differenza dei precedenti, il disegno di legge in questione, nella sua originaria formulazione, prevedeva un espresso riferimento alle future generazioni. Il progetto chiariva, infatti, che il CESE avrebbe dovuto avere il compito «*d'éclairer le Gouvernement et le Parlement tant pour le présent que pour les générations futures*». Nondimeno, il Consiglio di Stato, chiamato a rendere un parere su simile proposta di riforma, ha ritenuto che siffatta formulazione non avrebbe dovuto essere espressamente enunciata all'interno del testo della legge bensì nella relazione di accompagnamento alla stessa[81].

Facendo seguito all'indicazione del giudice amministrativo francese, il riferimento alle future generazioni è effettivamente rinvenibile nell'esposizione dei motivi di presentazione del disegno di legge e non più nell'enunciato normativo. I relatori hanno, così, chiarito che la modifica del CESE da loro proposta avrebbe avuto il fine di «*permettre une meilleure*

[78] T. Di Manno, *Rappresentare istituzionalmente le generazioni future*, cit., 394.
[79] Come chiarito dal *Conseil constitutionnel* in occasione della sent. n. 85-197, Punto 16.
[80] In questo senso T. Di Manno, *Rappresentare istituzionalmente le generazioni future*, cit., 398 s.
[81] Il parere, reso il 25 giugno 2020, è consultabile su https://www.conseil-etat.fr/avis-consultatifs/derniers-avis-rendus/au-gouvernement/avis-sur-deux-projets-de-loi-organique-relatifs-au-conseil-economique-social-et-environnemental.

représentation de la jeunesse et des étudiants»[82]. Di conseguenza, il compito di tale rinnovato organo sarebbe stato quello di «*éclairer les pouvoirs publics sur les enjeux économiques, sociaux et environnementaux, en particulier sur les conséquences à long terme de leurs décisions*». Ciò al fine di «*mieux mesurer les effets des décisions sur les générations qui nous succéderont*».

Peraltro, è bene evidenziare che gli autori della riforma hanno sin da subito voluto scongiurare il rischio di "confondere" simile istituzione con le due Assemblee. Il primo comma dell'art. 1 dell'ordinanza n. 58-1360[83] (che, già nella sua versione originaria, qualificava il CESE come «*assemblée consultative*») non è, infatti, stato modificato. Si è voluto ribadire fin dall'inizio, pertanto, che la funzione svolta dal Consiglio è unicamente di tipo consultivo e che, quindi, in alcun modo lo stesso intende sovrapporsi o "aggiungersi" alle Camere già esistenti.

Quanto invece ai nuovi compiti assegnati al CESE, si annovera quello di rendere pareri obbligatori, su richiesta del Primo Ministro, su progetti di legge di pianificazione e programmazione economico, sociale o ambientale. Inoltre, è stata prevista la possibilità per il Capo del Governo e i Presidenti di Assemblea di adire il Consiglio per altri progetti di legge la cui natura non sia programmatoria[84]. In questo senso, dunque, i promotori del progetto di riforma sembrano aver recepito le osservazioni che il Consiglio di Stato aveva già espresso nel momento in cui era stato chiamato a rendere un parere sui disegni di legge presentati nel 2018 e nel 2019.

Inoltre, un'ulteriore (e, invero, assai significativa) novità introdotta nel 2021 consiste nella possibilità, riconosciuta alla cittadinanza, di adire il CESE, per il tramite della petizione, su tutte le questioni di natura economica, sociale e ambientale[85]. Una disposizione, questa, che indubbiamente ha il fine di incentivare la partecipazione della popolazione nell'assunzione delle decisioni pubbliche e che risponde pienamente, come visto, alla *ratio* propria della riforma. Di analogo tenore sembra essere, peraltro, un'altra norma contenuta nell'art. 4-3 che accorda al Consiglio, di propria iniziativa o su richiesta del Primo Ministro o dei Presidenti delle Camere, l'opportunità di consultare direttamente la popolazione su questioni inerenti a materie di propria competenza. In particolare, la disposizione prevede che per la scelta dei cittadini si proceda a sorteggio e che quest'ultimo debba assicurare una rappresentanza equilibrata del territorio francese e la parità di genere[86].

Infine, quanto alla composizione, l'art. 7 prevede che il CESE sia formato da 175 membri[87], che il loro mandato duri 5 anni e che lo stesso possa essere rinnovato una sola volta[88].

---

[82] La relazione di accompagnamento al disegno di legge è disponibile su https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b3184_projet-loi.

[83] Questa è stata emessa il 29 dicembre 1958.

[84] Specificamente, l'art. 2, secondo comma prevede che il Primo Ministro possa chiedere al CESE di rendere un parere su progetti di legge di programmazione che definiscano gli orientamenti pluriennali delle finanze pubbliche e dei progetti di legge, d'ordinanza o di decreto che afferiscano al suo ambito di competenza. Il terzo comma prevede, invece, che il Capo del Governo e i Presidenti delle Assemblee possano adire il Consiglio per tutte le questioni di carattere economico, sociale o ambientale.

[85] L'art. 4-1, secondo comma dispone che 150.000 cittadini che abbiano almeno sedici anni di età e che siano francesi o residenti regolarmente in Francia possano presentare una petizione al CESE.

[86] Art. 4-3, c. 2.

[87] Dei 175 membri complessivi, 52 sono rappresentanti dei lavoratori dipendenti; 52 degli artigiani, delle libere professioni, delle mutue, delle cooperative e delle camere consolari; 45 della coesione sociale e territoriale e della vita associativa, di cui otto rappresentanti dei territori d'oltremare e 26 rappresentanti per la salvaguardia della natura e dell'ambiente.

[88] Art. 9 c. 1 e 2.

In realtà, come accennato, la novità più significativa apportata dalla riforma del 2021 sembra essere proprio quella relativa ai nuovi "canali di comunicazione" riconosciuti al Consiglio: tanto con la cittadinanza quanto con le altre istituzioni. Prevedere, infatti, che simile organo debba essere *obbligatoriamente* consultato da parte del Primo Ministro per rendere un parere sui progetti di legge di programmazione economica, sociale e ambientale significa riconoscere a questa istituzione la possibilità di instillare nel processo di assunzione delle decisioni pubbliche una "preoccupazione" e una particolare attenzione per le politiche di lungo termine (in grado, evidentemente, di incidere non poco sulle future generazioni). Un'opportunità, questa, che si ritiene rappresenti un compromesso ragionevole fra l'istituzione di una vera e propria «Camera del futuro» e quella di un organo consultivo privo di poteri particolarmente pervasivi (a differenza di quelli che, invece, sono stati assegnati al CESE a partire dal 2021).

Peraltro, anche la facoltà accordata al Consiglio di indire delle consultazioni pubbliche per confrontarsi con la cittadinanza su questioni inerenti alle materie di propria competenza sembra essere particolarmente significativa. Infatti, coerentemente con l'intento dei promotori della riforma di "aprire" tale organo alla popolazione al fine di accrescerne il coinvolgimento e la partecipazione politica, si crede che una simile forma di "dialogo" fra le istituzioni e i rappresentanti della società civile (interpellati, in tal caso, in modo più oculato e ragionevole di quanto non lo si volesse fare con i progetti di legge del 2018 e 2019) possa rappresentare un passo importante per l'«ingresso» della questione generazionale nelle aule parlamentari.

Ciò in quanto si potrebbe consentire, così, al CESE di fungere da "cerniera" fra la popolazione e le Assemblee legislative e far sì che vi sia un reale coinvolgimento della cittadinanza nell'assunzione delle decisioni pubbliche[89]. In altre parole, l'opportunità accordata alle istituzioni di venire a conoscenza in modo così "diretto" dell'opinione della società civile su tematiche particolarmente rilevanti sul piano economico, sociale o ambientale, oltre che accrescere la loro consapevolezza in merito al giudizio della popolazione su determinati temi, potrebbe contribuire anche a responsabilizzare[90], per certi aspetti, il legislatore nell'adozione di politiche a lungo termine[91].

È importante sottolineare che simile forma di coinvolgimento dei cittadini da parte del CESE non opera in modo "unidirezionale", in quanto, se è vero che il Consiglio può decidere di indire delle consultazioni pubbliche, allo stesso modo anche la popolazione stessa può adirlo per discutere di questioni economiche, sociali e ambientali che ritiene essere particolarmente rilevanti[92]. Si crede, dunque, che siffatta "reciprocità" rappresenti uno dei punti di forza della riforma proprio perché consente a entrambe le parti (tanto quella cittadina quanto quella istituzionale) di avviare un reale confronto sulle politiche di lungo termine.

---

[89] Così T. Di Manno, *Rappresentare istituzionalmente le generazioni future*, cit., 401 s.

[90] A tal proposito osserva C. Pizi, *Assemblee cittadine e* climate change mitigation: *spunti dell'esperienza francese e irlandese*, in *Italian Papers On Federalism*, n. 2/2024, 94 che la democrazia partecipativa si pone anche l'«obiettivo della responsabilizzazione politica dei cittadini, mirando a potenziarne un attivismo diretto all'interno dei processi decisionali».

[91] Si pensi, ad esempio, alla «*Convention citoyenne sur la fin de la vie*» indetta dal CESE nel 2023 per conoscere l'opinione dei cittadini francesi sul tema del fine vita. A tal proposito, sia consentito un rinvio a E. La Fauci, *L'esperienza francese del* «fine vita», in T. Cerruti (a cura di), *L'elaborazione di un diritto a una morte dignitosa nell'esperienza europea. Atti del Seminario Annuale dell'Associazione* "Gruppo di Pisa", Napoli, 2023, 227 ss.

[92] Come si è avuto modo di vedere, 150.000 cittadini possono presentare una petizione al CESE alle condizioni previste dall'art. 4-1 dell'ordinanza n. 58-1360 del 29 dicembre 1958.

Da ultimo, un ulteriore merito che può riconoscersi alla l. organica n. 2021-27 è quello di avere finalmente istituzionalizzato le convenzioni cittadine che, prima del 2021, erano prive di una puntuale regolamentazione giuridica[93].

7. È il CESE l'organo più adatto a fungere da «Camera del futuro» per le nuove generazioni?. Alla luce di quanto fin qui riportato in merito ai diversi *iter* legislativi che si sono succeduti nel tempo per dare attuazione al progetto presidenziale relativo all'istituzione di una «Camera del futuro», è bene adesso chiedersi se la soluzione cui è pervenuto l'ordinamento francese per tentare di riconoscere, in una qualche misura, una "rappresentanza parlamentare" alle generazioni che verranno sia da guardare con favore o no.

In primo luogo, si ritiene che, per potere commentare criticamente la riforma introdotta con la l. organica n. 2021-27, si debba in via preliminare chiarire il ruolo che il CESE svolge nel sistema costituzionale d'oltralpe. In questo modo, infatti, sarà possibile comprendere meglio perché proprio tale istituzione sia stata quella ritenuta più "adatta" a svolgere un compito tanto delicato quanto quello che le è stato assegnato.

Ebbene, il Consiglio economico sociale (che, come detto, è diventato anche «ambientale» soltanto a partire dal 2008) nasce quale organo consultivo del Parlamento e del Governo[94] che «*apporte une importante valeur ajoutée à la démocratie*»[95]. Ciò in quanto consente la «*réinsertion des citoyens dans la prise de décision politique*»[96] e "innesta", così, delle forme di democrazia partecipativa all'interno del circuito rappresentativo.

Certo, già al momento dell'istituzione del CESE, in fase di dibattito parlamentare, non sono mancate occasioni in cui si è evidenziato il rischio di «*remplacer les représentants du peuple, élus au suffrage universel direct, par des représentants de la* "societé civile" *désignés par diverses organisations syndicales et professionnelles*»[97]. Come si è avuto modo di vedere, infatti, trovare un "punto di equilibrio" che faccia coesistere le Assemblee legislative con un organo consultivo in grado di incidere sul procedimento legislativo (senza, però, sovrapporsi al ruolo proprio delle Camere) è tutt'altro che agevole.

D'altronde, se è vero che l'istituzione del CESE è nata dall'intento di introdurre nell'ordinamento francese degli «*éléments de démocratie participative*» questo non significa «*oublier que la Ve République est avant tout une démocratie représentative*»[98]. Nondimeno, nella misura in cui si intendono siffatte forme di democrazia in modo complementare e non come elementi autoescludentisi, si crede che la presenza di un simile istituzione sia in grado di rafforzare non poco la democrazia rappresentativa stessa[99].

Se questi sono, dunque, la "fisionomia" e il ruolo che la Carta fondamentale assegna al Consiglio, è opportuno adesso chiedersi quale sia stato il concreto contributo recato dalla sua riforma al fine di accordare una più pervasiva tutela alle future generazioni. In realtà, se si analizzano i dati relativi al lavoro svolto dal CESE a partire dal 2021 e fino al 2025 appare

---

[93] In questo senso v. A. Jestin, *Les conventions citoyennes. Un dispositif instrumentalisé, mais non institutionalisé*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 138/2024, 467 ss.

[94] A tal proposito, M. De Cazals, *La saisine du Conseil économique, social et enironnemental par voie de pétition citoyenne: gage d'une Ve République* «plus démocratique»*?*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 82/2010-2, 298 osserva che «*il est de l'essence même du CESE de conseiller les pouvoirs publics*».

[95] J. Dermagne, *Qu'est-ce que le Conseil économique et social?*, Parigi, 2006, 29.

[96] M. De Cazals, *La saisine du Conseil économique*, cit., 311.

[97] *Emendamento n. CL153 del 13 giugno 1958*.

[98] M. De Cazals, *La saisine du Conseil économique*, cit., 312.

[99] Così anche M. De Cazals, *La saisine du Conseil économique*, cit., 311 s.

difficile negare che questo abbia contribuito (se pur in forma consultiva, naturalmente), ad "arricchire" il processo di assunzione delle decisioni pubbliche. I *reports* che attestano l'attività compiuta da tale istituzione riportano, infatti, che, dall'entrata in vigore della legge organica *de qua*, il Consiglio ha adottato 92 documenti pubblici (di cui 70 pareri, 4 studi, 10 dichiarazioni, 11 risoluzioni 2 e contributi)[100]. Inoltre, sempre nel 2021-2025, più di 50.000 cittadini hanno preso parte ai lavori del CESE.

In effetti, i dati appena riportati sembrano attestare una considerevole partecipazione della popolazione nei lavori svolti e un significativo coinvolgimento di simile organo nello svolgimento dell'attività delle Camere e del Governo. A tal proposito, si consideri che, solo nell'anno 2024-2025, vi sono state 1.301 menzioni dei documenti redatti dal Consiglio all'interno degli atti parlamentari e governativi[101]. Sembra si possa affermare, dunque, che l'organo in questione, nella sua nuova veste, abbia finora dato buona prova di sé dimostrando di essere in grado di "dialogare" e cooperare con le istituzioni in modo efficace senza invadere la loro sfera di competenza.

7.1. Segue I punti di forza della riforma francese. Muovendo da siffatte premesse, si può adesso finalmente giungere al cuore della presente trattazione e domandarsi se il modello francese fin qui esaminato sia o meno da guardare con favore per accordare una migliore e più pervasiva tutela alle istanze delle future generazioni. Invero, alla luce di quanto osservato in questa sede, si crede che il CESE sia l'organo più adatto a "ricalcare" la fisionomia della «Camera del futuro» immaginata da parte del Presidente della Repubblica. Infatti, se si muove dall'assunto che istituire una vera e propria nuova Assemblea che si aggiunga alle altre due preesistenti significherebbe sconvolgere profondamente il disegno costituzionale francese (in quanto si scardinerebbe il modello bicamerale finora adottato per giungere, di fatto, a un tricameralismo), scegliere di intervenire su un organo preesistente (già dotato di funzioni consultive, peraltro) sembra essere la soluzione migliore per far "entrare" la questione generazionale nelle aule parlamentari.

Si sostiene ciò non perché mossi dal convincimento che il bicameralismo francese sia una "formula costituzionale" in alcun modo rivedibile o migliorabile ma poiché non si condivide, in tesi, l'idea di riconoscere una specifica rappresentanza parlamentare alle future generazioni. Ciò, invero, per molteplici ordini di ragioni.

In primo luogo, uno dei principali problemi in cui ci si imbatte nel momento in cui ci si occupa della possibile tutela da accordare ai posteri sta nella loro esatta identificazione. Com'è stato puntualmente osservato, infatti, «*future generations face a fundamental challenge: they do not exist*»[102]. Si tratta, insomma, del paradosso del «*non-identity problem*» elaborato da Derek Parfit il quale, pur muovendo dalla consapevolezza che «*when we are choosing between two social*

---

[100] I dati sono consultabili sui seguenti siti: https://www.lecese.fr/sites/default/files/articles/fichiers/RA%20-%20CESE%20-%20global%20-%20WEB.pdf (anni 2021-2022), https://www.lecese.fr/sites/default/files/articles/fichiers/Rapport%20d%27activité%20CESE%20-%202023%20-%20site.pdf (2022-2023), https://www.lecese.fr/sites/default/files/documents/RapportAnnuel/RapportActivite_CESE_2023-2024.pdf (2023-2024), https://www.lecese.fr/sites/default/files/documents/RapportAnnuel/RapportActivitéCESE-2425Mab.pdf (2024-2025).

[101] V. il *Rapport d'activité du Conseil économique, social et environnemental*, Maggio 2025, 12 (disponibile sul sito https://www.lecese.fr/sites/default/files/documents/RapportAnnuel/RapportActivitéCESE-2425Mab.pdf).

[102] W. Beckerman, *The Impossibility of a Theory of Intergenerational Justice*, in J.C. Tremmel (a cura di), *Handbook of Intergenerational Justice*, Cheltenham, 2006, 53 s.

or economic policies […] *it is not true that, in the further future, the same people will exist whatever we choose*»[103], evidenziava che «*those who will be living […] cannot be claimed to have a right to the even higher quality of life that different people would have enjoyed if we had chosen Conservation*»[104].

In altre parole, è difficile identificare precisamente le future generazioni perché queste vivono in un «*leur silence*» essendo degli «*être amorphes*»[105] non ancora venuti a esistenza. Il problema dell'identificazione dei posteri (e, di conseguenza, di un riconoscimento di una tutela dei loro interessi) si gioca, allora, tutto nel «binomio contradditorio: "non ancora" e "ora"» perché «c'è un paradosso nella circostanza che il "non ancora", per poter diventare attuale, cioè per venire a esistere, dipende precisamente dall'«ora»[106]. Per tali ragioni, vi è chi in dottrina ha ritenuto che un vincolo giuridico possa sorgere soltanto «quando c'è qualcuno che lo può ricordare e dispone dei mezzi per farlo rispettare» e che ciò non avvenga «nel caso in cui questo qualcuno non è altro che un concetto astratto»[107].

Tuttavia, molteplici sono gli autori che hanno teorizzato l'esistenza di veri e propri diritti soggettivi in capo alle future generazioni in ragione della necessità di «*procéder à des changements de paradigmes en cascades*» e di realizzare, così, «*une extension temporelle du droit de la responsabilité (civile, pénale ou administrative) afin d'ajuster l'étendue du droit à la réalité transtemporelle de certains dommages*»[108]. Imboccando un nuovo «*tournant dans l'approche anthropologique du droit occidental*»[109] si è riusciti, pertanto, a superare le "tradizionali" categorie giuridiche che, come visto, per molti impediscono un riconoscimento in capo alle future generazioni di vere e proprie situazioni giuridiche soggettive.

Ad ogni modo, dal momento che, com'è ovvio, questa sede non ci consente di trattare *funditus* un tema tanto controverso quale quello testé accennato, ci si limiterà qui a osservare che, sebbene le istanze della posterità meritino indubbiamente una salvaguardia pervasiva ed efficace da parte delle istituzioni (soprattutto in momenti come quelli attuali in cui la crisi climatica è sempre più stringente e drammatica), ciò non consente di spingersi al punto da riconoscere a simili interessi il rango di diritto soggettivo. È stato osservato a tal

---

[103] D. Parfit, *Reasons and persons*, Oxford, 1984, 363.
[104] D. Parfit, *Reasons and persons*, cit., 378.
[105] C. Gautier, J. Valluy, *Générations futures et intérêt general. Éléments de réflexion à partir du débat sur le* «développement durable», in *Politix*, n. 42/1998, 8.
[106] G. Zagrebelsky, *Diritti per forza*, Torino, 2017, 120.
[107] G. Zagrebelsky, *Diritti per forza*, cit., 121. Analogamente, sull'impossibilità di configurare la titolarità di diritti soggettivi in capo alle future generazioni v. *ex plurimis* W. Beckerman, J. Pasek, *Justice, Posterity and Environment*, Oxford, 2001, *passim*; W. Beckerman, *The Impossibility of a Theory*, cit., 53 ss.; G. D'Amico, *La protezione delle generazioni future negli argomenti dei giudizi. Epifania di un parametro di costituzionalità?*, in in A. D'Aloia, E. Malfatti, G. Sorrenti (a cura di), *Le Corti costituzionali e la protezione delle generazioni future*, cit., 295 ss.; L. Gay, *L'environnement, les générations futures et les autres peuples. Nouvelles avancées de la jurisprudence du Conseil constitutionnel et nouvelles attentes. Commentaire de la décision n. 2023-1066 QPC du 27 octobre 2023. Association Meuse nature environnement et autres,* in *Corti supreme e salute,* n. 1/2024, *passim*; M. Luciani, *Generazioni future, spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in R. Bifulco, A. D'Aloia (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008, 32 ss.; O. Seigneury, *Générations futures dans la Charte de l'environnement: une cause en essor, un droit en retard*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 6 gennaio 2026, 1 ss.
[108] E. Gaillard, *L'entrée dans l'ère du droit des générations futures*, in *Les cahiers de la justice*, n. 3/2019, 451. In questo senso v. *ex multis* A.A. Bruhl, *Justice Unconceived: How Posterity Has Rights*, in *14 Yale Journal of Law & Humanities,* 2002, 398 ss.; A. D'Aloia, (voce) *Generazioni future (dir. cost.)*, in *Enciclopedia del diritto-Annali*, vol. IX, Milano, 365 ss. e Id. *Il diritto di fronte all'incertezza del futuro*, in *dirittifondamentali.it*, n. 3/2023, 189 ss.; G. Palombino, *Il principio di equità generazionale. La tutela costituzionale del futuro*, Perugia, 2022, 40 ss.; E.B. Weiss, *In Fairness to Future Generations*, Salem, 1988 e Id., *Our Rights and Obligations to Future Generations for the Environment*, in *American Journal of International Law*, n. 84/1990.
[109] M. Delmas-Marty, *Résister, Responsabiliser, Anticiper : ou comment humaniser la mondialisation?*, Parigi, 2013, 189.

proposito, infatti, che siffatta situazione giuridica presuppone «un titolare presente»[110] che nel caso delle future generazioni non esiste proprio perché queste non sono ancora nate. Se così è, esse «proprio perché future, non hanno alcun diritto soggettivo da vantare nei confronti delle generazioni precedenti»[111].

Muovendo da simile premessa teorica, dunque, dovrebbe apparire più chiaro il motivo per il quale si è testé affermato che non sia opportuno riconoscere una rappresentanza parlamentare ai posteri. Se, infatti, questi ultimi non possono essere considerati come titolari di proprie situazioni giuridiche soggettive e se, soprattutto, è incerta la loro stessa esistenza (atteso che non vi è alcuna certezza che coloro che non sono ancora nati nasceranno realmente), in forza di quale principio bisognerebbe istituire una Camera *specificamente* volta a rappresentare i loro interessi? D'altronde, affermare che i bisogni delle generazioni future vadano debitamente considerati in fase di adozione di decisioni pubbliche non equivale a sostenere che gli stessi meritino una rappresentanza parlamentare pari a quella dei "viventi". Si badi, non si ritiene che le necessità dei posteri non meritino una salvaguardia ma si crede che queste abbisognino di una *ragionevole* tutela che sia conforme al tipo di interesse da tutelare.

Proprio per queste ragioni il modello francese deve essere visto con favore. Prevedere, infatti, l'esistenza di un organo consultivo (e non deliberativo, al pari delle due Camere legislative) che funga da "pungolo" per le Assemblee per rendere le stesse più consapevoli delle conseguenze che potrebbe avere l'adozione di politiche pubbliche che non tengano debitamente conto delle esigenze dei posteri sembra essere il compromesso più opportuno ed "equilibrato" cui si può pervenire a fronte della complessità che un simile "groviglio" teorico ed etico porta con sé.

D'altra parte, vero è che i due rami del Parlamento o il Governo possono discostarsi da quanto osservato dal CESE ma è anche vero che, dinanzi all'opinione pubblica, ciò richiederebbe una propria "giustificazione". Quello che si intende dire, in altre parole, è che disattendere in modo frequente le osservazioni rese dal Consiglio economico, sociale e ambientale senza dare a queste alcun seguito negli atti approvati dal Parlamento e dal Governo farebbe sorgere, sul piano politico, un'automatica "responsabilità" delle istituzioni nei confronti della popolazione. Se si tiene presente, peraltro, che il CESE è in parte composto da esponenti della società civile e che alcune delle sue decisioni potrebbero essere assunte in seguito allo svolgimento di convenzioni cittadine dallo stesso organizzate, appare ancora più stringente la difficoltà che le Camere e il potere esecutivo avrebbero nel discostarsi del tutto e in modo frequente da quanto espresso da parte dei propri elettori.

A tal proposito, è bene tenere conto di un ulteriore aspetto, tutt'altro che irrilevante ai nostri fini. La *Charte de l'Environnement* che, come accennato, è entrata in vigore a partire dal 2005[112], fa sì un esplicito riferimento alle future generazioni ma non definisce le loro istanze come «diritti» bensì come *bisogni*. Un dettaglio, questo, sicuramente indicativo della scelta che (almeno per il momento) sembra avere fatto l'ordinamento francese in merito alla qualificazione della situazione giuridica soggettiva propria delle future generazioni. Il preambolo della Carta, infatti, prevede che «*afin d'assurer un développement durable, les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins*».

[110] G. Zagrebelsky, *Diritti per forza*, cit., 124.
[111] *Ibidem*.
[112] La Carta è stata approvata con la l. cost. n. 2005-205 del 1° marzo 2005.

Certo, non è mancato chi in fase di stesura della *Charte* ha proposto di «*reconnaitre des droits aux générations futures et non seulement la capacité à satisfaire à leurs propres besoins*»[113], ma siffatta iniziativa è rimasta isolata.

D'altra parte, tanto la dottrina quanto la giurisprudenza costituzionale sembrano condividere un'interpretazione della Carta che non consente di dedurre dal suo preambolo il riconoscimento di diritti in capo ai posteri. A tal proposito si è osservato, infatti, che «*la Charte s'inscrit donc dans un processus inabouti de formalisation d'un droit intergénérationnel*» in quanto «*consacre une cause – la préservation du vivant et la transmission écologique – sans permettre, à ce jour, une traduction juridique pleinement opératoire*»[114]. Da ciò consegue, pertanto, che il testo in questione «*évoque les générations futures*» ma «*ne leur confère ni personnalité juridique, ni qualité procédurale permettant la circulation de l'expression de leurs intérêts dans le processus constitutionnel*»[115]. Queste appaiono, dunque, delle «*figures morales représentées indirectement, non comme titulaires de droits*»[116].

Come accennato, anche la giurisprudenza costituzionale sembra avere aderito a un simile orientamento qualificando le esigenze delle future generazioni unicamente come «*besoins*»[117] tutelati dal preambolo della *Charte de l'Environnement*. Pertanto, nonostante i numerosi tentativi compiuti nel tempo al fine di riconoscere l'esistenza di diritti soggettivi in capo alle future generazioni[118], l'ordinamento francese sembra avere mostrato una certa prudenza nel qualificare i loro interessi al pari di quelli delle generazioni presenti.

8. Conclusioni. Quanto fin qui osservato in merito alla possibilità di accordare una tutela quanto più efficace agli interessi delle future generazioni, sembra mostrare – in tutta la sua evidenza – il complesso rapporto che intercorre fra il diritto e il tempo. Quest'ultimo, infatti, come è stato efficacemente osservato, non si configura quale mera «successione cronologica di anni, mesi, giorni ed ore o, genericamente, come fatto al quale il diritto ricollega il prodursi di puntuali effetti» bensì come una vera e propria «"dimensione" nella quale collocare atti e fatti degli uomini, visti come singoli o come comunità»[119]. Se così è, non soltanto «il diritto dovrebbe sempre trovare rispondenza nel tempo nel quale è chiamato a operare se aspira ad essere effettivamente vigente (ad essere, cioè, mediamente e spontaneamente osservato)» ma questo dovrebbe finanche «prefigurare una realtà di là da venire e […] porre norme dirette a renderla attuale»[120].

Ebbene, il compito cui sono chiamati i legislatori (ancor più in un'epoca quale quella attuale che risulta essere tragicamente "ferita" da continue crisi climatiche) sembra proprio essere questo: preconizzare le esigenze di domani per evitare che quelle di oggi, in modo *irragionevole*, le pregiudichino e le mettano in pericolo. Si sottolinea l'aggettivo «irragionevole» in quanto si crede che il cuore della questione generazionale stia proprio nel tentare di addivenire a un bilanciamento che *ragionevolmente* tenga in debito conto sia gli interessi di

---

[113] Emendamento n. 74/2004.
[114] O. Seigneury, *Générations futures*, cit., 2. In questo senso anche L. Gay, *L'environnement, les générations futures*, cit., 16.
[115] O. Seigneury, *Générations futures*, cit., 7.
[116] *Ibidem*.
[117] In questo senso v. in particolare le sentenze nn. 2022-843 e 2023-1066.
[118] Come si è avuto modo di ricordare in precedenza, infatti, l'art. 1 della l. n. 91-1381 del 30 dicembre 1991 (abrogata dall'ordinanza n. 2000-914 del 18 settembre 2000) riconosceva specificamente l'esistenza di diritti in capo alle generazioni future così come il decreto n. 93-298 dell'8 marzo 1993 che istituì un *Conseil pour les droits des générations futures (venuto meno per opera del* decreto n. 2003-758 del 30 luglio 2003).
[119] T. Martines, *Prime osservazioni sul tempo*, cit., 479.
[120] *Ibidem*.

coloro che già esistono sia quelli di coloro che potranno venire in esistenza in futuro[121]. Come è stato evidenziato, infatti, «se una volta si diceva che i morti non devono mangiare i vivi […] oggi si potrebbe dire che persone di futura e incerta esistenza non possono, tramite ideologie di minoranza, infliggere ulteriori privazioni […] a chi già ne soffre parecchio»[122].

Gli interessi e i bisogni delle generazioni che verranno, insomma, non possono divenire «tiranni»[123] per i *diritti* di quelle presenti perché altrimenti si giungerebbe al paradosso per il quale, per salvaguardare i "cittadini di domani", si finirebbe con il pregiudicare "i cittadini di oggi": un'eterogenesi dei fini, in sostanza. Al contempo, ciò non legittima coloro che sono già venuti ad esistenza ad assumere decisioni ispirate a un «egoismo generazionale»[124] che non tenga conto delle conseguenze che le azioni "presenti" avranno sulla posterità.

Proprio per tali ragioni, si crede – in conclusione – che sia il principio di precauzione, unitamente a quello di prevenzione, a dover ispirare l'attività dei legislatori per addivenire a un ragionevole bilanciamento fra gli interessi dei posteri e dei "presenti"[125]. Perché ciò accada è necessario, però, che maturi la consapevolezza che gli anni che viviamo rappresentano una sorta di nuova «era dei doveri»[126] in cui questi ultimi non sono più intesi unicamente come «riflessi, cioè in quanto contropartite dei diritti, ma come posizioni giuridiche autonome che vivono di vita propria, senza presupporre l'esistenza (attuale) delle corrispondenti situazioni di vantaggio e dei relativi titolari»[127].

Valorizzando, pertanto, la «*fonction préventive*» di una responsabilità delle generazioni presenti che sia rivolta «*vers le futur, le lontain*»[128] si potrà, così, dare attuazione al principio di solidarietà e fare in modo che, tanto le istituzioni quanto i cittadini stessi, conformino i propri comportamenti a un nuovo «imperativo» che impone di agire «in modo che le conseguenze della tua azione non distruggano la possibilità futura di un'autentica vita umana sulla terra»[129].

Si crede, dunque, che i diritti fondamentali non possano più vivere in una «dimensione temporalmente statica e, quindi, per forza di cose individualista, ma diacronica e, quindi, collettiva e transgenerazionale»[130]. Se così è, in un tanto aggrovigliato "intreccio temporale" fra i «diritti di domani»[131] e quelli "di oggi", gli ordinamenti contemporanei sono chiamati ad affrontare delle sfide cruciali per garantire l'esistenza di una futura vita dignitosa

---

[121] A tal proposito evidenziano M. Wewerinke-Singh, A. Garg, S. Agarwalla, *In Defence of Future Generations: A Reply to Stephen Humphreys*, in *The European Journal of International Law*, vol. n. 34, n. 3/2023, 665, che, «*by incorporating both present and future generations, the question reflects the core principle of intergenerational equity*, *which demands that the needs of future generations be considered alongside the needs of the present generation*».

[122] G. Silvestri, *Relazione di sintesi*, in A. D'Aloia, E. Malfatti, G. Sorrenti (a cura di), *Le Corti costituzionali e la protezione delle generazioni future*, cit., 458.

[123] Com'è noto, la Corte costituzionale italiana, in merito alla difficoltà di addivenire a un ragionevole bilanciamento fra i diritti fondamentali ha chiarito come questi ultimi si trovino in «rapporto di integrazione reciproca» e che non sia «possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri». Se così non fosse, infatti, si «verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe "tiranno" nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona» (Punto 9, *Considerato in diritto*).

[124] G. Silvestri, *Relazione di sintesi*, cit., 459.

[125] In questo senso E. Gaillard, *L'entrée dans l'ère du droit des générations futures*, cit., 451.

[126] G. Zagrebelsky, *Diritti per forza*, cit., 3.

[127] G. Zagrebelsky, *Diritti per forza*, cit., 125.

[128] J. Lefebvre, *La protection des générations futures : entre intérêt general, responsabilité et Fraternité*, in *La Revue des droits de l'homme*, n. 22/2022, 20.

[129] H. Jonas, *Il principio responsabilità* (1970), Torino, 1990, 16.

[130] A. Saitta, *Dal bilancio quale* "bene pubblico", cit., 224.

[131] C. Pinelli, *Diritti costituzionali condizionati*, *argomento delle risorse disponibili, principio di equilibrio finanziario*, in A. Ruggeri (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Torino, 1994, 551.

a coloro che verranno: non dimenticando, però, che spesso, nel giro di un attimo, l'oggi è già diventato domani.

Abstract. Lo scritto, muovendo da una breve ricostruzione teorico-generale in merito al rapporto fra generazioni presenti e future e alla loro tutela, analizza diacronicamente la disciplina francese in materia di salvaguardia delle future generazioni. Specificamente, il saggio evidenzia come l'ordinamento d'oltralpe abbia fin da subito mostrato una particolare attenzione e sensibilità per il tema dell'equità intergenerazionale fino ad addivenire all'istituzione del CESE, il cui compito, fra gli altri, è quello di svolgere un'attività consultiva riguardo all'incidenza che le politiche di lungo termine possono avere sulle future generazioni.

Abstract. Beginning with a brief theoretical overview of the relationship between present and future generations and the protection of the latter, this paper provides a diachronic analysis of French law regarding the protection of future generations. Specifically, the essay highlights how the French legal system has, from the very beginning, demonstrated particular attention and sensitivity to the issue of intergenerational equity, leading to the establishment of the CESE, whose tasks include providing advisory services regarding the impact that long-term policies may have on future generations.

Parole chiave. Future generazioni – CESE – ordinamento francese – politiche di lungo termine – equità intergenerazionale.

Key words. Future generations – CESE – French legal system – long-term policies – intergenerational equity.

SOSTENIBILITÀ, FUTURE GENERAZIONI E GESTIONE RAZIONALE DELLE RISORSE*

di Alessia Follari**

Sommario: 1. Sostenibilità e future generazioni: un binomio inscindibile. – 2. Sostenibilità: alcune riflessioni per la ricerca di una nozione utile sul piano giuridico. – 3. Future generazioni: un inquadramento delle questioni relative alla loro tutela. – 4. Il vincolo di tutela delle future generazioni nella recente giurisprudenza del panorama europeo. – 5. La sostenibilità quale principio capace di orientare le politiche pubbliche di gestione delle risorse a tutela delle future generazioni.

1. Sostenibilità e future generazioni: un binomio inscindibile. Sostenibilità e future generazioni sono i due concetti chiave attraverso cui si è manifestato l'accoglimento dell'esigenza di un «cambio di paradigma»[1] nella valutazione delle attività umane e del loro impatto. Il loro intreccio è rinvenibile già nelle riflessioni di carattere filosofico e giusfilosofico intorno alla preoccupazione sulla tutela della posterità, ma si è reso ancora più stringente negli ultimi decenni, in considerazione degli studi scientifici che hanno comprovato che l'agire dell'uomo è divenuto così altamente impattante su ciò che lo circonda da compromettere la conservazione e la rinnovazione delle condizioni vitali con riferimento a tutte le specie viventi. Si è, così, verificato un vero e proprio processo di «giuridicizzazione» in virtù del quale «il problema della sostenibilità – da elemento pre-giuridico di confronto politico, di studio sociologico e di richiamo alla morale – sembra aver assunto, di recente, la concreta consistenza e la dimensione propria della categoria giuridica»[2]. Ciò è avvenuto mediante il recepimento delle esigenze di sostenibilità in una pluralità di fonti giuridiche: si è parlato di un «percorso a cascata»[3] della sostenibilità, partita dal livello internazionale in cui ha avuto origine, passata per quello europeo e approdata al livello interno, mediante «processi nazionali di definizione dell'indirizzo politico nonché dell'impianto costituzionale del Paese»[4]. Una circostanza degna di nota che ha caratterizzato questo percorso è la progressiva emancipazione dei due concetti in esame dalla loro originaria dimensione ambientale: si può

* *Sottoposto a referaggio.*

** Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale e pubblico – Università degli Studi di Napoli Federico II.

[1] Così, A. D'Aloia, *Generazioni future (diritto costituzionale)*, in *Enc. Dir.*, Annali IX, Milano, 2016, 332.

[2] Così, D. Porena, *Il principio di sostenibilità*, Torino, 2017, 1.

[3] Così, L. Violini, *Il percorso a cascata del principio di sostenibilità, dal livello internazionale a quello locale, passando per l'amministrazione centrale*, in *Le Regioni*, 1-2, 2022, *passim*.

[4] *Ivi*, 9.

dire che la «questione ambientale» e quella «intergenerazionale» abbiano condiviso lo stesso percorso evolutivo dal punto di vista normativo, nell'ambito del sistema multilivello di produzione del diritto[5]. La materia ambientale ha rappresentato, cioè, il terreno sul quale sono maturate le più collaudate esperienze del principio di sostenibilità[6]; eppure, in questa sede si ritiene opportuno prendere atto dell'avvenuto processo di «progressiva marginalizzazione» della dimensione ambientale[7] di sostenibilità e future generazioni, per riconoscere come tali concetti abbiano ormai acquisito una valenza paradigmatica[8], risultando idonei ad esprimere – come si tenterà di affermare – l'esigenza di una razionale gestione di qualunque risorsa in funzione della sua trasmissibilità al futuro. Proprio tale proiezione verso il futuro consente di cogliere il nesso inscindibile che si intende descrivere, potendosi concepire la sostenibilità «in termini di tempo come rapporto tra generazioni presenti e future»[9].

2. Sostenibilità: alcune riflessioni per la ricerca di una nozione utile sul piano giuridico. Una prima operazione che si intende compiere in questa sede è quella di ricercare un significato da attribuire al termine «sostenibilità», in modo che esso possa avere una certa utilità sul piano giuridico, specie in sede di assunzione della decisione pubblica.

A tal fine, si rende opportuno prendere le mosse dalle radici storiche del termine: com'è stato constatato in dottrina, infatti, pur essendo la sostenibilità un concetto di recente diffusione, le sue origini sono risalenti, tanto da poterlo definire un «*modern concept with deep historical roots*»[10]. Le sue basi genealogiche, infatti, sono riconducibili almeno al XVIII secolo: secondo la ricostruzione più condivisa, ossia quella elaborata da K. Bosselmann, un primo utilizzo moderno del concetto di sostenibilità si rinviene nell'opera di H. C. Carlowitz del 1713, «*Sylvicultura oeconomica*»[11]; in essa veniva promossa una gestione delle risorse forestali ispirata alla conservazione del patrimonio naturale a vantaggio degli esseri umani del presente e del futuro, in un'ottica di rifiuto dello sfruttamento illimitato dettato dalle logiche di profitto nel breve periodo[12]. Con riferimento, invece, alle basi etimologiche del termine, è diffusa la convinzione della sua derivazione dal verbo latino *sustĭnĕo*[13], che significa innanzitutto

[5] Cfr. F. Fracchia, *Principi di diritto ambientale e sviluppo sostenibile*, in P. Dell'Anno, E. Picozza (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, I, Padova, 2012, 578.
[6] Così, D. Porena, *Il principio di sostenibilità*, cit., 103.
[7] Così, M. Montini, *I fondamenti giuridici della sostenibilità*, in E. Giovannini, A. Riccaboni (a cura di), *Agenda 2030: un viaggio attraverso gli Obiettivi di sviluppo sostenibile*, Roma, 2021, 357.
[8] Sulla sostenibilità come paradigma, si v. D. Porena, *Il principio di sostenibilità*, cit., 10; cfr. F. Fracchia, S. Vernile, *Lo sviluppo sostenibile oltre il diritto ambientale*, in *Le Regioni*, 1-2, 2022, 40; L. Violini, G. Formici, *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente: riforme costituzionali e interventi della giurisprudenza*, in P. Pantalone (a cura di), *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente. Sviluppi, sfide e prospettive per Stati, imprese e individui*, in *Il diritto dell'economia*, numero monografico speciale, 2021, 51 ss.
[9] Così, S. Maffettone, *Il ruolo dei valori*, in *Rivista di studi sulla sostenibilità*, 1, 2011, 26.
[10] Così, U. Grober, *Deep roots – A conceptual history of 'sustainable development' (Nachhaltigkeit)*, in *WZB Discussion Paper, no. P 2007-002*, Berlin, 2007, 6.
[11] Si v. K. Bosselmann, *The Principle of Sustainability. Transforming Law and Governance*, Aldershot, 2008; cfr. K. Bartenstein, *Les origines du concept de développement durable*, in *Revue Juridique de l'Environnement*, 3, 2005, 294.
[12] Per un approfondimento sulla ricostruzione storica del termine, si v., *ex multis*, T. Groppi, *Sostenibilità e costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, in *DPCE*, 1, 2016, 45; A. Pisani Tedesco, *Strumenti privatistici per la sostenibilità ambientale e sociale*, Torino, 2024, 7 ss.
[13] In tal senso, M. Borrello, *Per una giustizia sostenibile*, in *Società e diritti*, 13, 2022, 52.

«reggere, tener su, non lasciar cadere, mantenere nella sua posizione, far sì che una certa cosa duri o sussista»[14].

Centrale è, dunque, la prospettiva della conservazione e della durata «di qualche cosa che c'è nel presente e occorre mandare avanti nel futuro»[15].

Allora, a completamento di questa chiave di lettura, occorre comprendere quale sia l'oggetto che deve essere mantenuto nel tempo: secondo autorevole opinione, «[i]l nucleo centrale del concetto di sostenibilità […] consiste nel fatto che esiste un *quid* il cui valore andrebbe mantenuto, fino a che siamo nella facoltà di farlo, verso un futuro indefinito»[16]. Si è immaginato che tale *quid* possa costituire un «valore, un bene per il quale valga la pena sacrificare altri beni»[17]: così intesa la nozione di sostenibilità implicherebbe «l'aspirazione che un certo valore, attualmente presente (l'ambiente o la ricchezza di un paese, l'equilibrio di bilancio o l'attività turistica) possa esserci anche nel futuro»[18].

Questa ricostruzione presenta almeno due vantaggi.

In primo luogo, consente di cogliere con chiarezza il nesso inscindibile esistente tra sostenibilità e future generazioni: infatti, la sostenibilità intesa come conservazione e durata reca con sé una relazione intergenerazionale, giacché «impone di considerare, in riferimento ad un bene di interesse collettivo, la sua proiezione temporale, la sua capacità di permanere nel tempo e di essere "goduto" anche da generazioni future»[19].

In secondo luogo, consente di dimostrare che la sostenibilità – pur essendosi affermata in materia ambientale – è un concetto potenzialmente in grado di assumere una portata significativa più ampia. Se è vero, infatti, che le declinazioni della sostenibilità sono già «numerose (e abusate)»[20], è anche vero che tale concetto si rende particolarmente degno di considerazione sul piano giuridico proprio in virtù della sua valenza paradigmatica: è possibile, allora, intendere la sostenibilità come una «categoria formale», in cui le differenze essenziali delle possibili declinazioni riguardano il suo contenuto (il *quid* da sostenere)[21].

Volendo, quindi, cercare di delineare una definizione di sostenibilità, è convincente affermare che essa si configuri come una modalità di gestione di un valore o di una risorsa nel presente, che sia tale da consentirne il mantenimento nel tempo e la conservazione delle condizioni della sua riproducibilità nel futuro. È opportuno precisare che la scelta dell'utilizzo del termine «risorsa» non è casuale: la sua «neutralità» e «genericità» ben si presta alle «molteplici

---

[14] Così, M. Zupi, *Guardare al futuro (con un occhio al presente). La "sostenibilità": significati, idee e sfide politiche*, in L. Luatti (a cura di), *Diritto alla pace per un mondo sostenibile*, Città di Castello, 2014, 18.

[15] *Ibidem*.

[16] Così, B. Barry, *Sustainability and Intergenerational Justice*, in A. Dobson (a cura di), *Fairness and futurity. Essays on environmental sustainability*, Oxford, 1999, 101. La traduzione è tratta da L. Valera, *La sostenibilità: un concetto da chiarire*, in *Economia & Diritto Agroalimentare*, 1, 2012, 41.

[17] Così, L. Valera, *La sostenibilità: un concetto da chiarire*, cit., 42.

[18] Così, M. Cartabia, A. Simoncini, *Introduzione*, in M. Cartabia, A. Simoncini (a cura di), *La sostenibilità della democrazia nel XXI secolo*, Bologna, 2009, 13.

[19] T. Groppi, *Sostenibilità e costituzioni*, cit., 46, anche con riferimento a P. Torretta, *Responsabilità intergenerazionale e procedimento legislativo. Soggetti, strumenti e procedure di positivizzazione degli interessi delle generazioni future*, in R. Bifulco, A. D'Aloia (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008, 705.

[20] Così, M. Pennasilico, *Emergenza e ambiente nell'epoca pandemica. Verso un diritto dello "sviluppo umano ed ecologico"*, in M. A. Icolari (a cura di), *La tutela dell'ambiente al tempo della crisi pandemica*, Torino, 2021, 59.

[21] Così, L. Valera, *La sostenibilità: un concetto da chiarire*, cit., 41-42.

sembianze che può assumere la riflessione sulla tutela delle future generazioni e sul principio chiamato a ispirarne la configurazione»[22]. Proprio alla luce delle sue caratteristiche, la sostenibilità è stata ritenuta idonea a costituire una «indicazione generale di comportamento»[23] o, ancora, «un principio fondamentale del diritto»[24].

Così intesa la sostenibilità, l'attributo «sostenibile» può trovare applicazione in aggiunta ad un *facere*, ad un'attività nel tempo presente, nel senso che «l'uso di un bene o di una risorsa è «sostenibile» quando non distrugge il bene o la risorsa, ma ne consente la trasmissione alle generazioni future, quando ne rispetta la capacità di riproduzione»[25].

Per queste ragioni, nella presente indagine si ritiene di proporre una distinzione tra «sostenibilità» e «sviluppo sostenibile», due concetti che non possono essere considerati alternativi o interscambiabili; né tantomeno la sostenibilità si limiterebbe ad essere mero attributo dello sviluppo: anzi, la sostenibilità – come si è visto – è «un concetto molto più generale»[26]. La sostenibilità, infatti, è conservazione e durata, ossia richiama innanzitutto l'idea del mantenimento; diversamente, lo sviluppo si riferisce all'opposta idea di modificazione e cambiamento[27]. Allora, «laddove la sostenibilità richiede di reggere, mantenere lo *status quo*, per contro lo sviluppo comporta l'assunzione di una modalità proattiva che appunto provveda a modificare quella determinata condizione»[28]. Il punto di incontro tra le due nozioni sta nel fatto che la sostenibilità viene a rappresentare «lo sfondo teorico entro il quale un certo sviluppo diviene possibile»[29]: in buona sostanza, il concetto di sostenibilità viene applicato allo sviluppo per qualificarlo come conforme o meno ai canoni della sostenibilità. Predicare uno sviluppo che sia «sostenibile», come accaduto nell'ambito della comunità internazionale a partire dal noto «Rapporto *Brundtland*»[30], significherebbe, allora, cogliere l'esigenza che la crescita e il progresso trovino nella sostenibilità dei limiti o,

[22] Così, G. Palombino, *Il principio di equità generazionale. La tutela costituzionale del futuro*, Milano, 2022, 27. A ben vedere, il «principio» esaminato dall'Autore è quello di «equità generazionale», ma la considerazione sull'utilizzo del concetto di «risorsa» è condivisibile anche in tema di sostenibilità.

[23] Così, E. Sgreccia, *Manuale di bioetica*, I, Milano, 1999, 174.

[24] Per una teorizzazione della sostenibilità come «principio fondamentale del diritto», si v. K. Bosselmann, *The Principle of Sustainability. Transforming Law and Governance*, cit., 8 ss. Cfr. D. Porena, *Il principio di sostenibilità*, cit., 4.

[25] Così, M. Cartabia, A. Simoncini, *Introduzione*, cit., 13. In tal senso, anche A. D'Aloia, *Generazioni future*, cit., 349, secondo cui «[l]'uso di un bene o di una risorsa è sostenibile, e quindi rispetta un principio di giustizia, quando non consuma irreversibilmente il suo oggetto, ne rispetta la capacità di riproduzione/rinnovazione, ne consente la trasmissione secondo *standard* equivalenti, o non eccessivamente penalizzati, alle generazioni future».

[26] Così, J. R. Ehrenfeld, *Sustainability needs to be attained, not managed*, in *Sustainability: Science, Practice & Policy*, 2, 2008, 1, che afferma: «*Sustainability is a much more general concept than is implied in its adjectival use in sustainable development*».

[27] Così, M. Borrello, *Per una giustizia sostenibile*, cit., 52-53. Secondo l'Autrice, il termine «sviluppo» può essere ricostruito «a partire dal sostantivo viluppo, la cui provenienza è rintracciata nel verbo latino *volvere*, che significa letteralmente far girare, attorcigliare […]. Appare dunque evidente come questo termine implichi non già il mantenimento, la stasi, quanto piuttosto il suo contrario».

[28] *Ibidem*.

[29] *Ibidem*.

[30] È sostenibile lo sviluppo che «soddisfa i bisogni della generazione attuale senza compromettere la capacità delle future generazioni di soddisfare i propri». Si cita il noto *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*, trasmesso all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite come allegato al documento A/42/427, 4 agosto 1987, par. 27, anche noto come «Rapporto Brundtland», dal nome di Gro Harlem Brundtland, presidente della *World Commission on Environment and Development* istituita nell'ambito delle Nazioni Unite nel 1983.

meglio, un orientamento, una modalità di avanzamento[31].

3. Future generazioni: un inquadramento delle questioni relative alla loro tutela.

Numerosi sono i problemi che riguardano la trasposizione della nozione di «future generazioni» sul piano giuridico: i principali interrogativi intorno alla «questione intergenerazionale» o «transgenerazionale»[32] riguardano se, perché e come tutelare le future generazioni, posto che occorre chiarirsi altresì su *cosa* si voglia intendere per future generazioni.

Il tema del *se* tutelare le future generazioni sembrerebbe, oggi, passare in secondo piano: tale tutela trova, infatti, ormai, un fondamento giuridico in numerose fonti del diritto positivo, considerati gli impegni già assunti dagli ordinamenti in tale direzione. Ciò ha condotto alcuni a sottolineare come, una volta recepito giuridicamente, il suddetto dovere di tutela resti un problema che «affatica il filosofo», mentre è rimosso «dall'orizzonte concettuale del giurista»[33]. È anche vero, però, che il passaggio dal piano della riflessione pre-giuridica a quello della rilevanza giuridica è un processo recente che, per certi versi, può dirsi ancora *in fieri* e, pertanto, necessita di essere ulteriormente alimentato, anche a partire dalle sue basi teoriche.

L'esigenza di tutelare le future generazioni si è sedimentata innanzitutto nelle riflessioni filosofiche volte alla ricerca di un fondamento etico di tale tutela. In particolare, intorno agli anni Settanta del secolo scorso, si sono sviluppate alcune riflessioni etico-teoriche in merito alla configurabilità di una responsabilità intergenerazionale[34].

Uno dei maggiori studiosi ad essersi occupato della posterità è stato il filosofo tedesco H. Jonas, il quale, parallelamente all'incedere della tecnologia e delle innovazioni scientifiche, ha espresso l'esigenza di un ripensamento dei presupposti su cui si fondava la riflessione etica tradizionale fondata sulla logica dell'*hic et nunc*[35]. In particolare, la posizione di Jonas giunge a superare l'aspirazione essenzialmente individualistica dell'etica kantiana, accogliendo, invece, un'etica dei doveri e della responsabilità[36], «orientata al futuro ed alla preservazione delle verità naturali delle quali l'uomo costituisce mera *pars*», dove destinatario di tutele non è «solo» l'uomo e non sono neanche le «sole» future generazioni, bensì – «nel quadro di una concezione di tipo olistico», ciò che rileva è piuttosto «il contesto naturale della vita sulla terra

[31] Cfr. M. Montini, *I fondamenti giuridici della sostenibilità*, cit., 358.

[32] Utilizza la locuzione «questione transgenerazionale» T. Andina, *Il dovere di essere transgenerazionali*, in P. Pantalone (a cura di), *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente*, cit., 20. L'Autrice la definisce come «quell'ampia serie di problemi che rimandano all'intricato rapporto intergenerazionale, ovvero al fatto che le società in genere conoscono una ampia durata nel tempo tale da richiedere l'applicazione di principi di giustizia di carattere diacronico oltre che sincronico».

[33] Così, F. Fracchia, *Lo sviluppo sostenibile: la voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, 2010, 66.

[34] Tra i primi studiosi ad aver affrontato il tema della responsabilità intergenerazionale in ambito filosofico vi sono: J. Narveson, *Utilitarianism and new generations*, in *Mind*, 76, 1967, 62-72; J. Rawls, *A theory of justice*, Cambridge, Massachusetts, 1971. Sul punto, si v. R. Bifulco, *Diritto e generazioni future*, cit., 21-22.

[35] Cfr. A. Molfetta, *L'interesse delle future generazioni oltre la riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Rivista AIC*, 2, 2023, 229.

[36] Si v. H. Jonas, *Tecnologia e responsabilità. Riflessioni sui nuovi compiti dell'etica*, in Id., *Dalla fede antica all'uomo tecnologico. Saggi filosofici*, Bologna, 1991, 50.

inteso nel suo complessivo divenire»[37]. Centrale, in Jonas, è dunque il concetto di conservazione, che si traduce nel «dovere di prenderci cura di ciò, come la natura, e di chi, come le generazioni future, è vulnerabile e la cui conservazione, o possibilità di esistenza, dipende dalla misura del nostro agire»[38]. Il fondamento di questo dovere è legato al potere dell'uomo e all'efficienza causale delle sue azioni: «la modalità dell'essere dell'uomo – ma al contempo, anche la sua coscienza morale – è la "conservazione mediante l'azione" e questa è una dimensione della volontà e della libertà, dal potere, oggi smisurato, dell'uomo», per cui «il potere va consapevolmente controllato e da ciò scaturisce il dover essere»[39].

Non sono mancate, però, diverse considerazioni critiche intente a confutare l'esistenza di una responsabilità intergenerazionale[40]. Un primo argomento contrario fa leva sulla inutilità dell'azione presente per le generazioni future: non avrebbe senso preoccuparsi per la posterità, poiché le sorti delle generazioni future scaturiscono dalla provvidenza divina (visione religiosa)[41] o dall'astuzia della ragione (visione laica)[42]. Altra posizione si fonda su una premessa di valore secondo cui non sarebbe irrazionale per una generazione preferire il proprio bene rispetto a quello delle generazioni future[43], le quali vanterebbero, al più, di «diritti condizionali» in quanto subordinati rispetto a quelli che andrebbero prioritariamente tutelati[44]. Similmente, si è ulteriormente osservato come l'esistenza di una responsabilità intergenerazionale sarebbe impedita dall'eccessivo sacrificio che graverebbe sulle generazioni presenti se si volessero garantire benefici a quelle future[45]. Ulteriore argomento contrario è quello della «nostra ignoranza»[46], che fa leva sul dato della asimmetria conoscitiva tra presente e futuro: secondo questa tesi, i presenti non sono tenuti a preoccuparsi dei posteri, giacché non potrebbero conoscere valori, preferenze, desideri e opinioni che saranno propri delle generazioni future[47], né potrebbero comprendere con sufficiente certezza in che modo le proprie azioni incideranno sul futuro[48]. In maniera non troppo dissimile, secondo altra posizione, denominata «dell'assenza di empatia», non vi sarebbe alcun obbligo morale nei

[37] Riflette così sulla posizione di Jonas, D. Porena, *Il principio di sostenibilità*, cit., 70.
[38] Così, M. A. Foddai, *Responsabilità e soggettività*, in S. Rodotà, M. Tallacchini (a cura di), *Ambito e fonti del biodiritto*, Milano, 2010, 427.
[39] Così, F. Fracchia, *Lo sviluppo sostenibile*, cit., 118.
[40] Per un approfondimento sulle diverse argomentazioni, cfr. G. Pontara, *Etica e generazioni future*, Roma-Bari, 1995, 33-46; R. Bifulco, *Diritto e generazioni future*, cit., 44 e 184; A. Molfetta, *L'interesse delle future generazioni oltre la riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, cit., 229 ss.; A. Morelli, *Ritorno al futuro. La prospettiva inter-generazionale come declinazione necessaria della responsabilità politica*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2021, 84 ss.; D. Porena, *Il principio di sostenibilità*, cit., 68 ss.
[41] Cfr. G. Pontara, *Etica e generazioni future*, cit., 33.
[42] Il concetto hegeliano dell'«astuzia della ragione» o quello smithiano della «mano invisibile» vengono richiamati per sostenere, in ottica laica, l'esistenza di forze idonee a produrre forme di equilibrio tra uomo e natura, indipendenti dalle azioni umane.
[43] Cfr. G. Pontara, *Etica e generazioni future*, cit., 35.
[44] Questa la posizione di D. Callahan, *What Obligations Do We Have to Future Generations?*, in E. Partridge (a cura di), *Responsibilities to future generations: Environmental Ethics*, Buffalo, 1981, 82-83, secondo cui, per quanto riguarda le pretese di diritti, coloro che vivono hanno precedenza su coloro che ancora non esistono.
[45] L'argomento è addotto da R. T. De George, *The Environment, Rights and Future Generations*, in E. Partridge (a cura di), *Responsibilities to future generations*, cit., 161.
[46] G. Pontara, *Etica e generazioni future*, cit., 42; cfr. R. Bifulco, *Diritto e generazioni future*, cit., 51.
[47] Di questo avviso, M. P. Golding, *Obligations to future generations*, in E. Partridge (a cura di), *Responsibilities to future generations*, cit., 98.
[48] Sul punto, si v. la posizione di J. Passmore, *Man's responsibility for Nature*, New York, 1974, 84-85.

confronti delle future generazioni, in virtù dell'impossibilità di immedesimarsi con esse, in quanto solo potenziali e quindi difficilmente identificabili[49]. Ancora, si è negata l'esistenza di un simile obbligo morale considerato che obblighi di tal genere avrebbero natura relazionale[50], sorgendo solamente nei confronti di individui specifici, con i quali esiste una relazione eticamente rilevante; ad esempio, in condizioni di reciprocità, tra appartenenti alla stessa «comunità morale»[51]. Infine, una delle più articolate prospettazioni volte a confutare l'esistenza di forme di responsabilità verso le generazioni future è quella che si fonda sul problema della «non identità», elaborato da D. Parfit[52]. La premessa da cui partono le considerazioni del filosofo inglese è quella per cui l'identità dell'individuo è il risultato delle condizioni che lo hanno preceduto; pertanto, se dovesse immaginarsi il cambiamento o la mancanza di anche uno di questi fattori, si giungerebbe alla nascita di un individuo completamente diverso o, addirittura, al suo mancato concepimento[53]. La conseguenza che si trae da tale premessa conduce a un paradosso: l'azione umana non può essere considerata peggiorativa delle sorti delle persone future perché, se si fossero adottate scelte diverse, non si sarebbero create le condizioni che hanno condotto al concepimento di quelle stesse persone. Conseguentemente, le persone che verranno ad esistenza «non sarebbero, comunque, titolate ad esprimere un giudizio di responsabilità»[54] nei confronti delle generazioni precedenti perché proprio la linea comportamentale che le ha precedute è quella ha creato le condizioni per la loro esistenza.

In sintesi, probabilmente c'è da scontrarsi con il dato per cui «una teoria definitiva, capace di resistere alle obiezioni, è destinata a non essere formulabile»[55]. Ad ogni modo, come suggerito in dottrina, è possibile tracciare un approdo interpretativo soddisfacente, seppur non esaustivo: «Ciò che appare sufficiente per fondare una responsabilità (innanzitutto) morale, e per dare poi al diritto la legittimazione per immaginare e strutturare modelli di tutela, è l'evidenza di un legame causale tra le scelte di oggi e gli effetti che queste scelte possono avere su elementi fondamentali della qualità della vita nel futuro»[56].

D'altronde, passando dal piano pre-giuridico a quello giuridico, il concetto di future generazioni trova, da tempo, ampio utilizzo nei testi normativi internazionali, sovranazionali e nazionali. Parallelamente ha avuto inizio una riflessione dottrinale sulla natura giuridica da esso assunta in tali contesti; infatti, la trasposizione sul piano giuridico delle future generazioni porta con sé una serie di difficoltà di inquadramento entro il sistema di riferimento, tant'è vero che in dottrina è stato affermato che esse rappresentano certamente

[49] Cfr. G. Pontara, *Etica e generazioni future*, cit., 37-40.
[50] *Ivi*, 50. Si tratta della teoria del cd. deontologismo relazionale.
[51] Si v. la tesi sostenuta da M. P. Golding, *Obligations to future generations*, cit., 64 ss. e 90.
[52] Si v., in particolare, D. Parfit, *Reasons and Persons*, Oxford, 1984. Per un approfondimento, cfr. R. Bifulco, *Diritto e generazioni future*, cit., 54 ss.; A. D'Aloia, *Generazioni future*, cit., 339 ss.; G. Palombella, *Ragioni di giustizia, diritti e generazioni future*, in R. Bifulco, A. D'Aloia (a cura di), *Un diritto per il futuro*, cit., 18-19; D. Porena, *Il principio di sostenibilità*, cit., 84 ss.
[53] D. Parfit, *Reasons and Persons*, cit., 447 ss.
[54] Così, D. Porena, *Il principio di sostenibilità*, cit., 89.
[55] Così, G. Palombella, *Ragioni di giustizia, diritti e generazioni future*, cit., 19.
[56] Così, A. D'Aloia, *Generazioni future*, cit., 342.

«uno scacco alle categorie tradizionali del diritto»[57]. Riferendosi a persone non ancora venute ad esistenza, è complessa la verifica della possibilità di configurarle quale soggetto giuridico, nonché di riconoscere in capo ad esse le situazioni giuridiche tradizionali, in particolare quelle dei diritti e dei doveri.

La discussa questione sulla configurabilità delle future generazioni in termini soggettivi richiede di verificare se si possa ritenerle dotate di soggettività giuridica, qualificandole come «soggetto di diritto». Secondo l'opinione contraria, largamente prevalente, «l'assenza e l'astrattezza del soggetto influenzerebbero negativamente la possibilità di configurare una qualsivoglia soggettività»[58]. Di diverso avviso altra parte della dottrina, che, nonostante le notevoli difficoltà di inquadramento, suggerisce di non rinunciare alla strada della soggettività giuridica: riuscire ad individuare un «portatore» dell'interesse a far valere il diritto in questione[59] avrebbe come vantaggio principale quello di ritenere soddisfatta una delle condizioni considerate tradizionalmente necessarie per il riconoscimento in capo alle future generazioni di diritti soggettivi, ossia, appunto, l'esistenza di un titolare[60]. Eppure, quest'operazione non è possibile rimanendo nel perimetro delle categorie tradizionali, proprio in virtù della «non esistenza» materiale ed attuale delle future generazioni. Per questo motivo, la dottrina che ritiene opportuno ricostruire un modello *rights-based* ricorre all'«attribuzione fittizia […] dei caratteri della persona fisica» alle future generazioni[61], sicché attraverso il meccanismo della *fictio iuris*[62] sarebbe possibile considerare le future generazioni come una entità esistente attribuendo ad essa diritti o pretese[63]. Diversa soluzione potrebbe essere cercata sul piano procedurale, immaginando dei meccanismi, come quelli sostitutivi della rappresentanza[64], che consentano di individuare soggetti esistenti titolati a far valere le pretese giuridiche delle future generazioni. In tal caso, però, si dovrebbero comunque superare le obiezioni sulla «nostra ignoranza», che fanno leva sul fatto che, in realtà, tali soggetti «agirebbero in nome e per conto proprio, per far valere una propria visione del mondo, sia pure ispirata da qualche intuizione di quello che potrebbe essere l'interesse di chi ancora non c'è e potrebbe esserci un giorno»[65]. Per confutare tali argomenti contrari si potrebbe, ad esempio, sostenere che «conoscendo i caratteri delle generazioni che si sono susseguite nel corso dei tempi – siamo in grado, induttivamente, di conoscere e di prevedere

[57] Così, G. Arconzo, *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale*, in *Osservatorio AIC*, 3, 2018, 627.
[58] Così, S. Pratesi, *Generazioni future? Una sfida per i diritti umani*, Torino, 2007, 39.
[59] Così, G. Zagrebelsky, *Senza adulti*, Torino, 2016, 90.
[60] Sul punto, si v. la ricostruzione di A. Celotto, *Diritti (diritto costituzionale)*, in *Dig. disc. pubbl.*, VII Aggiornamento, Torino, 2017, 261 ss. Cfr. altresì G. Zagrebelsky, *Senza adulti*, cit., 90-91.
[61] Si tratta della posizione di R. Bifulco, *Diritto e generazioni future*, cit., 79 ss., condivisa anche da A. Morelli, *Ritorno al futuro*, cit., 84 ss.
[62] Secondo Pugliatti, la finzione può essere definita come un «espediente pratico per eludere o estendere l'applicazione di regole giuridiche ad ipotesi escluse o non previste». Così, S. Pugliatti, *Finzione*, in *Enc. Dir.*, XVII, Milano, 1968, 673.
[63] Così, R. Bifulco, *Diritto e generazioni future*, cit., 83. La sentenza della Corte Suprema delle Filippine del 1993, nel caso *Minors Oposa v. Factoran*, è considerata un precedente paradigmatico in tal senso.
Per una critica al ricorso alla *fictio*, si v. M. Luciani, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in R. Bifulco, A. D'Aloia (a cura di), *Un diritto per il futuro*, cit., 425-428.
[64] Si v., sul punto, A. D'Aloia, *Generazioni future*, cit., 369.
[65] G. Zagrebelsky, *Senza adulti*, cit., 91.

i caratteri essenziali di quelle che ci succederanno»[66], oppure si potrebbe precisare che, quando si parla di tutelare le future generazioni, non si pretende di anticipare le loro preferenze o i loro «stili di vita», bensì si ritiene sussistano «beni-risorse o *basic rights* che definiscono gli equilibri fondamentali della vita e del sistema ambientale e naturale, e che per questo possono essere considerati inviolabili proprio in quanto coessenziali ai bisogni umani (oltre le visioni culturali)»[67]; d'altronde, in dottrina si fa notare anche come i diritti fondamentali presentino, oltre ai caratteri della inviolabilità, della universalità e della interdipendenza, anche quello della intergenerazionalità[68].

Anziché forzare le categorie tradizionali, parte della dottrina vede nelle future generazioni la cartina di tornasole per constatare l'inadeguatezza di tali categorie e, quindi, per proporne un ripensamento. A tal fine, viene spesso richiamata l'elaborazione dei «diritti senza soggetto»[69], dimostratasi utile proprio con riferimento alle future generazioni, sebbene formulata fuori da tale perimetro. Il merito riconosciuto a tale teoria sta nel fatto di aver messo in rilievo che mantenere vivo il concetto di «soggetto di diritto» così come tradizionalmente inteso condurrebbe al rischio di «non cogliere tutta l'esperienza» o, peggio, «di negare la realtà per far salvo il concetto»[70].

Chi convintamente sostiene la prospettiva dei diritti sottolinea l'utilità che deriverebbe dal continuare a insistere in tale direzione: il riconoscimento dei diritti in capo alle future generazioni «può consolidare la prescrittività giuridica delle politiche e delle misure che vengono adottate sul terreno legislativo e amministrativo, ovvero costituire argomenti più forti nel bilanciamento (sia politico che giurisprudenziale) con le esigenze e i diritti delle generazioni presenti»[71]; un tale vantaggio, secondo tale posizione, meriterebbe di essere perseguito anche ripensando o ridefinendo il linguaggio dei diritti[72], ma senza dismetterlo[73]. Eppure, è diffusa la convinzione – condivisa anche in questa sede – che «possiamo anche parlare di diritti, ma ciò rimane un vuoto simulacro che copre una realtà popolata di doveri»[74]: le generazioni future, allora, potrebbero figurare come «oggetto indiretto di protezione» presidiato da doveri, senza la necessità di presupporre e teorizzare diritti dei posteri[75]. Oltretutto, persino chi propugna la tesi dei diritti dichiara di aderire comunque ad una

[66] Così, D. Porena, *Il principio di sostenibilità*, cit., 96.
[67] Così, A. D'Aloia, *Generazioni future*, cit., 373.
[68] Si v. A. Spadaro, *L'amore dei lontani: universalità e intergenerazionalità dei diritti fondamentali fra ragionevolezza e globalizzazione*, in *Diritto e società*, 2, 2008, 196 ss.
[69] Si v. R. Orestano, *Diritti soggettivi e diritti senza soggetto. Linee di una vicenda concettuale*, in *Jus*, XI, 1960, 149-160.
[70] Così, Id., *Il problema delle fondazioni in diritto romano*, in *Rivista di Diritto Romano*, VIII, 2008, 102.
[71] Così, A. D'Aloia, *Generazioni future*, cit., 369.
[72] *Ivi*, 367.
[73] *Ivi*, 370.
[74] Così, F. Fracchia, *Lo sviluppo sostenibile*, cit., 158-159.
[75] In tal senso, F. Cirillo, *«Anche nell'interesse delle future generazioni»? Un'indagine sul richiamo alla posterità*, in *DPCE online*, Sp-2, 2023, 655.

posizione «minima» dei doveri[76]. La tesi dei doveri nei confronti delle future generazioni[77] non solo è compatibile con le categorie del diritto tradizionalmente accolte, ma consente anche di cogliere la connessione che intercorre con i principi di solidarietà e responsabilità[78] che esprimono, dunque, un vincolo[79] che grava in capo ai presenti: secondo la prospettiva che si intende accogliere in questa sede, tale vincolo impone l'adozione di politiche rispettose dei canoni della sostenibilità, ossia aderenti ad un modello di gestione delle risorse che sia tale da non compromettere la possibilità che le future generazioni ne possano fruire.

Un dato interessante riguarda il linguaggio utilizzato nelle sedi istituzionali, internazionali e nazionali, in cui si adotta un atteggiamento consapevolmente cauto, evitando di utilizzare apertamente la categoria dei «diritti» e preferendo, invece, formulazioni diverse, tra cui quelle di interessi, benessere, conservazione, ecc.[80], sia pure improntando una tutela ispirata alla doverosità e alla responsabilità in capo ai presenti.

Una questione ulteriore che si pone per comprendere cosa si intenda per future generazioni – strettamente connessa alla teorizzazione della responsabilità intergenerazionale – è quella di comprendere quali siano, tra le varie generazioni[81] possibili, quelle rilevanti per il diritto. Secondo un primo indirizzo teorico, infatti, occorrerebbe considerare esclusivamente le generazioni immediatamente successive a quella attuale, ossia la «posterità immediata»[82] o, addirittura, le generazioni «*already born*»[83]: dal punto di vista morale, si ritiene rilevante l'esistenza di un «legame emozionale molto più forte e diretto» con le generazioni vicine[84], rispetto alle quali «la disponibilità a rinunciare a qualcosa oggi può trovare una più intensa motivazione»[85]; dal punto di vista operativo, poi, soltanto in questo modo sarebbe possibile effettuare un calcolo costi-benefici in relazione ad una scelta attuale e al suo impatto sul futuro. Secondo diversa opinione, invece, mancherebbe una base teorica volta a giustificare la distinzione tra più generazioni future, soltanto alcune delle quali sarebbero destinatarie di

[76] Cfr. A. D'Aloia, *Generazioni future*, cit., 366. L'Autore afferma: «[…] che siano diritti delle generazioni future o obblighi delle generazioni presenti verso di esse, parliamo pur sempre di situazioni che implicano un vincolo, un legame produttivo di conseguenze giuridiche, controllabile nei suoi esiti. […] La nostra tesi è che siano "almeno" doveri di giustizia».

[77] Si v., *ex plurimis*, i contributi in P. Pantalone (a cura di), *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente*, cit.; cfr. M. Luciani, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, cit., *passim*; F. Fracchia, *Lo sviluppo sostenibile*, cit., *passim*.

[78] Si v. R. Míguez Núñez, *Brevi osservazioni sui doveri intergenerazionali a tutela dell'ambiente nel diritto civile*, in P. Pantalone (a cura di), *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente*, cit., 85. L'Autore ripercorre la matrice del concetto di dovere, osservando soprattutto «il senso morale e sociale del dovere, e il suo intreccio con l'etica della responsabilità e della solidarietà».

[79] Pone l'accento sul «vincolo» in capo ai presenti A. Spadaro, *L'amore dei lontani*, cit., 213.

[80] Così osserva R. Bifulco, *Diritto e generazioni future*, cit., 113.

[81] Per una ricostruzione del concetto di «generazione» in ambito giuridico, si v. G. Palombino, *Il principio di equità generazionale*, cit., 35-37.

[82] J. Passmore, *La nostra responsabilità per la natura*, trad. it., Milano, 1986, 102, citato da A. D'Aloia, *Generazioni future*, cit., 337.

[83] Cfr. C. Dierksmeier, *John Rawls on the rights of future generations*, in J. Tremmel (a cura di), *Handbook of Intergenerational Justice*, Cheltenham, 2006, 78-79; cfr. T. Schwartz, *Obligations to Posterity*, in R. I. Sykora, B. Barry (a cura di), *Obligations to Future Generations*, Philadelphia, 1978, 3.

[84] Così, R. Bifulco, *Diritto e generazioni future*, cit., 73.

[85] Così, A. D'Aloia, *Generazioni future*, cit., 338.

strumenti giuridici di tutela[86]. Allora, la prospettiva che meglio riuscirebbe a fornire una risposta alla domanda su quali siano le generazioni future è quella dello «*Human Mankind*», ossia quella che prende in considerazione l'umanità intera, anche mediante il richiamo agli «interessi del genere umano»[87]. Secondo questa impostazione, quando nei contesti giuridici si menzionano le future generazioni, si deve intendere «l'intera serie di esseri umani successiva alla generazione attuale»[88]: questa «apertura temporale indeterminata», d'altronde, è da ritenersi anche coerente con le più recenti tendenze dell'evoluzione normativa internazionale e nazionale[89].

I temi poc'anzi affrontati, tutti relativi ai confini della nozione di future generazioni sul piano giuridico, meritano alcune prime considerazioni conclusive. È possibile ricostruire il concetto giuridico di future generazioni prescindendo dalla circoscrizione di un ambito temporale di riferimento e, soprattutto, anche rinunciando ad una qualificazione delle stesse in termini necessariamente soggettivi: infatti, «[l]'istanza intergenerazionale rivela un'impronta oggettiva»; così, «le generazioni future, più che soggetti che devono essere necessariamente identificati» possono essere considerate come «proiezioni di beni e principi che possono essere visti, altresì, come limiti intrinseci dell'esperienza umana»[90].

4. Il vincolo di tutela delle future generazioni nella recente giurisprudenza del panorama europeo. L'esistenza di un vincolo di tutela delle future generazioni, che ricadrebbe – nell'ottica della doverosità e della responsabilità dei presenti – in capo alla comunità degli Stati e ai legislatori nazionali, rappresenta il filo conduttore che ha segnato la recente giurisprudenza del panorama europeo.

Un primo importante arresto è rappresentato dalla sentenza *Neubauer e altri c. Germania*[91] del 2021, con cui il Tribunale costituzionale tedesco (*Bundesverfassungsgericht*, *BVerfG*) si è espresso sulla legittimità della legge tedesca in materia climatica[92]. Con la sentenza «*Neubauer*», il *BVerfG* ha valorizzato l'art. 20a della Legge Fondamentale nella parte in cui esprime l'assunzione della «responsabilità» da parte dello Stato «nei confronti delle generazioni future» per la tutela dei «fondamenti naturali della vita e [de]gli animali», ricavando da questa l'esistenza di un «mandato» di protezione dell'ambiente con valenza intergenerazionale[93]. Nella enunciazione del vincolo prodotto dal mandato sulle politiche legislative, si può riscontrare l'accoglimento, da parte del *BVerfG*, di una prospettiva orientata alla sostenibilità

[86] È la posizione di R. Bifulco, *Diritto e generazioni future*, cit. 75, spec. nota n. 11 in cui l'Autore richiama altresì la prospettazione di E. Brown Weiss, il quale sostiene che non ci sia una base teorica per limitare tali diritti alle generazioni immediatamente successive: cfr. E. Brown Weiss, *In fairness to future generations: international law, common patrimony, and intergenerational equity*, Tokyo, 1989.

[87] Così, M. Luciani, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, cit., 427.

[88] Così, R. Bifulco, *Diritto e generazioni future*, cit., 75.

[89] *Ibidem*.

[90] Così, A. D'Aloia, *Generazioni future*, cit., 339.

[91] Tribunale costituzionale federale tedesco, BvR 2656/18/1, BvR 78/20/1, BvR 288/20, 24 marzo 2021 (*Neubauer e altri c. Germania*).

[92] Legge federale sui cambiamenti climatici del 12 dicembre 2019 (*Bundes-Klimaschutzgesetz*).

[93] Si v. par. 136 della sentenza *Neubauer*. Sulla dimensione del «mandato» nella sentenza *Neubauer*, si v. le considerazioni di F. Sicuro, *La tutela dell'ambiente come limite delle attività economiche. Riflessioni sparse a margine della sentenza n. 105 del 2024*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, 1, 2025, 201 ss., spec. note nn. 50 e 59.

e alla equità intergenerazionale: infatti, come puntualizzato dal giudice costituzionale tedesco, il legislatore è tenuto a trattare con cura i fondamenti naturali della vita e a lasciarli in condizioni tali che le generazioni future non siano costrette a sopportarne una privazione radicale[94]. La dimensione del vincolo si coglie, in particolare, quando il *BVerfG* impone al legislatore di rinunciare alle logiche di breve periodo che caratterizzano le dinamiche elettorali, proprio in virtù dell'esigenza di tutelare le future generazioni: queste, afferma il Tribunale, saranno le generazioni maggiormente colpite dagli effetti prodotti dalle politiche attuali, eppure non hanno voce in capitolo nella definizione dell'odierna agenda politica[95]. Un altro aspetto che merita di essere messo in rilievo è la dimensione centrale assunta dalla proporzionalità nel ragionamento del Tribunale: il principio di proporzionalità, secondo il *BVerfG*, richiede che il legislatore agisca in modo lungimirante, attivandosi mediante l'adozione di misure precauzionali, senza attendere che si producano irragionevoli ripercussioni sulle future generazioni e sulle loro libertà[96]. Tale proporzionalità, in ragione della sua collocazione nel rapporto tra generazioni, ha acquisito nelle riflessioni dottrinali le emblematiche denominazioni di «proporzionalità dei doveri»[97], «proporzionalità intertemporale»[98], «proporzionalità intergenerazionale»[99].

Sulla tutela delle future generazioni ha avuto modo di esprimersi anche la Corte europea dei diritti dell'uomo: si fa riferimento alla sentenza *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz c. Svizzera*[100] del 2024, la quale si colloca nel filone della cd. *climate change litigation*. Con tale pronuncia, la Corte EDU ha definitivamente chiarito – specie a seguito della sentenza *Urgenda*[101] della Corte Suprema olandese – l'esistenza di un obbligo positivo degli Stati di adoperarsi per proteggere gli individui – presenti e futuri – dal cambiamento climatico. Anche in questo caso si può, quindi, cogliere la dimensione del *vincolo*: gli Stati sono vincolati all'adozione di misure concrete ed immediate finalizzate ad evitare un onere eccessivo in capo alle future generazioni. Con la sentenza *KlimaSeniorinnen* si inaugura, cioè, una possibile tendenza della Corte EDU a far discendere dalla Convenzione una restrizione della discrezionalità politica dei legislatori nazionali[102] in ragione della ripartizione intergenerazionale degli oneri connessi agli impatti determinati dalla gestione delle risorse. Le conseguenze di un siffatto approccio sarebbero percepibili anche con riferimento alle giurisdizioni interne: laddove l'obbligazione dovesse rimanere inadempiuta, «toccherebbe pertanto al potere giurisdizionale intervenire a tutela di diritti convenzionali compromessi dall'inerzia o dall'inadeguatezza delle politiche statali»[103].

---

[94] Si v. par. 193 della sentenza *Neubauer*.
[95] *Ivi*, par. 206.
[96] *Ivi*, par. 194.
[97] Così, R. Montaldo, *La neutralità climatica e la libertà di futuro (BVerfG, 24 marzo 2021)*, cit.
[98] Così, F. Cirillo, *«Anche nell'interesse delle future generazioni»? Un'indagine sul richiamo alla posterità*, cit., 664.
[99] Così, F. Sicuro, *La tutela dell'ambiente come limite delle attività economiche*, cit., 201, spec. nota n. 50.
[100] CEDU, sentenza del 9 aprile 2024, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera*, ricorso n. 53600/20.
[101] Corte Suprema dei Paesi Bassi, sentenza del 20 dicembre 2019, *Urgenda Foundation c. Stato dei Paesi Bassi*, n. 19/00135. In tale sentenza, la Corte Suprema dei Paesi Bassi aveva già prospettato che gli artt. 2 e 8 CEDU andassero interpretati nel senso che gli Stati sono tenuti ad agire in modo tale da contrastare il cambiamento climatico.
[102] In tal senso, F. Sicuro, *La tutela dell'ambiente come limite delle attività economiche*, cit., 218.
[103] *Ibidem*.

Sul versante nazionale, la Corte costituzionale italiana è stata chiamata a pronunciarsi in materia ambientale anche con riferimento alla tutela delle future generazioni con la sent. n. 105/2024 sul cd. «caso Priolo»: si tratta della prima pronuncia successiva alla revisione costituzionale degli artt. 9 e 41 Cost., intervenuta con l. cost. n. 1/2022. Un primo aspetto degno di nota che emerge dalla sentenza è l'enunciazione di un «mandato di tutela dell'ambiente»[104]: attraverso questa espressione, evocatrice della sentenza *Neubauer* del *BVerfG*, la Corte ha descritto il vincolo che graverebbe – specie alla luce della revisione costituzionale – in capo a tutte le autorità pubbliche, di attivarsi in vista di un'efficace difesa dell'ambiente. È significativo, poi, come nella pronuncia siano stati inquadrati gli «interessi» delle future generazioni: opportunamente evitata la prospettiva dei diritti, la Corte ha accolto quella dei doveri, chiarendo che, nei confronti delle future generazioni, «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»[105].

Il mandato delineato nella sentenza dev'essere inquadrato congiuntamente alla concezione di sostenibilità accolta, più o meno implicitamente, dalla Corte costituzionale, sotto forma di principio orientatore delle politiche pubbliche in chiave intergenerazionale. Pur non avendo mai esplicitato un principio di sostenibilità, la Corte ha dimostrato di averlo fatto proprio, parlando di «conservazione», «preservazione», «miglioramento» e «razionale gestione» di risorse e condizioni, in funzione della loro trasmissione alle future generazioni, affinché anch'esse ne possano beneficiare; ancora più specifico è il richiamo operato ai «limiti di sostenibilità», citati dalla Corte per inquadrare i limiti entro cui devono collocarsi le misure adottabili dal Governo alla luce della disposizione censurata (art. 104-*bis*, c. 1-*bis*.1, disp. att. c.p.p.) di bilanciamento tra le esigenze di continuità dell'attività produttiva e quelle di salvaguardia della salute, dell'ambiente nonché degli altri eventuali beni giuridici lesi. In buona sostanza, la Corte ha espresso l'essenza del principio di sostenibilità, sia pure considerandolo nella sola declinazione ambientale. Eppure, questo perimetro non implica che la Corte abbia inteso disconoscere le ulteriori potenzialità del concetto giuridico di sostenibilità, né che abbia ritenuto di circoscrivere la tutela delle future generazioni alla sola materia ambientale, trovando agevole spiegazione nell'oggetto della questione di legittimità, che riguardava l'esigenza di tutela delle (sole) risorse ambientali.

Piuttosto, un tema di riflessione potrebbe essere la contestabile scelta del legislatore costituzionale di inserire nel testo della Costituzione le future generazioni «a completamento» della tutela dell'ambiente, mentre avrebbe potuto attribuire ad esse autonomo rilievo. Allo stesso tempo, però, in dottrina è stato osservato che «la costituzionalizzazione delle generazioni future recupera implicitamente tutto l'*acquis* legato alla sostenibilità, stabilendosi che l'uso delle risorse deve tener conto anche di chi viene dopo di noi»[106]. La sent. n. 105/2024, allora, avrebbe potuto essere un momento per chiarire questo aspetto della revisione, come altri, mentre la Corte ha assunto un atteggiamento cautelativo, non avendo

[104] Corte cost., sent. n. 105/2024, considerato in diritto n. 5.1.2.
[105] *Ibidem*.
[106] Così, R. Bifulco, *Primissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, cit., 8. Accoglie la tesi del richiamo implicito anche S. Grassi, *La cultura dell'ambiente nell'evoluzione costituzionale*, cit., 236.

fornito aperta risposta a tutte le questioni sorte a partire dalla nuova formulazione degli artt. 9 e 41 Cost. Si dovrà attendere per comprendere la posizione che vorrà assumere la Corte costituzionale su questo profilo: in previsione, non è da escludere che essa riprenda le fila della propria giurisprudenza sulla tutela delle future generazioni anche con riferimento a risorse diverse da quelle ambientali; si pensi alle sentenze sull'utilizzo delle risorse economiche e finanziarie[107], in cui la Corte si è espressa sulla illegittimità delle scelte legislative gravanti in modo sproporzionato sulle future generazioni, giacché impositive di «eredità finanziariamente onerose e indefinite»[108].

5. La sostenibilità quale principio capace di orientare le politiche pubbliche di gestione delle risorse a tutela delle future generazioni. Nel presente contributo si è cercato di individuare una nozione di sostenibilità utile sul piano giuridico, intesa come una modalità di gestione di un bene o di una risorsa nel presente, che sia tale da consentirne il mantenimento nel tempo, conservando le condizioni della sua riproducibilità nel futuro. Si è altresì evidenziato come la proiezione verso il futuro lo renda un concetto che esprime una prospettiva finalistica da leggere come ispirata alla solidarietà intergenerazionale.

L'idea è quella per cui si possa configurare la sostenibilità come un vero e proprio principio di diritto idoneo ad orientare il decisore politico nell'elaborazione delle politiche riguardanti l'intera gestione delle risorse di rilevanza pubblica, ai fini della tutela delle future generazioni[109].

D'altronde, la giurisprudenza del panorama europeo sembra, ormai, sempre più convinta della possibilità di riconoscere un vincolo – di matrice convenzionale e costituzionale – che produrrebbe i propri effetti sulla discrezionalità del legislatore: il «mandato» di tutela delle future generazioni gli imporrebbe di tenere costantemente in considerazione, nella formazione delle proprie politiche, le esigenze di conservazione e trasmissione delle risorse secondo il principio di sostenibilità.

Siffatto principio, allora, potrebbe essere coniugato con una lettura in chiave non necessariamente soggettiva, bensì oggettiva delle future generazioni e dei loro interessi[110], il che equivarrebbe a imporre, in capo ai presenti, un dovere di tutela, sotto forma di costante misurazione dell'azione umana, affinché essa non comprometta la possibilità che anche in futuro si possa continuare a godere dei «fondamenti della vita» (per evocare la formulazione dell'art. 20a *GG*), da intendere come possibilità di esistenza e sopravvivenza dignitosa alla luce dei principi di democraticità, solidarietà ed eguaglianza, e della garanzia delle libertà e

[107] Per un approfondimento, si v. G. Arconzo, *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale*, in AA.VV., *Scritti in memoria di Beniamino Caravita di Toritto*, I, Napoli, 2024, 627 ss.; nello stesso volume, S. Petitti, *La salvaguardia degli interessi delle generazioni future nella giurisprudenza costituzionale: spunti di riflessione*, 491 ss. Cfr. I. Ciolli, *Diritti delle generazioni future, equità intergenerazionale e sostenibilità del debito. Riflessioni sul tema*, in *Bilancio, Comunità, Persona*, 66 ss.

[108] Così, Corte cost., sent. n. 18/2019, considerato in diritto n. 5. Si v. altresì le sentt. nn. 88/2014, 107/2016, 6/2017, 49/2018.

[109] Cfr. F. Fracchia, *Principi di diritto ambientale e sviluppo sostenibile*, cit., 582. L'Autore, sia pure con riferimento allo «sviluppo sostenibile», afferma: «Così configurato e disancorato dal riferimento essenziale alla natura, il principio finirebbe per divenire una sorta di canone supremo in grado di condizionare le scelte pubbliche strategiche che ricadono sulle generazioni future»; si assisterebbe, cioè, «all'atteggiarsi del principio come più ampio paradigma dei doveri verso le generazioni future».

[110] Così come ipotizzata *supra*, par. 3.

dei diritti fondamentali.

Il vincolo alla discrezionalità del legislatore si coglie in misura maggiore se si considera che la necessità di valutare in via prognostica l'impatto prodotto dalle scelte politiche sulle future generazioni comporta un costante confronto con i dati provenienti dalle scienze dure: la legislazione orientata al futuro, cd. *future-oriented*, è, infatti, qualificabile come normativa tecnica o cd. *science-related*, ossia rientrante nella «produzione pubblica di norme giuridiche a contenuto e/o fondamento tecnico-scientifico»[111]. Pertanto, risulta altresì necessaria la previsione di istituti e meccanismi che consentano un effettivo ingresso delle conoscenze tecnico-scientifiche nel procedimento di assunzione della decisione pubblica[112]. In buona sostanza, la sostenibilità esprimerebbe un vincolo tanto sul versante sostanziale quanto su quello procedurale[113], in virtù del quale la discrezionalità legislativa risulterebbe limitata «sia relativamente al modo in cui si formano gli atti normativi, sia in riferimento al loro contenuto sostanziale, sia ancora relativamente al loro aggiornamento»[114].

Di tali esigenze il legislatore italiano sembra aver cominciato a farsi carico, da ultimo, mediante la previsione di procedure e sedi istituzionali specificamente deputate ad offrire una valutazione dell'impatto generazionale delle politiche pubbliche. Il riferimento è in particolare alla «Valutazione di impatto generazionale» (VIG) e all'«Osservatorio nazionale per l'impatto generazionale delle leggi», introdotti rispettivamente dall'art. 4 e dall'art. 5 della l. n. 167/2025.

Collocandosi nel solco di strumenti preesistenti quali l'«Analisi di impatto della regolazione» (AIR)[115] e la «Valutazione di impatto della regolazione» (VIR)[116], la VIG è stata definita, in dottrina, come un «meccanismo procedurale» per la tutela delle generazioni future[117], nonché una declinazione dei principi espressi negli artt. 9, 81 e 97 Cost.[118]. In effetti, è lo stesso art. 4, c. 1, l. cit. a chiarire l'ispirazione generale dell'innovazione normativa, affermando che «[l]e leggi della Repubblica promuovono l'equità intergenerazionale anche nell'interesse delle

---

[111] In tal senso, M. Cecchetti, *Prospettive per una razionalizzazione della "normazione tecnica" a tutela dell'ambiente nell'ordinamento italiano*, in S. Grassi, M. Cecchetti (a cura di), *Governo dell'ambiente e formazione delle norme tecniche*, Milano, 2006, 41 ss. Sul concetto di «norma tecnica» si v. anche F. Salmoni, *Le norme tecniche*, Milano, 2001.

[112] Cfr. P. Torretta, *Responsabilità intergenerazionale e procedimento legislativo. Soggetti, strumenti e procedure di positivizzazione degli interessi delle generazioni future*, cit., 700; T. Groppi, *Sostenibilità e Costituzioni*, cit., 62 ss.

[113] In tal senso, S. Grassi, *Ambiti della responsabilità e della solidarietà intergenerazionale: tutela dell'ambiente e sviluppo sostenibile*, R. Bifulco, A. D'Aloia (a cura di), *Un diritto per il futuro*, cit., 183; L. Buffoni, *La "dottrina" dello sviluppo sostenibile e della solidarietà generazionale. Il giusto procedimento di normazione ambientale*, in *federalismi.it*, 8, 2007, 7-8.

[114] Così, A. Iannuzzi, *Istruttoria e valutazioni tecnico-scientifiche*, in *La Rivista "Gruppo di Pisa"*, 1, 2017, 10.

[115] L'AIR può essere inquadrata come «uno strumento di politica legislativa (*regulatory policy instruments*) volto alla verifica *ex ante* dell'opportunità di una nuova regolamentazione attraverso la determinazione dei vantaggi e degli svantaggi, dei benefici e dei costi che le opzioni regolatorie individuate comportano per l'organizzazione e il funzionamento delle pubbliche amministrazioni e per l'attività dei cittadini e delle imprese»: così, K. Castaldo, *Qualità della regolazione e better regulation: un itinerario intorno ai nuovi processi di valutazione normativa*, in *Innovazione e Diritto*, 3, 2007, 55.

[116] La VIR rappresenta uno strumento di valutazione *ex post* della normativa, diretto ad accertare il raggiungimento delle finalità perseguite dal legislatore e a stimare i costi e gli effetti prodotti sui privati e sulle pubbliche amministrazioni. Per un approfondimento, si v. P. Chirulli, *La valutazione delle politiche pubbliche e le assemblee elettive. Brevi cenni sul Senato riformato*, in *Rivista AIC*, 4, 2016.

[117] Così, L. Bartolucci, *La valutazione di impatto generazionale delle leggi come forma di attuazione degli articoli 9 e 97 della Costituzione*, in *federalismi.it*, 4, 2024, 43.

[118] Così, I. A. Nicotra, *Indagine conoscitiva sui profili critici della produzione normativa e proposte per il miglioramento della qualità della legislazione*, in *Consulta Online*, III, 2024, 1026.

generazioni future». Ai sensi del successivo c. 2, la VIG rappresenta uno «strumento informativo» che consiste in una analisi preventiva degli atti normativi del Governo (ad esclusione dei decreti-legge) riguardante gli effetti ambientali o sociali che ne potrebbero derivare e che potrebbero ricadere sui giovani e sulle future generazioni. L'«Osservatorio nazionale per l'impatto generazionale delle leggi» è organo incardinato presso la Presidenza del Consiglio dei ministri che, ponendosi in continuità rispetto al «Comitato per la valutazione dell'impatto generazionale delle politiche pubbliche» (COVIGE) istituito già nel 2021[119], svolge funzioni di monitoraggio, analisi, studio e proposta per la definizione e l'attuazione degli obiettivi connessi alla VIG e alle ragioni di equità intergenerazionale con essa perseguite. Nel complesso, gli sviluppi osservati testimoniano l'avvio di un percorso volto alla realizzazione della sostenibilità nella sua dimensione procedurale: da un lato, la VIG mira a misurare «*ex ante* la qualità della produzione normativa, anche alla luce del parametro della protezione delle generazioni future»[120]; dall'altro, l'Osservatorio assume un ruolo sia propositivo sia di monitoraggio.

Ragionare in termini di vincolo alla discrezionalità del legislatore induce a interrogarsi altresì sul ruolo spettante alla giurisprudenza costituzionale nel sindacato di legittimità della legislazione impattante sulle future generazioni. Nel caso italiano, occorre comprendere se la Corte vorrà insistere nella direzione, già parzialmente intrapresa, di riconoscere rilevanza costituzionale alla sostenibilità, alla tutela delle future generazioni, e alla solidarietà intergenerazionale. In un simile contesto, il ruolo della giurisprudenza costituzionale potrebbe esplicarsi nello svolgimento di un controllo di proporzionalità e ragionevolezza[121] sulle politiche legislative ispirato dal principio di sostenibilità[122]. In questo senso, si potrebbe cogliere il nuovo art. 9 Cost. nella sua dimensione di «norma programmatica», ossia quale norma «prescrivent[e] alla funzione legislativa il conseguimento di determinati fini»[123]. Se letta alla luce delle acquisizioni della consolidata giurisprudenza costituzionale sulle future

---

[119] Nello specifico, il COVIGE è un organismo istituito mediante decreto ministeriale del 3 giugno 2021 del Ministro per le politiche giovanili, con l'obiettivo di offrire un'analisi sistematica dell'impatto delle politiche governative sui giovani, anche mediante la produzione di dati e informazioni utili all'attuazione delle politiche per le fasce più giovani della popolazione. Riferendosi alle *nuove* generazioni più che a quelle *future*, lo strumento si colloca nell'ambito degli istituti di cd. *youth check*. Per un inquadramento del COVIGE italiano, anche alla luce del funzionamento degli istituti di *youth check* nell'esperienza austriaca e in quella tedesca, si v. L. Monti, *La valutazione di impatto generazionale delle politiche pubbliche: dalle linee guida del COVIGE al possibile Youth check in Italia*, in *Amministrazione In Cammino*, 30 dicembre 2022.

[120] Così, I. A. Nicotra, *Indagine conoscitiva sui profili critici della produzione normativa e proposte per il miglioramento della qualità della legislazione*, cit., 1026.

[121] Sulla possibilità di configurare l'esplicito richiamo in Costituzione all'«interesse delle future generazioni», da un lato, come vincolo per il legislatore e, dall'altro, come parametro nel giudizio di legittimità costituzionale, anche in sede di sindacato di ragionevolezza, si v. M. Cecchetti, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2021, 311. Similmente, si v. anche M. Malvicini, *Costituzione, legge e interesse intergenerazionale: tutela dei diritti e vincoli legislativi*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 2, 2022, 196.

[122] Sul punto, si v. A. D'Aloia, *Generazioni future*, cit., 338-339, secondo cui: «l'istanza intergenerazionale è altresì una forma (o una declinazione) del principio di ragionevolezza […]: pensare al futuro, agli effetti futuri dei propri comportamenti è un modo per usare ragionevolmente diritti, risorse e beni disponibili, ed è perciò positivo anche in chiave attuale e come elemento di sostenibilità e responsabilità "intragenerazionale"».

[123] Sulle «norme programmatiche» si v. V. Crisafulli, *Le norme «programmatiche» della Costituzione*, in Id., *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952, 61 ss., spec. 72.

generazioni, essa potrebbe fungere da parametro nel giudizio di legittimità costituzionale, in forza del quale la Corte dovrebbe verificare che sia intervenuto un bilanciamento tra i bisogni di rilievo costituzionale che conducono all'utilizzo di certe risorse e l'esigenza della loro conservazione e trasmissione nel futuro, ed effettuare un giudizio sulla adeguatezza di tale contemperamento. Ciò non significa sconfinare in operazioni di bilanciamento «surreali»[124], perché – a ben vedere – non si starebbero prendendo in considerazione i fumosi «interessi» delle future generazioni concepiti singolarmente. Piuttosto, aderendo ad una concezione oggettiva delle future generazioni, si starebbe compiendo una valutazione di proporzionalità intergenerazionale nello sfruttamento delle risorse attuali: è proporzionato e ragionevole quell'utilizzo che consenta la conservazione della risorsa adoperata, nonché la sua riproducibilità e trasmissione.

Inoltre, le più recenti risultanze della giurisprudenza della Corte EDU sugli «obblighi positivi» che si impongono agli Stati in prospettiva intergenerazionale pongono la questione del sindacato di costituzionalità in caso di omissioni del legislatore qualora assuma un atteggiamento inerte a fronte di esigenze di intervento, anche in chiave preventiva e precauzionale, per la tutela delle future generazioni: com'è noto, infatti, per «omissione» la dottrina tradizionale intende l'«inadempienza di un obbligo» che nasce «[d]i fronte a principi o a norme costituzionali che richiedono per la loro piena attuazione un fare positivo dell'organo legiferante»[125]. Il sindacato in caso di inerzia, però, richiama il problematico dialogo tra Corte costituzionale e legislatore, nonché l'insufficienza degli strumenti di cui la Corte è dotata per farvi fronte[126]. A tal proposito, è possibile trarre qualche spunto dall'esperienza tedesca, che più di una volta ha ispirato l'implementazione delle tecniche decisorie della Corte italiana. Nella sentenza *Neubauer*, infatti, il *BVerfG* ha fatto uso dei poteri di gestione degli effetti delle proprie pronunce[127], ritenendo di adottare una sentenza di «incompatibilità» (*Unvereinbarerklärung*) con ultrattività della normativa illegittima (*Weitergeltungsanordnung*), evitando, così, il prodursi di un vuoto normativo[128]. Nel frattempo, il *BVerfG* ha espresso un monito al legislatore, con l'aggiunta di un termine entro cui intervenire; tale monito ha avuto, poi, un effettivo seguito[129]. Non è da escludere che la Corte

---

[124] Cfr. D. Porena, *«Anche nell'interesse delle generazioni future». Il problema dei rapporti intergenerazionali all'indomani della revisione dell'art. 9 della Costituzione*, in *federalismi.it*, 15, 2022, 140.

[125] Cfr. C. Mortati, *Appunti per uno studio sui rimedi giurisdizionali contro comportamenti omissivi del legislatore*, in *Il Foro italiano*, vol. 93, 9, 1970, 154.

[126] Sul ruolo della Corte costituzionale nella gestione dell'inerzia legislativa, si v., almeno, E. Cheli, *Il giudice delle leggi. La Corte costituzionale nella dinamica dei poteri*, Bologna, 1996; P. Falzea, *Aspetti problematici del seguito legislativo alle sentenze della Corte costituzionale*, in A. Ruggeri, G. Silvestri (a cura di), *Corte costituzionale e Parlamento: profili problematici e ricostruttivi*, Milano, 2000; R. Pinardi, *L'*horror vacui *nel giudizio sulle leggi. Prassi e tecniche decisionali utilizzate dalla Corte costituzionale allo scopo di ovviare all'inerzia del legislatore*, Milano, 2007; M. Ruotolo, *Corte costituzionale e legislatore*, in *Diritto e società*, 1, 2020.

[127] Sui poteri del *BVerfG* di gestione degli effetti temporali delle pronunce, si v., *ex multis*, N. Fiano, *Una nuova frontiera della modulazione degli effetti nel tempo. Riflessioni a margine della sent. Cost. n. 41 del 2021*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 1, 2021; G. Naglieri, *Un nuovo modello decisorio per un nuovo equilibrio tra poteri?* Unvereinbarerklärung *e* Anwendungssperre *nel diritto processuale costituzionale italiano (brevi note, comparate, a margine di Corte cost. ord. 132/2020)*, in *Consulta Online*, I, 2021.

[128] Così ha stabilito il *BVerfG*, secondo quanto risulta dal par. 267 della sentenza *Neubauer*; sulla tecnica decisoria utilizzata, si v. F. Cirillo, *«Anche nell'interesse delle future generazioni»? Un'indagine sul richiamo alla posterità*, cit., 662-663.

[129] Sul punto, si v. R. Montaldo, *La neutralità climatica e la libertà di futuro (BVerfG, 24 marzo 2021)*, cit.

costituzionale possa tornare a fare uso dei poteri di gestione degli effetti dell'accoglimento, questa volta dinanzi a un'omissione relativa al dovere di tutela delle future generazioni.

Abstract. Il contributo mira a fornire un inquadramento dei concetti di «sostenibilità» e «future generazioni» sul piano giuridico, considerato che la loro crescente diffusione nei contesti normativi è stata accompagnata da molteplici incertezze sul piano definitorio, teorico e dogmatico, oggetto di riflessioni da parte della dottrina. Tale disamina intende porre in rilievo il ruolo di tali concetti in sede di assunzione della decisione pubblica di gestione delle risorse, tenendo conto della più recente giurisprudenza del panorama europeo, la quale fornisce elementi utili per il riconoscimento di un vincolo in capo ai presenti, di matrice convenzionale e costituzionale, di tutela delle future generazioni.

Abstract. The contribution aims to provide a legal framework of the concepts of «sustainability» and «future generations», given that their increasing use in regulatory contexts has been accompanied by multiple uncertainties at a definitional, theoretical, and dogmatic level, which have been explored by legal doctrine. The examination aims to highlight the role of these concepts in public decision-making processes on resource management, considering the most recent case law in Europe, which provides useful elements for the recognition of an obligation of both conventional and constitutional origin incumbent on the present generation to protect future generations.

Parole chiave. Sostenibilità – future generazioni – vincolo di tutela intergenerazionale – discrezionalità.

Key words. Sustainability – future generations – intergenerational protection mandate – discretion.

ISTANZA INTERGENERAZIONALE, RAGIONEVOLEZZA, BILANCIAMENTO.
ALCUNE INDICAZIONI DALLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE IN MATERIA AMBIENTALE E PREVIDENZIALE*

di Simone Cafiero**

Sommario: 1. Il tema: considerazioni introduttive. – 2. L'istanza intergenerazionale nella Costituzione italiana, prima e dopo la l. cost. n. 1/2022: cenni al dibattito. – 3. L'istanza intergenerazionale nella giurisprudenza costituzionale in materia ambientale. – 4. Istanza intergenerazionale e materia previdenziale. – 5. Osservazioni conclusive.

1. Il tema: considerazioni introduttive. Tra gli aspetti di maggiore interesse della recente revisione dell'art. 9 Cost., compiuta con la l. cost. n. 1/2022, vi è senza dubbio l'introduzione, sul finire del primo periodo del nuovo terzo comma, del primo riferimento costituzionale esplicito alla tutela delle future generazioni. Com'è noto, infatti, l'odierno art. 9, c. 3, Cost. – frutto della legge di revisione costituzionale appena menzionata – fa carico alla Repubblica del compito di «[t]utela[re] l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni», aggiungendo al secondo periodo che spetta alla legge dello Stato «disciplina[re] i modi e le forme di tutela degli animali».

Nei quattro anni trascorsi dalla riforma, le riflessioni dei costituzionalisti hanno dedicato particolare attenzione proprio al richiamo testuale alle «future generazioni». Ci si è interrogati – con varietà di approcci e di risultati – sul suo significato normativo, sulla sua portata materiale, sulla sua effettiva capacità di innovare l'ordinamento giuridico, sulle sue implicazioni sistematiche quanto alla dogmatica dell'ordinamento vigente, persino sulle sue ricadute in termini di teorie della Costituzione.

Prendendo le mosse da questo dibattito, il presente contributo mira a condurre uno studio circa l'impiego dell'argomento intergenerazionale nella giurisprudenza della Corte costituzionale.

Una simile premessa impone immediatamente una precisazione. Il riconoscimento di un'«istanza intergenerazionale»[1], o comunque di una tensione normativa verso il futuro

* *Sottoposto a referaggio.*

** Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale e pubblico – Università degli Studi di Napoli Federico II.

[1] Per questa formula cfr. A. D'Aloia, (voce) *Generazioni future*, in *Enciclopedia del Diritto,* vol. IX, Milano, 2016, 366; S. Petitti, *La salvaguarda degli interessi delle generazioni future nella giurisprudenza costituzionale: spunti di riflessione*, in L. Cassetti, F. Fabrizzi, A. Morrone, F. Savastano, A. Sterpa (a cura di), *Scritti in memoria di Beniamino Caravita di*

sottesa al complessivo impianto della Costituzione, rappresenta un dato quasi unanimemente acquisito presso la dottrina costituzionalistica italiana da ben prima della riforma: che sia per effetto della protezione costituzionale di alcuni «beni» da trasmettere a chi verrà (l'ambiente, il buono stato delle finanze pubbliche, un equilibrato sistema previdenziale, il patrimonio culturale), che sia in conseguenza dell'impiego di concetti connotati in senso intertemporale («popolo», «Patria», «Repubblica», «Nazione») o in ragione della stessa rigidità costituzionale, gli argomenti in tal senso non mancano[2]. In considerazione di ciò, uno studio che mirasse ad esaminare l'impiego, nelle sedi del giudizio di costituzionalità, di tutti i principi che implicitamente sottendono l'orientamento al futuro della Costituzione italiana sarebbe destinato, con tutta probabilità, a trasformarsi in una retrospettiva sull'uso parametrico di buona parte dei contenuti normativi della Carta fondamentale, abbandonando così ogni speranza di organicità e perdendo qualunque interesse per il giurista. Per queste ragioni si è scelto di restringere il campo d'indagine, dirigendo l'analisi sulle pronunce – precedenti e successive alla riforma – in cui la Corte abbia espressamente menzionato la tutela delle generazioni a venire o, in alternativa, i più lati concetti di equità/responsabilità/solidarietà/mutualità intergenerazionale.

Pur con alcune incursioni in altre tipologie di giudizio, ci si soffermerà in specie sull'impiego dell'istanza intergenerazionale nel giudizio sul bilanciamento tra interessi di rilievo costituzionale: quella tecnica di giudizio, cioè, attraverso cui la Corte costituzionale sindaca la ragionevolezza del punto di equilibrio fissato dal legislatore tra gli interessi sottesi, o comunque riconducibili, ai diritti e ai principi posti dalla Costituzione[3]. In questo scenario, particolare attenzione sarà riservata ai giudizi di bilanciamento concernenti norme che prevedono un impegno pubblico nelle relazioni economiche – consistente, a seconda dei casi, nell'erogazione di prestazioni o incentivi ovvero nello svolgimento di attività regolazione o programmazione dell'impiego di certe risorse – oppure, specularmente, norme che riducono l'entità di determinate prestazioni sociali prefiggendosi scopi di solidarietà fra le generazioni. Così delimitato, il tema d'indagine consentirà di porre in luce un dato: la mutevolezza dei rapporti tra l'istanza intergenerazionale e il principio di eguaglianza sostanziale nella fase, preliminare al bilanciamento propriamente detto, della cd. «topografia del conflitto»[4]. Formula, questa, con la quale si designa «l'individuazione degli interessi a cui è consentito

Toritto, vol. I, Napoli, 2024, 486; M. Malvicini, *Costituzione, legge e interesse intergenerazionale: tutela dei diritti e vincoli legislativi*, in *BioLaw Journal - Rivista di BioDiritto*, 2, 2022, 184. Nel corso della trattazione si preferirà questa locuzione, ritenendola sufficientemente ampia da abbracciare le diverse sfumature sottese ai concetti, variamente impiegati in dottrina, di «tutela delle generazioni future», «responsabilità intergenerazionale», «equità intergenerazionale», «solidarietà intergenerazionale», «interesse intergenerazionale».

[2] Per indicazioni bibliografiche si rinvia alle note al successivo par. 2.

[3] Che il bilanciamento abbia luogo non direttamente tra principi costituzionali, ma tra gli interessi ad essi sottesi, è opinione di A. Morrone, *Il bilanciamento nello stato costituzionale. Teoria e prassi delle tecniche di giudizio nei conflitti tra diritti e interessi costituzionali*, Torino, 2014, 14-16, condivisa da R. Bin, *Ragionevolezza e bilanciamento nella giurisprudenza costituzionale (con particolare attenzione alle più recenti sentenze in tema di licenziamento illegittimo)*, in *Lo Stato*, 18, 2022, 259-260 ss. Nell'impossibilità di un rinvio bibliografico esaustivo, per ampie considerazioni sui temi del bilanciamento cfr. anche R. Bin, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 1992, *passim* e spec. 56-131; A. Cerri, (voce) *Ragionevolezza delle leggi*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XXV, Roma, 1994, spec. 18-21; L. Paladin, (voce) *Ragionevolezza (principio di)*, in *Enciclopedia del diritto*, agg. I, Milano, 1997, 908-911.

[4] Per questo concetto si veda R. Bin, *Diritti e argomenti*, cit., 62 ss.

l'accesso ai piatti della bilancia», in relazione al caso concreto da decidere[5]; detto altrimenti, «l'identificazione dei valori e degli interessi che si fronteggiano nella materia oggetto di regolazione legislativa»[6].

2. L'istanza intergenerazionale nella Costituzione italiana, prima e dopo la l. cost. n. 1/2022: cenni al dibattito. Nell'ordinamento italiano le più risalenti formulazioni testuali riferite alla tutela delle future generazioni si riscontrano a livello legislativo: dapprima nell'art. 1, c. 2, l. n. 36/1994, che fa della salvaguardia di «aspettative» e «diritti delle generazioni future» un principio destinato a governare l'utilizzo delle risorse idriche; quindi – e in una prospettiva più generale – nel d.lgs. n. 152/2006 (cd. «codice dell'ambiente»), il cui art. 3-*quater*, c. 1, ne discorre in riferimento ad «ogni attività umana giuridicamente rilevante ai sensi del presente codice», mentre il successivo art. 144, c. 2, ne ribadisce la centralità a proposito dell'uso delle acque. È poi con il nuovo terzo comma dell'art. 9 Cost., frutto della suddetta l. cost. n. 1/2022, che tale principio viene fatto oggetto di una disposizione espressa a livello costituzionale. Una disposizione in cui, come si è visto, l'istanza intergenerazionale viene formalmente congiunta al principio – anch'esso tradotto in previsioni costituzionali espresse in quell'occasione – di tutela dell'ambiente; in coerenza, del resto, con una relazione originaria da sempre osservata dalla dottrina, che rimarca come «l'atto di nascita della responsabilità intergenerazionale [sia] intimamente collegato al diffondersi dei problemi di tutela dell'ambiente»[7], sicché può dirsi che l'ambiente rappresenti il «*field* principale (sebbene non esclusivo)» in cui si manifesta l'«*intergenerational issue*»[8]. Un legame, questo, del quale si trova agevole conferma anche guardando all'evoluzione del diritto internazionale in materia, sol che si consideri – con autorevole dottrina – che i primi richiami alle generazioni future si rinvengono nella Convenzione di Washington sulla caccia alla balena del 1946 e poi, con formulazione maggiormente connotata ed esaustiva, nella Dichiarazione di Stoccolma sull'ambiente umano del 16 giugno 1972[9]. Ciò posto, l'assoluta generalità della dottrina – non solo costituzionalistica – dà conto oggi della progressiva emancipazione del principio intergenerazionale dal solo ambito della tutela dell'ambiente, per assumere rilievo anche in settori diversi dell'ordinamento, tra i quali l'elaborazione delle politiche di *welfare*, la gestione delle risorse finanziarie, la conservazione e la trasmissione al futuro del patrimonio culturale[10]. È opinione pressocché unanime, in dottrina, che l'istanza intergenerazionale – intesa nelle molteplici declinazioni cui si è sinteticamente fatto cenno – abbia rilievo costituzionale, nell'ordinamento italiano, sin da prima della revisione dell'art. 9 Cost. L'argomento più

[5] Per questa più sintetica definizione si veda R. Bin, *Ragionevolezza e bilanciamento nella giurisprudenza costituzionale*, cit., 258.
[6] G. Scaccia, *Il bilanciamento degli interessi come tecnica di controllo costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6, 1998, 3957.
[7] R. Bifulco, *Diritto e generazioni future: problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008, 33.
[8] Così A. D'Aloia, *Generazioni future*, cit., 335.
[9] Ivi, 334 e 347.
[10] R. Bifulco, *Diritto e generazioni future*, cit., 34 ss.; A. D'Aloia, *Generazioni future*, cit., 336 ss.; D. Porena, *Il principio di sostenibilità: contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino, 2017, spec. 1-5 e 197 ss. (e dottrina ivi ampiamente citata); G. Arconzo, *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale*, in *Osservatorio costituzionale*, 3, 2018, 628.

comunemente impiegato in tal senso è quello che la ritiene sottesa alla stessa tutela dell'ambiente, da ricondurre – secondo una linea interpretativa fatta propria dalla Corte costituzionale nella sent. n. 641/1987[11] – ad un'interpretazione estensiva del concetto di «paesaggio» nell'art. 9, c. 2, ed all'art. 32 Cost., quest'ultimo considerato sotto il profilo del diritto ad un ambiente salubre[12]. Ma non mancano percorsi interpretativi più complessi, che riconducono la tutela delle generazioni a venire anche ad altri parametri costituzionali preesistenti alla riforma: dall'art. 2, nella parte in cui menziona i «doveri di solidarietà politica, economica e sociale»[13], all'art. 81, con riferimento già all'obbligo di copertura delle leggi di spesa[14] e, a seguito della l. cost. n. 1/2012, al principio dell'equilibrio di bilancio, considerato nelle sue connessioni sistematiche con il principio di sostenibilità del debito pubblico posto dall'art. 97[15]; dall'art. 9, c. 2, nella parte in cui fa riferimento anche ad un «patrimonio storico e artistico della Nazione» da «tutelare» onde trasmetterlo a chi verrà[16], all'art. 54, c. 1, ritenendosi il dovere di fedeltà alla Repubblica funzionalizzato a salvaguardare nel tempo l'impianto assiologico dei principi supremi della Costituzione[17]; senza dimenticare chi, valorizzando un ulteriore riferimento alla «Nazione», ritiene che il divieto del mandato imperativo formulato dall'art. 67 imponga al parlamentare di informare l'esercizio del proprio mandato al perseguimento di un interesse generale apprezzato con riferimento non solo alle aspettative della generazione presente, ma anche ai – presumibili – bisogni delle generazioni future[18]. Da ultimo, merita almeno menzionare la posizione di chi, collocandosi ad un livello di riflessione che guarda alle aspirazioni di fondo del costituzionalismo ed ai caratteri generali dello stesso fenomeno giuridico, ritiene che una proiezione verso il domani sia un portato della «pretesa di eternità» che connota le Costituzioni[19] – in specie se rigide[20] – o addirittura un tratto ineliminabile del diritto in sé, a motivo della dimensione prescrittiva che lo

[11] Si veda C. cost., sent. n. 641/1987, punto 2.2 del *Considerato in diritto*.
[12] In tal senso, *ex multis*, D. Porena, *Il "rango" del principio dello sviluppo sostenibile nella gerarchia delle fonti del diritto*, in *Federalismi.it*, 15, 2016, 13; C. De Fiores, *Le insidie di una revisione pleonastica*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2021, 144; C. Tripodina, *La tutela dell'ambiente nella Costituzione italiana: tra interessi delle generazioni future e responsabilità della generazione presente*, in *Rivista quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 1, 2023, 335-336; G. Prosperetti, *La tutela dell'ambiente per le future generazioni*, in *Scritti in memoria di Beniamino Caravita di Toritto*, cit., spec. 593; F. Rimoli, *Tutela dell'ambiente, ecologismo e interesse delle generazioni future: spunti per una lettura critica*, in *Italian Papers On Federalism*, 3, 2024, 302.
[13] R. Bifulco, *Diritto e generazioni future*, cit., 139.
[14] Ivi, 142.
[15] G. Arconzo, *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale*, cit., *passim* e spec. 636; A. Morelli, *Ritorno al futuro. La prospettiva intergenerazionale come declinazione necessaria della responsabilità politica*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2021, spec. 81; L. Bartolucci, *Il più recente cammino delle generazioni future nel diritto costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, 4, 2021, 220.
[16] V. Pepe, *Lo sviluppo sostenibile: tra governo dell'economia e profili costituzionali*, Piacenza, 2002, 39.
[17] A. Morelli, *Ritorno al futuro*, cit., 96-97.
[18] Tesi, questa, cui si fa riferimento in R. Bifulco, *Diritto e generazioni future*, cit., 140 e 173-174, e in A. D'Aloia, *Generazioni future*, cit., 354 ss., poi sviluppata anche in G. Palombino, *La tutela delle generazioni future nel dialogo tra legislatore e Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 24, 2020, *passim* e spec. 253-260. Per considerazioni in tal senso si veda pure A. Morelli, *Ritorno al futuro*, cit., *passim* e spec. 100-101.
[19] Così, citando la famosa formula di P. Häberle, (voce) *Stato costituzionale, II)*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 2000, 6, G. Arconzo, *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale*, cit., 631-632.
[20] I. Ciolli, *Diritti delle generazioni future, equità intergenerazionale e sostenibilità del debito. Riflessioni sul tema*, in *Bilancio, Comunità, Persona*, 1, 2021, 54.

caratterizza[21].

Quanto ai contenuti, la dottrina largamente maggioritaria intende l'istanza intergenerazionale come espressiva di un dovere oggettivo posto in capo ai pubblici poteri, cui è prescritto di orientarsi in base alle conseguenze di lungo periodo delle proprie scelte, estendendo il calcolo dei costi e dei benefici ad un orizzonte temporale più lontano di quello della generazione presente[22]. In questa chiave, la *ratio* del principio viene talvolta individuata nel contrastare la tendenza – in qualche misura fisiologica – del decisore politico ad improntare la propria condotta al soddisfacimento delle esigenze di chi esiste qui ed ora, introducendo nell'apprezzamento dell'interesse generale la considerazione dei presumibili bisogni di chi esisterà in futuro[23].

Muovendo da questo inquadramento di massima, le ricadute maggiormente apprezzabili sul piano operativo sono state tratte quanto alle politiche che implicano il consumo, o viceversa mirano alla conservazione, di risorse esauribili. In tale ambito, numerosi autori ritengono che il principio di equità intergenerazionale imponga un uso delle risorse ispirato a *sostenibilità*; criterio che – costruito in via di astrazione dal concetto di «sviluppo sostenibile» formulato nel celebre Rapporto *Brundtland*[24] – prescrive che la generazione presente faccia uso delle risorse disponibili assicurandone la trasmissione al futuro, in modalità e in misura tali da consentire il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni future[25]. Non che una simile interpretazione possa ritenersi in grado di elidere ogni conflittualità: sul punto, è stato osservato che intendere la sostenibilità nei termini di una direttiva sull'uso delle risorse implica il problema di «quale debba essere la misura delle risorse da sottrare a un uso presente per una conservazione futura»[26].

3. L'istanza intergenerazionale nella giurisprudenza costituzionale in materia

[21] M. Luciani, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in *Diritto e società*, 1, 2008, 146-147. In senso analogo M. Malvicini, *Costituzione, legge e interesse intergenerazionale: tutela dei diritti e vincoli legislativi*, in *BioLaw Journal - Rivista di BioDiritto*, 2, 2022, 185.

[22] In tal senso, *ex multis*, M. Cecchetti, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente*, cit., 310-311; A. Morelli, *Ritorno al futuro*, cit., spec. 87; M. Malvicini, *Costituzione, legge e interesse intergenerazionale*, cit., 196. Di una «necessità di ampliare l'orizzonte temporale della prospettiva d'azione del legislatore» discorre R. Bifulco, *Diritto e generazioni future*, cit., 184.

[23] L. Bartolucci, *Il più recente cammino delle generazioni future nel diritto costituzionale*, cit., 229; G. Palombino, *La tutela delle generazioni future nel dialogo tra legislatore e Corte costituzionale*, cit., *passim*.

[24] United Nations, *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*, 1987.

[25] V. Pepe, *Lo sviluppo sostenibile: tra governo dell'economia e profili costituzionali*, cit., 24-28; D. Porena, *«Anche nell'interesse delle generazioni future». Il problema dei rapporti intergenerazionali all'indomani della revisione dell'art. 9 della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 15, 2022, spec. 130-131; A. D'Aloia, *Generazioni future*, cit., 349-352; G. Palombino, *La tutela delle generazioni future nel dialogo tra legislatore e Corte costituzionale*, cit., 245-247. Per più ampie considerazioni sulla nozione di «sviluppo sostenibile», comprensive di estesi riferimenti al dibattito e declinate anche in prospettiva comparata, cfr. F. Fracchia, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, 2010, 143 ss.; G. Rossi, *Dallo sviluppo sostenibile all'ambiente per lo sviluppo*, in G. Rossi, M. Monteduro (a cura di), *L'ambiente per lo sviluppo. Profili giuridici ed economici*, Torino, 2020, 3 ss.; L. Cuocolo, *Diritto dello sviluppo sostenibile*, Bologna, 2025, spec. 19-36 e 59-70. Nel contesto di una più ampia riflessione sul concetto di «*sustainability*», concepita «not as an object in itself but rather a quality that describes the durability of practices over time, and the mobilization and use of material beings *as resources* to support those practices», si veda anche C. Parker Krieg, R. Toivanen, *Introduction*, in C. Parker Krieg, R. Toivanen (a cura di), *Situating Sustainability. A Handbook of Contexts and Concepts*, Helsinki, 2021, 1-4 (corsivo nel testo).

[26] I. Ciolli, *Diritti delle generazioni future, equità intergenerazionale e sostenibilità del debito*, cit., 56.

ambientale. Come prevedibile, un primo filone della giurisprudenza costituzionale in cui si ravvisa menzione esplicita della tutela delle future generazioni è quello sviluppatosi in materia ambientale.

In quest'ambito un primo, seppur fugace, riferimento si riscontra nella sent. n. 1002/1988, in cui l'elenco delle specie animali cacciabili formulato dall'art. 11 l. n. 968/1977 viene ritenuto espressivo di una norma di riforma economico-sociale, come tale idonea ad imporsi alla potestà legislativa piena della Provincia autonoma di Trento in materia di caccia, proprio in quanto volto a far sì che il «patrimonio naturale» di flora e fauna selvatica sia «preservato e trasmesso alle generazioni future», in coerenza con impegni assunti in sede internazionale dall'Italia[27].

È però con le sentt. nn. 259 e 419/1996, in materia di risorse idriche, che la tutela delle future generazioni fa il proprio esordio quale elemento del bilanciamento propriamente inteso. In entrambe le occasioni la Corte costituzionale si confronta con questioni, sollevate in via incidentale, concernenti la legittimità costituzionale dell'art. 1, c. 1, l. n. 36/1994, nella parte in cui – prima di essere abrogato dal d.lgs. n. 152/2006 (cd. «codice dell'ambiente») – stabiliva che «[t]utte le acque superficiali e sotterranee, ancorché non estratte dal sottosuolo, sono pubbliche». Al netto di non marginali differenze nell'articolazione delle censure – nel primo caso concernenti la norma posta dall'art. 1, c. 1, nella sua globalità, nel secondo riferite ad essa solo in quanto atta ad escludere la proprietà privata dei «corpi idrici recettori di acque drenate dai terreni agricoli bonificati» – in entrambe le occasioni il giudice *a quo* ravvisa la violazione dell'art. 42 Cost., ritenendo che l'indiscriminato assoggettamento al regime pubblicistico della generalità delle acque determini una compressione eccessiva ed irragionevole del diritto di proprietà, in assenza di un interesse pubblico capace di giustificare un simile sacrificio. Si tratta insomma di questioni formulate proprio in termini di bilanciamento: si chiede alla Corte di pronunciarsi sulla ragionevolezza del punto di equilibrio che il legislatore, imponendo il suddetto sacrificio alla proprietà privata, ha inteso fissare fra gli interessi in conflitto nel caso concreto.

Collocandosi in quest'ordine di idee, in entrambi i casi la Corte rigetta la questione, ritenendo che, negli intenti della l. n. 36/1994, l'assoggettamento di tutte le acque al regime della proprietà pubblica rappresenti la premessa per la realizzazione «di un maggiore intervento pubblico concentrato sull'intero settore dell'uso delle acque, sottoposto al metodo della programmazione, della vigilanza e dei controlli». Strategia, questa, con cui il legislatore persegue – in modo nient'affatto sproporzionato e dunque legittimo – il fine di proteggere il bilancio idrico dai rischi di depauperamento connessi all'incremento degli usi domestici ed agricolo-produttivi, con lo scopo ultimo di proteggere quello che la Corte chiama un «diritto fondamentale dell'uomo (e delle generazioni future) all'integrità del patrimonio ambientale»[28].

Nelle due sentenze appena commentate, dunque, la tutela dell'ambiente e delle generazioni future costituisce la *ratio* che sostiene una norma preordinata a consentire la realizzazione di

[27] C. cost., sent. n. 1002/1988, punto 11 del *Considerato in diritto*.

[28] C. cost., sent. n. 259/1996, punto 3 del *Considerato in diritto*. Analogamente, C. cost., sent. n. 419/1996, punto 3 del *Considerato in diritto*.

un ampio programma di intervento pubblico, teso in particolare alla salvaguardia ed alla razionale della gestione delle acque. Un legame, quello tra intervento pubblico, tutela dell'ambiente ed istanza intergenerazionale, che è dato riscontrare anche in alcune pronunce successive. Tra queste, sempre in materia di risorse idriche, merita menzionare la sent. 246/2009 e la sent. n. 142/2010, in cui la Corte riconduce espressamente la determinazione della tariffa del servizio idrico integrato, ad opera dell'autorità d'ambito in base alle componenti di costo determinate dal ministro dell'ambiente, allo scopo di «salvaguard[are] la vivibilità dell'ambiente e le aspettative ed i diritti delle generazioni future a fruire di un integro patrimonio ambientale»[29]. Precisazione, questa, che le consente di ascrivere la disciplina delle tariffe alla materia «tutela dell'ambiente», oltreché alla materia «tutela della concorrenza», l'una e l'altra di potestà legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, c. 2, lett. *s)*, Cost.): ne consegue, nella prima pronuncia, la salvezza degli artt. 154 e 155 d.lgs. n. 152/2006; nella seconda, l'illegittimità costituzionale degli artt. 5 e 8 l. reg. Lombardia n. 1/2009, invasivi della suddetta competenza statale.

Nella stessa chiave, pronunce che valorizzano l'intervento pubblico nelle relazioni economiche quale condotta volta alla salvaguardia dell'ambiente, anche nell'interesse delle generazioni a venire, si riscontrano in materia energetica. Una materia, questa, nella quale la Corte mostra di concepire la «massima diffusione delle energie rinnovabili» come oggetto di un vero e proprio «principio»[30], ormai ampiamente accolto dal legislatore[31] nell'adempimento di obblighi discendenti da direttive europee[32], volto a proteggere un «interesse […] di cruciale rilievo rispetto al vitale obiettivo di tutela dell'ambiente, anche nell'interesse delle future generazioni»[33].

In questa luce può certamente guardarsi alla sent. n. 237/2020, in tema di incentivi alla produzione di energie rinnovabili. Qui, nel contesto di un giudizio di ragionevolezza/eguaglianza al metro dell'art. 3 Cost., la Corte è chiamata a pronunciarsi sull'art. 42, c. 4-*sexies*, d.lgs. n. 28/2011, nella parte in cui, disciplinando la riammissione agli incentivi in caso di errata indicazione della data del titolo autorizzativo, prevede tale possibilità unicamente per le imprese che conducano impianti eolici e che siano iscritte al relativo registro per l'anno 2012 (EOLN-RG2012), escludendone quindi sia le imprese produttrici di energie rinnovabili diverse dall'eolica sia le imprese produttrici di energia eolica diverse da quelle iscritte nel suddetto registro. Merita osservare che, muovendo da una definizione delle energie rinnovabili come forme di energia naturalmente capaci di rinnovarsi o non esauribili in tempi umani, la Corte riconduce espressamente la forma di intervento pubblico qui prevista all'obiettivo della «tutela dell'ambiente» e alla connessa esigenza di «non

[29] C. cost., sent. n. 246/2009, punto 17.4 del *Considerato in diritto*; C. cost., sent. n. 142/2010, punto 2.2.2 del *Considerato in diritto*.

[30] Così, testualmente, in C. cost., sent. n. 224/2012, punto 4.5 del *Considerato in diritto*, nonché in C. cost., sent. n. 13/2014, punto 3.2 del *Considerato in diritto*.

[31] In tal senso, tra le molte pronunce, cfr. C. cost., sent. n. 275/2012, punto 5 del *Considerato in diritto*; C. cost., sent. n. 177/2018, punto 4.3 del *Considerato in diritto*; C. cost., sent. n. 148/2019, punto 6 del *Considerato in diritto*.

[32] Il riferimento è dapprima alla direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009, quindi alla direttiva UE 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018, entrambe concernenti la promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili.

[33] C. cost., sent. n. 216/2022, punto 3.4.3 del *Considerato in diritto*.

pregiudica[re] le risorse naturali per le generazioni future», ritenendo che l'incentivazione delle imprese attive nella produzione di energie alternative abbia «l'obiettivo di tendere ad una equiparazione delle capacità di reddito dei relativi impianti rispetto a quelli tradizionali, così favorendo gli investimenti nel settore»[34]. E poiché la *ratio* dell'istituto della riammissione agli incentivi è la medesima, risulta discriminatorio prevedere che esso si applichi solo alle imprese produttrici di energia eolica iscritte nel registro per l'anno 2012.

Utili considerazioni possono farsi, nella medesima chiave, a proposito della sent. n. 104/2023, in cui la Corte affronta una questione concernente la disciplina di un beneficio fiscale, consistente nell'applicazione alle imprese di trasporto di un'aliquota ridotta dell'accisa sul gasolio commerciale usato come carburante. Nella specie, il giudice *a quo* aveva censurato l'art. 24-*ter*, c. 2, lett. *b)*, e c. 3, d.lgs. n. 504/1995, ritenendo che tale disposizione consentisse unicamente alle imprese pubbliche, esercenti attività di trasporto di persone a carattere regolare od anche solo occasionale, di accedere all'aliquota agevolata, con esclusione delle imprese condotte dai soggetti privati; dal che – ad avviso del rimettente – una discriminazione nel trattamento normativo a danno di queste ultime, con violazione del principio di eguaglianza posto dall'art. 3 Cost. e del «principio di libera concorrenza» ascrivibile all'art. 41 Cost.

In questo caso è il rifiuto del presupposto interpretativo da cui muove l'argomentazione del giudice *a quo* a condurre la Corte al rigetto della questione: a suo dire, la disposizione censurata dev'essere interpretata nel senso di consentire l'applicazione dell'aliquota ridotta tanto alle imprese pubbliche quanto a quelle private, ma per la sola attività di trasporto regolare, con esclusione – in entrambi i casi – di quella occasionale. Interessa qui osservare che, nell'interpretare in modo costituzionalmente conforme la disposizione oggetto delle censure, la Corte si fa guidare dal criterio della «finalità extrafiscale» dell'imposta e della relativa agevolazione. Tale finalità viene individuata nel soddisfare «particolari esigenze dei lavoratori e degli utenti» e, per altro verso, nel permettere «una sistematica diminuzione del traffico – consentendo di non utilizzare il mezzo proprio – e quindi del conseguente inquinamento ambientale»[35]; scopi, questi, che la Corte riconduce «sia a interessi sociali inerenti alla mobilità, in particolare di lavoratori e studenti, sia ad esigenze di tutela dell'ambiente, oggi peraltro precisate nel nuovo testo dell'art. 9 Cost. anche "nell'interesse delle future generazioni"»[36]. Ebbene, poiché i servizi di trasporto che hanno un sensibile impatto sul perseguimento di questi scopi sono solo quelli a carattere regolare, vi è da ritenere che il beneficio dell'aliquota agevolata si applichi unicamente a questi, a prescindere dal carattere pubblico o privato dell'impresa che li offre.

Vero è che, in questo caso, il giudizio richiesto alla Corte è un giudizio di ragionevolezza/eguaglianza *ex* art. 3 Cost., vertendo le censure sull'asserita discriminazione degli operatori di trasporto privati. E tuttavia, nella motivazione, la Corte profonde un impegno non trascurabile nel dimostrare la ragionevolezza del punto di equilibrio rappresentato dalla propria interpretazione – divergente da quella del giudice *a quo* – della

[34] C. cost., sent. n. 237/2020, punto 5 del *Considerato in diritto*.
[35] C. cost., sent. n. 104/2023, punto 5.1 del *Considerato in diritto*.
[36] C. cost., sent. n. 104/2023, punto 5.2 del *Considerato in diritto*.

disposizione considerata, secondo moduli argomentativi che sono tipici del bilanciamento. Del resto, non manca in dottrina chi invita a superare, o perlomeno a relativizzare, la linea distintiva tradizionalmente tracciata fra il giudizio di eguaglianza ed il bilanciamento[37]: talvolta affermando che, pur trattandosi di due modelli di giudizio «concettualmente e strutturalmente distinti», entrambi sono riconducibili alla ragionevolezza quale «principio immanente dell'ordinamento di uno Stato costituzionale», nonché «principio fondamentale e generale, funzionale a rendere possibile il processo di unificazione politica presupposto da una Costituzione pluralista»[38]; talaltra osservando che nella gran parte dei casi le due tecniche di giudizio concorrono, giacché «difficilmente la violazione di un diritto costituzionale è così piena e generale da non concretare anche una discriminazione tra due classi di situazioni, tra chi è incluso e chi è escluso dalla garanzia del diritto»[39].

È invece un vero e proprio giudizio di bilanciamento quello proposto alla Corte costituzionale in occasione della notissima sent. n. 105/2024 (cd. «caso Priolo»), con cui il giudice delle leggi torna a pronunciarsi, in stretto dialogo con i precedenti rappresentati dalla sent. n. 85/2013 e dalla sent. n. 58/2018 (concernenti il cd. «caso ILVA»), sul tema della prosecuzione delle attività degli stabilimenti produttivi soggetti a sequestro disposto dall'autorità giudiziaria.

I termini della questione sono noti: nell'ambito di un procedimento penale a carico di soggetti titolari di cariche apicali in alcune società energetiche attive nel siracusano, nel corso del quale era stato disposto il sequestro preventivo di un impianto di depurazione sito in Priolo Gargallo, il giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Siracusa dubita della legittimità costituzionale l'art. 104-*bis*, c. 1-*bis*.1, nn. att. c.p.p. (introdotto dall'art. 6 d.l. n. 2/2023) nella parte in cui prevede che, in caso di sequestro preventivo di stabilimenti industriali dichiarati di interesse strategico nazionale a norma dell'art. 1 d.l. n. 207/2012, oppure di impianti o infrastrutture necessari ad assicurarne la continuità operativa, il giudice sia tenuto ad autorizzare la prosecuzione dell'attività se, nell'ambito della procedura di riconoscimento dell'interesse strategico nazionale, «sono state adottate misure con le quali si è ritenuto realizzabile il bilanciamento tra le esigenze di continuità dell'attività produttiva e di salvaguardia dell'occupazione e la tutela della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute e dell'ambiente e degli altri eventuali beni giuridici lesi dagli illeciti commessi». Ad avviso del rimettente, la disposizione in questione non chiarisce quale sia l'autorità competente ad adottare le suddette «misure» di «bilanciamento»; non delinea in alcun modo il procedimento con cui tali «misure» devono essere determinate e la loro osservanza verificata, né ne specifica

[37] Per utili esempi di questa tradizionale distinzione si vedano F. Casavola, *La giustizia costituzionale nel 1994. Conferenza stampa*, consultabile in *www.cortecostituzionale.it*, 6, e G. Silvestri, *Uguaglianza, ragionevolezza e giustizia costituzionale*, in M. Cartabia, T. Vettor (a cura di), *Le ragioni dell'uguaglianza. Atti del VI convegno della Facoltà di Giurisprudenza, Università degli Studi di Milano Bicocca, 15-16 maggio 2008*, Milano, 2009, 16-17.

[38] A. Morrone, *Il bilanciamento nello stato costituzionale*, cit., 12-13. Contro la possibilità di identificare la ragionevolezza come principio costituzionale a sé stante si pronuncia invece O. Chessa, *Bilanciamento* ben temperato *o sindacato esterno di ragionevolezza? Note sui diritti inviolabili come parametro del giudizio di costituzionalità*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6, 1998, 3945-3946: secondo questo autore, giacché il ricorso ad essa rappresenta «una sorta di necessità tecnica logicamente implicata dall'esistenza stessa di un assetto pluralistico di valori costituzionali», la ragionevolezza può piuttosto descriversi come «una regola sull'uso giudiziario dei principi come norme-parametro».

[39] R. Bin, *Diritti e argomenti*, cit., 50.

i rapporti con i procedimenti di rilascio e di riesame dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA); infine, non prevede neppure – a differenza dell'art. 1, c. 1, d.l. n. 207/2012 – il periodo di tempo in cui è consentita la prosecuzione dell'attività dello stabilimento soggetto a sequestro. Essa dunque non risponderebbe ai requisiti cui la Corte costituzionale, con la sent. n. 85/2013, ha condizionato la legittimità di norme volte a consentire la prosecuzione, pur in presenza di provvedimenti di sequestro dell'autorità giudiziaria, dell'attività di stabilimenti di interesse strategico nazionale: in sintesi, l'osservanza di condizioni predefinite dall'autorità competente all'esito di un procedimento trasparente e partecipato; la soggezione dell'attività a controlli effettivi volti ad assicurare il rispetto di tali condizioni; in ogni caso, il carattere temporaneo della prosecuzione dell'attività. Pertanto, il giudice *a quo* ravvisa la violazione dell'art. 2, dell'art. 9, dell'art. 32 e dell'art. 41 Cost., ritenendo che la disciplina in questione sacrifichi in misura sproporzionata e irragionevole gli interessi sottesi al diritto alla vita e alla salute, nonché quelli sottesi alla tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi anche nell'interesse delle future generazioni, consentendo altresì all'iniziativa economica di esplicarsi in modalità contrastanti con la salute, l'ambiente, la sicurezza, la libertà e la dignità umana.

Condividendo in parte la prospettazione del rimettente, la Corte ritiene che, mancando la previsione di una durata massima entro la quale è consentito mantenere in esercizio l'impianto sottoposto a sequestro, la disciplina censurata risulti «inidone[a] ad assicurare che, a regime, l'esercizio dell'attività di tali stabilimenti e impianti si svolga senza recare pregiudizio alla salute e all'ambiente»[40]. Con pronuncia di tipo additivo, la Corte costituzionale aggiunge dunque il termine di durata mancante, individuando la «rima adeguata» nel termine di 36 mesi previsto dall'art. 1, c. 1, d.l. n. 207/2012[41]. Quanto invece alle censure concernenti la mancata individuazione dell'autorità competente a fissare le «misure» di contemperamento e la carenza di una disciplina procedimentale della loro adozione, la Corte ritiene che entrambe possano trovare risposta sul piano interpretativo: nel primo caso, deducendo agevolmente che la determinazione delle «misure» spetti al Presidente del Consiglio dei ministri o al ministro da questi delegato[42]; nel secondo, affermando che un'interpretazione costituzionalmente orientata consente di ritenere che l'adozione delle «misure» debba «essere preceduta […] da adeguata attività istruttoria», nonché «sorretta da una congrua motivazione, che dia conto tra l'altro delle risultanze dell'istruttoria» a norma dell'art. 3, c. 1, l. n. 241/1990[43].

È di estremo interesse, ai fini della presente ricerca, osservare i passi in cui la Corte illustra le ragioni del diverso esito del proprio giudizio rispetto al precedente rappresentato dalla sent. n. 85/2013. Certamente esso si spiega con le non lievi differenze che intercorrono tra la disciplina del nuovo art. 104-*bis*, c. 1-*bis*.1, nn. att. c.p.p. e quella del d.l. n. 207/2012, oggetto di quella precedente pronuncia[44]. E tuttavia – la Corte lo riconosce espressamente – la divergenza si deve anche al mutamento di parte dei parametri costituzionali invocati, determinato dalla revisione, ad opera della l. cost. n. 1/2022, degli artt. 9 e 41 Cost. A tale

[40] C. cost., sent. n. 105/2024, punto 5.4.2 del *Considerato in diritto*.
[41] C. cost., sent. n. 105/2024, punto 6 del *Considerato in diritto*.
[42] C. cost., sent. n. 105/2024, punto 5.3.1 del *Considerato in diritto*.
[43] C. cost., sent. n. 105/2024, punti 5.4 e 5.4.1 del *Considerato in diritto*.
[44] Differenze, queste, ampiamente passate in rassegna ai punti 5.3 e seguenti del *Considerato in diritto*.

intervento normativo la Corte riconosce, per un verso, di aver esplicitato in capo ai pubblici poteri «il mandato di tutela dell'ambiente, inteso come bene unitario […] ma riconosciuto in via autonoma rispetto al paesaggio e alla salute umana, per quanto ad essi naturalmente connesso»; per altro verso, di aver declinato il compito della tutela dell'ambiente con riguardo non solo «agli interessi dei singoli e della collettività nel momento presente, ma […] anche […] agli interessi delle future generazioni», intese quali «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»[45].

Insomma, guardando alla «topografia del conflitto» è possibile osservare una non trascurabile differenza: nella sent. n. 105/2024, diversamente da quanto avviene nella sent. n. 85/2013 ed anche nella sent. n. 58/2018, tra gli interessi da considerare ai fini del bilanciamento vengono espressamente annoverati quelli sottesi alla tutela delle generazioni future, oggetto di specifica e circostanziata valorizzazione nell'*iter* argomentativo giudice costituzionale.

4. Istanza intergenerazionale e materia previdenziale. Un secondo gruppo di pronunce su cui è opportuno soffermare l'attenzione concerne la materia previdenziale. Si tratta di un filone giurisprudenziale nel cui sviluppo l'istanza intergenerazionale ha giocato un ruolo di primaria importanza, per due ragioni: in primo luogo, perché – come sottolineato dalla dottrina di settore[46] – il sistema pensionistico pubblico a ripartizione è di per sé fondato su vincoli di solidarietà intergenerazionale tra le diverse generazioni di lavoratori (quelle in età attiva e quelle che percepiscono i trattamenti); in secondo luogo, perché il complessivo settore della previdenza sociale si regge su una mole considerevole di spesa pubblica, chiamando in causa, almeno potenzialmente, il principio della sostenibilità del debito pubblico, che sin dalla sent. n. 88/2014 la Corte ritiene implicare «una responsabilità che, in attuazione di quelli fondanti […] di solidarietà e di eguaglianza, non è solo delle istituzioni ma anche di ciascun cittadino nei confronti degli altri, ivi compresi quelli delle generazioni future»[47].

Nell'esame di questo filone un utile punto di partenza è rappresentato dalla sent. n. 70/2015, nella quale la Corte si pronuncia su una questione concernente l'art. 24, c. 25, d.l. n. 201/2011, nella parte in cui, per gli anni 2012 e 2013, esclude dalla rivalutazione monetaria *ex* art. 34, c. 1, l. n. 448/1998 i trattamenti pensionistici di importo superiore a tre volte il trattamento minimo INPS. Interessa qui rilevare che, evocando espressamente la logica del

[45] C. cost., sent. n. 105/2024, punto 5.1.2 del *Considerato in diritto*.

[46] Così, *ex multis*, G. Ludovico, *La solidarietà intergenerazionale nel sistema pensionistico: fascino e limiti di un principio necessario*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 1, 2019, *passim* e spec. 36; S. Giubboni, *Le pensioni tra solidarietà e iniquità intergenerazionale*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, 3, 2022, 470-471; O. Bonardi, *Il principio di solidarietà intergenerazionale tra diritto dell'ambiente e diritto alla sicurezza sociale*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, 3, 2022, 441. Per considerazioni critiche, da un osservatorio prettamente costituzionalistico, si veda invece I. Ciolli, *Garantire le pensioni alle generazioni future: le aporie della "solidarietà intergenerazionale" e le responsabilità della politica*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, 3, 2022, 482-483.

[47] C. cost., sent. n. 88/2014, punto 7.2 del *Considerato in diritto*.

«corretto bilanciamento» tra interessi costituzionali[48], tra le varie censure articolate dal rimettente la Corte accoglie quelle riferite alla violazione degli artt. 36, c. 1, e 38, c. 2, Cost., avendo cura di collocare entrambi i parametri sullo sfondo del principio di eguaglianza sostanziale. La Corte osserva che la norma impugnata comporta il totale azzeramento del meccanismo perequativo per un'ampia fascia di trattamenti, ivi comprese pensioni di importo non particolarmente elevato. Pertanto, poiché l'istituto della perequazione mira a preservare nel tempo l'«adeguatezza» del trattamento pensionistico e, suo tramite, la sufficienza della retribuzione[49], la Corte conclude nel senso dell'illegittimità della norma impugnata, a motivo dell'irragionevolezza del punto di equilibrio da essa fissato tra i diritti alla previdenza sociale ed alla retribuzione, da un lato, e «l'esigenza di un risparmio di spesa», dall'altro[50]. Merita osservare che, in questa pronuncia, all'esigenza del contenimento della spesa pubblica non si accompagnano riferimenti espressi all'equità/solidarietà intergenerazionale.

Il tema del rapporto fra le generazioni emerge invece per esplicito, seppur solo attraverso un breve richiamo, nella successiva sent. n. 173/2016. Oggetto delle censure sono due commi dell'art. 1 l. n. 147/2013: da un lato il c. 483, nella parte in cui prevede che, per il periodo 2014-2018, la rivalutazione automatica si applichi in misura piena solo ai trattamenti pensionistici pari o inferiori a tre volte il trattamento minimo INPS, mentre per i trattamenti eccedenti tale soglia la rivalutazione si applica in misura parziale e decrescente al decrescere dell'importo dovuto, con integrale esclusione dei soli trattamenti superiori a sei volte il minimo INPS; dall'altro il c. 486, laddove si prevede, a partire dal 1° gennaio 2014 e per un periodo di tre anni, che ai trattamenti pensionistici di importo superiore a quattordici volte il minimo INPS sia imposto un contributo di solidarietà, di entità crescente al crescere dell'importo complessivamente dovuto. Chiamata a pronunciarsi – fra l'altro – sull'asserita violazione degli artt. 36 e 38 Cost., la Corte rigetta entrambe le questioni, ritenendo che con ambedue le norme impugnate il legislatore abbia realizzato un bilanciamento non irragionevole tra gli interessi in conflitto, nella cui «topografia» compare anche l'esigenza di «puntellare il sistema pensionistico» e di offrire «sostegno previdenziale ai più deboli, anche in un'ottica di mutualità intergenerazionale»[51]. Nello specifico, la ragionevolezza del punto di equilibrio tracciato dal legislatore viene ricondotta, nel primo caso, al fatto che la rivalutazione sia del tutto esclusa solo per pensioni di importo elevato (quelle superiori a sei volte il minimo INPS)[52]; nel secondo, al fatto che il prelievo di solidarietà costituisca una misura *una tantum*, gravi su pensioni di importo molto elevato (quelle superiori a quattordici volte il minimo INPS) ed operi all'interno del sistema previdenziale, per porre rimedio – appunto in una logica di solidarietà fra le diverse generazioni di lavoratori – ad una condizione di crisi del sistema stesso[53].

Infine, un certo spazio si dà all'argomento intergenerazionale nel percorso motivazionale della più recente sent. n. 234/2020. Anche in questo caso il giudice costituzionale si trova ad

[48] C. cost., sent. n. 70/2015, punto 10 del *Considerato in diritto*.
[49] C. cost., sent. n. 70/2015, punto 8 del *Considerato in diritto*.
[50] C. cost., sent. n. 70/2015, punto 10 del *Considerato in diritto*.
[51] C. cost., sent, n. 173/2016, punto 11.1 del *Considerato in diritto*.
[52] C. cost., sent, n. 173/2016, punto 6.3 del *Considerato in diritto*.
[53] C. cost., sent, n. 173/2016, punto 11.1 del *Considerato in diritto*.

affrontare due questioni: l'una concernente l'art. 1, c. 260, l. n. 145/2018, nella parte in cui stabilisce che, per il periodo 2019-2021, la rivalutazione automatica *ex* art. 34, c. 1, l. n. 448/1998 è pienamente riconosciuta ai soli trattamenti pensionistici di importo complessivo pari o inferiore a tre volte il minimo INPS, mentre quelli di importo superiore a tale soglia sono soggetti a rivalutazione parziale, in misura decrescente al crescere della pensione dovuta; l'altra riguardante l'art. 1, c. 261, l. n. 145/2018, ove si stabilisce che, per un periodo di cinque anni decorrente dall'entrata in vigore della legge, i trattamenti pensionistici di importo anno superiore a 100.000 euro siano soggetti ad un'aliquota di riduzione dipendente dall'importo annuo complessivo del trattamento.

Poiché rispetto a entrambe le norme il giudice *a quo* deduce la violazione degli artt. 36 e 38 Cost., a motivo dell'eccessiva compressione dei diritti alla retribuzione e alla previdenza sociale, anche in questa occasione la Corte è chiamata a compiere un giudizio di bilanciamento. A questo fine, la Corte valorizza la circostanza che entrambe le norme impugnate mirino a concorrere, attraverso un risparmio di spesa, al finanziamento del meccanismo di pensionamento anticipato previsto dall'art. 14 d.l. n. 4/2019, convertito con modifiche in l. n. 26/2019 (cd. «quota 100»), operativo in via sperimentale nel periodo 2019-2021[54]. Tale legame svela la *ratio* sottesa ad entrambe le previsioni: perseguire «obiettivi di ricambio generazionale nel mercato del lavoro», alimentando una «sperimentazione orientata alla mutualità intergenerazionale»[55]. A giudizio della Corte, simili scopi sono perseguiti in modalità pienamente ragionevoli e proporzionate dal c. 260, giacché le limitazioni alla rivalutazione ivi previste operano secondo un sistema «a scalare» in base all'importo del trattamento pensionistico dovuto[56]. Considerazioni in parte diverse valgono invece per il c. 261: qui la Corte fa salva, in sé, la previsione di una decurtazione dei trattamenti pensionistici di importo particolarmente elevato, riducendone però la durata – a mezzo di una pronuncia manipolativa di tipo sostitutivo – da cinque a tre anni[57].

5. Osservazioni conclusive. Come osservato da autorevole dottrina, «malgrado i plurimi richiami al principio di salvaguardia degli interessi delle generazioni future – molti dei quali, come si è visto, precedenti alla riforma costituzionale del 2022 –, i «fili» della giurisprudenza costituzionale appaiono sicuramente significativi, ma ancora dispersi nelle maglie di discipline diversificate, in cui molto ha pesato […] la scelta del legislatore di usare la formulazione indicata in alcune discipline di settore»[58]. Sarebbe eccessivamente ambizioso, perciò, aspettarsi di ricavare da una retrospettiva sull'utilizzo di tale principio ad opera del giudice delle leggi, quale quella qui proposta, risposte definitive sul significato «globale» da ascriversi e sul ruolo sistematico da riconoscersi all'istanza intergenerazionale, come positivizzata, oggi, nell'art. 9, c. 3, Cost.

Ciò ammesso, dall'indagine fin qui compiuta è però possibile trarre almeno alcune conferme. In primo luogo, può dirsi con certezza – in accordo con l'ampia dottrina citata in apertura –

[54] C. cost., sent. n. 234/2020, punti 15.4.3 e 18.10 del *Considerato in diritto*.
[55] C. cost., sent. n. 234/2020, punti 18.10 e 18.11 del *Considerato in diritto*.
[56] C. cost., sent. n. 234/2020, punti 15.4.2 e 15.4.3 del *Considerato in diritto*.
[57] C. cost., sent. n. 234/2020, punto 18.11 del *Considerato in diritto*.
[58] S. Petitti, *La salvaguarda degli interessi delle generazioni future nella giurisprudenza costituzionale*, cit., 490.

che, con riguardo a specifici settori dell'ordinamento, la Corte costituzionale abbia incluso l'equità intergenerazionale fra i termini del bilanciamento da molto prima della riforma del 2022. Sotto questo profilo, sembra dunque da condividere la posizione dei numerosi autori che – con varietà di valutazioni – inquadrano tale riforma nel paradigma della «revisione bilancio»[59], volta a fare oggetto di previsioni costituzionali espresse evoluzioni già registratesi sul piano dell'interpretazione del dato costituzionale preesistente[60]. Il che, almeno a giudizio di chi scrive, non necessariamente impone di far propria l'idea, pur autorevolmente sostenuta, che si sia trattato di una riforma interamente superflua[61], e persino dannosa nell'aver – inutilmente – dato la stura a modifiche sostanziali dei principi fondamentali[62]. Maggiormente persuasiva appare la posizione di chi, pur riconoscendo il carattere prevalentemente ricognitivo della nuova disposizione, le ascrive il merito di aver apportato un utile contributo in termini di certezza, proprio quanto all'introduzione – oggi indubitabile – dell'«interesse intergenerazionale» fra i possibili termini del bilanciamento[63]. In tal senso, merita osservare che, pur essendo generalmente inquadrata come un'operazione di tipo interpretativo[64], estranea alle fasi più schiettamente argomentativo-valutative del giudizio di bilanciamento, la «topografia del conflitto» – e cioè l'individuazione degli interessi fra cui la norma impugnata deve fissare un equilibrio – resta un'attività ondivaga, retta da criteri non interamente conoscibili e foriera di risultati incerti, che esplicano tuttavia un'influenza determinante sull'esito complessivo del bilanciamento[65]. Se così stanno le cose, non appare azzardato ipotizzare che l'espressa positivizzazione dell'istanza intergenerazionale possa conferire, in qualche misura, maggiore certezza alla selezione degli interessi da bilanciare, almeno nelle materie in cui il rapporto fra le generazioni riveste un ruolo centrale. Qualche conferma in tal senso potrebbe essersi già avuta: si confrontino, sul punto, le motivazioni delle sentt. n. 85/2013 e 58/2018, nelle quali non si incontra alcun riferimento alla salvaguardia delle generazioni a venire, e quelle della sent. n. 105/2024, in cui il richiamo alla «tutela delle future generazioni» è ampio e circostanziato[66].

Una seconda conferma attiene al fatto che la Corte, facendo propria la posizione della

[59] Per i concetti di «revisione bilancio» e «revisione programma» si veda G. Silvestri, *Spunti di riflessione sulla tipologia e sui limiti della revisione costituzionale*, in Aa. Vv., *Studi in onore di P. Biscaretti di Ruffia*, vol. II, Milano, 1987, 1187-1189.

[60] Per una posizione netta in tal senso si veda R. Bin, *L'ambiente nella Costituzione, tra beni e interessi*, in *Consulta Online*, 2, 2025, 481-482. *Contra*, nel senso di una significativa portata innovativa della riforma, L. Ronchetti, *Ecocostituzionalismo. La sovranità popolare di fronte alla crisi ecologica*, Napoli, 2024, 150 ss.; B. Pezzini, *One Health e Corti supreme: le coordinate di un paradigma*, in *Corti supreme e salute*, 1, 2025, spec. 205.

[61] L. Cassetti, *Salute e ambiente come limiti "prioritari" alla libertà di iniziativa economica?*, in *Federalismi.it*, paper, 23 giugno 2021, 5-6.

[62] C. De Fiores, *Le insidie di una revisione pleonastica*, cit., 149-152.

[63] Così D. Porena, *«Anche nell'interesse delle generazioni future»* cit., 124. Considerazioni in tal senso anche in M. Cecchetti, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente*, cit., spec. 296, e già in R. Bifulco, *Diritto e generazioni future*, cit., 127.

[64] Così, ad es., in R. Bin, *Diritti e argomenti*, cit., spec. 63, ed in A. Morrone, *Il bilanciamento nello stato costituzionale*, cit., 19-20. *Contra*, G. Scaccia, *Il bilanciamento degli interessi come tecnica di controllo costituzionale*, cit., 3954-3959, il quale inquadra anche la «topografia del conflitto» come un'attività non interpretativa bensì marcatamente valutativa, in quanto anch'essa sottende «scelte di valore decisive per l'esito del giudizio».

[65] R. Bin, *Diritti e argomenti*, cit., 152-153, ove si osserva come – paradossalmente – a porre i maggiori problemi di certezza e prevedibilità non siano «le tecniche di bilanciamento, ma la selezione degli interessi da considerare».

[66] C. cost., sent. n. 105/2024, punto 5.1.2 del *Considerato in diritto*.

dottrina largamente maggioritaria, sembri declinare l'istanza intergenerazionale non nella logica dei «diritti delle generazioni future», bensì in quella dei «doveri della generazione presente»[67]. Vero è che nella prima delle sentenze passate in rassegna – la sent. n. 259/1996 – si incontra un passaggio in cui il giudice costituzionale ravvisa nell'integrità del patrimonio ambientale l'oggetto di un «diritto fondamentale dell'uomo (e delle generazioni future)»; ma, come osservato in dottrina[68], si tratta a ben vedere di una mera parafrasi di formulazioni usate nella legge su cui verte la questione[69]. Del resto, nell'appena successiva sent. n. 419/1996, concernente la medesima disciplina, la Corte abbandona questo pur fugace riferimento ai diritti delle generazioni future, preferendo discorrere, a proposito dell'integrità del patrimonio ambientale, «di uno dei *valori* fondamentali dell'uomo (e delle generazioni future)»[70]. Insomma, un unico, isolato richiamo in una sentenza ormai piuttosto risalente, peraltro sostanzialmente ripetitivo di disposizioni della legge impugnata, non sembra sufficiente a indicare che la Corte abbia inteso far propria la dottrina dei diritti delle generazioni a venire. All'opposto, quello che sembra un richiamo esplicito alla tesi dei doveri della generazione presente si trova nella sent. n. 105/2024[71].

Infine, concentrando l'attenzione sulle pronunce, tra quelle passate in rassegna, che hanno per oggetto norme che implicano un intervento pubblico nelle relazioni economiche, è possibile osservare la mutevolezza dei rapporti che si instaurano tra l'istanza intergenerazionale – variamente declinata – e il principio di eguaglianza sostanziale. Da un lato, infatti, nella giurisprudenza in materia ambientale avviene, non di rado, che al principio di tutela delle generazioni future si assegni il ruolo tipicamente assunto dal principio di eguaglianza sostanziale: legittimare un impegno pubblico – nella forma della programmazione degli usi delle risorse idriche, della determinazione delle tariffe del servizio idrico, dell'incentivazione alla produzione delle energie rinnovabili, dell'impulso ai servizi di trasporto di linea – volto a conseguire risultati che la dinamica «spontanea» delle relazioni economiche non consentirebbe di raggiungere[72]. Dall'altro, nella giurisprudenza in materia previdenziale eguaglianza sostanziale ed equità/solidarietà intergenerazionale tendono a disporsi su opposti versanti della «topografia del conflitto»: in nome dell'istanza intergenerazionale vengono infatti giustificate norme che determinano una decurtazione dei trattamenti pensionistici – come tali riconducibili agli artt. 36, 38 e 3, c. 2, Cost. – attraverso il raffreddamento della dinamica perequativa, l'applicazione di aliquote di riduzione e la previsione di contributi di solidarietà.

---

[67] In tal senso, *ex multis*, M. Luciani, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, cit., 147 ss.; G. Arconzo, *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale*, cit., 629-630; M. Cecchetti, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente*, cit., 305-306; C. Tripodina, *La tutela dell'ambiente nella Costituzione italiana*, cit., 343. Per una posizione quantomeno possibilista si veda invece A. D'Aloia, *Generazioni future*, cit., 366-375.

[68] M. Luciani, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, cit., 156-157.

[69] Il riferimento è all'art. 1, c. 2, l. n. 36/1994, ove si menzionano «le aspettative ed i diritti delle generazioni future a fruire di un integro patrimonio ambientale».

[70] C. cost., sent. n. 419/1996, punto 3 del *Considerato in diritto*.

[71] C. cost., sent. n. 105/2024, punto 5.1.2 del *Considerato in diritto*.

[72] Sull'eguaglianza sostanziale cfr., per tutti, B. Caravita, *Oltre l'eguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3 comma 2 della Costituzione*, Padova, 1984, spec. 61-75; A. Giorgis, *La costituzionalizzazione dei diritti all'uguaglianza sostanziale*, Napoli, 1999, *passim* e spec. 6; M. Benvenuti, *Diritti sociali*, Torino, 2013, spec. 42-43.

Ciò consente, a giudizio di chi scrive, di trarre conferma di una preziosa lezione dottrinale, che si deve in specie a Massimo Luciani: la lezione secondo cui quelli tra diritti e principi costituzionali sono conflitti «pratici», che non operano in astratto, bensì sul piano concreto della disciplina che il legislatore appresta per le singole fattispecie[73]. Sicché non esistono principi destinati a confliggere sempre, o ad operare sempre in modo sinergico: che si incorra nel primo caso o nel secondo dipende dalla concreta materia considerata, e dagli interessi che in essa si agitano.

Abstract. Collocandosi nel quadro del dibattito sulla tutela delle future generazioni, quale principio immanente all'ordinamento costituzionale italiano, oggi esplicitato dall'art. 9, c. 3, Cost., il contributo propone un'analisi della giurisprudenza costituzionale in cui l'argomento intergenerazionale è stato espressamente impiegato quale elemento del giudizio di bilanciamento, soffermandosi in particolare sulla giurisprudenza concernente le politiche ambientali e previdenziali.

Abstract. Moving from the discussion on the protection of future generations – a principle inherent to the Italian constitutional order, now explicitly stated in Art. 9, Par. 3, of the Constitution – the paper offers an analysis of the constitutional jurisprudence in which the intergenerational argument has been expressly employed as an element of the balancing test, focusing in particular on decisions concerning environmental and social security policies.

Parole chiave. tutela delle future generazioni – istanza intergenerazionale – Corte costituzionale – bilanciamento

Key words. protection of future generations – intergenerational principle – Constitutional Court – balancing test

[73] M. Luciani, *Sui diritti sociali*, in *Studi in onore di Manlio Mazziotti di Celso*, vol. II, Padova, 1995, 115-116.

TECNICA E SICUREZZA: DUE TRATTI PARADIGMATICI DEL NOSTRO TEMPO E IN CONTINUA EVOLUZIONE. ALCUNI SPUNTI INTRODUTTIVI [*]

di Giuseppe Laneve[**]

Sommario. 1. Un mondo di *tecnica* e *sicurezza*. – 2. La sicurezza e lo spettro della paura. – 3. La sicurezza presuppone l'*affidarsi*... – 3.1…ma non più al solo Stato. – 4. Una sicurezza attraverso la tecnica e una sicurezza dalla tecnica. – 5. Conclusioni e rinvio.

***1. Un mondo di* tecnica *e* sicurezza.** Una prima osservazione appare piuttosto scontata e tuttavia rimane di una certa utilità per tratteggiare il giusto contesto. Non serve un occhio particolarmente attento e critico per poter dire che tecnica e sicurezza rappresentano due direttrici paradigmatiche dei nostri tempi. Non certo perché apparse sulla scena nella nostra contemporaneità, quanto per il grado di «occupazione», sempre crescente, delle nostre vite di cui si stanno rendendo protagoniste, finendo, con intensità e modalità diverse, per plasmare la realtà nella quale siamo immersi.

Guardando alla tecnica, ovvero a ciò che è «artificiale» – che come ribadito da Natalino Irti significa non trovato *in rerum natura*, ma «fatto con arte», cioè costruito con umano pensiero e umana volontà e dunque appartenente al mondo dell'umano[1], - essa ha ormai compiuto una precisa transizione, passando dall'essere mero *instrumentum*, di cui l'uomo si è sempre servito per compensare il suo essere un organismo difettoso[2], ad acquisire lo *status* di un vero e proprio «potere», a diventare rappresentazione del mondo[3]. Un potere dai tratti connotativi del tutto inediti[4] e che continua a segnare salti qualitativi del suo essere, non accontentandosi più della creazione di oggetti solidi e statici – per quanto performanti – ma che, grazie agli algoritmi e all'intelligenza artificiale, vira verso quella che è stata definita una «*software-defined*

[*] *Sottoposto a referaggio.*

[**] Professore associato di Diritto costituzionale e pubblico – Università degli Studi di Macerata.

[1] Da ultimo in N. Irti, *Sguardi nel sottosuolo*, Milano, 2025, 255.

[2] M. Ferraris, *La pelle. Che cosa significa pensare nell'epoca dell'intelligenza artificiale*, Bologna, 2025, 126 si chiede: «perché proprio a noi è toccato questo destino tecnologico? Perché siamo difettosi. Le imperfezioni dell'animale umano, così debole, lento, svantaggiato, sono quelle che determinano lo sviluppo della tecnica, della cultura e della società a livello impensabili presso altre forme di vita».

[3] P. Costa, F. Pizzolato, *Introduzione*, in F. Pizzolato, P. Costa (a cura di), *Sicurezza e tecnologia*, Milano, 2017, VII.

[4] Ad esempio, la natura privata dei soggetti che di fatto costruiscono e detengono il potere, quelli che J. M. Balkin, *Free Speech is a Triangle*, in *Columbia Law Review*, 118, 7, 2018, 2021, ha chiamato i «governatori degli spazi sociali». Vedi anche L. Violante, *Diritto e potere nell'era digitale. Cybersociety, cybercommunity, cyberstate, cyberspace: tredici tesi*, in *BioLaw Journal*, 1, 2022, 148, ha definito questi soggetti le «compagnie del digitale».

reality»[5], che (impatta e) ridisegna i profili strutturali dell'essere umano[6]. Una tecnica che ricade incessantemente sull'uomo e sulla società e che «con un effetto di rimbalzo si riflette costantemente indietro foggiando il nostro modo di essere uomini»[7]. Nella discussione svolta durante la prima sessione plenaria del *Chapter* italiano di Icon-S svoltosi a Cagliari, il cui testo è stato recentemente pubblicato, Maria Rosaria Ferrarese ha scritto, non a caso, che «oggi si può parlare di una vera e propria forma di normatività tecnologica che sempre più pervade silenziosamente il nostro mondo»[8].

Un discorso simile può farsi per la sicurezza: l'intero campo dell'esperienza umana oggi, che sia individuale o associata, analogica o digitale - sì proprio quella forgiata dalla tecnica -, presente o futura, ci «parla», a suo modo, di sicurezza.

I piani abitati dalla sicurezza si sono moltiplicati negli ultimi decenni. Non si può non collocare l'origine di una tale ampliamento nel periodo che ha visto l'affermarsi e il successivo svilupparsi dell'idea stessa dello Stato sociale, con un potere pubblico che, guidato da costituzioni progettate per trasformare le condizioni materiali della società, scopre e si (pre)occupa di dimensioni attinenti al benessere della persona umana sconosciute in epoche precedenti. Il conseguente riconoscimento di diritti di nuova generazione non ha potuto che estendere gli ambiti – individuali ma soprattutto comunitari e sociali - costitutivi del progetto di vita di ciascuno e, come tali, portatori di nuovi bisogni di sicurezza[9].

Non v'è dubbio, tuttavia, che proprio l'incessante evoluzione tecnologica abbia ulteriormente dilatato i campi di azione della sicurezza, in senso verticale – dal sottosuolo, con il coinvolgimento delle risorse energetiche, al cielo, sino allo spazio -, e in senso orizzontale – la sicurezza dei mari, dei trasporti, del c.d quinto dominio, il *cyber*-spazio[10], e così via. I moti di senso circolari che così si attivano producono un duplice effetto: per un verso, misurando

---

[5] P. Benanti, *La nuova logica del dominio. Potere computazionale, democrazia e condizione umana*, Bari-Roma, 2026, 145, che aggiunge: «di fatto viviamo in un'epoca di trasformazione ontologica radicale, dove la natura stessa della realtà che abitiamo si sta riconfigurando attraverso il software e l'intelligenza artificiale. Non si tratta più semplicemente di utilizzare strumenti tecnologici, ma di abitare un mondo in cui gli oggetti stessi sono diventati *software-defined*- dinamici, mutevoli, capaci di auto-adattamento attraverso algoritmi di intelligenza artificiale. La transizione dagli oggetti statici agli oggetti *software-defined* rappresenta uno dei cambiamenti più significativi della nostra epoca».

[6] Cioè sulla percezione della e l'interazione nella realtà, sulla conoscenza, sulla creatività, sull'esperienza, sulla verità ed ancora sull'emotività, sull'affettività, sull'aspirazione. Cfr. A. D'Aloia, *Intelligenza artificiale, società algoritmica, dimensione giuridica. Lavoro in corso*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2022, in part. 677. Già H. Jonas, *Il principio responsabilità. Un'etica per la civiltà tecnologica*, trad. it., Torino, 1990, 13 notava (nel «lontano» 1977) che «oggi, in forma di moderna tecnica, la *techne* si è invece trasformata in un illimitato impulso progressivo della sua specie, nella sua impresa più significativa, il cui incessante superarsi e avanzare verso mete sempre più elevate si è tentati di ravvisare come vocazione dell'uomo e il cui traguardo di dominio sulle cose e sull'uomo stesso appare come l'adempimento della sua destinazione». Nel bellissimo libro di L. Perilli, *Coscienza artificiale. Come le macchine pensano e trasformano l'esperienza umana*, Milano, 2025, si sottolinea che «la IA ha una implicazione che nessuna delle svolte che hanno caratterizzato la storia dell'uomo ha mai avuto: rovescia il rapporto tra soggetto e oggetto. Il soggetto diventa passivo, l'oggetto diventa attivo», 25.

[7] A. Lo Giudice, *L'emergenza permanente e lo Stato di sicurezza nell'era della tecnica*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, 2, 2020, 527. Su tutti, cfr. A. Gehlen, *L'uomo nell'era della tecnica* (1957), Roma, 2003.

[8] M.R. Ferrarese, *Scrittura digitale e normatività tecnologica*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2026, 67. Vedi anche Id., *Poteri nuovi. Privati, penetranti, opachi*, Bologna, 2022. Vedi recent. Leone XIV, Magnifica humanitas. *Lettera enciclica sulla custodia della persona umana nel tempo dell'intelligenza artificiale*, Roma, 2026.

[9] F. Rosa, *La sicurezza nella Costituzione italiana*, in P. Gambale, N. Lupo, A. Sandulli, M. Serowaniec (a cura di), *Sicurezza e democrazia. Bezpieczenstwo i Demokracja. Atti del X Colloquio italo-polacco sulle trasformazioni istituzionali*, Torino, 2025, 216.

[10] Per il quale è in corso una vera e propria *race for*, così G. Barozzi Reggiani, *La* race for the cyberspace *degli Stati e il tema della cybersicurezza: tra sovranità e modelli di* governance, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, 2, 2025, 329 ss.

la sicurezza su terreni nuovi se non addirittura impensabili, ne rafforzano la natura «plurale» – non esiste una sicurezza, ma tante «sicurezze», non esiste un unico soggetto responsabile della sicurezza, ma diversi - e «relazionale» - la sicurezza necessita dell'incontro con altre situazioni affinché ne sia definito il campo semantico[11]; per un altro, gli stessi significati più tradizionali della sicurezza vengono in qualche modo a risemantizzarsi (basti pensare a come la *cyber*-sicurezza stia riscrivendo i contorni della sicurezza militare e geo-politica).

A questo deve aggiungersi – come corollario – il concomitante fattore culturale, che ha innalzato il tasso di sensibilità e consapevolezza da parte delle persone verso l'esigenza di godere di *standard* di sicurezza in terreni non presi in considerazione nel passato.

Questo ampliamento (a dismisura?) del campo semantico della sicurezza, questa sua onnipresenza – qualcuno ha parlato di «ossessione» della sicurezza[12] o di «ossessione securitaria»[13] - nelle nostre vite agevola la connotazione politica della stessa che finisce, però, per renderla altamente permeabile a deleterie derive retoriche - non a caso, si è pronti a «sbandierarla» in ogni occasione - che ne scoloriscono i tratti più profondi in favore di riduzionistiche semplificazioni, utili al raggiungimento di un effimero consenso elettorale. Esemplare è il caso della «sicurezza pubblica» e della lunga scia di pacchetti-sicurezza messa in campo dal legislatore negli ultimi anni, ispirati alla logica securitaria e per questo aspramente criticati dalla dottrina costituzionalistica e penalistica[14].

In definitiva, guardando a tecnica e sicurezza, ci si trova di fronte a due «sostanze» talmente pervasive della (e pressanti nella) nostra quotidianità, e dunque del nostro tempo, che sembra davvero difficile affrontare un qualsiasi tema o dare vita a un dibattito senza farlo in termini, anche, di tecnica e di sicurezza[15]. Entrambe vicendevolmente cercano, interrogano (e rinviano al) l'altra, imprimendo una direzione, financo dando un senso, alla realtà del presente e del nostro futuro[16].

Una cartina di tornasole di quanto si sta dicendo può ritrovarsi all'interno della città, dimensione territoriale nella quale confluiscono, divenendone in qualche modo strutture portanti, la tecnica, o meglio potremmo dire il paradigma *high-tech* che sempre più ispira il modello di *Smart City*[17], e la sicurezza, che proprio nella declinazione «urbana» ha trovato

[11] V. Antonelli, *La sicurezza bene plurale*, in P. Gambale, N. Lupo, A. Sandulli, M. Serowaniec (a cura di), *Sicurezza e democrazia*, cit., 37; T. F. Giupponi, *Le dimensioni costituzionali della sicurezza*, Bologna, 2010, 8.

[12] T. Greco, *Sicurezza/insicurezza: figure e paradigmi di un dibattito*, in Id. (a cura di), *Dimensioni della sicurezza*, Torino, 2009, 6.

[13] V. Manes, *L' «ossessione securitaria»*, in *Diritto di difesa*, 24 marzo 2025; A. Morrone, *Rovesciare la Costituzione performativa. «Sicurezza» in cambio della libertà*, Lettera AIC, in *Rivista AIC*, 3 giugno 2025, 3, ne parla come un concetto «vago, indeterminato e polisemico, che si presta a qualsiasi utilizzo»; F. Rosa, *La sicurezza nella Costituzione italiana*, cit., 224.

[14] Ampio è stato il dibattito sviluppatosi: cfr., oltre agli Autori sin qui citati, *ex multis*, L. Risicato, *Dalla Costituzione al Leviatano. La torsione illiberale del Decreto «sicurezza» n. 48/2025*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2, 2025, 471 ss.; G. Balbi, *Il «decreto sicurezza» e il suo contesto. Il sistema penale nel crepuscolo della democrazia*, in *Legislazione Penale*, 3, 2025, 28 ss. Cfr. A. Ceretti, R. Cornelli, *Oltre la paura. Affrontare il tema della sicurezza in modo democratico*, Milano, 2018.

[15] T. Greco, *op. cit.*, 2, secondo il quale la centralità della questione sicurezza «non sta solamente condizionando (talvolta, monopolizzando) le agende dei governi, gli ordini del giorno dei Parlamenti e le scelte delle amministrazioni locali, ma sta investendo i fondamenti stessi della vita civile: molti fatti quotidiani, piccoli e grandi, ci dicono che la ristrutturazione delle categorie politiche e giuridiche sulle quali le democrazie costituzionali si sono affermate e consolidate lungo tutto il Novecento sta investendo al contempo le abitudini e le pratiche quotidiane degli individui e delle famiglie».

[16] Cfr. L. Casini, *Il futuro dello Stato (digitale)*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2, 2024, 433 ss.

[17] Se si vuole, cfr. C. Acocella, G. Laneve, *Città intelligenti e diritti: nuove prospettive di consumo nel prisma della socialità*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, 2, 2021, 105 ss.

nuove prospettive e inedite narrazioni[18]. Non a caso, la c.d. «urbanizzazione dei diritti» rende proprio la città un luogo altrettanto paradigmatico di questi tempi[19].

2. La sicurezza e lo spettro della paura. La sicurezza, e veniamo al secondo profilo che si vuole evidenziare, è ontologicamente collegata a quel sentimento che connota in profondità l'organismo vivente – e dunque l'uomo - cioè la paura[20]. È su questa, o meglio sulla necessità di farle fronte, in qualche modo di lenirla, una volta che si è passati dalla dimensione trascendente, quella animata da una prospettiva di eternità nella quale vigeva il tempo di Dio, a quella mondana, secolarizzata, del tempo dell'uomo[21], che «si fonda quella che è probabilmente la più grande invenzione degli umani, ossia la politica»[22]. Come detto dal sociologo Lars Koch, «con la morte non più superata religiosamente nella sua finalità è sorta (…) una zona di non familiarità codificata in modo nuovo, da cui può scaturire una immensa insicurezza»[23]. Numerosi interpreti hanno individuato nella «politicizzazione della paura» la vera e propria «scena inaugurale» del progetto moderno[24]. È ampiamente noto, infatti, che esattamente attorno alla paura e alla sicurezza si sono radicate le stesse ragioni fondative dello Stato moderno, individuato a partire da Thomas Hobbes come quel soggetto collettivo, terzo e posto «al di sopra», il quale, in forza di un trasferimento di poteri, diviene l'unico in grado di superare uno stato di natura del disordine: come sintetizzato da Carl Schmitt, «punto di partenza della costruzione dello Stato è in Hobbes la paura dello stato di natura, scopo e punto terminale è la sicurezza della condizione civile e statuale»[25].

---

[18] In tema, cfr., tra i più recenti, A. M. Liscio, *Una nuova stagione per la sicurezza urbana: tra sfide dell'Intelligenza Artificiale e «Welfare» di comunità* in *Diritto e processo amministrativo*, 2, 2025, 439 ss.; E. Boscolo, *La città plurale e segmentata: servizi di urbanità e sicurezza urbana*, in *Diritto Pubblico*, 1, 2025, 119 ss.; A. Algostino, *Sicurezza urbana e conflitto. L'ostracismo sociale e politico della città neoliberista e la città futura della Costituzione*, ivi, 2, 2024, 261 ss.; G. Mobilio, *Le difficili strade della sicurezza urbana: riflessioni su un concetto giuridico sfuggente*, ivi, 3, 2022, 881 ss.; P. Vipiana (a cura di), *La sicurezza urbana: attuazioni e prospettive: la situazione in Italia a confronto con le esperienze francese e spagnola*, Torino, 2024; G. Bergonzini, *Sicurezza della città, tecnologie digitali e intelligenza artificiale: tra regole europee, garanzie costituzionali e autonomia locale*, in *federalismi.it*, 25, 2024, 1 ss.; R. Ursi, *La sicurezza nelle città: dallo spazio difendibile a «Tecnopolis»*, in *Munus*, 2, 2024, 575 ss.; S. Padovano, *La sicurezza urbana: da concetto equivoco a inganno*, Milano, 2021; A. Pajno (a cura di), *La sicurezza urbana*, Sant'Arcangelo di Romagna, 2010.

[19] *Ex multis*, cfr. J.B. Auby, *Droit de la ville. Du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville*, Parigi, 2013. Vedi recent. G. Demuro, *La città e la forma della democrazia*, in *Diritto pubblico*, 1, 2025, 181 ss.

[20] M. Ferraris, *La pelle*, cit., 58.

[21] A. Lo Giudice, *op. cit.*, 525-6.

[22] Ivi.

[23] L. Koch, *Epistemologie der Angst*, in Id. (hrsg.), *Angst. Ein interdisziplinäres Handbuch*, Stuttgart-Weimar, 2013, 5 ss.

[24] Così L. Scuccimarra, *Semantiche della paura. Un itinerario storico-concettuale*, in *Quaderno di storia del penale e della giustizia*, 1, 2019, 25, cui si rinvia per l'ampia bibliografia ivi richiamata. Secondo M.L. Lanzillo, *Lo stato della sicurezza. Costituzione e trasformazione di un concetto politico*, in *Ragion Pratica*, 1, 2018, 14 «la fuga dalla morte continuamente minacciata nello stato di natura e la ricerca della sicurezza diventano la molla per la creazione dello Stato e delle sue istituzioni, ed è per questo che per Hobbes compito supremo del potere sovrano è la difesa e la protezione dello Stato stesso, dal momento che l'unica volontà, identica per ognuno dei contraenti, che si esprime nel patto è una volontà «dell'ordine e della sicurezza». Insomma, la sicurezza è precondizione dell'associazione stessa: è questa una delle radici che andranno a costituire il moderno concetto politico di sicurezza». Vedi anche C. Ginzburg, *Paura reverenza terrore. Cinque saggi di iconografia politica*, Milano, 2015.

[25] C. Schmitt, *Il Leviatano nella dottrina dello Stato di Thomas Hobbes. Senso e fallimento di un simbolo politico*, in Id, *Scritti su Thomas Hobbes*, a cura di C. Galli, Milano, 1986, 82. Secondo G. Duso, *Il Contratto sociale nella filosofia politica moderna*, Bologna, 1987, 25, la volontà «che si esprime nel patto» non è – in fondo – che la volontà «dell'ordine e della sicurezza». Non è minimamente pensabile in questa sede richiamare la sterminata letteratura in tema: cfr. almeno T. Greco, *op. cit.*, *passim*; L. Milazzo, *Dall'infelicità all'insicurezza. Etica classica e potere moderno*, in T. Greco (a cura di), *op. cit.*, 41 ss. Allo stato si richiede più che di perseguire il bene, di evitare che dilaghi il male, così S. Natoli, *Politica e virtù*, in S. Natoli, F. Pizzolato (a cura di), *La politica e la virtù*, Roma, 1999, 12-13. Sul

Se, pertanto, è l'istituzione dell'ente collettivo, grazie alla rappresentazione del sovrano, a rendere sicuri gli individui[26], ecco che nasce nella tradizione quella sorta di sovrapposizione tra stato e sicurezza che, quindi, come è stato detto, in un certo senso *simul stabunt simul cadent*[27].

La storica britannica Joanna Bourke ha scritto che «la storia è satura di emozioni e la paura è forse la più persistente di esse»[28], testimoniando come ci si trovi di fronte a un elemento costitutivo dell'essere umano, che la conosce da sempre e la «pratica» quasi strutturalmente nel dispiegarsi dei suoi processi di sopravvivenza e di evoluzione. Il bisogno di sicurezza, dunque, si radica nelle più intime paure dell'essere umano e qui si alimenta. La sicurezza, è stato detto con efficacia, «è fin dal principio insicurezza»[29].

Il concetto stesso di paura, e di conseguenza quello di sicurezza, sono altamente mutevoli e fortemente ancorati ai differenti contesti culturali, sociali e politici in cui prendono di volta in volta la loro forma, che peraltro è multidimensionale[30].

Gli studi sociologici più autorevoli – mi riferisco in particolare a Ulrich Beck – hanno distinto le diverse sorgenti della paura sottolineando, in particolare, come nell'epoca contemporanea se ne sia aggiunta una nuova, quella delle c.d. «insicurezze fabbricate», che si distinguono dalle minacce - che sono quelle che giungono dall'esterno, vedi le sciagure naturali – così come dai rischi, ovvero quelle incertezze specificamente misurabili, cioè determinabili con precisione statistica in base al calcolo delle probabilità e persino ammortizzabili mediante un'assicurazione e un risarcimento in denaro. Le insicurezze fabbricate, invece, sono quelle che dipendono direttamente da decisioni umane, e quindi in qualche modo «immanenti alla società», e proprio per questo «esternalizzabili, imposte a livello collettivo e (…) inevitabili a livello individuale: la loro percezione rompe con il passato, rompe con i rischi sperimentati e con le routine istituzionalizzate; sono incalcolabili, incontrollabili e, in ultima analisi, non sono più (privatamente) assicurabili (si pensi, ad esempio, al mutamento climatico)»[31].

La paura abita le democrazie e non di rado, soprattutto negli ultimi anni, si trasforma in una sostanza simile ma distinta, l'angoscia che, come ci ha detto Byung-Chul Han, proprio contrariamente a quanto accade con la paura, è «priva di oggetto», ma «investe l'essere nel mondo in quanto tale»[32]. Paura e sicurezza sono sempre la rappresentazione emotiva, e laddove possibile razionale, di un tempo che ancora non è, sono sempre una nostra, cioè di ciascuno, personalissima, proiezione nel futuro[33], che può essere molto al di là da venire, oppure imminente, questione anche di soli pochi secondi. D'altronde, nel Suo volume dal

---

tema, cfr. recent. G, Tropea, *Il trono inciso: il Leviatano e il segreto artificio del potere*, in *Diritto pubblico*, 1, 2026, 155 ss.

[26] F. Pizzolato, *Il costituzionalismo alla prova della tecnica: libertà, uguaglianza e tecnica*, in F. Pizzolato, P. Costa (a cura di), *Sicurezza e tecnologia*, cit., 21, nota 23.

[27] P. Costa, *La sicurezza dello Stato e della sua costituzione*, in G. Cocco (a cura di), *I diversi volti della sicurezza*, Milano, 2012, 12. Vedi O. Chessa, *Dentro il Leviatano. Stato, sovranità e rappresentanza*, Milano, 2019. Secondo G. Tropea, *op. cit.*, 166, l'indagine di H. Bredekamp, *Leviathan. Body politic as visual strategy in the work of Thomas Hobbes*, Berlin/Boston, 2020, rivela che «il frontespizio del Leviatano è molto più di un apparato illustrativo: esso plasma il significato stesso dell'opera, visualizzando la tensione fra individualità e corpo collettivo, natura e artificio, paura e ordine».

[28] J. Bourke, *Fear and Anxiety: Writing about Emotion in Modern History*, in *History Workshop Journal*, 1, 2003, 129.

[29] M. Durante, *Sicurezza e fiducia nell'età della tecnologia*, in *Filosofia politica*, 3, 2015, 440.

[30] Per una ricostruzione storica delle diverse forme di paura affermatesi e consolidatesi nel corso dei secoli, J. Bourke, *Paura. Una storia culturale (2005)*, Roma-Bari, 2007. Vedi anche J. Delumeau, *La paura in Occidente (secoli XIV-XVIII)*, Torino, 1978; G. Silei, *Le radici dell'incertezza. Storia della paura tra Otto e Novecento*, Manduria-Bari-Roma, 2008; L. Salvadori, R. Rumiati, *Nuovi rischi, vecchie paure*, Bologna, 2005.

[31] U. Beck, *La società mondiale del rischio e le insicurezze fabbricate*, in *Iride*, 3, 2008, 512-3.

[32] B.C. Han, *Contro la società dell'angoscia. Speranza e rivoluzione*, trad. it. Torino, 2025, 86.

[33] M.L. Lanzillo, *op. cit.*, 10.

titolo piuttosto evocativo, *La monarchia della paura*, Martha Nussbaum riprende la definizione aristotelica di paura, quella di «dolore prodotto dalla prospettiva di un male incombente, combinato con la sensazione di non essere in grado di evitarlo»[34].
Insomma, il bisogno di sicurezza, o meglio si dovrebbe dire i bisogn*i* di sicurezz*e*, sono un impasto articolato, complesso e altamente cangiante, nel quale gioca un ruolo decisivo l'ingrediente psico-emotivo che rivela quel lato, presente ma spesso oscuro, della sicurezza rappresentato dalla percezione personale di (in)sicurezza[35]. Non a caso lo stesso Giudice costituzionale si è mostrato attento nel prendere in considerazione quei fattori – nell'ipotesi relativa alla commissione di alcuni tipi di reato – che sono «tali da alimentare una diffusa sensazione di insicurezza e frustrazione che incidono sulla qualità della vita, potendo condizionare le future decisioni dei consociati relative ai propri spostamenti»[36]. La feconda collaborazione tra studi di psicologia (cognitiva e sociale), sociologia e comunicazione ci dice che quando entra in gioco il piano emotivo delle sensazioni, delle percezioni, le tecniche di condizionamento, e dunque la rappresentazione anche di realtà fittizie, trovano un terreno più fertile[37], come dimostra la comunicazione politica soprattutto degli ultimi decenni che proprio sull'efficacia di queste tecniche ha costruito il consenso[38]. Agire sul piano delle emozioni, e dunque sulla prima, la paura, ha il grande vantaggio di semplificare il linguaggio – e il senso stesso - della comunicazione nonché di anestetizzare le dimensioni cognitive e problematizzanti. D'altronde, secondo quanto prefigurato da Zygmunt Bauman all'inizio di questo Secolo, se «sembra che gli individui non possano far molto, singolarmente o collettivamente, per contrastare, e tanto meno sconfiggere, le minacce alla sicurezza della loro condizione sociale o alla certezza delle loro prospettive future» perché «non sanno dove

[34] M. Nussbaum, *La monarchia della paura. Considerazioni sulla crisi della politica attuale* (2018), Bologna, 2020, 34-35. Si veda anche C.R. Sunstein, *Il diritto della paura. Oltre il principio di precauzione* (2005), a cura di U. Izzo, Bologna 2010.

[35] V. Antonelli, *La sicurezza bene plurale*, cit., 29; M. Dogliani, *Il volto costituzionale della sicurezza*, in G. Cocco (a cura di), *I diversi volti della sicurezza*, cit., 1, ricorda che in senso soggettivo il termine sicurezza mantiene il significato proprio della lingua latina di «tranquillità, serenità, non paura», riferendosi, dunque, alla percezione di una condizione nella quale è ragionevole attendersi – a causa della presenza di certe condizioni, naturali o artificiali – «che non si verificherà l'evento indesiderato». Sul rischio che l'aumento della sicurezza percepita possa intensificare il «bisogno di pena carceraria», cfr. V. Manes, *Un canone di civiltà dimenticato: il principio di umanità delle pene*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale,* 3, 2025, 701 ss. In tema cfr. J. Curbet, *Insicurezza. Giustizia e ordine pubblico tra paure e pericoli*, Roma, 2008.

[36] Corte cost., sent. n. 171 del 2025, p. 8.2 del Cons. dir., in riferimento alla fattispecie criminosa del furto con strappo, la cui condotta «in quanto diretta a strappare di mano o di dosso un oggetto che sta a diretto contatto con la persona», «costituisce una intrusione nella sfera personale inviolabile di quest'ultima, intrusione violenta che non si presta a significative gradazioni sul piano dell'offensività», anche perché «la violenza è necessariamente *percepita* dalla vittima» (corsivo nostro). Si vedano anche i riferimenti nella sentenza n. 47 del 2024.

[37] M. Nussbaum, *L'intelligenza delle emozioni* (2001), Bologna, 2004; Id., *Emozioni politiche* (2013), Bologna, 2014; Id., *Rabbia e perdono: la generosità come giustizia*, Bologna, 2017; A.O. Hirschman, *Le passioni e gli interessi. Argomenti politici in favore del capitalismo prima del suo trionfo* (1977), Milano, 1979; Ch. Lasch, *La cultura del narcisismo. L'individuo in fuga dal sociale in un'età di disillusioni collettive* (1979), Milano, 1979. L'esempio della suggestione può essere utile in tal senso, soprattutto se intesa come «un influsso reale che conduce alla accettazione di un elemento conoscitivo, non in base all'esame della sua esattezza o del suo fondamento, ma in conseguenza dell'impressione prodotta dalla forma o dalla maniera con la quale è stato trasmesso», così W. Pöll, *Pie Suggestion – Wesen und Grundformen*, Munchen, trad. it. *La suggestione*, Roma, 1960, 21.

[38] Vedi in tema D. Garner, *Risk: the Science and Politics of Fear*, London, 2008. Si è fatto notare che «la distinzione tra «insicurezza oggettiva» e «soggettiva» è diventata il *passpartout* per continuare a parlare di sicurezza anche in assenza di un pericolo incombente. Questo riaggiustamento, dalla realtà alla sua percezione, è stato così plebiscitario nel discorso pubblico da portare a una ridenominazione dell'oggetto, presto diventato la «domanda di sicurezza», il «bisogno di sicurezza» con il suo immediato corollario «la gente chiede più sicurezza»», così M. Maneri, *Si fa presto a dire «sicurezza». Analisi di un oggetto culturale*, in *Etnografia e ricerca qualitativa*, 2, 2013, 292.

dimorino tali minacce», potendo «solo supporre che si trovino ben oltre la portata delle capacità individuali (…)», allora «le minacce alla sicurezza personale, reali o presunte, hanno il vantaggio di essere materiali, visibili e tangibili […] tali minacce si possono affrontare e forse anche neutralizzare»[39].

All'esito di questa ricostruzione, breve e approssimativa, del legame tra sicurezza e paura, viene da chiedersi se (ed eventualmente come) l'utilizzo della tecnica per esigenze di sicurezza incida su questo legame o se addirittura possa arrivare a reciderlo. Domanda che non vuole essere più astratta di quanto possa apparire se solo si considera che la tecnica, soprattutto quella più evoluta che oggi pratichiamo e sperimentiamo, secondo alcune valide teorizzazioni, non proverebbe emozioni né passioni, e quindi neanche paura[40]. L'ipotetica freddezza sensoriale ed emotiva della tecnica agevola la costruzione di un adeguato sistema di sicurezza, oppure per questo fine, oltre alle super performances, in termini di calcolo, precisione e misurazione, è necessario un *quid pluris* che abiti proprio il terreno delle emozioni e delle passioni?

3. La sicurezza presuppone l'affidarsi… Il terzo e ultimo profilo, strettamente connesso a quanto si è appena detto, vuole evidenziare la circostanza per cui la sicurezza è tradizionalmente qualcosa oggetto di affidamento. A parte alcune soluzioni di «sicurezza privata» piuttosto approssimative, i tanti bisogni di sicurezza, per potere essere soddisfatti, presuppongono la creazione di sistemi artificiali, ovvero le istituzioni, cui affidare la gestione e la responsabilità della sicurezza. Lo Stato, certo, ma non più solo lo Stato – ne è trascorso di tempo dal Leviatano - perché non più unico soggetto sufficiente a (e capace di) coprire una superficie, quella «delle sicurezze», dai contorni sempre mobili e cangianti[41]. Guardando al dettato costituzionale, lo Stato è oggi responsabile della «sicurezza dello Stato», interesse essenziale e primario, funzionale alla salvaguardia della esistenza stessa dello Stato e tale da giustificare il segreto di Stato[42]; della «sicurezza» (insieme all' «ordine pubblico») *ex* art. 117, comma 2, lett. h) che, riprendendo anche le possibili limitazioni ai diritti di libertà della Prima Parte (artt. 16, 17, 18, 41 Cost.), in qualche modo può ancora sintetizzarsi come quell' «ordinato vivere civile» individuato dalla Corte costituzionale sin dalle sue primissime pronunce[43]; ed è altresì responsabile della sicurezza «pubblica» - che legittima il potere sostitutivo nei confronti degli altri enti costitutivi della Repubblica (ex art. 120, comma 2 Cost.) – e «nazionale», in ragione della quale può disporre lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta regionale (art. 126, comma 1, Cost.), entrambi riconducibili all'indivisibilità della Repubblica *ex* art. 5 Cost[44].

---

[39] Z. Bauman, *La solitudine del cittadino globale*, trad. it., Milano, 2000, 55-6. Poco prima l' A. chiariva che «Dobbiamo avere qualcosa di cui preoccuparci, e non una cosa di qualsiasi genere, ma una cosa precisa, tangibile: qualcosa da poter almeno immaginare alla nostra portata e sotto il nostro controllo, qualcosa «sulla quale poter intervenire», ivi, 51.

[40] M. Ferraris, *La pelle*, cit., in part. 57 ss.

[41] V. Antonelli, *op. cit.*, p. 37; T. F. Giupponi, *Le dimensioni costituzionali della sicurezza*, cit., 8.

[42] Secondo quanto detto dalla Corte nella ben nota sent. n. 86 del 1977 che ha dato poi vita a un vero e proprio filone della giurisprudenza costituzionale, sul quale, se si vuole, si rinvia a G. Laneve, *Potere politico e potere giurisdizionale nel prisma della giurisprudenza costituzionale sui conflitti di attribuzione*, Bari, 2022, in part. 374 ss.

[43] Corte cost., sent. n. 2 del 1956. Vedi M. Ruotolo, *Sicurezza, dignità e lotta alla povertà*, Napoli, 2012.

[44] Vedi in tema G. Pistorio, *La sicurezza giuridica. Profili attuali di un problema antico*, Napoli, 2022, 152, che chiarisce come «sono dunque legate all'esigenza di garantire coesione politica e costituzionale le ragioni di 'sicurezza nazionale' che, ai sensi dell'art. 126 Cost., possono essere causa dello scioglimento del Consiglio regionale e della rimozione del Presidente della Giunta». Cfr. anche A. Ciervo, *La metamorfosi dell'ordine pubblico nell'esperienza costituzionale italiana*, Napoli, 2023.

3.1 …ma non più al solo Stato. Allo Stato, ancora necessario ma non più sufficiente, si affiancano ulteriori livelli di governo. Alcuni rimasti a lungo estranei alla tutela della sicurezza, si pensi a quello comunale, con i poteri di ordinanza riconosciuti ai Sindaci[45], nell'ambito della già richiamata «sicurezza urbana»[46]. Altri che, pur trovando alcuni riconoscimenti nel dettato costituzionale riformato nel 2001, vedono ampliarsi il loro terreno di influenza: le regioni, infatti, oltre ad essere chiamate ad occuparsi, in una logica di competenza concorrente con lo Stato, di «sicurezza del lavoro» (art. 117, comma 3), hanno via via conquistato, secondo quanto evidenziato sin da subito da autorevole e attenta dottrina[47], un proprio spazio all'interno di un'accezione più ampia della stessa sicurezza. Più recentemente, lo stesso Giudice costituzionale pare aver spinto le regioni proprio in quell'ambito della sicurezza e dell'ordine pubblico – tradizionalmente inteso appannaggio esclusivo del potere statale – atteso che in esso, oltre al piano della prevenzione e della repressione dei reati, che deve mantenersi di riserva statale (c.d. «sicurezza primaria»), è possibile ravvisare un piano ulteriore e diverso, quello che attiene alla «vivibilità» dei territori e che incrocia una pluralità dimensionale e una integrazione di interventi – di tipo sociale, educativo, assistenziale, lavorativo, inclusivo, etc. – (c.d. «sicurezza secondaria o integrata») sulle quali le regioni possono (e forse devono) agire[48].

Altri livelli, ancora, questa volta operanti su scala sovranazionale, si aggiungono, soprattutto laddove è necessario fronteggiare uno «spazio-movimento»[49], ovvero un luogo polimorfo, privo di *geographic boundaries*, animato dalla circolazione di dati e dove un ruolo di peso lo giocano anche soggetti privati, come il *cyber*spazio, rispetto al quale non è pensabile una mera sommatoria di singole (e isolate) sovranità statali, occorrendo invero strategie e regolamentazioni che – non azzerando le prime[50] – siano condivise, integrate e – per quanto

---

[45] In tema cfr. E. Raffiotta, *Sulle funzioni del Sindaco in materia di «sicurezza urbana»: tra istanze locali e competenze statali*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, 15 ottobre 2013; Id., *Norme d'ordinanza. Contributo a una teoria delle ordinanze emergenziali come fonti normative*, Bologna, 2019.

[46] F. Rosa, *op. cit.*, 221 ss. In tema, cfr. G. Mobilio, *Le difficili strade della sicurezza urbana: riflessioni su un concetto giuridico sfuggente*, in *Diritto Pubblico*, 3, 2022, 881 ss.

[47] Il riferimento è a B. Caravita, *Sicurezza e sicurezze nelle politiche regionali*, in *federalismi.it*, n. 25, 2004, 3, per il quale «se è vero che prima della riforma del Tit. V non v'erano dubbi in ordine alla titolarità esclusiva statale delle competenze legislative e amministrative in materia di ordine pubblico e sicurezza pubblica (quanto meno nell'accezione più ristretta), è anche vero che le Regioni erano comunque titolari di alcune funzioni in materia di sicurezza o perché delegate dallo Stato, o perché strettamente connesse con funzioni di cui erano già titolari, o perché il d.lgs. 112 aveva riservato allo Stato la sola competenza in materia di standard minimi, riconoscendo implicitamente una competenza regionale nella definizione di *standard* ulteriori».

[48] Vedi Corte cost., sent. n. 285 del 2019, su cui cfr. G. Famiglietti, *Il patrocinio legale a spese della Regione nel quadro del «magnetismo securitario» (a partire da Corte cost. n. 285 del 2019)*, in *Forum di Quaderni costituzionali,* 2, 2020, 166 ss., ripresa poi da Corte cost., n. 177 del 2020, n. 236 del 2020 e n. 161 e 176 del 2021. Per alcune note a commento sul punto, cfr. E. Gianfrancesco, *Il controllo di vicinato veneto sotto la scure della Corte costituzionale. Ampiezza e limiti della materia di competenza legislativa esclusiva statale «ordine pubblico e sicurezza»*, in *Giurisprudenza costituzionale* 6, 2020, 2793 ss.; V. Sciarabba, «Neighbourhood Watch» *o* «Neighbourhood Support»? *La dichiarazione d'incostituzionalità della legge veneta sul controllo di vicinato e le strade percorribili in futuro*, in *Consulta Online*, II, 2021, 467 ss.; G. Di Cosimo, *Le Regioni fra sicurezza primaria e sicurezza secondaria*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5, 2021, 2192 ss. Si veda anche M. Pietrangelo, *La dimensione plurale della cybersicurezza: da potere invisibile a processo collaborativo*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, 2, 2024, in part. 19.

[49] L'espressione è stata coniata, ben oltre vent'anni fa, da A.C. Amato Mangiameli, *Diritto e Cyberspace. Appunti di informatica giuridica e filosofia del diritto*, Torino, 2000, 7.

[50] Si vedano le riflessioni di G. Barozzi Reggiani, *op. cit.*, in part. 345-351; T. F. Giupponi, *Il governo nazionale della cybersicurezza*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2024, 277 ss. Secondo E. Sorrentino, A. F. Spagnuolo, *Cybersecurity e sovranità digitale nella protezione dei dati personali*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, 2, 2024, 697, «la *cybersecurity* diviene condizione di possibilità per l'esercizio di una sovranità che, lungi, dal rimanere ancorata a confini geografici, si proietta nella dimensione digitale, rendendosi garante dell'autodeterminazione informativa dei singoli e della comunità».

possibile – comuni[51]. Per di più se la salvaguardia della sicurezza di un siffatto spazio – in ragione della ormai raggiunta dipendenza di ogni attività umana dalla connessione digitale – assurge a condizione prioritaria di ogni discorso sulla sicurezza[52].
L'essere un qualcosa fatta oggetto di affidamento presuppone, a sua volta, che ci sia fiducia nel sistema e nei soggetti «affidatari». Anzi, l'affidamento stesso è un atto, relazionale, di fiducia[53], che non comporta la neutralizzazione del rischio, quanto una gestione dello stesso attraverso la sua ripartizione tra soggetti, meccanismi e tempi differenti[54].
L'ingresso della tecnica, soprattutto quest'ultima tecnica, che sempre più diviene il nuovo soggetto affidatario della sicurezza, ridisegna i termini di questa fiducia, non fosse altro perché il potere pubblico, democraticamente legittimato e controllabile, tradizionalmente investito della delega (alla sicurezza) ora è tenuto, nella migliore delle ipotesi, a condividere questa delega con i soggetti privati che detengono le piattaforme definendone le logiche di funzionamento e fruizione[55]. Si torna al macro-tema dei rapporti tra potere pubblico e poteri privati nel perseguimento di finalità, come la sicurezza, che sono di interesse generale e che, come tali, non possono che vedere con sospetto ogni forma di mercificazione e di privatizzazione[56].

4. Una sicurezza attraverso la tecnica e una sicurezza dalla tecnica. Le considerazioni sin qui portate possono sintetizzarsi, nell'ambito delle complesse dinamiche relazionali tra sicurezza e tecnica, e dunque nella consapevolezza di tante altre possibilità semantiche configurabili, nella duplice esigenza di una sicurezza «attraverso» la tecnica e di una sicurezza «dalla» tecnica.
All'interno di questi quadranti mi paiono inseribili i contributi che qui si presentano.
A partire da quello di Rosanna Fattibene che, di fronte a una tecnologia la cui invasività giunge fino agli strati più profondi della mente, pone l'attenzione sull'urgenza di perimetrare e difendere uno spazio di sicurezza «del pensiero»[57], vitale per l'individuo ma altresì per la tenuta del sistema democratico[58].
L'integrità neurocognitiva della persona, in questa prospettiva, diviene terreno di rilancio per ulteriori riflessioni, certamente multidisciplinari, ma che pongono il diritto in prima linea, giacché i beni coinvolti sono quelli della coscienza, della volontà e dell'identità personale.
Anche quello di Chiara Doria si colloca nella stessa direttrice, quella della sicurezza della persona a tutto tondo, e dunque nella duplice costitutiva dimensione, individuale e sociale,

---

[51] Cfr. R. Ursi (a cura di), *La sicurezza nel cyberspazio*, Milano, 2023.
[52] Cfr. E. Longo, *Il diritto costituzionale e la cybersicurezza. Analisi di un volto nuovo del potere*, in *Rassegna parlamentale*, 2, 2024, 313 ss. (in part. 314); M. Pietrangelo, *op. cit.*; B. Farrand, H. Carrapico, A. Turobov, *The New Geopolitics of EU Cybersecurity: Security, Economy and Sovereignity*, in *International Affairs*, 6, 2024, 2379 ss. Vedi anche M. Macchia, G. Sferrazzo, *Sicurezza e rischio tecnologico. La funzione di cybersecurity*, in *Diritto amministrativo*, 1, 2025, 109. Vedi ancora B. Caravita, *op. cit.*
[53] Cfr., in una prospettiva più ampia, T. Greco, *La legge della fiducia. Alle radici del diritto*, Roma-Bari, 2021.
[54] M. Durante, *op. cit.*, 448.
[55] M. L. Lanzillo, *op. cit.*, 15.
[56] Vale sempre il riferimento a G. Lombardi, *Potere privato e diritti fondamentali*, Torino, 1970. Vedi anche F. Pizzolato, *Mercato e politiche della sicurezza nell'ordinamento dello stato moderno*, in F. Pizzolato, P. Costa (a cura di), *Sicurezza, stato e mercato*, Milano, 2015, in part. 28 ss. In una prospettiva più ampia, cfr. Leone XIV, *op. cit.*, 103: «quando un potere di tale portata si concentra in poche mani, tende a farsi opaco e a sfuggire al controllo pubblico, e cresce il rischio di uno sviluppo distorto che genera nuove dipendenze, esclusioni, manipolazioni e diseguaglianze».
[57] Se si vuole, del punto ne ho parlato, con riferimento alla centralità del sistema di istruzione, da ultimo in G. Laneve, *La scuola nella sua cornice costituzionale: un baluardo nella definizione della postura al cospetto del potere (ora anche quello tecnologico)*, in *PasSaggi Costituzionali*, 2, 2025, 39 ss.
[58] Cfr. recent. C. Pinelli, *Crisi della democrazia costituzionale come deficit cognitivo*, in *Diritto pubblico*, 3, 2025, 767 ss.

percorsa da un'angolatura particolare, quella del diritto alla disconnessione da parte del lavoratore[59], individuato, certo, come limite al potere datoriale, ma altresì come strumento di garanzia della sfera privata e di quella all'effettiva partecipazione alla vita sociale del lavoratore[60]. L'iperconnessione, venuta alla ribalta a seguito dello sviluppo delle potenzialità salvifiche della tecnologia, sperimentate durante il periodo pandemico[61], è una condizione esistenziale che, peraltro, oltre a superare la necessaria distinguibilità tra tempo del lavoro e quello del «non lavoro», pare condurre verso la sostituzione della «relazione» con l'avere dei «contatti»[62].

Per chiudere, il contributo di Giorgio Cataldo, muovendo da una condizione di vulnerabilità strutturale del nostro Stato, condizione dovuta a un complesso incrocio di fattori di ordine politico e culturale, ma altresì geo-morfologico, affronta il delicato e strategico tema della «sicurezza energetica». Nel suo porsi quale sistema, cioè un insieme di strutture, misure e perché no strumenti tecnologici, volto a garantire l'accesso, stabile e adeguato a quella sostanza multiforme che si pone quale presupposto per l'esercizio della quasi totalità delle libertà costituzionali, qual è l'energia[63], questa declinazione della sicurezza assurge, a maggior ragione nel contesto geopolitico di questi tempi, a divenire un fattore decisivo per la continuità, o addirittura per la sopravvivenza stessa della vita sociale, economica e democratica degli ordinamenti.

5. Conclusioni e rinvio. Tutti i lavori, nelle premesse di partenza, nelle tesi esposte e nelle argomentazioni sviluppate contribuiscono a recuperare, finendo quasi con l'esaltare, quella connotazione «sociale» del concetto di sicurezza che conferma ancora una volta quanto il vero piano della riflessione, vieppiù in un'epoca di grandi trasformazioni dovute alla tecnica, sia non già quello di un ipotetico, individualistico e «rinchiuso in se stesso, diritto alla sicurezza», bensì quello già svelato, ma che necessita appunto di essere ribadito, della «sicurezza dei diritti»[64]. Una sicurezza non solo «da», ma soprattutto una sicurezza «di»[65].

A tal proposito, è di un certo interesse un recente lavoro dello storico Peter Roady che ha indagato e ricostruito le origini del concetto di sicurezza nazionale negli Stati Uniti e l'evoluzione che lo stesso ha attraversato nel corso del secolo scorso. Definito coma la locuzione «più potente» della storia politica americana[66], il concetto scoprì una prima significazione «sociale» appunto grazie alla campagna presidenziale del 1932 del candidato Franklin Delano Roosvelt il quale, all'interno del contesto della Grande depressione, impostando il proprio programma attorno all'idea di ridare al popolo americano un senso di

---

[59] In tema, cfr. M. Altimari, *L'effettività del diritto alla disconnessione: una sfida per il diritto del lavoro*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, 2, 2021, 65 ss.; I. Zoppoli, *Il diritto alla disconnessione nella prospettiva europea: una* road map *per le parti sociali*, in *federalismi.it*, 1, 2023, 292 ss.; A. Rosanò, *Preparare lo scudo: considerazioni su intelligenza artificiale e diritto alla disconnessione a seguito dell'adozione del regolamento (UE) 2024/1689*, in *Media Laws*, 2, 2024, 78 ss.; A. Gabriele, *Il diritto alla disconnessione e il tempo per la cura: la dimensione multilevel e le prospettive di tutela*, in *Il diritto del mercato del lavoro*, 3, 2023, 713 ss.; M. Biasi, *Individuale e collettivo nel diritto alla disconnessione: spunti comparatistici*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2, 2022, 400 ss.

[60] Cfr. P. Passaglia, *Nuove tecnologie ed emergenza di nuove forme di esclusione sociale*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, 2, 2025, 9 ss.

[61] Se si vuole, in tema, cfr. G. Laneve, *In attesa del ritorno nelle scuole: riflessioni (in ordine sparso) sulla scuola, tra senso del luogo e prospettive della tecnologia*, in *Osservatorio Costituzionale*, 3, 2020, 410 ss.

[62] B.C. Han, *op. cit.*, 19.

[63] Cfr. G. Cataldo, *La tutela sociale dei bisogni energetici nel tracciato costituzionale sul contrasto alla povertà*, in *Rivista AIC*, 4, 2025, in part. 563 ss.

[64] *Ex multis*, cfr. A. Baratta, *Diritto alla sicurezza o sicurezza dei diritti*, in *Democrazia e diritto*, 1, 2000, 26 ss.

[65] T. Greco, *Sicurezza/insicurezza*, cit., 33.

[66] P. Roady, *The Contest over National Security- FDR, Conservaties, and the Struggle to Claim the Most Powerful Phrase in America Politics*, Cambridge, 2024, 125.

sicurezza che fosse innanzitutto «economica» e «sociale», diede una connotazione prettamente domestica del concetto di sicurezza nazionale: questa, infatti, doveva intendersi principalmente come «benessere» e «prosperità», condizioni essenziali per la stabilità democratica, andando a sfidare, sin da allora, le concezioni tradizionali che relegavano l'idea di sicurezza nel dominio militare[67].

Abstract. L'articolo, breve e introduttivo di altri lavori in tema di sicurezza nell'età della tecnica, si limita a tracciare alcune coordinate del quadro nel quale questi due ambiti si muovono. Partendo dal constatare come si tratti di due temi centrali del nostro tempo, entrambi capaci reciprocamente di semantizzarsi, il lavoro evidenzia due profili tradizionali della sicurezza che, a seguito della evoluzione continua della tecnica, possono aprirsi a nuovi orizzonti: il fatto che il bisogno di sicurezza è sempre legato alla dimensione della paura e che parlare di sicurezza comporti sempre un affidarsi a qualcuno e a qualcosa. Muovendo dalla prospettiva che predilige la sicurezza dei diritti (piuttosto che il diritto alla sicurezza), il contributo, in linea peraltro con quanto fatto dai tre lavori presentati, pone in evidenza la centralità della dimensione sociale della sicurezza.

Abstract. As an introduction to other essays on the subject of security in the technological age, the article merely outlines some of the key aspects of the context within which these two fields operate. Starting from the observation that these are two key issues of our time, each capable of giving meaning to the other, the paper highlights two traditional aspects of security which, as a result of the continuous evolution of technology, may open up new horizons: the fact that the need for security is always linked to the dimension of fear, and that security always involves placing trust in someone or something. Taking a perspective that prioritises the security of rights (rather than the right to security), this contribution – in line with the approach taken in the three papers presented – highlights the centrality of the social dimension of security.

Parole chiave. Tecnica – Sicurezza – Paura – Affidamento – Diritti.

Key words. Technology – Security – Fear – Entrustment – Rights.

[67] Cfr. A.E. Paron, *Le origini del concetto di sicurezza nazionale nel dibattito politico statunitense*, in *Storia del pensiero politico*, 2, 2025, 336.

NEUROTECNOLOGIE E SICUREZZA COGNITIVA NELLA DINAMICA TRA INDIVIDUO E STATO [*]

di Rosanna Fattibene[**]

Sommario. 1. Una lettura sistemica. – 2. Autodeterminazione e neurotecnologie. Il caso del potenziamento cognitivo. – 3. La compromissione neurotecnologica della volontà politica, come lesione della persona e minaccia alla legittimazione democratica del potere politico. – 4. Dalla violazione della *privacy* mentale individuale alla compromissione degli interessi strategici nazionali. – 5. Integrità neurocognitiva e tenuta democratica dell'ordinamento.

1. Una lettura sistemica. La convergenza tra neurotecnologie e intelligenza artificiale[1] ha inaugurato una fase inedita della condizione umana, segnata dalla possibilità d'incidere sui processi più intimi della formazione del pensiero, nonché di estrarre informazioni custodite dalla mente. Una trasformazione di tale portata ridefinisce i confini della specie e interroga la capacità delle categorie giuridiche tradizionali di reggerne l'impatto, che si dispiega su di un duplice profilo, individuale e statale al contempo.

La possibilità di leggere, interpretare o modulare l'attività cerebrale introduce rischi concreti per l'autodeterminazione della persona, poiché l'ingerenza tecnologica nei processi decisionali può alterare dall'interno l'ambiente cognitivo in cui si forma il libero pensiero, anche in assenza di coercizione manifesta. Si configura così una nuova forma di vulnerabilità della sicurezza cognitiva individuale, che tuttavia non resta confinata alla dimensione soggettiva.

Le interferenze neurotecnologiche[2] – indipendentemente dalla loro finalità, terapeutica,

---

[*] *Sottoposto a referaggio.*

[**] Professore associato di Diritto costituzionale e pubblico – Università degli Studi di Salerno.

[1] Per uno sguardo d'insieme alle applicazioni considerate, dalle tecniche di neurostimolazione alle *Brain-Computer Interfaces*, sia consentito rinviare a R. Fattibene, *La tensione delle garanzie di libertà e diritti là dove il potenziamento cognitivo incontra l'intelligenza artificiale*, in *Federalismi.it*, 25, 2022, 5-9.

[2] Ad intendere, con tale locuzione, interventi o tecnologie che, interagendo con l'attività neurale, assumono rilevanza per il diritto in quanto incidono su prerogative della persona o su beni di rango costituzionale. Essa s'ispira a espressioni adoperate in letteratura scientifica, quali «*neurotechnology-based interference with brain activity*» (O. Müller, S. Rotter, *Neurotechnology: Current Developments and Ethical Issues*, in *Frontiers in Systems Neuroscience*, 11, 2017, 93 ss.). In ogni caso, nel dibattito internazionale, le neurotecnologie sono descritte come strumenti capaci di registrare, modulare o alterare l'attività neurale, con effetti sui processi cognitivi e decisionali (v. Organisation for Economic Co-operation and Development, *Recommendation of the Council on Responsible Innovation in Neurotechnology*, in *OECD Legal Instruments*, 2019; R. Yuste, S. Goering, P. Arcas *et al.*, *Four ethical priorities for neurotechnologies and AI*, in *Nature*, 551, 2017, 159 ss.). Può essere utile, a questo punto, una sintetica classificazione dei principali neurodispositivi cui si fa riferimento nel prosieguo, distinguibili secondo il criterio della modalità d'interazione con il sistema nervoso. Una prima categoria comprende le metodiche di registrazione dei segnali cerebrali, sia elettrofisiologici sia emodinamici, volte a rilevare l'attività cerebrale senza modificarla: vi rientrano l'elettroencefalografia (EEG), che misura l'attività elettrica corticale mediante elettrodi

potenziativa o propriamente manipolativa – possono infatti essere funzionalizzate a scopi che, trascendendo l'individuo, incidono decisamente sulla sfera pubblica.
In questa prospettiva, emergono due direttrici d'impiego delle tecniche *de quibus*.
L'una è connessa a finalità di difesa e sicurezza nazionale. In questo caso, l'individuo è esposto a interventi che lo trascendono, per concorrere al rafforzamento della protezione del Paese.
L'altra procede in direzione inversa. Costituendo la genuinità dei processi decisionali individuali la base della partecipazione politica e della vita democratica, la loro compromissione può infatti riverberarsi sulla legittimazione democratica del potere e sulla protezione degli interessi strategici.
È a quest'ultima modalità che si rivolge la presente riflessione, privilegiando l'analisi dei fattori di rischio per la tenuta dello Stato.
È rispetto ad ambedue i corni della questione, nondimeno, che la mente – come già in parte prefigurato nell'immaginario tecnologico contemporaneo[3] – diviene un nuovo spazio

applicati sul cuoio capelluto; la risonanza magnetica funzionale (fMRI), che rileva le variazioni del flusso ematico cerebrale correlate all'attività neuronale; la magnetoencefalografia (MEG), che registra i campi magnetici generati dall'attività elettrica dei neuroni; la spettroscopia funzionale nel vicino infrarosso (fNIRS), che misura i livelli di ossigenazione del sangue nella corteccia cerebrale mediante emissione di luce infrarossa, nonché la tomografia a emissione di positroni (PET), che mappa l'attività metabolica cerebrale attraverso l'iniezione di traccianti radioattivi. Una seconda categoria abbraccia le tecniche di neuromodulazione, che modificano l'attività cerebrale. Alcune di queste non sono invasive, quali la stimolazione magnetica transcranica (TMS), che induce correnti elettriche nel tessuto cerebrale mediante impulsi magnetici applicati dall'esterno, e la stimolazione transcranica a corrente continua (tDCS), che modula l'eccitabilità neuronale per mezzo di correnti elettriche di bassa intensità erogate attraverso elettrodi posti sul cuoio capelluto. Altre sono, invece, invasive, quale la stimolazione cerebrale profonda (DBS), che utilizza elettrodi impiantati chirurgicamente in specifiche aree cerebrali per erogare impulsi elettrici mirati. Costituisce piuttosto frontiera sperimentale, ancora prevalentemente applicata a modelli animali, l'opto-genetica, che consente di attivare o inibire selettivamente neuroni geneticamente modificati mediante stimoli luminosi. Una terza categoria, infine, è costituita dalle interfacce cervello-computer (*brain-computer interfaces*: BCI), che stabiliscono un canale di comunicazione diretta tra attività cerebrale e dispositivi esterni: le BCI non invasive decodificano i segnali EEG per tradurli in comandi digitali, mentre le BCI invasive – quale il dispositivo *Neuralink* – si avvalgono di microelettrodi impiantati nella corteccia per acquisire segnali neuronali con maggiore risoluzione, consentendo il controllo di protesi, cursori o altri strumenti tecnologici. Queste tre modalità – registrazione, modulazione e interfacciamento – non si escludono a vicenda: le BCI, ad esempio, integrano tipicamente funzioni di registrazione e, in talune applicazioni, anche di stimolazione e la loro convergenza con sistemi di intelligenza artificiale ne amplia significativamente le capacità di decodifica e predizione dell'attività mentale. Trasversale alle suddette modalità è, inoltre, la distinzione tra sistemi *open-loop*, nei quali il dispositivo opera secondo parametri preimpostati dal fabbricante o dall'utente, e sistemi *closed-loop*, caratterizzati dall'auto-modulazione in tempo reale dell'attività del dispositivo sulla base del rilevamento continuo degli stati psico-fisici dell'utilizzatore. Entrambe le tipologie sollevano questioni etico-giuridiche complesse, sulle quali si sofferma la Raccomandazione UNESCO sull'Etica della Neurotecnologia (su cui v., *infra*, nota n. 40), al par. 3.

[3] Alcune delle questioni qui considerate – in particolare l'estrazione o manipolazione di contenuti mentali e l'interferenza tecnologica nei processi cognitivi individuali – sono state precocemente rappresentate nell'immaginario della fantascienza cinematografica. Ne sono emblematici esempi *The Manchurian Candidate* (Va' e uccidi), regia di J. Frankenheimer, 1962, centrato sul condizionamento neuropsicologico di figure politiche e militari, e ancor più il suo remake del 2004, *The Manchurian Candidate*, per la regia di J. Demme, che aggiorna il tema del condizionamento mentale mediante dispositivi di controllo neurotecnologico; il film d'animazione *Ghost in the Shell*, regia di M. Oshii, 1995, nonché la sua reinterpretazione *live-action* del 2017, per la regia di R. Sanders, che raffigurano forme di manipolazione tecnologica dei ricordi e dell'identità personale; *Minority Report*, regia di S. Spielberg, 2002, che rappresenta sistemi di sicurezza pubblica fondati sulla previsione dei crimini, e *Inception*, regia di C. Nolan, 2010, in cui tecniche avanzate consentono l'estrazione e l'impianto di contenuti mentali. Queste e altre opere mostrano come la narrativa cinematografica abbia esplorato, già a partire dagli anni Sessanta, le implicazioni sociali, etiche e giuridiche delle interferenze tecnologiche sulla mente, sottolineando il ruolo della sfera cognitiva nei rapporti tra libertà individuale e dinamiche di potere.

strategico, nel quale s'intrecciano esigenze di tutela individuale e interessi pubblici primari.
Le neurotecnologie introducono, infatti, una doppia prospettiva di rischio: da un lato, la possibilità di compromettere l'integrità mentale del soggetto; dall'altro, un impiego teso ad alterare gli equilibri costituzionali. Sia nell'una che nell'altra ipotesi, dunque, la protezione dei diritti della persona dev'essere letta in relazione a quella dell'ordinamento (nel senso della sua salvaguardia o, all'opposto, della sua aggressione), per poterne comprendere appieno la portata.
La tensione dialettica tra sicurezza cognitiva individuale e sicurezza dello Stato, che viene così a determinarsi, richiede di essere letta in una logica sistemica. A partire da questa, va affrontata una riconsiderazione delle categorie giuridiche tradizionali, al fine di rispondere adeguatamente alle sfide poste dall'età neurotecnologica.

2. Autodeterminazione e nuove tecnologie. Il caso del potenziamento cognitivo. Nel quadro delineato, il concetto d'identità personale assume un ruolo centrale. Esso può essere articolato in due sfere: da un lato, l'*agency* del soggetto[4], vale a dire la sua capacità di riconoscersi autore delle proprie azioni; dall'altro, la continuità psicologica[5], che attiene ai meccanismi mentali e neurocognitivi che sostengono la percezione di permanenza nel tempo. Queste dimensioni, pur provenendo da ambiti disciplinari differenti, trovano sintesi, nel sistema costituzionale, nel diritto all'identità personale, nucleo essenziale e indisponibile tutelato dall'art. 2 Cost.[6]: ciò che, rimanendo riconoscibile nel mutamento, garantisce la permanenza dell'uomo nel suo divenire.
Gli interventi neurotecnologici rendono più acuta la costante tensione tra persistenza e trasformazione del sé, potendo incidere proprio sui processi che sostengono *agency* e continuità, dall'esterno, artificialmente e anche oltre la stessa consapevolezza dell'individuo che vi si sottopone[7].

---

[4] Si tratta di un elemento, strettamente connesso alla continuità psicologica, che la psicologia cognitiva, più propriamente, denomina *sense of agency*. In ambito fenomenologico-cognitivo, Gallagher lo definisce come «*the sense that I am the one who is causing or generating an action*» (S. Gallagher, *Philosophical conceptions of the self: implications for cognitive science*, in *Trends in Cognitive Sciences*, 1, 2000, 15). Sul versante neuroscientifico, Haggard osserva che «*it is the experience of controlling one's own motor acts and, through them, the course of external events*» (P. Haggard, *Sense of agency in the human brain*, in *Nature Reviews Neuroscience*, 18, 2017, 197). In una prospettiva neurofenomenologica più ampia, Damasio rileva che «*the autobiographical self allows the organism to experience itself as the owner and agent of its actions*» (A.R. Damasio, *The Feeling of What Happens. Body and emotion in the making of consciousness*, New York - San Diego - London, 1999, 178).

[5] Per continuità psicologica s'intende la persistenza, nel tempo, di relazioni psicologiche – memoria, credenze, intenzioni, tratti caratteriali e *pattern* affettivi – che mantengono caratteri di coerenza e riconoscibilità, costituendo l'identità personale. Nell'ambito della filosofia analitica, e in particolare della tradizione contemporanea sull'identità personale, Parfit definisce la «*psychological continuity*» come «*overlapping chains of* strong *connectedness*» (D. Parfit, *Reasons and Persons*, Oxford, 1984, 206), articolando poi le diverse forme di *direct psychological connections*, tra cui le «*memory connections*», le «*intention-connections*», le «*belief-connections*», le «*desire-connections*» e i «*character traits*» (*ivi*, *passim*). Sul versante neuroscientifico, Damasio sottolinea che «*the sense of self depends on the continued presence of certain mental patterns – memories, dispositions, and affective responses – that maintain a coherent identity over time*» (A.R. Damasio, *The Feeling of What Happens. Body and emotion in the making of consciousness*, cit., 153).

[6] Per quanto consolidato sia il radicamento costituzionale dell'identità personale tra i diritti inviolabili, la sua elaborazione dogmatica e la sua sistemazione giuridica continuano a sfuggire all'univocità, «profondissimo» essendo «divenuto il pozzo dell'identità», sul quale, peraltro, «troppi giuristi evitano di sporgersi», come osserva S. Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, Roma, 2012, 298. Sulla intrinseca poliedricità e sulla non univocità della nozione, v. anche G. Pino, *L'identità personale*, in S. Rodotà, P. Zatti (a cura di), in *Trattato di biodiritto*, *Vol. I: Ambito e fonti del biodiritto*, Milano, 2010, part. 297 ss.

[7] Sulla stimolazione cerebrale profonda (DBS), la DBS adattiva (aDBS), la stimolazione magnetica transcranica (TMS), la stimolazione transcranica a corrente continua (tDCS), il loro utilizzo anche a fini non terapeutici e le questioni neuroetiche conseguenti, v. F. Di Tano, *Neurodiritti e dati neurali verso una tutela giuridica*, in *Labour &*

Siffatte operazioni estenuano, pertanto, il libero consenso: se è possibile prestarlo per scopi terapeutici o anche di accrescimento delle facoltà naturali, ne appare invece dubbia la validità quando incida su quel nucleo identitario minimo che l'ordinamento considera indisponibile, quale condizione di autonomia futura.

Sussiste peraltro l'eventualità che tale conseguenza non sia neppure prevista o compresa dal soggetto che si sottopone alla neurotecnica, così come il rischio d'interferenze intenzionali da parte di terzi, a suo danno e a sua insaputa, con totale compromissione dell'autonomia decisionale[8].

La valutazione cambia, invero, a seconda che si tratti di cura o di potenziamento, sovrintendendo diverse motivazioni, nei due casi, al bilanciamento tra i valori coinvolti. Pur nella consapevolezza che il discrimine tra le due finalità può presentare margini d'indeterminatezza in fattispecie di confine, la distinzione conserva rilevanza quale criterio di differenziazione del regime di accettabilità degli esiti indesiderati.

Nell'ipotesi medica, infatti, l'esposizione, anche considerevole, a eventuali conseguenze negative, può risultare ragionevole e proporzionata in quanto finalizzata al ripristino di una funzione alterata o alla prevenzione di un danno maggiore: la necessità del trattamento, imposta dalla condizione patologica, secondo una logica di *restitutio ad integrum*, giustifica l'accettazione di evenienze che altrimenti risulterebbero eccessive.

Nell'intervento di potenziamento, per contro, anche modesti risvolti sfavorevoli devono piuttosto rapportarsi all'assenza di necessità: in mancanza di patologia da curare o di funzioni da ripristinare, ogni conseguenza avversa si traduce in un danno inflitto a un organismo sano. La soglia di accettabilità di tali esiti si riduce, allora, in misura drastica.

La criticità dell'intervento migliorativo si accentua ove si considerino i danni che ne possono derivare, oltre che per la sicurezza personale, anche per quella statale. Un intervento che modifichi capacità cognitive, inclinazioni decisionali o assetti motivazionali di un individuo sano può infatti incidere, non solo sulla sua integrità mentale, sebbene in ampliamento, ma anche – per le ragioni accennate in precedenza – sugli equilibri democratici, sulla genuinità della volontà politica e sulla protezione d'informazioni strategiche. La vulnerabilità ricadrebbe, così, non solo sul singolo, ma anche sullo Stato, riducendo ulteriormente il margine di tollerabilità degli esiti eccedenti gli scopi legittimamente perseguiti.

È in ragione di questa particolare configurazione di rischio che occorre soffermarsi sul

---

Law Issues, 11, 2025, 1 ss.; A. Lavazza, R. Giorgi, *Philosophical foundation of the right to mental integrity in the age of neurotechnologies*, in *Neuroethics*, 16, 2023, 1 ss.; P. Zuk, L. Torgerson, D. Sierra-Mercado, G. Lázaro-Muñoz, *Neuroethics of Neuromodulation: An Update*, in *Current Opinion in Biomedical Engineering*, 8, 2018, 45 ss.; M. Ienca, *Intelligenza². Per un'unione di intelligenza naturale e artificiale*, Torino, 2019 (rist. 2021), 163 s.; A. Lavazza, *Freedom of Thought and Mental Privacy: The New Frontiers of Human Rights*, in *Frontiers in Human Neuroscience*, 12, 2018, 82 ss.; M. Ienca, R. Andorno, *Towards new human rights in the age of neuroscience and neurotechnology*, in *Life Sciences, Society and Policy*, 13, 2017, 1 ss.; e se si vuole, con specifico riferimento al potenziamento cognitivo, R. Fattibene, *La tensione delle garanzie di libertà e diritti là dove il potenziamento cognitivo incontra l'intelligenza artificiale*, cit., 1 ss. Nella letteratura scientifica, si vedano in particolare F. Gilbert, E. Goddard, J.N.M. Viaña *et al.*, *I Miss Being Me: Phenomenological Effects of Deep Brain Stimulation*, in *The American Journal of Bioethics Neuroscience*, 8, 2017, 96 ss.; M. Sensi, M. Eleopra, A. Cavallo *et al.*, *Explosive-aggressive behavior related to bilateral subthalamic stimulation*, in *Parkinsonism and Related Disorders*, 10, 2004, 247 ss.; M. Mantione, M. Figee, D. Danys, *A case of musical preference for Johnny Cash following deep brain stimulation of the nucleus accumbens*, in *Frontiers in Behavioral Neuroscience*, 8, 2014, 152 ss.

[8] Il Regolamento (UE) 2024/1689 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 giugno 2024 (regolamento sull'intelligenza artificiale) disciplina i sistemi di intelligenza artificiale, stabilendo requisiti di conformità, obblighi di trasparenza e tracciabilità, responsabilità dei soggetti coinvolti e procedure di *governance*. Pur non riguardando, dunque, specificamente le neurotecnologie, il regolamento assume rilevanza rispetto ad esse, nei casi in cui queste siano integrate con sistemi d'intelligenza artificiale. Per i profili specifici riguardanti la tutela della volontà politica, la disciplina nazionale e l'architettura multilivello della tutela, v., *infra*, rispettivamente note nn. 15, 38 e 39.

fondamento costituzionale dell'autodeterminazione negli interventi neurotecnologici di potenziamento, per verificarne la tenuta (o meno) anche sul piano assiologico-costituzionale. L'intervento terapeutico trova il suo fondamento nel diritto alla salute e nell'autodeterminazione nelle scelte di cura tutelate dall'art. 32 Cost. L'intento di ricorrere a un intervento migliorativo dev'essere ricondotto, invece, principalmente nell'orbita dell'autodeterminazione, che si estende dalla libertà fisica alla libertà morale e alle scelte esistenziali[9], così come progressivamente sviluppata dalla giurisprudenza costituzionale, a partire dall'inviolabile libertà personale sancita dall'art. 13 Cost.

Vero è che la volontà del singolo di procedere in tal senso si colloca in una rete costituzionale che coinvolge gli artt. 2, 3, c. 2, e 32 Cost., che operano in modo integrato nella definizione dei limiti e delle condizioni dell'autodeterminazione. L'art. 2 funge da clausola generale di tutela e promozione della persona; l'art. 3, c. 2, quale impegno della Repubblica alla rimozione degli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della personalità umana; l'art. 32 presidia la salute, da preservarsi pure rispetto a interventi non terapeutici[10].

È in tale trama assiologica, dunque, che l'autodeterminazione – e con essa la decisione di ricorrere al *neuroenhancement* – trova la propria radice costituzionale non come libertà illimitata, ma come facoltà di ciascuno di orientare il proprio progetto esistenziale entro i limiti derivanti dalla dignità, dall'eguaglianza e dalla tutela della salute.

Precisato tale «puntellamento», l'autodeterminazione rimane tuttavia il «piedistallo costituzionale» del potenziamento umano. La metafora del compasso proposta da Santosuosso[11] ne offre una rappresentazione efficace[12]: è il soggetto, quale perno immobile, a delineare il perimetro delle proprie possibilità.

Ma l'autodeterminazione è proprio quel profilo della libertà personale che le neurotecnologie possono vulnerare più profondamente. È qui che si manifesta la specificità – e la criticità – del potenziamento, poiché il consenso diventa il luogo di un paradosso: autorizzare un intervento che può ridurre la futura capacità di compiere scelte libere significa mettere in discussione le condizioni stesse della libertà, con il rischio di una *contradictio in adiecto* sul piano

---

[9] Come, da ultimo, rispetto alla «decisione di porre termine alla propria esistenza tramite l'interruzione di un trattamento di sostegno artificiale» e, «a determinate condizioni», rispetto alla determinazione «di concludere la propria esistenza con l'aiuto di altri». Anche questa scelta «estrema» è stata ricondotta dalla Corte costituzionale, con la sent. n. 242/2019 (i passi citati sono tratti dal punto 3.2 del *Considerato in diritto* di tale pronuncia), all'ambito della libertà personale *ex* art. 13 Cost., secondo una lettura integrata con gli artt. 2 e 32 Cost., in una prospettiva che valorizza centralità della persona e salvaguardia della sua dignità.

[10] Sul fondamento e sui limiti costituzionali del potenziamento umano, in particolare rispetto agli artt. 3, 13 e 32 Cost., sia consentito rinviare a R. Fattibene, *Il potenziamento cognitivo tra autodeterminazione e salute: tutele costituzionali tradizionali per possibilità scientifiche nuove*, in *BioLaw Journal - Rivista di BioDiritto*, 3, 2017, 47 ss. Proseguendo nell'esame della sentenza già richiamata alla nota precedente, va rilevato che anche le determinazioni di fine vita – per quanto non rispondano ad alcuna esigenza terapeutica – sono rapportate dalla Corte alla medesima rete di norme costituzionali richiamate nel testo. Ancora al punto 3.2 del *Considerato in diritto* della pronuncia in parola, infatti, viene individuato il contrasto della norma censurata «con il "principio personalista", di cui all'art. 2 Cost., e con quello d'inviolabilità della libertà personale, affermato dall'art. 13 Cost.: precetto costituzionale, quest'ultimo, che, unitamente all'art. 32 Cost. […], assicura la piena libertà dell'individuo di scegliere quali interferenze esterne ammettere sul proprio corpo e di tutelare, in questo senso, la sua dignità». È opportuno ricordare che la disposizione scrutinata era «l'art. 580 cod. pen., nella parte in cui puni[va] anche la mera agevolazione del suicidio di chi a[vesse] liberamente maturato il relativo proposito al fine di porre termine a uno stato di grave e cronica sofferenza, provocato anche dalla somministrazione di presidi medico-sanitari non voluti sul proprio corpo».

[11] A. Santosuosso, *Diritto, scienza, nuove tecnologie*, Padova, 2016, 68, nota n. 2. Invero, si è già fatto ricorso a questo concetto figurato in R. Fattibene, *Il potenziamento cognitivo tra autodeterminazione e salute: tutele costituzionali tradizionali per possibilità scientifiche nuove*, cit., 52, nota n. 27.

[12] Va tuttavia precisato che Santosuosso utilizza tale immagine con riferimento alla libertà personale rispetto al corpo e alla salute, senza alcun richiamo alle scelte concernenti il potenziamento umano.

costituzionale.
Allorché vi si aggiunge la possibile incidenza del potenziamento sulla sicurezza dello Stato, il caso del potenziamento appare ulteriormente problematico, in quanto quella compromissione della libertà individuale può tradursi anche in una fragilità sistemica.

3. La compromissione neurotecnologica della volontà politica, come lesione della persona e minaccia alla legittimazione democratica del potere politico. Se, come supposto, la compromissione dell'autonomia mentale produce effetti che investono tanto la sfera individuale quanto l'assetto costituzionale, è soprattutto quest'ultima prospettiva a richiedere prioritaria attenzione, in ragione della significativa incidenza sulle dinamiche ordinamentali.
L'autonomia mentale costituisce, infatti, un presupposto imprescindibile per l'autentica espressione del voto e, più in generale, per la formazione della volontà politica e la partecipazione consapevole alla vita del Paese, collocando la tutela dell'individuo al centro della stabilità dell'ordinamento.
La partecipazione libera e consapevole alle dinamiche democratiche trova il suo fondamento costituzionale in una costellazione normativa che muove dall'art. 1, ove si afferma il principio della sovranità popolare quale architrave dell'impianto repubblicano, e si estende all'art. 21, che tutela la libertà di manifestazione del pensiero, non solo nel suo versante attivo ma anche in quello passivo, come diritto a ricevere un'informazione pluralistica.
Il nucleo più denso di tale protezione si rinviene, tuttavia, nell'art. 48, c. 2[13], ove il Costituente qualifica il voto come «personale». È una caratteristica, questa, che implica necessariamente l'autenticità dell'espressione elettorale, postulando che il cittadino sia messo nelle condizioni di esprimere il suo convincimento libero, non eterodiretto né manipolato attraverso (le tradizionali tattiche o) le più avanzate neurotecnologie.
La qualificazione del voto come «libero e segreto» completa la detta garanzia. La libertà reclama, infatti, di essere scudata da ogni coercizione esterna e dunque anche da interferenze nei processi decisionali. Il segreto protegge la sfera intima della decisione da indebite ingerenze, anche quando esse si realizzino a livello dei processi cognitivi sottesi alla scelta[14].
Diversamente, la segretezza, pur formalmente rispettata nell'atto espressivo, risulterebbe svuotata di senso, in quanto la determinazione (ancorché non rivelata) non apparterrebbe pienamente a quella sfera intima che, col riserbo, s'intende tutelare.
Tutte e tre le evocate qualità del voto concorrono, insomma, a preservare quello spazio di autodeterminazione che le neurotecnologie minacciano di erodere alla radice. E ciò, sia quando applicate intenzionalmente, sia quando l'effetto manipolativo si produca quale conseguenza collaterale di un utilizzo terapeutico o potenziante.
Né il voto sarebbe realmente «eguale» – altro attributo conferitogli dall'art. 48 – qualora solo i soggetti sottoposti a tali interventi risultassero, a differenza degli altri elettori, esposti a potenziali interferenze.
Per comprendere appieno la portata della minaccia in questione, occorre considerarne il carattere di peculiare insidiosità. Certamente differente dalle forme consuete di

[13] Sui caratteri del voto di cui all'art. 48 Cost., nella loro impostazione tradizionale, v. M. Rubechi, *L'art. 48 della Costituzione*, in *La Magistratura*, 3 settembre 2022. In particolare, su libertà e personalità del voto, v. M. Armanno, *La riduzione del numero dei parlamentari e i principi di libertà e personalità del voto (secondo la Corte costituzionale)*, in *Consulta OnLine*, 3, 2020, 403 ss. Per una lettura sistemica del voto quale forma ordinaria di attuazione della sovranità popolare e snodo della rappresentanza democratica, v. A. Lamberti, *Democrazia e Costituzione: attualità, disfunzioni, prospettive*, in *Dirittifondamentali.it*, 2, 2024, 38 ss.
[14] Con la sentenza n. 35/2017, la Corte costituzionale ha affermato che la personalità e la libertà del voto esigono che l'indicazione dell'elettore non sia alterata da meccanismi idonei a distorcerne l'effetto, come avviene quando scelte arbitrarie dei candidati plurieletti incidono sull'esito delle preferenze.

condizionamento – le quali operano sul piano della persuasione, dell'informazione o della pressione sociale e, dunque, sul profilo esterno e relazionale del processo decisionale –, essa incombe, infatti, direttamente sulla dimensione interna e pre-espressiva della volontà, aggredendo i substrati neurofisiologici della formazione del pensiero, prim'ancora che questo giunga a manifestazione. In tale prospettiva, ciascuno dei richiamati caratteri del voto risulta pregiudicato dall'intrusione anticipata nel processo di elaborazione della decisione, anziché da elementi eteronomi[15].

Orbene, quando l'autonomia mentale, finalizzata e protetta come detto, viene corrotta da tecniche di manipolazione cognitiva, si produce una duplice lesione che investe tanto il piano individuale, quanto la struttura stessa dell'ordinamento costituzionale.

L'interferenza neurotecnologica, da un lato, lede infatti il diritto del singolo a formarsi autonomamente una volontà politica autentica. Il cittadino condizionato nella propria capacità cognitiva subisce un vulnus del proprio diritto fondamentale a partecipare alla vita democratica in modo libero e informato, vedendo violata quella sfera di autodeterminazione politica che la Costituzione gli riconosce quale attributo inviolabile della persona.

Tuttavia, la violazione trascende il soggetto per investire lo stesso principio di sovranità popolare[16]. Si verifica, vale a dire, un'alterazione della legittimazione democratica del potere nel suo fondamento.

La volontà generale, infatti, può dirsi legittimamente sovrana solo se radicata nell'espressione di volontà individuali autentiche e non artefatte: ove tale genuinità venisse meno per effetto di una manipolazione diffusa, che incida sulla capacità di giudizio critico di una parte significativa del corpo elettorale, il summenzionato principio, sancito dal primo articolo della Costituzione repubblicana[17], perderebbe gravemente in effettività normativa. Nel caso, infatti, l'esito del procedimento elettorale non sarebbe più riconducibile al popolo come soggetto sovrano[18], per costituire, invece, il prodotto di un condizionamento eterodeterminato delle scelte individuali[19]. Il consenso elettorale non esprimerebbe la collettiva autodeterminazione popolare, bensì l'alterazione orchestrata della sua capacità

---

[15] In ordine alla tutela della libertà di scelta dell'elettore sul piano eurounitario, rileva il Regolamento sull'intelligenza artificiale, già ricordato in merito al suo rapporto con le neurotecnologie (v., *supra*, nota n. 8). L'art. 5, par. 1, lett. a), di tale regolamento pone infatti il divieto d'impiegare tecniche subliminali o manipolative idonee a distorcere significativamente il comportamento della persona. Esso si presta pertanto ad operare quale presidio della genuinità della formazione della volontà politica anche rispetto alle neurotecnologie, ove siano integrate con i suddetti sistemi di intelligenza artificiale. Sul versante delle tecnologie digitali, in relazione all'orientamento dell'elettore, assume rilevanza, invece, il Regolamento (UE) 2024/900 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 marzo 2024, relativo alla trasparenza e al targeting della pubblicità politica, su cui v. D. Mone, *Le tecnologie digitali ed il principio democratico tra rischi ed opportunità: la disciplina della pubblicità politica online nel Regolamento UE 900/2024*, in M. Tiberi, M.R. Viviano (a cura di), *L'economia della sorveglianza. Profili giuridici*, Napoli, 2025, 13, 41 ss.

[16] La Corte costituzionale, con la sent. n. 39/1973, al punto 2 del *Considerato in diritto*, ha affermato che il dovere di voto «ha una fondamentale funzione di interesse pubblico, in quanto attiene all'esercizio della sovranità che l'art. 1 della nostra Costituzione dichiara appartenere al popolo».

[17] Sul principio di sovranità popolare, v. C. Mortati, Sub *Art. 1*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, *Vol. I: Principi fondamentali. Artt. 1-12*, Bologna-Roma, 1975, 6 ss.; C. Esposito, *Commento all'articolo 1 della Costituzione*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1948, poi in *La Costituzione italiana: saggi*, Padova, 1954, 1 ss.; V. Crisafulli, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana (Note preliminari)*, in *Rassegna Giuliana di diritto e giurisprudenza*, 1954, poi in *Stato popolo governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, 90 ss.; R. Bin, Sub *Art. 1*, in V. Crisafulli, L. Paladin (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990, 1 ss.

[18] Sul legame tra esercizio genuino del voto e sovranità popolare, v. A. Mazzola, *L'effettività del suffragio tra astensionismo e nuove modalità di espressione alla luce dei principi costituzionali*, in *Consulta OnLine*, 3, 2023, 991, 994.

[19] Riguardo alla tutela dell'autodeterminazione nell'espressione del voto, v. D. Mone, *Formazione della volontà elettorale e tecnologie digitali: la pubblicità politica online nel Regolamento (UE) 2024/900*, in *Unità e Pluralità del Sapere Giuridico*, 2, 2026 (in corso di pubblicazione).

deliberativa.

4. Dalla violazione della privacy mentale individuale alla compromissione degli interessi strategici nazionali. Si consideri ora il secondo corno della logica sistemica entro cui si colloca la compromissione dell'autonomia decisionale derivante dalle applicazioni neurotecnologiche.

La sicurezza individuale e quella nazionale possono essere vulnerate, infatti, anche dall'uso delle neurotecnologie su soggetti detentori d'informazioni sensibili o titolari di funzioni strategiche. Potrebbe trattarsi di militari[20], operatori dei servizi d'informazione, funzionari con accesso a segreti di Stato, decisori in ambito di difesa e sicurezza: in ogni caso, la loro esposizione a interferenze neurotecnologiche potrebbe incidere sulla capacità dello Stato di preservare la propria integrità funzionale.

Più precisamente, la compromissione de qua può realizzarsi secondo una duplice modalità: da un lato, attraverso l'estrazione di contenuti classificati o strategici custoditi nella mente del soggetto, così configurando una violazione della *privacy* mentale[21]; dall'altro, mediante l'alterazione dei processi decisionali in ambito di sicurezza nazionale, così da comprometterne l'autonomia deliberativa nell'esercizio di funzioni strategiche[22].

Quando l'interferenza assume la forma di un fenomeno estrattivo, la sottrazione di elementi protetti dall'ordinamento – segreti di Stato, segreti militari, informazioni classificate[23] –

---

[20] Per un'analisi dell'impiego delle neurotecnologie in contesto militare, v. J.D. Moreno, *Mind Wars: Brain Science and the Military in the 21st Century*, New York, 2006, 135 ss.

[21] La qualificazione giuridica delle informazioni neurali rispetto alle categorie di dati personali disciplinate dal Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 (regolamento generale sulla protezione dei dati) costituisce oggetto di un dibattito dottrinale tuttora aperto, che non ha condotto a esiti consolidati. Un primo orientamento riconduce i neurodati alle categorie particolari previste dall'art. 9 del regolamento, segnatamente ai dati relativi alla salute (art. 4, n. 15) o ai dati biometrici (art. 4, n. 14). Sulla ricostruzione e sulla discussione critica di questa tesi nella dottrina italiana recente, v. M.I. Cornejo-Plaza, R. Cippitani, V. Pasquino, *La protezione giuridica dei neurodati: i neurodiritti*, in *Federalismi.it*, 2, 2025, 165 ss., part. 167-172, e F. Di Tano, *Neurodiritti e dati neurali verso una tutela giuridica*, cit., 1 ss. Un secondo orientamento ritiene i neurodati sussumibili, piuttosto, nella nozione generale di dato personale *ex* art. 4, n. 1, ravvisando la necessità di una «*privacy* aumentata» anziché di nuove categorie giuridiche (v. G. Scorza, *Neuroverso. Il cervello è nudo*, Milano, 2023, *passim*). Un terzo orientamento, infine, sostiene l'inadeguatezza delle categorie vigenti e propugna il riconoscimento dei neurodati quale categoria autonoma: v. M. Ienca, G. Malgieri, *Mental data protection and the GDPR*, in *Journal of Law and the Biosciences*, 9, 2022, 1 ss.; O. Pollicino, *Costituzionalismo, privacy e neurodiritti*, in *MediaLaws - Rivista di Diritto dei Media*, 2, 2021, 1 ss.; F. Cirillo, *Neurodiritti: ambiguità della «libertà cognitiva» e prospettive di tutela*, in *Consulta OnLine*, 2, 2023, 666 ss.; G. Belisario, *Neurodiritti: nuovi diritti o diritti già esistenti?*, in *Federalismi.it*, 6, 2024, 69 ss. In ogni caso, quale che sia la ricostruzione accolta, la compromissione della *privacy* mentale di cui si tratta nel testo non dipende dalla specifica collocazione tassonomica dei neurodati nel quadro del regolamento, bensì dalla violazione della sfera interiore del soggetto, che prescinde dalla natura del dato estratto o manipolato.

[22] Va peraltro considerato che le due modalità di compromissione descritte possono finanche convergere e rafforzarsi reciprocamente: il soggetto manipolato può essere indotto a rivelare informazioni che altrimenti non avrebbe divulgate e, d'altro canto, l'estrazione di contenuti mentali consente di calibrare con maggiore precisione successive manipolazioni. Ne deriva una spirale di compromissioni che investe, congiuntamente, la dimensione informativa e quella volitiva dell'autonomia personale. Sulla possibile convergenza tra estrazione e manipolazione, v. M. Ienca, P. Haselager, *Hacking the brain: brain-computer interfacing technology and the ethics of neurosecurity*, in *Ethics and Information Technology*, 18, 2016, 117 ss.

[23] Sul segreto di Stato, v. A. Anzon, *Segreto di Stato e Costituzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1, 1976, 1785 ss.; P. Pisa, *Principi costituzionali e segreto di Stato*, in M. Chiavario (a cura di), *Segreto di Stato e giustizia penale*, Bologna, 1978, 21 ss.; M. Luciani, *Il segreto di Stato nell'ordinamento nazionale*, in AA.VV., *Il segreto di Stato. Evoluzioni normative e giurisprudenziali. Quaderni di intelligence*, in *Gnosis. Rivista italiana di intelligence*, Roma, 2011, 11 ss.; M. Panebianco, *Considerazioni introduttive: segreto di Stato e Costituzione*, in G. Dalia, M. Panebianco (a cura di), *Il segreto di Stato. Una indagine multidisciplinare sull'equo bilanciamento di ragioni politiche e giuridiche*, Torino, 2022, 1 ss.; F.N. Ricotta, *Tutela*

costituisce una minaccia diretta alla sicurezza nazionale. Tali contenuti, infatti, una volta acquisiti da soggetti non autorizzati, potrebbero essere utilizzati per compromettere l'apparato difensivo, le attività informative o, più in generale, gli interessi strategici del Paese. In questa ipotesi, il soggetto non verrebbe semplicemente indotto a rivelare ciò che conosce, bensì privato della possibilità stessa di selezionare quali contenuti mentali condividere e quali no. Ad essere violata sarebbe la sua dimensione interiore più intima, quale pensiero non manifestato e nucleo profondo della riservatezza personale: una sfera che, per sua natura, reclama di rimanere inaccessibile a qualsiasi intrusione esterna, poiché la sua violazione compromette la dignità stessa del soggetto[24].

La seconda modalità di compromissione consiste invece nell'alterazione neurotecnologica dei processi decisionali in ambito strategico. Soggetti con responsabilità decisionali in materia di difesa, intelligence o sicurezza nazionale possono subire manipolazioni cognitive destinate a orientarne le scelte in modo funzionale agli interessi di attori ostili. Le forme di attuazione possono variare: dall'induzione di una propensione al rischio in contesti che richiederebbero prudenza, all'induzione, in senso opposto, di eccessiva cautela in situazioni che esigerebbero prontezza decisionale; dall'alterazione della percezione delle minacce all'inibizione di funzioni critiche essenziali per una corretta valutazione delle circostanze.

L'interferenza può prodursi a seguito d'interventi neurotecnologici ai quali il soggetto si sia sottoposto volontariamente – siano essi terapeutici o di potenziamento – e, in tali circostanze, risultare realizzata a sua insaputa[25]. Può altresì manifestarsi nella forma dell'imposizione coercitiva, pertanto appositamente finalizzata alla manipolazione. Tale evenienza trova tipicamente applicazione in contesti di detenzione o rapimento, in scenari di guerra[26], nonché mediante tecniche non invasive[27] applicate a distanza e nell'inconsapevolezza dell'interessato[28].

del segreto, sicurezza nazionale e procedimento penale, in *Penale Diritto e procedura*, 1, 2025, 25 ss. Sul segreto militare, v. G. Musio, *Il segreto politico-militare di fronte alla Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1, 1976, 588 ss., in merito alla sent. Corte cost. n. 82/1976, U. Pagano, *Monopolio intellettuale e segreto militare*, in *Menabò*, 185, 2023; E.V. Lazzaro, *Lo Spionaggio tra diritto penale italiano e diritto internazionale*, 30 gennaio 2026, disponibile su *filodiritto, www.filodiritto.com*. Sulle informazioni classificate, v. S. Gambacurta, *I controlli, il segreto di Stato e le classifiche di segretezza*, in C. Mosca, S. Gambacurta, G. Scandone *et al.* (a cura di), *I servizi di informazione e il segreto di Stato (Legge 3 agosto 2007, n. 124*), Milano, 2008, 729 ss.; M. Carbonelli, M. Rotigliani, *La tutela delle informazioni classificate in Italia*, disponibile su *Safetye&Security*, *www.safetysecuritymagazine.com*. Per una visione complessiva dei sistemi d'informazione per la sicurezza, v. G. Cocco, *I servizi di informazione e sicurezza nell'ordinamento italiano*, vol. I, Padova, 1980, 45 ss.; C. Mosca, *Profili storici sui servizi di informazione e di sicurezza*, e M. Valentini, *L'ordinamento del sistema politico dell'informazione per la sicurezza*, entrambi in C. Mosca, S. Gambacurta, G. Scandone *et al.* (a cura di), *I servizi di informazione e il segreto di Stato (Legge 3 agosto 2007, n. 124*), Milano, 2008, rispettivamente 5 ss. e 23 ss.; M.G. Pasqualini, *Dai Servizi 'segreti' ai Servizi di Informazione per la Sicurezza. 1861-2011: Un secolo e mezzo di Intelligence in Italia*, in *Gnosis. Rivista di Intelligence*, 1, 2011; F. D'Ambrosi, *Il Sistema di informazione per la sicurezza. Assetto istituzionale, funzioni e ordinamento*, in G. Dalia, M. Panebianco (a cura di), *Il segreto di Stato. Una indagine multidisciplinare sull'equo bilanciamento di ragioni politiche e giuridiche*, Torino, 2022, 275 ss.

[24] Sul foro interno quale nucleo intangibile della persona, v. A. Ruggeri, A. Spadaro, *Dignità dell'uomo e giurisprudenza costituzionale (prime notazioni)*, in *Politica del diritto*, 3, 1991, 343 ss.

[25] Segnatamente, il soggetto, nel corso dell'intervento, potrebbe essere esposto, a propria insaputa, a manipolazioni ulteriori o a forme di monitoraggio non dichiarate. Sulle modalità d'interferenza neurotecnologica, v. ancora M. Ienca, R. Andorno, *Towards new human rights in the age of neuroscience and neurotechnology*, cit., 1 ss.

[26] Sulla differenza tra interrogatorio coercitivo ed estrazione neurotecnologica, v. H.T. Greely, *Neuroscience and Criminal Justice: Not Responsibility but Treatment*, in *Kansas Law Review*, 56, 2008, 1103 ss.

[27] Sulle tecniche di neuromodulazione non invasiva, v. R. Hamilton, S. Messing, A. Chatterjee, *Rethinking the thinking cap: ethics of neural enhancement using noninvasive brain stimulation*, in *Neurology*, 76, 2011, 187 ss.

[28] D'altro canto, una volta impiantata un'interfaccia neurale, anche a fini terapeutici, sussiste il concreto rischio di accesso non autorizzato al dispositivo da parte di soggetti terzi. Ne consegue che la persona sulla quale si sia

Tra le ipotesi contemplate, una in particolare risulta caratterizzata da una peculiare esposizione al rischio d'interferenze indebite, in quanto idonea a fungere da «esca»: è infatti verosimile che proposte di potenziamento cognitivo – rivolte al miglioramento della memoria, dell'attenzione o della capacità decisionale – vengano prontamente accolte da soggetti-target, operanti in contesti professionali altamente competitivi.
Lo schema di pericolo rimane, in ciascun caso, il medesimo: lesione della *privacy* mentale[29], indi, per il tramite di questa, della sicurezza nazionale.
La riservatezza si colloca nell'ambito di tutela assicurato dall'art. 2 Cost., clausola generale di protezione dei diritti inviolabili della persona, ma fruisce anche della garanzia dell'art. 13 Cost., quale dimensione psichica e non solo fisica della libertà personale. Inoltre, l'art. 15 Cost., che presidia la segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione, potrebbe essere esteso analogicamente alla dimensione pre-comunicativa del pensiero[30].

Sull'altro versante – quello della sicurezza nazionale –, il fondamento costituzionale più immediato si rinviene nell'art. 52, c. 1, Cost., che attribuisce alla difesa della Patria il rango di «sacro dovere del cittadino»[31]; rileva, altresì, l'art. 87, c. 9, Cost., che attribuisce al Presidente della Repubblica il comando delle Forze armate e la presidenza del Consiglio supremo di difesa. Inoltre, tra le norme che regolano i rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali, sovvengono l'art. 117, c. 2, lett. d), Cost., che riserva alla competenza esclusiva della legislazione statale la materia della «difesa e Forze armate», nonché quella della «sicurezza dello Stato»; l'art. 120, c. 2, Cost., che abilita il Governo a sostituirsi agli organi delle Regioni e degli enti locali, fra l'altro, «quando lo richiedono […] l'incolumità e la sicurezza pubblica»; nonché l'art. 126, c. 1, Cost.[32], che consente lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta «altresì […] per ragioni di sicurezza nazionale». La sicurezza dello Stato s'inscrive, del resto, nel più ampio orizzonte della salvaguardia delle istituzioni democratiche, quale condizione di possibilità dell'esercizio dei diritti costituzionali e preservazione dell'integrità dell'ordinamento repubblicano, della «Repubblica, una e indivisibile», di cui all'art. 5 Cost.
Alfine, anche nelle ipotesi qui esaminate, emerge l'opportunità di una lettura sistemica che tenga assieme la tutela del diritto individuale con la salvaguardia dell'interesse statuale. La compromissione neurotecnologica del soggetto qualificato, infatti, per le ragioni dette, non solo incide su posizioni soggettive ma, trasformando l'individuo in veicolo involontario di pregiudizio collettivo, coinvolge direttamente interessi costituzionali primari.

---

intervenuto non è in grado di detenerne il pieno controllo. Del rischio di *hacking* neurotecnologico trattano T. Denning, Y. Matsuoka, T. Kohno, *Neurosecurity: security and privacy for neural devices*, in *Neurosurgical Focus*, 27, 2009, 1 ss.

[29] Sulla lesione della *privacy* mentale mediante strumenti neurotecnologici, v. G. Gulotta, *Neurodiritti: tra tutela e responsabilità*, in *Sistema Penale*, 2021, 1 ss.

[30] Considera il tema della libertà mentale, quale «progenitore delle libertà espresse», G. De Minico, *Come proteggere la privacy del proprio spazio mentale*, 19 gennaio 2024, disponibile su *Federprivacy*, *www.federprivacy.org*. L'A. non si riferisce specificamente alla libertà di comunicazione; tuttavia riflette in termini analoghi a quelli di cui al testo quando osserva che «il diritto di manifestare il pensiero esiste se è difesa in anticipo la libertà di articolare il pensiero nella solitudine della propria mente». Infatti, «se si protegge l'entità più piccola», continua l'A., «a fortiori la protezione coprirà anche quella madre». Sulla «libertà di articolare il pensiero nella intimità della propria mente», cfr. anche M.R. Anglani, *I neurodiritti: regola o anarchia?*, 15 novembre 2023, disponibile su *lecostituzionaliste*, *www.lecostituzionaliste.it*.

[31] Su potenziamento umano e dovere di difesa della Patria quale valore costituzionale, sia consentito rinviare a R. Fattibene, *Il potenziamento umano in ambito militare tra diritti e doveri costituzionali*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 4, 2019, 284 ss.

[32] V. C. De Fiores, Sub *Art. 126*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *La Costituzione italiana*, vol. III, Torino, 2006, 2497 ss.

5. Integrità neurocognitiva e tenuta democratica dell'ordinamento. Le riflessioni svolte hanno messo in luce come l'integrità neurocognitiva della persona costituisca un presupposto strutturale della tenuta dell'ordinamento democratico[33]. Le ipotesi considerate mostrano che il soggetto sottoposto a trattamento – ove più, ove meno consapevolmente – può divenire veicolo di compromissione della stabilità nazionale: la lesione investe simultaneamente la sfera individuale e l'assetto statale.

La custodia d'informazioni sensibili è da sempre connessa alla protezione delle comunità politiche. Oggi, tuttavia, i progressi scientifici e tecnologici consentono di manipolare o estrarre tali conoscenze direttamente dalla mente di chi le possiede: la sicurezza cognitiva dell'individuo s'intreccia così con quella dello Stato e in particolare dello Stato democratico, che tutela assieme la propria integrità e i diritti dei suoi cittadini.

La centralità della persona, quale titolare dei diritti che strutturano il nostro ordinamento, s'impone anche nel campo delle neurotecnologie; ma la tutela di tali diritti presuppone proprio la salvaguardia del medesimo ordinamento, affinché sia in grado di assicurarne l'effettività.

La trasposizione dinamica di questa relazione genera una circolarità tra due diverse dimensioni della sicurezza: quella individuale, messa a rischio in termini d'identità personale, autodeterminazione, riservatezza mentale e partecipazione, e quella nazionale, non più intesa in senso meramente militare o poliziesco, bensì quale presidio degli interessi strategici fondamentali e, con essi, dei princìpi di sovranità popolare e di forma democratica[34]. Laddove la mente dell'individuo venga violata da strumenti neurotecnologici, ne consegue non soltanto una lesione dei diritti individuali, ma anche l'erosione dei presupposti cognitivi e volitivi della sovranità popolare e, con essi, della legittimità del potere politico, basamento dell'ordinamento costituzionale. Il che comporta, di conseguenza, che non è più in grado di garantire l'effettività dei diritti.

La sicurezza nazionale si configura dunque come l'esito di un equilibrio complesso, comprensivo anche della protezione della sfera neurocognitiva degli individui. Si perviene così a quella lettura sistemica che si tratteggiava fin dall'*incipit*. Anche nel nuovo campo d'indagine e di sviluppo umano delle neurotecnologie, sul quale andiamo riflettendo, libertà (dell'individuo) e sicurezza (dello Stato), lungi dal porsi in rapporto dialettico o antagonistico, confluiscono nella esigenza di preservare il «bene comune» della tenuta democratica dell'ordinamento.

In tale prospettiva, la categoria dei neurodiritti assume un rilievo ulteriore. Essa non reclama solamente l'estensione delle garanzie soggettive, al limitare delle nuove frontiere della vulnerabilità umana schiuse dalla tecnica, ma anche la preservazione della genuinità dei processi politico-deliberativi e delle decisioni adottate in materia di difesa e interesse strategico nazionale.

La tutela di questa nuova categoria di diritti, invero ancora alla conquista di riconoscimento, non rappresenta dunque un onere contrapposto alla sicurezza nazionale, ma una condizione

---

[33] Sul problematico rapporto tra democrazia e segretezza del potere pubblico, v. N. Bobbio, *La democrazia e il potere invisibile*, in *Rivista italiana di scienze politiche*, 1980, 181 ss.; U. Scarpelli, *La democrazia e il segreto*, in AA.VV., *Il segreto nella realtà giuridica italiana.* Atti del Convegno Nazionale di Roma, 26-28 ottobre 1981, Padova, 1983, 628 ss.; P. Barile, *Democrazia e segretezza*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 1987, 47 ss.; V. Pupo, *Segreto di Stato e democrazia nell'Italia repubblicana*, Padova, 2018.

[34] Sul binomio «sicurezza individuale (o sicurezza da) – sicurezza collettiva (o sicurezza di)», v. T.F. Giupponi, *La sicurezza e le sue "dimensioni" costituzionali*, in S. Vida (a cura di), *Diritti umani. Trasformazioni e reazioni*, Bologna, 2008, 275 ss., nonché, con specifico riferimento al trattamento dei dati personali nel settore delle comunicazioni elettroniche, G. Naddeo, *Il difficile bilanciamento tra sicurezza nazionale e tutela dei diritti fondamentali nella "*data retention saga*"*, in *Freedom Security & Justice: European Legal Studies*, 2, 2022, 188 ss.

della sua stessa effettività.

Procedendo dall'opportunità della tutela alla sua architettura, deve affermarsi – come in altra sede[35] e in scia a quanti avevano già preso posizione in tale senso[36] – che la protezione della sicurezza cognitiva richiede una governance multilivello[37], capace d'integrare fonti costituzionali e normative nazionali[38], sovranazionali[39] e internazionali[40], in un sistema

[35] R. Fattibene, *La tensione delle garanzie di libertà e diritti là dove il potenziamento cognitivo incontra l'intelligenza artificiale*, cit., 18 ss.

[36] V., in particolare, M. Ienca, R. Andorno, *Towards new human rights in the age of neuroscience and neurotechnology*, cit., 24, che hanno avanzato una «*proposal of neuro-specific human rights in response to emerging advancements in neurotechnology*», ma anche F.G. Pizzetti, *A proposal for a: "Universal Declaration on Neuroscience and Human Rights"*, in *Bioethical Voices*, 3, 2017, 4. V. anche J.R. Shook, J. Giordano, *Neuroethics beyond Normal. Performance Enablement and Self-Transformative Technologies*, in *Cambridge Quarterly of Healthcare Ethics*, 25, 2016, 121 ss.; R. Yuste, J. Genser, S. Herrmann, *It's Time for Neuro-Rights*, in *Horizons: Journal of International Relations and Sustainable Development*, 2021, 154 ss.

[37] R. Yuste, S. Goering, P. Arcas *et al.*, *Four ethical priorities for neurotechnologies and AI*, cit., 160, 161, delineano una tutela multilivello dei *neurorights* fondata su interventi giuridici – dal possibile riconoscimento costituzionale di nuovi diritti inerenti alla sfera mentale, all'integrazione di clausole specifiche nelle carte regionali e nei trattati internazionali, sino all'ipotesi di una convenzione ONU – e su soluzioni tecniche che richiedono neurotecnologie progettate con protezioni intrinseche (quali *privacy by design*, decentralizzazione dei dati e tracciabilità). Sul piano istituzionale, propongono una *governance* coordinata tra organismi nazionali di supervisione, *standard* e linee guida internazionali, gruppi di lavoro ONU e partenariati pubblico-privati (intesi, questi ultimi, soprattutto sul piano nazionale), così da assicurare un coinvolgimento strutturato degli attori rilevanti. Riguardo, in particolare, al profilo del potenziamento umano, gli AA. auspicano l'adozione di limiti e linee guida specifiche al fine di disciplinarne lo sviluppo e l'impiego. Ribadiscono, peraltro, anche per questo specifico aspetto, l'esigenza di una *governance* articolata su più livelli, che comprenda organismi nazionali di supervisione, *standard* e linee guida internazionali e iniziative in sede ONU, fino a comprendere moratorie globali in ordine agli usi più sensibili delle tecniche di *enhancement*.

[38] Per i primi interventi regolatori nazionali, in vari ordinamenti europei e americani, si rinvia alla puntuale ricognizione di F.G. Pizzetti, *Dispositivi medici, neurodati e diritti fondamentali: verso una nuova regolazione europea per le neurotecnologie?*, in G. De Minico, M. Orofino (a cura di), *Regole telecomunicazioni dati nell'Europa digitale*, Napoli, 2025, 75, 76, nota n. 22. Per quanto concerne, in particolare, l'ordinamento italiano, assumono rilievo due iniziative legislative pendenti, di contenuto sostanzialmente omologo. La prima consiste nel disegno di legge S. 1245, *Istituzione dell'Autorità nazionale per l'intelligenza artificiale e le neurotecnologie*, presentato al Senato il 25 settembre 2024 e assegnato alla 8ª Commissione permanente (Ambiente, transizione ecologica, energia, lavori pubblici, comunicazioni, innovazione tecnologica), in sede redigente, il 28 novembre 2024 (il suo esame non risulta ancora iniziato alla data del 21 aprile 2026). La seconda è invece costituita dalla proposta di legge C. 2121, recante la medesima intestazione del disegno di legge appena richiamato, presentata alla Camera dei deputati il 29 ottobre 2024 in prima lettura e assegnata, in sede referente, alle Commissioni riunite X (Attività produttive) e XII (Affari sociali), il 3 marzo 2025. Nessun altro atto normativo né ulteriore iniziativa legislativa dell'ordinamento italiano risulta, allo stato, specificamente rivolto, oltre che all'intelligenza artificiale, anche alle neurotecnologie. La legge 23 settembre 2025, n. 132, recante *Disposizioni e deleghe al Governo in materia di intelligenza artificiale*, come suggerisce la stessa intestazione – e come sottolinea Pizzetti, *ivi*, 76, nota n. 22 –, trova infatti applicazione «anche ai dispositivi neuro-tecnologici unicamente nella misura in cui questi ultimi, oltre ad essere impiegati nei settori disciplinati dalla legge in parola, contengano anche un sistema di intelligenza artificiale». Il provvedimento, che per espressa previsione «si interpreta e si applica conformemente al Regolamento (UE) 2024/1689» (art. 1, c. 2), ne attua in effetti, sul piano interno, lo schema regolatorio, così riproducendone anche il meccanismo di applicazione indiretta alle neurotecnologie (v., *supra*, nota n. 8).

[39] Sul piano sovranazionale, siffatta architettura trova riscontro in specifici strumenti normativi dell'Unione europea, suscettibili di estensione, almeno parziale, alle neurotecnologie, vale a dire i già citati Regolamento (UE) 2024/1689 e Regolamento (UE) 2016/679 (v., *supra*, note nn. 8, 15 e 21). A tali disposizioni si affianca la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che delinea un quadro normativo di riferimento per l'uso delle neurotecnologie, richiamando, in particolare, gli artt. 1 e 3 – concernenti rispettivamente la dignità umana e il diritto all'integrità fisica e psichica –, nonché l'art. 7, relativo al rispetto della vita privata e familiare, elementi essenziali per la definizione della tutela cognitiva nell'ambito dei diritti fondamentali.

[40] Sul piano internazionale, assume ora rilievo primario la *Recommendation on the Ethics of Neurotechnology*, adottata dalla Conferenza Generale dell'UNESCO nella sua 43ª sessione (Samarcanda, 30 ottobre-13 novembre 2025),

coerente, funzionale ed efficace.
Qui s'intende, piuttosto – in aggiunta al già detto –, mettere in luce la natura intrinsecamente sistemica della lesione neurotecnologica e la conseguente necessità che anche la tutela assuma una simmetrica impostazione. Ciò implica che ogni livello coinvolto nella garanzia sia orientato a proteggere entrambe le dimensioni interessate e che l'intero sistema sia costruito nella consapevolezza della duplice finalità, poiché solo una tutela così strutturata è in grado di preservare, insieme, la sicurezza del Paese e l'integrità mentale della persona.
Le considerazioni sin qui svolte, peraltro, non esauriscono la complessità delle questioni sollevate dall'avvento delle neurotecnologie e dal loro impatto sull'ordinamento costituzionale. Volutamente – come precisato nell'incipit – si sono circoscritte le riflessioni alle interferenze neurotecnologiche compiute a danno di cittadini e Stato, escludendo, di contro, i profili di utilità che quest'ultimo ne potrebbe trarre, così da mantenere il fuoco sull'area di maggiore sensibilità costituzionale.
A voler meglio dettagliare, si pensi all'impiego delle tecniche *de quibus* per l'acquisizione d'informazioni o l'alterazione dei processi cognitivi di soggetti qualificabili come «nemici», siano essi combattenti ostili, sospetti terroristi o agenti di potenze straniere. Oppure si consideri, su altro versante, il monitoraggio, la registrazione e l'analisi dell'attività cerebrale e degli stati mentali dei cittadini, a fini di sorveglianza[41] o di condizionamento dei

definita dalla stessa Organizzazione «*the first global normative framework on the ethics of neurotechnology*» (*Ethics of neurotechnology: UNESCO adopts the first global standard in the cutting-edge technology*, novembre 2025, in *UNESCO,* sezione *Ethics of neurotechnology*, *www.unesco.org/en/ethics-neurotech/recommendation*, ove è altresì disponibile il testo dell'atto). La Raccomandazione, dotata di efficacia di *soft law*, si colloca al culmine di un percorso regolatorio internazionale avviato dalla *Recommendation on Responsible Innovation in Neurotechnology* dell'OECD, dell'11 dicembre 2019, e proseguito con le Risoluzioni dello Human Rights Council delle Nazioni Unite *Neurotechnology and human rights*, del 6 ottobre 2022 e del 2 aprile 2025, con la *León Declaration on European Neurotechnology* del Consiglio dell'Unione europea, del 24 ottobre 2023, e con la *Inter-American Declaration of Principles regarding Neuroscience, Neurotechnologies and Human Rights* dell'Organizzazione degli Stati Americani, del 9 marzo 2025. Ai fini del presente lavoro, della Raccomandazione dell'UNESCO vengono in rilievo, in particolare, due profili. In primo luogo, vi si sancisce il dovere degli Stati di garantire la tutela dell'autonomia e della libertà di pensiero lungo l'intero ciclo di vita della neurotecnologia, con espresso divieto d'impiego della medesima per esercitare qualsivoglia forma d'influenza indebita o manipolazione, sia attraverso coercizione o pressione sociale, sia mediante altri mezzi atti a compromettere l'autonomia individuale. Tale protezione si estende tanto all'elaborazione interna dei pensieri, quanto alla loro espressione esterna (parr. 43 e 47). In secondo luogo, assume rilievo il par. 75, ai sensi del quale «*neurotechnology shall not be used for any kind of social control, attempts at coercive behavioural conformity based on personal beliefs or thoughts, political or other opinions, gender, or arbitrary and/or unlawful surveillance of mental states, as well as for torture or cruel, inhuman or degrading treatment or punishment*». Siffatta disposizione investe direttamente i settori di rilevanza strategica per gli Stati. Per una puntuale ricostruzione del contenuto della Raccomandazione e dei rapporti di coordinamento con la normativa eurounitaria in materia di protezione dei dati personali e d'intelligenza artificiale, v. ancora F.G. Pizzetti, *Dispositivi medici, neurodati e diritti fondamentali: verso una nuova regolazione europea per le neurotecnologie?*, cit., 69 ss., part. 81-83, nonché C. Di Somma, *La Raccomandazione sull'etica delle neurotecnologie dell'Unesco: un passo verso la regolamentazione dei neurodiritti e del trattamento dei neurodati*, in *BioLaw Journal - Rivista di BioDiritto*, 4, 2025, 185 ss.

[41] In termini più generali, sul paradigma della sorveglianza tecnologica e della capacità delle infrastrutture digitali d'incidere sui comportamenti individuali, v. S. Zuboff, *Il capitalismo della sorveglianza. Il futuro dell'umanità nell'era dei nuovi poteri*, Roma, 2019. Per l'uso della neurosorveglianza da parte degli Stati, v. C. Long, *The emergence of neuro-surveillance*, *paper* presentato all'International Studies Association Annual Convention, Chicago, 2025, disponibile su *Queen's University Belfast Research - Portal-Publications*, *https://pure.qub.ac.uk/en/publications*; A. Brian Nougrères, *Foundations and principles for the regulation of neurotechnologies and the processing of neurodata from the perspective of the right to privacy*, Report to UN Human Rights Council, A/HRC/58/58, 16 gennaio 2025, disponibile su *United Nations Digital Library*, *https://digitallibrary.un.org*. A queste tecniche possono fare ricorso, invero, anche attori non pubblici, prevalentemente nei seguenti settori: lavorativo (v. E. Muhl, R. Andorno, *Neurosurveillance in the workplace: do employers have the right to monitor employees' minds?*, in *Frontiers in Human Dynamics*, 5, 2023, 1 ss., N. Hertz, *Workplace brain surveillance: the need for new approaches to protect mental privacy and neural data*, in *International Data Privacy Law*, 15, 2025, 123 ss.); commerciale e del *marketing* (v. European Data Protection Supervisor -

comportamenti[42].
Similmente, uno Stato potrebbe ricorrere al potenziamento neurocognitivo per accrescere le capacità operative delle proprie forze armate[43] o dei propri funzionari strategici, così rafforzando le difese nazionali o conseguendo vantaggi competitivi in contesti ad alta intensità decisionale[44].
Questi temi, pur intimamente connessi alla sicurezza nazionale, trascendono i limiti della presente riflessione, per richiederne una autonoma, che ne metta in luce portata e implicazioni strategiche.
Invero, la molteplicità delle questioni sollevate dalla neurotecnologia testimonia, non soltanto la tensione e l'urgenza del problema, ma anche la sua natura sintomatica rispetto alla traiettoria del progresso umano.

Si supera una soglia inedita nell'evoluzione del rapporto tra uomo e tecnica, penetrando nell'intimità del substrato neurocognitivo da cui promanano coscienza, volontà e identità personale. La capacità d'incidere sul fondamento biologico della soggettività giuridica rende particolarmente radicale la sfida lanciata alla riflessione giuridica dalle più avanzate conoscenze dell'uomo sull'uomo.
S'impone, in questa era, un ripensamento profondo degli strumenti attraverso cui garantire l'integrità cognitiva della persona[45] e, al contempo, la sicurezza dello Stato. Ciò richiede una scienza giuridica capace di dialogare stabilmente con le neuroscienze, con la filosofia della

---

Agencia Española de Protección de Datos, *TechDispatch*, 1, 2024 - *Neurodata*, 3 giugno 2024, disponibile su *www.edps.europa.eu*); sperimentale/medico (v. A.S. Jwa, R.A. Poldrack, *Addressing privacy risk in neuroscience data: from data protection to harm prevention*, in *Journal of Law and the Biosciences*, 9, 2022, 1 ss.); tecnologico (v. F. Cirillo, *Neurodiritti: ambiguità della "libertà cognitiva" e prospettive di tutela*, cit., 666 ss.). Nei casi esaminati negli indicati lavori non è peraltro possibile operare una netta distinzione tra pubblico e privato, in ragione della natura ibrida delle attività prese in considerazione (come, ad esempio, il partenariato pubblico-privato in materia di sicurezza).

[42] Per il condizionamento comportamentale tramite neurosorveglianza statale, v. K. Seymour, R. Koenig, *Surveillance tech is changing our behaviour – and our brains*, 14 gennaio 2025, disponibile in *The Conversation*, *https://theconversation.com*; C. Long, *The emergence of neuro-surveillance*, cit.; S. Fecteau, *Influencing Human Behavior with Noninvasive Brain Stimulation: Direct Human Brain Manipulation Revisited*, in *Journal of Cognitive Neuroscience*, 29, 2023, 317 ss.; J. Giordano (a cura di), *Neurotechnology in National Security and Defense. Practical Considerations*, *Neuroethical Concerns*, Boca Raton, 2014. Anche queste tecniche, analogamente a quelle impiegate per la sorveglianza mentale, risultano applicabili da attori privati in diversi ambiti: in primo luogo, in quello sperimentale e medico (v. S. Fecteau, *Influencing Human Behavior with Noninvasive Brain Stimulation: Direct Human Brain Manipulation Revisited*, cit., in merito al ricorso a TMS/tDCS, al fine di alterare decisioni ed emozioni oltre scopi di natura terapeutica), indi in quello lavorativo (v. ancora E. Muhl, R. Andorno, *Neurosurveillance in the workplace: do employers have the right to monitor employees' minds?*, cit., 1 ss.), in quello commerciale e del *marketing* e, infine, in quello tecnologico (v., in proposito, F. Cirillo, *Neurodiritti: ambiguità della "libertà cognitiva" e prospettive di tutela*, cit., 674-676). Come già osservato con riferimento alla neurosorveglianza statale, anche nelle ipotesi qui considerate la natura ibrida delle attività coinvolte rende difficile tracciare una distinzione netta tra pubblico e privato, specie in presenza di collaborazioni in materia di sicurezza o ricerca.

[43] Prospettiva già affrontata in R. Fattibene, *Il potenziamento umano in ambito militare tra diritti e doveri costituzionali*, cit., 284 ss., a cui, pertanto, sia consentito rinviare.

[44] Sui rischi del potenziamento umano in ambito militare, sebbene con riferimento limitato ai programmi statunitensi, v. R. Yuste, S. Goering, P. Arcas *et al.*, *Four ethical priorities for neurotechnologies and AI*, cit., 162, che segnalano la possibile prospettiva di una «*augmentation arms race*», connessa allo sviluppo, da parte di DARPA (*Defense Advanced Research Projects Agency*) e IARPA (*Intelligence Advanced Research Projects Activity*), di soldati e analisti dotati di capacità cognitive potenziate; un rischio che riguarda tanto il piano militare quanto quello dell'*intelligence* e dell'analisi strategica, per la possibilità di generare «'*super-intelligent agents*'», variamente idonei a incidere sugli equilibri strategici. Per le misure di tutela auspicate a riguardo dagli AA., riferibili anche al potenziamento in ambito militare, v., *supra*, nota n. 37.

[45] «*Cognitive integrity is a paramount risk for our times*», affermano R. McCreight, G. Gutiérrez-Ospina, V. Napolioni, con formulazione icastica contenuta nell'*abstract* del loro lavoro *The war inside your mind: unprotected brain battlefields and neuro-vulnerability*, in *Academia Biology*, 2, 2024, 1 ss.

mente e con le discipline della sicurezza, a salvaguardia dei presupposti antropologici e assiologici della democrazia. L'ordinamento è chiamato a ridefinire adeguatamente i propri strumenti di garanzia, affinché quest'ultima possa continuare a poggiare su menti libere, integre e capaci di autodeterminazione.

Abstract. Nell'era neurotecnologica, la convergenza tra tecniche d'intervento sulla mente e sistemi d'intelligenza artificiale costituisce un fattore di rischio simultaneo per la sicurezza cognitiva individuale e per quella dello Stato. Le tecniche capaci di registrare, modulare o alterare l'attività neurale, incidendo sulla formazione del pensiero e inferendone informazioni, finiscono con il compromettere l'identità personale, nucleo inviolabile della persona, oltre alla stessa possibilità di una successiva, libera autodeterminazione. Quando tali interferenze colpiscono la sfera della volontà politica o la mente di soggetti con responsabilità decisionali elevate, la lesione trascende l'ambito individuale per incidere, ora sulla genuinità del voto e delle determinazioni politiche, ora sull'autenticità delle decisioni assunte da chi esercita funzioni strategiche o sulla segretezza delle informazioni da questi conosciute. Sicché essa si trasforma, rispettivamente, in minaccia alla sovranità popolare e alla legittimità democratica, nonché in compromissione degli interessi strategici e della stabilità nazionale. L'articolo propone, dunque, una lettura sistemica del nesso tra integrità neurocognitiva della persona e resilienza istituzionale, affermando la necessità di una tutela multilivello dei neurodiritti e, in particolare, della protezione dell'integrità mentale, quale presupposto della tenuta degli ordinamenti democratici.

Abstract. In the neurotechnological era, the convergence of mind-intervention techniques and artificial intelligence systems poses simultaneous risks to both individual cognitive security and State security. Techniques that record, modulate, or alter neural activity – thereby influencing thought formation and extracting information – ultimately undermine personal identity, the inviolable core of the individual, as well as the capacity for autonomous self-determination. When such interventions target the political will or the minds of individuals holding high-level decision-making roles or compromise the confidentiality of the information known to them, the impact extends beyond the personal sphere. Accordingly, they pose, respectively, a threat to popular sovereignty and democratic legitimacy on the one hand, and to strategic interests and national stability on the other. This article advocates a systemic understanding of the link between individual neurointegrity and institutional resilience, emphasizing the need for multi-layered protection of neurorights and, in particular, for the safeguarding of mental integrity as a foundational prerequisite for the endurance of democratic systems.

Parole chiave. Neurotecnologie – sicurezza cognitiva – legittimità democratica – interessi strategici nazionali – sicurezza dello Stato – tutela multilivello dei neurodiritti.

.

Key words. Neurotechnologies – cognitive security – democratic legitimacy – national strategic interests – State security – multi-level protection of neurorights.

LA SICUREZZA DEI DIRITTI NELL'ERA DIGITALE: IL DIRITTO ALLA DISCONNESSIONE [*]

di Chiara Doria[**]

Sommario. 1. Introduzione: il diritto alla disconnessione nella prospettiva della sicurezza. – 2. Lo stato dell'arte sul diritto alla disconnessione in Europa e in Italia. – 3. Il lavoro come valore, libertà e diritto sociale. – 4. Il fondamento costituzionale del diritto alla disconnessione. – 5. Riflessioni conclusive.

1. Introduzione: il diritto alla disconnessione nella prospettiva della sicurezza. La digitalizzazione e la diffusione degli strumenti informatici pongono sfide nuove alla riflessione costituzionalistica in molteplici ambiti, tra cui quello del lavoro[1]. Le tecnologie hanno infatti introdotto in questo settore importanti facilitazioni, come quelle legate all'accesso e alla condivisione immediata delle informazioni o alle nuove forme di flessibilità lavorativa[2], che consentono di legare il diritto al lavoro agli obiettivi di sviluppo sostenibile[3]. Tuttavia, le stesse hanno anche generato nuove problematiche tutt'altro che marginali. Tra queste, assumono rilievo centrale quelle connesse alla possibilità per il lavoratore di svolgere

[*] *Sottoposto a referaggio.*

[**] Ricercatrice a tempo determinato di tipo A in Diritto costituzionale e pubblico – Università del Salento.

[1] Sulle trasformazioni del lavoro connesse all'avvento delle nuove tecnologie, si v., da ultimo, A. Apostoli, *Nuovi lavori e nuove tecnologie*, in *Rivista AIC*, 2, 2025, 490 ss. Il tema ha ampiamente occupato le riflessioni della dottrina giuslavorista, la quale è stata chiamata a soppesare le ricadute del progresso tecnologico tanto sul tasso di occupazione, quanto sulle modalità di controllo dell'attività lavorativa da parte del datore di lavoro, nonché sui rischi connessi allo *smart working* e all'utilizzo di algoritmi nella gestione della prestazione lavorativa. Cfr. M. Borzaga, *Le ripercussioni del progresso tecnologico e dell'Intelligenza Artificiale sui rapporti di lavoro in Italia*, in *DPCE Online*, 1, 2022, 1 ss. Più in generale, sul rapporto fra Costituzione e tecnologie, si v., tra gli altri, C. Colapietro, *Digitalizzazione e Costituzione*, in *Italian Papers on Federalism,* 1, 2025, 110 ss.; P. Costanzo, P. Magarò, L. Trucco (a cura di), *Il diritto costituzionale e le sfide dell'innovazione tecnologica*, Napoli, 2022; Frosini T.E., *Il costituzionalismo nella società tecnologica*, in *Consulta Online*, 25 maggio 2020, 1 ss.; E. Longo, A. Pin, *Oltre il costituzionalismo? Nuovi principi e regole costituzionali per l'era digitale*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1, 2023, 103 ss.; Lettera AIC 5/2023, *Costituzione e intelligenza artificiale,* consultabile in https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/it/la-lettera/05-2023-costituzione-e-intelligenza-artificiale. In ragione dell'impatto delle nuove tecnologie sul costituzionalismo, si è talvolta parlato di «costituzionalismo digitale»: un'etichetta tuttavia contestata da chi rifugge dall'idea di accostare aggettivi al costituzionalismo, ritenendo che ad affrontare le sfide poste dalla crescente velocità dell'innovazione tecnologica debba essere il costituzionalismo *tout-court*, il quale non dismette le proprie tradizionali categorie pur in presenza dei cambiamenti – inevitabili – della società. Sul punto, M. Luciani, *Relazione conclusiva*, in P. Costanzo, P. Magarò, L. Trucco (a cura di), *Il diritto costituzionale e le sfide dell'innovazione tecnologica*, cit., 497.

[2] Cfr. V. Pasquarella, *Work-life balance: esiste un modello italiano di «conciliazione condivisa» dopo il jobs act?*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, 1, 2017, 41 ss.

[3] C. Timellini, *Il diritto alla disconnessione nella normativa italiana sul lavoro agile e nella legislazione emergenziale*, in *Lavoro Diritti Europa*, 4, 2021, 7.

la propria attività lavorativa *n'importe ou*, come effetto della progressiva dematerializzazione dell'ambiente di lavoro[4]. Una circostanza che dilata il tempo lavorativo fino a rendere il periodo di riposo un'«espressione che suona sempre più limitata ed anacronistica»[5].
In tale contesto, la pervasiva connessione digitale – frutto di una *persona* ormai «immersa nella digitalizzazione della vita e dei rapporti sociali»[6] – evidenzia l'esigenza di ridefinire un confine chiaro tra lavoro e vita privata.
Da tali premesse, anche alla luce delle più recenti cronache, emerge la necessità di approfondire la rilevanza di un diritto in progressiva emersione, ovvero il diritto alla disconnessione. La lettura che si intende proporre di tale diritto nel presente contributo è, per certi versi, inusuale, perché condotta attraverso la categoria concettuale della sicurezza, intesa sia in chiave statica, come tutela dell'integrità del singolo[7], sia in chiave dinamica, ovvero come strumento di promozione della persona umana e, dunque, della sua dignità[8].

Tale prospettiva, del resto, non è estranea all'espressione costituzionale del lavoro e, anzi, la attraversa in molteplici forme. Oltre a costituire oggetto della materia di potestà legislativa concorrente «tutela e sicurezza del lavoro» (art. 117, comma 3, Cost.[9]), la sicurezza può rinvenirsi in plurimi profili: nella stabilità lavorativa (art. 4 Cost.)[10], nella tutela del lavoro in tutte le sue forme (art. 35 Cost.), nello stretto rapporto tra dignità del lavoratore, retribuzione e limiti temporali della prestazione (art. 36 Cost.), nel sistema di protezione e previdenza sociale (artt. 37 e 38 Cost.), nella necessità che l'iniziativa economica privata si svolga nel rispetto dell'utilità sociale e senza arrecare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana (art. 41Cost.), ma anche nel dovere di svolgere un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società, collocato nella prospettiva solidale e partecipativa della trasformazione sociale impressa dalla nostra Carta costituzionale (art. 4, comma 2, Cost.)[11].
La sicurezza rappresenta, infatti, una matrice trasversale dell'intero disegno costituzionale in materia di lavoro. Per tale motivo, la tesi che si intende sostenere è che la disconnessione incida sul valore-lavoro nella sua interezza: non come semplice attuazione del solo articolo 36, cc. 2 e 3, Cost. – in ragione della garanzia da questo apprestato al riposo giornaliero,

---

[4] Cfr. A. Preteroti, *Ambiente digitale e benessere: la disconnessione come diritto della personalità e strumento di tutela della dignità umana,* in *AmbienteDiritto.it*, 3, 2023, 2.
[5] S. Bellomo, *Forme di occupazione "digitale" e disciplina dell'orario di lavoro*, in *Federalismi.it*, 19, 2022, 167.
[6] A. Apostoli, *Nuovi lavori e nuove tecnologie*, cit., 491.
[7] Il cui rilievo è stato messo in luce da C. Mortati, *La Repubblica è fondata sul lavoro,* in *Politica del diritto,* 6, 1975, 32 ss.
[8] Cfr. T. Giupponi, (voce) *Sicurezza e potere*, in *Enc. Dir.,* I tematici, Potere e Costituzione, Milano, 2023, 1151. In tal senso, anche M. Ruotolo, *La sicurezza nel gioco del bilanciamento,* in *Astrid Rassegna,* 2009, 1 ss., il quale sottolinea che, «al volto "repressivo" della sicurezza si affianca una sembianza promozionale"» e che, dunque, «ad assumere rilievo primario dovrebbe essere più che il "diritto alla sicurezza" "la sicurezza dei diritti", fondamento di una politica informata alla realizzazione della libertà dal bisogno, non più limitata alla protezione ma proiettata anche verso la promozione delle situazioni giuridiche soggettive affermate nelle Carte costituzionali». *Ivi*, 2. Sulla necessità di riconsiderare il concetto di sicurezza alla luce delle nuove tecnologie, G. De Vergottini, *Una rilettura del concetto di sicurezza nell'era digitale e della emergenza normalizzata,* in *Rivista AIC,* 4, 2019, 65 ss.
[9] Con riferimento alla quale è stato sottolineato che «si parla di "sicurezza *del* lavoro" e non (solo) di sicurezza *sul* lavoro» e che, dunque, ciò «permette di ritenere che le Regioni possano contribuire nella realizzazione di politiche per la sicurezza intesa "in senso lato" (*safety*)». M. Ruotolo, *La sicurezza nel gioco del bilanciamento,* cit., 16.
[10] Sul punto, e con riferimento al programma di rendere effettivo il diritto al lavoro, C. Salazar, *Alcune riflessioni su un tema démodé: il diritto al lavoro,* in *Politica del diritto*, 1, 1995, 13 ss.
[11] Sul lavoro come dovere, M. Cavino, *Non ossimoro, ma endiadi: il diritto-dovere al lavoro*, in F. Marone (a cura di), *La doverosità dei diritti: analisi di un ossimoro costituzionale?*, Napoli, 2019, 181 ss. e, più di recente, Id., *Diritto costituzionale del lavoro*, Napoli, 2025, 27 ss.

settimanale e feriale – ma in senso più ampio, assumendo un ruolo essenziale nella concretizzazione della tutela della *persona nel lavoro* nell'era digitale.

2. Lo stato dell'arte sul diritto alla disconnessione in Europa e in Italia. Come si è già evidenziato, il diritto alla disconnessione nasce dall'esigenza di fronteggiare gli effetti della digitalizzazione, che non incidono solo sul piano dell'organizzazione del lavoro[12], ma investono anche la stessa struttura del rapporto di lavoro, decretando una «tendenziale svalutazione nel tempo dell'organizzazione nella qualificazione giuridica del lavoro umano»[13].
Lo stato di perenne raggiungibilità del lavoratore – in assenza di adeguati limiti alle ingerenze del datore di lavoro e dei colleghi – può infatti compromettere il rapporto di lavoro, determinando uno stato di costante tensione, in cui il lavoratore, pur non formalmente «occupato», si percepisce sostanzialmente «preoccupato»[14].

Per tale motivo, il diritto alla disconnessione si propone di porre un argine sia all'attività lavorativa che alle comunicazioni lavorative al di fuori dell'orario di lavoro, contrastando la cosiddetta «*time porosity*», ovvero «l'assenza di precisi vincoli di orario di lavoro rispetto al quale si genera l'indebita commistione con i momenti della vita privata del lavoratore»[15].
In Europa, il quadro relativo al diritto alla disconnessione è frammentato[16]. Alcuni Paesi, come Francia, Spagna, Belgio, Irlanda, hanno già normato il diritto alla disconnessione – sebbene con differenze significative quanto a intensità di tutela e ambito di applicazione[17] – mentre altri Stati non dispongono ancora di una normativa specifica, attestando l'assenza di una qualificazione condivisa della disconnessione come diritto.
Di qui, la decisione del Parlamento europeo di adottare, il 21 gennaio 2021, una risoluzione recante Raccomandazioni alla Commissione sul diritto alla disconnessione. Collocato entro la cornice più ampia della transizione digitale[18], il diritto alla disconnessione è stato ritenuto un «diritto fondamentale»[19], tale da richiedere una regolamentazione unitaria. Richiamandosi al concetto di «sovranità sul tempo»[20], l'istituzione ha perciò invitato la Commissione a presentare una proposta di direttiva, chiedendole di «includere il diritto alla disconnessione nella sua nuova strategia in materia di salute e sicurezza sul lavoro»[21].
L'atto di *soft law*, che era stato anticipato dall'Accordo quadro delle parti sociali europee sulla digitalizzazione del 2020 e successivamente affiancato da un'intesa tra le parti sociali europee

---

[12] Cfr. A. Preteroti, *Ambiente digitale e benessere: la disconnessione come diritto della personalità e strumento di tutela della dignità umana*, cit., 12.
[13] G. Galli, (voce) *Riposi settimanali e infrasettimanali*, in *Enc. Giur.,* XXXI, Roma, 1994, 1.
[14] J.E. Ray, *De la sub/ordination à la sub/organisation*, in *Droit social*, 2002, 5 ss.
[15] A. Murru, *Telelavoro e lavoro agile nella prospettiva di un futuro intervento del legislatore europeo*, in *Federalismi.it,* 6, 2025, 166.
[16] Sul punto, approfonditamente, D. Calderara, *Garanzia della disconnessione nel rapporto di lavoro*, Torino, 2024, 5 ss.
[17] Alcuni Paesi lo hanno infatti previsto per tutte le tipologie di lavoro, altri soltanto per il lavoro agile; altri ancora hanno imposto i relativi obblighi alle sole imprese con un certo numero di dipendenti (come avviene in Francia, sulla cui disciplina si v. A. Preteroti, *Ambiente digitale e benessere*, cit., 22.
[18] Parlamento europeo, *Risoluzione del 21 gennaio 2021 recante raccomandazioni alla Commissione sul diritto alla disconnessione*, considerando C.
[19] *Ivi*, considerando H. Secondo la dottrina, l'Unione «iscrive, ancorché in forma potenziale e nel risetto delle tradizioni e degli ordinamenti dei singoli Stati membri, il diritto alla disconnessione nel quadro dei diritti fondamentali presidiati dalla Carta di Nizza e dai Trattati», A. Preteroti, *Ambiente digitale e benessere,* cit., 9.
[20] Parlamento europeo, *Risoluzione del 21 gennaio 2021 recante raccomandazioni alla Commissione sul diritto alla disconnessione*, punto 16.
[21] *Ivi*, punto 25.

per definire le basi di una direttiva condivisa sul lavoro da remoto del 2022[22], non ha tuttavia ancora trovato seguito[23]. Nonostante ciò, la Raccomandazione ha rappresentato una tappa significativa verso una più organica regolamentazione del fenomeno, stimolando una maggiore attenzione alla questione della disconnessione anche all'interno dei singoli Stati.
In Italia, ad esempio, nel 2024, sono state presentate due proposte di legge volte a superare l'attuale circoscritta disciplina del diritto alla disconnessione, contenuta nella l.n. 81/2017[24], limitativamente al lavoro agile[25]. In particolare, questa modalità di lavoro si caratterizza come una «modalità di esecuzione del rapporto di lavoro subordinato stabilita mediante accordo tra le parti, anche con forme di organizzazione per fasi, cicli e obiettivi e senza precisi vincoli di orario o di luogo di lavoro, con il possibile utilizzo di strumenti tecnologici per lo svolgimento dell'attività lavorativa» (art. 18); la legge ha pertanto rimesso allo stesso accordo tra le parti l'individuazione dei tempi di riposo del lavoratore e «le misure tecniche e organizzative necessarie per assicurare la disconnessione del lavoratore dalle strumentazioni tecnologiche di lavoro» (art. 19).

Questa prima e limitata forma di tutela è stata successivamente rafforzata dal d.l. 13 marzo n. 30 del 2021 (recante *Misure urgenti per fronteggiare la diffusione del COVID-19 e interventi di sostegno per lavoratori con figli minori in didattica a distanza o in quarantena*), convertito in l. n. 61/2021, quando la pandemia ha reso necessario il ricorso al lavoro agile, determinandone la diffusione[26]. In particolare, l'articolo 2, c. 1 *ter*, stabilisce che «è riconosciuto al lavoratore che svolge l'attività in modalità agile il diritto alla disconnessione dalle strumentazioni tecnologiche e dalle piattaforme informatiche, nel rispetto degli eventuali accordi sottoscritti dalle parti e fatti salvi eventuali periodi di reperibilità concordati», precisando che «l'esercizio del diritto alla disconnessione, necessario per tutelare i tempi di riposo e la salute del lavoratore, non può avere ripercussioni sul rapporto di lavoro o sui trattamenti retributivi».
Tali previsioni sono state tuttavia oggetto di ampia critica: non solo perché il lavoro agile non esaurisce le forme di lavoro svolgibili a distanza[27] – atteso peraltro che anche i lavoratori in presenza possono essere contattati al di fuori dell'orario di lavoro[28] – ma anche in ragione dello strumento previsto dal legislatore per rendere effettivo il diritto, ovvero l'accordo tra le parti, che può rappresentare «motivo di "scontro" tra soggetti che sono, inevitabilmente, portatori di interessi contrapposti»[29].

---

[22] Sul punto, I. Zoppoli, *Il diritto alla disconnessione nella prospettiva europea: una road map per le parti sociali*, in *Federalismi.it*, 1, 2023, 292 ss.
[23] Cfr. A. Murru, *Telelavoro e lavoro agile nella prospettiva di un futuro intervento del legislatore europeo*, cit., 159.
[24] La dottrina ha sottolineato come lo stesso costituisse «un primo timido tentativo di fare entrare la legislazione italiana nell'era digitale». A. Allamprese, F. Pascucci, *La tutela della salute e della sicurezza del lavoratore «agile»*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, 2, 2017, 315. Sulla ristrettezza di un simile intervento, si v. anche M. Altimari, *L'effettività del diritto alla disconnessione: una sfida per il diritto del lavoro*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, 2, 2021, 67.
[25] Introdotto con l'obiettivo di «incrementare la competitività e agevolare la conciliazione dei tempi di vita e lavoro». Il lavoro agile consente, infatti, «prestazioni di lavoro più orientate al risultato». Cfr. A. Maresca, *Il nuovo mercato del lavoro e il superamento delle diseguaglianze: l'impatto della digitalizzazione e del remote working*, in *Federalismi.it*, 9, 2022, 172.
[26] Cfr. C. Timellini, *Il diritto alla disconnessione nella normativa italiana sul lavoro agile e nella legislazione emergenziale*, cit., 6 ss.
[27] Cfr. D. Calderara, *Spunti in tema di lavoro a distanza e diritto alla disconnessione*, in *Federalismi.it,* 20, 2025, 162 ss.
[28] Cfr. N.P. Barbuzzi, G. Fontana, *La salvaguardia della dimensione privata nell'epoca dell'*"always on": *riflessioni sulle matrici normative del «diritto alla disconnessione»,* in *Dirittifondamentali.it,* 3, 2025, 125.
[29] C. Timellini, *Il diritto alla disconnessione nella normativa italiana sul lavoro agile e nella legislazione emergenziale*, cit., 12. In tal senso, è stato ritenuto che, nella normativa in esame, il diritto alla disconnessione sia stato inteso come «una "scatola vuota", da riempirsi volta per volta ad opera degli interessati». R. Perrone, *Il «diritto alla disconnessione» quale strumento di tutela di interessi costituzionalmente rilevanti,* in *Federalismi.it,* 24, 2017, 9.

Le proposte di legge A.C. n. 1961 (presentata nel luglio 2024) e A.S. n. 1290 (presentata nel novembre 2024) hanno perciò inteso introdurre alcuni correttivi. Entrambi i testi – in linea con quanto previsto nella Risoluzione del Parlamento europeo – definiscono il diritto alla disconnessione come il «diritto a non ricevere comunicazioni al di fuori dell'orario ordinario di lavoro, a meno che non sussistano urgenze motivate e retribuite come lavoro straordinario». L'obiettivo è, in primo luogo, quello di ampliare la portata applicativa di tale diritto a tutti i lavoratori, compresi quelli autonomi, sottraendo al singolo accordo tra datore di lavoro e lavoratore la determinazione delle regole sulla disconnessione. Le proposte prevedono inoltre specifici obblighi informativi e sanzioni in caso di inosservanza, precisando che l'esercizio del diritto non può avere ripercussioni sul rapporto di lavoro o sul trattamento retributivo.

Nonostante la crescente rilevanza del tema le proposte di legge sono tuttora pendenti presso le Commissioni lavoro, senza essere state avviate alla discussione; ciò, sebbene la questione riguardi «la tenuta dell'impianto normativo-garantistico con riferimento ai tempi di lavoro e di non lavoro»[30] e, quindi, affondi le proprie radici direttamente in Costituzione.

3. Il lavoro come valore, libertà e diritto sociale. Le proposte di legge ora esaminate muovono dal presupposto che, nell'era dell'"*always on culture*"[31], l'esercizio del diritto alla disconnessione sia funzionale a garantire un'effettiva separazione tra vita lavorativa e vita privata.

Per comprendere appieno la portata di tale affermazione, appare opportuno approfondire la cornice costituzionale del lavoro[32], a partire dalla sua multiforme essenza: di valore fondativo, di libertà individuale ma anche di diritto sociale.

Anzitutto, giova richiamare il significato che il lavoro assume nell'articolo 1 della Costituzione, in ragione della «volontà di *fondare la Repubblica su un elemento profondamente egalitario e addirittura universalistico,* su un dato insuperabilmente *umano*»[33]: il valore-lavoro che sorregge l'impianto repubblicano[34] appare espressione della scelta di porre a presupposto della nascente Repubblica «la condizione umana nella contemporaneità»[35]. Muovendo da questa dimensione fondativa del lavoro si ricava una prima implicazione decisiva ai fini del discorso che si intende sviluppare: la necessità di interpretare il lavoro alla luce della storicità della società cui si rivolge la Costituzione[36]. In questa prospettiva, occorre oggi confrontarsi con una condizione in cui l'agire umano si intreccia costantemente con il digitale, dando vita

---

[30] M. Altimari, *L'effettività del diritto alla disconnessione: una sfida per il diritto del lavoro*, cit., 65.

[31] Cfr. A. Murru, *Telelavoro e lavoro agile nella prospettiva di un futuro intervento del legislatore europeo*, cit., 159, il quale sottolinea «la tendenza dei lavoratori a sentirsi fortemente incoraggiati o persino in dovere di rendersi costantemente disponibili di fronte alle richieste del datore di lavoro, anche quando queste pervengano ben oltre il normale orario di lavoro».

[32] Sul punto, è doveroso il richiamo a C. Mortati, *Il lavoro nella Costituzione*, in *Il diritto del lavoro*, I, 1954, 148 ss.

[33] M. Luciani, *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la repubblica democratica sul lavoro*, in *Argomenti di Diritto del Lavoro*, 3, 2010, 634.

[34] Ovvero il lavoro come «principio ordinatore dell'organizzazione sociale, come fattore di sviluppo della personalità e della dignità sociale dell'individuo, come chiave di lettura del principio democratico». A. Apostoli, *Considerare il lavoro come diritto è ancora possibile,* in *Costituzionalismo.it,* 1, 2020, 9.

[35] G. Ferrara, *I diritti del lavoro e la* costituzione economica *italiana ed in Europa*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2005, 1. Ciò in linea con l'attenzione «verso un concetto di persona umana inserito nella concretezza del divenire costituzionale e non determinato in modo astrattamente aprioristico», che costituisce «il tratto caratteristico del modello di convivenza sociale e di impianto statale prefigurato dal Costituente». V. Tondi della Mura, *La solidarietà tra etica ed estetica. Tracce per una ricerca*, in *Rivista AIC*, 4, 2010, 2.

[36] Su cui, diffusamente, P. Grossi, *L'invenzione del diritto*, Bari – Roma, 2017, *passim.*

a una nuova forma di *vita interactiva*[37], che prende il posto dell'arendtiana *vita activa*[38]. Una trasformazione che investe tanto il godimento dei diritti fondamentali quanto i rapporti sociali[39], rendendo necessaria una «tutela concreta e "contestualizzata" della persona»[40]: tanto più che il lavoro resta «connesso, in un modo o nell'altro, a uno stato di soggezione destinato ad essere rimosso»[41] che nell'era digitale assume forme inedite.

Se il lavoro costituisce il fondamento assiologico della Repubblica, esso si configura, al tempo stesso, come spazio di libertà della persona, riconosciuto nell'articolo 4 della Costituzione[42]. Il dato testuale di tale disposizione qualifica difatti espressamente il lavoro come diritto e come dovere[43], ma la Corte costituzionale ha anzitutto individuato nello stesso un «fondamentale diritto di libertà della persona umana che si estrinseca nella scelta e nel modo di esercizio dell'attività lavorativa»[44].

In quest'ottica, il singolo «nel luogo di lavoro […] non percepisce solo retribuzione contro prestazione, ma afferma e sviluppa la sua personalità nel complesso dei rapporti e dei valori che il mondo del lavoro sa esprimere»[45]. Il lavoro, in questo senso, è in primo luogo «espressione del rilievo dato alla persona»[46]. All'articolo 4 deve dunque riconoscersi anche il pregio di legare indissolubilmente il lavoro alla persona e alla sua dignità[47].

È con riferimento a questa dimensione di libertà – che comprende l'«*accesso al lavoro*», il suo «*mantenimento*» e il suo «*buon esercizio*»[48] – che i rischi connessi alle trasformazioni tecnologiche emergono con maggiore evidenza, quando i confini della vita lavorativa diventano più labili e tempi, luoghi e modalità della prestazione si fluidificano. In tale contesto, il profilo della cosiddetta libertà del lavoro[49] acquista un rilievo rinnovato, emergendo con particolare

---

[37] Il riferimento è al titolo di un libro di recente pubblicazione, P. Montani, *Vita interactiva. Da homo sapiens all'universo digitale,* Torino, 2025. A tal proposito, in dottrina è stato sottolineato come «non di rado la connessione permanente diviene parte integrante della percezione di sé e della propria sicurezza». N.P. Barbuzzi, G. Fontana, *La salvaguardia della dimensione privata nell'epoca dell'«*always on*»: riflessioni sulle matrici normative del «diritto alla disconnessione»,* cit., 124.

[38] Nel pensiero arendtiano il lavoro costituisce difatti un elemento fondamentale della condizione umana, ovvero della *vita activa*. Cfr. H. Arendt, *The human condition* (1958), trad. it. a cura di A. Dal Lago, *Vita activa*, Firenze, 2017, spec. 105 ss. Sul punto, M. Luciani, *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la repubblica democratica sul lavoro*, cit., 631 ss.

[39] Cfr. A. Apostoli, *Nuovi lavori e nuove tecnologie*, cit., 491.

[40] A. Apostoli, *Il lavoro nella Costituzione*, in Aa. Vv., *Il lavoro come fondamento della Repubblica*, Napoli, 2025, 13.

[41] C. Lavagna, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1979, 495.

[42] Cfr. M. Mazziotti, (voce) *Lavoro (dir. cost.),* in *Enc. Dir.,* XXIII, Milano, 1973, 340. Sulla libertà del lavoro e dei lavoratori ha posto l'accento, più di recente, A. Cariola*, La libertà del lavoro*, in *Rivista AIC*, 2, 2025, 505 ss. In tal senso, l'Autore sottolinea che «per la Costituzione elettore è l'uomo libero e siffatta libertà è data da un lavoro esercitato e garantito nei confronti di tutti». *Ivi,* 507.

[43] Sul punto, fra gli altri, A. Apostoli, *Considerare il lavoro come diritto è ancora possibile,* cit., 18 ss., che si concentra in special modo sulla centralità etica del lavoro, considerando il dovere di lavorare come «la *condicio sine qua non* di una società autenticamente libera». *Ivi,* 19. In merito, anche G. Di Gaspare, *Il lavoro quale fondamento della Repubblica*, in *Amministrazione in Cammino*, 16 luglio 2008, 5 ss. e M. Cavino, *Diritto costituzionale del lavoro*, cit., che pone l'accento sul rapporto di funzionalità che lega la doverosità del lavoro e gli ambiti di esercizio del diritto, 27 ss.

[44] Corte cost. n. 45/1965, §3 del *Considerato in diritto*.

[45] Corte cost. n. 60/1991, §6 del *Considerato in diritto*.

[46] A. Cariola, *Art. 4*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 4.

[47] In tal senso, rileva il «particolare valore che la Costituzione attribuisce al lavoro (artt. 1, primo comma, 4 e 35 Cost.), per realizzare un pieno sviluppo della personalità umana (sentenza n. 163 del 1983, punto 6 del Considerato in diritto)». Corte cost. n. 194/2019, §13 del *Considerato in diritto*.

[48] In tal senso, C. Lavagna, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 496, corsivo testuale.

[49] Profilo cui inneggiavano già le Dichiarazioni settecentesche. Cfr. A. Cantaro, *La costituzionalizzazione del lavoro. Il secolo lungo*, in G. Casadio (a cura di), *I diritti sociali e del lavoro nella Costituzione italiana*, Roma, 2006, 49 ss.

evidenza quando la tecnologia rischia di comprimere indebitamente lo spazio di autodeterminazione della persona.

Accanto alla dimensione individuale e di libertà, il lavoro rivela, tuttavia, anche un'imprescindibile dimensione sociale, considerata uno degli esiti più significativi della rivoluzione copernicana promossa dalla nostra Carta costituzionale[50]. In quest'ultima, infatti, il lavoro cessa di essere un'attività esclusivamente finalizzata all'accumulo di proprietà – com'era secondo la visione individualista borghese – e diviene «mezzo per il progresso materiale e spirituale della società»[51]. Il lavoro cessa così di essere fatto economico per divenire fatto sociale[52] e, più precisamente, diritto sociale. Secondo Mazziotti di Celso, il lavoro rappresenta anzi il "principe" dei diritti sociali[53], sebbene sia stato altresì sottolineato che tra questi sia «il più controverso e sfuggente»[54].

Ne consegue che la rilevanza del lavoro non si esaurisce nella sfera individuale e privata, ma si proietta necessariamente nella collettività[55], configurandosi come strumento essenziale di inclusione nella *res publica*[56] – «secondo una linea che concorre a favorire l'integrazione delle persone nella vita dello Stato e della comunità sociale»[57] – in quanto contribuisce alla realizzazione del programma di eguaglianza sostanziale sancito dall'articolo 3, c. 2, Cost[58]. È infatti stato messo in rilievo che tutti i diritti connessi al lavoro costituiscono «Diritti individuali, certamente. Ma anche, allo stesso tempo, libertà collettive, poteri di partecipazione, diritti 'ponte' tra interessi singolari e interesse collettivo della comunità dei lavoratori, spesso anche dell'intera comunità nazionale»[59].

È proprio questa proiezione collettiva del lavoro, la sua vocazione relazionale, a rendere non indifferenti per l'ordinamento costituzionale le condizioni in cui esso viene svolto. Ciò vale

---

[50] Consistita, in special modo, nella «codificazione del diritto al lavoro», che «costituisce un *quid novi* rispetto agli ordinamenti del passato, tanto più quanto essa trova la sua collocazione *in apicibus,* là dove spezza la linea di continuità con il passato e si definisce la visione del mondo del nuovo ordinamento democratico-repubblicano». C. Salazar, *Alcune riflessioni su un tema démodé: il diritto al lavoro*, cit., 6. Il lavoro costituisce ora «fattore necessario alla ricostituzione di una nuova unità spirituale, richiedente un processo di progressiva omogenizzazione della base sociale, presupposto pel sorgere di una corrispondente struttura organizzativa, di un nuovo tipo di collegamento fra comunità e Stato». C. Mortati, *Art. 1*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, *Principi fondamentali,* Art. 1-12*,* Bologna, 1975, 10.

[51] G.M. Flick, *Lavoro. dignità e Costituzione*, in *Rivista AIC,* 2, 2018, 5. Sul punto, anche A. Apostoli, *Considerare il lavoro come diritto è ancora possibile,* cit., 2. Così, oltre ad essere «dimensione della persona, inerente alla sua dignità», il lavoro costituisce «anche contributo a una migliore esistenza nella concretezza della vita». P. Grossi, *Oltre la legalità*, Bari – Roma, 2020, 86.

[52] Cfr. U. Prosperetti, (voce) *Lavoro (fenomeno giuridico)*, *Enc. Dir.*, XXIII, Roma, 1973, 327. La caratteristica precipua del diritto del lavoro è, in tal senso, «di essere sociale ed insieme l'indispensabile supporto del singolo per vivere e potersi riprodurre». G. Ferrara, *Il lavoro come fondamento della Repubblica e come connotazione della democrazia italiana*, in G. Casadio (a cura di), *I diritti sociali e del lavoro nella Costituzione italiana*, cit., 203.

[53] Cfr. M. Mazziotti di Celso, *Il diritto al lavoro,* Milano, 1956, 87.

[54] A. Baldassarre, (voce) *Diritti sociali*, in *Enc. Giur.,* XI, Roma, 1989, 14.

[55] In tal senso, Paolo Grossi ha sottolineato che «qualcosa cominciò a cambiare con il secolo pos-moderno, quando […], una coraggiosa dottrina italiana invertì decisamente la rotta, recuperando due dimensioni totalmente discare alla chiusa visione dei moderni, quella sociale e quella collettiva; e si affaccia, per la prima volta, in Italia, il profilo di un contratto collettivo di lavoro, profilo che ferisce a morte l'imperante individualismo giuridico». P. Grossi, *Oltre la legalità*, cit., 87.

[56] Cfr. A. Cantaro, *La costituzionalizzazione del lavoro. Il secolo lungo*, cit., 63.

[57] V. Tondi della Mura, *La solidarietà tra etica ed estetica,* cit., 2.

[58] In tal senso, il lavoro diventa «lavoro politico», perché «i fini particolari si fondono in un orizzonte di senso generale»: «il lavoro politico non è infatti solo proiezione della personalità del cittadino alla società; è manifestazione della volontà di mutamento, di progresso della società» M. Cavino, *Non ossimoro, ma endiadi: il diritto-dovere al lavoro*, cit., 189.

[59] Cfr. A. Cantaro, *La costituzionalizzazione del lavoro. Il secolo lungo,* cit., 71. Il lavoro non è, dunque, semplice partecipazione ma «partecipazione proattiva». A. Apostoli, *Il lavoro nella Costituzione*, cit., 17.

a fortiori ove si consideri che – come già evidenziato – il lavoro, ai sensi dell'art. 4, c. 2, Cost., non è solo diritto ma anche dovere: con l'ulteriore conseguenza che la connessione costante, riducendo la qualità del contributo che il lavoratore è chiamato a offrire alla collettività, finisce per ledere la dialettica diritto-dovere che innerva il disegno costituzionale[60]

Questa dimensione «sociale» del lavoro risulta, tuttavia, in ombra nelle più recenti riflessioni sul diritto alla disconnessione. Il dibattito, infatti, tende a concentrarsi prevalentemente sui possibili effetti negativi della connessione continua sulla salute, fisica e mentale, del lavoratore, profilo sul quale si è soffermata anche l'Organizzazione Internazionale del Lavoro[61] .

In tal senso, la dottrina e le istituzioni (anche europee[62]) hanno rivolto un'attenzione particolare alla sicurezza *stricto sensu* intesa dell'individuo, soffermandosi soprattutto sull'obbligo del datore di lavoro – che fa da contraltare al diritto alla disconnessione[63] – di adottare misure di sicurezza per fronteggiare i rischi da iper-connessione[64].

Un versante più trascurato è invece proprio quello sociale, che abbraccia un'accezione di sicurezza più ampia, legata alla realizzazione dell'individuo all'interno della società e che ha anche a che fare con una «ordinata ed *equilibrata* convivenza sociale»[65]. Le due dimensioni, lungi dall'essere due comparti stagni, sono legate da un rapporto di reciproca pregiudizialità[66].

La tutela dell'integrità psico-fisica costituisce il presupposto necessario affinché il lavoratore possa partecipare pienamente alla vita sociale e contribuire al progresso della collettività; al tempo stesso, solo un contesto non governato dalla logica della connessione costante, che può facilmente tradursi in dinamiche di *workaholism*, può garantire effettivamente la protezione della persona.

La questione del fondamento costituzionale del diritto alla disconnessione deve dunque essere riformulata nei termini a suo tempo indicati dal costituente: se l'obiettivo è l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese, come prescritto dall'articolo 3, c. 2, Cost., risulta difficile immaginare il conseguimento di tale traguardo in una condizione in cui la persona è costantemente assorbita dalla dimensione lavorativa.

Alla luce della ricostruzione svolta, il diritto alla disconnessione appare dunque in qualche modo già radicato nel tessuto costituzionale. È opportuno perciò interrogarsi sulle modalità attraverso cui tale diritto può essere ricostruito anche in assenza di una disciplina legislativa

---

[60] Sulla relazionalità come fondamento del dovere, si v. G. Lombardi, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, 1967, *passim.*

[61] Il riferimento è al Rapporto mondiale redatto nell'aprile 2025, dedicato all'intelligenza artificiale. OIL, *Rivoluzionare la salute e la sicurezza sul lavoro: l'intelligenza artificiale la digitalizzazione nel mondo del lavoro,* Roma, 2025.

[62] Si richiama, a tal proposito, la Causa C – 55/18, *Federación de Servicios de Comisiones Obreras (CCOO) contro Deutsche Bank SAE,* nella quale è stato statuito che «una normativa di uno Stato membro la quale, secondo l'interpretazione che ne viene data dalla giurisprudenza nazionale, non impone al datore di lavoro di misurare la durata dell'orario di lavoro svolto, può privare di sostanza i diritti sanciti agli articoli 3 e 5 e all'articolo 6, lettera b), di tale direttiva, non assicurando ai lavoratori il rispetto effettivo del diritto ad una limitazione della durata massima del lavoro e a periodi minimi di riposo, e non è quindi conforme allo scopo perseguito da detta direttiva, che considera siffatte prescrizioni minime indispensabili alla tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori», punto 59.

[63] Cfr. A. Apostoli, *Nuovi lavori e nuove tecnologie*, cit., 496.

[64] Sul punto, A. Allamprese, F. Pascucci, *La tutela della salute e della sicurezza del lavoratore «agile»*, cit., 314, che a sua volta richiama C. Mathieu, *Pas de sroit à la déconnexion (du saliarié) sans devoir de déconnexxion (de l'emplyeur),* in *Revue de Droit du Travail,* 10, 2016, 592 ss.

[65] M. Di Raimondo, *Ordine pubblico e sicurezza pubblica. Profili ricostruttivi e applicativi*, Giappichelli, Torino, 2010, 4. Corsivo non testuale.

[66] Così come è nel rapporto tra le due situazioni giuridiche di libertà e diritto sociale. Sul punto, A. Apostoli, *L'ambivalenza costituzionale del lavoro tra libertà individuale e diritto sociale*, Milano, 2005, 102.

espressa.

4. Il fondamento costituzionale del diritto alla disconnessione. Dalle premesse che si sono sinora sviluppate, sorge la necessità di riflettere sul sistema di norme costituzionali che fa capo all'articolo 4 della Costituzione, al fine di individuare il fondamento del diritto alla disconnessione in assenza di una disciplina legislativa che lo qualifichi espressamente come tale.

Preliminarmente, occorre sgombrare il campo da un possibile equivoco: non si tratta di creare *ex novo* un diritto alla disconnessione, quanto piuttosto di riconoscerne l'esistenza come proiezione delle garanzie già spettanti ai lavoratori – come avvenuto in Francia[67], dove il diritto è stato dato per presupposto e si è intervenuti con un obbligo di tutela[68] – disciplinandone, poi, l'esercizio.

In questa prospettiva, il primo riferimento normativo è rappresentato dall'art. 35, che tutela il lavoro «in tutte le sue forme ed applicazioni»[69] e si pone quale disposizione di carattere generale rispetto alle previsioni successive. Giova sottolineare che la disposizione è stata mantenuta nel progetto del testo costituzionale – sebbene, in sede di discussione, fosse stato presentato un emendamento soppressivo – in ragione della sua «lungimiranza»: l'On. Ghidini aveva ritenuto che tale «dichiarazione di principio» non potesse ritenersi ripetitiva dell'articolo 1 della Costituzione, osservando che gli istituti e le forme di tutela del lavoro, pur disciplinati dagli articoli successivi, «non sono tassativi»: «per questa ragione, una disposizione di carattere generale, che consenta al legislatore di domani altre forme di tutela, non ci sembra inutile o superflua»[70].

La dottrina ha riconosciuto in tale scelta una consapevole opzione per un modello di tutela capace di adattarsi nel tempo. L'articolo è infatti volto a offrire protezione ad ogni tipo di lavoro, anche a quelli che, come il lavoro a distanza, non erano prevedibili dai Costituenti[71]. Ciò impone di riflettere sui caratteri peculiari del lavoro nella contemporaneità, che, si è visto, pongono maggiori problemi con riferimento alla dimensione temporale.

Non può pertanto trascurarsi il richiamo all'art. 36 Cost., che disciplina il diritto al riposo e, più in generale, l'orario di lavoro. L'analisi delle problematiche legate all'iper-connessione grava, non a caso, principalmente su tale disposizione: il suo contenuto si sostanzia infatti nella periodica sottrazione del lavoratore al tempo produttivo, al fine di consentirne il recupero psico-fisico.

Più in dettaglio, la portata della disposizione è stata progressivamente specificata dalla dottrina e dalla Corte costituzionale, che hanno inquadrato il diritto al riposo e il diritto alle ferie come «diritti soggettivi perfetti, irrinunciabili e inalienabili, propri della persona umana

---

[67] Sulle caratteristiche del diritto alla disconnessione in Francia, cfr. A. Fenoglio, *Una veste digitale per il diritto al riposo: il diritto alla disconnessione*, in *Lavoro Diritti Europa*, 4, 2021, 3 ss.

[68] Cfr. C. Mathieu, *Pas de droit à la déconnexion (du salarié) sans devoir de déconnexion (de l'employeur*), cit., 592, cui reinvia M. Altimari, *L'effettività del diritto alla disconnessione: una sfida per il diritto del lavoro*, cit., 66.

[69] Sul punto, G.U. Rescigno, *Lavoro e Costituzione*, in *Diritto pubblico*, 1, 2009, 31. Tale tutela, più nello specifico, «si giustifica non in una generica ottica protettivo-assistenziale, ma in quanto funzionale al compito di rimuovere gli ostacoli esistenti nei fatti all'eguaglianza sostanziale dei lavoratori». T. Treu, *Art. 35*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione, Rapporti economici,* Tomo I - Art. 35-40, Bologna, 1979, 5.

[70] L'intervento dell'On. Ghidini è riportato da D. Bifulco, *Art. 35*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, *Commentario alla Costituzione,* cit., 720.

[71] Anzi, è stato osservato che «quanto più si realizzano forme di flessibilizzazione della prestazione di lavoro […] tanto più si acuisce l'esigenza di apprestare garanzie per i lavoratori». *Ivi,* 726.

come lavoratore»[72]. La Corte – interrogata in ordine alla periodicità del diritto al riposo[73] – oltre che sostenere che il limite della durata della giornata lavorativa può essere diversa a seconda del tipo di lavoro[74], ha fondato «l'alternanza periodica fra lavoro e riposo» su «ragioni di ordine umano e sociale»[75]. Così, pur considerando le diverse modalità di esercizio dell'attività lavorativa – e le conseguenti esigenze derivanti dalla peculiarità della prestazione lavorativa svolta – la Consulta ha più volte ribadito che deve essere assicurata l'effettività del diritto al riposo[76]. La «sottrazione al lavoro» è infatti necessaria a «ritemprare le energie psico-fisiche usurate dal lavoro», nonché a «soddisfare le sue esigenze ricreativo-culturali e più incisivamente partecipare alla vita familiare e sociale»[77].

Di talché, lungi dall'essere ricondotto alla sola tutela dell'integrità psico-fisica, che trova espressione nell'art. 32 Cost.[78], il diritto al riposo è stato già investito dal nostro ordinamento della funzione ulteriore di ergersi a tutela della personalità morale[79], «attraverso la garanzia del tempo libero, della ricreazione e della partecipazione alla vita della propria comunità di affetti»[80].

Oggi, tuttavia, tale schema non è più sufficiente[81], poiché tende a ricondurre la questione della raggiungibilità del soggetto entro la cornice tradizionale dell'orario di lavoro[82].

---

[72] A. Baldassarre, *Diritti sociali*, cit., 16.

[73] Su cui, criticamente, S.P. Panunzio, *Sul significato del diritto al riposo settimanale ex art. 36, ultimo comma, della Costituzione secondo l'orientamento della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1971, 2036 ss.

[74] Corte cost. n. 99/1971, § *Considerato in diritto.*

[75] Corte cost. n. 67/1967, § 2 del *Considerato in diritto.*

[76] Si v., ad es., Corte cost. n. 150/1967, «La Corte ritiene che il precetto costituzionale, sostanziandosi necessariamente in una ampia formulazione di un principio di carattere generale, non è limitato alla sola forma di periodicità che più comunemente si verifica, ma comprende anche quelle altre che sono previste da norme ordinarie in conseguenza delle esigenze dettate dalla grande varietà di regimi di lavoro nel campo dell'industria, del commercio, e dell'agricoltura, dei trasporti ecc. ed in relazione alle varie specie di attività lavorativa caratterizzate da peculiari circostanze (industrie con lavoro a processo continuo a squadre, lavoranti nel proprio domicilio, personale navigante o viaggiante, lavori in agricoltura a periodi stagionali, ecc.). Né si può negare che l'emanazione di norme particolari – le quali nello spirito di adattamento alle esigenze della produzione, delle industrie o dell'agricoltura regolano l'esercizio del diritto – rispondano agli interessi del mondo del lavoro, quando non si discostano dai principi di ragionevolezza, dei quali non si può non tenere conto nella valutazione della legittimità costituzionale. L'importante è che le ipotesi di concessione del riposo dopo più di sei giornate lavorative siano ristrette ai casi di evidente necessità a tutela di altri interessi apprezzabili, e che, soprattutto, non siano tali da snaturare od eludere il precetto costituzionale. Dal che deriva la legittimità di quelle norme che, nei limiti strettamente indispensabili, di volta in volta, autorizzano il riposo ad intervalli più lunghi di una settimana ponendo la condizione che nel ciclo di lavoro di un certo periodo di tempo rimanga ferma la media di ventiquattro ore di riposo dopo sei giornate lavorative.», § 2 del *Considerato in Diritto.*

[77] Corte cost. n. 616/1987, § 2 del *Considerato in diritto.*

[78] Che tutela la salute come diritto fondamentale, non come assenza di malattia ma come benessere, come già sottolineato dall'OMS nel 1948: «in tale diritto deve essere considerata inclusa la protezione, efficace *erga omnes*, del benessere e dell'equilibrio psico-fisico dell'essere umano rispetto a qualsiasi forma di condizionamento, impedimento o comportamento lesivo proveniente da altri soggetti». D. Morana, *La salute come diritto costituzionale*, Torino, 2021, 2. Sull'evoluzione del diritto alla salute, dal «sonno letargico» al «brusco risveglio», che si deve, peraltro, al movimento sindacale, L. Montuschi, *Art. 32*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione,* Rapporti etico-sociali, Art. 29-34, Bologna, 1976, 146 ss.

[79] Cfr. A. Preteroti, *Ambiente digitale e benessere,* cit., 12.

[80] Cfr. A. Baldassarre, *Diritti sociali*, cit., 16.

[81] Sebbene l'articolo non sia più principalmente legato alla sfera economica dell'individuo, come era in passato. Cfr., sul punto, R.G. Rodio, *Il diritto al riposo settimanale come elemento di inclusione sociale: alcune considerazioni di diritto costituzionale italiano ed europeo*, in *Diritto e religioni*, 1, 2017, 210.

[82] Difatti, quando la dottrina fonda il diritto alla disconnessione sull'articolo 36, ne sottolinea subito il legame con il principio personalista. In tal senso, «quest'ultimo rinviene un suo più o fondamento nella Carta costituzionale e segnatamente nell'art. 36, commi 2 e 3 Cost., ove trovano espressa tutela i tempi di riposo del lavoratore – giornaliero, settimanale e feriale – oggetto di riserva di legge, i quali, a loro volta, sono funzionali,

Quest'ultimo, però, se rapportato all'impiego delle tecnologie, mostra i suoi limiti. È infatti anche – e forse soprattutto – al di fuori dell'orario formale di lavoro che si producono comunicazioni e richieste tali da generare un effetto sostanziale di costante disponibilità del soggetto, rendendo incerta la linea di demarcazione tra il tempo di lavoro e il tempo di non lavoro.

Per dirla altrimenti, con riferimento al diritto alla disconnessione, il problema non risiede (solo) nello svolgimento della prestazione lavorativa in termini orari, ma nella qualità del tempo di non lavoro. Per questo motivo, la dottrina ha sottolineato come il diritto alla disconnessione abbia «dignità giuridica autonoma rispetto al diritto al riposo, ossia accanto allo stesso, e non al suo interno»[83]. In tal senso, la disconnessione è «inerente al tempo del lavoro, pur non coincidendo necessariamente con esso»[84]. Il diritto al riposo garantisce difatti il recupero delle energie, ma non assicura alla persona un tempo estraneo alle logiche lavorative, sicché le misure legislative che rendono effettivo il diritto al riposo possono rivelarsi inidonee a rendere effettivo il diritto alla disconnessione.

Pare utile, al fine di corroborare una simile distinzione, richiamare la giurisprudenza costituzionale, che ha chiarito come il tempo di riposo giornaliero e quello settimanale non debbano coincidere «per consentire al dipendente il recupero delle energie fisiche e psichiche e per assicurargli un congruo periodo di tempo da destinare ad attività ricreative per sé e per la famiglia – che è lo scopo umano e sociale del precetto costituzionale»[85]. Tale affermazione mette in luce un dato centrale: il tempo di non lavoro non è affatto indistinto[86], poiché ogni sua articolazione risponde a una specifica esigenza di tutela.

Se la Corte ha ritenuto necessario distinguere tra riposo giornaliero, settimanale e feriale, a maggior ragione occorre riconoscere alla disconnessione uno spazio autonomo, in cui la persona sia sottratta alla logica della reperibilità. La mera disponibilità, infatti, anche in assenza di una prestazione lavorativa formalmente qualificabile come tale, può sottrarre energie necessarie all'impegno politico (art. 49), alla vita familiare (artt. 29, 30 e 31), all'attività sportiva (art. 33), alla libertà religiosa (art. 19) e, più in generale, alla partecipazione alle formazioni sociali nelle quali, ai sensi dell'art. 2 Cost., si sviluppa la persona umana[87]. È in questo senso che emerge la dimensione della sicurezza in senso lato quale chiave

---

non solo e non tanto al recupero di energie da reimpiegare nuovamente alla ripresa dell'attività lavorativa, quanto piuttosto al pieno sviluppo della sua personalità sia come singolo, sia nell'ottica di una dimensione relazionale (art. 2 Cost.). La delimitazione legislativa dell'orario di lavoro e, dunque, la perimetrazione dei tempi lavorativi e di quelli del riposo garantisce, infatti, le condizioni necessarie per assicurare al lavoratore e alla sua famiglia quell'"esistenza libera e dignitosa" costituzionalmente tutelata all'art. 36, co. 1, Cost., nel pieno rispetto della persona e della sua libertà di autodeterminazione». A. Iermano, *Verso un nuovo diritto "fondamentale" in ambito UE: il diritto alla disconnessione digitale*, in *Eurojus,* 2, 2021, 162.

[83] A. Preteroti*, Ambiente digitale e benessere*, cit., 9.

[84] A. Maresca, *Il nuovo mercato del lavoro e il superamento delle diseguaglianze*, cit., 173. L'Autore argomenta tale affermazione sottolineando come sia lo stesso legislatore, nella l.n. 81/2017, a richiamare sia le pause, che il riposo, che la disconnessione, così sancendo la loro diversità.

[85] Corte cost. n. 23/1982, § 1 del *Considerato in diritto.*

[86] Non a caso, la disposizione ha dimostrato una «"vitalità normativa" decisamente superiore non solo ai precetti fondativi dell'ordinamento sindacale […], ma anche alla disciplina tradizionale di tutela del lavoratore contenuta negli altri articoli dello stesso titolo III». T. Treu, *Art. 36*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione,* Rapporti economici. Tomo I - Art. 35-40, cit., 72.

[87] Con riferimento al principio personalista, si v., tra gli altri, E. Lamarque, *Il principio personalista*, in M. Benvenuti, R. Bifulco (a cura di), *Trattato di diritto costituzionale italiano. I princìpi fondamentali,* Volume II, Torino, 2024, 107 ss.; A. Ruggeri, *Il principio personalista e le sue proiezioni*, in *Federalismi.it,* 17, 2013. Più in generale, con riferimento all'articolo 2, A. Barbera, *Art. 2,* in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Principi fondamentali, Art. 1-12, cit., 50 ss.; E. Rossi, *Art. 2*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, 2006, 39 ss.

interpretativa decisiva: in ragione della necessità di concepire una persona che è e deve restare, per riprendere una nota espressione, *située*[88].
Il diritto alla disconnessione è, dunque, più di un *droit à la vie privée du XXI*[ème] *siècle*, come lo definì il giurista francese Jean-Emmanuel Ray[89]: l'Autore, del resto, aveva già evidenziato come la possibilità di lavorare ovunque comporti «u*ne modification aussi essentielle de la vie privée*» ma anche *de la vie «familiale et sociale»*[90]. Ciò perché la regolamentazione dell'interazione tra uomo e macchina durante il lavoro non costituisce un problema attinente il solo «privato», richiedendo una valutazione adeguata delle conseguenze derivanti dai rischi di isolamento sociale e della diffusione degli orari di lavoro antisociali.
In ragione di quanto sostenuto, la disconnessione sembra dunque godere di un fondamento di tutela costituzionale che non si esaurisce nella dimensione della sicurezza fisica, ma si estende alla piena realizzazione della persona nella sua dimensione sociale: il connesso diritto non riguarda infatti soltanto l'equilibrio tra vita personale e vita lavorativa, ma si inserisce, come si è visto, nella più ampia prospettiva della realizzazione di una Repubblica democratica fondata sul lavoro.
Diverso è poi il piano dell'effettività del diritto, che richiede l'adozione di specifiche previsioni normative, che operino sia sul versante dell'effettività primaria – mediante la predisposizione di misure organizzative idonee a evitare la costante raggiungibilità del lavoratore – sia su quello dell'effettività secondaria, mediante l'introduzione di adeguati meccanismi sanzionatori[91]. Solo attraverso queste misure il diritto alla disconnessione può essere concretamente garantito, così traducendo il disegno costituzionale del lavoro in tutela del lavoratore nell'era digitale.

5. Riflessioni conclusive. Il diritto alla disconnessione assume oggi una rilevanza centrale, soprattutto alla luce della crescente digitalizzazione dei rapporti di lavoro. Come visto, infatti, non si tratta solo di proteggere il lavoratore dalla pervasività della tecnologia, ma di promuovere la piena realizzazione dei diritti costituzionali del lavoro, rafforzando la libertà e la partecipazione nella società digitale.
Nonostante gli interventi normativi del 2017 e del 2021, la disconnessione non si configura ancora come generalizzata, estesa a tutti i lavoratori. Un intervento organico in materia appare tuttavia indispensabile affinché la Repubblica possa adempiere al proprio compito di «conciliare ordine, libertà e al di là della libertà, i diritti della persona», rispondendo al contempo alla «preoccupazione legittima della giustizia e della sicurezza»[92].
La piena realizzazione del diritto al lavoro implica, del resto, l'impegno di «tutti i pubblici poteri (compreso il legislatore) e la collettività intera […] a creare le condizioni per assicurare, a ogni persona, lo svolgimento di un'attività lavorativa idonea a consentirle una vita dignitosa»[93]. Ciò perché il lavoro è percepito sia come uno degli strumenti principali attraverso cui trasformare il rapporto tra Stato e cittadini, fornendo a questi ultimi un mezzo

[88] Il riferimento è alla celebre espressione di G. Burdeau, *Traité de science politique*, VII, La démocratie gouvernante, son assise sociale et sa philosophie politique, Paris, 1973.
[89] Sul punto, A. Rosanò, *Preparare lo scudo: considerazioni su intelligenza artificiale e diritto alla disconnessione a seguito dell'adozione del regolamento (UE) 2024/1689*, *in MediaLaws,* 2, 2024, 88 ss.
[90] J. E. Ray, *De la sub/ordination à la sub/organisation*, cit., 5 ss.
[91] In merito, L. Ferrajoli, *Effettività primaria ed effettività secondaria*, in A. Catania (a cura di), *Dimensioni dell'effettività. Tra teoria generale e politica del diritto*, Milano, 2005, 129 ss.
[92] R. Girardet, *L'uomo e lo Stato*, in Aa. Vv., *Linee per uno Stato moderno,* Terzo incontro romano, 1975, Roma, 13-14.
[93] S. Bartole, R. Bin, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, 38.

essenziale per il raggiungimento della libertà e dell'eguaglianza[94], sia come un «fattore di unità e di organizzazione della base sociale», nonché un «fattore di inclusione»[95].
Questa duplice valenza – strumento di emancipazione individuale e fattore di coesione sociale – rispecchia la configurazione del diritto al lavoro in Costituzione, che evidenzia la compresenza di una dimensione individuale e di una dimensione pubblica[96]. Precisamente in ragione di tale natura «ambivalente»[97], il lavoro non può rimanere estraneo al «discorso» dello Stato sociale di diritto[98], chiamato a svolgere «una lettura attenta della dinamica sociale»[99] e ad adeguare gli strumenti di tutela alle trasformazioni del lavoro.
È in tale quadro che si colloca il diritto alla disconnessione, che mira a garantire una tutela del tempo di non lavoro, permettendo anzitutto di sottolineare che tale tempo appartiene alla persona[100], una persona situata nelle dinamiche sociali.
In tal senso, emerge la necessità di una libertà *del lavoro* che si sostanzia in «un ozio che non sia semplicemente altro e scisso dal lavoro, che non sia negazione del lavoro ma riesca ad intrattenere con questo nessi di libertà e di significati»[101]. In altri termini, un tempo di non lavoro non contrapposto al lavoro, bensì capace di concorrere con esso alla realizzazione dei fini costituzionali: solo entro tale orizzonte può infatti compiersi quella «funzione massimamente emancipativa e socializzatrice del lavoro»[102].
In questo snodo concettuale, il diritto alla disconnessione si intreccia con il carattere polisemico della sicurezza[103]. La prospettiva della sicurezza – nelle sue due accezioni, statica e dinamica – consente infatti di compiere un passo ulteriore rispetto alle letture centrate sul solo art. 36 Cost.: ricondurre il diritto alla disconnessione non a una garanzia del tempo di riposo, ma a una condizione indispensabile per la partecipazione del lavoratore alla vita della Repubblica, sottolineando la dimensione sociale di tale partecipazione. Da questa angolazione, la lettura proposta consente di allontanare il rischio che la sicurezza riferita al lavoro si riduca a quella che è stata definita come «una uguaglianza nell'insicurezza»[104].
La riflessione risulta tanto più necessaria in un momento storico in cui il lavoro si trova al centro di una crisi che ne mette in discussione la stessa essenza[105]. Se la cristallizzazione del lavoro in Costituzione quale «principio di struttura»[106] voleva essere un modo «di assumere la "reale complessità" del dato sociale proprio come veicolo, oltre che come presupposto per

[94] A. Apostoli, *Il lavoro nella Costituzione*, cit., 7 ss.
[95] G. M. Flick, *Lavoro, dignità e Costituzione*, cit., 5.
[96] Cfr. A. Cariola, *Art. 4,* cit., 4.
[97] Come sottolineato da A. Apostoli, *L'ambivalenza costituzionale del lavoro tra libertà individuale e diritto sociale*, Milano, 2005.
[98] Così A. Cantaro, *La costituzionalizzazione del lavoro. Il secolo lungo*, cit., 63.
[99] P. Grossi, *L'invenzione del diritto*, cit., XI.
[100] Di tutela del tempo della persona parla S. Bellomo, *Forme di occupazione "digitale" e disciplina dell'orario di lavoro,* cit., 172.
[101] G. Mari, *L'ozio come compito del lavoro,* in *Iride,* 2, 2010, 249.
[102] M. Benvenuti, (voce) *Lavoro (principio costituzionale del),* in *Enc. Giur.*, Agg. XVIII, Roma, 2009, 5.
[103] Sul quale nuovamente si rimanda a T. Giupponi, *Sicurezza e potere*, cit., 1149. Più nello specifico, sul rapporto tra flessibilità e sicurezza, C. Buzzacchi, *Il lavoro. Da diritto a bene,* Milano, 2019, 55 ss. L'Autrice, in particolare, sottolinea che «l'elemento che è peculiare del diritto del lavoro […] è che la sicurezza ruota intorno alla dimensione della persona, e non ad un mero scambio». *Ivi,* 63.
[104] M. Benvenuti, (voce) *Lavoro (principio costituzionale del)*, cit., 14, il quale a sua volta richiama U. Romagnoli, *Il diritto al lavoro nel prisma del principio d'eguaglianza,* in M. Napoli (a cura di), *Costituzione, lavoro, pluralismo sociale*, Milano, 1998, 15 ss.
[105] Su cui, G. Zagrebelsky, *Fondata sul lavoro,* Torino, 2013, *passim*., ma anche C. Buzzacchi, *Il lavoro. Da diritto a bene,* cit., *passim.*
[106] V. Crisafulli, *Appunti preliminari sul diritto al lavoro nella Costituzione*, in *Rivista giuridica del lavoro*, I, 1951, 166.

la sua trasformazione»[107], oggi il diritto alla disconnessione si configura come una declinazione contemporanea dei principi costituzionali a tutela del lavoratore, indispensabile per garantirne la sicurezza nella società digitale.

Abstract. Il presente contributo propone una rilettura del diritto alla disconnessione attraverso la categoria della sicurezza, intesa non solo come tutela dell'integrità psico-fisica, ma anche come condizione della piena partecipazione sociale della persona nell'era digitale. Muovendo dall'analisi dello stato dell'arte europeo e nazionale, l'indagine si sviluppa a partire dalla dimensione costituzionale del lavoro. In tale prospettiva, si sostiene che il diritto alla disconnessione non può essere ridotto a mera proiezione del diritto al riposo, ma deve essere qualificato come strumento di attuazione del disegno costituzionale relativo al lavoro.

Abstract. This contribution reconsiders the right to disconnect through the lens of security. This is understood not only as protection of mental and physical integrity, but also as a prerequisite for full social participation in the digital age. Starting with an analysis of the current situation in Europe and Italy, the study moves on to consider the constitutional dimension of work. From this perspective, it is argued that the right to disconnect cannot be considered merely an extension of the right to rest; rather, it must be recognised as a means of implementing the constitutional framework relating to work.

Parole chiave. Lavoro – sicurezza – disconnessione – digitale – dimensione sociale.

Key words. Work – security – disconnection – digital – social dimension.

[107] M. Benvenuti, (voce) *Lavoro (principio costituzionale del)*, cit., 2.

BREVI NOTE SULLA SICUREZZA NELLO STATO CONDIZIONATO A MARGINE DELL'ORD. N. 21/2025 DELLA CORTE COSTITUZIONALE [*]

di Giorgio Cataldo[**]

Sommario. 1. Premessa: l'intervento statale emergenziale in materia di sicurezza alla luce delle condizionalità asimmetriche. – 2. L'Italia come Stato strutturalmente condizionato. – 3. Le condizionalità asimmetriche nell'intervento emergenziale: il caso-studio dell'ord. n. 21/2025 della Corte costituzionale. – 4. Osservazioni conclusive: la persistenza dei poteri emergenziali statali oltre le condizionalità.

1. Premessa: l'intervento statale emergenziale in materia di sicurezza alla luce delle condizionalità asimmetriche. Fra le riflessioni provocate dalle ripetute (e forse ormai croniche)[1] circostanze eccezionali che interessano lo spazio giuridico e politico occidentale, v'è quella del perseguimento della sicurezza da parte dello Stato alla luce dell'asimmetria delle condizioni che lo connotano, intendendo per esse l'insieme delle condizioni politiche, economiche e infrastrutturali che possono incidere e influire in modo differenziato sulla capacità di risposta alle crisi. Tale asimmetria non rileva soltanto sul piano fattuale, ma si riflette anche sulla configurazione giuridica degli strumenti di intervento.

Il tema presenta delle connessioni con un'analisi che lega le categorie costituzionali con la geopolitica. In dottrina è stato di recente ripreso il tema del rapporto fra le due sfere, mettendone in rilievo i reciproci condizionamenti[2]. Di qui l'interesse per una specifica declinazione di tale rapporto: il modo in cui la condizione geopolitica di uno Stato – definita dall'interdipendenza, dai rapporti di forza con altri Stati o forme di potere, anche private – incide sul perseguimento di interessi di rango costituzionale[3]. Dalla reciproca relazione fra i

---

[*] *Sottoposto a referaggio.*

[**] Docente a contratto di Istituzioni di Diritto pubblico – Università del Salento.

* *Sottoposto a referaggio.* Il contributo trae spunto dalla relazione nel Panel «*Lo Stato costituzionale nell'età della tecnica. La sicurezza*», del Programma *ICON•S Italian Chapter* - VI, «*Lo Stato* vis à vis *i poteri economici e privati nell'era digitale*», Università degli Studi di Cagliari, 3-4 ottobre 2025.

** Docente a contratto di Istituzioni di diritto pubblico – Università del Salento.

[1] Come evidenziato da C. Galli, *Democrazia, ultimo atto?*, Torino, 2023, 117, «La questione è appunto il tempo, la durata dell'emergenza, che è prolungata con il susseguirsi di ondate di sempre nuove emergenze; la deformazione emergenziale delle procedure costituzionali – a volte palese, a volte celata – è un'erosione continua delle certezze del diritto». Di emergenze endemiche parla, fra la dottrina costituzionalistica, A. Ruggeri, *Le trasformazioni istituzionali nel tempo dell'emergenza*, in *Consulta online*, 1, 2021, 238 ss.

[2] *Es multis*, R. Ibrido, *Geopolitica costituzionale. Una introduzione*, Bologna, 2025, 52 ss., nonché *passim*, e P. Passaglia, *Geopolitica e diritto. Un legame trascurato*, Milano, 2026, *passim*.

[3] Riscontri dell'utilità di tale piano di indagine emergono, ad esempio, nell'approccio costituzionale alla guerra e, più in generale, alla politica estera, ambiti nei quali il nesso fra visione costituzionale e dimensione geopolitica, emblematicamente espresso dall'art. 11 della Carta, si manifesta in una duplice prospettiva: da un lato, come orientamento delle scelte pubbliche al perseguimento della pace secondo un canone formale di parità fra Stati; dall'altro, come espressione della concreta collocazione dello Stato nello scenario internazionale, anche alla luce

due piani[4] deriva, in particolare, la riflessione sulla garanzia delle condizioni di sicurezza. Anche qui i diversi piani di indagine possono offrire delle prospettive e dei margini d'azione differenti al contempo presentando delle interconnessioni.

Sul piano giuridico, l'emergenza può configurarsi come una crisi funzionale (ma provvisoria) delle istituzioni[5] che legittima l'adozione di misure derogatorie incidenti su interessi e principi di rango costituzionale[6]. In tale scenario, il diritto costituzionale (in particolare, per mezzo di una costituzione rigida) opera in funzione di contrappeso e di garanzia, limitando la potenziale ipertrofia dei poteri pubblici attraverso i canoni di proporzionalità e ragionevolezza[7].

Sul piano geopolitico, tale dinamica trova un riscontro speculare nella collocazione dello Stato all'interno dello scacchiere globale. Si è detto che gli «Stati-potenza» orientano la propria azione verso l'affermazione egemonica, in termini di «gloria», anche a costo di sacrifici economici; di converso, gli Stati in condizione di asimmetria strutturale – incluse le «potenze medie» – tendono a declinare la propria sicurezza e sopravvivenza attraverso la regolazione (specialmente) economica e la stabilità[8]. Per il costituzionalista, tale distinzione fondata sulla pura *realpolitik* merita di essere considerata e riletta. Essa evidenzia vincoli strutturali che, nel permanere nel solo campo di studio dei sistemi democratici[9], condizionano direttamente le modalità e le finalità dell'intervento istituzionale.

E non a caso, sul rapporto fra ordinamento democratico e sicurezza (ambito attorno a cui spesso ruota l'attivazione di poteri emergenziali), la dottrina si è soffermata sulla multidimensionalità della nozione della seconda. La sicurezza assume una posizione servente alle (e limitata dalle) disposizioni costituzionali, non più rivestendo, come in precedenza, i tratti tipici della mera manifestazione difensiva-repressiva dei pubblici poteri[10]. Eppure, concernendo la preesistenza (*salus Rei publicae*)[11] dello Stato, la sicurezza è condizione preliminare di un ordinamento e solo le connotazioni di quest'ultimo la orientano verso una determinata direzione[12], per esempio alla garanzia delle condizioni necessarie per il

---

delle asimmetrie nei rapporti di forza, in cui l'Italia concepirebbe sé stessa come «media potenza». Sul punto cfr. R. Ibrido, *Perché l'articolo 11 della Costituzione è il prodotto di un attore geopolitico razionale*, in *Rivista AIC*, 4, 2025, 195 ss.

[4] Sull'incidenza del fattore geopolitico, si v. un passaggio di Corte cost., n. 192/2024, §4.3 cons. dir., in relazione all'art. 116 Cost.: «Poiché si tratta di una deroga alla ordinaria ripartizione delle funzioni, essa va giustificata e motivata con precipuo riferimento alle caratteristiche della funzione e al contesto (sociale, amministrativo, geografico, economico, demografico, finanziario, geopolitico ed altro) in cui avviene la devoluzione, in modo da evidenziare i vantaggi – in termini di efficacia e di efficienza, di equità e di responsabilità – della soluzione prescelta». *Ivi*, §4.4 cons. dir., la Corte aggiunge: «le trasformazioni intervenute sul piano geopolitico e geoeconomico hanno avuto forti ripercussioni sulle politiche commerciali, che sempre più si intrecciano ora con le esigenze di sicurezza delle catene globali del valore, ora con gli aspetti riguardanti le relazioni di potere tra gli Stati, attraendole pertanto nella sfera della politica estera, che spetta alla competenza esclusiva dello Stato».

[5] Cfr. A. Pizzorusso, (voce) *Emergenza, stato di*, in *Enciclopedia delle sc. soc.*, III, Roma, 1993, 551 ss. Più di recente, V. Piergigli, (voce) *Potere e stato di emergenza*, in *Enc. dir.*, *I Tematici*, V, Milano, 2023, 602 ss.

[6] Ci si limita a citare P. Pinna, *L'emergenza nell'ordinamento costituzionale italiano*, Milano, 1988.

[7] Cfr. G. De Minico, *Costituzione. Emergenza e terrorismo*, Napoli, 2016, spec. 85 ss.

[8] D. Fabbri, *La temporanea illusione dell'economicismo*, in *Limes*, 2, 2020, 153 ss. Nella riflessione costituzionalistica, circa la distinzione fra Stati in termini di potenza e sulle relative ricadute giuridiche, cfr. R. Ibrido, *«Errori di calcolo»: forza e diritto nelle dinamiche geopolitiche di potenza*, in *Riv. trim. dir. ec.*, 2, 2025 (suppl.), 156 ss. Si v, poi, S. Mangiameli, *Imperi e Stati e le nuove relazioni internazionali*, in *Dir. soc.*, 2, 2022, spec. 314-315.

[9] Cfr. R. Ibrido, *Geopolitica costituzionale. Una introduzione*, cit., 42-43.

[10] T.F. Giupponi, *Le dimensioni costituzionali della sicurezza*, Bologna, 2010, 20 ss. Più di recente, Id., (voce) *Sicurezza e potere*, in *Enc. dir.*, *I Tematici*, V, Milano, 2023, 1151, nonché *passim*.

[11] M. Luciani, *Il segreto di Stato nell'ordinamento nazionale*, in *Gnosis*, 2, 2011, 15.

[12] T.F. Giupponi, *Le dimensioni costituzionali della sicurezza*, cit., 23 ss.

godimento di diritti in capo al singolo e alla collettività[13]. Rispetto alla dimensione tipicamente repressiva, classica, può innestarsi e divenire prevalente quella della prevenzione e, accanto a questa, si pone quella della tutela di diritti e interessi. Quel che preme tuttavia sottolineare è che le diverse dimensioni perdurano nel coesistere[14].

2. L'Italia come Stato strutturalmente condizionato. Inserire testo. Quello italiano è un ordinamento strutturalmente condizionato e si rivela, pertanto, un fertile ambito di ricerca per un contributo al quesito. Tale condizione attiene a una serie di fattori che, nel mettere in relazione il dato giuridico (la sfera del dover essere) con quello reale (la sfera dell'essere), determinano una serie di conseguenze su come lo Stato riesca ad approcciarsi alle problematiche attinenti al rapporto con altri congeneri e altre forme di potere e su come lo stesso percepisca, più in generale, la propria sfera di operatività per garantire la sicurezza.

Ad ogni modo, la forte relazione fra il dato giuridico e il dato reale determina anzitutto la ricerca, da parte del primo, di un riscontro nel secondo. Il dato giuridico è frutto della definizione di regole, della fissazione di norme, della disciplina di fattispecie sulla scorta delle esigenze dettate dalla concretezza del vivere sociale, pur senza arrivare a un acritico recepimento di tutte le istanze[15]. Per questo, nel dover fare i conti con la realtà, la regolazione giuridica deve prendere atto di ciò che la realtà offre.

E la realtà, concreta, dei fatti varia di caso in caso, di luogo in luogo. Viene in mente quanto espresso da Giuseppe Guarino, secondo cui le caratteristiche geografiche e naturali di uno Stato incidono profondamente sulle sue potenzialità di crescita, in quanto un territorio può presentare conformazioni morfologiche assai variabili. Si può passare dalla completa assenza di sbocchi marittimi alla presenza di un'estesa linea costiera, con corsi d'acqua e bacini lacustri. Il territorio, poi, può essere dotato di risorse naturali di diverso tipo, tra cui giacimenti minerari, materie prime o preziose, attrattive paesaggistiche, patrimonio storico-culturale e specificità suscettibili di valorizzazione economica. Ne deriva che due Stati sostanzialmente equivalenti sotto il profilo dimensionale e del prodotto interno lordo possono trovarsi in condizioni di sviluppo futuro radicalmente diverse proprio in ragione delle rispettive peculiarità[16].

La centralità del dato offerto dalla realtà, anche territoriale e che attiene all'esercizio del potere statale[17], si riflette inevitabilmente sulle situazioni di criticità cui lo stesso potere è chiamato a far fronte. L'approccio all'intervento emergenziale può mutare, pertanto, in funzione della condizione strutturale in cui lo Stato si trova.

Questi aspetti possono essere colti maggiormente sviluppando l'analisi nel campo energetico. L'energia costituisce un elemento centrale nell'analisi geopolitica, investendo ambiti quali l'interrelazione dei diversi Paesi, la distribuzione ineguale di giacimenti a livello globale, la divergente capacità strutturale nella produzione propria dei singoli Stati e la forte partecipazione di compagnie private che perseguono fini propri e influiscono sui mercati e sui prezzi[18]. Il periodo recente dimostra come il problema energetico (garanzia degli approvvigionamenti, sostenibilità, sostentamento, ecc.) rappresenti sia uno dei principali

---

[13] M. Ruotolo, *La sicurezza nel gioco del bilanciamento*, in *Associazionedeicostituzionalisti.it*, 2009, 45.

[14] T.F. Giupponi, *Le dimensioni costituzionali della sicurezza*, cit., 35 ss.

[15] Sulla funzione ordinatrice e ordinante del diritto si rinvia a M. Luciani, *Ogni cosa al suo posto*, Milano, 2023, 3 ss., spec. 11 ss.

[16] G. Guarino, *Il governo del mondo globale*, Firenze, 2000, 70. Si v. anche Id., *L'uomo-istituzione*, Roma-Bari, 2005, spec. 53-54.

[17] Su cui, da una prospettiva generale, I. Massa Pinto, (voce) *Territorio e potere*, in *Enc. dir.*, *I Tematici*, V, Milano, 2023, 1211 ss.

[18] Cfr., fra i contributi più recenti, P. Högselius, *Energy and Geopolitics*, London, 2019, *passim*.

presupposti sia uno dei più importanti risvolti degli eventi, specialmente bellici, su scala globale.
L'energia, infatti, rientra tra i fattori suscettibili di incidere sull'insorgenza di un conflitto, non di rado celati dietro motivazioni dichiarate di natura umanitaria[19]. Di pari modo, essa si presenta come una problematica di natura consequenziale e sistemica, in ragione della tipica concatenazione causale che lega tra loro fenomeni apparentemente distinti: pregiudizio alle infrastrutture, ostacoli al trasporto transnazionale, imposizione di dazi e incremento dei prezzi, per limitarsi alle ricadute di più immediata evidenza.
Cosicché, l'energia assume rilievo nella declinazione di «sicurezza energetica», che potrebbe essere tradotta nella capacità di garantire, in modo stabile e continuativo, l'accesso a fonti energetiche adeguate, diversificate e a prezzi sostenibili, assicurando al contempo che eventuali *shock* esterni – geopolitici, economici o infrastrutturali – non compromettano il funzionamento dell'ordinamento e la continuità della vita economica e sociale[20].

In tale quadro, il settoriale (ma ampio) tema energetico replica la generale distinzione sul diverso tipo di approccio da parte degli Stati a partire dalla loro struttura e dalla loro capacità politica, geografica e geomorfologica.
Per gli Stati-potenza, l'energia può – anche solo in parte – rendersi leva di legittimazione, di controllo e di dominio. Si pensi al recente paradigma dell'*«Energy Dominance»*, quale asse portante dell'amministrazione politica statunitense. Non c'è solo l'obiettivo dell'autosufficienza, anche da conseguire a detrimento di altri interessi (come il clima e, più in generale, l'ambiente e l'ecosistema), ma pure quello dell'affermazione dell'egemonia a livello globale, ad esempio indebolendo la capacità di esportazione e vincolando quella di importazione di altri *competitors*[21].
Per gli Stati in condizioni di asimmetria, invece, si possono intravedere dei tratti in larga parte opposti. Il caso italiano è esemplare.
Ciò che muta è la modalità del perseguimento della sicurezza, ancora una volta attraverso la relazione fra il dato fattuale e geopolitico e quello formale e giuridico-costituzionale. L'Italia si pone in una condizione di asimmetria e di dipendenza tanto per natura quanto per scelta. Sul piano naturalistico, attinente, per così dire, all'«essere», se si riconduce il processo di transizione energetica (quantomeno) in una prospettiva di medio-lungo periodo, sui percorsi più immediati, quelli delle fonti fossili, l'Italia non è nelle condizioni di garantire un'autosufficienza anzitutto per la limitata presenza di giacimenti nel proprio territorio. Sul piano decisionale, relativo, invece, a un «dover essere», tutta una serie di principi e regolazioni non consentono un indiscriminato sfruttamento territoriale: l'abbandono del nucleare; la tutela e la sostenibilità dell'ambiente, dell'ecosistema e della biodiversità; la concorrenza e le adeguate parità di *chances* di accesso al mercato[22] e le limitate possibilità di intervento statale in termini anticoncorrenziali provenienti dal diritto europeo. In altri termini, le prescrizioni ambientali che limitano le attività di prospezione, estrazione e raccolta delle risorse energetiche si intrecciano con l'obbligo di assegnare i relativi titoli minerari mediante procedure conformi ai principi di trasparenza e concorrenza nel mercato.
Questi presupposti, tanto fattuali quanto giuridici, hanno progressivamente posto l'Italia in

[19] Su cui, già a suo tempo, C. Schmitt, *Il concetto di 'politico'*, in Id., *Le categorie del 'politico'*, tr. it. a cura di P. Schiera, Bologna, 1972, 139.
[20] Cfr. International Energy Agency, *Energy security in energy transitions*, in *Iea.org/reports/world-energy-outlook-2022/energy-security-in-energy-transitions*, 2022: «*Energy security is not just about having uninterrupted access to energy, but also about securing energy supplies at an affordable price*».
[21] Cfr. S. Vakhshouri, *'Energy dominance' reconsidered: From domestic abundance to global strategic leverage*, in *Atlanticcouncil.org*, 10 marzo 2026.
[22] Cfr. la dir. CE 22/1994 e la sent. CGUE 13 gennaio 2022, Regione Puglia, causa C-110/20.

una condizione di dipendenza dalle importazioni.
La dipendenza dalle importazioni e la cogenza del quadro dei principi e interessi che sono stati assunti da tutelare delineano un quadro di intervento che presenta caratteri ricorrenti. Non la potenza ma la regolazione contraddistingue la risposta alle continue esigenze poste dalle crisi politico-energetiche. Ciò determina una modalità di intervento volta a declinare la sicurezza energetica verso una precisa direzione.
Senza pretese di esaustività, anzitutto, l'intervento ruota tipicamente attorno alla definizione di un bilanciamento fra interessi diverso da quello ordinario ma negli stretti e proporzionali limiti dell'occorrenza: fra i tanti esempi, si pensi all'originario divieto di svolgimento di attività estrattive nei fondali marittimi territoriali, giustificato espressamente per ragioni di tutela ambientale, che a seguito del conflitto russo-ucraino è stato ridotto dalle dodici alle nove miglia[23]. Inoltre, l'intervento è, essenzialmente, di regolazione economica, ma ancora una volta nel proposito di non discostarsi troppo dai principi generali del settore: fra i tanti esempi, la predetta riduzione del divieto di estrazione marittima non è stata seguita da un programma di approvvigionamento in termini di statizzazione o di monopolio, bensì dall'apertura alla presentazione di manifestazioni di interesse da parte degli operatori già attivi, finalizzata all'intensificazione e all'ampliamento dei progetti estrattivi in essere, con l'obiettivo di pervenire alla stipulazione di contratti di lungo periodo per l'acquisto delle risorse minerarie a condizioni di prezzo calmierate[24]. Infine, l'intervento privilegia la declinazione della sicurezza energetica nell'attitudine alla garanzia dei diritti[25].
In definitiva, l'approccio italiano è segnato da vincoli strutturali e da dipendenze sistemiche difficilmente eludibili[26]. Tenendo presente questo, deve essere letto attraverso una tensione alla coesione sociale[27], richiamando al dovere di solidarietà – e alla finalità del superamento delle diseguaglianze – i soggetti che più agevolmente resistono agli effetti della crisi, segnatamente gli operatori del settore energetico, a beneficio delle famiglie e delle piccole e medie imprese che ne risultano, all'opposto, maggiormente incise. Attraverso la declinazione dei principi di cui agli artt. 2 e 3, c. 2, Cost. nell'ambito della regolazione economica – segnatamente per il tramite dell'art. 41, cc. 2 e 3, Cost. – misure quali la calmierazione dei prezzi, gli sconti in bolletta e gli incentivi contribuiscono a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento, con particolare riguardo al fabbisogno energetico delle fasce più vulnerabili della popolazione[28].

3. Le condizionalità asimmetriche nell'intervento emergenziale: il caso-studio dell'ord. n. 21/2025 della Corte costituzionale. Nello scenario che si è tracciato, l'ord. n. 21/2025, attraverso cui la Corte costituzionale ha promosso un rinvio pregiudiziale dinanzi alla Corte

[23] Cfr. art. 6, c. 17, del T.U. ambientale, d.lgs. n. 152/2006: «Ai fini di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, all'interno del perimetro delle aree marine e costiere a qualsiasi titolo protette per scopi di tutela ambientale […] sono vietate le attività di ricerca, di prospezione nonché di coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi in mare […]. Il divieto è altresì stabilito nelle zone di mare poste entro nove miglia dalle linee di costa lungo l'intero perimetro costiero nazionale e dal perimetro esterno delle suddette aree marine e costiere protette» (versione risultante dalla modifica dell'art. 2, c. 4, del d.l. n. 153/2024).
[24] Cfr. art. 16 del d.l. n. 17/2022, c.d. «Decreto energia».
[25] *Ex plurimis*, M.G. Nacci, *Un primo bilancio del gasdotto* Trans-Adriatic Pipeline *(TAP) e il governo dell'energia tra Stato e Regioni*, in *Le Regioni*, 4, 2023, 887-888.
[26] Su cui anche G. Giorgini Pignatiello, *Emergenza energetica, principio di solidarietà e comunità energetiche rinnovabili: dalla disciplina euro-unitaria agli ordinamenti italiano e spagnolo*, in *DPCE online*, 4, 2025, 2318.
[27] Su questo fine da perseguire, più in generale, V. Tondi della Mura, *Se l'Italia diventa un Paese solo per ricchi: «l'orrendo e occulto veleno» dell'errore da scongiurare*, in *Astrid Rassegna*, 13, 2025, 15-16.
[28] In argomento, sia consentito il rinvio a G. Cataldo, *La tutela sociale dei bisogni energetici nel tracciato costituzionale sul contrasto alla povertà*, in *Rivista AIC*, 4, 2025, 539 ss.

Issn 2421-0528

di giustizia[29], permette di desumere diverse considerazioni attorno alle modalità con cui l'intervento emergenziale a fini di sicurezza si manifesta nella descritta condizione di asimmetria.

Oggetto del rinvio è stata la previsione su un contributo di solidarietà sugli extraprofitti congiunturali introdotto, per l'anno 2023, dal legislatore italiano (art. 1, cc. da 115 a 119, l. n. 197/2022) nei confronti di diverse compagnie operanti nel settore energetico, di modo da contrastare gli effetti del conflitto russo-ucraino sui prezzi energetici.

La questione è sorta in relazione al quadro normativo eurounitario da cui la previsione nazionale aveva tratto linfa. Si tratta del reg. UE n. 1854/2022 *relativo a un intervento di emergenza per far fronte ai prezzi elevati dell'energia*, emanato sulla scorta dell'art. 122, p. 1, TFUE e identificato come «risposta rapida e coordinata a livello dell'Unione» (Considerando n. 6) agli eventi di quel periodo. Il regolamento, tra le diverse misure introdotte, all'art. 14 aveva previsto tale forma di contributo, indirizzandola a una delimitata cerchia di soggetti, operanti nella fase iniziale del processo produttivo e impegnati nelle «attività nei settori del petrolio greggio, del gas naturale, del carbone e della raffinazione» (art. 2, n. 17 e n. 19), c.d. «settore *upstream*». Diversamente, il legislatore italiano aveva ampliato la platea dei destinatari, includendovi quelli del c.d. «settore *downstream*», coinvolti nella fase finale e di dettaglio della filiera.

Di qui i dubbi di legittimità attorno alla normativa nazionale, prospettati rispetto agli artt. 11 e 117, c. 1, Cost. (in relazione al diritto eurounitario) e agli artt. 3 e 53 Cost. (in relazione ai principi di uguaglianza, proporzionalità, ragionevolezza e capacità contributiva).

Lo snodo del ragionamento della Corte costituzionale, da cui è stata dedotta l'opportunità di interrogare i Giudici di Lussemburgo, riguarda in larga misura la possibilità per gli Stati membri, consentita dal medesimo art. 14 del regolamento, di sostituire la previsione del contributo di solidarietà con misure equivalenti, purché dirette al perseguimento di obiettivi analoghi e coerenti a quelli del primo. Rispetto a questa possibilità, il Giudice delle leggi non ha scartato un'interpretazione estensiva, ai sensi della quale l'equivalenza non debba attenere per forza ai soggetti destinatari, ma possa anche genericamente riguardare l'incisione sui maggiori profitti.

Cosicché la Corte ha considerato due (alternative) ipotesi di risoluzione del problema: una formale e una sostanziale.

La prima ipotesi, quella formale, si mantiene sulla stretta osservanza della prescrizione europea, tale per cui il divincolamento dello Stato dai limiti in essa previsti potrebbe ingenerare un'alterazione del mercato interno e quindi un'incompatibilità della norma nazionale[30].

La seconda ipotesi, quella sostanziale, vede nella situazione concreta in cui si è trovato lo Stato italiano un elemento decisivo per una diversa interpretazione del rapporto fra la previsione europea e quella nazionale. Si tratta, senz'ombra di dubbio, dell'ipotesi maggiormente suffragata dalla Corte, in quanto – citando testualmente – vi sono «diversi e significativi indici che potrebbero deporre, al contrario, per la riferibilità delle disposizioni nazionali censurate a quelle del diritto dell'Unione»[31].

Proprio in questa seconda prospettiva, la Corte ha posto l'accento sulle concrete «peculiarità del contesto energetico nazionale», atteso che «l'Italia è tra gli Stati membri più dipendenti

[29] Fra la dottrina costituzionalistica, si v. il commento di C. Buzzacchi, *Sovranità fiscale dello Stato e contribuzione di solidarietà a traino dell'Europa: il rinvio pregiudiziale della Corte costituzionale, ordinanza n. 21 del 2025*, in *Osservatorio AIC*, 4, 2025, 1 ss.

[30] C. cost., ord. n. 21/2025, §10.1 cons. dir.

[31] *Ivi*, §10.2 cons. dir.

dal gas naturale nel mix energetico nazionale […] e, per conseguenza, in quello stesso anno, l'aumento del prezzo del gas medesimo […] e dell'energia elettrica per i consumatori finali è stato tra i più alti registrati in Europa, nonostante gli interventi nazionali a sostegno delle imprese e delle famiglie»[32]. Al problema dei prezzi energetici ha poi associato quello della inevitabile inidoneità del territorio italiano a fornire garanzie da approvvigionamento, per via della scarsità delle risorse «per finanziare le misure a tutela delle imprese e delle famiglie ritenute necessarie dalla stessa Unione per far fronte alla situazione eccezionale di crisi»[33]. E appare tutto fuorché secondario l'accento sul fatto che il principale importatore di idrocarburi in Italia, prima delle sanzioni, fosse proprio la Federazione Russa, in misura maggiore rispetto agli altri Stati membri[34].

Seguendo questo ragionamento, si rivela utile un altro passaggio dell'ordinanza, in cui la Corte costituzionale, nel delineare un possibile percorso argomentativo volto a intendere in senso ampio la nozione di misura equivalente, ha evidenziato due ulteriori profili.

Il primo riguarda la base giuridica del regolamento, il già citato art. 122, p. 1, TFUE. A ben vedere, in esso si dispone che, «Fatta salva ogni altra procedura prevista dai trattati, il Consiglio, su proposta della Commissione, può decidere, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, le misure adeguate alla situazione economica, in particolare qualora sorgano gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti, in particolare nel settore dell'energia». Ai sensi di tale disposizione, secondo la Corte, l'intervento eurounitario, essendo di natura emergenziale, non potrebbe richiedere strette misure di armonizzazione, ma al contrario lascerebbe salva la potestà degli Stati di adottare misure ulteriori con il solo limite di non ostacolare il mercato unico[35].

Tale profilo consente di stabilire un nesso logico con la centralità rivestita dalla condizione in cui si trova il singolo Stato membro. Tra gli altri aspetti, sarebbe tale condizione a poter rendere necessario il ricorso a misure più stringenti (e di più ampio raggio) della disciplina europea, pur nel pieno rispetto della *ratio* che la informa. Ciò indirizza la Corte – nel rimettere al sindacato del Giudice europeo ogni valutazione definitiva – a una duplice conclusione. In primo luogo, «che la scelta di imporre la misura equivalente ad ulteriori soggetti che pure hanno goduto di extraprofitti congiunturali durante la crisi energetica è legata alle peculiarità del contesto energetico nazionale e risponde alla menzionata finalità ultima del regolamento di finanziare misure nazionali volte a contribuire all'accessibilità economica dell'energia»; in secondo luogo, che «l'allargamento della platea soggettiva operato dal legislatore nazionale al fine di colpire gli extraprofitti congiunturali potrebbe essere ritenuto, nel contesto economico ed energetico nazionale, una misura equivalente o, comunque, manifestazione della generale competenza degli Stati membri in materia di fiscalità diretta esercitata nel rispetto del principio di solidarietà e delle finalità del regolamento»[36]. Di qui il quesito: se il regolamento

---

[32] *Ibidem.*

[33] *Ibidem.*

[34] Secondo quanto evidenziato dalla Corte, «Tale crisi, come emerge dai medesimi considerando, è stata innescata non solo dall'aumento dei consumi derivante dalla fine della pandemia e dalle temperature eccezionalmente elevate registrate durante l'estate 2022, che hanno determinato una crescita della domanda di energia elettrica per il raffrescamento, ma anche e soprattutto dalla riduzione della fornitura del gas da parte della Russia, a seguito dell'invasione dell'Ucraina, e ciò in una situazione, ben nota, di dipendenza dell'Unione dall'approvvigionamento dalle fonti russe» (Corte cost., ord. n. 21/2025, §8.1 cons. dir.). Fra i vari *report*, D. Panzeri *et al.*, *Il panorama energetico italiano dopo l'invasione russa dell'Ucraina*, in *Eccoclimate.org*, 2023, 5 ss. Cfr., fra la dottrina, I.A. Nicotra, *Guerra e crisi energetica. Per l'Unione europea gli esami non finiscono mai*, in *Ist. fed.*, 1-2, 2022, 37-38.

[35] Corte cost., ord. n. 21/2025, §10.2 cons. dir.

[36] *Ibidem.*

osti all'adozione di una misura nazionale equivalente che contempli un'estensione della platea dei destinatari del contributo di solidarietà.
L'ordinanza assume rilievo nella parte in cui lascia intendere, neanche tanto fra le righe, il peso della condizione di asimmetria strutturale che connota l'ordinamento italiano, le cui peculiarità costituiscono pertanto un imprescindibile criterio interpretativo del caso in esame. Seguendo il ragionamento della Corte, l'intervento eurounitario, pur connotandosi in senso emergenziale allo stesso modo di quello nazionale, tende inevitabilmente a presentarsi come una fonte di secondo livello. Difatti, pur finalizzato ad alleviare i bisogni energetici ed economici di famiglie e imprese, ai sensi della disposizione del Trattato ruota, quantomeno in prima battuta, attorno a uno spirito di solidarietà fra Stati. Si tratta della stessa solidarietà evocata dall'art. 194 TFUE, sempre in tema di principi in materia energetica[37]. Il regolamento può essere così inteso nella sua funzione di coordinamento degli interventi successivi e attuativi degli Stati membri, fornendo una cornice e rafforzandone la legittimazione alla loro predisposizione in termini provvisoriamente derogatori e divergenti l'ordinario bilanciamento fra interessi, diritti e libertà a fini di sicurezza.

A conferma di tale aspetto, non può tacersi l'inquadramento del contributo di solidarietà come misura fiscale, dunque attinente a una delle tipiche manifestazioni del potere statale e, per l'effetto, a una prerogativa esclusiva degli Stati membri[38]. L'assenza di poteri di imposizione fiscale diretta in capo all'Unione permette di confermare la natura mediata dell'intervento europeo.
Proprio il percorso logico teso a intravedere nella fonte europea una funzione mediata e di coordinamento induce a corroborare il respingimento, come contemplato dai Giudici del Palazzo della Consulta, della più incisiva (concettualmente e materialmente) funzione di armonizzazione, che in quanto tale sarebbe invece volta a uniformare e a rendere omogenee le norme dei singoli Stati membri.
L'oggetto del giudizio e finanche l'ipotesi interpretativa estensiva attorno alla nozione di misura equivalente schiudono delle considerazioni di rilievo generale in cui proprio il fattore della strutturale asimmetria dello Stato italiano gioca un ruolo importante.
Seguendo l'intera ricostruzione qui avanzata, le necessità offerte dal peculiare contesto nazionale presentano le premesse per ravvisare non una sovrapposizione fra la norma nazionale e quella eurounitaria – da cui deriverebbe un'incompatibilità della prima – bensì un rapporto articolato. In particolare, potrebbero essere prospettate due chiavi di lettura. La prima, orizzontale, vedrebbe la norma nazionale sostanzialmente scomponibile in due parti: una adesiva alla norma europea e dunque recettiva di questa (nella parte in cui impone il contributo agli operatori *upstream*); una prettamente interna (nella parte in cui estende il contributo agli operatori *downstream*). La seconda chiave di lettura, a più livelli, vedrebbe nella norma statale una tipica espressione di intervento emergenziale che si inserisce nella sfera di operatività del provvedimento europeo, il quale risponde a sua volta a un determinato fine di solidarietà, senza per questo esaurirsi in esso e senza risultare sproporzionato rispetto a esso.
Le due chiavi di lettura non appaiono alternative bensì complementari. Evincono la possibilità di salvaguardare una componente tutta interna della norma nazionale, la quale, seguendo il ragionamento della Corte, è giustificata dalle peculiarità delle condizioni statali e si innesta ma non si confonde con quella eurounitaria.

---

[37] In argomento, S. Villani, *Considerazioni sul principio di solidarietà energetica nel quadro giuridico dell'UE*, in *Federalismi.it*, 5, 2023, 118 ss.
[38] Su questo snodo del problema, C. Buzzacchi, *Sovranità fiscale dello Stato e contribuzione di solidarietà a traino dell'Europa*, cit., 7 e poi 13-14.

4. Osservazioni conclusive: la persistenza dei poteri emergenziali statali oltre le condizionalità. A prescindere dalla risoluzione del quesito strettamente attinente al rinvio pregiudiziale, la pronuncia della Corte costituzionale interessa nella parte in cui lascia emergere un dato che appare ineludibile: l'omogeneità e l'orizzontalità che hanno caratterizzato le sanzioni hanno ingenerato delle ripercussioni di tipo differenziato sui singoli Stati membri, legate al peculiare originario grado di disponibilità dalle forniture. Specularmente, da questa lettura discende la rilevanza costituzionale che, nella disciplina dell'emergenza, assume la condizione di asimmetria strutturale in cui uno Stato può trovarsi rispetto alle dinamiche di interdipendenza globale.

L'ipotesi di una componente squisitamente nazionale della normativa di attuazione eurounitaria, anche in virtù del particolare taglio argomentativo offerto dalla Corte, lascia anzitutto desumere la persistenza di una non secondaria capacità di intervento normativo statale a carattere derogatorio-emergenziale. Più in dettaglio, la riserva di una sfera di operatività in capo allo Stato in ragione delle sue esigenze specifiche e al di là del quadro normativo europeo in materia di emergenza, conferma quest'ultima come dominio ancora tipicamente statale, quale potere-dovere di ristabilire l'ordine e di neutralizzare il pericolo, sia pure entro il sistema di garanzie e di controlli fondato sulla rigidità costituzionale.

Il tutto, facendo un passo in avanti, permette di giungere a una duplice considerazione.

Per un verso, si è avuto modo di osservare come la condizione di asimmetria influenzi la concreta modalità (e le concrete possibilità) di intervento a fini emergenziali. Sul piano del presupposto, la dipendenza da fattori e dinamiche che sfuggono alla disponibilità unilaterale dello Stato può essa stessa costituire la fonte del rischio emergenziale. Questa dipendenza diviene espressione di una vulnerabilità sistemica che si attiva per effetto di eventi esterni – bellici, economici, infrastrutturali – che vedono lo Stato in una posizione di sostanziale esposizione. Sul piano delle modalità di risposta, la medesima condizione orienta e favorisce la morfologia dell'intervento: l'assenza di una capacità di proiezione unilaterale – tanto di fatto quanto rispetto a vincoli giuridici interni ed esterni – consolida l'azione emergenziale verso gli strumenti propri dello Stato di diritto, come la regolazione del mercato, il bilanciamento proporzionato fra interessi e diritti, la redistribuzione del prelievo fiscale. Ne consegue che la sicurezza, in questo contesto, tende a declinarsi prevalentemente nella sua accezione sociale e garantistica: nell'abbandonare le vesti dell'affermazione verticale di potenza, si traduce nella ricerca della tutela delle condizioni minime di accesso ai beni essenziali per le componenti più esposte del tessuto sociale. Il tutto, in una dinamica regolatoria che, soprattutto riguardante la materia economica, permane all'interno di una dimensione prettamente giuridica e non arbitraria.

Per altro verso, la condizione di asimmetria non comporta la dismissione del potere-dovere statale di intervento emergenziale. Tale potere-dovere si conferma elemento strutturale della sua stessa esistenza, imponendosi in ragione della peculiarità e della centralità delle esigenze del contesto nazionale. Pur condizionato, l'intervento costituisce una modalità peculiare di perseguire un obiettivo connaturato alla funzione statale: la sicurezza degli approvvigionamenti, che anche in tali forme mediate si configura come espressione della *salus Rei publicae*.

Per questo, dalle peculiarità di ogni singolo contesto nazionale deriva la persistente adeguatezza di tale ambito come luogo politico in cui, all'interno del circuito democratico, si può procedere alla composizione (attraverso una selezione e un bilanciamento) dei bisogni della collettività colpita dalla crisi, dando concreta attuazione al dovere di solidarietà che investe tutte le componenti del tessuto sociale, politico ed economico.

In definitiva, è ben vero che, fra gli effetti del costituzionalismo contemporaneo, l'idea di un'emergenza unicamente (e univocamente) governata dallo Stato possa talvolta rappresentare un concetto astratto e fuori tempo. Lo stesso inserimento dello Stato italiano in un più ampio quadro ordinamentale come quello eurounitario comporta che quest'ultimo sia chiamato ad attivare strumenti di natura emergenziale in grado di incidere sugli assetti sociali ed economici degli Stati membri. I medesimi strumenti, però, risultano coerenti con la natura ancora non statale dell'Unione e correlati alle sue limitate, per quanto ampie, funzioni e competenze che non sostituiscono la soggettività degli Stati membri, ma vi si pongono in chiave sussidiaria.
L'apertura dell'ordinamento statale non sembra, dunque, comportare il venir meno di ogni possibilità di intervento emergenziale. Le specificità e le peculiarità territoriali e infrastrutturali che contraddistinguono i singoli Stati confermano l'attualità dell'esigenza di una diversificazione delle singole discipline – proporzionali agli specifici bisogni – e riconoscono uno spazio residuo di adattamento e modulazione delle misure emergenziali, anche funzionale a garantire l'effettività degli obiettivi perseguiti a livello sovranazionale.

Abstract. Il contributo si sofferma, a margine dell'ord. n. 21/2025 della Corte costituzionale, sui presupposti dell'intervento emergenziale dello Stato in un contesto di condizionalità asimmetrica (di ordine politico, geopolitico, economico e infrastrutturale). Quello italiano costituisce un esempio di ordinamento che, tra i fattori che ne orientano l'approccio alla garanzia della sicurezza, è influenzato dalla propria condizionalità asimmetrica, operando nel rispetto dei principi e degli interessi tutelati dalla Carta costituzionale ed escludendo qualsiasi declinazione di tipo egemonico. L'ordinanza esaminata, nel definire il rapporto fra normativa nazionale e normativa europea in tema di allargamento della platea soggettiva destinataria del contributo di solidarietà sugli extraprofitti, consente di cogliere un nucleo essenziale del potere-dovere di intervento emergenziale, da intendersi come elemento connaturato alla forma-Stato, nonostante la condizionalità.

Abstract. The contribution examines, in the wake of Constitutional Court Order no. 21/2025, the preconditions for the State's emergency intervention in a context of asymmetric conditionality (of a political, geopolitical, economic, and infrastructural nature). The Italian legal order constitutes an example of a system that, among the factors orienting its approach to the guarantee of security, counts its own asymmetric conditionality, operating in compliance with the principles and interests protected by the Constitutional Charter and excluding any declension of a hegemonic type. The Order under examination, in defining the relationship between National regulation and European regulation on the broadening of the class of subjects liable to the solidarity contribution on windfall profits, makes it possible to discern an essential core of the power-duty of emergency intervention, to be understood as an element inherent in the form-State, notwithstanding conditionality.

Parole chiave. Sicurezza – geopolitica – asimmetria – condizionalità – emergenza.

Key words. Security – geopolitics – asymmetry – conditionality – emergency.

LE NUOVE FRONTIERE DEI DIRITTI SOCIALI NEL PRISMA DEI PRINCIPI FONDAMENTALI DELLA COSTITUZIONE [*]

di Marcello Salerno[**]

Sommario. 1. Diritti sociali e diritti di libertà dinanzi alle sfide di nuove istanze di tutela. – 2. Uguaglianza sostanziale e diritti emergenti. – 3. Bilanciamento tra diritti e vincoli finanziari. – 4. Itinerari diversi e convergenze comuni.

1.Diritti sociali e diritti di libertà dinanzi alle sfide di nuove istanze di tutela. La storia dei diritti sociali, nell'ordinamento italiano, è la storia di una tensione continua e irrisolta tra l'ambizione egalitaria impressa nella Carta fondamentale e i limiti – economici, istituzionali, politici – che ne hanno condizionato l'attuazione. Le crisi ricorrenti degli ultimi decenni hanno reso ancor più acuta tale tensione, riportando al centro del dibattito dottrinale e giurisprudenziale interrogativi mai sopiti come quello sulla tenuta della tradizionale linea di demarcazione tra la categoria dei diritti di libertà e quella dei diritti sociali. Categorie che, proprio nei contributi oggetto di questa sessione, sembrano intrecciarsi, sovrapporsi o a tratti perdere completamente i propri tratti distintivi.

In effetti, la tradizionale classificazione che contrappone i diritti di libertà, negativi per struttura, ai diritti sociali, positivi, legati ad una prestazione e finanziariamente condizionati, è da tempo messa in discussione dalla più autorevole dottrina. L'evoluzione storica di tali diritti, infatti, ha prodotto «pregiudizi» e «acquisizioni della tradizione» determinando una «divaricazione tra diritti di libertà e diritti sociali, nella quale i primi hanno finito per collocarsi al centro, ed i secondi ai margini della riflessione teorica»; ne sono derivate posizioni teoriche che hanno tradotto in termini di «supposta incompatibilità *logica* fra libertà ed eguaglianza la differenziazione *storica* fra i diritti sociali e i diritti di libertà»[1]. Al contrario, invece, «fra i diritti

[*] *Sottoposto a referaggio.*

[**] Professore associato di Diritto costituzionale e pubblico – Università di Bari Aldo Moro.

[1] M. Luciani, *Sui diritti sociali*, in Aa. Vv., *Studi in onore di Manlio Mazziotti Di Celso*, vol. II, Milano, 1995, 99 ss., il quale evidenzia criticamente come fra diritti sociali e diritti di libertà si sia instaurato un rapporto conflittuale e allo stesso tempo ineguale, entro il quale il destino della subalternità è stato riservato ai diritti sociali (p. 104). L'origine «storica» da cui deriva la tipica distinzione dei diritti sociali rispetto agli altri diritti di libertà trova fondamento nelle cosiddette «costituzioni keynesiane» di inizio novecento, basate sulle teorie economiche che mostravano gli effetti positivi, in termini di crescita del prodotto interno lordo, dell'interventismo pubblico, dell'aumento della spesa pubblica e del *deficit spending*. Come è noto, le costituzioni keynesiane affondano le proprie radici nella crisi dello stato liberale. A partire dalla fine dell'Ottocento, quando il processo di industrializzazione entrava nella sua fase «matura», la costituzione liberale monoclasse si dimostrò incapace di affrontare le contraddizioni insanabili dell'economia «borghese» derivanti da un eccesso di produzione: da un lato, il sistema industriale che attraverso crescenti economie di scala consentiva ad una ristretta fascia sociale (la

sociali e diritti di libertà non è possibile tracciare una netta linea di demarcazione né sul piano assiologico né su quello logico»[2] e non sembra più possibile sostenere una radicale diversità strutturale.

Tale approdo deriva dalla circostanza che l'eguaglianza è una condizione necessaria, imprescindibile, della libertà: «i diritti sociali non sono affatto, per loro natura, in contrasto intrinseco con i diritti di libertà. In quanto tendono ad attuare l'eguaglianza giuridica, essi sono anzi in armonia con la libertà»[3]. Si tratta di conclusioni condivisibili salvo per un aspetto, a volte non secondario, che riguarda il profilo economico-quantitativo: i diritti sociali tradizionalmente intesi (sanità, previdenza, istruzione, assistenza sociale, ecc.) e le relative prestazioni assorbono quote di bilancio pubblico di una consistenza assai rilevante e, in un

borghesia) di accumulare grandi capitali e, dall'altro, la scarsità di reddito delle fasce più deboli della popolazione non alimentava domanda sufficiente a compensare l'offerta sul mercato. Entrava in crisi, sostanzialmente, la teoria economica del *laissez faire*: il sistema economico, lasciato funzionare secondo le regole del libero mercato, non trovava più in sé l'equilibrio macroeconomico. Il sistema economico capitalistico non sarebbe mai riuscito, da solo, a risolvere tale crisi strutturale senza l'intervento dello Stato nell'economia che è entrato a pieno titolo nel mercato compensando l'eccesso di produzione con nuova domanda. Lo Stato, infatti, attraverso l'aumento costante ed esponenziale della spesa pubblica necessario a garantire servizi, prestazioni e diritti, diventava progressivamente il principale consumatore del sistema economico. La nuova funzione statale di redistribuzione del reddito tra le classi, di sostegno alla domanda globale e di stabilizzazione macroeconomica, dunque, non era solo il risultato di forti e importanti rivendicazioni politiche ma soprattutto il risultato di un contesto economico che pose le condizioni materiali affinché i diritti sociali potessero essere affermati in costituzione e svilupparsi durante tutto il XX secolo. Dottrina del Welfare e teoria keynesiana, insomma, assunsero la veste di Costituzione, coniugando Stato e mercato in diretta alternativa alla deriva socialista (in argomento: P. Koslowski (ed.), *The Theory of Capitalism in the German Economic Tradition: Historism, Ordo-Liberalism, Critical Theory, Solidarism*, Berlin, 2000; C. Joerges, *What is Left of the European Economic Constitution? A Melancholic Eulogy, in European Law Review*, 30,2005, 461 ss.). Quando, invece, gli Stati interventisti hanno iniziato a finanziare in misura sempre maggiore se stessi, il fenomeno è degenerato determinando lacune strutturali tra le entrate e le uscite dei bilanci statali. Sicché la crisi fiscale, in particolare, ha sgretolato dall'interno la costituzione economica interventista e, in epoca di globalizzazione, si è sommata all'effetto pandemico della circolazione del diritto, della deregulation, dell'arbitraggio tra sistemi giuridici e della competizione tra ordinamenti. Su tale evoluzione cfr. G. di Plinio, *Costituzione e scienza economica*, in *Il Politico*, vol. 74, n. 3, 2009, 168 ss. ma, per una ricostruzione teorica più ampia v. Id., *Diritto pubblico dell'economia*, Milano, 1998.

[2] M. Luciani, *Sui diritti sociali*, *cit.*, 118. Peraltro è stato evidenziato come l'eguaglianza sostanziale è essa stessa una forma di libertà, cfr. P. Häberle, *I diritti fondamentali nello Stato delle prestazioni*, in Id., *Cultura dei diritti e diritti della cultura nello spazio costituzionale europeo. Saggi*, Milano, 2003, 201.

[3] M. Mazziotti, *Lo spirito del diritto sociale nelle costituzioni e nelle leggi della Francia rivoluzionaria*, in *Arch. Giur. F. Serafini*, vol. CXLVII, 1954, 95. Basta prendere in considerazioni alcuni casi emblematici per averne la dimostrazione. Il diritto alla salute, ad esempio, tradizionalmente considerato come diritto sociale, presenta «aspetti comunemente ritenuti tipici di tali diritti (la pretesa che ha ad oggetto una prestazione) quando si presenta come diritto alle cure (gratuite o sotto costo) e aspetti tipici dei diritti di libertà (la pretesa che ha ad oggetto un'estensione) quando si presenta come diritto a non essere curato». Alle medesime conclusioni si giunge prendendo in considerazione i diritti di libertà. Alcuni di essi hanno poco senso senza un intervento pubblico che, apprestando strumenti adeguati per il loro esercizio, ne impedisca la riduzione a mera apparenza (caso tipico, la manifestazione del pensiero). Tutti i diritti di libertà richiedono in qualche modo un intervento sociale che ne istituzionalizzi la protezione, senza la quale resterebbero pretese astratte, di mero fatto, o prive di qualunque garanzia. Lo stesso diritto di difesa del diritto presuppone l'esistenza di un giudizio dinanzi ad una autorità imparziale e, quindi, l'apprestamento di mezzi concreti per il suo esercizio (giudici, aule, strutture amministrative), così, ancora, M. Luciani, *Sui diritti sociali*, *cit.*, 121.

certo senso, predominante rispetto alle prestazioni tipicamente funzionali a garantire gli altri diritti di libertà.

Se è vero, dunque, che la distinzione conserva margini di utilità sotto il profilo storico-evolutivo e sotto il profilo economico-finanziario, è altrettanto vero che i confini sono sempre più labili, evanescenti e difficilmente tracciabili in maniera netta. E questo emerge in maniera ancor più evidente proprio con riferimento a quei diritti emergenti affrontati dai contributi di questa sessione, quali i diritti connessi alla digitalizzazione e all'intelligenza artificiale in campo sanitario, i diritti relativi all'autodeterminazione e al fine vita o i diritti energetici. Dove inizia e dove finisce la libertà (negativa) di autodeterminazione e dove comincia, parallelamente, il diritto ad ottenere le necessarie prestazioni sanitarie per esercitare tale libertà? In quali casi e in che misura l'ordinamento è chiamato a predisporre interventi positivi per garantire il diritto all'energia o il diritto a disporre dei nuovi strumenti che la tecnologia offre e che rapidamente si stanno affermando assumendo un ruolo determinante nella vita di ogni individuo? Sono solo alcuni degli interrogativi che pongono sotto stress i nuovi confini del sistema dei diritti sociali e dei diritti di libertà e che impongono di tornare ad una analisi alla luce dei principi fondamentali della Costituzione quali parametri ermeneutici rispetto a situazioni o fenomeni nuovi, certamente non immaginabili ai tempi in cui il catalogo dei diritti è stato concepito.

Nonostante affrontino temi diversi, i lavori di questa sessione condividono, a ben vedere, una medesima struttura problematica: tutti sollevano un interrogativo comune sul confine tra ciò che il legislatore può o deve liberamente consentire e ciò che, invece, può o deve tradursi in ruolo attivo dell'ordinamento, in prestazioni sociali da garantire. Tale problematica si lega inevitabilmente alle tensioni generate dalla scarsità delle risorse e chiama in causa la tenuta stessa del principio di uguaglianza sostanziale, specie in un contesto di potenziale differenziazione territoriale e sociale. È su queste linee comuni di analisi che è utile soffermarsi in questa breve introduzione.

2. Uguaglianza sostanziale e diritti emergenti. L'art. 3, secondo comma, Cost. è certamente una delle disposizioni più dense e significative dell'intera Carta costituzionale. L'impegno a rimuovere «gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana» investe una pluralità di aspetti e di contesti che si fa fatica a confinare. Si tratta, anche per questa ragione, di una norma che introduce nel testo costituzionale italiano una sorta di clausola di aggiornamento automatico delle responsabilità redistributive della Repubblica al mutare delle condizioni socio-economiche e, più in generale, di contesto. Essa non congela un assetto dato ma descrive un programma dinamico, la cui realizzazione è affidata certamente alla discrezionalità del legislatore ma impone un costante radicamento nei principi fondamentali della Costituzione nonché un continuo bilanciamento con l'intero sistema di diritti costituzionali[4], anche quelli che emergono dall'evoluzione sociale, economica e culturale.

[4] Ciò si deduce da una interpretazione dinamica ed evolutiva del principio di uguaglianza sulla quale cfr., tra i tanti, F. Ghera, *Il principio di eguaglianza nella Costituzione italiana e nel diritto comunitario*, Padova, 2003, *passim*; F. Oppenheim, *Uguaglianza* in N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasquino (a cura di), *Dizionario di politica*, Torino, 1990, 1196 ss.; L. Paladin, *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Milano, 1965, 15 ss.; G.U. Rescigno, *Il principio di eguaglianza nella Costituzione italiana*, in *Principio di eguaglianza e principio di legalità nella pluralità degli ordinamenti giuridici*, Annuario Aic 1998, Atti del XIII Convegno annuale Trieste 17-18 dicembre 1998, Padova, 1999, 122 ss.; A. Cerri (voce), «*Uguaglianza*», in *Enc. giur.*, Roma, 2005, 2 ss.; G. Silvestri, *Dal potere ai principi. Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo con-*

Nei tre ambiti esaminati in questa sessione, il principio di uguaglianza sostanziale opera con modalità e intensità diverse, ma sempre come criterio di legittimità costituzionale degli interventi pubblici e come parametro di giudizio sulle omissioni del legislatore. Con particolare riferimento ai diritti energetici il contributo di Matteo Greco mostra con chiarezza come la povertà energetica, intesa come impossibilità o difficoltà ad accedere a servizi energetici essenziali che assicurino livelli di salute e di vita dignitosi, possa configurarsi come uno degli «ostacoli di ordine economico e sociale» la cui rimozione è compito alla Repubblica ai sensi dell'art. 3 Cost. Se, infatti, l'energia non può essere ricondotta ad oggetto di un autonomo diritto sociale per via della sua natura strumentale rispetto ad altri diritti, non di meno la sua disponibilità si rivela presupposto materiale indispensabile per l'effettivo esercizio di una pluralità di diritti sociali. La diseguale distribuzione nell'accesso all'energia, dunque, non costituisce soltanto un problema da rimettere all'esclusiva discrezionalità del legislatore ma pone importanti questioni di ordine costituzionale, specie in termini di eguaglianza sostanziale. Sotto questo profilo diviene fondamentale l'intervento legislativo statale che riconduca nel quadro dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) anche i diritti energetici in modo da fissare una soglia uniforme di «povertà energetica» al di sotto della quale non è possibile scendere.

Problemi analoghi di uguaglianza sostanziale ricorrono, sebbene con diversa declinazione, anche nel contributo di Chiara Finocchiaro, laddove la transizione digitale del sistema sanitario, necessaria ed opportuna sotto il profilo dell'efficienza, dell'efficacia e della qualità delle prestazioni, porta con sé il rischio di dar vita a nuove diseguaglianze se non è accompagnata da adeguate politiche di inclusione. In particolare, il problema del *digital divide* rischia di aggiungersi alle già esistenti disparità territoriali tra Nord e Sud del Paese, tra regioni dotate di infrastrutture avanzate e regioni strutturalmente svantaggiate. Il principio costituzionale di uguaglianza sostanziale, dunque, investe il tema dell'innovazione tecnologica e dell'intelligenza artificiale sotto numerosi profili che riguardano sia il diritto di accesso alle cure e alle prestazioni sanitarie, sancito dall'art. 32 Cost., sia il problema delle disparità territoriali in quanto il diritto alla salute non può essere compromesso dalla variabile geografica e di contesto socio-economico. Per cui anche le prestazioni sanitarie digitali rientrano a pieno titolo nel perimetro dei livelli essenziali delle prestazioni e, in particolare, dei livelli essenziali di assistenza (LEA) che, anche in questo caso, diventano la declinazione più concreta e sostanziale dell'eguaglianza.

La finalità comune dei LEP e dei LEA, in ultima analisi, è proprio quella di individuare un limite al «tasso di disuguaglianza» tollerabile dall'ordinamento[5]. L'essenza stessa dei LEP è stata ricondotta alla loro imprescindibile funzione di garanzia dell'unità del sistema dei diritti. I livelli essenziali non sono altro che «il nuovo nome dell'uguaglianza»[6] all'interno di un sistema istituzionale che, dopo la riforma del Titolo V del 2001, è caratterizzato da un livello

temporaneo, Bari-Roma, 2014, 57; B. Caravita, *Oltre l'eguaglianza formale*, Padova, 1984, *passim*; A. Giorgis, *La costituzionalizzazione dei diritti all'uguaglianza sostanziale*, Napoli, 1999, *passim*.

[5] G. Rossi, A. Benedetti, *La competenza statale esclusiva in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2, 2002, 22.

[6] E. Balboni, *Livelli essenziali: il nuovo nome dell'eguaglianza? Evoluzione dei diritti sociali, sussidiarietà e società del benessere*, in E. Balboni, B. Baroni, A. Mattioni, G. Pastori (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali. Commento alla legge n. 328 del 2000 e ai provvedimenti attuativi dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Milano, 2007, 27.

di autonomia regionale crescente, specie alla luce della possibile attuazione del regionalismo differenziato[7].

Come è stato autorevolmente affermato, la finalità di affidare alla competenza esclusiva dello Stato la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni «è la volontà di porre al riparo dalla discrezionale determinazione delle Regioni alcuni diritti, che non possono essere ridotti ad un livello inferiore a quello stabilito dal legislatore statale. L'implicito presupposto di questa scelta, evidentemente, è il collegamento tra livelli di godimento dei diritti, eguaglianza e cittadinanza, nel senso che la diminuzione della protezione di alcuni diritti oltre una certa soglia è interpretata come rottura del legame sociale che dà vita alla cittadinanza»[8].

Anche la giurisprudenza costituzionale converge sulla comune finalità egalitaria che l'art. 117, c. 2, lett. m) Cost. persegue in quanto «attribuisce al legislatore statale un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto»[9]. Sulla base del principio di uguaglianza sostanziale, gli interventi finalizzati a rimuovere le disuguaglianze «di fatto» «esigono che la loro attuazione non possa subire difformità o deroghe in relazione alle diverse aree geografiche e politiche del Paese»[10].

Anche nella più recente sentenza n. 192/2024 la Corte riconduce alla disciplina sui LEP «un potere attribuito dalla Costituzione allo Stato al fine di conciliare l'uguaglianza delle persone con l'autonomia degli enti territoriali», rappresentando un contrappeso rispetto alla differenziazione e una «rete di protezione» che, attraverso la garanzia di un uguale godimento dei diritti civili e sociali in tutto il territorio nazionale, mira ad assicurare la realizzazione del principio di uguaglianza[11]. Il tema della garanzia dei livelli essenziali, dunque, è trasversale a tutti i diritti sociali, anche quelli emergenti che, pur non espressamente contemplati dalla Costituzione, in essa trovano diretto o indiretto fondamento.

Pertanto il discorso si estende anche nel campo del fine vita, dove la questione dell'uguaglianza si manifesta sotto una forma assai più spinosa in quanto il problema delle condizioni di accesso alle procedure medicalmente assistite si somma ai rischi della

---

[7] Sulla necessità «costituzionale» di dare attuazione all'autonomia differenziata sono particolarmente utili le riflessioni di P. Logroscino, *Il regionalismo differenziato: tra attuazione e resistenze. Introduzione generale*, in P. Logroscino, A. Nico, N. Pignatelli, R. Rodio, V. Tondi della Mura (a cura di), *Il regionalismo differenziato: tra attuazione e resistenze*, Napoli, 2024, 11 ss., cui si ricollega la necessità di definire livelli essenziali delle prestazioni, cfr. L. Castelli, *La (controversa) definizione dei LEP nel disegno di legge Calderoli di attuazione dell'autonomia differenziata*, in L. Cassetti, F. Fabrizzi, A. Morrone, F. Savastano, A. Sterpa (a cura di), *Scritti in memoria di Beniamino Caravita di Toritto*, Napoli, 2024, 1829 ss., in part. 1839.

[8] M. Luciani, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m), della Costituzione*, in *Pol. del diritto*, 3, 2002, 349. Sottolinea l'esigenza di uniformità sostanziale che si esprime in un livello di uguaglianza «senza distinzione di residenza» A. D'Aloia, *Diritti e stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, 6, 2003, 1109.

[9] Corte cost., sent. n. 88/2003, p.to 4 *cons. in diritto*, sulla quale v. anche A. Andronio, *I livelli essenziali delle prestazioni sanitarie nella sentenza della Corte costituzionale 13-27 marzo 2003, n. 88*, in *Federalismi.it*, 8, 2003.

[10] Corte cost., sent. n. 109/1993, p.to 2.2 *cons. in diritto*, in cui si precisa, altresì, che se fosse messa in pericolo l'applicazione uniforme su tutto il territorio nazionale «il rischio che le "azioni positive" si trasformino in fattori (aggiuntivi) di disparità di trattamento, non più giustificate dall'imperativo costituzionale di riequilibrare posizioni di svantaggio sociale legate alla condizione personale dell'essere donna, sarebbe di tutta evidenza». Sul punto cfr. anche A. Giorgis, *La costituzionalizzazione dei diritti all'uguaglianza sostanziale*, Napoli, 1999, 162 ss.

[11] Corte cost. sent. n. 192 del 2024, p.to 14.1 *cons. in diritto*.

differenziazione territoriale nonché al delicato tema dell'ammissibilità di porre fine alla propria vita, a quali condizioni e limiti. In assenza di interventi legislativi statali, la giurisprudenza costituzionale ha svolto, sinora, un importante quanto innaturale ruolo di supplenza. A complicare il quadro si sono aggiunti gli interventi legislativi regionali di Toscana e Sardegna sui quali Francesco Paterniti si sofferma mettendo in luce come la frammentazione regionale di una disciplina che incide su atti di disposizione del proprio corpo non solo pone problemi di legittimità sul piano della ripartizione di competenze tra Stato e regioni ma rischia di produrre disparità tra cittadini residenti in Regioni diverse che certamente non possono essere consentite sul piano costituzionale. Il punto più profondo è che l'uguaglianza sostanziale, quando è in gioco una scelta dagli esiti irreversibili come quella che pone fine alla propria vita, impone necessariamente un intervento legislativo statale in grado di trovare il punto di equilibrio più coerente con i principi e i valori costituzionali e di garantire un trattamento uniforme su tutto il territorio nazionale.

3. Bilanciamento tra diritti e vincoli finanziari. Un altro profilo che interseca trasversalmente i contributi di questa sessione è quello del bilanciamento tra diritti e vincoli di bilancio, uno dei nodi teorici più controversi del costituzionalismo contemporaneo e, al tempo stesso, il terreno sul quale il legislatore e la giurisprudenza costituzionale sono chiamati costantemente ad operare scelte di grandissimo rilievo pratico. La formula tradizionale, secondo cui i diritti sociali sono diritti «condizionati» dalla disponibilità di risorse e quindi soggetti a un regime di garanzia attenuata rispetto ai diritti di libertà, è divenuta nel tempo sempre più problematica.

Il sistema di principi e regole della costituzione finanziaria[12] progressivamente entrati nell'ordinamento italiano, passando attraverso i vincoli comunitari e poi eurounitari,

[12] La costituzione finanziaria può essere considerata una «partizione» della costituzione economica e racchiude le politiche di bilancio in senso ampio (nei suoi sottoinsiemi e pertinenze, quali finanza comunitaria, politiche fiscali, politiche macroeconomiche e di spesa, procedure, finanze nazionali, diritto contabile pubblico), e infine incentivazioni, regolazioni, iniziativa pubblica, amministrazioni nazionali e subnazionali, servizi e politiche di welfare considerati sotto i profili del condizionamento finanziario e del rapporto risorse/risultati nel quadro delle politiche di stabilità e crescita (Cfr. G. di Plinio, *Diritto pubblico dell'economia*, Milano, 1998, *passim*). Sullo stesso tema v. anche F. Bassanini, *Riflessioni sulla riforma della «Costituzione finanziaria»*, in *Quad. cost.*, 1993, 423 ss. Sul concetto di costituzione economica la dottrina è vastissima. A titolo meramente indicativo v. M.S. Giannini, *Relazione di sintesi*, in M. D'Antonio (a cura di), *La Costituzione economica. Prospettive di riforma dell'ordinamento economico*, Milano, 1985, 19 ss.; S. Cassese, *La nuova costituzione economica*, Bari, 2012, 299 ss.; G.U. Rescigno, *Costituzione economica*, in *Enc. Giur.*, Roma, 2001 ss.; M. Luciani, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova, 1983, 374 ss.; G. Bianco, *Costituzione ed economia*, Torino, 1999, 1 ss. Lo stesso concetto di costituzione economica è stato oggetto di ampio dibattito. Cfr. L. Mengoni, *Forma giuridica e materia economica,* in *Diritto e valori, 1985, 165 ss.* 165, che intende la costituzione economica «come determinazione giuridica di un ordine dell'economia conforme a certi principi direttivi fissati nella Costituzione formale»; G. Abbamonte, *Brevi considerazioni di ordine generale sulla costituzione economica*, in C. Ferrari (a cura di), *La regolamentazione giuridica dell'attività economica*, Atti Convegno Torino, 13-15 giugno 1985, Milano, 1987, 274, che identifica la costituzione economica come quella parte della «Costituzione del 1948» che si occupa della «regolamentazione dei rapporti economici»; A. Rinella, *Le implicazioni del federalismo sulla Costituzione economica, con particolare riguardo all'art. 45, 1° comma Cost.,* in *Riv. trim. dir. pubbl.,* 1996, 11 ss., per il quale viene comunemente definita come Costituzione economica «quel complesso di norme (artt. 35-47) collocate nel titolo III della prima parte della nostra Carta costituzionale, che disciplina, per l'appunto, i rapporti economici»; R. Caranta, *Intervento pubblico nell'economia*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Torino, 2000, 374 ss., il quale designa «con

impongono di contenere i disavanzi statali e il debito pubblico entro limiti proporzionali al prodotto interno lordo (art. 126, c. 2, lett. b Tfue). Il nuovo corso avviato a Maastricht ha dato vita ad un sistema di *governance* nel quale la stabilità del bilancio e il principio di finanze pubbliche sane (artt. 119 e 126 Tfue) sono divenuti vincoli costituzionali prima in senso materiale e poi, con la legge costituzionale n. 1 del 20 aprile 2012[13], in senso anche formale.
Nel campo dei diritti riconducibili alla sicurezza energetica, il problema del bilanciamento con le risorse disponibili e la sostenibilità finanziaria emerge con particolare evidenza, soprattutto perché si tratta di forme di tutela indirette. I bonus sociali per l'energia elettrica e il gas, il servizio di tutela della vulnerabilità, il reddito energetico sono misure che non trovano fondamento in un esplicito diritto sociale all'energia ma, non di meno, rispondono a un'esigenza costituzionalmente fondata, ossia quella di garantire condizioni minime di sicurezza energetica al fine di soddisfare bisogni primari, specie nei confronti di soggetti in stato di maggiore disagio o difficoltà. Tali misure, naturalmente, implicano costi per la finanza pubblica che, in alcuni casi, ricadono non solo sulla fiscalità generale ma anche più direttamente sul sistema delle imprese.
Il problema del legislatore, dunque, è duplice. Da un lato quello di conciliare la tutela dei diritti energetici con l'equilibrio della finanza pubblica e, dall'altro, individuare il corretto bilanciamento, nella ripartizione della spesa pubblica, tra tali diritti e altri diritti sociali «tradizionali» espressamente garantiti dalla Costituzione.
Con riferimento al tema del fine vita l'operazione di bilanciamento assume una dimensione di straordinaria complessità. Qui si confrontano, in tensione quasi irriducibile, il diritto alla vita – che la Corte costituzionale colloca in «posizione apicale nell'ambito dei diritti fondamentali della persona» – e il principio di autodeterminazione individuale, che trova fondamento negli artt. 2, 13 e 32 Cost. e che la giurisprudenza costituzionale ha progressivamente ampliato fino a ricomprendere il rifiuto di trattamenti sanitari, anche salvavita. La soluzione elaborata dalla Corte costituzionale a partire dalla sentenza n. 242/2019 e la decriminalizzazione dell'aiuto al suicidio in presenza di determinate condizioni non equivale ancora al riconoscimento di un diritto soggettivo esigibile. La distinzione tra area di non punibilità e posizione giuridica attiva del paziente è carica di conseguenze

l'espressione, ormai corrente, di Costituzione economica» le «disposizioni economiche contenute all'interno della nostra Costituzione, e segnatamente [gli] artt. 41 e seguenti del testo costituzionale»; L. Franzese, *Ordine economico e ordinamento giuridico. La sussidiarietà delle istituzioni*, Padova, 2004, 15, secondo cui la «c.d. Costituzione economica» è espressione che identifica la «disciplina dei rapporti economici contenuta nella Carta repubblicana».

[13] Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 23 aprile 2012 n. 95. Tale riforma costituzionale, come è noto, introduce al c. 1 dell'art. 81 la previsione in base alla quale «lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico» e il nuovo comma 2 consente il ricorso all'indebitamento «solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali». Allo stesso tempo, attraverso i nuovi artt. 97 e 119 Cost., il principio dell'equilibrio tra entrate e spese nel bilancio dello Stato è esteso anche ai bilanci delle autonomie regionali e locali. I presupposti teorici all'introduzione di vincoli sul governo della finanza pubblica sono rinvenibili nella letteratura economica e si basano fondamentalmente sulla circostanza che una situazione finanziaria di disequilibrio da parte di uno Stato che partecipa all'Unione economica e monetaria produce esternalità negative nei confronti di tutti gli altri Paesi aderenti (cfr. S. Momigliano, S. Zotteri, *Le regole di bilancio europee: il Patto di stabilità e crescita*, Banca d'Italia, Servizio Studi, Roma, 2005, 1 ss.; P. De Grauwe, *Economia dell'integrazione monetaria*, Bologna, 1993, 1 ss.; M. Buti, A. Sapir (a cura di), *La politica economica nell'Unione economica e monetaria europea*, Bologna, 1999, 1 ss.).

sistematiche che pongono importanti interrogativi sul delicato passaggio tra una facoltà e un obbligo di prestazione da parte dell'ordinamento.
Il vincolo di bilancio, anche in questo specifico contesto in cui i costi della prestazione sono apparentemente e relativamente più bassi, incide comunque in modo significativo sul dibattito politico e istituzionale nell'ambito delle decisioni che riguardano l'allocazione delle risorse nel sistema sanitario. La mancanza di una legislazione statale in materia di fine vita presenta, dunque, una pluralità di conseguenze critiche sia sotto il profilo etico che finanziario. Alcune «fughe in avanti»degli interventi regionali in materia di fine vita, al di là della loro tenuta sotto il profilo della legittimità costituzionale, mostrano quanto sia indifferibile un intervento statale in grado di definire i confini del diritto a porre fine alla propria esistenza e, contemporaneamente, individuare il contenuto del diritto, i limiti e le condizioni del suo esercizio nonché le conseguenti prestazioni che possono essere poste a carico dell'ordinamento in un quadro di tendenziale uniformità sul territorio nazionale.
La difficoltà di costruire un consenso politico sul tema del fine vita, dunque, produce una serie di criticità in grado di entrare in conflitto anche con i principi fondamentali della Costituzione. Di fronte a tale prospettiva il ruolo di supplenza della Corte costituzionale o, ancor più, dei legislatori regionali rischiano di rivelarsi insufficienti se non addirittura dannosi perché le delicate operazioni di bilanciamento cui si è fatto cenno in queste pagine non possono che essere di competenza del legislatore statale.

4. Itinerari diversi e convergenze comuni. L'analisi di diritti emergenti e di nuove istanze sociali costituisce un banco di prova straordinario sul quale misurare la «tenuta» dei principi fondamentali della Costituzione, specie di fronte ad evidenti lacune legislative. Con particolare riferimento alla salute nell'era dell'intelligenza artificiale, al settore dell'energia e al fine vita, i relativi diritti sembrano seguire itinerari diversi attraverso i quali l'ordinamento costituzionale italiano si confronta con l'emersione di nuovi bisogni sociali, ciascuno con proprie specificità e caratteristiche. Tuttavia, ad una analisi più attenta, emerge una struttura problematica comune conseguenza del fatto che tali diritti non possono essere considerati in maniera isolata ma vanno necessariamente inseriti nel quadro dei principi fondamentali della Costituzione, per loro natura destinati a conservarsi tendenzialmente costanti nel tempo.
Il primo elemento comune, come si è visto, riguarda la tenuta della distinzione tra diritti di libertà e diritti sociali. Tanto la sicurezza energetica quanto la sanità digitale e il fine vita dimostrano come, nei diritti emergenti, la dimensione positiva e quella negativa della libertà si presentino non già come alternative, ma costantemente aggrovigliate: il diritto all'autodeterminazione nel fine vita non può prescindere dalle prestazioni sanitarie necessarie al suo esercizio; il diritto di accesso alle cure digitali presuppone infrastrutture e politiche di inclusione che ne costituiscono il presupposto materiale; il diritto all'energia, pur non potendo essere ricondotto a un autonomo diritto sociale costituzionalmente tipizzato, condiziona l'esercizio concreto di una pluralità di altre posizioni soggettive che, da un lato, impongono la garanzia delle libertà economiche e, dall'altro, richiedono l'intervento attivo dello Stato.
Un altro punto di convergenza muove dal principio di uguaglianza sostanziale, che opera in tutti e tre gli ambiti non come clausola di mera forma, ma come parametro di legittimità degli interventi pubblici e, soprattutto, delle omissioni del legislatore. È proprio l'assenza di una disciplina statale organica — particolarmente evidente nel caso del fine vita, ma riscontrabile anche nei profili di frammentazione regionale della sanità digitale e nella disomogeneità delle misure di sostegno energetico — a rendere attuale e concreto il monito dell'art. 3, secondo comma, della Costituzione.

Allo stesso modo, anche il condizionamento finanziario dei diritti investe trasversalmente i tre ambiti con intensità diverse ma con una logica identica: il legislatore è chiamato a bilanciare l'espansione delle tutele con l'equilibrio della finanza pubblica, in un contesto nel quale i vincoli di bilancio, lungi dall'essere un dato meramente esterno e contingente, sono entrati a pieno titolo nel tessuto costituzionale. Un condizionamento che, tuttavia, non può tradursi in un alibi per l'inazione.

Infine il tema dell'uniformità delle prestazioni sul territorio nazionale e la necessità di individuare, anche con riferimento a nuovi diritti emergenti, un livello ritenuto essenziale. I casi della sanità digitale, dell'energia e del fine vita mostrano tutti i rischi di un «federalismo dei diritti» di fronte ai quali l'intervento legislativo statale diventa indispensabile per ricondurre la tutela dei diritti sociali entro binari di legittimità costituzionale.

A chiusura di queste brevi riflessioni un ultimo rilievo merita di essere svolto. Il ruolo di supplenza esercitato dalla Corte costituzionale si è rivelato indispensabile per colmare i vuoti legislativi e difendere saldamente i principi fondamentali dinanzi a diritti emergenti che spesso si impongono sulla scena sociale con sorprendente rapidità ma ciò determina un paradosso che investe il cuore stesso del principio di uguaglianza sostanziale. La giurisdizione costituzionale, infatti, per sua natura interviene in via incidentale, a fronte di singole fattispecie concrete, e non può sostituirsi ad una disciplina generale ed astratta capace di assicurare, fin da subito e su tutto il territorio nazionale, quella uniformità di trattamento che l'art. 3, Cost. impone.

Nell'intervallo che intercorre tra l'emersione del problema costituzionale fino alla definizione di una legge statale che dia attuazione ai principi costituzionali, si consuma spesso una disparità di fatto che neppure l'intervento più tempestivo della Corte costituzionale riesce interamente a colmare. La supplenza giudiziaria, insomma, è rimedio necessario ma strutturalmente parziale e insufficiente: la sua stessa esistenza segnala, più che risolvere, l'urgenza di un intervento legislativo.

Abstract. Il contributo costituisce l'analisi introduttiva di tre lavori in tema di diritti sociali emergenti, in particolare nell'ambito della sicurezza energetica, la sanità digitale e il fine vita, tentando di ricondurre tali diritti nel quadro dei principi fondamentali della Costituzione. Ne emerge, innanzitutto, la difficoltà di collocare rigidamente ognuno di questi nuovi diritti all'interno della tradizionale distinzione tra diritti di libertà e diritti sociali, in cui confini, peraltro, sono da tempo ritenuti labili se non addirittura inconsistenti. Allo stesso tempo, tuttavia, il principio di uguaglianza si dimostra ancora parametro fondamentale e trasversale di legittimità degli interventi legislativi, anche in ambiti di frontiera, specie alla luce del ruolo fondamentale (spesso anche di supplenza) che assume la giurisprudenza costituzionale. Compito del legislatore è dare attuazione ai principi e ai valori della Carta costituzionale dinanzi alle difficili sfide poste dal bilanciamento tra "vecchi" e "nuovi" diritti, tra la loro tutela e i vincoli di finanza pubblica, anche dinanzi ai possibili sviluppi dell'autonomia differenziata.

Abstract. This paper offers an introductory analysis of three studies on emerging social rights, focusing on energy security, digital healthcare, and end-of-life decisions, and seeks to situate these rights within the framework of the fundamental principles of the Constitution. It first highlights the difficulty of rigidly locating each of these new rights within the traditional dichotomy between liberty rights and social rights, a distinction whose boundaries have long been regarded as blurred, if not altogether untenable. At the same time, the principle of equality proves to remain a fundamental and cross-cutting benchmark for assessing the legitimacy of legislative action, even in these frontier areas, particularly in light

of the pivotal – and frequently supplementary – role played by constitutional case law. It falls to the legislature to give effect to the principles and values enshrined in the Constitution in addressing the difficult challenges posed by the balancing of "old" and "new" rights, between their protection and the constraints of public finance, not least in view of the possible developments of differentiated regional autonomy.

Parole chiave. Diritti sociali – uguaglianza sostanziale – autonomia differenziata – vincoli di bilancio – principi costituzionali.

Key words. Social rights – substantive equality – differentiated regional autonomy – budget constraints – constitutional principles.

Issn 2421-0528

Lo Stato nell'età della tecnica

SUICIDIO MEDICALMENTE ASSISTITO: POSSIBILITÀ TECNICA O DIRITTO DELL'INDIVIDUO?
RIFLESSIONI CRITICHE SU INTERVENTISMO DELLA CORTE COSTITUZIONALE, INERZIA DEL LEGISLATORE NAZIONALE E FUGHE IN AVANTI DEI LEGISLATORI REGIONALI [*]

di Francesco Paterniti[**]

Sommario. 1. I confini incerti del fine vita tra scienza, tecnica e diritto. – 2. Il rilievo del tempo nelle procedure di fine vita: una questione non meramente procedurale. – 3. Il percorso di suicidio medicalmente assistito di fronte alla metamorfosi della facoltà di aiutare in un obbligo di assistenza, ovvero la (impropria) genesi di un diritto per mano del legislatore regionale. – 4. Sui connotati giuridici di un (presunto) diritto di difficile configurabilità. – 5. La dubbia competenza legislativa regionale nella cornice del principio di eguaglianza (riferito agli atti di disposizione del proprio corpo). – 6. Il problematico intervento regionale che, nell'ambito di una (poco convincente) potestà legislativa concorrente, trae origine da una legislazione di principio inesistente e (impropriamente) ricavata in via giurisprudenziale. – 7. La necessità di un intervento legislativo statale volto a tutelare la vita, anche e soprattutto in situazioni di difficoltà, prima che a regolamentare le procedure di accesso al suicidio. – 8. Il problematico inquadramento delle procedure di suicidio medicalmente assistito rispetto al perimetro dei livelli essenziali di assistenza. – 9. L'inerzia del legislatore (statale) e la dubbia configurabilità di una giurisprudenza costituzionale decidente anche a scapito del legislatore (regionale).

1. I confini incerti del fine vita tra scienza, tecnica e diritto. Nell'attuale contesto storico, caratterizzato da progressi scientifici e tecnologici senza precedenti, l'essere umano dispone di strumenti sempre più sofisticati che consentono, tanto di incrementare significativamente l'aspettativa di vita, allungando la durata media dell'esistenza, quanto di rendere possibile, in alcune situazioni, il mantenimento – prolungato e potenzialmente indefinito – delle funzioni vitali, anche in condizioni estreme come lo stato vegetativo.
Gli sviluppi cui si fa cenno pongono, in maniera ineludibile, domande radicali sul significato stesso della vita[1] e della morte, sulla soglia che le separa e su ciò che rende l'esistenza "umana" in senso pieno. Le accennate trasformazioni tecnologiche, infatti, contaminano anche il piano

[*] *Sottoposto a referaggio.*
[**] Professore associato di Diritto costituzionale e pubblico – Università degli Studi di Catania.
[1] Imprescindibile, in argomento, il contributo di I. Nicotra, *Vita e sistema dei valori nella Costituzione*, Milano, 1997. Tra gli studi che, più di recente, si sono soffermati su tali questioni, cfr. P. Bilancia, *La vita come valore fondamentale e principio costituzionale*, in *Dirittifondamentali.it*, 2, 2025, 70 ss.

etico e culturale, inducendo a interrogarsi sulla legittimità e sui limiti dell'autodeterminazione individuale: se cioè ogni persona possa rivendicare il diritto di stabilire autonomamente il momento e le modalità della propria morte, fondando tale scelta sulle proprie convinzioni esistenziali e morali, e se questa decisione estrema – eventualmente realizzabile tramite un atto suicidario, accompagnato da adeguato supporto medico – possa essere considerata l'ultimo e più radicale esercizio della libertà personale e, quindi, quale diritto individuale[2].

Il tema appena accennato, a ben vedere, pare potersi collocare nell'ambito più ampio e generale del concetto di salute, che, per come oggi delineato, tanto nell'ordinamento italiano quanto nel contesto internazionale, appare il risultato dell'evoluzione di fonti normative, interne e sovranazionali, nonché di interventi e interpretazioni giurisprudenziali.

Sul piano strettamente nazionale, prendendo le mosse dall'art. 32 Cost., la legge istitutiva del Servizio Sanitario Nazionale (l. n. 833/1978) riconosce la tutela della salute quale diritto fondamentale dell'individuo nonché interesse della collettività. La salute viene dunque concepita non solo come un bene strettamente individuale, ma anche come un valore sociale. In tale prospettiva le garanzie da apprestare per la salvaguardia di tale bene devono necessariamente tentare di dar corpo ai principi di universalità, uguaglianza ed equità nell'accesso ai servizi sanitari, che l'ordinamento prepone alla tutela della stessa. Nel senso accennato, dunque, è evidente il collegamento tra salute e prestazioni sanitarie. Tale per cui l'erogazione di queste ultime appare condizione necessaria, sebbene non sempre sufficiente, per la tutela della salute.

L'impostazione appena richiamata si collega anche alla ben nota definizione in argomento fornita dall'OMS, secondo cui la salute non coincide solo con la mera assenza di malattia, ma consiste in uno stato di completo benessere fisico, psichico e sociale[3].

Il dato che se ne ricava permette così di comprendere come, oltre i parametri biologici e clinici, il concetto di salute necessita, per essere appieno definito e compreso, di tenere in adeguata considerazione anche il vissuto individuale e la sfera sociale dell'essere umano. Nessuna dicotomia, quindi, tra elementi corporei e psicologici, così come tra la dimensione individuale e quella sociale.

La prospettiva che ne deriva si riflette sulla necessità di ampliare il raggio d'azione della tutela della salute, assumendo quindi rilievo l'importanza non solo della prevenzione e della cura, ma anche della qualità della vita e delle condizioni ambientali e sociali che complessivamente incidono sullo stato di benessere.

La giurisprudenza costituzionale ha nel tempo consolidato la cornice fin qui tratteggiata, sottolineando la natura di diritto fondamentale e inviolabile del diritto alla salute[4]. Nel senso accennato, la Corte ha affermato che lo Stato è tenuto a garantire a tutti prestazioni sanitarie essenziali e uniformi (LEA), senza discriminazioni territoriali[5], e che la tutela del diritto alla salute comporta obblighi positivi, come l'organizzazione di un sistema sanitario efficiente ed effettivo[6].

Il dato con il quale oggigiorno si è quindi chiamati a confrontarsi è quello per il quale la salute deve essere intesa come bene integrato e multidimensionale[7], che richiede un approccio

---

[2] A.R. Vitale, *La morte assistita e i trattamenti di sostegno vitale come problemi biogiuridici tra il nominalismo della Corte costituzionale e l'ontologia della realtà (giuridica)*, in *Consulta Online*, III, 2024, 1076.

[3] In tal senso si pone la ben nota Costituzione dell'OMS del 1946, laddove in apertura del documento si legge: «*Health is a state of complete physical, mental and social well-being and not merely the absence of disease or infirmity*».

[4] In tal senso, la ben nota sent. n. 88/1979.

[5] Sent. n. 509/2000 e n. 252/2001.

[6] Sent. n. 218/1994.

[7] Evidenzia al riguardo P. Bilancia, *La vita come valore fondamentale e principio costituzionale*, cit., 75, che «se un tempo, infatti, l'articolo 32 Cost. era interpretato esclusivamente nel senso per cui l'individuo è titolare di un diritto a

globale e solidale: non un concetto statico di mera assenza di malattia, ma una condizione di pieno benessere che lo Stato deve promuovere e tutelare.
Il diritto alla salute, inteso come diritto fondamentale dell'individuo e interesse della collettività, è però oggigiorno chiamato a confrontarsi, con particolare complessità, con tensioni nuove e crescenti che, sempre più spesso, prendono forma in aspettative volte a legalizzare le pratiche di fine vita e, in modo particolare, il suicidio medicalmente assistito.
A sostegno delle menzionate pretese si pone la considerazione per la quale, se è vero che la salute deve essere intesa come benessere psico-fisico e sociale, da garantire a tutti anche attraverso cure adeguate ed eque, la sua essenza deve probabilmente includere la qualità della vita e la dimensione soggettiva del benessere. Cosicché, allorché un individuo si trovi in condizioni di sofferenza, grave, irreversibile e insopportabile, gli elementi poc'anzi accennati si intrecciano, fino al punto di potenziale collisione, con il rilievo dell'autodeterminazione personale. In tal modo sollevando interrogativi sul rapporto tra il diritto apicale e fondamentale alla vita, il diritto alla salute e il (presunto) diritto a poter volontariamente giungere alla morte che, nei termini accennati, da più parti viene oggi rivendicato.
La giurisprudenza costituzionale, come è ben noto, con un filone giurisprudenziale inaugurato a partire dall'ord. n. 207/2018 e dalla successiva sent. n. 242/2019, ha stabilito che non è punibile chi aiuta una persona a porre fine alla propria vita se sussistono precise condizioni di malattia grave e irreversibile, che causa insopportabili sofferenze fisiche e psicologiche, dipendenza da trattamenti di sostegno vitale e piena consapevolezza della scelta.
In un certo senso, quindi, si potrebbe pensare che la Corte abbia così riconosciuto che, in determinate circostanze, la prosecuzione delle cure non realizzi ma, tutt'al contrario, comprometta la salute intesa come dignità e benessere complessivo della persona.
A ben vedere, però, senza voler per il momento entrare nel merito delle menzionate decisioni e delle plurime implicazioni che le stesse portano con sé, ciò che pare emergere quasi intuitivamente è la difficoltà concettuale di ricondurre il suicidio medicalmente assistito, quindi la volontaria interruzione dell'esistenza, al concetto di salute ed alle prospettive di tutela della stessa. Ciò perché, anche intuitivamente, l'idea di salute rimanda alla conservazione della vita e – nei limiti del possibile – al suo miglioramento.
A fronte di ciò, tuttavia, non può essere ignorato come la menzionata definizione di salute, quale stato di completo benessere, può legittimamente suscitare perplessità laddove ci si trovi di fronte alla possibilità di un prolungamento della sopravvivenza biologica in condizioni di sofferenza insostenibile e irreversibile. Situazione limite, in presenza della quale può farsi strada un dubbio circa la compatibilità di siffatta condizione con quel medesimo diritto alla salute fin qui richiamato.
Nei termini accennati si articola oggi un ampio dibattito, non solo giuridico ma anche etico e politico, che riguarda i contorni ed i confini delle pratiche di suicidio medicalmente assistito.
In assenza di una legge organica sul fine vita, tuttavia, rimane aperto il dilemma se le prospettive inerenti la tutela della salute debbano soffermarsi unicamente sulla integrità della vita biologica, oppure se, nel tentativo di prendere in considerazione anche la dignità e la libera autodeterminazione della persona, possano spingersi fino a comprendere anche la scelta di interrompere la stessa vita.
I dubbi appena espressi, come è ben noto, negli ultimi anni hanno acquisito specifica rilevanza a seguito dei plurimi interventi giurisprudenziali con i quali la Corte costituzionale

mantenersi in salute e alla possibilità di recuperare la propria salute nel momento in cui essa dovesse essere compromessa, esso si "sfrangia" invece, oggi, in una pluralità di posizioni soggettive di vantaggio estremamente eterogenee che vanno a presidiare la dignità umana nelle varie fasi dell'esistenza e, soprattutto, nei momenti di maggiore vulnerabilità per la persona e per la sua vita».

ha ripetutamente avuto modo di confrontarsi con il tema del fine vita. Tale per cui, a partire dalla menzionata sent. n. 242/2019, la Corte ha precisato che occorre oggi tener conto di alcune peculiari situazioni, inimmaginabili allorché venne elaborato l'art. 580 c.p. nonché frutto di rilevanti progressi nella medicina e nella tecnica, che inducono ad avanzare perplessità circa l'indiscriminata estensione della menzionata fattispecie punitiva volta a sanzionare l'ipotesi di aiuto al suicidio[8].

La Corte costituzionale ha così riconosciuto la non punibilità dell'aiuto al suicidio in presenza di determinate, specifiche e stringenti condizioni, tracciando una cornice entro cui la condotta presa in considerazione dalla norma penale può essere considerata lecita, o per meglio dire non punibile. Al contempo, però, la Consulta ha sollecitato un intervento legislativo che, valorizzando il principio di autodeterminazione individuale, possa definire puntualmente le procedure e le garanzie di tutela da riconoscere all'apicale diritto alla vita.

La giurisprudenza costituzionale formatasi in materia di fine vita, nei termini appena accennati, non consente di attribuire al principio di autodeterminazione terapeutica un valore assoluto e autosufficiente, tale da fondare, di per sé solo, una libertà incondizionata di scelta circa il proprio morire. Al contrario, essa ribadisce come tale principio debba necessariamente confrontarsi con una serie di limiti oggettivi, individuati in particolare nella gravità della patologia e nella condizione di dipendenza del paziente da trattamenti di sostegno vitale[9]. Ne deriva che l'autonomia decisionale del soggetto, pur centrale, non può essere esercitata in modo del tutto svincolato dal contesto clinico concreto, ma deve collocarsi entro un perimetro rigorosamente delimitato, che riflette il tentativo dell'ordinamento (o, per meglio dire, della giurisprudenza costituzionale) di bilanciare libertà individuale e tutela della vita.

Ciò nondimeno, questa impostazione non è esente da critiche. Parte della dottrina ha infatti osservato come, tanto nella giurisprudenza costituzionale quanto nella disciplina legislativa – in particolare nella l. n. 219/2017, recante *Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento* – si riscontri una tendenza ad assimilare, senza adeguata distinzione, i trattamenti terapeutici propriamente detti e i trattamenti di sostegno vitale. Una simile equiparazione, operata sul piano terminologico e concettuale, rischierebbe però di appiattire realtà profondamente diverse, dalle quali derivano conseguenze giuridiche non coincidenti. In questa prospettiva, si è parlato di un approccio eccessivamente nominalistico, incapace di cogliere le specificità sia della dimensione clinica che di quella giuridica. Ciò perché, mentre i trattamenti terapeutici sono finalizzati alla cura o al miglioramento della condizione patologica, quelli di sostegno vitale rispondono a una logica differente, essendo diretti a garantire il mantenimento delle funzioni essenziali dell'organismo. Confondere i due piani significherebbe, pertanto, alterare i presupposti su cui si fondano le scelte normative in materia di fine vita[10].

A tali criticità si aggiunge un ulteriore elemento di complessità derivante dall'evoluzione più recente della giurisprudenza costituzionale. Se, infatti, nella sent. n. 242/2019 il riferimento

---

[8] P. Veronesi, *A primissima lettura: se cambia, come cambia e se può ulteriormente cambiare il "fine vita" in Italia dopo la sentenza n. 135 del 2024*, in in *Biodiritto.org* (ora anche in *BioLaw Journal*, 3, 2024), 3.

[9] C.D. Leotta, *L'aiuto al suicidio del malato tenuto in vita da un trattamento di sostegno vitale: l'art. 580 c.p. torna davanti alla Corte costituzionale*, in *Consulta Online*, II, 2024, 717.

[10] Osserva, in tal senso, A.R. Vitale, *La morte assistita e i trattamenti di sostegno vitale come problemi biogiuridici tra il nominalismo della Corte costituzionale e l'ontologia della realtà (giuridica)*, cit., 1091, che «nel momento in cui la Corte costituzionale, come del resto il legislatore che ha confezionato una simile estensione concettuale nel comma 5 dell'articolo 1 della legge 219/2017, accetta senza effettuare la dovuta distinzione ontologica – fonte di diversi esiti giuridici – l'equiparazione tra trattamenti terapeutici e trattamenti di sostegno vitale, ritenendo i secondi sospendibili come se fossero identificabili nei primi, inciampa in una forma di autoreferenziale nominalismo che non tiene conto né della realtà clinica, né, tanto meno, di quella giuridica».

al «sostegno vitale» era prevalentemente inteso in senso tecnico, come dipendenza da dispositivi o macchinari medicali, la successiva sent. n. 135/2024 ha significativamente ampliato tale nozione. In quest'ultima pronuncia, infatti, la Corte ha riconosciuto che il concetto di sostegno vitale può comprendere anche l'assistenza continuativa prestata da altre persone, quando essa risulti indispensabile per il soddisfacimento delle funzioni vitali del soggetto. In tal modo, la dipendenza non è più limitata alla dimensione tecnologica, ma viene estesa a una condizione di totale eteronomia nella gestione della vita quotidiana, nella quale l'intervento umano si configura come elemento imprescindibile per la sopravvivenza. Questa reinterpretazione comporta conseguenze rilevanti: la condizione di dipendenza da terzi viene equiparata, sul piano giuridico, alla dipendenza da trattamenti medicali realizzati per il tramite di appositi macchinari, divenendo così uno dei presupposti che possono legittimare – su richiesta dell'interessato e nel rispetto delle altre condizioni – l'accesso alla procedura di suicidio assistito.

Una simile evoluzione appare destinata a incidere profondamente sia sulla cultura giuridica che sulla pratica medica, ampliando l'ambito applicativo delle ipotesi considerate dalla Corte. Al tempo stesso, essa solleva interrogativi non trascurabili, in quanto contribuisce a ridefinire – in senso più esteso e meno rigidamente ancorato a parametri oggettivi – le situazioni suscettibili di essere qualificate come incompatibili con una vita ritenuta dignitosa. Ne deriva la necessità di una riflessione ulteriore, volta a valutare con cautela i criteri attraverso cui tali condizioni vengono individuate, al fine di evitare derive interpretative che possano incidere in modo eccessivamente ampio su un ambito tanto delicato[11].

A distanza di anni e di ripetuti interventi della Consulta, tuttavia, il legislatore statale non ha ancora colmato il vuoto normativo che interessa tale materia. Cosicché, in tempi recenti, alcune Regioni hanno avviato specifiche iniziative al riguardo. In particolare, la Toscana e la Sardegna hanno deciso di intervenire con proprie normative[12], suscitando non pochi interrogativi nonché un ulteriore intervento della Consulta avente ad oggetto la legge regionale toscana, al quale, a breve, dovrebbe seguirne un altro in ragione dell'analoga impugnazione che ha riguardato anche la legge regionale sarda.

Il quadro di insieme che si può oggigiorno ricavare, a ben vedere, sembra tutt'altro che chiaro. I plurimi interventi in argomento da parte della Corte costituzionale, che come accennato non appaiono ancora conclusi, non sembrano infatti avere sciolto i molti dubbi riferibili alla materia ed alle recenti normative regionali rispetto al tema legato alla ammissibilità delle pratiche di fine vita.

---

[11] Approfondisce tali riflessioni A. Pirni, *Equilibrio senza equilibrismi. Intorno al Dialogo sul suicidio medicalmente assistito*, in C. Caporale, L. Palazzani (a cura di), *Dialogo sul suicidio medicalmente assistito*, Roma, 2024, 97-98, nota n. 2, laddove osserva che «il riferimento al "sostegno vitale" era nella Sentenza n. 242/2019 precisato come sostegno svolto da un macchinario medicale. Con la Sentenza n. 135/2024 il significato di tale espressione viene interpretato e precisato in una forma destinata a divenire di riferimento per la cultura giuridica e la pratica medica italiana e internazionale. In particolare, la Corte estende il significato del sostantivo al "sostegno" svolto da parte di terze persone a supporto del singolo soggetto. Più specificamente, si intende qui il sostegno che si configura nella quotidianità in una forma di fatto possibilizzante in forma esclusiva il soddisfacimento di ogni funzione vitale per il soggetto medesimo. Tale totale dipendenza nei confronti di terze persone, viene sancito con il più recente pronunciamento della Corte, si configura del pari come dipendenza da trattamenti di sostegno vitale e, in quanto tale, può costituire fondamento di legittimazione, dietro esplicita richiesta da parte dell'interessato, di avvio della procedura di suicidio assistito. Tale sentenza giunge sicuramente a innovare la determinazione di vita non degna, in forme che ancora attendono di essere approfondite e che certo ampliano tale qualificazione e la relativa, cauta valutazione che deve legittimarne le possibili iniziative conseguenti da parte del singolo soggetto».

[12] In tal senso, si registra, dapprima la legge reg. Toscana 14 marzo 2025 n. 16, a cui ha poco dopo ha fatto seguito la legge reg. Sardegna 18 settembre 2025 n. 26.

2. Il rilievo del tempo nelle procedure di fine vita: una questione non meramente procedurale. Il tema del fine vita, come sopra accennato, rappresenta uno dei nodi più delicati nel confronto tra diritto, etica e medicina.

In assenza di una normativa statale in materia, la recente approvazione da parte della Regione Toscana della legge regionale n. 16/2025[13] a cui ha fatto seguito la Regione Sardegna con la legge regionale n. 26/2025[14], costituiscono un primo tentativo di normare, sia pur in ambito regionale, le modalità attraverso cui una persona possa accedere in modo regolamentato alla procedura del suicidio medicalmente assistito, nei casi al momento stabiliti dalla sola giurisprudenza costituzionale. Mancando una legge nazionale, Toscana e Sardegna si pongono così come apripista, esponendosi al contempo anche a numerose criticità sotto il profilo della correttezza costituzionale del loro intervento.

La menzionata legge regionale toscana, in particolare, nel suo preambolo specifica di voler porre una normativa che si soffermi sui tempi e le procedure di ciò che ha formato oggetto delle sentenze della Corte costituzionale n. 242/2019 e n. 135/2024 in materia di suicidio medicalmente assistito. Ciò perché, come affermato dal legislatore regionale, «i tempi e le procedure rappresentano, infatti, elementi fondamentali affinché la facoltà riconosciuta dalla Corte costituzionale sia efficacemente fruibile, accedendo a condizioni di malattia, sofferenza ed estrema urgenza».

Analogamente, anche la legge regionale sarda indica all'art. 1, tra le finalità della normativa, l'obiettivo di definire tempi e modalità organizzative per l'erogazione dei trattamenti inerenti i percorsi di suicidio medicalmente assistito, in conformità ai principi stabiliti dalla Corte costituzionale.

Gli interventi legislativi regionali, dunque, pongono in evidenza il fatto che la definizione delle tempistiche possa essere ricondotta ad una funzione strettamente attuativa che, nel rispetto dei principi desumibili dalla giurisprudenza costituzionale intervenuta in materia, deve poter essere esercitata dalla regione nella cornice di quel titolo di potestà legislativa concorrente relativo alla «tutela della salute».

I passaggi normativi appena riportati, tuttavia, pur volendo fungere da premessa o comunque da proclamazione di intenti rispetto alle questioni strettamente procedurali che le leggi affermano di voler disciplinare, nella realtà pongono all'attenzione dell'interprete una questione quanto mai significativa, foriera di implicazioni ben più ampie della mera attuazione procedurale di un principio.

La determinazione di un tempo ritenuto necessario, o anche solo adeguato, per consentire un aiuto lecito all'individuo che intenda porre termine alla propria esistenza pare invero elemento di estremo rilievo, che per ciò stesso suscita perplessità laddove rimesso al discrezionale intervento disaggregato di istituzioni territorialmente decentrate[15]. Prima ancora di soffermarsi sul merito delle scelte compiute dai legislatori regionali, infatti, appare chiaro come la questione in oggetto coinvolga evidenti esigenze di eguaglianza che solo una regolamentazione uniforme potrebbe essere in grado di garantire ad ogni persona, indipendentemente dalle proprie condizioni sociali, economiche o territoriali.

Nel senso accennato, dunque, l'omogeneità del trattamento sembra assumere carattere essenziale in ragione del fatto che la questione sottesa coinvolge una scelta tanto delicata quanto dagli esiti irreversibili. Tale per cui, un presidio normativo di matrice territorialmente

---

[13] Intitolata *Disposizioni organizzative per l'assistenza medicalizzata al suicidio.*

[14] Intitolata *Procedure e tempi per l'assistenza sanitaria regionale al suicidio medicalmente assistito ai sensi e per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 242 del 2019.*

[15] S. Piccotti, *La legge della Regione Toscana sul suicidio medicalmente assistito*, in *Oss. Cost.*, 5, 2025, 15.

circoscritta porterebbe con sé il rischio di generare profonde diseguaglianze, lasciando che i tempi, le modalità e, in definitiva, le effettive condizioni del servizio che si andrebbe ad erogare possano tradursi in evidenti disparità.

La tensione tra uniformità nazionale e pluralismo regionale appare dunque evidente. Al riguardo, invero, allorché con la sent. n. 204/2025 ha avuto modo di prendere in esame la recente legge regionale toscana, la Corte costituzionale, ribadendo che il suicidio medicalmente assistito deve essere inquadrato quale eccezione rispetto al regime di punibilità previsto dall'art. 580 c.p., ha escluso che la menzionata disciplina regionale determini disparità in materia penale, affermando che l'area di non punibilità è già uniforme in tutto il territorio nazionale in forza della precedente giurisprudenza costituzionale intervenuta in materia. A fronte di ciò, tuttavia, è innegabile che l'esistenza di una disciplina regionale dettagliata, contrapposta all'assenza di analoghe discipline in altre Regioni, produca una differenziazione nell'accessibilità effettiva alla procedura. In ragione di ciò desta perplessità il ragionamento seguito dalla Corte poiché, riducendo la questione ad un piano meramente formale relativo all'uniformità dell'area di non punibilità, pare trascurare il dato sostanziale dell'eguaglianza nell'accesso ai servizi sanitari, che pure incide su diritti fondamentali.

Le perplessità appena evidenziata appaiono ulteriormente amplificate dalla sent. n. 204/2025 nella parte in cui la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge regionale toscana per violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e penale, ravvisando una indebita "novazione delle fonti", poiché «alla regione è (…) precluso cristallizzare nelle proprie disposizioni principi ordinamentali affermati da questa Corte in un determinato momento storico – in astratto, peraltro, anch'essi suscettibili di modificazioni – e oltretutto nella dichiarata attesa di un intervento del legislatore statale». Nei detti termini, la Corte sostiene che il richiamo regionale alle proprie sentenze avrebbe l'effetto di irrigidire indebitamente, in una fonte substatale, requisiti che attengono all'area di non punibilità dell'art. 580 cod. pen., sottraendoli alla fisiologica evoluzione legislativa o giurisprudenziale.

L'argomento appena riportato, però, presenta un'ambivalenza evidente: da un lato, si riconosce che la Regione può disciplinare organizzativamente l'attuazione delle condizioni fissate dalla Corte; dall'altro, si afferma che però non può nemmeno riprodurle in via di rinvio. Tale per cui la distinzione tra attuazione organizzativa e recepimento normativo dei presupposti sostanziali appare, in concreto, estremamente sottile e di difficile gestione applicativa, con il rischio di generare incertezza proprio su ciò che la legge regionale intendeva rendere più certo.

Il necessario coinvolgimento dello Stato, dunque, pare rinvenire la sua ragione in primo luogo nel dovere costituzionale di assicurare l'eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge, in modo particolare laddove dalla stessa dipenda la concretizzazione di diritti di rilievo costituzionale. A ciò si aggiunga la necessità di bilanciare diritti fondamentali potenzialmente in tensione tra loro. Nel caso in questione, infatti, da un lato si pone la libertà individuale e l'autodeterminazione, che, se finora si è spinta fino al punto di riconoscere il diritto a rifiutare trattamenti sanitari (l. n. 219/2017), oggigiorno viene ulteriormente amplificata da alcune interpretazioni fino ad avallare la pretesa di decidere in piena ed esclusiva autonomia della propria morte. A fronte di ciò, tuttavia, non pare però trascurabile il rilievo del fondamentale diritto alla vita, che lo Stato è chiamato a tutelare come valore apicale della convivenza civile. Nei termini accennati appare evidente come qualsivoglia decisione che incida su tempi e modi della morte, sia pur volontariamente richiesta, non possa essere ridotta a mero aspetto procedurale di un protocollo sanitario. Tale per cui, per dirla con autorevole dottrina, «mettendosi qui in gioco l'esistenza stessa dell'uomo, si va ben oltre il pur vasto ambito materiale in cui si situano le plurime esperienze relative alla tutela della salute, nella sua

ristretta e propria accezione»[16]. Essa rappresenta infatti un momento cruciale nella definizione delle condizioni di accesso a una pratica grave e irreversibile. Fissare un periodo minimo di riflessione, comprensivo della definizione dei tempi e dei modi utili a manifestare un eventuale ripensamento sopravvenuto, o al contrario riconoscere un'urgenza immediata in casi di sofferenze insopportabili, impone al legislatore di confrontarsi con le delicate questioni sottese al necessario equilibrio normativo che deve essere trovato tra tutela dall'abuso e rispetto della volontà personale. In questo senso, sembra che solo lo Stato, quale garante dei diritti fondamentali, possa farsi carico di siffatta regolamentazione, evitando che l'attuazione di tali scelte sia frammentaria e disomogenea.

La questione che qui interessa, a ben vedere, si intreccia in maniera evidente anche con il rapporto sussistente tra autonomia individuale e responsabilità collettiva. Ciò perché, checché se ne dica, la morte non è mai un fatto esclusivamente privato, poiché incide sul tessuto relazionale – e financo simbolico – della società. L'interesse della collettività, riconosciuto dalla Costituzione rispetto al tema della salute, non può che persistere – se non addirittura amplificarsi – ove entri in gioco il confine dell'esistenza[17], indipendentemente dal fatto che lo si raggiunga e oltrepassi per cause naturali o per volontaria decisione individuale. Riconoscere l'imprescindibile ruolo dello Stato nella determinazione dei tempi necessari significa quindi ammettere che, pur nel rispetto della libertà personale, la collettività è tutt'altro che disinteressata rispetto alla necessità, tanto di porre un regime di tutele per i soggetti più deboli, quanto di stabilire regole comuni per garantire la dignità e l'uguaglianza di tutti, anche di fronte alla morte.

Il tempo, nel senso fin qui accennato, assume dunque una dimensione essenziale. Concedere un margine di riflessione e maturazione – e, non di meno, di possibile revisione o ripensamento – in una decisione che incide in maniera significativa e irreversibile sul percorso terreno di ogni individuo risponde all'esigenza di salvaguardare la persona da scelte dettate da impulsi momentanei o da condizioni contingenti di disperazione, pur rispettando, al termine di un percorso regolato, la sua volontà autentica e ponderata.

Nei termini accennati, il necessario intervento statale, lungi dal poter essere inteso quale ingerenza impropria od oppressiva, appare come una forma di cura istituzionale, volta a garantire che la libertà individuale si esprima nella massima consapevolezza possibile e senza discriminazioni.

Tale per cui, in conclusione, non sembrerebbe oltremodo azzardato ritenere che la decisione sui tempi della procedura volta ad inverare le richieste di aiuto al suicidio assistito non possa che appartenere allo Stato, poiché si colloca al crocevia tra diritti fondamentali, principi costituzionali e valori etici universali. Solo così appare possibile garantire una cornice di uguaglianza, dignità e responsabilità che protegga tanto l'autonomia del singolo quanto la coerenza della comunità umana e giuridica nel suo insieme.

3. Il percorso di suicidio medicalmente assistito di fronte alla metamorfosi della facoltà di aiutare in un obbligo di assistenza, ovvero la (impropria) genesi di un diritto per mano del legislatore regionale. La questione fin qui presa in considerazione, a ben vedere, assume un rilievo che va oltre la posizione giuridica dei soggetti coinvolti, andando a riguardare – complessivamente – anche la legittimazione normativa del legislatore. Con ciò volendo

[16] In tal senso, A Ruggeri, *La "regionalizzazione" della disciplina del fine-vita: un bicchiere mezzo pieno per le fonti di autonomia e mezzo vuoto per la Costituzione (a prima lettura di Corte cost. n. 204 del 2025)*, in *Consulta online*, I, 2026, I. L'A, a tale riguardo, muovendo dalla premessa sopra riportato, afferma conseguentemente come appaia «pertanto assai problematica l'apertura alle discipline regionali».

[17] In argomento, cfr. F. Bertolini, *Il principio personalista nelle situazioni di fine vita*, in *Federalismi.it*, 14, 2022, 195 ss.

alludere al dubbio relativo alla possibilità di riconoscere (o meno) uno spazio di intervento normativo nella materia in oggetto anche in capo al legislatore regionale.
L'impostazione seguita dalle Regioni Toscana e Sardegna presuppone, in modo più o meno esplicito, che l'assistenza al suicidio costituisca una prestazione riconducibile all'ambito della "tutela della salute" e, dunque, trattandosi di competenza legislativa concorrente, suscettibile di essere organizzata e garantita dal servizio sanitario[18].
Al riguardo, con la recente sent. n. 204/2025, la Corte sembrerebbe accogliere, almeno in linea generale, l'assunto per cui l'intervento regionale[19] si limiterebbe a regolare l'attività delle aziende sanitarie locali nell'ambito di un procedimento già delineato, nei suoi tratti essenziali, dalle precedenti pronunce sul suicidio medicalmente assistito.
Tuttavia, questa impostazione tende a sottovalutare la dimensione sostanziale dell'intervento regionale: l'organizzazione della procedura, la fissazione di termini, la strutturazione di organi ad hoc e la formalizzazione di protocolli incidono inevitabilmente sull'effettività e sulla concreta fruibilità dell'accesso alla pratica, con ricadute dirette sul contenuto del diritto all'autodeterminazione terapeutica. La linea di confine tra disciplina organizzativa e disciplina sostanziale appare, in tal senso, più porosa di quanto la Corte lasci intendere.
Ulteriormente ragionando, elemento di interesse della menzionata legislazione regionale è legato al fatto che la stessa dichiara di volersi porre in linea con gli interventi della Corte costituzionale in materia. La rivendicata legittimazione dell'intervento regionale, tuttavia, pare entrare in tensione con lo stesso orientamento della Corte costituzionale, che – a partire dalla sent. n. 242 del 2019 – non ha mai configurato un vero e proprio diritto soggettivo all'assistenza al suicidio, ma ha piuttosto individuato una area di non punibilità in presenza di determinate condizioni, lasciando sullo sfondo una mera facoltà di intervento medico.
Prestando attenzione a tale giurisprudenza, in particolare, assume rilievo la definizione utilizzata dal legislatore toscano che inquadra quale "facoltà" il riconoscimento operato dalla Corte costituzionale in materia di suicidio medicalmente assistito e, di conseguenza, della procedura regolamentata dallo strumento normativo regionale.
Come è ben noto, infatti, la facoltà indica una situazione giuridica soggettiva che consente di tenere un determinato comportamento consentito da una norma (o non più vietato, ai sensi dell'art. 580 c.p. per come risultante dopo la sent. n. 242/2019[20]). Di tal ché, in assenza di una prescrizione normativa che vieti un comportamento si ha appunto la facoltà di tenerlo.
Nel caso di specie, come accennato, l'assistenza (medica) nel percorso suicidiario viene descritta come una facoltà del soggetto agente. Costui, quindi, ove deciderà di prestare la propria attività di assistenza in siffatta procedura, non andrà incontro a responsabilità penale.
In linea con quanto fin qui considerato, ambedue le menzionate leggi regionali, nel porre la disciplina relativa al supporto tecnico e farmacologico nonché all'assistenza sanitaria per la preparazione all'autosomministrazione del farmaco letale autorizzato, precisano che «l'assistenza è prestata dal personale sanitario su base volontaria»[21]. In tal modo ribadendo la volontarietà dell'azione (la facoltà, per l'appunto) di chi si rende disponibile a prestare ausilio nella pratica del suicidio assistito.

[18] Sulla riconducibilità di siffatta disciplina all'ambito competenziale della "tutela della salute", di cui all'art. 117, co. 3, Cost., *ex multis*, cfr. L. Busatta, *Come dare forma alla sostanza? Il ruolo delle Regioni nella disciplina del suicidio medicalmente assistito*, in *Oss. Cost.*, 3, 2024, 182; S. Piccotti, *La legge della Regione Toscana sul suicidio medicalmente assistito*, cit., 8.
[19] Nel caso preso in esame dalla Corte si tratta della legge reg. Toscana n. 16/2025.
[20] Al riguardo, cfr. M. Esposito, *"Morte a credito": riflessioni critiche sul c.d. diritto al suicidio assistito*, in *Federalismi.it*, 14, 2024, 83 ss., ad avviso del quale l'intervento della Corte costituzionale sulla disposizione penale trasforma l'art. 580 c.p. da norma punitiva in previsione complessa, avente in parte funzione facoltizzante.
[21] In tal senso, tanto l'art. 7 della legge reg. Toscana n. 16/2025 che l'art. 5 della legge reg. Sardegna n. 26/2025.

Il quadro delineato dalle suddette normative, quindi, parrebbe descrivere la facoltà su base volontaria di inverare un percorso di assistenza medica al suicidio.
A fronte di quanto detto, tuttavia, il contesto concretamente ricavabile dal dettato normativo regionale sembrerebbe però concretizzare una fattispecie ben differente da quella che si vorrebbe (o, forse, dovrebbe) realizzare. Le menzionate normative regionali, infatti, ove analizzate nel complesso dell'intervento regolatorio, sembrano dar corpo ad una sorta di diritto personale di rilievo costituzionale: il (presunto) diritto a richiedere e ricevere aiuto nel suicidio medicalmente assistito. Ciò perché nelle leggi regionali, la prestazione di aiuto al suicidio, sebbene venga formalmente qualificata come facoltà rispetto all'intervento dei singoli operatori sanitari, viene invece di fatto delineata come obbligatoria per la struttura sanitaria.
Il dato fin qui preso in considerazione è quindi poco chiaro e tutt'altro che convincente. L'indirizzo manifestato dalla Consulta e formalmente recepito dal legislatore regionale, infatti, spinge a ritenere che ci si trovi di fronte solo ad una possibile prestazione personale che, essendo facoltativa e dunque non doverosa, potrebbe anche non essere erogata in caso di legittima indisponibilità del personale sanitario competente. Onde per cui, ove si volesse diversamente inquadrare l'aiuto al suicidio come un diritto dell'individuo (che si trova nelle condizioni descritte dalla Corte) apparirebbe problematico riconoscere tale (presunto) diritto a fronte del dato formalmente dichiarato dalle leggi regionali circa la mera volontarietà dell'intervento dei medici che dovranno erogare il servizio[22].
La questione appena richiamata a ben vedere non è di poco conto, dato che, prendendo le mosse dalla ben nota sent. n. 242/2019, la Corte non ha esplicitamente sancito alcun obbligo rispetto ai vari passaggi della procedura di aiuto al suicidio[23] e, al contempo, non ha configurato l'assistenza medica al suicidio come un diritto del richiedente, neanche qualora soddisfi tutti i requisiti posti dalla Corte stessa[24]. A tale riguardo è chiara la posizione espressa con la sent. n. 242/2019, allorché ebbe ad affermare che «la declaratoria di illegittimità costituzionale si limita a escludere la punibilità dell'aiuto al suicidio nei casi considerati, senza creare alcun obbligo di procedere a tale aiuto in capo ai medici». Da ciò derivando all'evidenza l'impossibilità di configurare un obbligo di prestazione sanitaria.
A fronte di quanto osservato, tuttavia, non può trascurarsi il fatto che, qualora si ritenesse che la struttura sanitaria sia tenuta a garantire il supporto necessario nella fase esecutiva del suicidio medicalmente assistito, da ciò discenderebbe, in capo al richiedente, una corrispondente posizione giuridica attiva. Tale per cui, una volta che il procedimento pubblico di verifica delle condizioni e delle modalità si sia concluso con esito favorevole, il paziente potrebbe avanzare una pretesa nei confronti dell'organizzazione sanitaria affinché tale assistenza venga effettivamente erogata.
Una simile configurazione finirebbe per attribuire al soggetto una sorta di diritto a ottenere l'aiuto al suicidio; diritto che tuttavia la sent. n. 242/2019 ha espressamente escluso di voler riconoscere e che, pertanto, non può ritenersi implicitamente ricavabile da essa. Né varrebbe a escludere tale qualificazione la previsione, peraltro ovvia, secondo cui il personale sanitario partecipa su base volontaria. Infatti, il rapporto giuridico rilevante si instaura tra il paziente e l'ente sanitario nel suo complesso, e non con il singolo medico, con la conseguenza che la volontarietà della prestazione individuale non inciderebbe sulla configurabilità della posizione del richiedente in termini di diritto soggettivo.

---

[22] In argomento, cfr. A. Scalera, *La legge della Regione Toscana sul fine-vita. Note a prima lettura*, in *Giustiziainsieme.it*, 2025, 11; M.G. Nacci, *Note critiche sulle iniziative legislative regionali in tema di suicidio medicalmente assistito*, cit., 6 ss.
[23] S. Piccotti, *La legge della Regione Toscana sul suicidio medicalmente assistito*, cit., 6 ss.
[24] S. Piccotti, *op. ult. cit.*,18.

Se così è, il passaggio da facoltà di intervenire a prestazione dovuta non è neutro: esso implica una trasformazione qualitativa della posizione giuridica del paziente e, specularmente, un obbligo in capo alle strutture sanitarie. Ma proprio questo salto non può essere compiuto dal legislatore regionale. La competenza concorrente in materia di tutela della salute consente infatti alle Regioni di organizzare ed erogare prestazioni sanitarie già riconosciute dall'ordinamento come diritti, non di crearne di nuove in assenza di una base legislativa statale. In altri termini, se l'assistenza al suicidio resta, nel diritto vivente, una facoltà e non un diritto esigibile, manca il presupposto stesso perché essa possa essere presa in carico dal servizio sanitario regionale come livello di prestazione da garantire. Nei detti termini, la facoltà di aiutare il proposito suicidiario altrui, riconosciuta dalla giurisprudenza costituzionale, pone più di un dubbio sulla possibilità di riconoscere una possibilità regolatoria alla normativa regionale.

Ne deriva che l'intervento regionale, nel momento in cui pretende di disciplinare in dettaglio procedure che si traducono in un obbligo di erogazione, eccede l'ambito organizzativo e incide sul contenuto dei diritti fondamentali, ambito riservato alla legge statale. In assenza di un riconoscimento legislativo del diritto all'assistenza al suicidio, la Regione finisce così per colmare un vuoto che, secondo l'impostazione della stessa Corte costituzionale, non può essere riempito in via autonoma, ma richiede un intervento del legislatore statale[25].

In ciò appare evidente il vizio insito alle citate leggi regionali che, andando oltre il dato offerto dalla Corte (sent. n. 242/2019), hanno di fatto configurato l'assistenza medica al suicidio come un obbligo per le strutture sanitarie[26], pur lasciano liberi i singoli operatori sanitari di poter prestare o meno la propria opera. Dall'obbligo in questione deriva per conseguenza il diritto del paziente di esigere la prestazione.

L'introduzione di siffatta fattispecie di obbligo/diritto di assistenza incide così in maniera significativa sulla natura ed il regime della situazione giuridica del paziente-richiedente nel disporre del proprio corpo ai sensi dell'art. 5 c.c. Per di più, tale fattispecie di obbligo/diritto prima degli interventi regionali in questione era del tutto priva di disciplina, sia normativa che

[25] Condivisibili riflessioni, al riguardo, vengono proposte da M.G. Nacci, *Note critiche sulle iniziative legislative regionali in tema di suicidio medicalmente assistito*, in *Il Piem. delle Aut.*, 1, 2024, 8 ss.

[26] In argomento, cfr. V. Zagrebelsky, *Il suicidio medicalmente assistito nei LEA (livelli essenziali di assistenza)*, in *Bioetica*, 1, 2023, 33, il quale A., soffermandosi sulla giurisprudenza costituzionale intervenuta in argomento, asserisce che «la restrizione rappresentata dal rinvio esclusivo all'opera del Servizio Sanitario Nazionale (…) impone al SSN il dovere di organizzare e fornire il servizio necessario alla realizzazione (nei casi definiti dalla Corte costituzionale) dell'aiuto al suicidio». Tale per cui, conclude lo stesso A., «È chiaro che l'esclusività della competenza implica il dovere di corrispondere alla richiesta del servizio». Di diversa natura, invece, sono in argomento le riflessioni di M.G. Nacci, *Note critiche sulle iniziative legislative regionali in tema di suicidio medicalmente assistito*, cit., 7-8, ad avviso della quale «la Corte lungi dal porre obblighi di esecuzione, di fornitura di mezzi materiali per realizzare l'assistenza al suicidio, si limita a prevedere solo oneri di verifica delle condizioni del paziente e delle modalità di esecuzione dell'aiuto al suicidio, modalità di esecuzione che non sono, invece, messe a carico del SSN. La Consulta ha disegnato una procedura, una sequenza di operazioni destinate allo scopo di legalizzare l'aiuto al suicidio in casi determinati, ed ha attribuito all'Amministrazione sanitaria il compito di accertare la sussistenza delle condizioni che consentono la non punibilità dell'agevolatore, senza fare mai alcun riferimento ad obblighi dell'amministrazione stessa in relazione all'atto autonomo terminale». Riflessioni, queste ultime, che trovano ulteriore conferma nel ragionamento proposto da B. Magro, *Il fine vita e il legislatore benpensante, Il punto di vista dei penalisti*, in *Giustiziainsieme.it*, 2021, 9, laddove si osserva che il «diritto alla salute, proprio per la sua peculiare conformazione e anche nella sua forma di libertà negativa dalla cura, passa attraverso la necessaria intermediazione dell'attività prestata dall'Amministrazione sanitaria» mentre «diversamente, il diritto di libertà a autodeterminare la propria morte non si atteggia a diritto a prestazioni sociali, non impone alcuna prestazione positiva da parte dell'amministrazione sanitaria, né in capo a terzi privati né a soggetti pubblici. Al diritto ad autodeterminare la propria morte non corrisponde alcun dovere a supportare materialmente e solidaristicamente tale decisione, che perciò rimane affidata alla cooperazione spontanea».

giurisprudenziale (non essendo stata contemplata neanche dalla Corte[27]).
Il legislatore regionale, dunque, definendo la procedura in siffatta maniera si è spinto ben oltre i profili meramente organizzativi riconducibili alla normativa di dettaglio che gli compete nell'ambito della potestà concorrente relativa alla «tutela della salute».
Vengono così a delinearsi, per mano del legislatore regionale, i contorni di un vero e proprio diritto soggettivo di prestazione. L'introduzione di siffatto diritto soggettivo, in grado di incidere così significativamente su un diritto fondamentale, quale è quello alla vita, rende evidente però che tramite la sua regolamentazione il legislatore sia andato ben oltre la definizione della disciplina attuativa di sua competenza, delineando in maniera fortemente innovativa i principi generali della disciplina relativa agli atti dispositivi del proprio corpo (art. 5 c.c.) e, in definitiva, del diritto alla vita[28].

Ove si volesse ricondurre la questione oggetto di attenzione all'accennato ambito competenziale, infatti, le prestazioni utili a incarnare le molteplici sfaccettature della fattispecie in questione dovrebbero essere funzionali a dare forma ad un diritto fondamentale – ed in quanto tale esigibile e tutelabile – qual è quello alla salute. Diversamente, la mera facoltà di cui trattasi, sembrerebbe suggerire il fatto che la questione, pur gravitando nell'orbita generale dei temi legati alla salute, possa e debba trovare un differente ambito competenziale di riferimento.
Gli elementi fin qui emersi, dunque, consentendo di appurare il fatto che l'assistenza sanitaria alle pratiche suicidiarie deve correttamente essere declinata in termini di facoltà di chi sceglie di agire, lascerebbero pensare che il tema di fondo di siffatta questione non possa che rimanere nel contesto dei limiti alla responsabilità penale di coloro i quali, liberamente e senza alcun obbligo, decidano di aiutare il proposito suicidiario altrui. Ragione per la quale, ove si volesse traslare la questione dal contesto della limitazione della responsabilità penale a quello dei diritti individuali e inviolabili, sembrerebbe all'evidenza indispensabile un differente percorso normativo da svilupparsi nell'ambito delle competenze affidate al legislatore statale.
Le perplessità fin qui evidenziate rispetto agli interventi legislativi recentemente confezionati in sede regionale appaiono confermate dall'orientamento al riguardo manifestato dalla Corte costituzionale che, già con l'ord. n. 207/2018, ha messo in luce la necessità di un intervento del legislatore nazionale, indi la competenza di quest'ultimo. La Corte, infatti, in tale occasione ebbe a sospendere momentaneamente il giudizio innanzi alla stessa pendente al fine di consentire l'attivazione in chiave normativa delle Assemblee parlamentari. A tale riguardo, in particolare, avviando una nuova modalità di dialogo con il legislatore[29], la Corte non ipotizzò – neanche in maniera ipotetica – che una soluzione normativa potesse essere individuata ed adottata in sede regionale; affermando anzi a chiare lettere che, poiché la questione del fine vita coinvolge «l'incrocio di valori di primario rilievo, il cui compiuto bilanciamento presuppone, in via diretta ed immediata, scelte che anzitutto il legislatore è

[27] Osserva al riguardo S. Piccotti, *La legge della Regione Toscana sul suicidio medicalmente assistito*, cit., 20, che la sentenza Cappato non si spinge a riconoscere un diritto soggettivo, che assume dunque tale veste solo per mano del legislatore regionale.
[28] In dottrina vi è chi rinviene il carattere di principio fondamentale nell'obbligo di offrire assistenza al suicidio e quindi nel diritto a riceverla, affermando: «come negare che il riconoscimento del diritto all'aiuto a morire sia una di quelle "scelte fondamentali o di principio" integranti i principi fondamentali della materia? Che sia una scelta non c'è veramente dubbio, se si considera che la Corte un tale diritto non lo ha riconosciuto e che la legge regionale invece lo fa. La natura "fondamentale o di principio" della stessa, poi, appare difficile da confutare, dal momento che si sta ragionando dell'esigibilità di un'assistenza nel privarsi del bene della vita, assistenza che, fuori dei casi previsti dalla sentenza della Corte, tutt'ora è considerata dall'ordinamento come un reato» (S. Piccotti, *op. loc. ult. cit.*).
[29] In argomento, se si vuole, cfr. F. Paterniti, *La Corte "pedagogista" di un legislatore colpevolmente inerte. Riflessioni critiche su una svolta problematica della recente giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi.it*, 34, 2020, 178 ss.

abilitato a compiere», si «reputa doveroso – in uno spirito di leale e dialettica collaborazione istituzionale – consentire, nella specie, al Parlamento ogni opportuna riflessione e iniziativa». L'affermazione in questione, dunque, nel ritagliare al solo legislatore nazionale il compito regolatorio[30], porta con sé come conseguenza l'impossibilità di collocare la materia in oggetto nell'alveo della "tutela della salute", di cui all'art. 117, co. 3, Cost. Diversamente, in ragione di quanto osservato, sembra possibile cogliere un implicito ma ben visibile riconoscimento della riconducibilità della stessa materia ai temi inerenti l'ordinamento civile o la legislazione penale, ambedue ambiti di esclusiva competenza statale[31].

4. Sui connotati giuridici di un (presunto) diritto di difficile configurabilità. Appurato che, fino ad oggi, la definizione della questione giuridica oggetto di interesse è legata al ruolo prevalente e determinante giocato dalla giurisprudenza dalla Corte costituzionale, appare opportuno evidenziare come la Corte abbia fin qui ragionato sulla condotta penalmente rilevante del terzo che aiuta al suicidio, non anche – quanto meno non direttamente – sulla posizione del soggetto che quell'aiuto richiede. Nei detti termini non pare possa assumere autonoma rilevanza un diritto (in quanto tale esigibile) dell'individuo ad essere aiutato nel suo intento suicidiario[32].

La Corte, infatti, non ha mai riconosciuto un diritto a morire, anzi ha sempre escluso siffatta rappresentazione ribadendo invece il fondamentale ed irrinunciabile diritto alla vita.

A fronte di ciò, avendo riguardo al tema legato alla presunta necessità, da più parti evidenziata, di salvaguardare al massimo il diritto alla autodeterminazione, quasi fino a volerlo intendere alla stregua di un diritto "tiranno"[33], la Corte ha invece sottolineato come "una concezione astratta dell'autonomia individuale" appare non accettabile, poiché «se l'autodeterminazione, infatti, è costretta o comunque condizionata dalle circostanze, allora non è più tale». Premessa meglio sviluppata allorché ha affermato che «è proprio la tutela della libertà di autodeterminazione a giustificarne, innanzitutto affinché sia genuina e responsabile, il bilanciamento con il dovere dello Stato di tutela della vita, la quale "si colloca in posizione apicale nell'ambito dei diritti fondamentali della persona"»[34].

I passaggi giurisprudenziali appena ricordati consentono di mettere in chiaro come la Corte costituzionale non abbia mai inteso riconoscere una posizione giuridica soggettiva piena in capo all'aspirante suicida, ma abbia piuttosto operato un intervento mirato sul piano penalistico, delimitando uno spazio circoscritto entro il quale l'aiuto al suicidio non è punibile. Tale area di non punibilità è rigorosamente condizionata alla ricorrenza di presupposti eccezionali e ben definiti, riferiti a situazioni limite nelle quali l'intervento del terzo si inserisce

---

[30] M.G. Nacci, *Note critiche sulle iniziative legislative regionali in tema di suicidio medicalmente assistito*, cit., 5; A. Candido, *Il "fine vita" tra Stato e Regioni*, in *Consulta online*, III, 2024, 994 ss. e, in particolare, 1000, laddove si argomenta sulla legittimazione esclusiva del Parlamento nazionale nel regolamentare la materia richiamando i pareri rilasciati sul punto dal Comitato Nazionale per la Bioetica, tanto nel 2017 quanto nel 2023.

[31] O. Spataro, *Lo statuto giuridico del fine vita tra giurisprudenza costituzionale e legislazione regionale*, in *Dirittifondamentali.it*, 1, 2025, 239; G. Razzano, *Le proposte di leggi regionali sull'aiuto al suicidio, i rilievi dell'Avvocatura Generale dello Stato, le forzature del Tribunale di Trieste e della commissione nominata dall'azienda sanitaria*, in *Consulta Online*, I, 2024, 84. In chiave critica, invece, cfr. L. Busatta, *Come dare forma alla sostanza? Il ruolo delle Regioni nella disciplina del suicidio medicalmente assistito*, in *Oss. Cost.*, 3, 2024, 182.

[32] Sul punto, cfr. B. Liberali, *Ancora sul fine della vita. Commento a Corte Costituzionale n. 135/2024*, in *Giustiziainsieme.it*, 2024, 15.

[33] F. Piergentili, A. Ruggeri, F. Vari, *Verso l'introduzione dell'eutanasia ope iudicis? (Note minime a margine di un'abnorme questione di legittimità costituzionale)*, in *Dirittifondamentali.it*, 2, 2025, 45. Per converso, osserva P. Bilancia, *La vita come valore fondamentale e principio costituzionale*, cit., 74, che «il diritto alla vita è sì fondante (provvisto di valore logico e ontologico), ma non "tiranno" né immune da valutazioni di proporzionalità e ragionevolezza».

[34] Sent. n. 66/2025.

in un percorso già autonomamente e consapevolmente determinato dal soggetto interessato. In questo senso, l'intervento della Corte si configura come una deroga puntuale al regime sanzionatorio previsto dall'art. 580 c.p., senza incidere sulla struttura generale della fattispecie incriminatrice.

In tale prospettiva, non è possibile ricavare dalla giurisprudenza costituzionale un riconoscimento di un diritto al suicidio in senso proprio. Piuttosto, essa valorizza il principio di autodeterminazione del paziente, già affermato nell'ambito delle scelte terapeutiche, estendendone la portata fino a ricomprendere anche decisioni volte a porre fine a condizioni di sofferenza ritenute intollerabili[35]. Tuttavia, questa estensione non trasforma la libertà individuale in una pretesa giuridicamente esigibile nei confronti di terzi o dell'ordinamento[36], ma resta confinata nell'ambito delle scelte personali non penalmente sanzionabili in presenza delle condizioni indicate.

Coerentemente con tale impostazione, parte della dottrina ha evidenziato come l'assistenza nell'altrui suicidio continui a rientrare, in via generale, nell'alveo delle condotte penalmente rilevanti ai sensi dell'art. 580 c.p., permanendo in tal senso l'esplicito divieto dell'ordinamento. A fronte di ciò, la giurisprudenza costituzionale introduce soltanto una limitata eccezione a tale divieto, circoscritta a ipotesi tassative[37].

La non punibilità non equivale a liceità piena, né tantomeno alla configurazione di un diritto soggettivo, ma rappresenta una scelta di bilanciamento tra valori costituzionali operata in relazione a situazioni eccezionali e rigorosamente delimitate.

In continuità con quanto osservato, dubbi significativi sono stati espressi circa la possibilità di qualificare l'esenzione di responsabilità delineata dalla sent. n. 242/2019 come una vera e propria scriminante. Al riguardo, in particolare, è stato evidenziato come, nel modello tipico delle cosiddette «scriminanti procedurali», il corretto svolgimento di un procedimento conduce generalmente all'adozione di un atto che attribuisce a terzi specifici poteri e doveri, rendendo così effettiva e pienamente esigibile la posizione giuridica riconosciuta. Un simile schema, tuttavia, non sembra riprodursi nell'ambito dell'aiuto al suicidio. Ciò perché, anche laddove risultino soddisfatte tutte le condizioni sostanziali e procedurali individuate dalla Corte, non deriva alcun obbligo giuridico, né per il medico né per altri soggetti, di prestare assistenza al paziente nel porre fine alla propria vita. Tale per cui, la procedura delineata dalla Corte non sfocia nella costituzione di un rapporto giuridico caratterizzato da pretese e obblighi reciproci, ma si limita a creare un ambito entro il quale una determinata condotta – l'agevolazione del suicidio – non è più penalmente sanzionata. In questa prospettiva, l'istituto appare difficilmente riconducibile alla categoria delle scriminanti in senso proprio, potendosi

---

[35] Osserva al riguardo O. Spataro, *Lo statuto giuridico del fine vita tra giurisprudenza costituzionale e legislazione regionale*, cit., 241, che «lungi dal configurarsi un vero e proprio diritto al suicidio, la libertà di autodeterminazione del malato nella scelta delle terapie comprende anche quelle finalizzate a liberarlo dalle sofferenze».

[36] Evidenzia in argomento T. Spasari, *Autonomia regionale e riserva di legge statale nella disciplina del fine vita: riflessioni alla luce della sentenza n. 204 del 2025*, in *Consulta online*, I, 2026, 279, come la Corte costituzionale, intervenendo a più riprese sul tema in oggetto, abbia negato l'esistenza di una libertà di natura positiva atta a legittimare atti dispositivi della propria vita.

[37] Posizione che trova conferma nelle riflessioni di F. Piergentili, A. Ruggeri, F. Vari, *Verso l'introduzione dell'eutanasia ope iudicis? (Note minime a margine di un'abnorme questione di legittimità costituzionale)*, cit., 41, laddove è stato evidenziato che «il suicidio assistito non è un diritto, ma permane un reato ex art. 580 c.p., essendo prevista una sola circoscritta area di non punibilità per ipotesi tassativamente individuate». Chiarendo ulteriormente, in tal senso, che «si è giustamente affermato che "l'uomo può suicidarsi, esercitando un potere di fatto sul proprio corpo; può determinare il peggioramento o impedire il miglioramento delle sue condizioni di salute, non curandosi"; tuttavia si tratta non della "espressione di un diritto, bensì di mere facoltà di fatto": è, infatti, "la cura a essere un diritto, mentre il rifiuto della cura è un fatto del quale i sanitari devono prendere atto"» (F. Piergentili, A. Ruggeri , F. Vari, *op. ult. cit.*, 46).

semmai avvicinare a una causa di non punibilità in senso stretto, se non addirittura a una forma di scusante. Ciò in quanto l'effetto principale della disciplina non è quello di rendere lecita la condotta, bensì di escluderne la punibilità in presenza di circostanze eccezionali, lasciando invariata la struttura di fondo del divieto penale[38].

In posizione nettamente contrapposta, un diverso orientamento dottrinale ha posto l'accento sul legame strutturale tra il diritto a rifiutare i trattamenti sanitari – riconosciuto espressamente dall'ordinamento, anche alla luce della l. n. 219/2017 – e la possibilità di accedere al suicidio medicalmente assistito. Secondo tale impostazione, la seconda fattispecie non costituirebbe un fenomeno autonomo e isolato, bensì si configurerebbe come uno sviluppo coerente e logicamente conseguente della prima. Se, infatti, il legislatore riconosce al paziente il diritto di interrompere terapie anche salvavita, accettando le conseguenze che ne derivano, risulterebbe difficilmente giustificabile negare natura analoga anche alla richiesta di un'assistenza che consenta di porre fine a sofferenze insostenibili nelle condizioni delineate dalla Corte.

A sostegno di questa ricostruzione si richiama il fatto che la stessa Corte costituzionale abbia più volte evidenziato il parallelismo tra le due situazioni, sottolineando come entrambe si inscrivano nell'alveo del principio di autodeterminazione terapeutica. Da ciò si inferisce che, se il rifiuto delle cure integra un diritto fondamentale, anche la richiesta di aiuto al suicidio – almeno nei casi rigorosamente delimitati – dovrebbe essere qualificata in termini analoghi, rappresentandone una naturale estensione. In questa prospettiva, la previsione della possibilità per il personale sanitario di sollevare obiezione di coscienza assumerebbe un significato ulteriore: essa presupporrebbe, infatti, l'esistenza di un dovere giuridico in capo all'organizzazione sanitaria, dal quale il singolo operatore è eccezionalmente autorizzato a sottrarsi.

Alla luce di tali considerazioni, ad avviso della menzionata dottrina apparirebbe riduttivo ricondurre l'intera fattispecie nell'ambito di una mera causa di non punibilità. Ciò perché tale qualificazione coglierebbe solo uno degli effetti della disciplina, senza esaurirne la portata, che andrebbe invece letta in connessione con l'esercizio di una posizione soggettiva più ampia, sebbene delineata entro confini particolarmente rigorosi e tuttora oggetto di dibattito[39].

---

[38] In tal senso, cfr. C.D. Leotta, *L'aiuto al suicidio del malato tenuto in vita da un trattamento di sostegno vitale: l'art. 580 c.p. torna davanti alla Corte costituzionale*, cit., 702. L'A. al riguardo osserva che «se, infatti, in via generale, nel "meccanismo" della scriminante procedurale l'esito positivo della procedura "sfocia in un provvedimento che costituisce doveri-poteri in capo a terzi, così assicurando al diritto una piena attuazione giuridica", ciò certamente non avviene in materia di aiuto al suicidio poiché dall'avveramento delle condizioni sostanziali e procedurali individuate dalla Corte non discende il potere-dovere, in capo al medico né in capo a qualsivoglia altro soggetto, di aiutare il malato a morire». Di tal ché, «posto, dunque, che il corretto espletamento della procedura introdotta dalla sentenza n. 242 genera (non un potere-dovere, bensì) uno spazio di libertà entro cui è inibita la pena per l'agevolazione dell'altrui suicidio, l'ipotesi di non punibilità in questione sembra doversi qualificare, più che come una scriminante (procedurale), come causa di non punibilità in senso stretto (o, al più, come scusante)».

[39] In tal senso, cfr. P. Veronesi, *A primissima lettura: se cambia, come cambia e se può ulteriormente cambiare il "fine vita" in Italia dopo la sentenza n. 135 del 2024*, in *Biodiritto.org* (ora anche in *BioLaw Journal*, 3,2024), cit., 11, laddove l'A. afferma che «non sono affatto rari i passaggi della decisione in cui la Corte sottolinea con forza – come già nel 2019 – l'appena descritto parallelismo tra il diritto di rifiutare terapie essenziali e la richiesta di essere aiutati a morire (in presenza delle condizioni stabilite). Se il primo è dunque – oggettivamente – un diritto fondamentale, tale dev'essere anche il secondo, costituendo una sorta di sua naturale "propaggine". Una conclusione suffragata dalla prevista possibilità che il personale medico opponga un'obiezione di coscienza, inspiegabile in assenza di un autentico dovere (al quale, dunque, l'ordinamento consente "graziosamente" di sottrarsi). Riduttivo pare perciò costringere queste prerogative entro le pareti di una causa di non punibilità, come sostenuto da molti:

Con riferimento al rapporto tra la disciplina sul consenso informato e il suicidio medicalmente assistito, quale delineato dalla l. n. 219/2017 e richiamato anche dalla Corte costituzionale, non sembrerebbe azzardato sostenere come dall'assenza di un obbligo giuridico di sottoporsi a cure non possa automaticamente derivare l'esistenza di un diritto opposto, consistente nella pretesa di ottenere la morte. In altri termini, il fatto che l'ordinamento non imponga coercitivamente di vivere o di curarsi non implica che esso riconosca un potere giuridico di determinare attivamente la propria fine, ancor di più ove siffatto risultato richieda il necessario coinvolgimento di altri soggetti o di specifiche strutture. Ciò perché, a ben vedere, non pare che l'incoercibilità dell'esistenza possa tradursi in una legittimazione a esigere un intervento finalizzato a provocare o comunque a facilitare o accelerare la morte[40].

Tali perplessità risultano ulteriormente rafforzate se si considera la profonda differenza strutturale tra il diritto di rifiutare trattamenti sanitari e la richiesta di assistenza al suicidio. Nel primo caso, infatti, il paziente esercita una libertà negativa, consistente nel sottrarsi a un intervento medico ritenuto sproporzionato, inutile o comunque non voluto. Nel secondo caso, invece, egli richiede un comportamento attivo da parte di terzi, diretto a rendere possibile l'evento morte. Questa distinzione non è meramente formale, ma incide sulla stessa qualificazione etico-giuridica delle due fattispecie. Situazione ben colta da chi ha osservato che il paziente, quando decide di interrompere cure gravose o invasive, non persegue come fine immediato la morte, bensì accetta consapevolmente il limite della propria condizione esistenziale. Tale per cui, a ben vedere, «non si tratta (…) di rifiuto della vita, ma di accettazione del suo limite»[41].

In una prospettiva personalista che non tralasci il supremo valore della vita, la scelta di rifiutare le cure è considerata lecita proprio perché non esprime un rifiuto della vita in quanto tale, ma piuttosto la rinuncia a trattamenti percepiti come sproporzionati rispetto alla dignità della persona, pur nella consapevolezza che da ciò possa derivare il decesso.

Spostando l'attenzione sul rapporto tra diritto alla vita e autodeterminazione individuale, la giurisprudenza costituzionale ha progressivamente chiarito che non è più sostenibile una concezione assoluta e indisponibile della vita umana, intesa come bene integralmente sottratto alla sfera decisionale del singolo. Tuttavia, ciò non comporta l'eliminazione di ogni forma di tutela nei confronti di scelte autodistruttive. Al contrario, la Corte ha ritenuto necessario mantenere una sorta di "barriera protettiva", volta a prevenire decisioni maturate in condizioni di fragilità, sofferenza o vulnerabilità, al fine di garantire che l'autodeterminazione non si trasformi in abbandono del soggetto da parte dell'ordinamento. Tale impostazione risponde all'esigenza di proteggere, in particolare, coloro che si trovano in situazioni di estrema difficoltà, evitando che la libertà di scelta si traduca in una pressione implicita verso soluzioni irreversibili[42].

In questa prospettiva, ogni eventuale apertura alla generale legalizzazione di pratiche di suicidio assistito o addirittura di eutanasia sembrerebbe, a prima vista, poter essere letta come un ampliamento degli spazi riconosciuti all'autonomia individuale, consentendo al soggetto

essa certamente sussiste, ma solo in quanto agganciata all'esercizio di un diritto pur non poco cesellato nei suoi contorni».

[40] Ragione per la quale, come evidenziato da M. Esposito, *"Morte a credito": riflessioni critiche sul c.d. diritto al suicidio assistito*, cit., 105, «non sussiste, dunque, attualmente un dovere di curarsi, come pretesa giuridicamente esigibile, ma ciò non si converte in un preteso diritto di morire: l'incoercibilità del vivere non può essere fondamento di un diritto di determinare la fine della propria vita».

[41] G. Razzano, *Fine vita e Costituzione italiana*, in *Stud. Catt.*, 12,2024, 15.

[42] A. Ridolfi, *Il fine vita tra giurisprudenza costituzionale e perdurante inerzia del legislatore (osservazioni a C. cost., sent. n. 135 del 2024)*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 3,2024, 7.

di incidere in modo sempre più diretto sulle decisioni riguardanti la propria esistenza. Tuttavia, tale ampliamento non è privo di rischi: esso può esporre a derive che l'ordinamento è chiamato a prevenire, in adempimento del dovere di tutela della vita umana sancito dall'art. 2 Cost. Ne deriva la necessità di un bilanciamento particolarmente delicato tra libertà individuale e protezione della persona, che costituisce uno dei nodi più complessi del dibattito contemporaneo[43].

Alla luce di tali coordinate, la Corte costituzionale ha chiarito di non aver riconosciuto un diritto generalizzato a ottenere la morte, neppure nei confronti di pazienti affetti da patologie irreversibili e sottoposti a sofferenze ritenute intollerabili, pur in presenza di piena capacità decisionale. L'intervento della Corte si è invece limitato a individuare una specifica ipotesi in cui risulta irragionevole impedire l'accesso al suicidio assistito: quella dei pazienti che si trovano già nella condizione di poter porre fine alla propria vita mediante il rifiuto di trattamenti sanitari indispensabili alla sopravvivenza, facoltà loro riconosciuta dalla l. n. 219/2017 in attuazione dell'art. 32, co. 2, Cost.

La ratio della decisione risiede dunque nell'esigenza di evitare una disparità di trattamento tra situazioni che presentano un nucleo comune, ossia la possibilità, già riconosciuta dall'ordinamento, di lasciarsi morire attraverso l'interruzione delle cure. A conferma della menzionata impostazione, tale logica non è estensibile a soggetti che non dipendono da trattamenti di sostegno vitale: costoro, infatti, non dispongono di un analogo percorso giuridicamente legittimo per giungere alla morte e, pertanto, si trovano in una condizione differente sotto il profilo normativo.

Di conseguenza, secondo la Corte, le due situazioni non sono sovrapponibili e giustificano una disciplina distinta, senza che ciò integri una violazione del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost. La diversità di trattamento trova infatti fondamento in una differenza oggettiva tra le fattispecie considerate, che impedisce di estendere automaticamente le medesime soluzioni normative a contesti non equivalenti[44].

5. La dubbia competenza legislativa regionale nella cornice del principio di eguaglianza (riferito agli atti di disposizione del proprio corpo). Senza tralasciare le perplessità fin qui riportate, un ulteriore e non meno significativo elemento depone a favore della riconduzione della materia oggetto di attenzione alla competenza esclusiva dello Stato. Si tratta dell'esigenza di garantire un trattamento uniforme su tutto il territorio nazionale in un ambito particolarmente sensibile come quello del fine vita. Ciò perché, in effetti, appare difficilmente contestabile l'idea secondo cui una disciplina riguardante decisioni così radicali e irreversibili non possa essere frammentata su base territoriale ma richieda invece una regolazione

[43] A. Ridolfi, *op. ult. cit.*, 8.

[44] Evidenzia al riguardo P. Veronesi, *A primissima lettura: se cambia, come cambia e se può ulteriormente cambiare il "fine vita" in Italia dopo la sentenza n. 135 del 2024*, cit., 11, che «la Corte non ha infatti riconosciuto un generale diritto di interrompere la propria vita in capo al paziente che sperimenti una sofferenza intollerabile causata da una patologia irreversibile, allorché egli sia del tutto capace di comprendere il proprio stato e perfettamente consapevole delle conseguenze delle proprie decisioni. Essa ha invece, più limitatamente, "ritenuto irragionevole precludere l'accesso al suicidio assistito di pazienti che – versando in quelle condizioni, e mantenendo intatte le proprie capacità decisionali – già abbiano il diritto, loro riconosciuto dalla legge n. 219 del 2017 in conformità all'art. 32, comma 2, Cost., di decidere di porre fine alla propria vita, rifiutando il trattamento necessario ad assicurarne la sopravvivenza". E "una simile ratio, all'evidenza, non si estende a pazienti che non dipendano da trattamenti di sostegno vitale, i quali non hanno (o non hanno ancora) la possibilità di lasciarsi morire semplicemente rifiutando le cure". Agli occhi della Corte, le due situazioni poste a raffronto non sono dunque equivalenti e giustificano, perciò, una diversa disciplina di dettaglio: la Consulta esclude quindi che vi sia una violazione dell'art. 3 Cost., sotto il profilo dell'eguaglianza e della ragionevolezza».

omogenea, fondata su criteri condivisi e validi per l'intera collettività[45].
Questa esigenza si ricollega direttamente al principio di eguaglianza, che, in un settore come quello in esame, può dirsi effettivamente rispettato solo se assicura condizioni di accesso identiche a tutti i soggetti che si trovino nelle medesime circostanze previste dall'ordinamento. Una sua applicazione differenziata a livello regionale finirebbe, al contrario, per svuotarne il contenuto sostanziale. L'eguaglianza, infatti, non tollera forme di attuazione parziali o territorialmente limitate, poiché queste si tradurrebbero, in ultima analisi, in una negazione del principio stesso, creando disparità ingiustificate tra cittadini appartenenti a diverse aree geografiche del Paese[46].
L'aspettativa di eguaglianza regolatoria, immanente alla materia oggetto di attenzione, trova ulteriore riscontro laddove si prenda in considerazione la disciplina codicistica relativa agli atti di disposizione del proprio corpo, e in particolare all'art. 5 c.c.[47]. Tale disposizione, nel porre limiti alla disponibilità del corpo umano – vietando atti che comportino una diminuzione permanente dell'integrità fisica o che risultino contrari alla legge, all'ordine pubblico o al buon costume – esprime una scelta di fondo dell'ordinamento che si caratterizza per la sua generalità e uniformità. Proprio per questa ragione, appare problematico ipotizzare che una materia così strettamente connessa alla disponibilità del corpo e ai suoi limiti possa essere disciplinata in modo difforme da una Regione all'altra. L'eventuale configurazione di un sistema in cui la possibilità di ottenere assistenza al suicidio sia concretamente accessibile solo in alcune realtà territoriali, restando altrove preclusa, determinerebbe una evidente disparità di trattamento. Siffatta differenziazione territoriale inciderebbe direttamente sulla disciplina degli atti di disposizione del proprio corpo, introducendo una regolazione frammentata e disomogenea. Da ciò derivando non solo una violazione del principio di eguaglianza, ma anche un contrasto con il riparto costituzionale delle competenze, in particolare con quanto previsto dall'art. 117, co. 2, lett. l), Cost., che riserva allo Stato la competenza esclusiva in materia di ordinamento civile[48].
In definitiva, la frammentazione regionale di una disciplina così delicata finirebbe per compromettere tanto l'unità dell'ordinamento quanto la parità di trattamento tra i cittadini, rendendo così evidente la differente necessità di un intervento normativo statale capace di assicurare in materia coerenza e uniformità.
Tale orientamento, tra l'altro, è già stato acquisito dalla stessa Corte costituzionale che, con la sent. n. 262/2016, ha affermato che «data la sua incidenza su aspetti essenziali della identità e della integrità della persona, una normativa in tema di disposizioni di volontà relative ai trattamenti sanitari nella fase terminale della vita – al pari di quella che regola la donazione di organi e tessuti – necessita di uniformità di trattamento sul territorio nazionale, per ragioni imperative di eguaglianza, ratio ultima della riserva allo Stato della competenza legislativa esclusiva in materia di "ordinamento civile" disposta dalla Costituzione».

[45] In tal senso, cfr. A. Candido, *Il "fine vita" tra Stato e Regioni*, cit., 995, ad avviso del quale «la disciplina di un ambito così delicato non può allora che essere caratterizzata da uniformità di trattamento a livello nazionale, per ragioni imperative di uguaglianza, escludendo conseguentemente la normazione regionale».
[46] Evidenzia al riguardo S. Piccotti, *La legge della Regione Toscana sul suicidio medicalmente assistito*, cit., 16, che «il principio di eguaglianza nelle questioni del "fine-vita" esiste solo in quanto rivolto a tutti coloro che siano nelle condizioni previste dall'ordinamento; al contrario, del principio di eguaglianza non si può accettare un'implementazione parziale, in questo caso regionale, che ne sarebbe la strutturale negazione».
[47] A. Candido, *Il "fine vita" tra Stato e Regioni*, cit., 995.
[48] In argomento, infatti, è stato fatto notare come «la possibilità di esigere un aiuto a morire, ma solo nelle aziende sanitarie della Regione Toscana, mentre in tutte le altre ad oggi si può al più sperare nella buona volontà del personale sanitario di collaborare, costituisce un'evidente differenziazione su base locale della disciplina degli atti di disposizione del corpo e, dunque, un'ulteriore violazione dell'art. 117, comma 2, lett. l), Cost.» (S. Piccotti, *La legge della Regione Toscana sul suicidio medicalmente assistito*, cit., 19).

Sul punto da ultimo evidenziato, invero, non appaiono convincenti le argomentazioni recentemente sviluppate dalla Corte costituzionale, laddove, con la sent. n. 204/2025, ha ammesso la possibilità di un intervento normativo regionale poiché tale legge non si muove in una situazione di "vuoto normativo", dato che «la legge statale già regola puntualmente la possibilità e le modalità di rinuncia o rifiuto, da parte del paziente, di trattamenti sanitari necessari alla sopravvivenza (artt. 1 e 2 della legge n. 219 del 2017); e proprio tale disciplina è stata estesa da questa Corte, nella sentenza n. 242 del 2019, alla procedura medicalizzata di assistenza al suicidio, al fine di evitare risultati irragionevoli e lesivi dei diritti costituzionali di una persona che sia già titolare del diritto di rifiutare i trattamenti di sostegno vitale, e che tuttavia ritenga maggiormente conforme alla propria nozione di dignità congedarsi dalla vita in modo più rapido, senza essere "costrett[a] a subire un processo più lento e più carico di sofferenze per le persone che gli sono care" (punto 2.3. del Considerato in diritto), quale quello che deriverebbe dalla interruzione dei trattamenti». Tale per cui la Corte ha ritenuto che «la legge regionale impugnata non intende, dunque, riconoscere nella Regione Toscana un diritto che in altre regioni non è riconosciuto, come invece era accaduto per effetto delle disposizioni delle leggi regionali annullate con le sentenze n. 253 del 2006 e n. 262 del 2016, ma mira dichiaratamente a disciplinare nel dettaglio le modalità per l'attuazione di garanzie e procedure, i cui tratti essenziali – uniformi in tutto il territorio nazionale – già si rinvengono, come sopra argomentato, nell'ordinamento vigente alla luce delle sentenze di questa Corte n. 242 del 2019 e n. 135 del 2024».

Il menzionato passaggio della sentenza n. 204/2025, a ben vedere, sviluppa una linea argomentativa che vorrebbe ricondurre il tema del fine vita entro un perimetro già "saturato" dalla legislazione statale e dalla stessa giurisprudenza costituzionale. Tuttavia, proprio questa impostazione suscita alcune perplessità.

L'affermazione secondo cui non vi sarebbe un "vuoto normativo" appare, infatti, formalmente persuasiva ma sostanzialmente problematica. Ciò perché, se è vero che la l. n. 219/2017 disciplina il rifiuto dei trattamenti sanitari e che la sent. n. 242/2019 ha esteso i principi e la ratio di siffatta normativa al suicidio medicalmente assistito, resta discutibile che da questo intreccio normativo e giurisprudenziale derivi una regolazione davvero "puntuale" delle modalità operative.

La Corte, nei detti termini, sembra così compiere un passaggio ulteriore, trasformando una costruzione giurisprudenziale – nata per evitare esiti irragionevoli in casi concreti – in un sistema normativo già completo, quasi autosufficiente. Questa operazione rischia però di attenuare – o, forse, mascherare – la consapevolezza delle persistenti lacune applicative, soprattutto sul piano procedurale e organizzativo, che sono proprio quelle che le iniziative regionali tentano di colmare. In altre parole, la negazione del "vuoto normativo" non appare pienamente aderente alla realtà dell'esperienza giuridica.

A quanto detto dovendosi aggiungere che stabilire nel dettaglio procedure e garanzie, soprattutto in un ambito così delicato, significa inevitabilmente incidere sulla concreta fruibilità del diritto e, in definitiva, sul suo contenuto effettivo. Nei termini accennati, la pretesa neutralità "attuativa" della legge regionale rischia dunque di essere sottovalutata nella sua portata sostanziale.

Nel complesso, dunque, il ragionamento della Corte, se appare apprezzabile per il tentativo di tenere in considerazione l'esigenza di evitare frammentazioni territoriali, rivela al tempo stesso una certa tensione tra l'affermazione di un quadro normativo già compiuto e la realtà di una disciplina che, inizialmente costruita per via giurisprudenziale, quindi inevitabilmente aperta e incompleta, sconterebbe ulteriori criticità ove venisse "completata", in assenza di una normativa statale, unicamente da leggi regionali.

Rispetto a quanto fin qui evidenziato anche la recente sent. n. 132/2025 offre un dato di

particolare rilievo laddove la Corte evidenzia come il giudice a quo, nell'accertare l'inesistenza di apparecchiature idonee a somministrare il suicidio assistito nel caso preso in esame, si sia «arrestato al piano dell'azione di un ente locale di committenza, non andando oltre la presa d'atto delle semplici ricerche di mercato di una struttura operativa del Servizio sanitario regionale». Diversamente, come evidenziato dalla Corte, il caso preso in esame avrebbe richiesto «il coinvolgimento di organismi specializzati operanti, col necessario grado di autorevolezza, a livello centrale». Le affermazioni testé riportate, infatti, sembrano voler evidenziare come la particolare delicatezza di tutte le questioni inerenti al suicidio assistito necessitino di un approccio incompatibile con la localizzazione dell'analisi e dell'intervento. Considerazione che, in termini più ampi e sistematici, pare possa essere estesa anche al dato normativo, che, analogamente a quanto appena evidenziato, non sembra possa affrontare il tema del suicidio assistito tramite un mero intervento del legislatore regionale. Appare quindi indispensabile un approccio regolatorio di più ampio respiro che, al fine di garantire uniformità, deve necessariamente prendere corpo per mano del legislatore nazionale.

6. Il problematico intervento regionale che, nell'ambito di una (poco convincente) potestà legislativa concorrente, trae origine da una legislazione di principio inesistente e (impropriamente) ricavata in via giurisprudenziale. Le regioni Toscana e Sardegna, nel delineare il loro intervento regolatorio, ritengono di poter operare nell'ambito della potestà legislativa concorrente in materia di "tutela della salute", che assegna appunto agli enti regionali la possibilità di porre normative attuative di leggi cornice nazionali. A fronte di ciò, senza dimenticare le prima menzionate perplessità riferibili alla riconducibilità di siffatta legislazione al menzionato ambito competenziale, l'analisi dell'art. 1 di ambedue le leggi regionali, rubricati come *Finalità*, consente di appurare che le normative regionali, per inquadrare i principi regolatori entro i quali sviluppare le proprie normative, non fanno riferimento né richiamo ad alcuna legge statale (che, per inciso, nel caso in questione è all'evidenza inesistente), citando invece un orientamento giurisprudenziale, al quale, dichiaratamente, si prefiggono di dare attuazione.

Le perplessità appena accennate, a ben vedere, rimarrebbero inalterate anche laddove si ritenesse preferibile riportare il tema in questione non già alla competenza concorrente relativa alla "tutela della salute", quanto piuttosto alla potestà esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Infatti, anche ragionando sul co. 2, lett. m), dell'art. 117 Cost., che per l'appunto riserva allo Stato la competenza assoluta su tale materia, appare evidente come nel caso in questione i detti livelli essenziali delle prestazioni non sarebbero ricavabili dalla legislazione statale quanto piuttosto dalla giurisprudenza della Corte costituzionale[49].

Questa sorta di scavalcamento della legislazione statale pare trovare ulteriori riscontri laddove le menzionate leggi regionali inquadrano le rispettive discipline in termini di cedevolezza, sia pur «invertita»[50]. Tale per cui, la legislazione toscana riconosce «la propria cedevolezza

[49] N. Castellano, *"C'è un legislatore a Firenze". Prime note a margine della legge regionale toscana sul fine vita*, in *Vocicostituzionali.org*.

[50] Favorevole a tale soluzione O. Spataro, *Lo statuto giuridico del fine vita tra giurisprudenza costituzionale e legislazione regionale*, cit., 246. Diversamente, in senso critico a siffatta tipologia di intervento, cfr. M.G. Nacci, *Note critiche sulle iniziative legislative regionali in tema di suicidio medicalmente assistito*, cit., 9, ad avviso della quale «occorre comunque sottolineare l'inconferenza del richiamo al principio della c.d. "cedevolezza invertita": in effetti, la Corte ha affermato che nelle materie di potestà concorrente il legislatore regionale può anticipare il suo intervento nell'inerzia del legislatore statale, ma non si può dimenticare che nel particolare ambito della materia concorrente della 'tutela della salute', a partire dalla sentenza n. 438/2008 in poi, il giudice delle leggi ha escluso

rispetto ad una successiva normativa statale che regoli la materia, fissandone i principi fondamentali» (preambolo, punto 8), mentre il legislatore sardo specifica che «a decorrere dall'entrata in vigore della disciplina statale in materia, le disposizioni della presente legge si applicano solo in quanto compatibili» (art. 8)[51].

Nei termini accennati appare del tutto peculiare la menzionata dinamica regolatoria che, muovendo dai principi della disciplina offerti non già dal legislatore statale ma dalla giurisprudenza costituzionale, si concretizza in un intervento legislativo del solo legislatore regionale. Quest'ultimo, però, immaginando di poter essere non in linea con una possibile e futura normativa statale, si premura di precisare la cedevolezza della propria regolamentazione.

La tecnica redazionale adottata dal legislatore regionale si rivela, al tempo stesso, particolarmente rilevante e suscettibile di rilievi critici, soprattutto se si considera che, nell'assetto costituzionale italiano, la funzione di produzione normativa e di definizione degli equilibri regolatori spetta primariamente al legislatore e non all'autorità giudiziaria, neppure quando essa si identifichi con la Corte costituzionale. In questa prospettiva, infatti, il rischio è quello di attribuire surrettiziamente al giudice (foss'anche costituzionale) un ruolo di supplenza normativa, trasformando indicazioni giurisprudenziali – per loro natura limitate e circoscritte – in veri e propri parametri regolatori di un intero settore, con possibili ricadute sul piano della separazione dei poteri e della legittimazione democratica delle scelte di fondo.

Le perplessità così evidenziate non sembrano attenuarsi neppure alla luce delle affermazioni con cui la stessa Corte ha inteso delimitare il proprio intervento. Essa ha infatti chiarito di non voler sostituirsi al legislatore nell'individuazione del punto di equilibrio tra il diritto all'autodeterminazione individuale e le esigenze, di segno opposto, di tutela della vita umana, ma di limitarsi a tracciare una soglia minima di garanzia costituzionale, al di sotto della quale l'ordinamento non può scendere. In altri termini, l'intervento della Corte si configurerebbe come una forma di tutela minima, lasciando impregiudicata la possibilità per il legislatore di adottare soluzioni più articolate e, se del caso, maggiormente orientate alla protezione di uno dei valori in gioco[52].

Tuttavia, proprio questa autolimitazione dichiarata rischia di generare un effetto paradossale: in assenza di un intervento legislativo organico, le indicazioni provenienti dalla giurisprudenza costituzionale finiscono inevitabilmente per assumere una funzione di riferimento quasi normativa, orientando in modo decisivo le scelte degli altri livelli di governo, inclusi quelli regionali. Ne deriva una situazione in cui, pur non essendo formalmente investita di un potere regolatorio pieno, la Corte esercita di fatto un'influenza significativa nella conformazione della disciplina, colmando – almeno in parte – il vuoto lasciato dal legislatore.

Questo fenomeno di "normativizzazione" della giurisprudenza costituzionale solleva interrogativi non marginali. Se, da un lato, infatti, esso appare funzionale a garantire una

– in difetto di principi fondamentali posti a livello statale – la legittimità di attività legislative regionali 'suppletive' o 'sostitutive', sicché la legge regionale che intervenga in tale situazione presenta un vizio di competenza in senso stretto ed è dichiarata illegittima perché invasiva di una riserva, per lo sconfinamento nell'area dei principi fondamentali, e dunque "per ciò che essa disciplina e non già per come disciplina il suo oggetto"».

[51] In ambedue i casi, a ben vedere, si tratta di una previsione che secondo parte della dottrina può essere definita "poco efficace" e che, per di più, «produce un effetto straniante che deriva, probabilmente, dall'inversione dell'ordine logico delle previsioni normative e dal vago riferimento alla rilevante disciplina statale» (L. Busatta, *Come dare forma alla sostanza? Il ruolo delle Regioni nella disciplina del suicidio medicalmente assistito*, cit., 178).

[52] A. Ridolfi, *Il fine vita tra giurisprudenza costituzionale e perdurante inerzia del legislatore (osservazioni a C. cost., sent. n. 135 del 2024)*, cit., 9.

tutela immediata dei diritti fondamentali in contesti caratterizzati da inerzia legislativa, dall'altro, rischia di alterare gli equilibri istituzionali, attribuendo al giudice un ruolo che eccede quello tipicamente assegnatogli dall'ordinamento.
In definitiva, la tecnica redazionale del legislatore regionale, nel recepire e sviluppare indicazioni giurisprudenziali, si colloca in questo spazio problematico, contribuendo a rendere ancora più evidente la necessità di un intervento legislativo statale capace di fornire una disciplina chiara, completa e coerente.

7. La necessità di un intervento legislativo statale volto a tutelare la vita, anche e soprattutto in situazioni di difficoltà, prima che a regolamentare le procedure di accesso al suicidio. Nei plurimi arresti che hanno contribuito a dare sostanza all'intervento di fatto regolatorio posto in essere dalla giurisprudenza costituzionale sul tema di fine vita, la Corte ha evidenziato a più riprese che spetta al legislatore, nell'ambito del significativo margine di apprezzamento che gli compete, il compito di trovare un bilanciamento tra l'autodeterminazione individuale ed il diritto alla vita, posto comunque che la prima non potrà mai incondizionatamente prevalere sul secondo, dato che dall'art. 2 Cost. «discende il dovere dello Stato di tutelare la vita di ogni individuo: non quello – diametralmente opposto – di riconoscere all'individuo la possibilità di ottenere dallo Stato o da terzi un aiuto a morire»[53].
Nel quadro che viene così delineato la Corte, con la sent. n. 66/2025, sottolinea i due elementi che necessariamente devono e dovranno essere presi in considerazione, primariamente dalla auspicata normativa statale, per accedere al suicidio assistito.
In primo luogo, bisognerà «prevenire il pericolo di abusi a danno delle persone deboli e vulnerabili, perché in situazioni di fragilità e sofferenza la scelta di porre fine alla propria vita potrebbe essere indotta o sollecitata da terze persone, per le ragioni più diverse». Condizione, questa, che necessariamente deve accompagnarsi e prendere forma tramite la messa a disposizione di un percorso di cure palliative[54], l'indispensabile coinvolgimento del Servizio sanitario nazionale[55] e la previa acquisizione del necessario parere del comitato etico territorialmente competente[56].
In secondo luogo, al fine «di contrastare derive sociali o culturali che inducano le persone malate a scelte suicide, quando invece ben potrebbero trovare ragioni per continuare a vivere» la Corte sottolinea l'irrinunciabile dovere della Repubblica di rispondere all'appello che sgorga dalla fragilità, in funzione del quale «diventa quindi cruciale garantire adeguate forme di sostegno sociale, di assistenza sanitaria e sociosanitaria domiciliare continuativa, perché la presenza o meno di queste forme di assistenza condiziona le scelte della persona malata e può costituire lo spartiacque tra la scelta di vita e la richiesta di morte. È inoltre rilevante mettere a disposizione delle persone con malattie inguaribili tutti gli strumenti tecnologici e informatici che permettono loro di superare l'isolamento e ampliare la possibilità di comunicazione e interazione con gli altri. Al tempo stesso non può essere trascurato il

[53] Ord. n. 207/2018.
[54] Ciò perché, come chiarisce la Corte, «il contatto con sanitari e con una struttura effettivamente in grado di assicurare la tempestiva attivazione di terapie palliative può garantire il diritto dei pazienti a ricevere informazioni complete sul loro percorso di cura e permettere a ogni persona l'opportunità di confrontarsi con la malattia e con l'ultimo tratto del cammino di vita in maniera dignitosa e libera da sofferenze, anche nella prospettiva di prevenire e ridurre in misura molto rilevante la domanda di suicidio assistito».
[55] La cui utilità è «a garanzia di un disinteressato accertamento della sussistenza dei requisiti di liceità dell'accesso alla procedura di suicidio assistito».
[56] Condizione, questa, «funzionale anche alla specifica esigenza di ottenere un parere terzo in relazione alla domanda di accesso al suicidio assistito».

"prendersi cura" anche di coloro che, nelle famiglie o all'interno delle relazioni affettive, assistono i pazienti in situazioni particolarmente difficili e per lunghi periodi».
Le condizioni appena richiamate si traducono, quindi, in un rinnovato e «"stringente appello" al legislatore (…) affinché dia corso a un adeguato sviluppo delle reti di cure palliative e di una effettiva presa in carico da parte del sistema sanitario e sociosanitario, al fine di evitare un ricorso improprio al suicidio assistito».
Nei termini accennati, appare evidente come la Consulta abbia voluto sottolineare il fatto che la disciplina legislativa volta a normare le varie sfaccettature del complesso e delicato argomento del suicidio assistito debba prendere forma innanzitutto tramite l'intervento del legislatore nazionale[57], posto che – come prima evidenziato – grava sullo Stato il compito di dare corpo e forma al dovere di tutelare la vita di ogni individuo derivante dall'art. 2 Cost.

Una lettura attenta e non frammentaria della giurisprudenza costituzionale dedicata al tema del fine vita, ulteriormente, consente di mettere in chiaro come siffatta normativa non potrà limitarsi a regolamentare i soli requisiti "procedurali" per accedere al suicidio assistito, dovendo prima – e, anzi, soprattutto – occuparsi di costruire e rafforzare la rete di tutela e protezione della fragilità, affinché, a fronte delle derive sociali o culturali che possono spingere le persone malate a scelte suicide, si possano valorizzare, sostenere e rinforzare le ragioni per continuare a vivere.
Nei detti termini, dunque, ulteriori perplessità circa la legittimità dei recenti interventi legislativi regionali prima richiamati sono legati al fatto che gli stessi, soffermandosi solo sulle procedure per accedere alla morte e non anche sui percorsi di supporto alle difficoltà della vita, appaiano difformi dal modello e dalle considerazioni consegnateci dalla Corte costituzionale. La normativa regionale, infatti, sebbene richiami formalmente le finalità sottese all'orientamento assunto dalla Corte costituzionale, in realtà tradisce lo stesso e se ne discosta grandemente, per il sol fatto che la Consulta, non riconoscendo alcun "diritto" a ottenere la morte, ha invece in più passaggi ribadito il fondamentale diritto alla vita ed il conseguenziale dovere dello Stato di tutelare e proteggere tale diritto, ancor di più a fronte di soggetti deboli e sofferenti[58].
Nel quadro accennato, la lettura della recente sent. n. 204/2025 suscita perplessità rispetto alla mancata attenzione della Corte nel verificare l'effettivo soddisfacimento di quanto dalla stessa previsto e richiesto con riferimento al ruolo delle cure palliative nel percorso di accesso al suicidio medicalmente assistito.
Al riguardo, invero, le discipline introdotte dalla legge reg. Toscana n. 16/2025 e dalla legge reg. Sardegna n, 26/2025 appaiono, sotto un profilo critico, non pienamente adeguate rispetto al rilievo sostanziale che le cure palliative avevano fin qui assunto nella giurisprudenza costituzionale, in particolare alla luce della sent. n. 242/2019 e, ancor più, della sent. n. 135/2024. In tali pronunce, infatti, la Corte ebbe a chiarire che l'accesso alle cure palliative non costituisce un presupposto solamente formale o un requisito di rilievo meramente informativo, bensì una condizione sostanziale di validità della scelta del paziente, funzionale a garantire che la decisione di porre fine alla propria vita sia effettivamente libera,

[57] Al riguardo, osserva condivisibilmente O. Spataro, *Lo statuto giuridico del fine vita tra giurisprudenza costituzionale e legislazione regionale*, cit., 243, che «nell'attesa di un intervento legislativo statale che, conformando l'operato delle singole Aziende sanitarie, disciplini le forme e le condizioni di applicabilità di tutto questo, resta dunque da chiarire quali strutture debbano accertare la sussistenza delle condizioni richieste per l'aiuto al suicidio e con quale procedura; quali debbano essere le forme e le condizioni del parere del comitato etico competente per territorio; quali debbano essere le modalità attraverso cui garantire l'obiezione di coscienza del personale sanitario; come debba essere strutturato il rapporto tra la sussistenza della piena ed effettiva garanzia dell'accesso alle cure palliative e il procedimento per l'aiuto al suicidio».
[58] A. Candido, *Il "fine vita" tra Stato e Regioni*, cit., 992.

consapevole e non condizionata da sofferenze evitabili o da carenze assistenziali.
Le leggi regionali, al riguardo, sembrano invece limitarsi a recepire il requisito in questione in termini prevalentemente procedurali: da un lato, attraverso il richiamo alla necessità di informare il paziente circa l'esistenza delle cure palliative; dall'altro, mediante la previsione della presenza di un medico palliativista nella commissione valutativa. In tal modo, quindi, esse non sembrano assicurare in modo concreto l'effettiva presa in carico del paziente in un percorso palliativo. Allo stesso modo, laddove si limitano a prevedere unicamente una informazione ed eventualmente una offerta in merito alle cure palliative, le menzionate leggi non prendono in considerazione l'utilità (se non la necessità) di prevedere che le dette cura debbano essere anche adeguatamente attivate – o, comunque, tentate e sperimentate – prima di ritenere integrati i presupposti per l'accesso al suicidio medicalmente assistito.

Il risultato cui giungono le legislazioni regionali, nei detti termini, determina una frizione con l'impostazione della Corte costituzionale, che invece aveva a più riprese sottolineato la necessità di una offerta reale, accessibile e concretamente fruibile delle cure palliative quale garanzia sostanziale dell'autodeterminazione.
In assenza di una disciplina più incisiva sotto questo profilo, il rischio è che il riferimento alle cure palliative si riduca a un adempimento formale, incapace di neutralizzare quelle condizioni di sofferenza o di abbandono terapeutico che la stessa giurisprudenza costituzionale aveva a più riprese affermato di voler prevenire. Da ciò derivando un conseguente indebolimento delle garanzie poste a tutela della dignità della persona nel fine vita.
Gli elementi fin qui richiamati evidenziano il rischio di uno scarto tra il modello a più riprese delineato dalla Corte – che esige un contesto assistenziale pienamente sviluppato e realmente accessibile – e quello regionale, che potrebbe limitarsi a garantire una conoscenza meramente teorica delle alternative. In questa prospettiva, le discipline regionali appaiono esposte alla critica di non aver valorizzato fino in fondo il ruolo delle cure palliative come presidio imprescindibile di tutela della dignità e dell'autodeterminazione, lasciando irrisolta la questione fondamentale della loro effettività concreta nel percorso decisionale del paziente.
Dalla lettura della sent. n. 204/2025 emerge dunque una attenzione solo marginale al tema delle cure palliative, quantomeno rispetto alla centralità che tale dimensione aveva assunto nelle precedenti pronunce del 2019 e del 2024. Se, infatti, nelle pregresse decisioni la Corte aveva progressivamente irrobustito il rilievo delle cure palliative, qualificandole come presupposto sostanziale della libertà di autodeterminazione del paziente, nella sentenza del 2025 tale profilo sembra perdere incisività, venendo richiamato in modo meno strutturato e non ulteriormente sviluppato sul piano delle garanzie effettive.
L'attenuazione di cui si dà conto è significativa, perché rischia di produrre un effetto di indebolimento sistematico del presidio di tutela dei soggetti più fragili rappresentato proprio dalle cure palliative. L'assenza di un approfondimento specifico sul loro carattere di offerta concreta, accessibile e realmente praticata può essere interpretata, sul piano applicativo, come una sorta di arretramento rispetto alla costruzione precedente, più attenta a evitare che la scelta di porre fine alla propria vita sia condizionata da carenze assistenziali o da sofferenze non adeguatamente trattate.
In definitiva, la mancata valorizzazione esplicita delle cure palliative nella sent. n. 204/2025 rischia di aprire spazi a interpretazioni meramente formali del requisito, legittimando una lettura volta a pensare che il mero adempimento informativo possa essere ritenuto sufficiente a soddisfare gli standard costituzionali posti a tutela dei soggetti deboli.
In questa prospettiva, il recente arresto giurisprudenziale della Consulta appare meno incisivo proprio nel punto in cui la precedente giurisprudenza costituzionale aveva invece compiuto il passo più significativo: quello di trasformare le cure palliative da semplice alternativa

terapeutica a condizione di libertà sostanziale della scelta che, in quanto tale, è a pieno titolo parte integrante del diritto alla salute delineato dall'art. 32 Cost.
La mancata riaffermazione forte di tale elemento rischia dunque di creare un quadro meno coerente e più esposto a interpretazioni riduttive, con possibili ricadute anche sulla tenuta delle discipline regionali che, laddove approccino la questione in termini meramente procedurali, manifestano con dirompente evidenza l'inadeguatezza di siffatta prospettiva regolatoria di fronte alle necessità sostanziali che un tema di tale rilievo porta inevitabilmente con sé.

8. Il problematico inquadramento delle procedure di suicidio medicalmente assistito rispetto al perimetro dei livelli essenziali di assistenza. Ancora più delicata è la questione dei livelli essenziali delle prestazioni, affrontata dalla Corte nella recente decisione del 2025 lasciando sul campo non poche perplessità.
Il tema dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) – e, nel settore sanitario, dei LEA – costituisce uno dei punti più delicati e teoricamente densi della sentenza n. 204/2025, ancor di più laddove si intrecci con i temi delle omissioni legislative e, per conseguenza, con la trasformazione del ruolo della Corte costituzionale.
La Corte, da un lato, afferma che la legge regionale toscana non può qualificare autonomamente le prestazioni connesse al suicidio medicalmente assistito come livelli ulteriori rispetto ai LEA, perché la determinazione dei livelli essenziali rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, co. 2, lettera m), Cost.; dall'altro lato, però, riconosce che il Servizio sanitario nazionale è comunque tenuto – in forza dell'ordinamento vigente, come integrato dalla giurisprudenza costituzionale – a svolgere attività di verifica e supporto nei casi rientranti nell'area di non punibilità delineata dalla sentenza n. 242/2019.
È nella accennata tensione che si annida la criticità sistemica. Occorre infatti interrogarsi sulla natura giuridica della prestazione in questione. Se la procedura medicalizzata di assistenza al suicidio costituisce una modalità di esercizio del diritto all'autodeterminazione terapeutica, essa si colloca nell'area dei diritti civili e sociali che richiedono una organizzazione pubblica per essere effettivamente fruibili. In tale prospettiva, la prestazione sanitaria non è un *quid* ulteriore rispetto al diritto, ma il suo presupposto funzionale[59]. Ne deriva che la questione dei LEA non può essere ridotta a una classificazione formale, bensì investe direttamente l'effettività del diritto.
La giurisprudenza costituzionale ha costantemente affermato che i LEA rappresentano il "nucleo indefettibile" delle prestazioni che devono essere garantite in modo uniforme

[59] In argomento, ad avviso di V. Zagrebelsky, *Il suicidio medicalmente assistito nei LEA (livelli essenziali di assistenza)*, cit., 33, il «rinvio esclusivo all'opera del Servizio Sanitario Nazionale (…) impone al SSN il dovere di organizzare e fornire il servizio necessario alla realizzazione (nei casi definiti dalla Corte costituzionale) dell'aiuto al suicidio». Tale per cui, conclude lo stesso A., «È chiaro che l'esclusività della competenza implica il dovere di corrispondere alla richiesta del servizio». Sul punto, però, appaiono di interesse le considerazioni di riflesso sviluppate da M. Immacolato, *Davvero il suicidio medicalmente assistito va inserito nei LEA? Note sulla tesi di V. Zagrebelsky*, in *Bioetica*, 1, 2023, 41, laddove viene evidenziato come «la Corte afferma che il suicidio medicalmente assistito è consentito solo dopo che le "condizioni e le modalità di esecuzione [dell'atto] siano state verificate da una struttura pubblica del Servizio sanitario nazionale". Il punto fondamentale resta sempre il fatto che la Corte parla di "verifica" delle condizioni e modalità di azione, senza precisare ciò che tale compito esclusivo comporti. Qui si apre la divergenza interpretativa. Per Zagrebelsky, come abbiamo visto, "l'esclusività della competenza implica il dovere di corrispondere alla richiesta del servizio", mentre la tendenza delle ASL, finora investite della richiesta di suicidio medicalmente assistito è che il compito di verifica, per quanto esclusivo, non implica affatto il coinvolgimento materiale circa la fornitura di quanto richiesto per il completamento del servizio, ossia i farmaci richiesti o eventuali dispositivi».

sull'intero territorio nazionale. Essi operano come strumento di eguaglianza sostanziale, impedendo che la differenziazione territoriale si traduca in diseguaglianza nell'accesso ai diritti fondamentali[60]. Tuttavia, nel caso in esame, la Corte evita di qualificare espressamente l'assistenza al suicidio medicalmente assistito come prestazione rientrante nei LEA; e al contempo esclude che la Regione possa autonomamente attribuirle tale rango. Si produce così una sorta di "zona grigia": la prestazione è dovuta in forza dell'ordinamento, ma non è formalmente qualificata come livello essenziale.

Il passaggio appena richiamato appare particolarmente problematico. Non bisogna infatti dimenticare come la rigidità costituzionale imponga al legislatore non solo limiti negativi, ma anche obblighi positivi di attuazione del programma costituzionale. Se la Corte, con la sent. n. 242/2019, ha riconosciuto un limite minimo costituzionalmente imposto, ciò implica che l'ordinamento deve garantire le condizioni per il suo esercizio. Ma se il legislatore statale resta inerte e non definisce il livello essenziale di assistenza, si crea un vuoto attuativo che incide direttamente sull'eguaglianza sostanziale.

In ragione di quanto osservato, dunque, l'intervento regionale potrebbe essere letto non già come indebita invasione di competenza ma come tentativo di colmare una lacuna attuativa. Tale per cui la Regione Toscana, qualificando le prestazioni come livelli superiori rispetto ai LEA[61] e finanziandole con risorse proprie, ha inteso garantire l'effettività di un diritto già riconosciuto dall'ordinamento. La Corte, tuttavia, riafferma che la determinazione dei livelli essenziali spetta esclusivamente allo Stato. La conseguenza è che l'inerzia statale non può essere supplita neppure in senso espansivo dalle Regioni, neanche quando esse agiscano *in melius* e senza incidere sui livelli minimi garantiti altrove.

La decisione della Corte fa così emergere un nodo teorico cruciale: la distinzione tra determinazione dei livelli essenziali e garanzia di livelli ulteriori. La giurisprudenza costituzionale ha più volte ammesso che le Regioni possano assicurare prestazioni ulteriori rispetto ai LEA, purché con risorse proprie e nel rispetto degli equilibri di bilancio. Tuttavia, nel caso di specie, la Corte sembra ritenere che la qualificazione stessa della prestazione – in quanto incidente su diritti fondamentali come la vita e l'autodeterminazione – la sottragga alla disponibilità regionale. In tal senso, infatti, la Corte afferma che «la disposizione impugnata utilizza (…) un concetto relazionale – quello di livello di assistenza sanitaria superiore ai LEA – senza che il legislatore statale abbia ancora operato la determinazione del livello essenziale. Pertanto, nella specie, qualificare come livello superiore una determinata prestazione, equivale comunque a interferire sulla definizione stessa di livello essenziale –

[60] In tal senso, la stessa sent. n. 204/2025 ricorda che «questa Corte ha più volte sottolineato che "l'attribuzione allo Stato della competenza esclusiva e trasversale" di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., "si riferisce alla determinazione degli standard strutturali e qualitativi di prestazioni che, concernendo il soddisfacimento di diritti civili e sociali, devono essere garantiti, con carattere di generalità, a tutti gli aventi diritto" (sentenze n. 168 e n. 50 del 2008, rispettivamente punti 3.2.3. e 4 del Considerato in diritto e, nello stesso senso, sentenza n. 387 del 2007, punto 5.1. del Considerato in diritto). Siffatto titolo di legittimazione dell'intervento statale è invocabile "in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione" (*ex multis*, sentenze n. 273 e n. 247 del 2020, rispettivamente punti 4.1. e 13 del Considerato in diritto) e con esso è stato attribuito "al legislatore statale un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto" (sentenze n. 125 del 2015 e n. 111 del 2014, rispettivamente punti 4.1. e 7.3. del Considerato in diritto)».

[61] La Regione Toscana, infatti, nel tentativo di mantenere – almeno formalmente – entro gli argini costituzionali il suo intervento normativo ha specificato che «le prestazioni e i trattamenti disciplinati dalla presente legge costituiscono un livello di assistenza sanitaria superiore rispetto ai livelli essenziali di assistenza» (art. 7, co. 2). Come a voler dire che, appurata la mancanza normativa relativa alla determinazione dei livelli essenziali da imputare allo Stato, la Regione ha comunque operato correttamente, rifacendosi però a principi e livelli essenziali ricavati dalla giurisprudenza costituzionale.

peraltro realizzando delle disparità tra i cittadini a seconda che la regione sia o meno in piano di rientro –, che è riservata al legislatore statale». Si tratta di una restrizione significativa dello spazio regionale, che finisce per attribuire allo Stato un monopolio non solo sulla determinazione dei livelli minimi, ma anche sulla qualificazione giuridica della prestazione.
Da un punto di vista sistemico, questo approccio solleva almeno due criticità.
La prima riguarda l'eguaglianza sostanziale. Se l'assistenza al suicidio medicalmente assistito è riconosciuta in linea di principio come legittima in presenza di determinati requisiti, ma la sua organizzazione concreta dipende dall'iniziativa regionale, l'assenza di una disciplina statale sui LEA rischia di tradursi in una diseguaglianza di fatto tra cittadini residenti in Regioni diverse. Gli elementi fin qui richiamati, quindi, rendono evidente come la Corte, concentrandosi sulla competenza formale, non affronti fino in fondo il problema dell'effettività uniforme del diritto.

La seconda concerne il rapporto tra omissione legislativa e funzione della Corte. La mancata determinazione dei LEA in questa materia costituisce a tutti gli effetti una omissione legislativa: il legislatore statale non ha dato compiuta attuazione a un ambito che incide su diritti fondamentali. Eppure, la Corte sembra non dare adeguatamente peso a tale questione, limitandosi unicamente a delimitare lo spazio regionale. In tal modo, la supplenza normativa di fatto operata con la sent. n. 242/2019 sorvola sul vincolo attuativo per il legislatore statale sul piano dei LEA, che rende infungibile l'intervento della legge nazionale, ponendo invece un mero vincolo negativo per le Regioni.
Nei termini accennati la Corte, ricordando che alle Regioni è precluso stabilire autonomamente cosa rientri nei livelli essenziali di assistenza (e, di riflesso, nei livelli ulteriori), esclude però che nel caso in questione la legge regionale introduca nuovi LEA. Da ciò derivando la possibilità per la Regione di erogare siffatta prestazione[62].
Le argomentazioni sviluppate dalla Corte, tuttavia, sembrano voler concentrare ed esaurire la problematica in questione al mero aspetto formale e definitorio. In tal modo volendo far velo allo stretto e indissolubile legame che intercorre tra la definizione di una prestazione e la natura della prestazione stessa. Nei termini accennati, la decisione della Consulta pare portare con sé una evidente tensione interna: se l'assistenza al suicidio medicalmente assistito è già imposta dall'ordinamento, come conformato dalla giurisprudenza costituzionale, essa sembra assumere una dimensione almeno funzionalmente essenziale; se invece non lo è, l'intervento regionale rischia di alterare l'assetto nazionale dei diritti sociali. La sentenza non scioglie compiutamente questo nodo, lasciando irrisolta la questione della qualificazione sistematica della prestazione.
In definitiva, il tema dei LEA nella sentenza n. 204/2025 evidenzia una tensione irrisolta tra tre esigenze: la tutela uniforme dei diritti fondamentali, il rispetto del riparto di competenze e la gestione delle omissioni legislative. La Corte tutela il riparto formale, ma lascia aperta la questione dell'effettività sostanziale; riafferma la competenza esclusiva statale, ma non scioglie il nodo dell'inerzia del legislatore; riconosce la doverosità dell'assistenza sanitaria in certi casi, ma evita di qualificarla come livello essenziale.
È proprio nella menzionata ambivalenza che si concentra la criticità sistemica, perché essa espone il sistema a una possibile frattura tra riconoscimento giurisprudenziale del diritto e sua uniforme realizzazione sul territorio nazionale.

[62] Osserva infatti la Corte che «non è, infatti, qui in discussione la possibilità per la Regione di ammettere, nella propria autonomia costituzionale, l'erogazione di una determinata prestazione laddove abbia disponibilità finanziarie utili a tal fine (…). Piuttosto, rileva la definizione legislativa compiuta dalla disposizione impugnata, che, facendo esplicito riferimento a un livello di assistenza sanitaria ulteriore, evoca comunque e illegittimamente, dal punto di vista dell'assetto costituzionale delle competenze, la categoria dei "livelli essenziali di assistenza"».

9. L'inerzia del legislatore (statale) e la dubbia configurabilità di una giurisprudenza costituzionale decidente anche a scapito del legislatore (regionale). Desta perplessità la ricostruzione desumibile dalla sent. n. 204/2025 in merito al rapporto tra principi fondamentali desumibili dalla legislazione statale e intervento regionale in assenza di una legge organica statale sul fine vita.

La Corte, al riguardo, ribadisce il proprio orientamento secondo cui le Regioni non devono attendere una legge statale espressamente qualificata come di principio per esercitare la potestà concorrente, potendo desumere i principi fondamentali dal complesso della normativa vigente, letta alla luce della giurisprudenza costituzionale. Nel caso di specie, infatti, i principi richiamati non derivano soltanto da leggi statali ma, soprattutto, da sentenze additive e para-normative della stessa Corte costituzionale.

Il dato da ultimo richiamato, tuttavia, pone con evidenza un problema di legittimazione della fonte legato al dubbio relativo a quale sia il limite entro il quale sia consentito al legislatore regionale assumere come "principi fondamentali" non già enunciati normativi statali ma regole di matrice pretoria, frutto di un bilanciamento giurisprudenziale dichiaratamente minimo e provvisorio. Il rischio, nel caso in questione, è infatti quello di una indiretta trasformazione della giurisprudenza costituzionale in parametro immediatamente normativo per l'esercizio della competenza legislativa regionale[63], con una evidente torsione del sistema delle fonti[64].

Su un piano più generale, dunque, la recente decisione solleva interrogativi sul ruolo della Corte stessa nel sistema delle fonti, ulteriori rispetto a quelli già emersi con l'avvio dell'articolato percorso giurisprudenziale dedicato al tema del fine vita[65].

La sentenza ribadisce che le proprie precedenti pronunce hanno fissato solo un "limite minimo" costituzionalmente imposto, lasciando al legislatore la possibilità di modulare diversamente il bilanciamento tra autodeterminazione e tutela della vita.

Tuttavia, nel momento in cui si censura la Regione per avere recepito quei limiti minimi in una propria legge, si riafferma implicitamente che tali limiti appartengono a un ambito riservato alla legislazione statale, anche quando quest'ultima sia rimasta inerte. Si produce così una sorta di circuito chiuso: la Corte individua un assetto minimo vincolante, ma ne impedisce la formalizzazione regionale in assenza di una legge statale, rinviando ancora una volta a un legislatore nazionale che, di fatto, continua a non intervenire.

In questa prospettiva, la sentenza appare oscillare tra l'apertura al pluralismo organizzativo regionale e la riaffermazione di una centralità statale in materie di elevata sensibilità etico-giuridica. L'esito è un equilibrio instabile, nel quale la "regionalizzazione" del fine vita viene

---

[63] Osserva al riguardo A. Ruggeri, *La "regionalizzazione" della disciplina del fine-vita: un bicchiere mezzo pieno per le fonti di autonomia e mezzo vuoto per la Costituzione (a prima lettura di Corte cost. n. 204 del 2025)*, cit., II, come l'impostazione proposta dalla Corte, per la quale i principi che le Regioni devono ricavare dalla pregressa legislazione statale devono essere letti alla luce delle sentenze della Corte, «può far pensare ad una sorta di obbligo di *reinterpretazione conforme* – se così può dirsi – della legislazione stessa già al momento (ed al fine) della enucleazione dei principi in parola». Analogamente, anche T. Spasari, *Autonomia regionale e riserva di legge statale nella disciplina del fine vita: riflessioni alla luce della sentenza n. 204 del 2025*, cit., 284, parla di una sorta di «dovere di interpretazione conforme preventivo».

[64] In argomento, cfr. G. Atzori, *La Corte costituzionale "allo specchio": Cappato II e il giudizio di costituzionalità sui propri precedenti. Quali coordinate minime?*, in *Federalismi.it*, 22, 2025. L'A., in particolare, si sofferma sul fatto che le sentenze para-legislative della Corte costituzionale possano essere utilizzate quale oggetto di un giudizio di legittimità costituzionale di fronte alla stessa Corte.

[65] In argomento, se si vuole, è possibile consultare F. Paterniti, *La Corte "pedagogista" di un legislatore colpevolmente inerte. Riflessioni critiche su una svolta problematica della recente giurisprudenza costituzionale*, cit., *passim*; Id., *Le omissioni del legislatore. Profili, problemi, prospettive*, Napoli, 2023.

ammessa sul piano organizzativo, ma fortemente contenuta sul piano normativo, con una delimitazione dei confini competenziali che, pur formalmente coerente con l'art. 117 Cost., lascia aperte rilevanti questioni sistematiche sul rapporto tra fonti, diritti fondamentali e ruolo della giurisprudenza costituzionale.

La sent. n. 204/2025, nei termini accennati, si pone dunque quale ulteriore e significativo tassello del nuovo modello decisionale che, riconoscendo in capo alla Corte delle funzioni nei fatti para-normative, rappresenta una svolta di certo problematica della giurisprudenza costituzionale.

Nei termini accennati, la detta sentenza rappresenta, per così dire, un effetto ulteriore e mediato della dinamica inaugurata con l'ord. n. 207/2018 e la sent. n. 242/2019. Fin qui, infatti, si è avuta una Corte che, dopo avere sollecitato il legislatore, constatata la perdurante inerzia delle Assemblee parlamentari decide di intervenire con decisioni para-normative. Adesso, per di più, la stessa Corte si trova a presidiare l'area da essa stessa "creata" contro interventi regionali che ne recepiscono i contenuti. In questa sequenza si coglie dunque una tensione evidente: la Corte dapprima colma l'inerzia legislativa con una pronuncia additiva a contenuto sostanzialmente normativo, poi nega alle Regioni la possibilità di formalizzare quei medesimi principi in una legge, in nome del divieto di novazione delle fonti.

Ciò che pare manifestarsi è una evidente criticità teorica, che si aggancia alla dimensione decidente e normativa che la giurisprudenza costituzionale sembra vieppiù accogliere. Non può essere infatti tralasciato come, con la sent. n. 242/2019, la Corte abbia adottato una decisione che ha assunto una valenza para-legislativa, oltrepassando il recinto delle "rime obbligate" e scegliendo una soluzione non vincolata ma ritenuta costituzionalmente adeguata.

A fronte di ciò, tuttavia, nella sent. n. 204/2025, la Corte riafferma che solo il legislatore statale può cristallizzare ovvero implementare quei principi, mentre la Regione non può farlo senza invadere l'ordinamento civile e penale. Ne deriva una sorta di asimmetria: ciò che è consentito alla Corte in via supplente non è consentito al legislatore regionale in via organizzativa, pur in presenza della perdurante inerzia statale. Il rischio, dunque, è quello di una trasformazione della Corte in decisore politico di ultima istanza, non solo rispetto al legislatore statale inerte, ma anche rispetto al legislatore regionale attivo.

Le problematicità sottese al recente intervento giurisprudenziale si ampliano ulteriormente laddove si consideri che la Corte ha qualificato l'intervento regionale come illegittima "novazione delle fonti". La Consulta, nello specifico, censura l'art. 2 della legge toscana perché, richiamando espressamente le proprie sentenze, ne avrebbe cristallizzato i requisiti in una fonte substatale, irrigidendo un bilanciamento che dovrebbe restare nella disponibilità del legislatore statale. Ma proprio qui emerge una tensione sistemica: se le sentenze para-legislative della Corte hanno efficacia erga omnes e integrano l'ordinamento, esse sono già parte del diritto vigente. Sostenere che la loro riproduzione legislativa costituisca novazione implica, in fondo, una concezione "debole" della portata normativa della decisione costituzionale, che contrasta con la funzione concretamente esercitata e fattualmente rivendicata dalla Corte nella fase precedente[66].

Per altro verso, la sent. n. 204/2025 conferma, forse involontariamente, la natura "pedagogica" di siffatti interventi decisori della Corte[67]. Questa, infatti, non limitandosi a dichiarare l'illegittimità dell'art. 2 della legge toscana, riafferma che il bilanciamento tra

[66] Al riguardo, cfr. A Ruggeri, *La "regionalizzazione" della disciplina del fine-vita: un bicchiere mezzo pieno per le fonti di autonomia e mezzo vuoto per la Costituzione (a prima lettura di Corte cost. n. 204 del 2025)*, cit., III.

[67] In tal senso, se si vuole, F. Paterniti, *La Corte "pedagogista" di un legislatore colpevolmente inerte. Riflessioni critiche su una svolta problematica della recente giurisprudenza costituzionale*, cit., 200 ss.

autodeterminazione e tutela della vita spetta primariamente al legislatore statale, pur avendo essa stessa fissato un limite minimo inderogabile. Il messaggio istituzionale è duplice: da un lato si richiama il Parlamento alla responsabilità politica, dall'altro si delimita lo spazio di iniziativa regionale. Ma questo duplice richiamo rischia di tradursi in una forma di direzione "dall'alto" del sistema delle fonti, nella quale la Corte si pone come garante non solo della legalità costituzionale, ma anche della corretta distribuzione delle funzioni politiche tra livelli di governo.

Dal punto di vista della teoria delle omissioni legislative, quindi, la sent. n. 204/2025 sembra oscillare tra due paradigmi. Da un lato, riconosce che l'inerzia statale non paralizza l'esercizio della competenza concorrente regionale, potendosi desumere i principi fondamentali anche dalla legislazione vigente letta alla luce della giurisprudenza costituzionale. Dall'altro lato, tuttavia, afferma che proprio quei principi – in quanto incidenti su ordinamento civile e penale – non possono essere formalizzati da una Regione.

Si crea così una zona grigia: le Regioni possono organizzare l'attuazione di un diritto riconosciuto in via pretoria, ma non possono definirne normativamente i presupposti, neppure in via ricognitiva. In tal modo, in termini teorici, acquisisce specifico rilievo il problema di capire fino a che punto l'inerzia del legislatore può giustificare una supplenza giudiziaria senza alterare l'equilibrio costituzionale tra poteri[68].

Un ulteriore profilo critico attiene alla nozione di uniformità. La Corte esclude che la disciplina toscana produca disparità in materia penale, sostenendo che l'area di non punibilità è già uniforme in tutto il territorio nazionale in forza della propria giurisprudenza. Tuttavia, l'effettività del diritto dipende anche dalla concreta organizzazione amministrativa e sanitaria. In assenza di una disciplina statale, l'accesso alla procedura di suicidio medicalmente assistito rischia di essere diseguale di fatto tra le Regioni che organizzano il servizio e quelle che non lo fanno. Cosicché, concentrandosi sulla dimensione formale dell'uniformità, la sentenza sembra invece trascurare la dimensione sostanziale dell'eguaglianza, che pure è centrale nella teoria dello Stato costituzionale.

In definitiva, la sent. n. 204/2025 appare come un ulteriore tassello di quella "svolta decisionista" della giurisprudenza costituzionale che, pur motivata dall'esigenza di fronteggiare l'inerzia legislativa, finisce per accrescere il ruolo normativo della Corte e per ridefinire in modo non sempre lineare i confini tra giurisdizione costituzionale e funzione legislativa.

Sul punto, invero, è però da riconoscere che l'attivismo della Corte è aiutato – se non addirittura sollecitato – dalle stesse istituzioni politiche. Se infatti gli interventi della Consulta rinvengono pur sempre nell'inerzia legislativa la loro causa, deve essere constatato, con stupore e fors'anche disappunto, che lì dove il Parlamento latita, il Governo è invece sempre pronto ad attivarsi con solerzia per sollecitare l'intervento della Corte costituzionale. In tal senso, infatti, l'Esecutivo ha dapprima prontamente impugnato la legge reg. Toscana n. 16/2025, per poi intraprendere analoga iniziativa anche nei confronti della legge reg. Sardegna n. 26/2025. Non può però essere ignorato, al riguardo, che in alternativa (o, comunque, in aggiunta) alla attivazione del giudizio di costituzionalità, Governo e Parlamento avrebbero avuto tempo e modo per elaborare una normativa di principio ritenuta adeguata,

[68] Le accennate perplessità vengono ulteriormente ampliate dalle riflessioni di A Ruggeri, *op. ult. cit.*, V, laddove l'A. evidenzia come siffatta tipologia di intervento per mano della Corte costituzionale richiede necessariamente «linearità di svolgimenti argomentativi e fedeltà ai precedenti», pena il rischio di mettere a dura prova la «certezza a un tempo del diritto costituzionale e dei diritti costituzionali», con il risultato «della sostanziale *"decostituzionalizzazione" della Costituzione* – come la si è altrove chiamata – a tutto beneficio di una produzione giuridica ormai *Constitutioni soluta*, sia essa opera dei decisori politici che, appunto e in ultima istanza, della stessa Corte».

piuttosto che sollecitare nuovi ed ulteriori interventi del Giudice costituzionale al fine di implementare il mosaico pretorio della disciplina giurisprudenziale sul fine-vita.
In definitiva, quindi, la criticità non risiede tanto (o, comunque, solo) nella tutela dei diritti in gioco, quanto nella progressiva metamorfosi dell'equilibrio tra poteri, che rischia di trasformare la supplenza in strutturale protagonismo giudiziario, con effetti sistemici che meritano di essere attentamente ponderati.

Abstract. Il contributo analizza criticamente l'evoluzione della disciplina del suicidio medicalmente assistito alla luce della giurisprudenza costituzionale e delle recenti iniziative legislative regionali. L'Autore sostiene che le pronunce della Corte costituzionale abbiano individuato esclusivamente un'area di non punibilità dell'aiuto al suicidio, senza configurare un diritto soggettivo a ottenere assistenza sanitaria. In tale prospettiva vengono evidenziati i dubbi di legittimità costituzionale delle leggi regionali che, disciplinando procedure e tempi di accesso, sembrano trasformare una mera facoltà in una prestazione dovuta. Il saggio conclude affermando la necessità di un intervento del legislatore statale, quale unico soggetto costituzionalmente legittimato a disciplinare una materia che coinvolge il diritto alla vita, l'autodeterminazione e il principio di eguaglianza.

Abstract. The article critically examines the legal framework governing medically assisted suicide in light of the Italian Constitutional Court's case law and recent regional legislation. It argues that the Court has merely identified a limited area of non-punishability for assisting suicide, without recognizing an enforceable individual right to receive such assistance. From this perspective, the paper questions the constitutional legitimacy of regional laws that regulate procedures and timelines, effectively transforming a mere legal possibility into a healthcare entitlement. The study concludes that only the national legislature is constitutionally empowered to regulate this matter, given its implications for the right to life, personal self-determination, and the principle of equality.

Parole chiave. Suicidio medicalmente assistito – Corte costituzionale – diritto alla vita – autodeterminazione – competenza legislativa regionale.

Key words. Medically assisted suicide – Constitutional Court – right to life – self-determination – regional legislative competence.

LA SANITÀ DEL FUTURO: INTELLIGENZA ARTIFICIALE, ROBOTICA E NUOVE FRONTIERE DEL DIRITTO [*]

di Chiara Finocchiaro [**]

Sommario. 1. Primi elementi di analisi. – 2. La rivoluzione digitale investe il sistema sanitario. – 2.1 Transizione digitale e livelli essenziali. – 3. Il contributo dell'Unione Europea all'innovazione digitale nel sistema sanitario nazionale. – 3.1 Il Fascicolo Sanitario Elettronico. – 3.2 Il Regolamento sullo spazio europeo dei dati sanitari elettronici. – 4. La sanità del futuro: IA e robot impiegati nell'assistenza e servizi sociosanitari nazionali. – 4.1 Robot medici e chirurgici e principio di sorveglianza umana dell'AI. – 5. Conclusioni.

1. Primi elementi di analisi. La disponibilità di risorse tecnologiche produce innegabili vantaggi per la Pubblica Amministrazione. Tra i settori che possono beneficiare maggiormente della rivoluzione digitale in atto vi è senza dubbio quello sanitario, che costituisce uno dei principali campi di sviluppo[1]. Oggi, la Pubblica Amministrazione si colloca in una fase avanzata del proprio percorso evolutivo. Questo nuovo stadio è riconducibile alla cosiddetta Quarta Rivoluzione industriale ed è contraddistinto da un livello elevato di automazione e di interconnessione, capace di incidere in modo significativo non solo sull'organizzazione amministrativa, ma anche sull'individuo, sulla sua modalità di agire e di pensare, nonché sul contesto in cui si muove[2].

Ci si trova di fronte ad un cambiamento di portata straordinaria, riconducibile principalmente a due dinamiche fondamentali: da un lato, la ridefinizione accelerata delle categorie di spazio e tempo determinata dalla diffusione pervasiva delle nuove tecnologie; dall'altro, la riorganizzazione dei processi di trattamento dei dati e delle informazioni attraverso l'esecuzione automatizzata di compiti che in passato erano esclusivo appannaggio dell'intelligenza umana. L'automazione, inoltre, risulta strettamente legata allo sviluppo di capacità predittive, con le rilevanti opportunità che ne derivano, ma anche con i rischi che tali

[*] *Sottoposto a referaggio.*

[**] Dottoressa di ricerca in Diritto costituzionale – Università degli Studi di Catania.

[1] Sul punto v. L. Del Corona, A. Giubilei, M. Ladu, V. Montozzi, *Intelligenza artificiale, sanità digitale ed esigenze di regolazione: l'intreccio tra soggetti pubblici e privati*, in *Federalismi.it*, Paper, 17 dicembre 2025, 2 ss.

[2] Nel corso del Novecento, l'implementazione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) ha contribuito a plasmare tre modelli di Pubblica Amministrazione. Il primo è la c.d. «Pubblica Amministrazione 1.0», riconducibile all'impostazione tradizionale ottocentesca, basata prevalentemente su supporti cartacei, tipografia e macchina da scrivere. Il secondo modello è la «Pubblica Amministrazione 2.0», che segna l'introduzione di strumenti informatici quali computer, elaboratori di testo, stampanti e fax. Il terzo paradigma, la «Pubblica Amministrazione 3.0», verso cui le Istituzioni pubbliche hanno cominciato a orientarsi nel XXI secolo, è stato reso possibile dall'adozione di internet, piattaforme digitali, applicazioni per dispositivi mobili e reti sociali online. Sul tema vedi, tra gli altri, A.G. Biuso, *Corporeità, sicurezza e potere in Internet*, in *Lessico di etica pubblica*, 1, 2018, 11 ss.

pratiche inevitabilmente comportano[3].
Le nuove tecnologie digitali trovano oggi largo impiego nel campo del *welfare* sanitario pubblico e appaiono destinate ad una profonda innovazione dei servizi e delle prestazioni erogate dai sistemi sanitari nazionali. Si fa riferimento, da un lato, all'impiego degli algoritmi nella fase della somministrazione delle cure e nell'erogazione delle prestazioni; dall'altro, vengono in rilievo gli aspetti propriamente riconducibili all'amministrazione del sistema. In tale contesto, sistemi algoritmici possono essere adottati dalle pubbliche amministrazioni competenti per l'attività di controllo e valutazione delle performance dei sistemi sanitari, nonché per la gestione dei flussi informativi diretti agli organi di indirizzo del *welfare* sanitario. Tali strumenti trovano inoltre applicazione nei procedimenti decisionali automatizzati, nei processi di selezione per l'accesso ai servizi e alle prestazioni sanitarie pubbliche nonché, sotto il profilo organizzativo, nelle procedure di reclutamento del personale sanitario e sociosanitario[4].
Questo contributo nasce dall'esigenza di avviare una riflessione approfondita sul possibile impatto della rivoluzione digitale in relazione alle diverse situazioni giuridiche soggettive sottese al diritto alla salute di cui all'art. 32 Cost., nonché sull'intero modello di *Welfare* sanitario che si è consolidato nell'esperienza italiana a partire dall'istituzione del Servizio Sanitario Nazionale[5] (SSN).

2. La rivoluzione digitale investe il sistema sanitario. I più recenti sviluppi nel settore della robotica e dell'intelligenza artificiale aprono a prospettive particolarmente favorevoli in ambito sanitario. Questi innovativi strumenti trovano applicazione in molteplici settori, spaziando dalla gestione informatizzata delle cartelle cliniche e dei dati sanitari, alla raccolta sistematica delle informazioni anamnestiche, fino alle diverse attività di diagnosi, definizione del piano terapeutico e monitoraggio continuativo delle condizioni di salute del paziente.
Il ricorso agli algoritmi per la raccolta, l'archiviazione e l'elaborazione dei dati personali permette di potenziare le strategie di prevenzione, affinare l'accuratezza diagnostica e sviluppare percorsi terapeutici e interventi assistenziali altamente personalizzati[6]. Ulteriori benefici possono scaturire dalla significativa riduzione dei costi a carico dei sistemi sanitari nazionali, così come dall'ampia diffusione delle tecnologie robotiche in ambito clinico[7], in particolare negli interventi chirurgici, nei percorsi riabilitativi e nelle procedure di natura ricostruttiva e migliorativa del corpo umano. È accolta con significativo favore anche l'introduzione dei cosiddetti *social robot*, ossia operatori meccanici automatici, autonomi o semi-autonomi, dotati di capacità di interazione con l'essere umano e di competenze cognitive e comunicative. Questi ultimi risultano particolarmente utili, ad esempio, nelle attività di comunicazione con i familiari e i professionisti sanitari, nonché nell'ambito dell'assistenza domiciliare di anziani e disabili[8].

---

[3] Cfr. D. U. Galetta, J.G. Corvalàn, *Intelligenza artificiale per una Pubblica Amministrazione 4.0? Potenzialità, rischi e sfide della rivoluzione tecnologica in atto*, in *Federalismi.it*, 3, 2019, 3.
[4] V. *Supra*
[5] Si veda, sul punto, il contributo di E. A. Ferioli, *Il diritto alla salute alla prova della Digital Health*, in *Politiche Sociali*, 2, 2023, 207.
[6] E. A. Ferioli, *Digitalizzazione, Intelligenza artificiale e Robot nella tutela della salute,* in A. D'Aloia, *Intelligenza artificiale e diritto, come regolare un mondo nuovo*, Milano, 2023, 424.
[7] A. Di Martino, *Robotica medica*, in *Amministrativ@mente.com, Rivista di Diritto Amministrativo*, 3-4, 2017, 3 ss. Ove l'Autrice fa riferimento alla commercializzazione di diverse tipologie di Robot chirurgici, come i modelli Da Vinci, Star, Watson, Prebot.
[8] A proposito dei cd. *social robot* si vedano G. Greco, F Panariello, M. Bonacquisti, L. Villani, T. Sabetta, *Sanità Digitale*, Rapporto Osserva Salute 2025, in *Osservatoriosullasalute.it*, 497 ss; si veda anche E. W. Di Mauro, *Social Robot tra problemi e implicazioni giuridiche. Prime riflessioni.*, in S. Orlando (a cura di), *Profili giuridici del neuromarketing*,

Altrettanto importante è il coinvolgimento di diverse branche del diritto nell'incessante processo di innovazione tecnologica. In particolare, nell'ambito del diritto civile, si pongono questioni di notevole complessità attinenti alla disciplina della responsabilità sanitaria, alla regolamentazione dei danni potenzialmente riconducibili all'impiego di nuove tecnologie e dispositivi, nonché all'esigenza di un adeguamento del quadro normativo in materia di consenso informato[9]. Ulteriore rilievo assume l'interpretazione e l'applicazione della normativa concernente il trattamento dei dati personali, resa particolarmente articolata dall'impiego di strumenti digitali avanzati e sistemi intelligenti nell'ambito sanitario.
L'introduzione delle nuove tecnologie nel settore sanitario solleva, nondimeno, alcune criticità anche sotto il versante del diritto pubblico e costituzionale.
Sarebbe auspicabile che il processo di trasformazione in atto non colga impreparati i livelli di governo, statale e regionale, chiamati a indirizzarne e governarne l'inserimento all'interno della rete dei servizi sanitari. In particolare, alcuni tra gli assetti dogmatici del diritto costituzionale – in primo luogo i diritti fondamentali e il principio della loro equilibrata composizione – unitamente al valore della dignità della persona umana, assumono una funzione essenziale nell'orientare e disciplinare un mutamento delle strutture relazionali umane, profondamente ridefinito dall'incidenza delle innovazioni tecnologiche. Si tratta di trasformazioni che risultano capaci di incidere in maniera significativa sulla relazione tra professionista (medico/operatore sanitario) e paziente, giungendo financo ad influenzare la stessa percezione e l'esperienza corporea dell'individuo. Si fa riferimento, in quest'ultimo caso, alla robotica impiegata negli interventi di tipo ricostruttivo e in quelli finalizzati al potenziamento del corpo umano.
Centrale è anche il tema dell'uguaglianza e non discriminazione nell'accesso alle nuove tecnologie: poiché queste ultime sono in grado di offrire diversi benefici agli utenti, si rende necessaria una disponibilità capillare di tali servizi sul territorio nazionale, che possa altresì garantire l'equità delle prestazioni, anche in un sistema a forte dimensione regionale. Questo aspetto si riallaccia al tema della garanzia dei Livelli essenziali di assistenza, programmazione e finanziamento del sistema.

2.1 Transizione digitale e livelli essenziali. A proposito del contenuto essenziale dei diritti sociali rileva il concetto di *core obligation*, nato nel diritto internazionale di fonte pattizia e che si riferisce al *minimum* di tutela necessario affinché una determinata prerogativa sia destinataria di protezione giuridica[10]. Per quanto attiene al contesto italiano, alla citata nozione si lega quella di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, i quali, secondo il dettato di cui all'art. 117, comma 2, lett. m) del Testo fondamentale, devono essere garantiti in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale. Deve rilevarsi, infatti, che la transizione digitale in sanità potrebbe doversi riconnettere all'inclusione di un certo gruppo di prestazioni sanitarie digitali appartenenti alla categoria dei livelli essenziali. Si tratta di un

Annuario 2023-2024 OGID, *Osservatorio Giuridico sull'Innovazione Digitale*, 101 ss; M.C. Carrozza, *I Robot e noi*, Bologna, 2017; S. De Carli, *Robotica sociale. Dalle fabbriche alle case: i robot cambiano strada*, in *Vita*, 6, 2018, 34.

[9] Diversi sono gli Autori che dedicano approfondimenti sul tema. *Ex multis* si vedano: E. Colletti, *Intelligenza artificiale e responsabilità civile: le nuove sfide in ambito sanitario*, in *Actualidad Juridica Iberoamericana*, 18, 2023, 1126 ss; A. Amidei, U. Ruffolo, *Diritto dell'intelligenza artificiale (Vol. I), Responsabilità. Contratto. Regolazione. Veicoli autonomi*, 2024; D. Chiappini, *Intelligenza artificiale e responsabilità civile: nuovi orizzonti di regolamentazione alla luce dell'Artificial Intelligence Act dell'Unione Europea*, in *Rivista italiana di Informatica e Diritto*, 2, 2022, 95 ss.

[10] Al concetto di *core obligation* si richiama anche il Commento Generale n. 14/2000 del CESCR, che si riferisce a quel complesso di misure che gli Stati membri della Convenzione devono adottare e mantenere affinché siano garantiti i diritti fondamentali. Ciò rileva a prescindere dall'incidenza di fattori contingenti, tra i quali anche l'eventuale disponibilità di risorse. Cfr. paragrafi 43-44 del Commento Generale n. 14/2000 adottato dal CESCR.

processo supportato dall'entrata in vigore del Codice dell'Amministrazione Digitale[11] attraverso il quale l'Italia si pone l'obiettivo di sponsorizzare e facilitare l'utilizzo delle nuove tecnologie, per l'esercizio dei diritti politici e civili individuali e collettivi[12]. Peraltro, giova rammentare che il legislatore della riforma costituzionale n. 3/2001, nel riservare allo Stato la competenza in ordine alla determinazione dei livelli essenziali, ha intenzionalmente mantenuto significativi spazi di discrezionalità interpretativa, in particolare con riguardo alla definizione e alla qualificazione del requisito di «essenzialità» delle prestazioni. Il concetto in esame, invero, può essere soggetto a due distinte opzioni ermeneutiche: la prima ruota attorno al principio di «irriducibilità» della prestazione, postulando la presenza di un nucleo «duro» e incomprimibile della stessa; la seconda, invece, si richiama alla nozione di «minimalità» e implica che il livello essenziale risulti soddisfatto allorché sia garantita una prestazione «minima» intesa quale soglia massima concretamente assicurabile in considerazione delle risorse finanziarie effettivamente disponibili[13].

In letteratura, tuttavia, vi è chi considera questa seconda ipotesi non completamente rispettosa del dettato del Titolo V, Parte II, della Costituzione, se si presta attenzione, *a fortiori,* ad alcuni orientamenti della Consulta a proposito di questo tema[14]. Tra questi, infatti, taluni propenderebbero per una censura delle normative riguardanti la definizione dei livelli essenziali che possiedono profili di lesività rispetto alla necessità di assicurare un contenuto «minimo» di tali diritti[15]. Occorre altresì rilevare che l'orientamento dottrinale maggioritario in materia di determinazione dei livelli essenziali sembra convergere nell'affermare che una soglia minima di intervento non sia idonea a tradursi, sul piano concreto, in una prestazione di livello minimo. In tale ottica, la nozione di «minimalità» non risulterebbe riconducibile alla condizione di bisogno del destinatario del servizio, bensì alla sostenibilità economico-finanziaria del sistema deputato all'erogazione delle prestazioni[16]. L'essenzialità, invero, andrebbe qualificata come una caratteristica intrinseca alle prestazioni stesse, le quali dovrebbero attestarsi su un grado tale da poter essere ritenute adeguate non già in funzione dei condizionamenti derivanti dalle risorse economiche disponibili, quanto in rapporto al perseguimento di finalità di benessere e giustizia sociale[17]. Si deve, peraltro, prendere atto che

[11] Il Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD) è stato emanato con d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82.

[12] Il riferimento è all'art 9. CAD. Tale rimando deve essere letto congiuntamente a quanto stabilito all'interno delle Linee di indirizzo nazionali per lo sviluppo della telemedicina, emanate nel 2014 dal Consiglio Superiore di Sanità. Nel documento si afferma che il controllo sull'attuazione delle prescrizioni previste dalle medesime Linee di Indirizzo è affidato al Comitato Permanente per la verifica dei Livelli Essenziali di Assistenza. Sebbene tale previsione non sia sufficiente, di per sé, a giustificare l'inclusione della telemedicina tra i livelli essenziali di assistenza, questo richiamo evidenzia comunque la potenziale configurazione di un diritto essenziale all'erogazione di prestazioni sanitarie supportate dalle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

[13] Cfr. C. Botrugno, *Transizione digitale e diritto alla salute: sfide attuali e future*, in *Diritto e salute, Rivista di sanità e responsabilità medica*, 2022, 10. L'Autore, in questo passaggio, rimanda ad A. GUALDANI, *Livelli essenziali di assistenza sociale*, in *Aggiornamenti sociali*, 9, 2011, 624 ss.

[14] Sul punto si veda E.A. Ferioli, *I livelli essenziali di assistenza: dalle prestazioni ai diritti*, in *Studi Zancan. Politiche e servizi alle persone*, 2, 2003, 127.

[15] La Consulta si è espressa sul punto affermando che «Lo Stato deve porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle». cfr. sentenza della Corte cost. n. 282/2002. Per un ulteriore approfondimento sull'esegesi del concetto di «contenuto essenziale» ad opera della giurisprudenza costituzionale si veda M. Belletti, *I 'livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali' alla prova della giurisprudenza costituzionale. Alla ricerca del parametro plausibile*, in *Istituzioni del federalismo*, 3-4, 2003, 615 ss.

[16] Si veda, sul tema, E. Balboni, *Il concetto di 'livelli essenziali e uniformi' come garanzia in materia di diritti sociali*, in *Istituzioni del federalismo*, 6, 2001, 1109; C. Botrugno, *Transizione digitale e diritto alla salute: sfide*, cit., 10.

[17] E. Balboni, *Il concetto di 'livelli essenziali e uniformi',* cit.,1110.

all'interno del nuovo documento di aggiornamento dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) approvato in Conferenza Stato-Regioni lo scorso ottobre 2025, seppur aggiornando quanto previsto dal DPCM 12 gennaio del 2017[18], non emergono specifici riferimenti quanto alla formalizzazione di servizi sanitari digitali come prestazioni autonome[19].

Si è registrato, cionondimeno, un importante cambiamento con l'entrata in vigore delle *Indicazioni nazionali per l'erogazione di prestazioni in telemedicina* redatte dal Ministero della salute e approvate in sede di Conferenza Permanente Stato Regioni durante la contingenza pandemica da Covid-19. Tali Indicazioni equiparano le prestazioni sanitarie convenzionali a quelle erogate tramite TIC. Ciò appare di significativo rilievo in quanto si estende la disciplina vigente per i servizi sanitari convenzionali a quelli digitali, consentendo al Sistema Sanitario Nazionale di utilizzare a pieno le possibilità che offrono queste nuove forme di assistenza alla popolazione. Permangono, tuttavia, notevoli punti di criticità e riserve circa le modalità adottate per l'attuazione di tale proposito. Emerge, infatti, la cautela e, forse, la difficoltà del legislatore italiano nella disciplina di questa materia che necessiterebbe un intervento capace di assicurare certezza giuridica e solidità ai professionisti del comparto.

A seguito delle indicazioni nazionali risalenti al maggio 2022, il Ministero della Salute ha adottato ulteriori linee guida in attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), denominate *Linee guida organizzative per l'implementazione del modello digitale nell'assistenza domiciliare*[20]. Tale documento ha l'obiettivo di delineare un modello organizzativo finalizzato all'attuazione dei diversi servizi di telemedicina nel contesto domiciliare, mediante la razionalizzazione dei processi di presa in carico e la definizione dei corrispondenti aspetti operativi, consentendo così l'erogazione delle prestazioni tramite *team* multiprofessionali, nel rispetto della normativa vigente, anche a distanza. Riaffermando il principio cardine di equiparazione sia economica che giuridica tra le prestazioni convenzionali e quelle erogate a distanza, le Linee Guida dispongono che, in attesa della definizione di specifiche tariffe nazionali, la rendicontazione delle prestazioni di telemedicina debba avvenire secondo le stesse modalità operative già previste per l'erogazione delle corrispondenti attività assistenziali in forma tradizionale, garantendo così continuità normativa e certezza giuridica per gli operatori coinvolti nell'assistenza. Trattandosi di strumenti di indirizzo, tuttavia, sia le Indicazioni nazionali, sia le Linee guida costituiscono mezzi relativamente poco incisivi ai fini della regolazione di una trasformazione fondamentale del sistema di assistenza sanitaria, la quale, va sottolineato, pur comportando numerosi vantaggi, è altresì legata a molteplici criticità, non solo sul piano giuridico, ma anche sotto il profilo etico. Non possono, dunque, rimanere a lungo prive di un inquadramento chiaro e vincolante[21].

3. Il contributo dell'Unione Europea all'innovazione digitale nel sistema sanitario nazionale. Nel gennaio 2022 l'Unione europea ha delineato un quadro di orientamento in materia di sanità digitale. Su impulso della Presidenza francese del Consiglio dell'Unione

[18] Si fa riferimento al d.P.C.M. 12 gennaio 2017, Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 che non include alcun accenno ai servizi sanitari digitali. Al contrario, le Indicazioni nazionali per l'erogazione di prestazioni in telemedicina redatte dal Ministero della salute e approvate in sede di Conferenza Permanente Stato-Regioni nel pieno dell'emergenza pandemica, hanno equiparato sul piano giuridico ed economico le prestazioni sanitarie fornite convenzionalmente a quelle erogate tramite TIC.

[19] Dal comunicato stampa del 23 ottobre 2025 pubblicato sul sito Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, si evince che l'obiettivo del nuovo intervento è «quello di eliminare prestazioni ormai obsolete, migliorare l'appropriatezza organizzativa e clinica e favorire una maggiore razionalizzazione prescrittiva, in linea con la riduzione degli oneri per il Servizio sanitario nazionale».

[20] Tali Linee Guida sono state emanate in attuazione del *Milestone EU M6C1-4* del PNRR.

[21] C. Botrugno, *Transizione digitale e diritto alla salute: sfide attuali e future*, cit., 11.

europea e previa approvazione da parte della rete *eHealth* – organismo composto dai rappresentanti degli stati membri competenti in tema di salute digitale – sono stati enunciati sedici principi europei in materia di etica della sanità digitale, finalizzati a rafforzare la comprensione reciproca e ad agevolare il confronto in vista della futura disciplina dello Spazio europeo dei dati sanitari. Tali principi si rivolgono direttamente ai cittadini dell'Unione e si articolano attorno a quattro fondamentali direttrici etiche: l'inquadramento della sanità digitale in un sistema di valori di matrice umanistica; il riconoscimento e la promozione della capacità delle persone di governare in forma digitale i propri dati sanitari; lo sviluppo di una sanità digitale inclusiva; nonché l'attuazione di modelli di sanità digitale orientati alla sostenibilità ambientale[22].

È opportuno fare una premessa: l'ordinamento dell'Unione europea ha esteso nel tempo il proprio ambito di intervento nel settore e lo ha fatto in risposta a eventi di particolare rilevanza quali la crisi dell'encefalopatia spongiforme bovina (c.d. crisi della mucca pazza), l'emergenza legata alla SARS e l'allarme suscitato dall'influenza aviaria. Tali circostanze hanno messo in luce, da un lato, i limiti di risultato delle misure adottate a livello di *governance* statale e, d'altro, la maggiore idoneità e incisività dell'azione esercitata sul piano sovranazionale[23]. Invero, la finalità di garantire un «elevato livello di tutela della salute umana», sancito dall'art. 168 TFUE e dall'art. 35 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea permea l'insieme delle politiche dell'Unione e legittima quest'ultima ad implementare, attraverso le proprie iniziative, la sanità pubblica e la prevenzione delle patologie, stimolando la cooperazione tra gli Stati membri nel processo di integrazione dei rispettivi sistemi sanitari e favorendo, al contempo, la modernizzazione dei modelli nazionali di *welfare* sanitario[24].

Una prima direttrice dell'azione dell'Unione è stata quella di incentivare l'innovazione tecnologica mediante la valorizzazione delle potenzialità della c.d. sanità digitale, come dimostrano l'impiego di cartelle cliniche informatizzate e il ricorso a servizi quali la telemedicina. La questione concernente l'introduzione e l'impiego delle tecnologie digitali nel settore della tutela della salute costituisce indubbiamente uno dei profili maggiormente sensibili sotto il profilo giuridico e, segnatamente, sul piano costituzionale. Se, infatti, il ricorso alle nuove tecnologie nel trattamento delle informazioni sanitarie appare idoneo a offrire significative prospettive di miglioramento dell'organizzazione dei servizi e della qualità delle prestazioni assistenziali, esso deve, al contempo, svolgersi nel rigoroso rispetto della normativa vigente in materia di protezione dei dati personali. Tale disciplina è preordinata a dare attuazione ad un diritto di matrice europea, intimamente connesso alla sfera della riservatezza individuale, che risulta ormai pacificamente riconosciuto come avente rilievo costituzionale ai sensi dell'art. 2 della Costituzione[25].

---

[22] Accesso agli spazi digitali per comprendere e utilizzare i servizi sanitari, *Human Rights and Biomedicine*, disponibile presso *Council of Europe*.

[23] Cfr. C. Tubertini, *La mobilità sanitaria: potenzialità e limiti nella prospettiva della piena tutela del diritto alla salute*, in L. P. Tronconi, *Unione europea e diritto alla tutela della salute: problematiche giuridiche comparate*, Rimini, 2016, 141 ss.

[24] Numerosi Autori si sono occupati del tema dell'influenza del diritto dell'UE in materia di tutela della salute. Tra questi, si vedano G. Di Federico, *L'azione dell'Unione europea nel settore della sanità digitale: origini e sviluppi della cartella clinica elettronica*, in De Vergottini, C. Bottari (a cura di), *La sanità elettronica*, Bologna, 2018, 99 ss.; G. Guerra, *La strategia europea in materia di sanità: esame del programma pluriennale d'azione per la salute 2014/2020*, in Politiche sanitarie, 15, 4, ottobre-dicembre 2014, 212; L. Busatta, *La salute sostenibile. La complessa determinazione del diritto ad accedere alle prestazioni sanitarie*, Torino, 2018, 197 ss; G. Bianco, *Persona e diritto alla salute*, Padova, 2018,165 ss.; C. Bottari, *Profili innovativi del sistema sanitario*, Torino, 2018, 290 ss.

[25] La bibliografia sul tema è vastissima. Cfr. S. Corso, *Sanità digitale e riservatezza. Interpretazioni sul fascicolo sanitario elettronico*, in A. Thiene, S. Corso, *La protezione dei dati sanitari. Privacy e innovazione tecnologica tra salute pubblica e diritto alla riservatezza*, Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli studi di Ferrara, Napoli, 91 ss; S.

La rinnovata configurazione della sanità digitale presuppone, pertanto, un imprescindibile bilanciamento tra i due diritti costituzionali sopra richiamati. Il Regolamento europeo in materia di protezione dei dati personali[26] adotta una nozione particolarmente estesa di «dati relativi alla salute», ricomprendendo in tale categoria non soltanto le informazioni concernenti lo stato di salute fisica e psichica dell'individuo, ma anche quelle afferenti all'erogazione delle prestazioni di assistenza sanitaria idonee a rivelare elementi concernenti la condizione di salute attuale, pregressa o futura, del soggetto interessato.
Con riguardo a tali informazioni opera un regime di protezione rafforzata[27], ai sensi dell'art. 9 del Regolamento dell'Unione europea, ove si riconosce agli Stati membri la facoltà di conservare inalterate o introdurre condizioni ulteriori, nonché specifiche limitazioni, in relazione al loro trattamento. Per quanto concerne l'ordinamento italiano, il decreto legislativo 19 settembre 2018 n. 101, recante l'adeguamento del Codice in materia di protezione dei dati personali, ha stabilito che il Garante per la protezione dei dati personali provveda all'implementazione delle condizioni di liceità del trattamento delle informazioni in questione, mediante l'adozione di apposite misure di garanzia, nonché attraverso la definizione di specifiche regole deontologiche[28]. Sono ammesse, tuttavia, specifiche deroghe al principio generale di interdizione del trattamento dei dati afferenti alla salute, riconducibili, tra l'altro, alle ipotesi in cui tale attività risulti indispensabile per il perseguimento di obiettivi di interesse pubblico qualificato, come definiti dal diritto dell'Unione o dagli ordinamenti degli Stati membri[29]. La finalità sottesa a tale assetto normativo è quella di ribadire che i dati sanitari possono essere oggetto di trattamento unicamente per scopi direttamente collegati alla protezione della salute, nell'interesse tanto della persona interessata, quanto della collettività. Il trattamento dei dati sanitari risulta altresì legittimo in presenza del consenso esplicito dell'interessato[30]; tale requisito si estende anche alle operazioni di trattamento dei dati connesse all'impiego di applicazioni digitali in ambito medico, mediante le quali vengono raccolti dati, anche di natura sanitaria, ai quali possono accedere soggetti ulteriori rispetto ai

Corso, *Il fascicolo sanitario elettronico fra e-Health, privacy ed emergenza sanitaria,* in *Responsabilità Medica – Diritto e pratica clinica*, 4, 2021, 393 ss; N. Posteraro, *La digitalizzazione della sanità in Italia: uno sguardo al Fascicolo Sanitario Elettronico (anche alla luce del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza)* in *Federalismi.it*, *Osservatorio di diritto sanitario*, 17 novembre 2021, 189 ss; C. Costanzo, *L'impiego delle nuove tecnologie nel settore della salute: problematiche e prospettive di diritto costituzionale*, in *Consulta Online*, 1, 2023, 214 ss.; R. Miccù, *Il diritto fondamentale alla salute e la digitalizzazione dei servizi sanitari nell'epoca della pandemia: una prospettiva multilivello*, in *La cittadinanza europea online*, *Rivista di studi e documentazione sull'integrazione europea*, Numero speciale 2, 2023, 323 ss.; P. Guarda, *Fascicolo sanitario elettronico e protezione dei dati personali*, in *Quaderni del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli studi di Trento*, 94, 2011, 7 ss.; F. Pizzetti, *Privacy e il diritto europeo alla protezione dei dati personali. Dalla Direttiva 95/46 al nuovo Regolamento europeo*, Torino, 2016, 6 ss.; S. Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, 2012, 394 ss.

[26] Si fa riferimento all'art. 4 n. 15) del reg. UE 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27.4.2016 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento di dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati.

[27] A. Adinolfi, A. Simoncini (a cura di), *Protezione dei dati personali e nuove tecnologie. Ricerca interdisciplinare sulle tecniche di profilazione e sulle loro conseguenze giuridiche*, Napoli, 2022; C. Sartoris, *La tutela dei dati personali dei pazienti di fronte alle sfide della sanità digitale*, in *Diritto e Salute, Rivista di sanità e responsabilità medica*, 33 ss.

[28] Cfr. L. Chieffi, *La tutela della riservatezza dei dati sensibili: le nuove frontiere europee*, in L. Califano, C. Colapietro (a cura di), *Innovazione tecnologica e valore della persona. Il diritto alla protezione dei dati personali nel Regolamento UE 2016/679*, Napoli, 2017, 203 ss; S. Melchionna, E. Cecamore, *Le nuove frontiere della sanità e della ricerca scientifica,* in R. Panetta (a cura di), *Circolazione e protezione dei dati personali, tra libertà e regole del mercato. Commentario al Regolamento UE 2016/679 e al d.lgs. n.101/2018*, Milano, 2019, 576 ss.

[29] Art. 9.2, lett. g), del reg. UE 2016/679; art. 2-sexies del Codice in materia di protezione dei dati personali, il quale qualifica come trattamenti di interesse pubblico rilevante quelli effettuati da soggetti che svolgono compiti di interesse pubblico o connessi all'esercizio dei pubblici poteri in materie elencate, tra le quali anche un nutrito elenco di settori di attività sanitarie, dalla lett. t) alla lett. aa).

[30] Art. 9.2, lett. a) del reg. UE 2016/679

professionisti tenuti all'osservanza del segreto professionale[31].

3.1 Il Fascicolo Sanitario Elettronico. Il principio di cui sopra trova applicazione anche con riferimento al trattamento dei dati operato mediante il Fascicolo sanitario elettronico. Si tratta di uno degli strumenti cardine di *e-Health*, intendendosi con tale espressione quel processo di dematerializzazione della documentazione sanitaria e di digitalizzazione del sistema sanitario che consente la confluenza in un'unica infrastruttura informatica di tutti i dati idonei a rappresentare lo stato di salute dell'assistito, permettendo la ricostruzione complessiva del suo percorso sanitario.

Le Regioni italiane stanno attualmente provvedendo ad integrare e potenziare tale dispositivo all'interno dei rispettivi sistemi sanitari regionali[32]. Tali questioni occupano una posizione centrale nel dibattito pubblico da oltre due decenni: già con le cosiddette Riforme Bassanini del 1999, infatti, si iniziava a prospettare un mutamento nelle modalità di gestione delle informazioni di natura sanitaria. Solo nel 2012, tuttavia, queste prospettazioni hanno trovato una concreta attuazione: il riferimento alla sanità digitale[33] viene infatti introdotto con l'art. 47 bis del d.l. n. 5/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 3 del 4 aprile 2012, nonché con l'adozione del d.l. n. 179, successivamente convertito, con modificazioni, dalla l. n. 221/2012, che ha previsto la dematerializzazione della cartella clinica. A partire da tale intervento normativo, quest'ultima ha cessato di essere redatta in formato cartaceo e sottoscritta manualmente dal medico, assumendo invece forma integralmente elettronica, comprensiva della sottoscrizione mediante firma digitale del responsabile dell'attività sanitaria prestata.

L'art. 12 del d.l. n. 179/2012 ha regolamentato il Fascicolo sanitario elettronico e i sistemi di sorveglianza nel settore sanitario, offrendo, peraltro, una definizione precisa di Fascicolo sanitario e individuando gli obiettivi che vi sono alla base: tra questi, il richiamo alla garanzia della salute, l'agevolazione alla ricerca scientifica e i profili organizzativi quali la «programmazione sanitaria, verifica delle qualità delle cure e valutazione dell'assistenza sanitaria». Si tratta di obiettivi importanti e tra di loro connessi, ma che devono seguire anche altre strade nella loro attivazione e *modus operandi*.

La norma sopra citata, all'art. 12, ricollega al concetto di tutela della salute una serie di c.d. *benchmark*: la completezza del Fascicolo sanitario, cioè che questo possa racchiudere il maggior numero di dati connessi allo stato di salute del soggetto; l'integrazione con dati provenienti da enti e soggetti diversi in base ad accertamenti, visite e ricoveri e, dunque, la riferibilità univoca al paziente; il carattere della personalità, della certezza e della non

[31] Secondo quanto chiarito dal Garante per la protezione dei dati personali, provvedimento n. 55 del 7 marzo 2019, 3-4.

[32] N. Posteraro, *La digitalizzazione della sanità in Italia: uno sguardo al Fascicolo Sanitario Elettronico (anche alla luce del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza),* in *Federalismi.it*, 26, 2021, 189 ss.; C. Silvano, *La digitalizzazione dei servizi sanitari alla luce del riparto di competenze tra Stato e Regioni. Il caso del Fascicolo Sanitario Elettronico*, in *Federalismi.it*, 26, 2023, 228 ss; E. Catelani, *La digitalizzazione dei dati sanitari: un percorso ad ostacoli, in Corti supreme e salute 2023*, 2, 2 ss; C. Di Costanzo, *La co-regolazione delle nuove tecnologie nel settore della salute: ambiti di applicazione, caratteristiche e prospettive*, in *Osservatoriosullefonti.it,* 1, 2024, 285 ss.

[33] Questa norma stabilisce che «Nei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, nei piani di sanità nazionali e regionali si privilegia la gestione elettronica delle pratiche cliniche attraverso l'utilizzo della cartella clinica elettronica, così come i sistemi di prenotazione elettronica per l'accesso alle strutture da parte dei cittadini con la finalità in termini di accessibilità e contenimento dei costi senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica» e al comma 1-bis) in fase di conversione si aggiunge poi che «A decorrere dal 1° gennaio 2013, la conservazione delle cartelle cliniche può essere effettuata, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, anche solo in forma digitale, nel rispetto di quanto previsto dal decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 e dal decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196».

modificabilità *ad nutum*; l'accessibilità, al fine di renderlo acquisibile in qualunque parte del territorio nazionale ed europeo[34]. Il DPCM 29 settembre 2015, n. 178, conosciuto come regolamento di attuazione del FSE, ha disciplinato le modalità di inserimento e la conservazione dei dati in funzione della tipologia di trattamento. Sono, infatti, previsti criteri diversi in base allo scopo, talvolta includendo alcuni dati, talaltra escludendoli. Ne deriva che, attraverso i dati raccolti, è possibile perseguire finalità eterogenee: nel contesto della ricerca scientifica, infatti, l'identificazione del soggetto risulta priva di rilevanza e non giustificata sul piano giuridico.

La raccolta e il trattamento dei dati presuppone che questi siano anonimi, fatta eccezione per quelli relativi all'età, al sesso e alle informazioni anamnestiche necessarie a completare il quadro conoscitivo funzionale agli studi sulla singola patologia[35]. I requisiti normativi che disciplinano il riutilizzo dei dati raccolti nell'ambito della telemedicina a fini di ricerca possono essere distinti in requisiti di carattere generale e requisiti connessi alla specifica tipologia di ricerca. A proposito degli aspetti più generali, riferibili a un vasto insieme di ricerche, bisogna rilevare che l'approccio «*data protection by design*» e «*data protection by default*» secondo l'art. 25 GDPR permette in un primo momento l'individuazione e poi l'implementazione di misure tecniche e organizzative appropriate ai rischi concreti e alle caratteristiche del trattamento. Ciò, al fine di tutelare già dalla progettazione delle attività, i principi del trattamento[36] e i diritti degli interessati[37].

Prima dell'avvio di qualsiasi attività di trattamento risulta necessario procedere ad una ricognizione sistematica che comprenda: l'identificazione delle tipologie di dati trattati e dei relativi flussi; l'analisi delle applicazioni e delle infrastrutture tecnologiche impiegate; la definizione delle modalità di utilizzo, conservazione, protezione, minimizzazione e rettifica dei dati; la chiara attribuzione dei ruoli e degli obblighi ai diversi soggetti coinvolti nel trattamento; la verifica del livello di adeguatezza delle misure tecniche e organizzative adottate; nonché la previsione di risorse economiche dedicate alla conformità normativa, inclusa l'individuazione delle figure professionali di supporto, tra cui il Responsabile della protezione dei dati (*Data Protection Officer*).

È quindi necessario adottare misure concrete, sia di natura tecnica, sia organizzativa, comprese quelle relative alla sicurezza dei dati (artt. 32 e 89 GDPR), in tutte le fasi della ricerca, dalla raccolta fino alla cancellazione dei dati. L'impiego dei dati ai fini di ricerca scientifica secondaria non contrasta con il principio generale della limitazione della finalità del trattamento, grazie alla presunzione di compatibilità prevista dall'art. 5, par. 1, lett. b) GDPR. Tuttavia, la sua attuazione richiede l'esistenza di un fondamento giuridico appropriato.

Vi è poi un'altra, non meno importante, finalità del Fascicolo sanitario elettronico che ha

---

[34] E. Catelani, *La digitalizzazione dei dati sanitari: un percorso ad ostacoli,* cit., 6.

[35] Cfr. G. Bincoletto, *L'uso secondario di dati sanitari per fini di ricerca nella telemedicina. La tutela dei dati personali tra regole e prassi.*, in E. Chizzola, P. Guarda, V. Maroni, L. Rufo (a cura di) *Ricerca in sanità e protezione dei dati personali: scenari applicativi e prospettive future*, in Atti del convegno 29 settembre 2023, Università di Trento, Quaderni della Facoltà di Giurisprudenza, 83, 2024, 105; v. anche L. D'Aleo, *L'ecosistema dei dati sanitari (EDS)*, in *Centro studi Diritto e sanità*, Università di Pavia, 28 aprile 2025.

[36] Art. 5 Regolamento generale sulla protezione dei dati (GDPR), reg. UE 27 aprile 2016, n, 679. I principi sono: liceità; correttezza; trasparenza; limitazione delle finalità; minimizzazione dei dati; esattezza; limitazione della conservazione; integrità e riservatezza; responsabilizzazione o *accountability*. Sul tema si veda C. De Terwangne, *Chapter II Principles (Articles 5-11), Article 5. Principle relating to processing of personal data*, in C. Kuner Et. Al (a cura di), *The EU General Data Protection Regulation (GDPR): A Commentary*, Oxford, 2020, 309-397.

[37] Art. 15-22 GDPR.

carattere organizzativo. In tal senso non si richiede l'identificazione dei singoli pazienti, ma questa si fonda sull'analisi dell'entità, della tipologia e della frequenza delle prestazioni, nonché della capacità dell'organizzazione sanitaria di rispondere alle richieste degli utenti, con l'obiettivo di rendere il servizio più efficiente, maggiormente adeguato alle esigenze dei pazienti e, allo stesso tempo, più sostenibile per il bilancio pubblico. Queste informazioni possono essere ricavate dal Fascicolo sanitario elettronico tramite elementi identificativi differenti sia da quelli impiegati nella ricerca, che da quelli necessari per il supporto di medici e strutture sanitarie nella gestione clinica dei pazienti. Una grande parte dei dati di natura organizzativa è già disponibile nelle diverse Aziende sanitarie e, ove sia stato attivato un sistema di coordinamento regionale, può essere condivisa con altre strutture. Si registra, tuttavia, una condivisione discontinua che genera notevoli differenze organizzative tra le diverse regioni.

In definitiva, nonostante le criticità di cui si è fatto accenno, l'affermarsi della *Digital Health* si fonda su un principio cardine: la diffusione e la condivisione dei dati sanitari su ampia scala. Si tratta di una svolta che ha delle ripercussioni significative. Si passa, infatti, da un'epoca in cui il dato sanitario non è suscettibile di condivisione, a uno scenario in cui la fruizione e lo scambio dei dati sanitari in formato elettronico dev'essere quanto più possibile incoraggiata al fine di assicurare cure sempre più appropriate. Il dato sanitario, dunque, cessa di essere una risorsa riservata per divenire una risorsa utile a garantire un'assistenza sanitaria performante, specifica e predittiva.

3.2 Il Regolamento sullo spazio europeo dei dati sanitari elettronici. All'interno di questo contesto generale si inserisce il Regolamento UE 2025/327, noto come EHDS, entrato in vigore il 26 marzo 2025, a seguito di un percorso legislativo piuttosto lungo e complesso. Tale Regolamento rappresenta il primo spazio europeo dei dati ad essere regolamentato tra quelli previsti dalla Strategia europea per i dati della Commissione europea. Lo scopo dichiarato dell'EHDS è quello di disciplinare, nell'ambito del quadro normativo generale richiamato, la fruizione (accesso e riutilizzo) dei dati sanitari elettronici. Tale fruizione, come già anticipato, si articola su due distinti livelli: l'uso primario e l'uso secondario dei dati. L'adozione del Regolamento UE 2025/327, noto come EHDS, rappresenta un cambiamento di rilievo per i sistemi sanitari nazionali, come emerge dall'analisi dell'articolato normativo, dei considerando e degli atti preparatori. I termini di applicazione graduali, che vanno dal 27 marzo 2027 fino al 26 marzo 2035 per alcune disposizioni, riflettono la complessità dell'adeguamento richiesto sia sul piano tecnologico che normativo. Le implicazioni dell'EHDS si manifestano in termini di opportunità e rischi[38]. Tra le prime, si annovera un miglior coordinamento tra medici, ospedali e farmacie, reso possibile dalla digitalizzazione e dall'accesso transfrontaliero ai dati sanitari elettronici, che consente cure appropriate in tutti gli Stati membri[39]. La normativa rafforza inoltre il diritto dei cittadini a controllare i propri dati sanitari e ad arricchire il *repository* personale con informazioni aggiuntive, favorendo un effettivo *empowerment* del paziente e la responsabilizzazione nelle scelte sanitarie. La piena condivisione dei dati può altresì incrementare l'efficienza dei sistemi sanitari, riducendo

[38] C. Botrugno, *Transizione digitale e diritto alla salute: sfide attuali e future, in Diritto e salute. Rivista di sanità e responsabilità medica*, 1, 2022; U. Pagallo, *Il dovere alla salute. Sul rischio di sottoutilizzo dell'intelligenza artificiale in ambito sanitario*, Milano, 2022; E. Catelani, *Nuove tecnologie e tutela del diritto della salute: potenzialità e limiti dell'uso della Blockchain*, in *Federalismi.it*, 4, 2022; D. Morana, *Diritto alla salute, ricerca tecnico-scientifica e innovazioni tecnologiche*, in G. Ferri (a cura di), *Diritto costituzionale e nuove tecnologie*, Napoli, 2022, 321.

[39] Cfr. D. Morana, *Diritto alle cure e mobilità sanitaria nell'Unione europea: un banco di prova per l'Europa sociale. Note introduttive*, in D. Morana (a cura di), *L'assistenza sanitaria transfrontaliera. Verso un welfare state europeo?*, Napoli, 2018, 3.

sprechi, duplicazioni di esami e percorsi di cura non efficaci e migliorando prevenzione e monitoraggio tramite l'analisi dei *big data*. Infine, il Regolamento promuove la ricerca avanzata e l'innovazione, rendendo disponibili i dati per usi secondari e supportando decisioni politiche basate su evidenze concrete.

Tuttavia, l'attuazione comporta sfide rilevanti[40].

Sul piano normativo, è necessario un ruolo strategico della Commissione europea nell'adozione degli atti secondari e nel coordinamento, nonché l'individuazione da parte degli Stati membri delle Autorità e degli Enti preposti alla *governance* del settore, scelta che incide sull'equilibrio tra circolazione e tutela dei dati[41]. Sul piano tecnologico, i sistemi sanitari nazionali e regionali devono adeguarsi agli standard di accessibilità e interoperabilità, sia per l'acquisizione e la gestione dei dati elettronici sia per i portali di accesso e il collegamento infrastrutturale con il portale europeo *e-Health*. Tali adeguamenti richiedono investimenti ingenti in infrastrutture, *software* e dispositivi digitali, generando preoccupazioni circa la sostenibilità economica e il rischio di un'implementazione disomogenea tra Stati membri.

L'attuazione del Regolamento EHDS costituisce una sfida cruciale per il sistema sanitario italiano, già caratterizzato da carenze di risorse e significative disuguaglianze tra regioni e, talvolta, tra strutture infraregionali. È illusorio pensare che la transizione digitale possa essere realizzata esclusivamente con fondi ordinari, poiché ciò rischierebbe di compromettere la qualità delle cure e i principi di uguaglianza e diritto alla salute. Una prima sfida riguarda la protezione dei dati personali sanitari sia nell'ambito dell'uso primario, sia per l'uso secondario. Nel primo caso è necessario assicurare una coerente applicazione del GDPR e del Regolamento EHDS, identificando con attenzione le aree di eventuale sovrapposizione e integrazione. L'introduzione di nuovi diritti per gli interessati e la specificazione di diritti già esistenti comporta un ampliamento del ruolo delle Autorità di protezione dei dati, allargando il rispettivo raggio di azione in un'ottica più orientata alla circolazione e alla protezione. Peraltro, ciò determina un impiego di risorse umane ed economiche in misura maggiore. Per quanto concerne l'uso secondario, la complessità aumenta in quanto gli Stati sono tenuti ad individuare gli organismi responsabili dell'accesso ai dati, capaci di rilasciare autorizzazioni e garantire il rispetto degli obblighi regolamentari. In Italia, ciò implica che si debba decidere tra un modello centralizzato, con un unico organismo nazionale e un modello decentrato con organismi regionali coordinati, tenendo conto della struttura del SSN. Vi è una terza sfida che riguarda la transizione digitale in termini di formazione e alfabetizzazione digitale di operatori e pazienti. La rapidità del cambiamento tecnologico, accentuata dall'introduzione dell'intelligenza artificiale, può generare difficoltà di adattamento e incidere sul rapporto fiduciario medico-paziente. La gestione della transizione richiede piani formativi mirati, supporto amministrativo qualificato e rafforzamento delle competenze tecnologiche e giuridiche del personale[42]. In sintesi, l'implementazione dell'EHDS e della Digital Health richiede interventi straordinari e piani di modernizzazione strutturale. Senza tali misure la transizione rischierebbe di risultare controproducente: il sottoutilizzo o l'impiego improprio

[40] Vedi, sul punto, E. Longo, *La disciplina del "rischio digitale"* in F. Pizzetti, A. Calzolaio, A. Iannuzzi, E. Longo, M. Orofino*, La regolazione europea della società digitale*,Torino, 2024, 53; M. Pietrangelo, *La dimensione plurale della cybersicurezza: da potere invisibile a processo collaborativo*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, n. 2, 2024, 13 e ss.

[41] Sul tema v. F. Pizzetti, *Intelligenza artificiale, protezione dei dati personali e regolazione*,Torino, 2018, 53.

[42] Si tratta della cosiddetta *literacy* che è presente nella totalità degli atti e regolamenti con cui l'UE intende disciplinare la società digitale. Il Regolamento dedica due norme (artt. 83 e 84) specificamente alla formazione del personale sanitario e dei pazienti. Sulla questione generale della formazione in ambito sanitario v. il contributo F.G. Pizzetti, *La "health literacy": compito della Repubblica, e diritto e dovere del cittadino?* in A. Lamberti (a cura di) *Scuola, università e ricerca: diritti, doveri e democrazia nello "Stato di cultura"*, Napoli, 2024, 993 ss.

di nuove tecnologie sarebbe dannoso tanto per i cittadini quanto per l'efficienza complessiva del sistema sanitario[43].

4. La sanità del futuro: IA e robot impiegati nell'assistenza e servizi sociosanitari nazionali. Un altro profilo di interesse concerne l'utilizzo e la regolazione dell'intelligenza artificiale e della robotica nella sanità. Si è già detto, infatti, di alcune criticità che accompagnano l'utilizzo degli algoritmi e delle reti informatiche in ambito sanitario; tuttavia, va sottolineato che particolare riguardo deve aversi con riferimento al rapporto che si instaura tra il medico o l'operatore sanitario e il paziente. Le nuove tecnologie, infatti, sembrano in grado di modificare l'originario assetto delle relazioni umane, che nel tempo si è strutturato intorno a categorie giuridiche e valoriali condivise e riconosciute. Si fa riferimento al concetto di centralità dell'individuo, all'idea di salute come benessere della mente e del corpo, nonché alla libera scelta della cura, del professionista sanitario e del consenso informato[44].

Una prima riflessione va condotta con riferimento ai dispositivi di AI e robot impiegati per l'assistenza agli anziani, alle persone con disabilità e a quelle affette da patologie neurologiche come la demenza. Si tratta di bisogni di assistenza considerati complessi poiché contraddistinti da una componente spiccatamente medico/sanitaria e ad un'altrettanta importante necessità socioassistenziale.

Un fenomeno in forte espansione è quello dell'utilizzo dei robot per l'assistenza, anche domiciliare. Questi dispositivi risultano efficaci per diverse ragioni: ad esempio, grazie alla capacità cognitiva, di ascolto e di rilevazione e analisi delle espressioni, riescono a trasmettere a distanza delle informazioni sullo stato di salute dei pazienti. Si evidenzia l'utilità di queste tecnologie, con particolare riferimento ai pazienti anziani, nella somministrazione dei farmaci e nella gestione della domotica all'interno delle abitazioni[45]. Emerge, tuttavia, un'allerta riguardo all'impiego di tali nuove tecnologie, poiché si paventa lo scenario che il loro utilizzo nelle pratiche di accudimento possa effettivamente disumanizzarle. L'aspetto umano nei contesti di cura della persona è considerato, infatti, un elemento imprescindibile. L'assistenza tecnologica, dunque, non può essere intesa come sostitutiva dell'assistenza umana: il contatto umano diretto non può dirsi equivalente al rapporto uomo-macchina. L'indirizzo antropocentrico di cui si è fatta menzione trova un riconoscimento espresso all'interno dell'art. 2 del TUE, ove vengono cristallizzati i principi del rispetto della dignità umana, uguaglianza, giustizia, equità e non discriminazione. Si tratta di uno snodo essenziale della materia, che restituisce un chiaro messaggio con riferimento ai sistemi di *welfare* sociale e sanitario nazionali, poiché impone un necessario confronto di questi con i valori fondamentali che dovrebbero orientare l'azione degli organi di governo.

Operando una comparazione con l'ordinamento italiano, quello europeo appare come un indirizzo volto all'implementazione di principi come il diritto alla salute di cui all'art. 32 Cost. e quello all'assistenza di cui all'art. 38 Cost[46]. Nella disciplina del Sistema sanitario nazionale

---

[43] V. ampiamente M. Orofino, *Digital Health e diritto alla salute: l'impatto del Regolamento EHDS sui sistemi sanitari nazionali*, in *Italian Papers on Federalism*, Rivista giuridica online, ISSiRFA-CNR, n.1/2025,175 ss.

[44] Su questo tema si vedano A. D'Aloia, *Oltre la malattia: metamorfosi del diritto alla salute*, in *Rivista di Biodiritto*, n. 1, 2014, 91; G. Cordini, *Crisi dello stato sociale, sostenibilità ambientale e tutela della salute* in L.P. Tronconi, *Unione europea e diritto alla tutela della salute*, cit., 30; G. Bianco, *Persona e diritto alla salute*, cit., 95.

[45] Per quel che riguarda il contesto italiano, si può far riferimento all'utilizzo presso l'ospedale Casa sollievo della sofferenza di San Giovanni Rotondo di un assistente robot chiamato Mario che interagisce con i pazienti malati di Alzheimer o affetti da demenza al fine di evitarne la depressione e l'isolamento e garantirgli impulsi cognitivi. cfr. S. De Carli, *Negli Hub della cura digitale*, consultabile presso Vita.it, 8 giugno 2018.

[46] Vi è una vastissima bibliografia sul tema del diritto alla tutela della salute: *ex multis* si vedano R. Balduzzi (a cura di), *Sistemi costituzionali, diritto alla salute e organizzazione sanitaria. Spunti e materiali per l'analisi comparata*,

italiano questi principi hanno trovato esecuzione grazie all'interpretazione giurisprudenziale del principio di centralità della persona, che si traduce anche nella libertà di scelta del medico e del luogo di cura, nonché nel consenso informato e nel concetto di salute che si è allontanato sempre di più dalla dimensione meramente fisica e biologica, per abbracciare l'idea di un connubio sempre più solido tra corpo e psiche[47].

Non sembra inopportuno, dunque, affermare che il principio di non completa sovrapposizione della tecnologia all'assistenza umana sia perfettamente coerente con i principi e gli indirizzi che si possono trarre dalla nostra legislazione sociale e sanitaria. Emergono, infatti, sulla base dei principi e diritti costituzionali richiamati, il valore della salute come benessere psicofisico, la considerazione della centralità della persona, nonché l'idea di considerare la dimensione emotiva e relazionale nella pianificazione delle prestazioni. A ciò si aggiunge che il Comitato di Bioetica nazionale italiano ha emanato un parere evidenziando l'aspetto della non sostituibilità delle cure umane, elevando quest'ultimo a vero e proprio principio cardine nel panorama dell'assistenza sanitaria e sociale. Sebbene, infatti, la tecnologia, la robotica e l'utilizzo di intelligenza artificiale possano fornire un supporto pieno e notevole nell'accudimento, soprattutto in mancanza di risorse umane sufficienti, la presenza dell'uomo rimane insostituibile per la cura della persona. L'assistenza robotica deve, infatti, essere pensata per quelle situazioni in cui non vi siano alternative possibili, poiché deve considerarsi un aspetto del tutto essenziale, cioè quello dell'isolamento del paziente e della sua perdita di autonomia fisica e psichica[48]. Adottando un approccio limitativo, peraltro, potrebbe richiedersi che al ricorso all'assistenza attraverso l'ausilio delle nuove tecnologie sia propedeutico l'assolvimento di condizioni di sicurezza e consenso informato, nonché la carenza di forza lavoro umana da destinare alle attività assistenziali. Nei confronti delle aziende sanitarie locali e delle amministrazioni comunali potrebbe essere richiesto di operare entro una cornice normativa e procedurale di diversa rigidità, all'interno della quale ideare ed erogare i nuovi servizi tecnologici. Oggi, la Repubblica e i diversi livelli di governo coinvolti nella gestione del *Welfare* sociosanitario italiano svolgono un ruolo fondamentale nella gestione del processo di progressiva introduzione delle nuove tecnologie nella rete dei servizi sanitari, oltre che nella regolazione e nell'indirizzo strategico del loro utilizzo[49].

4.1 Robot medici e chirurgici e principio di sorveglianza umana dell'AI. Altro aspetto cruciale da tenere in considerazione concerne le conseguenze legate all'utilizzo in ambito sanitario dei robot, soprattutto nelle applicazioni mediche e chirurgiche. I sistemi robotici sono ampiamente utilizzati in sala operatoria[50], fornendo supporto nella chirurgia di precisione e consentendo di migliorare l'aspetto conservativo degli interventi. Sono oramai noti i vantaggi della chirurgia robotica, che si caratterizzano per una maggiore precisione e una visualizzazione avanzata. Tutto ciò permette un eccezionale miglioramento dell'accuratezza nella dissezione dei tessuti e nella gestione delle complicanze. Sempre di più, inoltre, la ricerca si sta orientando verso l'implementazione dei nanorobot da utilizzare nell'ambito della diagnostica, ma anche per veicolare farmaci in gruppi di cellule specifiche.

Bologna, 2009; R. Balduzzi (a cura di), *Diritto alla salute e servizi sanitari tra consolidamento e indebolimento*, Bologna, 2017; D. Morana, *La salute come diritto costituzionale*, Lezioni, Torino, 2018.

47 Cfr. A. D'Aloia, *Oltre la malattia*…, cit., 91.

48 Si fa riferimento al parere Sviluppi della robotica e della roboetica del 17 luglio 2017, 27, del Comitato Nazionale per la Bioetica e Comitato Nazionale per la Biosicurezza, le Biotecnologie e le Scienze della Vita.

49 Cfr. E. A. Ferioli, *Digitalizzazione, Intelligenza artificiale e Robot nella tutela della salute,* cit., 440 ss.

50 Il sistema robotico più comunemente utilizzato è il Da Vinci, che consente al chirurgo di operare, anche in caso di interventi molto complessi, con estrema precisione, grazie ai bracci robotici che vengono controllati a distanza.

Gli algoritmi di IA vengono utilizzati per migliorare la diagnosi, pianificare trattamenti personalizzati e assistere durante gli interventi chirurgici[51]. Notevoli, inoltre, sono gli avanzamenti in tema di diagnostica per immagini: la costruzione di banche dati di immagini medicali consente la messa a punto di algoritmi in grado di favorire le diagnosi di alcune patologie con estrema accuratezza[52].

Come per altri settori, anche in questo si evince un aspetto problematico costituito dalla decisione autonoma della tecnologia e dell'azione di diagnosi e di intervento chirurgico priva dell'ausilio dell'essere umano. La linea di indirizzo, condivisa a livello eurounitario, è quella di rimarcare la necessità che sia l'uomo a servirsi della macchina, rispettando il c.d. principio dell'autonomia supervisionata dai robot[53]. Si tratta di un principio ormai cristallizzato nel Libro Bianco sull'IA, nel quale si propone anche l'introduzione di un approccio graduale all'intensità e pervasività della supervisione umana. Questa può variare da un semplice controllo del funzionamento del sistema, fino al livello più elevato, in cui l'esito prodotto dall'IA acquista efficacia solo dopo essere stato esaminato e approvato da un essere umano[54].

Su tale aspetto cruciale è intervenuto il legislatore europeo nel 2024 con l'AI Act, il quale, all'art. 14, introduce il principio fondamentale della *Human Oversight* o sorveglianza umana. La centralità dell'uomo è, infatti, considerata uno dei pilastri delle scelte comunitarie nell'ambito della disciplina sull'utilizzo degli algoritmi di intelligenza artificiale. Si tratta, cioè, di considerare l'idea che l'IA sia *human centric*, facendo in modo che i sistemi ad alto rischio vengano progettati come strumento al servizio dell'individuo e, pertanto, rispettosi della dignità umana e in modo da garantire un controllo efficace delle persone fisiche durante il loro utilizzo. Il principio di sorveglianza umana costituisce una delle sette linee guida etiche per una AI affidabile, sviluppate dal gruppo indipendente di esperti di alto livello sull'AI (HLGE) nominato dalla Commissione Europea nel 2019, poi confluito nell'art. 14 dell'AI Act.

L'*human oversight* costituisce l'attuazione di meccanismi progettati per bilanciare la tensione esistente tra concetto di controllo e quello di autonomia nell'interazione tra gli esseri umani e i sistemi informatici che operano con sempre maggiore autonomia[55]. A condizione che la supervisione sia effettivamente esercitata, ossia che il soggetto umano disponga delle capacità tecniche e delle competenze necessarie, oltre ad una reale legittimazione ad intervenire, la persona coinvolta nell'operatività del sistema (il cosiddetto *human in the loop*) è in grado di garantire che l'AI funzioni in modo autonomo ma conforme ai parametri stabiliti e alla finalità prevista, mantenendo al contempo la possibilità di intervenire nei momenti critici. Il principio di supervisione umana disciplinato dall'articolo 14 dell'AI Act è stato ripreso anche dalla legge nazionale n. 132 del 2025[56] progressivamente ridefinita e divenuta, da mero

---

[51] «L'IA può analizzare grandi volumi di dati clinici, immagini e risultati di laboratorio, aiutando i medici a identificare anomalie precoci che potrebbero sfuggire all'occhio umano e sono di grande ausilio nella diagnosi precoce, nella pianificazione chirurgica e persino come assistenti chirurgici intelligenti. Alcuni sistemi robotici sono integrati con l'intelligenza artificiale per fornire assistenza e supporto in tempo reale durante gli interventi, suggerendo manovre correttive o monitorando i parametri vitali del paziente. Sistemi basati su IA possono suggerire strategie operative ottimali basate su precedenti casi clinici, riducendo il margine di errore e migliorando notevolmente i risultati», C. M. Stigliano, *Innovazioni e responsabilità*, in *Aogoi*, n. 5/2024.

[52] Il riferimento è, ancora una volta, agli studi di S. De Carli, *Negli hub della cura digitale*, cit., 11.

[53] P8_TA(2017)0051, cit., 12.

[54] Cfr. E. A. Ferioli, *Digitalizzazione, Intelligenza artificiale e Robot nella tutela della salute*, cit., 445.

[55] L'espressione è di F. Cabitza, *Sorveglianza umana dell'AI: cos'è e perché è centrale nell'AI Act*, in *Agenda Digitale*, 21 maggio 2024.

[56] Cfr. L. Lella, *Un'AI trasparente e sicura per la PA: la visione della Legge 132/2025*, in *Agenda Digitale*, 28 ottobre 2025; F. Faini, *Umanesimo digitale e sovranità regolatoria: il governo dell'intelligenza artificiale tra diritto europeo e nazionale*, in Federalismi.it, n.35/2025.

principio enunciato a vero e proprio criterio operativo nella governance dei sistemi di AI. Essa attribuisce all'essere umano poteri concreti di controllo, comprensione e, se necessario, interruzione dei processi automatizzati, delineando una catena di responsabilità che si estende lungo l'intero ciclo di vita del sistema. In questa prospettiva, la supervisione umana assume una duplice funzione. Da un lato, opera come strumento di organizzazione interna, volto a ripartire compiti e responsabilità tra i diversi attori coinvolti nello sviluppo e nell'utilizzo dell'IA; dall'altro, si configura come una garanzia essenziale, finalizzata ad assicurare che l'impiego delle tecnologie avvenga nel rispetto dei diritti fondamentali e dei principi dell'ordinamento europeo[57].

Per quanto riguarda l'impiego dei robot in ambito medico e chirurgico, emerge un'ulteriore criticità legata al tema dell'equità nell'accesso alle tecnologie da parte degli utenti del Servizio sanitario nazionale. Il quadro attuale appare fortemente disomogeneo: una recente indagine promossa dall'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali e dal Ministero della Salute sull'utilizzo della piattaforma chirurgica *Da Vinci* evidenzia marcate differenze territoriali nella disponibilità di tali sistemi[58]. Risulta inoltre esservi una rilevante carenza sotto il profilo della programmazione, aspetto che, invece, riveste un ruolo cruciale nella gestione di tecnologie robotiche di questo tipo, in quanto strettamente connesso al loro impatto economico e alle modalità di impiego. A ciò si aggiunge un'ulteriore fragilità rappresentata dall'insufficienza dei meccanismi di monitoraggio relativi ai processi, agli esiti clinici e ai costi. È dunque evidente che si tratta di un ambito che richiede un intervento regolatorio più incisivo da parte delle istituzioni pubbliche competenti. In particolare, la struttura regionalizzata del Servizio sanitario nazionale, se non accompagnata da un'adeguata funzione di indirizzo e garanzia da parte dello Stato, rischia di accentuare le disparità territoriali, con conseguenti disuguaglianze nell'accesso alle cure e alle innovazioni tecnologiche.

5. Conclusioni. La trasformazione digitale del sistema sanitario rappresenta una delle sfide più rilevanti per il diritto contemporaneo, ponendosi al crocevia tra innovazione tecnologica, tutela dei diritti fondamentali e sostenibilità dei sistemi di welfare. Le potenzialità offerte dall'intelligenza artificiale, dalla robotica e dalla gestione avanzata dei dati sanitari appaiono significative, sia in termini di efficienza organizzativa sia di qualità delle prestazioni.

Tuttavia, tali opportunità si accompagnano a criticità altrettanto rilevanti, che impongono un intervento normativo e istituzionale consapevole e coerente. In questa prospettiva, emerge con forza l'esigenza di garantire un equilibrio tra progresso tecnologico e principi fondamentali dell'ordinamento, primo fra tutti il diritto alla salute nella sua dimensione individuale e collettiva. La centralità della persona, la necessità di una supervisione umana effettiva, la protezione dei dati personali e l'equità nell'accesso alle innovazioni costituiscono i pilastri su cui costruire la sanità del futuro. Solo attraverso un adeguato coordinamento tra livelli di governo, una programmazione efficace e un quadro normativo chiaro e vincolante sarà possibile evitare che la transizione digitale si traduca in nuove forme di disuguaglianza, assicurando invece un'evoluzione del sistema sanitario realmente orientata ai valori costituzionali e ai principi europei.

---

[57] Cfr. V. De Luca, O. Pollicino, F. Paolucci, A. Dorigoni, A. De Crescenzo, D. Angelini, *Il sistema di gestione del rischio nell'AI Act: verso una governance integrata. Position paper. Cabina di Regia per l'attuazione dell'AI Act europeo,* in *Rivista di diritto dei media*, 7 aprile 2026.

[58] G. Greco, F. Panariello, M. Bonacquisti, L. Villani, T. Sabetta, *Sanità digitale*, in *Rapporto Osservasalute*, n.12/2025.

Abstract. Il contributo analizza l'impatto della trasformazione digitale sul sistema sanitario, con particolare attenzione all'impiego dell'intelligenza artificiale e della robotica. L'indagine si concentra sul quadro normativo nazionale ed europeo, esaminando il ruolo del Fascicolo Sanitario Elettronico, dello Spazio europeo dei dati sanitari e delle garanzie costituzionali poste a tutela dei diritti fondamentali. Particolare rilievo è attribuito al principio della supervisione umana nell'utilizzo delle tecnologie di IA in ambito sanitario.

Abstract. This paper examines the impact of digital transformation on healthcare systems, focusing on the use of artificial intelligence and robotics. It explores the European and national legal frameworks, highlighting the role of the Electronic Health Record, the European Health Data Space, and the protection of fundamental rights. Particular attention is devoted to the principle of human oversight in the deployment of AI technologies in healthcare.

Parole chiave. Intelligenza artificiale – robotica sanitaria – sanità digitale – Fascicolo Sanitario Elettronico – Spazio europeo dei dati sanitari.

Key words. Artificial Intelligence – Healthcare Robotics – Digital Health – Electronic Health Record (EHR) – European Health Data Space (EHDS).

I DIRITTI "ENERGETICI": UNA NUOVA CATEGORIA DI DIRITTI SOCIALI?*

di Matteo Greco**

Sommario. 1. Introduzione. – 2. La dimensione costituzionale dell'energia. – 2.1 Gli ostacoli alla possibilità di riconoscere un autonomo diritto sociale all'energia. – 2.2. La "sicurezza energetica" come valore costituzionale. – 3. La categoria dei diritti "energetici". – 4. Considerazioni conclusive.

1. Introduzione. Come noto, la riconfigurazione del settore energetico imposta dagli obiettivi della transizione ecologica[1] comporta oneri economici particolarmente rilevanti che, almeno nel breve e medio periodo, rischiano di determinare un significativo aggravamento delle diseguaglianze sociali, incidendo in modo sensibile sulla possibilità di godimento effettivo di numerosi diritti fondamentali. È sufficiente in tal senso notare come un adeguato riscaldamento nel periodo invernale o, specularmente, il raffrescamento durante la stagione estiva, possa influenzare lo stato di salute dell'individuo o, ancora, come l'indisponibilità di energia – in particolare elettrica – sia idonea a compromettere l'esercizio del diritto all'informazione e alla comunicazione attraverso dispositivi elettronici ormai indispensabili; senza trascurare le ulteriori ricadute che ciò può produrre sulla garanzia del diritto allo studio. Tali considerazioni hanno contribuito ad alimentare, tanto a livello internazionale quanto nell'ambito degli ordinamenti interni, un vivace dibattito dottrinale sull'opportunità di riconoscere l'accesso all'energia quale oggetto di un autonomo diritto sociale[2].

---

* *Sottoposto a referaggio.*

** Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale e pubblico – Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa.

[1] Sul punto, v. la direttiva (UE) 2018/2001, *Sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili* (c.d. RED II), che ha fissato un obiettivo vincolante di almeno il 32% di energia da fonti rinnovabili sul consumo finale lordo dell'Unione entro il 2030. Tale obiettivo è stato successivamente innalzato al 42,5% dalla direttiva (UE) 2023/2413, adottata nell'ambito del pacchetto «Fit for 55», la quale prevede altresì misure di accelerazione della diffusione delle fonti rinnovabili e di semplificazione delle procedure autorizzative. In tema di efficienza energetica, si richiama inoltre la direttiva (UE) 2023/1791, che stabilisce un obiettivo vincolante di riduzione del consumo energetico dell'Unione pari all'11,7% entro il 2030 rispetto alle proiezioni di consumo elaborate nel 2020.

[2] S. Tully, *Access to electricity as a human right*, in *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 4, 2006, 558 ss.; Id., *The human right to access clean energy*, in *Journal of Green Building*, 2, 2008, 140 ss.; A.J. Bradbrook, *Achieving Access to Modern Energy Services: A Study of Legal Strategies*, in Y. Omorogbe, A. Ordor (a cura di), *Ending Africa's Energy Deficit and the Law: Achieving Sustainable Energy for All in Africa*, Oxford, 2018, 30 ss.; L. Löfquist, *Is there a universal human right to electricity?*, in *The International Journal of Human Rights*, 2019, 713; C.W. Shyu, *A framework for "right to energy" to meet UN SDG7: Policy implications to meet basic human energy needs, eradicate energy poverty, enhance energy justice, and uphold energy democracy*, in *Energy Research & Social Science*, 79, 2021; M. Hesselman, A. Varo, et al., *Energy poverty in the COVID-19 era: Mapping global responses in light of momentum for the right to energy*, in *Energy Research & Social Science*, 2, 2021; M. Hesselman, *Energy, right to*, in C. Binder, M. Nowak, et. al. (a cura di) *Elgar Enciclopedia of*

È in tale contesto che si colloca il presente saggio, attraverso cui si intende sviluppare alcune riflessioni svolte in un precedente lavoro sul tema[3], alla luce dei più recenti orientamenti emersi in dottrina.
Muovendo da tali premesse, il contributo si propone di verificare se, e in quali termini, sia possibile individuare una categoria omogenea di situazioni giuridiche soggettive accomunate dal medesimo fondamento costituzionale, rintracciabile nella garanzia del valore della sicurezza energetica.

2. La dimensione costituzionale dell'energia. L'analisi della dimensione costituzionale dell'energia richiede, anzitutto, di prendere in considerazione i riferimenti testuali presenti nella Costituzione, ove il termine «energia» compare espressamente in due distinte disposizioni. La previsione senz'altro più nota, poiché frequentemente impiegata come parametro nei giudizi di legittimità costituzionale, è contenuta nel terzo comma dell'art. 117 Cost., ove l'energia è individuata quale oggetto di una competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni, con specifico riferimento alla materia della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia»[4]. Si tratta, nondimeno, di una disposizione che, pur centrale sul piano dell'assetto delle competenze, non assume un rilievo significativo ai fini della presente indagine. A differenza di quanto avviene in relazione ad altri beni della vita costituzionalmente qualificati, quali la salute o l'ambiente e l'ecosistema, la disposizione in questione non esprime alcun giudizio di valore sull'energia in quanto tale, né ne postula una specifica esigenza di tutela.
Il secondo riferimento testuale è invece rintracciabile nell'art. 43 Cost., che, come noto, insieme agli artt. 41 e 42, costituisce il nucleo centrale della disciplina costituzionale in materia di regolazione pubblica dell'economia. Tale disposizione prevede la possibilità di riservare originariamente o trasferire, per fini di utilità sociale, mediante espropriazione e salvo indennizzo, allo Stato, a enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti, determinate imprese o categorie di imprese che presentino carattere di preminente interesse generale e che si riferiscano a servizi pubblici essenziali, a situazioni di monopolio naturale e a «fonti di energia»[5].
Sebbene la disposizione abbia avuto una limitata applicazione, specie in ragione del progressivo inveramento dei principi della concorrenza e del libero mercato di derivazione

Human Rights, Cheltenham, 2022, 62 ss. Nella dottrina costituzionalistica italiana, v., di recente, G. Cataldo, *La tutela sociale dei bisogni energetici nel tracciato costituzionale sul contrasto alla povertà*, in *Rivista AIC*, 4, 2025; A. Gragnani, *Stato sociale e rischi da transizione: sulla dimensione temporale nella garanzia dei doveri costituzionali*, in *Consulta Online*, 2, 2025.

[3] Cfr. M. Greco, *Prime note sulla dimensione costituzionale della povertà energetica. L'ipotesi di un diritto sociale all'energia*, in *dirittifondamentali.it*, 2, 2023.

[4] Sul riparto di competenze tra Stato e regioni in materia energetica si veda V. Tamburrini, (voce) *Produzione trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*, in G. Guzzetta, F. S. Marini, D. Morana, *Le materie di competenza regionale. Commentario*, Napoli, 2015; J. Di Gesù, *L'energia*, in S. Mangiameli, A. Ferrara, F. Tuzi (a cura di), *Il riparto delle competenze nell'esperienza regionale italiana tra materie e politiche pubbliche*, Milano, 2020, 775 ss.

[5] Dal punto di vista costituzionale, l'espressione «fonti di energia» ricomprende: le materie prime, le forme di energia che siano trasformate in altre forme, così come gli impianti che producono energia. Sul punto, v. G. Guarino, *Scritti di diritto pubblico dell'economia e di diritto dell'energia*, Milano, 1962, 223-224. Tra i casi più significativi di attuazione dell'art. 43 Cost. si richiamano, in particolare, la costituzione dell'Ente nazionale idrocarburi (ENI), avvenuta con l. n. 136/1953, cui venne attribuita, in regime di esclusiva, l'attività di ricerca e coltivazione degli idrocarburi nella pianura padana, nonché l'istituzione dell'Ente nazionale per l'energia elettrica (ENEL) mediante l. 6 dicembre 1962, n. 1643, che dispose il trasferimento all'ente delle imprese operanti nel settore elettrico e l'introduzione di un regime di riserva pubblica nella produzione e distribuzione dell'energia elettrica.

europea[6], ai fini che qui rilevano occorre sottolineare come l'art. 43 Cost. esprima un *favor* peculiare nei confronti del settore energetico. Mentre, infatti, negli altri ambiti dell'intervento pubblico nell'economia la sottoposizione delle imprese alla disciplina eccezionale prevista dalla disposizione costituzionale dipende da una loro qualificazione giuridica (quale servizi pubblici essenziali) o dalla posizione assunta nel mercato (monopolio naturale), risultando pertanto storicamente variabile e rimessa alle scelte di politica economica e sociale del legislatore, le imprese energetiche sono assoggettate a tale disciplina in quanto tali, per il solo fatto di riferirsi alle *fonti di energia*[7].

Questo elemento non è di poco conto, poiché rivelatore del valore che la Costituzione attribuisce all'energia. Come posto in evidenza dalla stessa Corte costituzionale, la funzione dell'art. 43 Cost. risiede, infatti, nell'«eliminazione della eventualità che il privato, col peso della propria impresa – e naturalmente si tratta di imprese della massima dimensione – possa direttamente e profondamente influire su interi settori economici, con le conseguenze di ordine politico e sociale che a tale influenza sono connesse»[8]. Ne discende che «i fini di utilità generale, legittimanti l'attuazione dell'articolo in esame, non sono solo quelli connessi al funzionamento del sistema economico, come il generale depauperamento conseguente all'involuzione monopolistica del mercato»[9]. Pertanto, il ricorso allo strumento della statizzazione, o della collettivizzazione, può trovare fondamento costituzionale anche in relazione ad attività che, al di là della loro dimensione strettamente economica, risultano funzionalmente connesse alla tutela di aspetti fondamentali dell'assetto democratico e, più in generale, alla realizzazione degli obiettivi di uguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, c. 2, Cost.[10].

In questa prospettiva, la disposizione in esame risulta rivelatrice del giudizio di valore operato dal Costituente nei confronti dell'energia, intesa quale presupposto necessario per l'attuazione del "programma" di trasformazione sociale che, come noto, trova la propria sintesi nell'art. 3, c. 2, Cost. e il proprio svolgimento nelle disposizioni successive della Carta. Muovendo da tali premesse, in altra sede si è ipotizzato che una siffatta interpretazione possa consentire di individuare nella disposizione in esame il possibile fondamento costituzionale di un autonomo diritto sociale all'energia[11]. Quest'ultimo può essere qualificato come un «nuovo diritto»[12], espressione con cui si indicano quelle posizioni soggettive che, pur non

---

[6] A. Lucarelli, *Art. 43*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, 884.

[7] Cfr. G. Guarino, *Scritti di diritto pubblico dell'economia*, cit., 230.

[8] Corte cost., 6 luglio 1965, n. 58, § 4 cons. dir.

[9] F. Galgano, *Art. 43*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1975, 196.

[10] *Ibidem*. Del resto, come osserva A. Lucarelli, *L'articolo 43 della Costituzione: l'attualità dei suoi principi e prisma della forma di Stato*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, «Dalla finalizzazione all'utilità generale emerge un collegamento immediato con gli artt. 2 e 3 Cost., in particolare con l'art. 3, c. 2 Cost.: l'intervento pubblico è volto alla rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale all'eguaglianza e ad assicurare la soddisfazione di bisogni imprescindibili della popolazione».

[11] Cfr. M. Greco, *Prime note sulla dimensione costituzionale della povertà energetica*, cit.

[12] Come noto, il riconoscimento di "nuovi diritti" è possibile grazie al "carattere aperto" della fattispecie a cui si riferisce l'articolo 2 Cost. Cfr. sul punto E. Rossi, *Art. 2*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario*, cit., 46-47. Tuttavia, l'espressione viene qui adoperato nel senso indicato da F. Modugno, *I «nuovi diritti» nella Giurisprudenza Costituzionale*, Torino, 1995, 2, secondo cui la Costituzione italiana «non favorisce l'emersione di diritti nuovi non ricompresi nelle sue previsioni», quanto piuttosto «la enucleazione ed esplicitazione di diritti impliciti, come necessarie o possibili conseguenze dei diritti enumerati; […] al di là da disposizioni espresse enuncianti diritti, questi [nuovi diritti] possono ben essere costruiti come diritti strumentali rispetto agli enumerati, nel senso che senza di essi questi ultimi risulterebbero poco significativi o tutelati; […] infine, muovendo dall'evoluzione di significato delle disposizioni costituzionali, è possibile rinvenire in esse il fondamento positivo di diritti per l'innanzi non contemplati in quanto non (ancora) riconoscibili».

essendo esplicitamente previste nella formulazione originaria della Costituzione, risultano funzionali all'effettivo esercizio di diritti già riconosciuti oppure si ricavano dall'interpretazione coordinata di diverse disposizioni costituzionali[13]. Tali diritti possono inoltre derivare dall'emersione di ambiti dell'esperienza sociale non considerati – e talvolta neppure prevedibili – al tempo dei Costituenti[14], come si è verificato, ad esempio, per il diritto all'abitazione, tradizionalmente ricondotto all'art. 47 Cost.[15].

2.1 Gli ostacoli alla possibilità di riconoscere un autonomo diritto sociale all'energia. Non sono tuttavia mancate in dottrina posizioni critiche rispetto alla possibilità di configurare l'accesso all'energia come oggetto di un autonomo diritto sociale. Tali ricostruzioni, pur riconoscendo la strumentalità dell'energia rispetto alla garanzia di diversi diritti fondamentali, individuano nell'indeterminatezza strutturale di tale strumentalità un ostacolo decisivo al riconoscimento di un autonomo diritto all'energia.

In altri termini, il problema di fondo risiederebbe nel carattere eccessivamente aperto della fattispecie della strumentalità, stante l'impossibilità di circoscrivere sia il grado sia le modalità attraverso cui l'energia si rivela effettivamente fondamentale rispetto ad altri diritti e prerogative "finali". Ne conseguirebbe, pertanto, «un'*indeterminatezza* di fondo circa l'oggetto e i contenuti di un eventuale diritto, determinata dall'accentuato grado di strumentalità che caratterizza l'energia e che rende difficoltoso un inquadramento autonomo»[16].

In ragione di ciò, la dottrina citata non ha ritenuto applicabile il percorso argomentativo seguito per il riconoscimento di altri diritti non espressamente contemplati dalla Costituzione. Mentre, infatti, l'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale ha talora consentito di ricavare "nuovi diritti" aventi ad oggetto beni finali, «il cui ottenimento è letto nella diretta strumentalità alla tutela, anche solo minima, della dignità umana», come nel caso dell'abitazione, l'energia sembrerebbe collocarsi su un piano diverso[17]. Essa non si presenterebbe né come bene finale, né come oggetto di una pretesa immediatamente configurabile in termini soggettivi, quanto piuttosto come presupposto materiale che consente l'effettiva fruizione di diritti e libertà già riconosciuti, attraverso una pluralità eterogenea di servizi e prestazioni[18]. In tale prospettiva, l'accesso ad adeguati servizi energetici assumerebbe rilievo giuridico solo in quanto funzionale all'esercizio di altri diritti, circostanza che, secondo questa impostazione, determinerebbe l'impossibilità di una sua autonoma qualificazione in termini di diritto sociale.

---

[13] S. Scagliarini, *Diritti sociali nuovi e diritti sociali in fieri nella giurisprudenza costituzionale*, in Aa.Vv., *Atti del convegno di Trapani dell'8-9 giugno 2012*, su *www.gruppodipisa.it*, 2.

[14] *Ibidem.*

[15] Nonostante tale articolo non riconosca espressamente alcun diritto sociale all'abitare, la Corte costituzionale ne ha comunque riconosciuto la funzione fondativa affermando che «nel disporre che la Repubblica "favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione" [l'articolo 47 Cost.] individua nelle misure volte ad agevolare e, quindi, a render effettivo il diritto delle persone più bisognose ad avere un alloggio in proprietà, una forma di garanzia privilegiata dell'interesse primario ad avere un'abitazione» (Corte cost. n. 217/1988, § 4.2 cons. dir.). Sul diritto all'abitazione si vedano, tra tutti, le riflessioni svolte da F. Modugno, *I «nuovi diritti»*, cit., 58. Più recentemente, anche M. Mezzanotte, *Quando la casa è un diritto*, in *Forum di Quad. Cost.*, 3-4, 2009; G. Cataldo, *Verso l'ossimoro di una tutela elusiva del diritto all'abitazione? Riflessioni a margine di due pronunce della corte costituzionale in materia di edilizia residenziale pubblica*, in *Rivista AIC*, 3, 2017.

[16] G. Cataldo, *L'ipotesi di un diritto all'energia: problemi prospettive, alternative*, in L. Gori, M. Bellucci, V. Tondi della Mura (a cura di), *Il contrasto alla povertà energetica e il ruolo delle comunità energetiche rinnovabili. Uno studio multidisciplinare*, Milano, 2026, 40.

[17] G. Cataldo, *La tutela sociale dei bisogni energetici*, cit., 565.

[18] *Ivi*, 566. Nello stesso senso A. Gragnani, *Stato sociale e rischi da transizione*, cit., 1140 ss.

Coerentemente con tale ricostruzione, si è pertanto suggerito di collocare l'energia «nell'ambito della figura dogmatica dei "presupposti dei diritti" (*Grundrechte Voraussetzungen*), elaborata dalla letteratura tedesca e correntemente utilizzata dalla giurisprudenza della Corte costituzionale»[19]. In questa chiave, la mancanza di accesso per ragioni di ordine economico a un presupposto materiale essenziale per la garanzia di numerosi diritti si configurerebbe esattamente come uno «di quegli "ostacoli" che la Repubblica ha il compito di rimuovere perché, limitando "di fatto" le libertà, impedisce il pieno sviluppo della persona umana (art. 3, comma 2, Cost.)»[20].

In quest'ottica, l'eventuale riconoscimento di «autonomo "nuovo diritto" costituzionale all'energia non aggiunge[rebbe] nulla alla garanzia delle libertà costituzionali già riconosciute per il cui esercizio l'energia costituisce un presupposto materiale indispensabile»[21]. In assenza di uno Stato direttamente fornitore di energia, la concreta fruizione di tali libertà resterebbe infatti affidata alla «disponibilità del più elementare presupposto di molte libertà costituzionali», vale a dire alle risorse economiche necessarie per l'acquisto dell'energia, degli impianti per l'autoproduzione, delle tecnologie per l'impiego delle fonti rinnovabili o per l'efficientamento energetico[22].

Pertanto, la garanzia dell'accesso all'energia sembra trovare adeguata copertura costituzionale nel "cono d'ombra" assicurato dall'art. 3, c. 2, Cost., senza che ciò si traduca automaticamente nel riconoscimento di un autonomo diritto sociale. Come è stato osservato, «rintracciare direttamente nell'art. 3, comma 2, Cost., il fondamento della risposta al bisogno energetico consente di ricondurre quest'ultimo al più ampio "diritto a un'esistenza degna", finalizzato alla pari dignità sociale»[23], già declinato in termini di garanzia di un minimo vitale, quale espressione dell'adempimento dei doveri di solidarietà politica, economica e sociale di cui all'art. 2 Cost.[24].

2.2 La "sicurezza energetica" come valore costituzionale. Le considerazioni sin qui svolte, se per un verso portano a negare la possibilità di ricondurre l'accesso all'energia all'oggetto di un autonomo diritto sociale, per altro, non escludono, anzi confermano, la rilevanza che il bene energia assume nel contesto dell'ordinamento costituzionale.

Ne consegue che l'accesso a un quantitativo sufficiente di energia a condizioni economicamente ragionevoli può essere ricondotto non già alla sfera dei diritti soggettivi,

---

[19] A. Gragnani, *Stato sociale e rischi da transizione*, cit., 1141. Sul punto, l'Autrice chiarisce che i «presupposti» dei diritti costituzionali — talora qualificati dalla giurisprudenza costituzionale come «doveri positivi» o «requisiti» — consistono nelle condizioni giuridiche e materiali necessarie a rendere effettivo l'esercizio delle libertà costituzionali; essi, tuttavia, non coincidono con il contenuto dei diritti stessi, configurandosi piuttosto come elementi esterni alle disposizioni costituzionali cui si riferiscono, funzionali a garantirne la concreta fruibilità.

[20] A. Gragnani, *Stato sociale e rischi da transizione*, cit., 1142.

[21] *Ivi*, 1144.

[22] *Ibidem.*

[23] G. Cataldo, *La tutela sociale dei bisogni energetici*, cit., 567.

[24] Sul tema del diritto al minimo vitale, v. V. Casamassima, E. Vivaldi, *Ius existentiae e politiche di contrasto alla povertà*, in *Quad. cost.*, 1, 2018, 122, secondo cui gli artt. 2 e 3 Cost., nel delineare un'idea di persona come essere dotato di un'intangibile dignità (sociale), concorrono, insieme agli articoli 36 e 38 Cost., a far emergere un generale diritto alla "liberazione dal bisogno". Cfr. anche M. Ruotolo, *La lotta alla povertà come dovere dei pubblici poteri. Alla ricerca dei fondamenti costituzionali del diritto a un'esistenza dignitosa*, in *Dir. pubbl.*, 2, 2011, 402, nonché F. Pizzolato, *Il minimo vitale. Profili costituzionali e processi attuativi*, Milano, 2004, 23, che vede nell'art. 3, c. 2, Cost., una «clausola di aggiornamento automatico dei compiti redistributivi della Repubblica al variare delle condizioni socio-economiche di contesto».

bensì a quella dei "valori costituzionali"[25]. Come autorevolmente osservato, «chi fa uso della categoria dei valori, mediante essa si riferisce ad entità diverse, che presentano, in genere, una connotazione teleologica (che si esprime nella tensione alla realizzazione), quali: i beni tutelati (o da tutelare), gli interessi protetti (o da proteggere), gli scopi (o gli ideali) da perseguire, le esigenze da soddisfare»[26].

In tale prospettiva, il valore in questione può essere sinteticamente ricondotto alla nozione di "sicurezza energetica", intesa quale condizione complessiva diretta ad assicurare un accesso stabile e continuativo a un quantitativo adeguato di energia a condizioni economicamente sostenibili[27]. La centralità progressivamente assunta da tale valore trova del resto riscontro anche sul piano dell'organizzazione amministrativa statale, come dimostra l'istituzione del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, nel cui stesso nome l'obiettivo della sicurezza energetica risulta espressamente richiamato.

Se ci si sofferma sull'etimologia del primo dei due termini che compongono l'espressione, quello di *sicurezza* (dal latino *sine cura*), essa suggerisce almeno due possibili chiavi di lettura. Da un lato, la sicurezza può essere intesa in senso soggettivo, quale condizione psicologica di assenza di preoccupazione o timore; dall'altro, essa rinvia in senso oggettivo a una situazione di stabilità e di ordinato svolgimento della vita collettiva, garantita dall'assenza di pericoli o fattori di rischio[28]. Già alla luce delle sue origini linguistiche, dunque, il termine rimanda tanto a una dimensione individuale quanto a una dimensione materiale e sistemica, evidenziandone la natura intrinsecamente polisemica.

In tale prospettiva, anche la sicurezza energetica può essere declinata nella sua connotazione assiologica secondo una duplice direttrice. Sotto il profilo soggettivo, essa rileva quale interesse del singolo ad accedere a servizi energetici essenziali idonei a garantire livelli basilari e standard dignitosi di vita e di tutela della salute. Sotto il profilo oggettivo, invece, la sicurezza energetica si configura come interesse generale connesso al sostentamento e al corretto funzionamento del sistema economico e sociale nel suo complesso.

In questa chiave, lo strumento della statizzazione – o della socializzazione – previsto dall'art. 43 Cost. potrebbe essere letto come la principale forma di tutela costituzionale del valore della sicurezza energetica, evidentemente colto dal Costituente soprattutto nella sua dimensione oggettiva. Ciò appare del resto comprensibile se si considera il contesto storico nel quale la disposizione è maturata, caratterizzato da un "regime energetico" fondato

---

[25] Nello stesso senso, seppur con riferimento al tema della sicurezza in generale, v. T. F. Giupponi, *Le dimensioni costituzionali della sicurezza*, Bologna, 2010, spec. 30 ss., ove la sicurezza è qualificata in termini di valore costituzionale.

[26] D'Atena, *In tema di principi e valori costituzionali*, in *Giur. cost.*, 1997, 3068. In dottrina non si rinviene, peraltro, una definizione univoca di «valore», sebbene un tratto ricorrente sia l'accento posto sul suo carattere teleologico; in tal senso, tra gli altri, G. Zagrebelsky, *La legge e la sua giustizia*, Bologna, 2017, 206, secondo cui il valore identifica «un *bene finale, fine a sé stesso*, che sta innanzi a noi come una meta che chiede di essere perseguita attraverso attività teleologicamente orientate». In prospettiva parzialmente convergente, A. Morrone, *Il custode della ragionevolezza*, Milano, 2001, 277, secondo cui «i valori costituzionali hanno una duplice componente: ideale e reale. Se la prima rimanda al contenuto assiologico, la seconda individua l'attitudine alla realizzazione che, per effetto della positivizzazione, avviene giuridicamente». Per un inquadramento generale della questione, anche con riguardo all'annoso dibattito sulla distinzione tra valori e principi, v., tra gli altri, A. Longo, *I valori costituzionali come categoria dogmatica. Problemi e ipotesi*, Napoli, 2007.

[27] Per una ricostruzione della nozione di "sicurezza energetica" v. M. Verda, *Politica estera e sicurezza energetica. L'esperienza europea, il gas naturale e il ruolo della Russia*, Novi Ligure, 2016, 27 ss., il quale, muovendo dall'analisi delle diverse definizioni elaborate in letteratura e nei documenti di policy, individua due elementi ricorrenti: da un lato, l'affidabilità (*reliability*) del flusso di materie prime energetiche; dall'altro, la sostenibilità economica (*affordability*) dei costi di approvvigionamento.

[28] Questa distinzione tra sicurezza in senso soggettivo e oggettivo, a partire dalla sua etimologia, è ripresa da T. F. Giupponi, *Le dimensioni costituzionali della sicurezza*, cit., 7.

sul largo impiego di combustibili fossili e di energia idroelettrica, strutturalmente gerarchico e fortemente centralizzato, anche in ragione della distribuzione non uniforme delle relative fonti e delle ingenti concentrazioni di capitale necessarie al loro sfruttamento.
Per quanto attiene alla dimensione soggettiva, il valore della sicurezza energetica si porrebbe a fondamento di interventi pubblici tradizionalmente declinati sotto forma di erogazioni monetarie o tariffe agevolate, volti a sostenere la capacità economica dell'individuo e, per tale via, il suo accesso ai servizi energetici essenziali e che trovano diretto fondamento costituzionale nei principi di solidarietà e di uguaglianza sostanziale di cui agli artt. 2 e 3, c. 2 Cost.
Lo sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili ha tuttavia consentito di mettere a punto forme di intervento pubblico di segno diverso che, pur mantenendo natura essenzialmente economica, non si limitano più a sostenere la capacità di far fronte al prezzo – per sua natura variabile – dell'energia, ma sono orientate a garantire l'accesso ai mezzi di produzione, attraverso il sostegno all'installazione e alla diffusione di tecnologie di generazione domestica di energia da fonti rinnovabili. Anche tali misure, pur nella diversità degli strumenti e delle modalità di intervento, trovano il loro fondamento nei medesimi principi costituzionali sopra richiamati e si inscrivono, in ultima analisi, nella medesima cornice assiologica, avendo quale valore presupposto la sicurezza energetica.
Resta dunque da verificare se la peculiare rilevanza costituzionale assunta dal bene energia – pur non traducendosi, nei termini sin qui esaminati, nel riconoscimento di un autonomo diritto sociale – non consenta comunque di individuare una specifica categoria di situazioni giuridiche soggettive aventi nella finalità di garantire il valore della sicurezza energetica il proprio fondamento costituzionale.

3. La categoria dei diritti "energetici". Tra i cc.dd. «diritti energetici» possono essere ricompresi tutti quei diritti "di prestazione" riconosciuti *ex lege*, finalizzati specificamente a sostenere la spesa energetica di determinati soggetti individuati sulla base di una valutazione politico-legislativa relativa all'insufficienza del reddito ovvero al possesso di specifici requisiti oggettivi.
Dal punto di vista dei contenuti, poi, possono essere ricondotti alla suddetta categoria tutti quei diritti che presentano la tipica struttura pretensiva propria dei diritti sociali[29], esprimendosi nella richiesta di un *facere* da parte delle istituzioni pubbliche, a favore di tutti coloro che non sono in grado di soddisfare autonomamente il proprio fabbisogno energetico.
Un primo esempio di "diritto energetico" può essere individuato nel diritto ad accedere al c.d. «Servizio di tutela della vulnerabilità», il quale consiste, in estrema sintesi, in regimi di fornitura dell'energia caratterizzati da condizioni economiche e contrattuali definite dall'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (ARERA), finalizzati a garantire l'accessibilità economica del servizio e la continuità dell'approvvigionamento[30]. Titolari di tali diritti sono i c.d. «clienti vulnerabili», ossia persone fisiche che acquistano energia per il soddisfacimento dei bisogni di vita quotidiana – e non per finalità commerciali o imprenditoriali – accomunate dalla presenza di situazioni nelle quali l'accesso all'energia risulta ostacolato da fattori di natura economica, sanitaria, anagrafica o territoriale[31].

[29] Cfr. M. Benvenuti, (voce) *Diritti sociali*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Agg., Torino, 2012, 224.
[30] Cfr. per l'energia elettrica, l'art. 11, c.2, d.lgs. n. 210/2021; per il gas, l'art. 22, c. 2bis-1, d.lgs. n. 164/2000.
[31] Più nello specifico, in materia di energia elettrica, ai sensi dell'art. 11, c. 1, del d.lgs. n. 210/2021, sono qualificati come clienti vulnerabili i clienti civili che si trovano in almeno una delle seguenti condizioni: «a) si trovano in condizioni economicamente svantaggiate o versano in gravi condizioni di salute tali da richiedere l'utilizzo di apparecchiature medico-terapeutiche alimentate dall'energia elettrica necessarie per il loro mantenimento in vita, ai sensi dell'articolo 1, comma 75, della legge 4 agosto 2017, n. 124; b) presso i quali sono

Un ulteriore esempio è rappresentato dal diritto ad ottenere i cc.dd. «bonus sociali per l'energia elettrica e il gas», riconosciuto a tutti coloro che si trovano in condizioni di fragilità economica individuati sulla base dell'ISEE[32]. Tali misure si concretizzano in una riduzione della spesa sostenuta per le forniture energetiche domestiche e sono attribuite in via automatica agli aventi diritto a seguito della presentazione della dichiarazione sostitutiva unica necessaria per il calcolo dell'ISEE.

A tali misure si affianca il c.d. «bonus elettrico per disagio fisico», al quale hanno diritto i clienti domestici affetti da grave malattia, nonché i nuclei familiari presso i quali risieda un soggetto in tali condizioni e che necessiti dell'utilizzo continuativo di apparecchiature elettromedicali indispensabili per il mantenimento in vita[33].

Non mancano, tuttavia, misure più articolate, come quella del "reddito energetico", oggi prevista sia a livello statale sia in alcune legislazioni regionali[34]. In estrema sintesi, oggetto del diritto è, in questo caso, l'erogazione di una provvidenza economica finalizzata all'acquisto e all'installazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili. Titolari del diritto sono, anche in questa ipotesi, soggetti individuati sulla base di una determinata soglia ISEE fissata dal legislatore, i quali, tuttavia, si impegnano a cedere all'ente pubblico finanziatore gli eventuali proventi derivanti dalla vendita dell'energia prodotta e non autoconsumata. Le somme così acquisite concorrono quindi al rifinanziamento del fondo destinato alla misura.

Merita di essere sottolineato come, diversamente dai tradizionali bonus sociali, questa forma di sostegno economico non incide sul prezzo dell'energia, riducendolo artificiosamente. Essa è piuttosto finalizzata a favorire l'acquisto e l'installazione di impianti di produzione da fonti rinnovabili, intervenendo così direttamente sul lato della domanda energetica. La possibilità di ricorrere all'autoconsumo consente infatti al beneficiario di ridurre il quantitativo di energia prelevato dalla rete e, conseguentemente, il fabbisogno energetico da soddisfare attraverso l'acquisto sul mercato. In questa prospettiva, misure di tal genere appaiono idonee a ridurre il rischio di incorrere in quella che è stata efficacemente definita la «trappola della dipendenza»[35], attenuando la condizione di strutturale esposizione dell'utente alle fluttuazioni

---

presenti persone che versano in gravi condizioni di salute tali da richiedere l'utilizzo delle predette apparecchiature medico-terapeutiche; c) rientrano tra i soggetti con disabilità ai sensi dell'articolo 3 della legge 5 febbraio 1992, n. 104; d) hanno utenze ubicate nelle isole minori non interconnesse; e) hanno utenze ubicate in strutture abitative di emergenza a seguito di eventi calamitosi; f) hanno un'età superiore ai settantacinque anni». Con riferimento al servizio del gas, invece, ai sensi dell'articolo 22, comma 2bis, del d.lgs. 23 maggio 2000, n. 164, sono considerati clienti vulnerabili i clienti civili che i clienti civili: «a) che si trovano in condizioni economicamente svantaggiate ai sensi dell'articolo 1, comma 75, della legge 4 agosto 2017, n. 124; b) che rientrano tra i soggetti con disabilità ai sensi dell'articolo 3 della legge 5 febbraio 1992, n. 104; c) le cui utenze sono ubicate nelle isole minori non interconnesse; d) le cui utenze sono ubicate in strutture abitative di emergenza a seguito di eventi calamitosi; e) di età superiore ai 75 anni».

[32] La cui disciplina è prevista nel decreto interministeriale del 28 dicembre 2007.

[33] Anch'esso disciplinato da succitato decreto interministeriale.

[34] A livello statale, il Reddito energetico è disciplinato dal Decreto del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica, 8 agosto 2023. A livello regionale, si segnala l'esperienza della Puglia, che con la l.r. n. 42/2019 ha istituito una propria versione del reddito energetico. Per un approfondimento sia consentito il riferimento a G. Cataldo, M. Greco, *La Regione Puglia e l'accesso all'energia*, in *Le Regioni*, 2-3, 2023, spec. 429-431.

[35] Con tale espressione si intende la dinamica evidenziata da M. Ferrara, *Le trappole del welfare. Uno Stato sostenibile per l'Europa del XXI secolo*, Bologna, 1998, 152, secondo cui sistemi di protezione caratterizzati da prestazioni estese e particolarmente generose possono indurre i beneficiari a percepirle come diritti incondizionati, attenuando gli incentivi all'autonoma fuoriuscita dalla condizione di bisogno. In termini affini, è stato osservato come un modello di intervento pubblico strutturato in senso prevalentemente verticale – dallo Stato verso la collettività – rischi di alimentare fenomeni di deresponsabilizzazione individuale e di non promuovere effettivamente la coesione sociale, discostandosi così dall'ispirazione personalista e solidaristica della

dei prezzi dell'energia e rafforzandone, al contempo, l'autonomia energetica.
Alla luce delle considerazioni sin qui svolte, tali diritti di derivazione legislativa risultano accomunati da una medesima *ratio*, individuabile nell'esigenza di garantire un accesso effettivo ai servizi energetici essenziali. In questa prospettiva, oggetto di tutela è l'interesse del singolo alla propria sicurezza energetica, intesa come condizione necessaria per il soddisfacimento delle fondamentali esigenze di vita.
In questo quadro, la locuzione «diritto ad accedere a un'adeguata fornitura di energia», ricorrente sia nel dibattito dottrinale sia nelle principali sedi internazionali di riflessione sulla cooperazione allo sviluppo, può essere utilmente impiegata – pur non in senso tecnico – quale formula sintetica idonea a designare l'insieme di situazioni soggettive pretensive che trovano nell'interesse alla sicurezza energetica il loro minimo comune denominatore: un interesse che, come si è avuto modo di osservare, presenta una non trascurabile rilevanza sul piano costituzionale.

Sotto un diverso punto di vista, il raffronto tra le principali misure di sostegno energetico evidenzia una non piena coincidenza dei criteri impiegati per individuare gli aventi diritto. Ad esempio, il diritto ai «bonus sociali per l'energia elettrica e il gas» è attualmente riconosciuto ai nuclei familiari con ISEE non superiore a 9.530 euro, soglia elevata a 20.000 euro per i nuclei familiari con almeno quattro figli a carico. Diversamente, l'accesso al reddito energetico nazionale risulta subordinato al possesso di un ISEE non superiore a 15.000 euro, elevato a 30.000 euro per i nuclei familiari con più di quattro figli a carico. Inoltre, mentre nel caso dei bonus sociali accanto al requisito reddituale rilevano anche ulteriori condizioni di carattere personale o sanitario – come il disagio fisico legato all'utilizzo di apparecchiature elettromedicali – nel caso del reddito energetico il parametro selettivo resta essenzialmente quello economico. La disomogeneità, in quest'ultimo caso, si accentua ulteriormente ove si consideri la compresenza di "versioni regionali" di reddito energetico. Ne deriva che misure orientate alla medesima finalità sostanziale, ossia garantire condizioni minime di sicurezza energetica, risultano costruite su basi selettive non perfettamente sovrapponibili, con il rischio che bisogni analoghi ricevano tutele differenziate o, talora, restino privi di adeguata risposta.

4. Considerazioni conclusive. L'operazione ricostruttiva proposta consente di individuare un fondamento costituzionale comune a una pluralità di diritti di fonte legislativa, rintracciabile nel valore della sicurezza energetica, colto nella sua specifica dimensione soggettiva. Da ciò discende un'esigenza di ordine sistematico: assicurare che l'individuazione dei destinatari di tali misure avvenga secondo criteri quanto più possibile omogenei, così da evitare che situazioni di bisogno sostanzialmente analoghe ricevano risposte differenziate in ragione della singola misura adottata o del diverso livello di governo coinvolto.
In questa prospettiva, una possibile linea di intervento *de iure condendo* potrebbe consistere nell'elaborazione di una definizione normativa di "povertà energetica", concetto generalmente impiegato per riferirsi all'impossibilità per una famiglia di accedere a servizi energetici essenziali in grado di assicurare livelli basilari e standard dignitosi di vita e di salute[36]. Una simile definizione avrebbe infatti il pregio di individuare *a monte* i soggetti in

Costituzione. V. sul punto V. Tondi della Mura, *La frontiera aperta da Giorgio Lombardi nella sistematica dei doveri costituzionali: dall'idealismo mazziniano al personalismo costituzionale*, in *Federalismi.it*, 4, 2021, 318-319.

[36] A livello nazionale, una definizione di «povertà energetica» è contenuta nel Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC), ove essa viene descritta come la difficoltà di sostenere l'acquisto di un paniere minimo di beni e servizi energetici ovvero come la condizione in cui l'accesso all'energia comporta un'incidenza della spesa sul reddito eccedente livelli ritenuti socialmente accettabili. Secondo le più recenti rilevazioni (2024)

condizione di bisogno energetico e, di conseguenza, i destinatari necessari delle diverse misure di sostegno, favorendo maggiore coerenza e uniformità nel sistema di tutela.
Un intervento di questo tipo assumerebbe rilievo non soltanto sul piano delle politiche pubbliche, ma anche sotto il profilo del riparto delle competenze tra Stato e Regioni. La definizione legislativa di povertà energetica potrebbe infatti agevolmente essere ricondotta alla competenza esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (LEP), di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), Cost.[37], nella misura in cui andrebbe ad individuare il nucleo minimo dei soggetti ai quali devono essere comunque garantite condizioni adeguate di sicurezza energetica. In tal senso, un significativo riscontro si rinviene anche nel Rapporto finale del Comitato tecnico-scientifico per la definizione dei LEP, nel quale si riconduce espressamente alla suddetta competenza statale «la definizione dei criteri per l'individuazione delle famiglie in condizioni di povertà energetica»[38].
In questo modo, la definizione statale opererebbe non solo come parametro positivo per la costruzione delle politiche pubbliche, ma anche come limite negativo nei confronti dell'autonomia regionale: le Regioni resterebbero libere di introdurre misure ulteriori o più favorevoli, ma non potrebbero configurare interventi che escludano dalla tutela soggetti rientranti nella categoria così delineata. La fissazione di tale standard minimo contribuirebbe pertanto a garantire una soglia uniforme di protezione sull'intero territorio nazionale e, più in generale, a rafforzare l'effettività del valore costituzionale della sicurezza energetica nella sua dimensione individuale, evitando che esso resti affidato a interventi frammentari o disomogenei.

dell'Osservatorio italiano sulla povertà energetica (OIPE), il fenomeno interessa circa il 9,1% delle famiglie italiane. Una prima definizione normativa a livello europeo è stata successivamente introdotta dalla direttiva (UE) 2023/1791, art. 2, pt. 52), che riconduce la povertà energetica all'«impossibilità per una famiglia di accedere a servizi energetici essenziali che forniscono livelli basilari e standard dignitosi di vita e salute, compresa un'erogazione adeguata di riscaldamento, acqua calda, raffrescamento, illuminazione ed energia per alimentare gli apparecchi, nel rispettivo contesto nazionale, della politica sociale esistente a livello nazionale e delle altre politiche nazionali pertinenti, a causa di una combinazione di fattori, tra cui almeno l'inaccessibilità economica, un reddito disponibile insufficiente, spese elevate per l'energia e la scarsa efficienza energetica delle abitazioni». Si tratta, tuttavia, di una definizione ampia, che richiede ulteriori specificazioni attraverso parametri oggettivi per poter essere impiegata nei termini qui prospettati. Per un'analisi sistematica del fenomeno e delle politiche di contrasto, v. S. Supino, B. Voltaggio, *La povertà energetica. Strumenti per affrontare un problema sociale*, Bologna, 2018; per un inquadramento in prospettiva costituzionale, v. inoltre M. Greco, *Prime note sulla dimensione costituzionale della povertà energetica*, cit., nonché G. Cataldo, *La tutela sociale dei bisogni energetici*, cit.

[37] In merito, v., *ex mulits*, E. Balboni, *I livelli essenziali e i procedimenti per la loro determinazione*, in *Le Regioni*, 6, 2003; D'Aloia, *Diritti e stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, 6, 2003; C. Panzera, *I livelli essenziali delle prestazioni fra sussidiarietà e collaborazione (in margine a Corte cost. n. 10/2010)*, in *Le Regioni*, 4, 2010; L. Trucco, *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, in *Rivista "Gruppo di Pisa"*, 3, 2012; S. Aru, *"Livelli minimi" (di garanzia), "livelli essenziali" (delle prestazioni) e "nucleo irriducibile" (dei diritti): concetti giuridici distinguibili?*, in *federalismi.it*, 30, 2025; F. Masci, *I livelli essenziali delle prestazioni: appunti per una ricostruzione*, Napoli, 2025. Sulle criticità connesse al recente processo di individuazione dei LEP, anche a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 192/2024 si v. V. Tondi della Mura, *Non è Voltaire: le pagine bianche (e quelle grigie) del "Rapporto finale" del Comitato per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *federalismi.it*, 15, 2024; Id., *La necessaria terzietà degli organismi tecnico-economici: commissione fabbisogni e ufficio di bilancio nel prisma della sentenza costituzionale n. 192/2024*, in *Rivista AIC*, 2, 2025.

[38] Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (istituito con D.p.c.m. 23 marzo 2023 con compiti di supporto alla Cabina di regia per l'individuazione dei LEP ex L. 29 dicembre 2022, n. 197, art. 1, commi 791-798), *Rapporto finale*, consultabile su https://www.affariregionali.it/media/509321/1-rapporto-finale-clep-30102023-editing.pdf , 2023, 126, su cui v. V. Tondi della Mura, *I LEP sulle montagne russe. Primi rilievi sul «Rapporto finale» del Comitato per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Nuove Autonomie*, 1, 2024.

Abstract. Se, per un verso, le più recenti posizioni emerse in dottrina concordano nel negare la possibilità di ricondurre l'accesso all'energia all'oggetto di un autonomo diritto sociale, per altro verso non escludono, anzi confermano, la rilevanza che il bene energia assume nel contesto dell'ordinamento costituzionale. Muovendo da tale premessa, e attraverso l'analisi delle principali misure legislative di sostegno vigenti nell'ordinamento italiano, il contributo si propone di verificare se, e in quali termini, sia possibile individuare una categoria omogenea di situazioni giuridiche soggettive accomunate dal medesimo fondamento costituzionale, rintracciabile nella garanzia del valore della sicurezza energetica.

Abstract. While recent scholarship has largely rejected the idea that access to energy may constitute an autonomous social right, it has nonetheless confirmed the significant constitutional status of energy as a legally protected interest. Against this backdrop, and through a systematic examination of the main legislative measures currently providing energy-related benefits under Italian law, the article seeks to assess whether a coherent category of subjective legal positions can be identified, united by a common constitutional foundation rooted in the guarantee of energy security.

Parole chiave. Energia – diritti sociali – sicurezza – costituzione – povertà energetica.

Key words. Energy – social rights – security – constitution – energy poverty.

LE SFIDE DELLE NUOVE TECNOLOGIE TRA CRISI DELLA RAPPRESENTANZA E DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA. QUALCHE SPUNTO INTRODUTTIVO *

di Michele Troisi**

Sommario. 1. Premessa. Le nuove tecnologie e "l'orizzonte esteso". – 2. Crisi della rappresentanza e nuove forme di partecipazione politica. – 3. Democrazia partecipativa e nuove tecnologie. – 3.1. (segue) Le sfide per il diritto pubblico. – 4. Qualche riflessione conclusiva.

1. Premessa. Le nuove tecnologie e "l'orizzonte esteso". «Lo sviluppo tecnologico ha contribuito nei secoli a un significativo miglioramento delle condizioni di vita dell'umanità; allo stesso tempo, ogni fase del progresso ha mostrato anche il volto ambiguo di strumenti capaci di arrecare danno quando non orientati al bene. Oggi, tuttavia, ci troviamo dinanzi a una situazione nuova, in cui la potenza e la pervasività delle tecnologie emergenti si innestano nella trama della quotidianità, plasmano i processi decisionali e incidono in profondità sull'immaginario collettivo: «Mai l'umanità ha avuto tanto potere su sé stessa» (cfr. *Laudato si*). Le nuove tecnologie aprono un orizzonte esteso in direzioni che, seppur intuibili, non possiamo ancora pienamente prevedere. Ciò rende più complesso valutarne l'impatto e gli effetti a lungo termine sulla dignità delle persone e sul bene comune»[1].

Queste parole della recente enciclica *Magnifica Humanitas* di Leone XIV mi sembrano particolarmente appropriate per descrivere la complessità e le sfide del tema trattato in questa sezione.

È difficilmente contestabile, infatti, quanto gli strumenti tecnologici siano in grado di incidere, *in melius* o *in peius*, tanto sulla qualità della vita delle persone quanto, quel che più qui interessa, sulla qualità di momenti fondamentali alla base dei processi democratici, quali la partecipazione politica e l'informazione.

È indubbio, infatti, che le tecnologie digitali offrano opportunità inedite. Strumenti di consultazione online, voto elettronico, raccolta firme, deliberazione digitale (per citare solo alcuni istituti) possono ampliare la possibilità di accesso dei cittadini alla *turris eburnea* dei processi decisionali e promuovere una maggiore trasparenza nelle scelte pubbliche. Peraltro, tali profili assumono particolare rilievo se si considera l'attuale fase di crisi dei circuiti rappresentativi classici; fenomeno, invero, non specifico dell'ordinamento italiano, inserito nel contesto di una generale stanchezza e disaffezione, nelle democrazie occidentali, per la politica *tout court* e per le istituzioni democratiche, che ha una ricaduta più grave sulle

* *Sottoposto a referaggio.*

** Professore associato di Diritto costituzionale e pubblico – Università del Salento.

[1] Leone IV, *Magnifica Humanitas*, Città del Vaticano, 2026, 11.

assemblee elettive, perché gli organi collegiali soffrono (per loro natura e modalità di funzionamento) più di quelli monocratici l'impopolarità della politica[2].
Ebbene, in tale contesto, questi strumenti sono stati spesso considerati (a volte in modo un po' semplicistico, come si argomenterà in seguito) come risorsa fondamentale per un recupero di fiducia nello Stato democratico rappresentativo.
Sotto altro profilo, però, ricollegandoci così agli interrogativi posti dall'enciclica, ci si domanda se le tecnologie digitali rappresentino solo una risorsa per ampliare la partecipazione democratica o se, qualora non correttamente utilizzate, possono rappresentare mezzi per accentuare le disuguaglianze cognitive e amplificare la disinformazione.
Da tempo, infatti, la dottrina costituzionalistica ha posto l'attenzione su alcuni pericoli che il ricorso alle nuove tecnologie potrebbero portare: dall'ineguale accesso alle potenzialità che le tecnologie medesime possono offrire; alla semplificazione strisciante della complessa trama politica; alla conseguente polarizzazione che mortifica l'elaborazione critica dell'elettore; alla partecipazione politica superficiale che porta ad un plebiscitarismo digitale; alla disinformazione.
In tal senso, nello scritto di Magnano si mette in luce (tra le altre cose) l'impatto che i *social network*, le *fake news* e gli algoritmi in generale hanno avuto e continuano ad avere sull'esercizio del diritto–dovere di voto incidendo sul principio di sovranità popolare, con il rischio di trasformare quella che è già una *flawed democracy* in una *bubble democracy*.
Delle problematiche accennate si intende (seppur brevemente) dar conto nelle pagine che seguono, per meglio introdurre i contributi di questa sezione.

2. Crisi della rappresentanza e nuove forme di partecipazione politica. È constatazione comune che da alcuni decenni i veicoli classici della rappresentanza si siano progressivamente deteriorati e che una tale dissoluzione abbia insterilito i processi di formazione delle decisioni pubbliche, tendenzialmente svuotando la rappresentanza politica[3].
Invero, per molti anni la rappresentanza è sembrata fondarsi su un rapporto di fiducia forte e stabile fra i votanti e i partiti politici, per cui grossa parte dell'elettorato è riuscita ad identificarsi con un particolare partito rimanendogli, per così dire, fedele. Nel nostro ordinamento, storicamente, come noto ciò si è tradotto nella «rispondenza del meccanismo elettorale al contesto storico-politico di appartenenza»[4]. Non è questa la sede per indagare sulla crisi di questo modello[5]; ci basterà ricordare come oggi le strategie elettorali dei candidati

[2] C. Fusaro, *L'elezione diretta del capo dell'esecutivo e il ruolo delle assemblee elettive*, in A. Brasca, M. Morisi (a cura di), *Democrazia e governo locale. Il ruolo delle assemblee elettive*, Bologna, 2003, 147.
[3] Così G. Sorrenti, *Democrazia partecipativa e rappresentanza politica, Lettera AIC 10/2025*, in *associazionedeicostituzionalisti.it*, secondo la quale "il passaggio è cruciale, considerato che nelle coordinate della democrazia pluralistica – in cui si dà largo spazio alla compartecipazione di tutti al governo della cosa pubblica, oltre che all'implementazione dei diritti fondamentali – la frattura tra molteplicità dei cittadini e unità dell'ordine politico-giuridico, che si esprime in un unitario indirizzo politico, si compone inizialmente proprio attraverso il principio rappresentativo e la regola della maggioranza". Sul tema, tra la sterminata bibliografia, valga per tutti il contributo di I. Massa Pinto, *Rappresentanza*, *Relazione al XXXI Convegno annuale AIC,* in *Rivista AIC*, 3, 2017.
[4] Tali aspetti sono puntualmente messi in luce da V. Tondi della Mura, *Sistemi elettorali, contesto storico-politico, compromesso legislativo e coesione sociale*, in *Dirittifondamentali.it*, 1, 2018, 7 ss.
[5] La letteratura sulla fine dello «Stato dei partiti», così come quella sulla «liquefazione della forma partito», e assai copiosa. Si vedano, almeno, i saggi raccolti nel numero monografico *Il partito politico oggi*, in *Dem. e Dir.*, 3-4, 2009; M. Calise, *Il partito personale: i due corpi del leader*, Roma-Bari, 2010; S. Staiano (a cura di), *Nella rete dei partiti. Trasformazione politica, forma di governo, network analysis*, Napoli, 2014; i saggi che accompagnano la traduzione italiana di H. Triepel, in E. Gianfrancesco, G. Grasso (a cura di), *La Costituzione dello Stato e i partiti politici*, Napoli, 2015.

e dei partiti sembrano basate sulla costruzione di immagini vaghe, in cui svolge un ruolo preminente la personalità dei *leader*[6].

Per non dire che, coloro che oggi si muovono nei circoli politici, sembrano essere piuttosto lontani dal resto della popolazione per via della loro occupazione, della loro cultura e del loro modo di vivere. Come è stato detto, «di fronte alle sfide di oggi (disoccupazione, precariato, instabilità, paure ...), tutte le forze politiche sono spaesate, balbettano discorsi in cui non credono; sono costrette a compiere salti fideistici in un qualcosa che in futuro dovrà avvenire, ma non si sa che cosa sia e perché dovrebbe accadere»[7].

La scena pubblica è sempre più dominata dagli specialisti dei *media*, dai sondaggisti, che possono essere considerati come un'immagine tipica della società[8]. Generalmente i politici raggiungono il potere non grazie alla capacità di farsi interpreti dei bisogni degli elettori, ma grazie alle abilità della società di comunicazione alla quale si sono affidati. Il solco fra il governo e la società, fra i rappresentanti e i rappresentati, si allarga, così, sempre di più[9].

Sotto questo profilo, è difficilmente contestabile come in atto un processo di «decostruzione» dei canali della politica novecentesca, giacché l'immagine che abbiamo davanti è quella di «un mondo unificato dall'economia e dalla tecnica, e perciò liberato dalla politica, non più bisognoso di forme di ordinamento istituzionale della vita sociale»[10].

Non a caso, una delle più rilevanti conseguenze di tale stato di difficoltà sistemica è rappresentata dal progressivo inesorabile aumento del tasso di astensionismo nella partecipazione politica, dovuta ad una percezione, in capo ai cittadini, di profonda irrilevanza del suffragio.

Eppure, la sensazione è che il diffuso atteggiamento di astensione e di disimpegno necessiterebbe di una maggiore contestualizzazione: tale fenomeno, infatti, nell'attuale fase storica pare riguardare il momento tipico della partecipazione politica rappresentativa, quello elettorale, appunto. Per altro verso, a fronte della citata disaffezione nei confronti della democrazia rappresentativa, si registra un notevole tasso di crescente partecipazione politica "alternativa" e di c.d. "cittadinanza attiva". Avviene cioè che lo sbiadimento o l'annacquamento del concetto di democrazia rappresentativa, da un lato appare frutto della crisi della capacità di mediazione dei partiti, ma dall'altro appare conseguenza proprio della ricerca, da parte dei cittadini, di canali di partecipazione diversi rispetto a quello meramente elettorale[11]. Così, mentre emerge la serietà delle spinte isolazionistiche che hanno travolto la capacità di dialogo dei partiti come arma per l'intercettazione del consenso (e sull'intensità di queste spinte, come si vedrà, giocano un ruolo proprio le nuove tecnologie), si registra al contempo la volontà degli elettori di riappropriarsi di idonei strumenti di partecipazione che, pur senza eliminare il ruolo dei partiti, consentano di rendere effettiva la sovranità popolare[12].

---

[6] Personalizzazione del potere e affermazione della «democrazia di investitura» sono, almeno a partire dal 1993, problematiche che riguardano da vicino anche il nostro ordinamento. In merito si veda, tra le prime, L. Carlassare, *La rappresentanza politica: un concetto complesso*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quaderno n. 13, 2002, 63 ss. Da ultimo, molto puntuali le riflessioni di S. Staiano, *La torsione monocratica, come fenomeno politico-istituzionale e questione morale*, in *federalismi.it*, 24, 2025.

[7] M. Dogliani, *La forma di Governo tra il riformismo elettorale e mutamento politico-istituzionale*, in *federalismi.it*, n. 1, 2018, 5.

[8] Si vedano, in merito, le osservazioni di R. Bin, *Caro Travaglio, per essere democratica, la legge elettorale deve prevedere le preferenze?,* in *laCostituzione.info*, 22 ottobre 2017.

[9] In merito, si vedano le attente osservazioni di A.M. Nico, *La proiezione della trasformazione dei partiti politici sulla forma di governo e sulla legislazione elettorale*, in *Dirittifondamentali*, 1, 2018.

[10] Così, in senso critico, G. Preterossi, *La politica negata*, Roma-Bari, 2015, XX.

[11] M. Bassini, *Partiti, tecnologie e crisi della rappresentanza democratica. Brevi osservazioni introduttive*, in *DPCE*, 3, 2015, 865.

[12] *Ibidem.*

Anche per questo, potremmo dire che a valle e a monte della crisi della rappresentanza politica, per così dire, il cuore pulsante non può che essere il medesimo[13]: la condizione e l'atteggiamento del «rappresentato», ossia, in definitiva, la capacità di cittadini e formazioni sociali di non essere totalmente «assenti» nelle dinamiche della vita pubblica[14]. In tal senso, nel tentativo di ricostruire adeguati spazi di partecipazione politica, si registra un crescente interesse verso gli eterogenei meccanismi della "democrazia partecipativa", ampio insieme concettuale in cui viene iscritta una vasta varietà di pratiche, quali giurie civiche, cellule di pianificazione[15]. Si tratta in effetti di una realtà tanto recente quanto dai contorni non ancora del tutto definiti. Tra le definizioni più efficaci v'è quella che intravede in essa una «interazione, entro procedure pubbliche – soprattutto amministrative, ma anche normative – fra società e istituzioni, che mira a pervenire, mediante sia collaborazione che conflitti, a produrre volta a volta un risultato unitario, imputabile a entrambi questi soggetti»[16].
Indubbiamente, pur facendo della spontaneità un elemento fondamentale, si tratta di una realtà che comunque ha dei fondamenti giuridici ben definiti.
In tal senso, la Carta costituzionale è tra le poche che esplicitamente parlano della "partecipazione" (art. 3.2)[17]. Certamente si tratta di una menzione sommaria, ma è stata il prodotto d'una esplicita discussione a più tappe e d'una consapevole collocazione: la partecipazione è prevista come obiettivo dell'opera di trasformazione sociale affidata alla Repubblica, collegato a quello del pieno sviluppo della persona umana. Ma la partecipazione politica interseca anche la libertà di manifestazione del pensiero (art. 21), la libertà di riunione (art. 17) e di associazione (art.18) che consentono la possibilità per il cittadino di realizzare la propria vocazione politica, il cui valore sociale è considerato preminente e, in ragione di tale preminenza, non comprimibile con vincoli e limiti aggiuntivi rispetto a quelli già previsti dagli articoli citati[18].
Alla partecipazione, infatti, è dato il compito di *democratizzazione del potere* e delle decisioni pubbliche, realtà che appare intimamente associata alla crescita della consapevolezza della cittadinanza e allo sviluppo della dignità e capacitazione personale dei partecipanti[19]. Sotto tale angolazione, è possibile rinvenire punti di contatto tra partecipazione e sussidiarietà. Il principio di sussidiarietà, del resto, investe proprio «il confine esterno delle istituzioni e coinvolge il rapporto tra queste, i cittadini e la società, implicando non più soltanto la prossimità nell'esercizio delle funzioni rispetto al cittadino, ma l'immedesimazione dei cittadini e della società organizzata nell'esercizio delle funzioni medesime»[20]; di conseguenza, la sussidiarietà importa un'adeguata declinazione delle potestà regionali, con riguardo sia alla

---

[13] Si veda, ancora, G. Duso, *La rappresentanza politica. Genesi e crisi del concetto*, Milano, 2003, 27 ss.
[14] Il problema della «rimozione dall'assenza» è affrontato da I. Massa Pinto, *Rappresentanza*, cit., 21 ss. In realtà l'A., come si argomenterà meglio in seguito (*infra* par. 3.1), rinviene proprio negli strumenti tecnologici dei moltiplicatori di questa "assenza" di "identità collettiva", concretizzandosi invece come meri veicoli di pretese *uti singuli*.
[15] G. Sorrenti, *Democrazia partecipativa e rappresentanza politica*, cit.
[16] U. Allegretti, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, in AA. VV., *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, a cura di Id., Firenze, 2010, 7 ss.
[17] Sul tema, valgano per tutti V. Atripaldi, *Contributo alla definizione del concetto di partecipazione nell'art. 3 della Costituzione*, in P. Rescigno (a cura di), *Strutture di potere, democrazia e partecipazione*, Napoli, 1974, nonché B. Caravita, *Oltre l'eguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3, comma 2 della Costituzione*, Padova, 1984.
[18] S. Gambino, *Una rilettura dell'art.49 della Costituzione: la democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, in *Studi in onore di Fausto Cuocolo*, Milano, 2005, 346 ss.
[19] U. Allegretti, *Modelli di partecipazione e governance territoriale. Prospettive per i processi partecipativi nei Comuni "dopo" le circoscrizioni*, in *Le ist. del fed.*, 2, 2011, 211 ss.
[20] G. Pastori, *La sussidiarietà orizzontale alla prova dei fatti nelle recenti riforme legislative*, in A. Rinella, L.Coen, R. Scarciglia (a cura di), *Sussidiarietà ed ordinamenti costituzionali. Esperienze a confronto*, Padova, 1999, 174.

distribuzione e all'esercizio del potere pubblico, sia al conseguente impiego dei modelli di attuazione; infine, implica l'emergere di un circuito virtuoso tra società civile e istituzioni pubbliche[21].
Democrazia partecipativa e principio di sussidiarietà, in definitiva, auspicano un'evoluzione che porti a considerare il diverso ruolo del potere pubblico. Detto ruolo deve esprimere un assetto sociale non più verticisticamente e unidirezionalmente rappresentato, bensì inteso nelle pluralità di forme e contenuti che caratterizzano il tessuto comunitario; un assetto volto a ricondurre a sintesi la molteplicità delle istanze dall'insieme delle realtà costituenti la comunità regionale. Dette istanze recano esigenze di partecipazione, gestione, collaborazione e controllo.
Anche per questo, democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa non designano fenomeni per forza antitetici, ma descrivono esperienze che possono coesistere e anzi integrarsi a vicenda[22]: proprio un'iniezione di "partecipatività", intesa come coinvolgimento – non limitato al momento elettorale – del cittadino nel processo decisionale politico potrebbe rivitalizzare la democrazia rappresentativa[23].

3. Democrazia partecipativa e nuove tecnologie. È stato efficacemente sottolineato come la democrazia partecipativa in questi anni abbia avuto, attraverso le forme più disparate, una "notevole *disseminazione*"[24] in Italia ed in Europa, a qualunque livello di governo[25].
Ebbene, tra le varie forme, nell'ultimo decennio v'è stato un progressivo uso dello strumento digitale in ambito politico, secondo la declinazione tanto dell'*e-democracy* tanto dell'*e-government*: da una parte i *social network* sono diventati nel tempo un'importante fonte di informazione politica oltre che un luogo fondamentale di dibattito pubblico (*e-democracy*); d'altro canto, la tecnologia digitale ha pervaso profondamente l'azione politica e amministrativa di numerosi paesi a livello mondiale che si avvalgono delle opportunità tecnologiche per svolgere le proprie funzioni tradizionali (*e-government*)[26].
Se dunque sarebbe riduttivo ascrivere alle nuove tecnologie il merito di aver disvelato le opportunità della democrazia partecipativa, tuttavia, non si può certo disconoscere come l'avvento di Internet abbia senz'altro condotto, da un lato a un rafforzamento degli istituti che ne sono da sempre espressione, dall'altro alla creazione di nuove forme di raccordo che contribuiscono a supplire all'atrofia che ha colpito la capacità dei partiti politici di tradurre le esigenze della collettività[27].
Del resto, sono molteplici le ricadute positive dell'utilizzo di queste tecnologie, minuziosamente identificate nella prima parte del contributo di Motta: dalla circolazione più rapida e immediata di notizie e fatti di attualità, sia di natura politica che economica e sociale; all'impatto significativo sulla dinamica tra individuo e potere, dato dall'asimmetria

[21] V. Tondi della Mura, *Regione e sussidiarietà orizzontale*, in G. Campanelli, M. Carducci, I. Loiodice, V. Tondi della Mura (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della regione Puglia*, Torino, 2016, 188.
[22] A. Masucci, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in U. Allegretti (cur.), *Democrazia partecipativa*, cit., 361.
[23] M. Bassini, *Partiti, tecnologie e crisi della rappresentanza democratica*, cit., 866.
[24] U. Allegretti, *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, in *Rivista AIC,* 1, 2011, 1.
[25] Si pensi ad esempio alle numerose leggi regionali che ormai si occupano di partecipazione; in tal senso sia consentito un rinvio a M. Troisi, *La partecipazione delle comunità territoriali nella legislazione regionale. Alcune riflessioni alla luce delle recenti leggi di Toscana, Emilia-Romagna e Puglia,* in *Federalisimi.it*, 7, 2018.
[26] L. Fabiano, *Crisi dello Stato democratico rappresentativo, partecipazione politica elettronica e consapevolezza della società civile,* in *Federalismi.it*, 28, 2023, 36 ed *ivi* gli interessanti riferimenti a E. De Blasio, *E-democracy*, Milano, 2019 e P. Costanzo, *La democrazia elettronica (note minime sulla c.d. e-democracy)*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 3, 2003, 465 ss.
[27] M. Bassini, *Partiti, tecnologie e crisi della rappresentanza democratica*, cit., 866.

informativa tra governanti e governati (ora infatti il rappresentante è costretto a confrontarsi con la voce dei suoi elettori costantemente e non solo nel momento delle elezioni); all'aumento del pluralismo e della circolazione del dissenso, fungendo la rete come arena in cui movimenti e i gruppi minoritari possono esprimersi e favorendo, quindi, l'esercizio dei diritti e delle libertà.

Peraltro, gli strumenti tecnologici, manifestano una loro utilità all'interno dei processi democratici, non solo da un punto di vista verticale (governanti-governati), ma anche da un punto di vista orizzontale, relativamente al rapporto tra gli stessi organi dello Stato apparato. In tal senso, il contributo di Nuzzolese, opportunamente mette in risalto i possibili benefici della tecnologia anche da un punto di vista dell'*e-government*: all'interno di una crescente e oramai difficilmente arrestabile subalternità del Parlamento al Governo, si potrebbe agire almeno per lenire il divario conoscitivo tra i due organi; gli strumenti dell'IA potrebbero garantire un potenziamento degli strumenti cognitivi e operativi a disposizione della rappresentanza democratica e diminuire così l'attuale asimmetria informativa.

3.1 (segue) Le sfide per il diritto pubblico. Come sottolineato in precedenza, la tecnologia digitale può rappresentare certamente una risorsa rispetto alla citata crisi di fiducia nello Stato democratico rappresentativo. Com'è noto, però, il digitale porta con sé criticità e sfide per il giurista. Ebbene, al di là del delicatissimo tema (e conseguenti rilevanti implicazioni) delle società (private) proprietarie delle piattaforme digitali (di cui molto si sta giustamente occupando ultimamente la dottrina[28]), vorrei qui far cenno ad ulteriori profili critici, apparentemente meno battuti, relativi proprio al rapporto tra la c.d. democrazia digitale e la c.d. democrazia partecipativa.

Un aspetto su cui occorre ben vigilare, ad esempio, è proprio il concreto tasso di democraticità di questi strumenti tecnologici, ossia la loro capacità di far sì che le forme e gli istituti di partecipazione prescelti siano effettivamente inclusivi e non conducano ad una nuova forma di elitismo. In tal senso, la dottrina ha da tempo messo in guardia sulla circostanza che l'utilizzo della tecnologia digitale per la concretizzazione della democrazia partecipativa in alcune esperienze pratiche potrebbe porre in essere effetti controproducenti, giacché numerosi sono ancora i problemi di accesso alla rete per motivazioni tecniche e di *digital divide* per ragioni culturali o di età[29]. Occorre tener presente, in definitiva, come la democrazia partecipativa, soprattutto attraverso la tecnologia digitale, sia una risorsa che corre il rischio di infrangersi in un'illusione se non si tiene in adeguato conto che una fetta di

[28] Valgano per tutti i contributi di A. Lucarelli, *Nuovi mezzi di comunicazione, assetti imprenditoriali e soggettività politiche* in Aa. Vv. *La libertà di manifestazione del pensiero. Atti del XXXIX Convegno annuale. Salerno, 15-16 novembre 2024*, Napoli, 2024, 253 ss. e G. Vigevani, *Potere politico e mezzi di comunicazione*, Ivi, 313 ss., nonché da ultimo D. Mone, *Formazione della volontà elettorale e tecnologie digitali: la pubblicità politica on line nel Regolamento (UE) 2024/900*, in *Unità e pluralità del sapere giuridico*, 2, 2026, spec. 146 ss.

[29] L. Fabiano, *Crisi dello Stato democratico rappresentativo, partecipazione politica elettronica*, cit., 53. Ma sul tema si veda almeno: M. Della Morte, *Rappresentanza vs. partecipazione? L'equilibrio costituzionale e la sua crisi,* Milano, 2012, 139, secondo il quale «Nonostante alcuni specifici programmi comunitari abbiano di recente affrontato specificamente il problema del cd. Invecchiamento attivo, è indubbio, infatti, che la rete costituisca ancora un contesto difficilmente praticabile per i non più giovani d'età»; G.M. Flick, *Dignità umana e tutela dei soggetti deboli: una riflessione problematica*, in E. Ceccherini (a cura di), *La tutela della dignità dell'uomo. Lezioni Volterriane 2006*, Napoli, 2008, 43, il quale ricorda che «la vera emarginazione si esprime nella esclusione dalla conoscenza: si pensi alle discriminazioni causate dall'analfabetismo e dal *digital divide*»; A. Simoncini, *Il diritto alla tecnologia e le nuove diseguaglianze*, in F. S. Marini, G. Scaccia (a cura di), *Emergenza Covid-19 e ordinamento costituzionale*, Torino, 2020, 203-204; A. Valastro, *Internet e social media prima e dopo il coronavirus: fraintendimenti e deviazioni che tradiscono la democrazia sociale*, in *Consulta OnLine*, 1, 2020, che considera la Rete come possibile «causa di nuove forme di esclusione sociale».

popolazione ancora non utilizza il canale partecipativo digitale.
Altra questione molto delicata sulla quale occorre indagare (che riguarda la democrazia partecipativa in generale ma, a maggior ragione, viene accentuata dall'utilizzo degli strumenti tecnologici) è quella relativa al grado di effettivo coinvolgimento della c.d. "cittadinanza attiva".
Nelle esperienze partecipate, infatti, non risulta spesso facile convogliare tutti i soggetti potenzialmente coinvolti dalla decisione in discussione. È vero, infatti, che vige il principio della "porta aperta"[30] (con esclusione, quindi, di una selezione all'ingresso), ma l'esperienza ha mostrato come la soglia di tale porta spesso venga varcata soltanto da persone di un certo tipo: militanti, cittadini coinvolti in specifiche reti amicali, politiche o associative, «habitué della partecipazione»[31]. Ebbene, tale fenomeno auto-selettivo avviene anche con l'utilizzo degli strumenti tecnologici, che vengono utilizzati a questi fini solo da chi ha motivazioni forti; si registra, dunque, un'apatia partecipativa che, se si aggiunge al citato problema del *digital divide*, pone complessivamente dei problemi di disomogeneità nei cittadini coinvolti.
Ci sono poi due profili particolarmente delicati, almeno per chi si approccia a questi temi con l'occhio del costituzionalista.
Innanzitutto, c'è il timore che questi strumenti tecnologici possano dilatare la nozione di partecipazione a tal punto da porre il cittadino all'interno di una sorta di democrazia diretta, basata sulla convinzione di poter dare il proprio consenso o dissenso immediato ad una determinazione politica, complice la totale disintermediazione dei partiti politici tradizionali. In tal senso, è stato efficacemente detto che Internet ha promosso una sostanziale «rivolta contro i corpi intermedi»: più precisamente, «ha dato l'impressione che si possa usare la rappresentanza senza usare i partiti e che facendo questo si possa realizzare la promessa della democrazia diretta senza far sedere tutti i cittadini nell'assemblea»[32]. Con il risultato, da un lato di svilire la capacità delle formazioni sociali che rispondono al paradigma dei partiti di farsi interpreti di quel momento di mediazione e compromesso che risulta connaturato alla determinazione politica[33]; dall'altro di far emergere il «mito della politica istantanea»[34], la quale infatti, spesso, corre il rischio di degenerare in derive plebiscitarie e *leaderiste*[35]: attraverso l'impiego di internet ai fini della propaganda politica da parte di singoli movimenti organizzati, viene attribuita maggiore visibilità a soggetti dotati di particolare "carisma mediatico" e, dunque, si finisce con l'accentuare, invece di ridurre, il fenomeno della personalizzazione della politica; fenomeno che, sia detto per inciso, non ha minimamente arrestato quel distacco dal "mondo della politica" che si traduce in una diserzione sistematica dei seggi.
Anche per questo, la sensazione è che si possa legittimamente dubitare che i molteplici istituti della democrazia partecipativa in chiave tecnologica riescano a rappresentare un soddisfacente surrogato rispetto all'opera di canalizzazione e sintesi in precedenza svolta dalle formazioni intermedie[36].

[30] L. Bobbio-G. Pomiatto, *Modelli di coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche*, in Meridiana, 58, 2007, 15-16.
[31] *Ibidem*
[32] U. Allegretti, *Democrazia partecipativa*, in *Enc. Dir., Annali*, IV, 2011, 295 ss.
[33] M. Bassini, *Partiti, tecnologie e crisi della rappresentanza democratica*, cit., 869.
[34] A. Campati, La *«democrazia immediata»: prospettive a confronto*, in *Teoria politica. Nuova serie Annali*, 10, 2020, 297 ss.
[35] L. Fabiano, *Crisi dello Stato democratico rappresentativo, partecipazione politica elettronica*, cit., 46.
[36] G. Sorrenti, *Democrazia partecipativa e rappresentanza politica*, cit., III, la quale invece, di fronte a tale surrogato, ritiene utile «ripropone la soluzione tesa a restituire linfa e vigore alla democrazia interna dei partiti, oggi inesistente».

Ma v'è un altro profilo più generale che interroga lo studioso di diritto pubblico rispetto a questo nuovo corso della democrazia partecipativa.
La sensazione, infatti, è che soprattutto il concetto di rappresentanza possa essere snaturato da un cattivo uso dello strumento tecnologico.
È stato fatto notare, infatti, che le nuove tecnologie sono direttamente funzionali a un'idea di rappresentanza solo parziale, come movimento di rappresentazione ascendente di bisogni[37]; in tal senso, il *web* pare potenziare gli effetti (e le richieste) dell'attività individuale di un elettorato sempre meno impegnato nella tradizionale forma partitica e che da qualche anno preferisce intraprendere un'azione "politica" in forma per lo più individuale (conseguenza strutturale di una società atomizzata) od organizzata in movimenti *single-issue*[38].
Il cittadino digitale, partendo da un atteggiamento generale di sfiducia, avanza al web una richiesta di informazione funzionale a sottoporre a costante controllo i detentori del potere decisionale. Lo strumento tecnologico, dunque, se è utile perché, attraverso una più efficace politica dell'informazione, riduce la distanza tra rappresentante e rappresentato nel senso di aiutare nella raccolta dei bisogni, non aiuta il rappresentante nel movimento discendente, ossia nello svolgimento del suo ruolo di formazione di un'offerta politica. Rappresentare politicamente una comunità, infatti, non significa rispecchiare quella società come qualcosa che già c'è (quasi si fosse dei portavoce), ma farla esistere: il rappresentante non raccoglie i bisogni, ma li trasforma in progetto politico collettivo.
Sotto questo punto di vista, anziché diminuirle, tali strumenti tecnologici paiono acuire le assenze; un'*assenza* non di richieste al rappresentante, ma di rappresentazione dell'identità collettiva, che sembra così scomparire sempre di più, soppiantata da una serie di pretese individuali[39].
In definitiva, il rischio è quello di alimentare un'idea di democrazia senza popolo: ossia, lo scheletro degli organi del governo che le nuove tecnologie promettono di rendere sempre più efficienti non è impiantato su un popolo organizzato, ma su una folla impolitica e chiusa nei suoi particolarismi[40].

4. Qualche riflessione conclusiva. Le considerazioni critiche fugacemente svolte non devono ovviamente spingere ad una reazione di rigetto nei confronti del fenomeno. L'evoluzione tecnologica anche nel campo dei processi democratici è ormai un processo ineludibile; semmai la qualità democratica richiede che il diritto all'accesso individuale alla dimensione tecnologica e digitale venga preso adeguatamente in considerazione dal legislatore.
Il riferimento è al già citato tema del *digital divide,* barriera che ha a che fare non solo con l'accesso materiale all'ecosistema digitale (che è questione infrastrutturale ed economica), ma anche con la predisposizione di strumentari idonei a garantire che nell'accedere materialmente ad esso ogni individuo sia consapevole e dunque libero[41]. Del resto, come autorevole dottrina ammonì anni fa, la libertà di scelta (costituzionalmente tutelata) potrà essere pienamente esercitata in tutti i campi se sarà stata previamente garantita una piena libertà di accesso alle fonti di informazione[42]. Ebbene, nel caso in questione, il *right to Internet*

[37] I. Massa Pinto, *Crisi della rappresentanza e nuove tecnologie tra domanda e offerta politiche*, in *Media Laws*, 1, 2020, 184 ss.
[38] *Ibidem*
[39] *Ibidem*. Ma sul tema dell'assenza di veda più compitamente le riflessioni dell'A. in *Rappresentanza*, cit., 10 ss.
[40] *Ibidem*. Secondo l'A, «Siamo esattamente nella situazione che gli antichi definivano "demagogia" o "oclocrazia" (governo della piazza, oggi mediatica, proprio grazie o a causa delle nuove tecnologie)».
[41] L. Fabiano, *Crisi dello Stato democratico rappresentativo, partecipazione politica elettronica*, cit., 54.
[42] A. Loiodice, *Contributo allo studio sulla libertà d'informazione*, Napoli, 1969.

Issn 2421-0528

access parrebbe concretizzarsi proprio in diritto sociale ad "utilità plurima"[43], poiché in sua assenza una vasta gamma di altri diritti (espressione, identità, lavoro, iniziativa economica, opinione politica) correrebbero il rischio di essere sostanzialmente negati.
Seguendo il pensiero di Stefano Rodotà, allora, si potrebbe arrivare a considerare questo diritto non soltanto come «diritto ad essere tecnicamente connessi alla rete, bensì come espressione di un diverso modo d'essere della persona nel mondo»[44].
Qualora dovesse configurarsi a livello costituzionale l'accesso alla rete ed ai mezzi informatici come diritto sociale, andrebbe incoraggiata ogni iniziativa legislativa ordinaria che sia diretta a garantire su tutto il territorio nazionale, attraverso misure generali ed omogenee, un livello minimo di accesso alla utilizzazione della rete in termini di strumenti, risorse ed infrastrutture, in quanto misura diretta ad assicurare un livello essenziale di diritti sociali[45].
Restando sul piano del *de iure condendo,* a fronte della descritta potente ed oramai ineludibile dimensione della partecipazione politica in ambito digitale, sembra necessario affrontare concretamente il tema dell'analfabetismo digitale; il legislatore dovrebbe porre concretamente in agenda il tema dell'educazione digitale, materia che riguarda anche le nuove generazioni perché lo *status* di "nativi digitali" non significa essere automaticamente in grado di muoversi nel web con competenza, distacco e autonomia.
Il collegamento tra diritto di accesso ad Internet e diritto all'istruzione, infatti, è particolarmente stretto, nell'ottica del superamento di quei tanti "ostacoli di ordine economico e sociale" in cui si concretizza il *digital divide*.
Tutto questo al fine di garantire da un lato una maggiore omogeneità dei cittadini partecipanti e dall'altro una perdurante legittimazione delle stesse Istituzioni, che ormai prendono vita e linfa (anche) attraverso gli strumenti della cittadinanza digitale.

Abstract. Il contributo, nell'introdurre i lavori della Sezione, analizza l'intersezione tra la crisi della democrazia rappresentativa e l'emergere delle nuove tecnologie digitali come strumenti di partecipazione politica. Partendo dalle riflessioni sull'impatto del progresso tecnico sulla dignità umana, si evidenzia come l'*e-democracy* e l'*e-government* vengano spesso prospettati come soluzioni alla disaffezione dei cittadini verso le istituzioni classiche. Se da un lato il digitale offre opportunità inedite in termini di trasparenza, pluralismo e abbattimento delle asimmetrie informative tra governanti e governati, dall'altro introduce criticità sistemiche rilevanti.
L'analisi si sofferma in particolare sui rischi di una "democrazia bolla", caratterizzata da polarizzazione, disinformazione e dal persistere del *digital divide*, che minaccia di trasformare la partecipazione in una nuova forma di elitismo.

Abstract. The paper, introducing the proceedings of the Section, analyzes the intersection between the crisis of representative democracy and the emergence of new digital technologies as tools for political participation. Drawing on reflections regarding the impact of technological progress on human dignity, it highlights how e-democracy and e-government are often proposed as solutions to citizens' disillusionment with traditional institutions. While digital technology offers unprecedented opportunities for transparency, pluralism, and the reduction of information asymmetries between the governors and the governed, it also introduces significant systemic challenges.

---

[43] G. De Minico, *Internet. Regole e Anarchia*, Napoli, 2012, 128.
[44] S. Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, 2012, 384.
[45] A. Lamberti, *Libertà di informazione e democrazia ai temi della società digitale: problemi e prospettive*, in *ConsultaOnline*, 2, 2022, 878.

The analysis focuses in particular on the risks of a "bubble democracy"—characterized by polarization, disinformation, and the persistence of the digital divide—which threatens to transform participation into a new form of elitism.

Parole chiave. Nuove tecnologie – rappresentanza politica – partecipazione.

Key words. New technologies - political representation – participation.

RISERVA DI UMANITÀ E FUNZIONI FONDAMENTALI DELLO STATO. TRA TEORIA, PRIME APPLICAZIONI NORMATIVE E CONSIDERAZIONI CRITICHE*

di Giovanni Magnano**

Sommario. 1. Democrazia vs nuove tecnologie: da una *flawed democracy* ad una *bubble democracy*? – 2. Il diritto costituzionale come antidoto al potere delle nuove tecnologie. – 3. Costituzionalizzare gli algoritmi: dai criteri di legalità algoritmica al principio di riserva di umanità delle funzioni amministrative. – 4. La riserva di umanità: la rilevanza costituzionale del principio e le prime affermazioni a livello normativo. – 5. La riserva di umanità oltre la funzione amministrativa e la sua centralità rispetto all'automazione delle funzioni fondamentali dello Stato. – 6. Considerazioni conclusive. Oltre la riserva di umanità: la riserva di benessere umano e la necessità di digitalizzare le costituzioni

1. Democrazia vs nuove tecnologie: da una flawed democracy ad una bubble democracy? Gli algoritmi intelligenti sono diventati silenziosi protagonisti delle nostre vite da ben prima che il tema dell'intelligenza artificiale acquisisse la grande notorietà di cui gode oggi.

In particolare, alcuni degli strumenti dell'*Internet Of Things*[1] che ormai fanno parte del nostro quotidiano utilizzano già da diverso tempo algoritmi, più o meno complessi.

Strumenti che operano secondo le logiche del *machine learning* sono già presenti, ad esempio, nei motori di ricerca che utilizziamo quotidianamente per navigare in Internet, nei nostri assistenti digitali per la domotica (*Siri, Alexa*), nei sistemi operativi dei nostri *smartphone*, nella maggior parte delle App istallate sui nostri dispositivi, come ad esempio quelle dedicate all'*e-commerce*, nei navigatori ecc.

Senza considerare poi le applicazioni che di questi sistemi vengono fatte in ambiti ulteriori rispetto a quello commerciale, come ad esempio la ricerca o il tristemente attuale settore militare.

A fronte di questo vastissimo utilizzo, gli algoritmi hanno tuttavia goduto per diverso tempo di un discreto anonimato.

È solo negli ultimi anni, ed in particolare dal 2023, che il tema dell'intelligenza artificiale è entrato prepotentemente nel dibattito pubblico e nel vocabolario dell'uomo comune.

Ciò, prevalentemente, è dovuto allo sviluppo tecnologico che ha consentito negli ultimi anni di creare una nuova generazione di robot cognitivi che, oltre alle informazioni fornite

* *Sottoposto a referaggio.*

** Dottore di ricerca in Diritto pubblico e Cultore della materia Diritto - Università degli Studi di Catania.

[1] Noto anche con l'acronimo "IoT". Con questo termine, coniato nel 1999 da Kevin Ashton, si fa riferimento allo «sviluppo tecnologico in base al quale, attraverso la rete Internet, ogni oggetto acquista una sua identità nel mondo digitale. Come detto, quindi, l'IoT si basa sull'idea di oggetti intelligenti tra loro interconnessi in modo da scambiare le informazioni possedute, raccolte e/o elaborate», cit. G. Salvadori, *Internet of Things (IoT): significato, esempi e applicazioni,* in *Osservatorio Digital Innovation del Politecnico di Milano*, 27 marzo 2019.

inizialmente nella fase dell'addestramento, utilizzano le tecniche del *machine learning*, o addirittura del *deep learning*, per apprendere (in maniera autonoma o supervisionata) dall'ambiente con cui si trovano ad interagire e riescono ad adeguare il proprio comportamento all'ambiente stesso, generando autonomamente un *output*, imprevedibile anche allo stesso programmatore[2].

Simili tecnologie, se da un lato offrono enormi possibilità di crescita e sviluppo in tutti i settori, dall'altro sollevano numerosi interrogativi, specialmente di natura etica e giuridica.

Inoltre, tali strumenti aggiungono ulteriore complessità alla società postcontemporanea[3], arrivando di fatto a mettere in crisi i capisaldi del tradizionale Stato di diritto. Tra questi, non fa eccezione neanche il principio democratico.

Ciò in quanto se è vero che il potere temporale (legislativo, esecutivo e giudiziario) in passato era tutto concentrato nelle mani di un'unica figura, il Sovrano monarca assoluto, tale sistema è stato nel corso dei secoli progressivamente eroso dalle istanze di costituzionalismo a vantaggio della popolazione tutta, sino ad arrivare alle moderne democrazie occidentali, oggi simili conquiste non sembrano più immuni da rischi.

Difatti quello stesso potere, oggi, in un contesto globale di enorme complessità economica, politica e sociale ed a prescindere dalla forma di Stato presa in considerazione, risulta sempre più frammentato e di difficile individuazione, finendo per concentrarsi di fatto, oltre che nelle Istituzioni democratiche, altresì nelle mani di quei pochi individui che controllano il mercato e le nuove tecnologie a livello globale e che grazie ad esse hanno negli ultimi decenni accumulato patrimoni ultra miliardari, facendo ritornare in auge il tema delle diseguaglianze economiche e della giustizia distributiva.

Questi soggetti sono in grado, grazie al capitale accumulato ed al controllo degli strumenti tecnologici, di influire prepotentemente sulle politiche pubbliche nazionali ed internazionali e di condizionare, legalmente ed illegalmente, le scelte degli organi legislativi democraticamente eletti.

Difatti oggi, anche nelle democrazie consolidate, il potere – inteso nella particolare accezione di «capacità di influire sul comportamento altrui, sulle opinioni, sulle decisioni, sulle azioni e sui pensieri»[4] – assume nuove sembianze, e si manifesta sempre più attraverso il controllo dei dati e delle informazioni, la sorveglianza[5] e l'utilizzo delle nuove tecnologie.

---

[2] Tra le ultime novità merita menzione, per l'importanza che la stessa ha avuto nel dibattito pubblico, l'intelligenza artificiale generativa, ossia una particolare tecnologia che ha iniziato a svilupparsi all'incirca dal 2012, in concomitanza con l'avvento delle reti neurali e che nell'arco di poco più di un decennio ha già raggiunto risultati impressionanti con la costruzione del *Large Language Models* (LLM) e dei *Visual Language Models* (VLM), come il sistema GPT (acronimo di *Generative Pre-trained Trasnformer*), che sta alla base dell'ormai celebre *Chat GPT*.

Quest'ultimo, che nell'ultimo periodo ha maggiormente attirato l'attenzione dell'opinione pubblica è il sistema sviluppato dalla società *OpenAI*. Si tratta di una intelligenza artificiale di tipo generativo (altri esempi sono *Google Gemini*, *Microsoft Copilot o Anthropic Claude*), che utilizza la tecnologia dell'apprendimento automatico per fornire prontamente risposte alle domande (*prompt*) dell'utente. Questo sistema è in grado di generare, in pochi istanti, testi e relazioni su qualsiasi argomento, ma anche immagini e altri contenuti originali, tutto sulla base della rielaborazione dell'enorme mole di dati sulle quali è stato addestrato. Oltre a *Chat GTP*, esempio di generatore di testi, sono sorte innumerevoli altri sistemi, dedicati alla generazione di immagini, audio e video ormai quasi del tutto indistinguibili da quelli reali. Tale fenomeno, noto anche come *deepfake*, sta sollevando numerosi interrogativi, giuridici ed etici, sulla necessità di regolamentare rapidamente l'utilizzo di queste tecnologie, a causa dei grandi pericoli che ne possono evidentemente derivare.

[3] Per un approfondimento sulla complessità si rimanda a S. Aleo, *Il modello dello Stato di diritto e l'epistemologia della complessità*, in *Scienza e logica del diritto*, 19 giugno 2020.

[4] Cit. Enciclopedia Treccani, vocabolario online.

[5] In questi termini si esprime G.C. Feroni nell'intervento del 29 maggio 2023 su Agenda Digitale dal titolo *IA nei processi decisionali della PA, il faro è la Costituzione*: «potere della sorveglianza fatta di telecamere intelligenti, di

Ciò in quanto l'enorme potere rappresentato dal possesso di grandi quantità di dati personali, oggi sempre più esposti in una società connessa in rete, viene massimizzato dall'enorme potenza di calcolo garantita dagli algoritmi, che consente di trasformare i dati (i c.d. *big data*)[6] in preziosissime informazioni, concedendo a chi li controlla un vantaggio senza precedenti, con evidenti rischi per la salvaguardia dei diritti.

In particolare, i dati, specialmente quelli sensibili, rappresentano la cartina di tornasole di un individuo, evidenziandone le preferenze personali, politiche, sessuali, la condizione economica e di salute; in ultima analisi, avere il controllo dei dati significa in un certo senso avere il controllo sulle persone e quindi sulla società[7], e si tratta di un potere senza precedenti nelle società democratiche[8].

Tali ulteriori strati di complessità della *società liquida*[9] amplificano quindi la portata e gli effetti di almeno due ordini di problemi.

In primo luogo, il tema delle disuguaglianze economico-sociali e della giustizia distributiva. Il sistema capitalista, alimentato ulteriormente dall'industria digitale e degli algoritmi, si è dimostrato un sistema economico che, al netto di un generale livello di benessere delle società occidentali, ha però, tra le altre cose, ampliato lo iato già esistente nei rapporti di forza tra capitale e forza lavoro, a tutto vantaggio del potere, aumentando in questo modo le disuguaglianze sociali.

Ciò incide pervasivamente sul carattere democratico degli Stati, in quanto risulta legittimo chiedersi se sia ancora davvero democratica una società in cui una piccola fetta di individui possiede la quasi totalità della ricchezza di un Paese, a discapito del resto della popolazione[10].

Secondariamente, torna in auge il tema della tenuta democratica delle Istituzioni, in quanto la diffusione degli algoritmi di intelligenza artificiale incide sul principio democratico sancito all'art. 1 della Costituzione, tanto sul carattere democratico della nostra Repubblica quanto sulla titolarità della sovranità in capo al popolo[11].

Semplificando, ci si limita a richiamare l'impatto che i *social network*, le *fake news* e gli algoritmi in generale hanno avuto e continuano ad avere sull'esercizio del diritto–dovere di voto nell'ambito delle consultazioni elettorali, incidendo altresì sul principio di sovranità popolare

---

riconoscimenti biometrici, di profilazioni profonde e senza scampo non solo di preferenze musicali o di luoghi di villeggiatura, ma di pensieri, desideri, emozioni, paure, ovvero di ciò che è l'identità più profonda e, teoricamente, segreta di ognuno di noi».

[6] Sul ruolo dei c.d. *big data*, E. Carloni, *Qualità dei dati, big data e amministrazione pubblica* e U. Pagallo, *Big data, open data e black box society*, in R.C. Perin (a cura di), *Quaderni del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Torino - Amministrazione pubblica con i big data: da Torino un dibattito sull'intelligenza artificiale,* 20, 2021.

[7] Per esprimere il concetto in esame, S. Zuboff ha parlato di un «capitalismo della sorveglianza» ossia una forma di potere che ambisce non soltanto al controllo economico bensì anche al controllo sociale ed alla manipolazione delle scelte degli individui. Si rimanda a S. Zuboff, *Il Capitalismo della sorveglianza*, Roma, 2023.

[8] Si occupano anche di queste nuove forme di potere, tra gli altri, anche O. Pollicino, *L'"autunno caldo" della Corte di giustizia in tema di tutela dei diritti fondamentali in rete e le sfide del costituzionalismo alle prese con i nuovi poteri privati in ambito digitale*, in *federalismi.it,* 19/2019, 11 ss. e M. Fasan, *I principi costituzionali nella disciplina dell'intelligenza artificiale. Nuove prospettive interpretative*, in *DPCE Online*, 1, 2022, 181 ss.

[9] Per un approfondimento si rimanda a Z. Bauman, *Modern Liquidity*, Cambridge, 2000.

[10] Secondo i dati della *Federal Reserve*, negli Stati Uniti d'America l'1% più ricco della popolazione detiene il 30% della ricchezza del Paese ed il 10% più ricco della popolazione il 67% della ricchezza complessiva. Anche in Italia i numeri purtroppo non si discostano da questo trend, peraltro in preoccupante aumento ed impongono una riflessione sulla sostenibilità di questo modello e sulla stessa possibilità di qualificare uno Stato come democrazia pur in presenza di una tale disparità economica. Sul tema, di enorme attualità risulta il testo di J. Rawls*, A theory of Justice*, Harvard, 1971.

[11] Per un approfondimento si rimanda, tra gli altri, al libro di O. Pollicino e P. Dunn, *Intelligenza artificiale e democrazia, opportunità e rischi di disinformazione e discriminazione*, Milano, agosto 2024.

e rischiando di trasformare quella che è già una *flawed democracy*[12] in una *bubble democracy*[13].
Queste nuove manifestazioni del potere, caratteristiche della società capitalistica e digitale sin dalla metà degli anni '90, oggi, attraverso lo sviluppo degli algoritmi di A.I., assumono la forma di un «nuovo colonialismo digitale»[14] ed espongono dunque i diritti fondamentali a nuovi pericoli[15]; basti pensare, oltre agli esempi fatti, anche agli algoritmi "ad alto impatto" come quelli generativi e quelli di riconoscimento biometrico o delle emozioni oppure che consentono di effettuare profilazioni, giudizi predittivi su azioni e comportamenti o di introdurre sistemi di punteggio sociale.

2. Il diritto costituzionale come antidoto al potere delle nuove tecnologie. Il tema dell'intelligenza artificiale, proprio per le numerose implicazioni che si è tentato di raccontare nel precedente paragrafo, è ontologicamente complesso e multidisciplinare.
Complesso nel senso di «multifattoriale e contestuale, in senso sia spaziale che temporale, quindi ambientale e dinamico»[16]. Multidisciplinare, invece, nel senso che si tratta di una materia trasversale, che abbraccia diverse discipline e che può essere studiata da diversi tipi di scienziati, esigendo sempre un approccio non autoreferenziale.
Tra i diversi piani di analisi, se osserviamo il fenomeno attraverso le lenti del giurista, spicca senza dubbio la rilevanza costituzionale della questione[17].

[12] Secondo i dati del *Democracy index 2024* della rivista *The Economist*, che prende in considerazione le cinque categorie delle libertà civili, dei processi elettorali e del pluralismo, del funzionamento del Governo, della cultura politica e della partecipazione politica, l'Italia è stata nuovamente etichettata come una *flawed democracy* (una democrazia imperfetta), classificata come trentasettesima su 167 Paesi, con un punteggio di 7.58, perdendo tre posizioni rispetto alla precedente classifica del 2023. Il report è consultabile gratuitamente all'indirizzo: https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2024/

[13] Sul tema, tra gli altri, M. Rospi, *Gli strumenti di ICTs, la Bubble democracy e le consultazioni referendarie. Rileggendo Alessandro Pizzorusso*, in *DPCE Online Vol. 50 No. Sp (2021)*; C. Casonato, *Costituzione e intelligenza artificiale: un'agenda per il prossimo futuro*, *in BioLaw Journal – Rivista di Biodiritto, Special Issue 2/2019*, par. 3, pag. 713 ss.; M. Fasan, *Intelligenza artificiale e pluralismo: uso delle tecniche di profilazione nello spazio pubblico democratico*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto, 1, 2019*; S. Aral, D. Eckles, *Protecting elections from social media manipulation*, in *Science, 365 (6456), 2019*, 858; W. Bruno, *Cittadini, utenti o prodotti? Big data ed elezioni libere, dalla bubble democracy a una resilient democracy*, in *Trento BioLaw Selected Student* Papers, 2019.

[14] Il corsivo è di F. Balaguer Callejón, *La constitución del algoritmo*, *Colección Estudios 9, segunda edición*, Zaragoza, 2023, 149. Secondo il professore spagnolo, in particolare, «El desarrollo científico ha sido siempre un aliado del colonialismo ya que el dominio militar y el económico han tenido históricamente una relación muy estrecha con la tecnología. Lo peculiar de esta época que estamos viviendo es que se están desarrollando nuevas formas de "colonización" derivadas directamente del desarrollo tecnológico. La capacidad de Estados Unidos (y en medida creciente, de China) de in- fluir en el mundo y de promover políticas que sean favorables a sus intereses ya no depende como antiguamente de la presión militar o económica. Ahora se pueden generar cambios en las orientaciones políticas de otros países sin tener presencia física en ellos y sin condicionar su estructura económica. Se puede con hacer simplemente con inteligencia, para ser más exactos, con inteligencia artificial».

[15] Per un approfondimento sul rapporto tra nuove tecnologie e tutela diritti fondamentali si rimanda, tra gli altri, al contribuito di F. Balaguer Callejón, "*Inteligencia artificial, democracia y derechos*", *Direito e Inteligência Artificial: Fundamentos,* 1, Rio de Janeiro, 2021.

[16] Il virgolettato è di S. Aleo, *Il modello dello Stato di diritto e l'epistemologia della complessità*, in *Scienza e logica del diritto*, cit. In particolare, Aleo afferma che «complesso è l'opposto di semplice, come complicato, ma non vuol dire complicato. Vuol dire intrecciato, avviluppato, dal latino complexus. Il senso in cui noi lo usiamo, coerentemente con quello diffuso nel linguaggio delle scienze sociali, è di (risultato dell'analisi) multifattoriale e contestuale, in senso sia spaziale che temporale, quindi ambientale e dinamico. Complesso è un insieme di elementi considerati in correlazione fra di loro e alla stregua di un contesto, ovvero un sistema.
Questo significato è stato espresso la prima volta in un breve saggio del matematico statunitense W. Weaver, Science and complexity, del 1948. L'Autore ha distinto fra complessità organizzata e complessità disorganizzata, facendo riferimento rispettivamente alla teoria dell'organizzazione e alla teoria dei flussi».

[17] Sul punto, G.C. Feroni, *Intelligenza artificiale: modelli di tutela dei diritti della persona*, in *DPCE online*, 2, 2024, *Sezione Monografica: Le sfide della protezione dei dati personali di fronte all'intelligenza artificiale: un approccio comparato*, aggiunge

Ciò non solo per la ragione più evidente, ossia che le disposizioni della Carta fondamentale rivestono un ruolo di primo piano all'interno della gerarchia delle fonti del diritto, ma altresì per il fatto che gli algoritmi intelligenti, in qualsiasi campo della nostra società vengano utilizzati, finiscono per incidere spesso su diritti fondamentali costituzionalmente garantiti, ponendo quindi un problema di compatibilità tra nuove tecnologie e Costituzione.
In altri termini, l'intelligenza artificiale è in grado di incidere sui diritti e sulle libertà riconosciuti e garantiti dalla Costituzione tanto in positivo quanto in negativo: in positivo in quanto essa può rappresentare una leva per aumentare lo *standard* qualitativo nella tutela di taluni diritti e nell'erogazione dei servizi ad essi collegati, come la salute, l'istruzione, la ricerca, la giustizia, la tutela dell'ambiente, oltre che i principi che regolano l'*agere* della Pubblica Amministrazione; in negativo in quanto, ove non regolata adeguatamente, può finire per mettere a rischio i medesimi diritti[18].
Ancora, un'altra ragione del legame tra intelligenza artificiale e le disposizioni costituzionali si rinviene nel fatto che lo sviluppo e la diffusione di questa nuova tecnologia avvengono anche in applicazione di precetti costituzionali, come il dovere della P.A. di perseguire il buon andamento *ex* art. 97, co. 2, Cost. ed il dovere dello Stato di promuovere lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica *ex* art. 9 Cost. e quindi il ricorso a tali strumenti trova la sua giustificazione proprio all'interno della Costituzione e non al di fuori di essa.
Infine, vi è ulteriore ragione, recondita ma allo stesso tempo lampante, che giustifica l'ingresso in scena del costituzionalismo rispetto al fenomeno dell'intelligenza artificiale e delle nuove tecnologie, ed è un argomento legato a doppio filo al tema della Pubblica Amministrazione e del diritto amministrativo in generale, ossia il potere[19].
La dimensione costituzionale della questione emerge difatti poiché, come già accennato, il costituzionalismo nasce proprio come tecnica di limitazione del potere e di garanzia di libertà del cittadino, in qualsiasi epoca e da qualsiasi oppressione.
Nel contesto in cui ci troviamo, dunque, sembra opportuno chiamare nuovamente in causa il costituzionalismo, auspicandone un ruolo da protagonista nella regolazione dei fenomeni digitali[20] e delle nuove dinamiche di potere, tanto pubblico quanto privato, che gli stessi determinano.

---

un ulteriore elemento di rilevanza all'aspetto costituzionale, in quanto afferma come, in realtà, «in termini giuridici, quando ci si riferisce all'etica non si fa altro, in verità, che richiamare l'idea di costituzionalismo e dei suoi principi fondanti di matrice illuministica. Insomma, l'etica dell'intelligenza artificiale ha a che fare primariamente con il costituzionalismo e con il principio personalistico alla sua base».
Si suggerisce, inoltre, la lettura di C. Casonato, *l'intelligenza artificiale ed il diritto pubblico comparato ed europeo*, in C. Casonato, M. Fasan e S. Penasa (a cura di), *Diritto e Intelligenza Artificiale, sezione monografica, DPCE online,* 1, 2022; A. Simoncini, *Profili costituzionali della amministrazione algoritmica*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico,* 4, 2019.

[18] Si suggerisce, ad esempio, B. Marchetti, *Human-stupidity-in-the-loop? Riflessioni (di un giurista) sulle potenzialità e i rischi dell'Intelligenza Artificiale*, in *Federalismi*, 5, 2023.

[19] Difatti, il legame tra costituzionalismo ed intelligenza artificiale all'interno delle società democratiche è particolarmente forte, innanzitutto, al cospetto dell'esercizio delle funzioni amministrative (anche se nel prosieguo del contributo proveremo ad andare oltre una simile affermazione); ciò, proprio a causa del vasto impiego che gli algoritmi intelligenti hanno dimostrato di poter avere all'interno dell'azione amministrativa, azione che, come noto, è in grado di incidere profondamente su diritti e libertà.

[20] È importante ricordare come l'intelligenza artificiale sia solo uno degli aspetti legati al più recente sviluppo tecnologico, ma non l'unico. Difatti interrogativi altrettanto complessi sorgono anche in presenza di altri fenomeni digitali, come il Metaverso. Si tratta, in particolare, di quello spazio tutto digitale (di analogico rimangono solo i *server* che ne sostengono il funzionamento), ancora poco regolamentato e per questo particolarmente appetibile agli investitori, che disegna nuovi scenari e impone una riflessione su cosa debba comportare la tutela dei diritti fondamentali nella nostra epoca. Sul tema si rimanda, tra gli altri, al contributo di A. Randazzo, *Prime notazioni sulle principali questioni in materia di Metaverso e Costituzione*, in *DirittiFondamentali.it,* 2, 2024.

In questo senso, un'operazione tanto difficile quanto apparentemente indispensabile sembra essere quella di costituzionalizzare gli algoritmi, ossia regolare i nuovi fenomeni digitali secondo i valori costituzionali acquisiti, garantendo i diritti e le libertà fondamentali anche nell'uso delle tecnologie più all'avanguardia[21].

Tale operazione, però, non è automatica, in quanto la nostra società è sempre più complessa e sempre più proiettata nel mondo digitale[22], per cui oggi gli algoritmi fanno a pieno titolo parte della nostra quotidianità di cittadini digitali e vengono utilizzati non soltanto da soggetti privati, ma anche da soggetti pubblici e per l'erogazione di servizi pubblici.

Un buon punto di partenza, per il raggiungimento di questo obiettivo, sembra allora essere rappresentato dal Regolamento europeo sull'A.I. – Regolamento (UE) 2024/1689 del 13 giugno 2024 – in quale già nel Considerando n. 1[23] e n. 2[24] sancisce l'importanza che i sistemi di A.I. immessi sul mercato europeo siano conformi ai diritti fondamentali sanciti dalla Carta dei Diritti Fondamentali dell'U.E.

3. Costituzionalizzare gli algoritmi: dai criteri di legalità algoritmica al principio di riserva di umanità delle funzioni amministrative. La rilevanza costituzionale della questione sotto analisi è dunque da tenere bene a mente nella ricostruzione del percorso che ha portato all'affermazione dei c.d. criteri della legalità algoritmica.

Un simile fenomeno si è verificato in prima battuta proprio in ambito amministrativo in quanto quello della P.A. è sempre stato un settore particolarmente sensibile al rapporto tra diritto e tecnologia, ed è dunque proprio in quest'ambito che, più di ogni altro, si è di recente fatta applicazione di algoritmi in grado di incidere su situazioni giuridiche soggettive[25].

In particolare, facendo per un attimo un passo indietro a livello temporale, il tema dell'impatto delle nuove tecnologie sul diritto amministrativo ed in particolare sull'azione della Pubblica Amministrazione[26], pur non avendo sempre goduto delle attenzioni

---

[21] F. Balaguer Callejón, *La constitución del algoritmo, Colección Estudios 9, segunda edición*, Zaragoza, 2023, a pagina 201 afferma come sia necessario imporre i valori costituzionali sui valori alternativi proposti dal progresso economico e scientifico delle nostre società, ove contrastanti, senza «renunciar al legado civilizatorio que ha recibido y que debe transmitir a las generaciones futuras».

[22] F. Balaguer Callejón parla, al riguardo, di un «mundo híbrido» come prodotto delle numerose crisi economiche, sociali e sanitarie che hanno colpito il Pianeta negli ultimi decenni. Concause, queste ultime, che hanno favorito un arretramento della fisicità a vantaggio della digitalizzazione dei servizi e persino delle relazioni. Per un approfondimento sul tema si rimanda ad ulteriori contributi dell'Autore: F. Balaguer Callejón, *El final de una época dorada. Una reflexión sobre la crisis económica y el declive del Derecho constitucional nacional*, in F. Alves Correia, J. E. M. Machado e J. C. Loureiro, *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor José Joaquim Gomes;* F. Balaguer Callejón, *Las dos grandes crisis del constitucionalismo frente a la globalización en el siglo XXI*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2018, *Anticipazioni Convegno: Passato, presente e futuro del costituzionalismo e dell'Europa;* F. Balaguer Callejón, *Crisi economica e crisi costituzionale in Europa*, *KorEuropa*, 1, 2012;

[23] «Lo scopo del presente regolamento è migliorare il funzionamento del mercato interno istituendo un quadro giuridico uniforme in particolare per quanto riguarda lo sviluppo, l'immissione sul mercato, la messa in servizio e l'uso di sistemi di intelligenza artificiale (sistemi di IA) nell'Unione, in conformità dei valori dell'Unione, promuovere la diffusione di un'intelligenza artificiale (IA) antropocentrica e affidabile, garantendo nel contempo un livello elevato di protezione della salute, della sicurezza e dei diritti fondamentali sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea».

[24] «Il presente regolamento dovrebbe essere applicato conformemente ai valori dell'Unione sanciti dalla Carta agevolando la protezione delle persone fisiche, delle imprese, della democrazia e dello Stato di diritto e la protezione dell'ambiente, promuovendo nel contempo l'innovazione e l'occupazione e rendendo l'Unione un leader nell'adozione di un'IA affidabile».

[25] Si rimanda, ad esempio, a A. Simoncini, *Amministrazione digitale algoritmica. Il quadro costituzionale*, in R. Cavallo Perin, D.U. Galetta (a cura di), *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, Giappichelli, Torino, 2020.

[26] Per un approfondimento particolarmente attuale, si suggerisce R. Cavallo Perin, D.U. Galetta (a cura di), *il Diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, seconda edizione, Giappichelli, 2025.

riservategli negli ultimi anni, è in realtà sotto la lente di ingrandimento dei più attenti studiosi del diritto amministrativo da diverso tempo[27].

L'evoluzione tecnologica ha sempre avuto, dallo sviluppo dei primi *computer* e fino alla recente esplosione del fenomeno dell'intelligenza artificiale, un impatto immediato e diretto sulla Pubblica Amministrazione, orientando, alterando e plasmando forma e sostanza del suo agire, ciò in quanto, come è stato attentamente rilevato, «l'incidenza del progresso tecnologico costituisce il sostrato socio-economico del processo di trasformazione dell'apparato giuridico»[28].

Il fenomeno in esame ha raggiunto una portata tale che oggi, tra le diverse modalità in cui è possibile distinguere la storia dell'amministrazione italiana[29], ve ne è anche una in fasi caratterizzate dal diverso rapporto intercorso tra tecnologia e procedimento amministrativo. Ciascuna di queste fasi, a prescindere da come la si voglia inquadrare, non rappresenta tuttavia una monade bensì deve essere letta ed interpretata proprio alla luce della fase che l'ha preceduta e che, inevitabilmente, l'ha influenzata, anche a livello di architettura normativa; tale concatenazione fa si che anche l'ultima di esse, la più recente, risulti in qualche modo condizionata dagli eventi del passato, che hanno plasmato le caratteristiche di quella stessa amministrazione che oggi è chiamata al cambiamento[30].

In particolare, con il termine amministrazione 1.0 si fa riferimento alla Pubblica Amministrazione che, originariamente, operava esclusivamente in forma cartacea o attraverso l'utilizzo delle macchine da scrivere. Queste modalità di azione, ben consolidate nei ben più strutturati apparato amministrativo ottocentesco del Regno di Sardegna, e della Francia di Napoleone, vennero poi ereditate dall'amministrazione pubblica del neonato Stato italiano, e sono rimaste sostanzialmente invariate per oltre un secolo, pur a fronte di sconvolgimenti a livello geopolitico globale, di grandi scoperte in tutti i campi della scienza e della tecnologia e dei profondi mutamenti a livello sociale e nella stessa architettura costituzionale dello Stato, tra cui i mutamenti della forma di Stato e l'entrata in vigore della Costituzione liberale.

In una seconda fase (c.d. dell'amministrazione 2.0), l'agire amministrativo, influenzato delle rivoluzioni tecnologiche, è parzialmente mutato almeno nella forma, attraverso l'impiego del computer, che veniva utilizzato essenzialmente come una macchina da scrivere o relegato allo svolgimento di semplici calcoli e operazioni, assistito da altre componenti hardware come la stampante e il fax.

Una terza fase dell'agire amministrativo (la c.d. amministrazione 3.0) è stata poi inaugurata dalla diffusione del *World Wide Web*. Internet, difatti, ha consentito per la prima volta di massimizzare le potenzialità dei *computer* anche all'interno della pubblica amministrazione, garantendo per la prima volta una maggiore interconnessione ed un più rapido scambio delle informazioni tra le Amministrazioni e con il cittadino, l'utilizzo di e-mail e Pec per una

[27] Già nel 1979, ad esempio, Massimo Severo Giannini aveva perspicacemente inquadrato il fenomeno, evidenziando come «i sistemi informativi non servono più alle amministrazioni per fatti di gestione interna ma servono proprio per amministrare, si proiettano cioè sempre più verso l'esterno», cit. M.S. Giannini, *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato*, in *Foro Italiano*, 1979, 289 ss.
Ancora, più di recente, Masucci A., *L'atto amministrativo informatico. Primi lineamenti di una ricostruzione*, Napoli, 1993.

[28] V. Neri, *Diritto amministrativo e intelligenza artificiale: un amore possibile*, in *Urbanistica e Appalti,* 5, 2021, 581 ss.

[29] Per un approfondimento sulla Soria dell'amministrazione italiana in generale, si rimanda a G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, cit.

[30] Sul tema si segnala il contributo di A. Natalini, *Come il passato influenza la digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1, 2022, 95 ss.

comunicazione più rapida e snella e più di recente, la diffusione anche nel settore pubblico di servizi accessibili all'utente attraverso le applicazioni per *smartphone*.
Oggi, invece, la rapida e costante implementazione dei sistemi *ICT (Information and Communication Tecnhnologies)* e, in particolare, dei sistemi di intelligenza artificiale basati sugli algoritmi, ha portato addirittura a parlare di una quarta rivoluzione industriale[31], influenzando il *modus operandi* della Pubblica Amministrazione.
Questa, per la prima volta, si è trovata a fare i conti con la possibilità che «il procedimento di formazione della decisione amministrativa sia affidato ad un software»[32], giungendo ad una decisione in maniera automatizzata.
La P.A., non a caso denominata in questa fase 4.0., attraverso il sempre più frequente ricorso alle nuove tecnologie, sta quindi modificando la forma del procedimento amministrativo e, di conseguenza, ne sta alterando la sostanza, atteso che «il procedimento serve per decidere»[33], ossia è propedeutico all'emanazione di una decisione amministrativa.

La giurisprudenza amministrativa, insieme con la dottrina, preso atto del vuoto normativo che solo di recente inizia ad essere colmato e nel tentativo di regolare i nuovi fenomeni digitali, si è da diversi anni adoperata per elaborare una serie di principi in grado fungere da argini per l'utilizzo degli algoritmi all'interno del procedimento amministrativo.
Il Consiglio di Stato, dunque, con una serie di celebri pronunce, e su tutte la sentenza della Sez. VI n. 8472 del 13 dicembre 2019[34] (ma si suggeriscono anche la precedente C.d.S. Sez. VI, n. 2270/2019 e la successiva C.d.S. Sez. VI n. 881/2020*)* ha ricostruito la materia, stabilendo tra le altre cose tre principi "fondamentali", a loro volta ricavati a partire dal dato normativo sovranazionale, che rappresentano un vero e proprio statuto della decisione amministrativa informatizzata[35].
In particolare, si tratta del principio di conoscibilità, nella duplice accezione di conoscenza dell'esistenza di un procedimento amministrativo algoritmico e di comprensibilità del funzionamento dell'algoritmo stesso; secondariamente, del principio di non esclusività della decisione amministrativa algoritmica (c.d. *Human In The Loop*); infine, del principio di non discriminazione algoritmica.

---

[31] Espressione con la quale si fa riferimento al fatto che, oggi, numerosissimi aspetti della nostra vita, privata, sociale e professionale, sono legati a doppio filo agli strumenti di ICT, tra i quali un ruolo sempre più di primo piano compete proprio ai sistemi di intelligenza artificiale. L'espressione è utilizzata da K.Schwab, P.Pyka, *Die Vierte Industrielle Revolution*, München, 2016, richiamati tra gli altri, da P. Bianchi, *4.0 La nuova rivoluzione industriale*, Bologna, 2018 e da A. Sola in *Utilizzo di big data nelle decisioni pubbliche tra innovazione e tutela della privacy*, in *Media Laws*.
[32] I.A. Nicotra, V. Varone, *L'algoritmo, Intelligente ma non troppo*, in *Rivista AIC*, 4, 2019, 86, 98 e 99.
[33] E. Casetta, *Manuale di diritto amministrativo* XVIII ed., F. Fracchia, Giuffrè, Milano (a cura di), 2016, pagina 412, richiamato da P. Otranto in *Riflessioni in tema di decisione amministrativa, intelligenza artificiale e legalità*, in *Federalismi*, 7, 2021.
[34] La vicenda su cui si sono pronunciati i giudici amministrativi era stata generata dal Piano straordinario di assunzione del personale docente di cui alla l.n. 107/2015. In particolare, la controversia era stata promossa dai docenti immessi in ruolo nella c.d. fase C del piano straordinario di assunzioni della l.n. 107/2015, i quali contestavano la procedura nazionale di mobilità, attuata dal MIUR con ordinanza n. 241 del 2016. Le censure riguardavano l'esito della procedura, che si era svolta attraverso l'utilizzo di un algoritmo, dal meccanismo di funzionamento sconosciuto, che non aveva tenuto conto delle preferenze espresse dai docenti nel disporre i trasferimenti, nonostante la presenza di posti disponibili nelle province indicate come preferite. Di conseguenza, taluni docenti erano stati trasferiti in province più lontane rispetto a quella di residenza o comunque indicata come preferita. Per un commento si rimanda ad A. Mascolo, *Gli algoritmi amministrativi: la sfida della comprensibilità*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 3, 2020.
[35] Ad avviso del Consiglio di Stato, infatti, «dal diritto sovranazionale emergono tre principi, da tenere in debita considerazione nell'esame e nell'utilizzo degli strumenti informatici».

Il generale principio di conoscibilità dell'algoritmo[36], come detto, si specifica su un duplice livello.
A monte, come conoscibilità dell'esistenza della decisione automatizzata, esso postula che ogni soggetto abbia il diritto di essere a conoscenza dell'esistenza di un processo decisionale automatizzato che lo riguardi.
A valle, come comprensibilità del contenuto della decisione automatizzata[37], esso impone che all'interessato vengano fornite informazioni sulla logica utilizzata nel procedimento[38], secondo quanto previsto dagli articoli 13, lett. f), e 14 del G.D.P.R, il Regolamento Europeo in materia di dati personali (2016/679).
Il secondo principio è quello di non discriminazione algoritmica[39], che si può estrapolare dal Considerando n. 71 del G.D.P.R. ed impone un intervento correttivo al fine di escludere errori ed inesattezze dell'algoritmo. Questo principio, che al pari degli altri è stato analizzato dalla giurisprudenza amministrativa, si sostanzia quindi in un onere di diligenza in capo al soggetto che ricorre all'algoritmo, il quale ha il compito, nella fase di addestramento, di istruire correttamente la macchina e di prevenire eventuali fattori in grado di generare, a valle, una decisione viziata da pregiudizi (c.d. *bias*), errori o discriminazioni.
Infine, vi è il principio di non esclusività della decisione amministrativa algoritmica[40] (c.d. *Human In The Loop*), il quale deriva dall'art. 22 del G.D.P.R. Regolamento Europeo in materia di dati personali (2016/679), che sancisce il divieto di una decisione basata esclusivamente sul trattamento automatizzato.
Il principio, soggetto ad un vasto elenco di eccezioni dallo stesso G.D.P.R., è stato invece interpretato in maniera sensibilmente più rigorosa dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato, che ha ritenuto una decisione amministrativa completamente automatizzata potenzialmente in contrasto con la nostra Carta fondamentale.
Il principio in esame, pertanto, impone che all'interno del processo decisionale del soggetto pubblico sia presente una componente umana.
Il principio di non esclusività della decisione amministrativa algoritmica (*Human In The Loop*[41]) è particolarmente interessante, inoltre, in quanto apre le porte al riconoscimento di quell'ulteriore principio dalla portata più generale e che potrebbe essere considerato come un vero e proprio diritto fondamentale, ossia quello di riserva di umanità, inteso come il riconoscimento del valore sovranazionale e costituzionale di un generale divieto di totale estromissione dell'essere umano da un procedimento amministrativo, a vantaggio dell'automazione della funzione pubblica.
Prima di procedere nell'analisi di questo principio, è giusto chiedersi quale collocazione questi nuovi diritti potrebbero trovare all'interno della Costituzione o a quali diritti già costituzionalmente garantiti essi si potrebbero ricollegare.

[36] C.d.S. Sez. VI, 13 dicembre 2019 n. 8472, par 15.1.
[37] Tale principio, ove declinato come diritto alla spiegazione, può però entrare in conflitto con le caratteristiche tecniche degli algoritmi, essendo impossibile o rischiando di pregiudicare l'efficacia dell'algoritmo stesso. In questo senso, sembra di compromesso la previsione dell'art. 13 dell'AI Act, che impone uno *standard* di trasparenza sufficiente e adeguato e che è stata interpretata in dottrina come una sorta di «diritto alla miglior spiegazione possibile», cit. L. Rinaldi, *Intelligenza artificiale, diritti e doveri nella Costituzione italiana*, cit., 213.
[38] La comprensibilità, secondo il Consiglio di Stato, deve peraltro essere intesa come onere di tradurre la regola tecnica su cui si basa l'algoritmo (appannaggio evidentemente di esperti in materie informatiche) in una più elementare e comprensibile regola giuridica, in modo tale da renderla accessibile anche ai destinatari della decisione.
[39] C.d.S. Sez. VI, 13 dicembre 2019 n. 8472, paragrafo 15.3.
[40] C.d.S. Sez. VI, 13 dicembre 2019 n. 8472, paragrafo 15.2.
[41] Si rimanda, tra gli altri, a B. Marchetti, *La garanzia dello human in the loop alla prova della decisione ammnistrativa algoritmica*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 2, 2021.

L'alternativa appena prospettata non è priva di significato, in quanto è questione nota e risalente quella relativa al dibattito sulla possibilità o meno di ampliare il catalogo dei diritti inviolabili riconosciuti dalla Costituzione[42].

In particolare, secondo un primo e tradizionale orientamento dottrinale[43], di matrice positivista e mosso dalla preoccupazione di limitare l'accesso all'interno dell'ordinamento del diritto naturale, i diritti inviolabili sarebbero solo ed esclusivamente quelli espressamente riconosciuti dalla Costituzione. Pertanto, il catalogo dei diritti inviolabili originariamente individuati sarebbe da considerarsi chiuso, con l'impossibilità di un'eventuale estensione attraverso la valorizzazione dell'art. 2 Cost. Semmai, il riconoscimento dei c.d. nuovi diritti andrebbe ricercato attraverso un collegamento tra la nuova pretesa di libertà e le disposizioni relative a diritti fondamentali già esistenti, le quali avrebbero una portata ampia e suscettibile di estensione[44]. Questo primo orientamento, pertanto, finisce per precludere il riconoscimento di nuovi diritti inviolabili in autonome disposizioni costituzionali[45].

Per un secondo orientamento, si deve valorizzare la clausola generale contenuta nell'art. 2 Cost. e, quindi, il catalogo dei diritti inviolabili riconosciuti dalla Costituzione deve essere considerato aperto ed aggiornabile con nuove ed autonome previsioni, ove richiesto dal trascorrere del tempo e dal fisiologico mutamento del contesto sociale[46].

Sulla questione, la stessa Corte costituzionale aveva inizialmente attraversato una prima fase di chiusura rispetto all'emersione di nuovi diritti inviolabili, che aveva portato ad un'interpretazione restrittiva della clausola contenuta nell'art 2 Cost., considerato alla stregua di una disposizione generale e ricognitiva di situazioni giuridiche riconosciute e tutelate altrove all'interno della Carta e, di conseguenza, ad una serie di pronunce in cui veniva esclusa la tutela di una serie di "nuovi diritti"[47].

Successivamente, e dopo aver attraversato una fase mediana di chiusura ma al contempo di presa di coscienza circa la portata generale dell'art. 2 Cost., all'interno del quale sono stati

---

[42] Questione questa che, a sua volta, rimanda a quella più risalente sul significato del termine utilizzato dall'art. 2 "riconoscere" ed il dibattito tra la posizione giusnaturalistica e la posizione giuspositivistica.

[43] Tra gli altri, cfr. P. Grossi, *Introduzione ad uno studio sui diritti inviolabili nella Costituzione italiana*, Padova, 1972; P. Grossi, *Diritti fondamentali e Diritti inviolabili nella Costituzione italiana*, in *Il Diritto costituzionale tra principi di libertà e istituzioni*, Padova, 2005.

[44] Posizione sostenuta, tra gli altri, da autorevole dottrina che si è occupata del tema delle libertà fondamentali. In particolare, secondo questo orientamento, che è stato considerato mediana, in quanto in un certo senso di apertura, il catalogo dei diritti inviolabili sarebbe composto da tutti quei diritti che hanno a che fare con la persona umana. Di conseguenza, questa teoria, tendenzialmente di apertura, più che valorizzare la clausola generale dell'art. 2 Cost., si concentra sulle norme contenute negli articoli da 13 a 21 Cost. per ricavarne nuove ed ulteriori libertà cui riconoscere tutela in quanto inviolabili. Cfr. P. Barile, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984; inoltre, A. Baldassarre, *Diritti inviolabili*, *in Enc. Giur. Treccani.*

[45] A. Pace, *Problematica delle libertà costituzionali, Parte generale*, III ed., Padova, 2003, secondo il quale l'ipotesi che vi siano diritti inviolabili non considerati dalla Costituzione non è così frequente, in quanto tali "nuovi diritti" o possono essere ricondotti a fattispecie già previste e riconosciute dalla Carta oppure sarebbero da considerare non riconoscibili in quanto in contrasto con le disposizioni esistenti.

[46] Cfr., tra gli altri, C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova 1969; C. Esposito, *La Costituzione italiana*, *Saggi*, Padova, 1954; F. Modugno, *I "nuovi diritti" nella Giurisprudenza Costituzionale*, Torino, 1995, secondo cui la Costituzione non consentirebbe l'emersione di nuovi diritti quanto invece l'individuazione di diritti impliciti da ricondurre alle fattispecie esistenti.

[47] Cfr., Corte costituzionale, *sentenza n. 11 del 1956*; Corte costituzionale, *sentenza n. 29 del 1962*; Corte costituzionale, *sentenza n. 16 del 1968* sull'autonomia contrattuale degli imprenditori agricoli; Corte costituzionale, *sentenza n. 98 del 1979* sul diritto all'identità sessuale; Corte costituzionale, *sentenza n. 252 del 1983* sul diritto all'abitazione.

ricondotti diritti altrove riconosciuti[48], la Corta ha invece mutato orientamento[49] nel senso dell'apertura del catalogo dei diritti inviolabili, andando progressivamente a riconoscere una serie di nuovi diritti, come quelli al decoro, all'onore, alla riservatezza, o il diritto del minore all'adozione.

Ad ogni modo, la *querelle* sulla natura aperta o chiusa della fattispecie dei diritti inviolabili[50], come intuito, è forse più un problema di forma che di sostanza, in quanto anche i sostenitori della tesi della natura chiusa di tale catalogo non finiscono per negare tutela a tali nuove situazioni giuridiche, ove meritevoli di protezione, in quanto le ricollegano a diritti già riconosciuti e tutelati nella Carta fondamentale.

Alla luce di ciò, e per tornare all'interrogativo posto in precedenza, è legittimo chiedersi quale tutela costituzionale garantire a quelli che sono allo stato definiti come criteri di legalità algoritmica, prima menzionati, e se questi possano essere considerati alla stregua di "nuovi diritti inviolabili".

Partendo dal primo di essi, nella sua duplice accezione di diritto alla conoscibilità dell'esistenza di un procedimento algoritmico e di comprensibilità[51] della logica di funzionamento dello stesso, è possibile rinvenire alcuni collegamenti con alcune previsioni costituzionali, specie ove tali tecnologie vengano utilizzate da soggetti pubblici. Innanzitutto, con la libertà e segretezza della corrispondenza ex art. 15 Cost. e 8 CEDU ed in generale con il diritto fondamentale, riconosciuto anche a livello di legislazione primaria sovranazionale, alla protezione dei dati personali. Ciò in quanto l'interazione inconsapevole con un algoritmo, nell'ambito di procedure automatizzate, può esporre i dati personali a rischi ulteriori di violazione delle regole di trattamento degli stessi. Inoltre, con gli artt. 24 e 113 Cost., in quanto il diritto alla conoscenza dell'esistenza di una procedura automatizzata – specie ove si tratti di una decisione amministrativa o giudiziale – ed alla comprensione della logica sottesa alla stessa, è preliminare all'esercizio del diritto di difesa ed al principio della tutela giurisdizionale avverso gli atti della Pubblica Amministrazione; diritti questi che, se non negati, sarebbero quantomeno pregiudicati di fatto dall'impossibilità di conoscere la logica utilizzata dall'algoritmo.

Passando al diritto alla non discriminazione algoritmica, anche in questo caso, oltre al riconoscimento avvenuto per via pretoria, è opportuno rilevare come tale diritto sia stato più di recente altresì riconosciuto dal Regolamento Europeo sull'AI, il quale lo menziona numerose volte nei Considerando[52], qualificandolo alternativamente come principio e come diritto, e menzionandolo tra i diritti fondamentali nell'art. 77, co.1.

Anche in questo caso, immediati ed evidenti sono i collegamenti con la Carta fondamentale, in particolare con l'art. 3.

In conclusione, è legittimo interrogarsi anche sull'adeguatezza della tutela allo stato riconosciuta dalle fonti normative citate ai nuovi diritti di matrice digitale, sulla eventuale necessità di individuare ulteriori situazioni giuridiche meritevoli di protezione ed, infine, sull'opportunità o meno di dotare di diretta copertura costituzionale i diritti in esame,

---

[48] Cfr., ad esempio, Corte costituzionale, *sentenza n. 45 del 1965* sul diritto-dovere al lavoro o Corte costituzionale, *sentenza n. 27 del 1969* sul diritto a contrarre matrimonio.

[49] Cfr., tra le altre, Corte costituzionale, *sentenza n. 38 del 1973* e Corte costituzionale, *sentenza n. 199 del 1986*.

[50] Sulla questione si rimanda, tra gli altri, a S. Mangiameli, *Il contributo dell'esperienza costituzionale italiana alla dommatica europea della tutela dei diritti fondamentali*, in A. Pace, *Corte costituzionale e processo costituzionale, nell'esperienza della rivista «Giurisprudenza costituzionale» per il cinquantesimo anniversario*, Milano, 2006.

[51] Si suggeriscono la lettura di A. Mascolo, *Gli algoritmi amministrativi: la sfida della comprensibilità*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2020, n. 3 e E. Spiller, *Il diritto di comprendere, il dover spiegare. Explainability e intelligenza artificiale costituzionalmente orientate*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 2, 2021, 419 ss.

[52] Considerando numero 27, 28, 31, 45, 48, 56, 58, 60, 142.

attraverso una riforma che preveda l'esplicita menzione all'interno della Carta costituzionale (secondo quell'operazione, che verrà esposta a seguire, di digitalizzazione della Costituzione)[53].

Si tratta evidentemente di quesiti complessi, la cui risoluzione esula dalle ambizioni del presente contributo ma, ciò nonostante, è possibile svolgere alcune brevi considerazioni.

Sul primo punto, si è già detto che i principi della legalità algoritmica, ormai più volte affermati, apprestano, almeno in teoria, una tutela sufficiente nei confronti dei rischi cui attualmente le nuove tecnologie minacciano di esporre gli utilizzatori delle stesse.

Per quanto riguarda il secondo punto, sembra inevitabile che, all'evoluzione del progresso tecnologico, ormai di matrice esponenziale ed imprevedibile, debba seguire di pari passo un aggiornamento sul piano giuridico. Fisiologica, pertanto, sarà probabilmente l'emersione di nuove istanze di protezione e dunque il riconoscimento di nuovi diritti legati alla cittadinanza (*rectius*, alla società) dell'algoritmo. Situazioni giuridiche magari ancora dormienti, ma la cui affermazione diventerà rilevante nel momento in cui lo stato della tecnologia dovesse raggiungere un tale stadio di progresso da esporre a nuovi pericoli i beni giuridici esistenti o, addirittura, a generare nuovi beni giuridici.

Di conseguenza, per tentare di abbozzare una risposta anche al secondo interrogativo, sembra giusto ritenere che il catalogo dei diritti della c.d. legalità algoritmica, per quanto già soddisfacente ed in linea con lo stato attuale della tecnologia, non possa ritenersi completo, lasciando spazio all'emersione di nuovi diritti inviolabili della persona proiettata nello spazio digitale[54].

Per quanto riguarda infine l'ultimo interrogativo, nonostante come detto lo sviluppo tecnologico abbia fatto sorgere l'esigenza di affermare nuovi diritti, attualmente sembra che ciascuno di essi trovi già tutela costituzionale attraverso il collegamento con previsioni esistenti, secondo quell'insegnamento per cui «tutte le libertà che abbiamo chiamato aggiuntive rampollano dal tronco di quelle che si leggono in Costituzione»[55].

Pertanto, un'eventuale esplicita menzione in Costituzione di tali diritti non sarebbe tanto funzionale ad una loro tutela, che dovrebbe ormai già essere riconosciuta a vari livelli, bensì ad una loro ulteriore affermazione, attraverso il riconoscimento della dignità di principio fondamentale o comunque di diritto inviolabile, avente «significato promozionale e altamente pedagogico»[56] e giustificata dalla volontà di sottolinearne l'attualità e la centralità all'interno del nuovo contesto sociale[57].

Del resto, anche rispetto alla tutela dell'ambiente, bene giuridico dalla primaria rilevanza sociale e la cui tutela e promozione era un risultato già da tempo consolidato, in via di normazione primaria o, in via pretoria, attraverso le pronunce della Corte costituzionale, il

---

[53] F. Balaguer Callejón, *La constitución del algoritmo*, cit.

[54] Si parla invece di «ambiente digitale» nel contributo di A. Lamberti, *L'ambiente digitale: una sfida per il diritto costituzionale*, in *Federalismi*, 2, 2022.

[55] Il virgolettato è di P. Barile, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, cit., 54.

[56] Il virgolettato è di I. Nicotra, *L'ingresso dell'ambiente in Costituzione, un segnale importante dopo il Covid*, in *Federalismi*, *paper* del 30 giugno 2021, 5.

[57] In questo senso non rappresenta un ostacolo l'art. 139 Cost. che, per come interpretato dalla Corte costituzionale (sentenza 29 dicembre 1988, n. 1146) pone, come limite alla revisione costituzionale, non soltanto la forma repubblicana bensì l'intera categoria dei principi supremi dell'ordinamento; ciò in quanto la Corte ha affermato come essi non possano essere modificati nel loro contenuto essenziale. Di conseguenza una modifica espansiva, ossia in *melius*, dei precetti costituzionali deve ritenersi astrattamente ammissibile. In questo senso, e con specifico riferimento alla riforma costituzionale (degli articoli 9 e 41) che ha determinato l'ingresso dell'ambiente in Costituzione, Nicotra ha affermato come «tutte le volte in cui si tratta di alzare l'asticella dei diritti è fuori discussione la modificabilità della Costituzione, in ogni sua parte». Cfr. I. Nicotra, *L'ingresso dell'ambiente in Costituzione, un segnale importante dopo il Covid*, cit., 3.

legislatore ha sentito l'esigenza di intervenire con una novella costituzionale[58] diretta a colmare la ingiustificabile lacuna[59].

4. La riserva di umanità: la rilevanza costituzionale del principio e le prime affermazioni a livello normativo. Come anticipato, il principio di non esclusività della decisione amministrativa algoritmica consente di introdurre la riflessione sul più generalista principio di riserva di umanità rispetto alle funzioni amministrative. Principio che manifesta, dunque, l'idea di una tutela minima, diretta ad escludere il ricorso a procedimenti decisionali completamente automatizzati (c.d. *human out of the loop*), imponendo la presenza dell'essere umano all'interno del procedimento (*human in the loop* ovvero *on the loop*).

Il principio in esame deve la sua iniziale fortuna agli studi della dottrina[60] ma, come vedremo a breve, grazie agli sforzi della giurisprudenza, prima, ed ai successivi riconoscimenti normativi, dopo, ha guadagnato sempre maggior spazio nel dibattito sugli utilizzi etici e costituzionalmente compatibili dell'I.A. in abito giuridico.

Data la rilevanza del principio in esame, è quindi opportuno chiedersi anche in questo caso come esso si collochi all'interno della Carta fondamentale e se, dall'analisi di quest'ultima e delle Carte sovranazionali (Carta dei Diritti Fondamentali dell'U.E. e Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo) si possa affermare, anche in assenza di un'esplicita menzione, l'esistenza di un vero e proprio diritto fondamentale al controllo umano sull'intelligenza artificiale[61]. In altri termini, si tratta di capire se il nostro ordinamento, pur in assenza di una formale consacrazione, conosca come immanente un principio fondamentale di riserva di umanità.

A livello filosofico, l'interrogativo sull'esistenza di una riserva di umanità si pone a partire da quel momento storico[62] in cui lo sviluppo tecnologico ha consentito di realizzare sistemi in grado di simulare non solo il funzionamento meccanico del corpo umano, bensì anche l'aspetto intellettivo, abbattendo il confine netto che era sempre esistito tra uomo e macchina o riducendolo, secondo alcuni, alla distinzione tra intelligenza e coscienza[63].

Naturalmente, nulla al momento della stesura della Carta costituzionale poteva indurre i Padri costituenti a contemplare, all'interno del testo, un riferimento alla riserva di umanità[64], così come a qualsiasi altro principio legato all'attuale sviluppo tecnologico.

---

[58] L. Cost. n. 1/2022;

[59] I. Nicotra, *L'ingresso dell'ambiente in Costituzione, un segnale importante dopo il Covid*, cit., pagina 3, dove si parla di un «deficit clamoroso per una moderna società liberaldemocratica».

[60] In particolare, in Italia il termine è stato utilizzato da G. Gallone, in *Riserva di umanità e funzioni amministrative*, *CEDAM*, 2023 e d in Spagna da J. Ponce Solé, del quale si rimanda ad alcuni contributi, tra i quali *Inteligencia artificial, Derecho administrativo y reserva de humanidad: algoritmos y procedimiento administrativo debido tecnológico*, *Revista General de Derecho Administrativo*, 50, 2019; ancora, *Inteligencia artificial, decisiones administrativas discrecionales totalmente automatizadas y alcance del control judicial: ¿indiferencia, insuficiencia o deferencia?, discrecionalidad y deferencia*, 9, 2024.

[61] La prima citata giurisprudenza, ad esempio, ha ritenuto che una decisione amministrativa completamente automatizzata si porrebbe in contrasto con la Costituzione.

[62] Si tratta peraltro di una questione di particolare attualità nel dibattito filosofico, ad esempio si suggerisce l'opera di P. Benanti, *Human in The Loop, decisioni umane e intelligenze artificiali*, Milano, 2022.

[63] Sul tema si rimanda a Y.N. Harari, *Homo Deus. Breve storia del futuro*, nella traduzione di M. Piani, Milano, 2017 ed a M. Chiriatti, *Incoscienza artificiale. Come fanno le macchine a prevedere per noi*, Roma, 2022.

Tale *deficit*, tuttavia, non rappresenta, per parte della dottrina[65], un ostacolo insormontabile. Ciò in quanto da un'analisi dei principi costituzionali[66] e sovranazionali sarebbe possibile ricavare una base giuridica sufficientemente stabile per sostenere il peso dell'affermazione dell'esistenza di un principio di riserva di umanità.

In primo luogo, il *fil rouge* tra Costituzione e centralità/primazia dell'essere umano va ricercato all'interno dei principi fondamentali.

Su tutti, la riserva di umanità, secondo tale autorevole dottrina, rappresenterebbe uno dei corollari del principio personalista sancito dall'art. 2 Cost[67]. In altri termini, l'essere umano, considerato sia in quanto singolo sia nella sua componente sociale, sarebbe il «*protagonista assoluto della Carta*»[68], poiché destinatario unico delle garanzie in essa contenute.

In questo senso, è possibile altresì richiamare le posizioni assunte nel tempo dalla giurisprudenza costituzionale[69], la quale ha, come vedremo, utilizzato l'argomento della primazia della persona per affermare il collegamento tra il principio personalista ex art. 2 Cost. ed il diritto fondamentale all'autodeterminazione del singolo.

Ancora, entrerebbe in gioco l'art. 3 Cost., il quale, nel riconoscere «*pari dignità sociale*» a tutti i cittadini, trascenderebbe la dimensione dell'uguaglianza formale e sostanziale per elevare a valore assoluto quello della dignità dell'essere umano[70], come successivamente riconosciuto da fonti di diritto sovranazionale ed internazionale[71]. Centralità dell'essere umano, *sub specie* dignità, che dunque andrebbe riconosciuta ed affermata non solo rispetto al prossimo, bensì anche rispetto alla macchina[72].

---

[65] Su tutti, si rimanda a G. Gallone, *Riserva di umanità e funzioni amministrative*, cit., il quale se ne occupa nella sua opera con particolare riferimento alle funzioni amministrative, ma le cui preziose considerazioni valgono a maggior ragione in generale.

[66] In particolare, secondo G.C. Feroni, la centralità della persona umana all'interno della Carta costituzionale sarebbe un diretto corollario del compromesso raggiunto all'interno dell'Assemblea costituente tra il pensiero socialista e comunista, il pensiero liberaldemocratico ed il pensiero cattolico. Cfr. G.C. Feroni, *IA nei processi decisionali della PA, il faro è la Costituzione*, in *Agenda Digitale* del 29 maggio 2023.

[67] È della medesima opinione G.C. Feroni, *IA nei processi decisionali della PA, il faro è la Costituzione*, secondo cui il principio di riserva di umanità si ricaverebbe dalla lettura congiunta del principio personalista e del principio della dignità della persona.

[68] G. Gallone, *Riserva di umanità e funzioni amministrative*, cit., 52.

[69] Il riferimento è alla sentenza n. 364/1998 secondo cui il sistema costituzionale «pone al vertice della scala dei valori la persona umana» ed alla sentenza n. 167/1999, secondo la quale «la norma denunciata in contrasto sia con l'art. 3 sia con l'art. 2 della Costituzione, ledendo più in generale il principio personalista che ispira la Carta costituzionale e che pone come fine ultimo dell'organizzazione sociale lo sviluppo di ogni singola persona umana».

[70] Utilizzando le parole di G. Gallone, *Riserva di umanità e funzioni amministrative*, cit., 54, «La persona è, quindi, ad ogni latitudine del sistema multilivello di protezione dei diritti fondamentali, inseparabile dalla sua dignità».

[71] Su tutte, come si vedrà, la Carta dei Diritti fondamentali dell'U.E. e la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani delle Nazioni Unite del 1948.

[72] Sul punto si rimanda al dibattito relativo alla possibilità stessa, da alcuni negata in quanto considerata inaccettabile e lesiva della sua dignità, di assoggettare l'essere umano, dotato di morale, al giudizio ed alla decisione di una macchina, ritenuta priva di tale caratteristica.
In questa direzione, G.C. Feroni, afferma come «la tutela della dignità della persona richiede che l'intervento dell'uomo nel compimento della scelta amministrativa non sia del tutto obliterato o marginalizzato, proprio per rispettare la gerarchia assiologica voluta dalla Costituzione e alzare un argine alla "disumanizzazione" dell'amministrazione, riportando la macchina a semplice strumento dell'azione amministrativa», cfr. G.C. Feroni, *IA nei processi decisionali della PA, il faro è la Costituzione*, cit.

A queste due disposizioni sembra possibile aggiungere altresì l'art. 1 Cost. il quale, nell'affermare il principio democratico, attraverso l'individuazione della fonte della sovranità nel popolo, implicitamente riafferma l'assoluto protagonismo dell'essere umano[73].
Proseguendo nell'analisi della Carta costituzionale, ci si accorge di come anche al di fuori della disciplina dei principi fondamentali siano presenti diverse disposizioni che consentono di sostenere la tesi secondo cui la riserva di umanità sia un principio immanente al nostro ordinamento.
In particolare, il carattere necessariamente umano dell'impostazione scelta dalla Carta fondamentale emerge dal modello di Pubblica Amministrazione dalla stessa offerto, modello che individua la persona come soggetto agente e fine stesso della funzione amministrativa di cura dell'interesse pubblico, e rilega la tecnica a semplice ed eventuale, per quanto spesso opportuno, mezzo per il conseguimento di tale finalità.
Invero, pur non essendo molte le disposizioni che la Costituzione dedica direttamente alla disciplina della Pubblica Amministrazione, quasi tutte manifestano una visione antropocentrica dell'ordinamento.
Tale caratteristica emerge, in primo luogo, dall'art. 97 Cost.[74] che, nel parlare di «*pubblici uffici*» fa riferimento alla nozione di Pubblica Amministrazione in senso soggettivo, la quale ricomprende, innanzi tutto, le persone.
Ancora l'art. 97, al secondo capoverso, individua il funzionario come il soggetto titolare di competenze, attribuzioni e responsabilità all'interno degli uffici pubblici.
Infine, l'ultimo capoverso della disposizione, nell'affermare il principio dell'accesso alla Pubblica Amministrazione mediante concorso, fa inevitabilmente riferimento alle persone fisiche.
Ancor più eloquente, nella sua concisione, è poi il primo comma dell'art. 98 Cost.[75], il quale pone al servizio esclusivo della nazione i pubblici impiegati. La norma in esame, pertanto, disegna un modello di amministrazione che ruota intorno all'essere umano, ponendo i soggetti pubblici al servizio della collettività[76]. Nuovamente, quindi, la Pubblica Amministrazione viene identificata nei soggetti, persone fisiche, che la compongono.
Anche l'art. 54, co. 2, Cost. offre degli spunti interessanti nella medesima direzione, laddove impone i doveri della disciplina e dell'onore nell'assolvimento delle funzioni pubbliche ai cittadini cui le stesse sono state affidate. Emerge, dunque, la volontà del legislatore costituente di riporre l'esercizio della *res pubblica* nelle mani di individui dotati di soggettività.

[73] Sovranità popolare che rileverebbe al punto tale da aver indotto autorevole dottrina a ritenere che tutto il diritto si fonda sulla volontà popolare, volontà che ha quindi valore costitutivo di qualsiasi diritto. C. Esposito, *La Costituzione italiana*, Padova, 1954, 22.
In altri termini, il principio di sovranità popolare rileverebbe a tal punto da consentire di superare quella posizione, di matrice positivista, di chiusura rispetto alla possibilità di ritenere aperto il catalogo dei diritti inviolabili e, pertanto, di favorire una lettura dell'art. 2 Cost. che consenta di elevare a diritti inviolabili anche quelli non espressamente menzionati, ma che l'evoluzione dei tempi ha introdotto nella coscienza sociale, facendoli percepire come meritevoli di protezione.
Un principio dotato di simile portata, di conseguenza, dovrebbe essere dunque al tempo stesso in grado sia di ribadire la centralità del soggetto all'interno dell'ordinamento sia di affermare l'esistenza di un diritto inviolabile alla riserva di umanità, in quanto sentimento condiviso dalla comunità del presente.
[74] Per il quale si rimanda a R. Caranta, Commento all'*art. 97 Cost.,* in A. Celotto, R. Bifulco e M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 1912.
[75] Per il quale si rimanda ad A. Saitta, *Commento all'art. 98 Cost.*, cit., 1912.
[76] La concezione di una Pubblica Amministrazione che fonda la sua credibilità nel legame tra amministranti ed amministrati emerge anche nelle esperienze straniere. Ad esempio, in Spagna, tanto la giurisprudenza costituzionale quanto la dottrina valorizzano l'aspetto personale della relazione tra soggetto pubblico e cittadino, ossia tra autorità e libertà. Sul punto si suggerisce l'opera di E.M. Menéndez Sebastián, *De la función consultiva clásica a la buena administración: Evolución en el Estado social y democrático de Derecho*, Madrid, 2021.

Infine, non si può non menzionare l'art. 28, co. 1, Cost. che, nel sancire la responsabilità – civile, penale ed amministrativa – diretta del dipendente pubblico per gli atti compiuti, riafferma la centralità della persona chiamata a rivestire la funzione pubblica ed il profondo legame che sussiste tra soggetto amministrante e soggetto amministrato (il c.d. rapporto di immedesimazione organica).

La lettura appena prospettata si arricchisce ulteriormente, e con essa la tesi del carattere immanente all'ordinamento di un principio di riserva di umanità, attraverso l'analisi della normativa super primaria di matrice tanto sovranazionale quanto internazionale, ed in particolare della Carta dei Diritti Fondamentali dell'U.E. (Carta di Nizza), della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo e della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo.

Procedendo con ordine, la Carta dei Diritti Fondamentali dell'U.E. utilizza, già nel suo Preambolo, il temine popoli[77], individuando proprio in questi ultimi al tempo stesso la fonte di legittimazione ed i destinatari delle disposizioni della Carta. Anche questa volta, la dimensione umana, considerata nella sua componente collettiva, viene posta al centro dell'attenzione. Ancora, nello stesso Preambolo viene affermato altresì come la Carta ponga al centro della propria azione la persona[78], i cui diritti fondamentali devono essere tutelati e rafforzati «alla luce dell'evoluzione della società, del progresso sociale e degli sviluppi scientifici e tecnologici». Ed è proprio la «comunità umana»[79] a risultare inoltre destinataria, oltre che di tali diritti, dei corrispondenti doveri.

Come se non bastasse, infine, la Carta stabilisce, nella disposizione di apertura del catalogo di diritti, libertà e principi, quello di inviolabilità della dignità umana.

Ai nostri fini, inoltre, mentre risulta carente[80] la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, pensata in prima battuta per la salvaguardia dei c.d. diritti di prima generazione, ossia le libertà di natura civile e politica, ulteriore valore viene aggiunto dalla Dichiarazione universale dei diritti umani, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948. Quest'ultimo documento, grazie al riconosciuto carattere di fonte di diritto internazionale a carattere generale, penetra all'interno del nostro ordinamento attraverso il meccanismo dell'art. 10 Cost, e consente pertanto di aggiungere, agli elementi già raccolti, altresì il dato secondo cui destinataria dei diritti in essa contenuti è la "famiglia umana", che a sua volta si compone di singoli individui.

Analizzati brevemente gli argomenti a sostegno della tesi della riserva di umanità, e messe da parte per un attimo le sue ricadute pratiche sulla Pubblica Amministrazione e sull'attività amministrativa[81], è possibile ritenere che il principio di riserva di umanità, inteso nella sua accezione per cui risulta inammissibile, in quanto costituzionalmente illegittimo, concepire uno spazio operativo in contesti decisionali o comunque in momenti di esercizio di potere

---

[77] «I popoli europei nel creare tra loro un'unione sempre più stretta hanno deciso di condividere un futuro di pace fondato su valori comuni».

[78] «Consapevole del suo patrimonio spirituale e morale, l'Unione si fonda sui valori indivisibili e universali di dignità umana, di libertà, di uguaglianza e di solidarietà; l'Unione si basa sui principi di democrazia e dello stato di diritto. Essa pone la persona al centro della sua azione istituendo la cittadinanza del- l'Unione e creando uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia».

[79] «Il godimento di questi diritti fa sorgere responsabilità e doveri nei confronti degli altri come pure della comunità umana e delle generazioni future».

[80] Per un approfondimento sulle ragioni storiche di un simile vuoto e sulle modalità attraverso cui la giurisprudenza di Strasburgo è comunque riuscita ad estrapolare principi utili anche all'interno del procedimento e del processo amministrativo si rimanda a G. Gallone, *Riserva di umanità e funzioni amministrative*, cit., 57 ss.

[81] In quanto è giusto ricordare come tale teoria, almeno nell'opera di G. Gallone citata, venga precipuamente riferita alla funzione amministrativa, dovendo rappresentare per l'Autore, a corollario del principio di legalità sostanziale, un vincolo, implicito ma pregnante, all'*agere* del soggetto pubblico.

autoritativo, completamente automatizzato, dovrebbe essere considerato alla stregua di un diritto inviolabile della persona.
Che lo si voglia considerare un diritto inviolabile costituzionalmente garantito attraverso il collegamento tra la clausola generale dell'art. 2 Cost. e le disposizioni in precedenza richiamate, ovvero che lo si voglia considerare come un principio immanente al nostro ordinamento ed appartenente anche al diritto sovranazionale ed alle tradizioni e i valori costituzionali comuni degli Stati membri dell'U.E., ciò non cambia la sostanza.
Il principio in esame, oltretutto, postulando, in negativo, una tutela minima volta a vietare i procedimenti completamente automatizzati, ossia in cui si è in presenza dell'*human out of the loop*, sembra forse offrire delle garanzie addirittura minori rispetto a quanto affermato a livello giurisprudenziale ed a livello di normazione primaria, ossia, in positivo, un vero e proprio diritto alla non esclusività della decisione amministrativa algoritmica o, detto in altri termini, al controllo ed alla supervisione umana sull'algoritmo, secondo la logica maggiormente rigorosa dell'*human in the loop*.

Pertanto, che si tratti di una presenza umana che si sostanza nella costante supervisione e controllo dell'algoritmo o nella possibilità di intervenire *ex post*, modificando l'*output* offerto da quest'ultima, il diritto alla presenza dell'essere umano all'interno del procedimento automatizzato dovrebbe essere considerato alla stregua di un nuovo diritto fondamentale della persona nei contesti digitali.
Il principio di riserva di umanità, così come i criteri della legalità algoritmica[82], ha peraltro iniziato a trovare autorevole riconoscimento nella più recente normativa di settore.
In primo luogo, nel Regolamento (UE) 2024/1689 del 13 giugno 2024 (c.d. A.I. Act)[83], il quale all'art. 14 impone una sorveglianza umana sui sistemi c.d. "ad alto rischio", sorveglianza da declinare in concreto in una serie di misure che possono variare a seconda del livello di rischio, della tipologia di algoritmo, del livello di autonomia dell'algoritmo e che possono arrivare fino alla possibilità di intervenire sul sistema e di interromperlo.
Secondariamente, tale principio ha trovato riconoscimento nella recente legge italiana in materia di intelligenza artificiale (L. n. 132/2025) ed in particolare nel primo capoverso

[82] Si pensi, ad esempio, all'art. 30 del D.Lgs. n. 36/2023 (Codice degli Appalti) che, rubricato «Uso di procedure automatizzate nel ciclo di vita dei contratti pubblici», fa a sua volta un ulteriore passo in avanti, legittimando il ricorso a procedure automatizzate ed all'intelligenza artificiale, anche al fine di massimizzare l'efficienza del procedimento. Il primo periodo della disposizione in esame non rappresenta pertanto una mera ripetizione di quanto già affermato nell'art. 3 bis della L. 241/1990, poiché questa volta il riferimento non è ai semplici strumenti informatici, bensì anche all'intelligenza artificiale. La disposizione, sicuramente all'avanguardia, legittima dunque l'automazione di tutte le fasi della procedura in materia di appalti pubblici, dalla programmazione sino all'esecuzione del contratto. Per queste ipotesi, la disposizione impone però all'amministrazione stazione appaltante, che scelga di avvalersi di queste tecnologie, il necessario rispetto dei già citati principi di conoscibilità, comprensibilità, non esclusività della decisione algoritmica e non discriminazione algoritmica.
[83] 1. «I sistemi di IA ad alto rischio sono progettati e sviluppati, anche con strumenti di interfaccia uomo-macchina adeguati, in modo tale da poter essere efficacemente supervisionati da persone fisiche durante il periodo in cui sono in uso»; 2. «La sorveglianza umana mira a prevenire o ridurre al minimo i rischi per la salute, la sicurezza o i diritti fondamentali che possono emergere quando un sistema di IA ad alto rischio è utilizzato conformemente alla sua finalità prevista o in condizioni di uso improprio ragionevolmente prevedibile, in particolare qualora tali rischi persistano nonostante l'applicazione di altri requisiti di cui alla presente sezione»; 3. «Le misure di sorveglianza sono commisurate ai rischi, al livello di autonomia e al contesto di utilizzo del sistema di IA ad alto rischio e sono garantite mediante almeno uno dei tipi di misure seguenti».

dell'art. 14[84], che si occupa dell'attività della Pubblica Amministrazione e nel primo comma dell'art. 15, che si occupa dell'attività giudiziaria[85].
Più in generale, sia il Regolamento Europeo (a partire dal Considerando n. 1[86]) sia la L. 132/2025 (art. 1[87]), implicitamente affermano la primaria rilevanza della riserva di umanità, in quanto delineano una normativa che ruota intorno all'idea della centralità dell'essere umano e che mira a sviluppare un'intelligenza artificiale ed una tecnologia antropocentriche.

5. La riserva di umanità oltre la funzione amministrativa e la sua centralità rispetto all'automazione delle funzioni fondamentali dello Stato. Nonostante la grande attenzione di cui la Pubblica Amministrazione ha goduto nel dibattito sull'utilizzo dell'intelligenza artificiale (al punto tale che, come visto, sono state controversie incentrate proprio sull'*agere* 4.0 della P.A. a spingere la giurisprudenza amministrativa ad elaborare il decalogo di criteri della legalità algoritmica), la rivoluzione tecnologica in atto è di portata tale da travalicare ampiamente i confini della funzione amministrativa.
Non sorprende, dunque, che ormai da diverso tempo l'utilizzo degli algoritmi intelligenti sia al vaglio, oltre che nel settore privato, anche in altri ambiti nevralgici del settore pubblico, ed in particolare in quelli relativi alle altre funzioni fondamentali dello Stato, ossia quella giudiziaria[88], quella legislativa[89] e quella tributaria[90].

[84] 2. «L'utilizzo dell'intelligenza artificiale avviene in funzione strumentale e di supporto all'attività provvedimentale, nel rispetto dell'autonomia e del potere decisionale della persona che resta l'unica responsabile dei provvedimenti e dei procedi- menti in cui sia stata utilizzata l'intelligenza artificiale».
[85] «Nei casi di impiego dei sistemi di intelligenza artificiale nell'attività giudiziaria è sempre riservata al magistrato ogni decisione sull'interpretazione e sull'applicazione della legge, sulla valutazione dei fatti e delle prove e sull'adozione dei provvedimenti».
[86] «Lo scopo del presente regolamento è migliorare il funzionamento del mercato interno istituendo un quadro giuridico uniforme in particolare per quanto riguarda lo sviluppo, l'immissione sul mercato, la messa in servizio e l'uso di sistemi di intelligenza artificiale (sistemi di IA) nell'Unione, in conformità dei valori dell'Unione, promuovere la diffusione di un'intelligenza artificiale (IA) antropocentrica e affidabile, garantendo nel contempo un livello elevato di protezione della salute, della sicurezza e dei diritti fondamentali sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea («Carta»), compresi la democrazia, lo Stato di diritto e la protezione dell'ambiente, proteggere contro gli effetti nocivi dei sistemi di IA nell'Unione, nonché promuovere l'innovazione».
[87] «La presente legge…Promuove un utilizzo corretto, trasparente e responsabile, in una dimensione antropocentrica, dell'intelligenza artificiale, volto a coglierne le opportunità».
[88] Le questioni che riguardano il rapporto tra giustizia ed intelligenza artificiale sono eterogenee ed impossibili da riassumere in questo contesto. In generale, sul legame tra giustizia e nuove tecnologie si vedano, M. Luciani, *La decisione giudiziaria robotica*, in *Rivista AIC*, 3/2018; F. Patroni Griffi, *La decisione robotica e il giudice amministrativo*, in A. Carleo (a cura di), *Decisione Robotica*, , Bologna, 2019; A. Traversi, *L'intelligenza Artificiale applicata alla giustizia, ci sarà un giudice robot?* in *Questione Giustizia*, 10.04.2019; F. Donati, *artificiale e giustizia*, in *Rivista AIC*, 1/2020; C. Casonato, *Giustizia e intelligenza artificiale: considerazioni introduttive*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, n. 2/2021; M. Fasan, *L'intelligenza artificiale nel settore della giustizia. Prime riflessioni alla luce della Proposta di Regolamento (UE) in materia di AI*, in *Queste Istituzioni*, n. 4/2022. Ancora, A. Balsamo, *L'impatto dell'Intelligenza Artificiale nel settore della Giustizia*, in *Sistema Penale*, 2024, che contiene il testo dell'audizione del 12 marzo 2024, dinnanzi alla Commissione Giustizia del Senato della Repubblica, da parte del Sostituto Procuratore generale presso la Corte di Cassazione dott. Antonio Balsamo nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'impatto dell'intelligenza artificiale nel settore della giustizia.
[89] Per il cui approfondimento si rimanda, tra gli altri, a A. Conzutti, *L'intelligenza artificiale come leva per rilanciare la funzione legislativa del Parlamento*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2025; P.F. Bresciani, *L'intelligenza artificiale in Parlamento: rischio epistocratico o potenziamento della democrazia?*, in *Federalismi,* 3, 2025.
[90] Un ruolo di primo piano nell'utilizzo degli strumenti della digitalizzazione e dell'automazione in ambito pubblico è poi incarnato dall'Amministrazione finanziaria nell'esercizio della potestà impositiva propria dello Stato, su tutti da Agenzia delle Entrate ed Agenzia delle entrate – Riscossione.

Proprio in virtù dello stretto legame, già analizzato, che intercorre tra principio di riserva di umanità e Carta costituzionale, le considerazioni svolte e le conclusioni date, nel paragrafo precedente, rispetto alla funzione amministrativa, mantengono la loro rilevanza anche in questi altri ambiti.

In altri termini, dall'eventuale riconoscimento del principio di riserva di umanità come principio fondamentale dell'ordinamento, deriva come naturale conseguenza la sua capacità di trascendere la materia delle funzioni amministrative, all'interno della quale ha trovato in un primo momento affermazione, per estendersi fino a coprire almeno le altre funzioni fondamentali dello Stato.

A ciò si aggiunga che, oltre ai collegamenti già individuati in precedenza con alcuni principi fondamentali, è in ogni caso possibile, tenendo a mente il testo costituzionale, ripetere l'operazione svolta per la riserva di umanità in materia di funzione amministrativa, anche rispetto a tali ulteriori funzioni dello Stato.

Ad esempio, per quanto riguarda la funzione legislativa, risulta evidente come la Costituzione, nell'affermare all'art. 70 Cost. che questa «è esercitata collettivamente dalle due Camere» e nell'individuare i soggetti titolari dell'iniziativa legislativa, dell'esame, dell'approvazione e della promulgazione, costruisca una funzione legislativa appannaggio esclusivo dell'essere umano, ossia non delegabile del tutto e senza un controllo ad una intelligenza artificiale.

Infine, a sostegno è possibile aggiungere come le stesse Camere siano espressione di democrazia rappresentativa e, dunque, del generale principio di sovranità popolare.

Allo stesso modo, per quanto riguarda la funzione giudiziaria, l'art. 102 attribuisce la funzione giurisdizionale ai soli magistrati, i quali costituiscono un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere e sono soggetti soltanto alla legge. Anche in questo caso, inoltre, tale funzione fondamentale è amministrata, secondo quanto previsto dall'art. 101, «in nome del popolo», e dunque da un giudice umano e per la propria comunità di individui.

Per esigenze di brevità e di pertinenza con l'oggetto del presente contributo non è possibile approfondire l'ulteriore questione dell'ammissibilità (filosofica, etica e giuridica) di una decisione giudiziaria esclusivamente o prevalentemente algoritmica[91]; eventualità, quest'ultima, che solleva preoccupazioni persino maggiori rispetto all'ipotesi di una decisione amministrativa algoritmica, anche in considerazione della previsione di un «giudice naturale»

Invero, in questa particolare *species* appartenente al *genus* delle funzioni amministrative, di pertinenza accademica del diritto tributario, la P.A. ha fatto ampio utilizzo degli algoritmi ai fini del raggiungimento dei propri obiettivi, su tutti la lotta all'evasione ed all'elusione fiscale.

L'automazione – parziale o totale che sia – della funzione tributaria (attuata in concreto nelle diverse fasi conoscitiva, di accertamento, di riscossione e sanzionatoria), per quanto spesso ammirevole e vantaggiosa, è stata al tempo stesso foriera di inconvenienti, che hanno spinto la dottrina di settore ad interrogarsi in maniera analoga a quanto accaduto per gli studiosi amministrativisti e costituzionalisti.

Per un approfondimento sul rapporto tra amministrazione algoritmica e diritto tributario si suggerisce anche la lettura di G. Salanitro, *Attualità e prospettive dell'amministrazione algoritmica nel diritto tributario*, in Atti del convegno *I percorsi della riforma tributaria* del 9 – 10 maggio 2025, in fase di pubblicazione.

[91] Il dibattito circa la stessa ammissibilità di una decisione giudiziaria algoritmica è particolarmente acceso: in dottrina, ad esempio, O. Mazza, *Giustizia algoritmica*, in *Il Riformista*, 29 marzo, 2025, 1. ha escluso tale possibilità, sostenendo come l'art. 25 della Costituzione, nella parte in cui afferma che nessuno possa essere distolto dal «giudice naturale», dovrebbe intendersi nel senso di escludere l'ammissibilità di un giudice non naturale, come l'intelligenza artificiale, in quanto l'unico giudice naturale per un essere umano non può che essere un altro essere umano. Per un approfondimento sull'argomento che, per quanto di grande interesse, fuoriesce dai confini di analisi del presente contributo, si suggeriscono, tra gli altri, A. Maceratini, *La giustizia predittiva, potenzialità e incognite*, in *Media Laws, rivista dei Diritto del Media*, 2, 2024; C. Benetazzo, *IA, giustizia e P.A.: la sfida etica ed antropologica*, in *Federalismi*, 8, 2025.

di cui all'art. 25 Cost[92].

6. Considerazioni conclusive. Oltre la riserva di umanità: la riserva di benessere umano e la necessità di digitalizzare le costituzioni. Il risultato che emerge dall'analisi appena svolta è dunque quello dell'affermazione, negli studi della dottrina, negli arresti giurisprudenziali, nel dibattito politico e, a valle, nel dato normativo, del principio di riserva di umanità.

Un principio che nasce dall'esigenza di resistere alla tentazione di arretrare le garanzie ottenute a salvaguardia dei diritti fondamentali, in nome di una maggiore efficienza e del progresso scientifico e, per fare un passo in avanti, dalla volontà di costituzionalizzare gli algoritmi e renderli compatibili con il nostro ordinamento giuridico e con i principi dati[93].

L'operazione ermeneutica non deve essere unidirezionale ma, al contrario, è necessario altresì digitalizzare la Costituzione e l'intero ordinamento giuridico.

Con ciò si intende in particolare la necessità per le Carte fondamentali, di prendere consapevolezza della complessità della società contemporanea, della nuova realtà digitale rappresentata oggi dagli algoritmi e delle loro enormi ed ancora ignote potenzialità. Di conseguenza, la necessità è quella di rileggere principi e norme con le lenti della modernità, senza limitarsi ad un mero aggiornamento formale delle disposizioni costituzionali, con la menzione di algoritmi o di altre nuove tecnologie[94].

A questa presa di consapevolezza, deve poi seguire una riorganizzazione del sistema[95], proprio alla luce dei mutamenti sociali che hanno determinato l'emersione e la proliferazione di nuove forme di interazione in parte, o addirittura esclusivamente, digitali (basti pensare che, oggi, in alcuni Paesi anche dell'Unione Europea, come l'Estonia, è addirittura possibile esercitare il diritto di voto – diritto politico per eccellenza e manifestazione del legame, anche fisico, tra cittadino e Stato – su internet).

In altri termini, dunque, anche le costituzioni devono aggiornarsi per rimanere al passo con la società[96].

Sia chiaro, predicare l'esigenza di "digitalizzare la Costituzione" e, più in generale, di ripensare l'ordinamento non significa voler sminuire o negare la rilevanza del principio di riserva di umanità, ma solo sottolineare la necessità di una precisa e prudente definizione della reale portata di tale principio.

Invero, per quanto aulico, il concetto stesso di riserva di umanità, se non compiutamente identificato, rischia di risultare lapalissiano. Affermare che la Costituzione si fondi su un immanente principio di riserva di umanità, che individua l'essere umano come centro dell'universo giuridico e che ciò emergerebbe da numerose disposizioni e principi

---

[92] Sul punto, O. Mazza, *Giustizia algoritmica*, in *Il Riformista*, 29 marzo, 2025, ha escluso tale possibilità, sostenendo come l'art. 25 della Costituzione, nella parte in cui afferma che nessuno può essere distolto dal «giudice naturale», esclude l'ammissibilità di un giudice non naturale, come l'Intelligenza Artificiale, in quanto l'unico giudice naturale per un essere umano non può che essere un altro essere umano.

[93] Si suggerisce la lettura di C. Casonato, *Costituzione e intelligenza artificiale: un'agenda per il prossimo futuro*, in *BioLaw Journal – Rivista di Biodiritto*, Special Issue 2, 2019.

[94] «No se trata simplemente de añadir nuevos preceptos a la "constitución analógica" para regular los algoritmos y la realidad virtual, sino de asumir los profundos cambios que la realidad digital supone para la propia constitución», cit. F. Balaguer Callejón, *La constitución del algoritmo*, cit., 201.

[95] «Digitalizar la constitución supone adaptarla a los nuevos pro- cesos y actualizarla a las condiciones de la sociedad digital de nuestro tiempo», cit. F. Balaguer Callejón, *La constitución del algoritmo,* cit., 200.

[96] Tale posizione di apertura nei confronti della nuova realtà digitale deriverebbe dal fatto che compito delle costituzioni è quello di «ordenar con un sentido unitario, en la medida de lo posible, la realidad social»: in questi termini, F. Balaguer Callejón, *La constitución del algoritmo*, 192.

fondamentali, vuol dire limitarsi a prendere atto di un'ovvietà, senza aggiungere alcun elemento utile alla risoluzione ad uno dei problemi del nostro tempo, la complessità.
Non c'è alcun dubbio, invero, che la nostra società sia antropocentrica, e quale che sia la concezione di ordinamento giuridico che si preferisca, esso rimane pur sempre un concetto elaborato dagli uomini per regolare i propri rapporti. Non dovrebbe sorprendere, dunque, che in un simile contesto l'ordinamento dia per presupposta la centralità dell'essere umano in ogni situazione.
Ciò risulta talmente ovvio che non si è sentita neanche l'esigenza di manifestare espressamente tale principio in una norma fondamentale e, ciò nonostante, ciascuna di queste norme più o meno esplicitamente ribadisce la centralità dell'essere umano.
A questo punto, allora, ciò che invece sembra più interessante indagare è il significato di tale centralità. In questo senso, l'essere umano è il protagonista della Carta costituzionale e dell'intero ordinamento in quanto la finalità delle norme stesse è quella di regolare la società e di realizzare il benessere dell'uomo.
Allora, forse, più che di un generico principio di riserva di umanità, sarebbe più corretto parlare di un principio di benessere umano ed ambientale, quale fine ultimo dell'ordinamento giuridico.
Ciò che dovrebbe avere rilevanza, cioè, non è tanto il ruolo in concreto svolto dall'essere umano in un determinato procedimento o il grado di protagonismo e di incidenza rispetto ad una macchina, quanto il risultato finale. Un procedimento algoritmico o automatizzato dovrebbe quindi ritenersi inammissibile, non tanto se basato sulla logica dello *Human Out Of The Loop*, quanto se produce un risultato che non migliora o addirittura peggiora il benessere umano ed ambientale.
Naturalmente, tracciare dei limiti è indispensabile, e sotto questo aspetto la riserva di umanità è da accogliere nella parte in cui predica la necessità di un controllo umano, sotto forma di sorveglianza, anche passiva, e di possibilità di intervenire per correggere l'errore algoritmico o per interrompere un'intelligenza artificiale non utile o pericolosa per l'uomo.
Una simile impostazione consentirebbe di aggiungere davvero qualcosa al dibattito sugli utilizzi presenti e futuri dell'intelligenza artificiale, per la realizzazione di un ambiente sicuro e orientato al benessere umano ed ambientale.
Limitarsi ad affermare una generica della centralità (*rectius*, della primazia o del protagonismo) dell'essere umano rischia, al contrario, di semplificare la questione, dimenticando la complessità della società in cui viviamo e di limitare futuri sviluppi di tali nuove tecnologie; una simile conclusione rischia, inoltre, di creare falsi antagonismi tra uomo e macchina.
Il tema del rapporto uomo-macchina, in particolare, è estremamente risalente nel tempo, avendo il progresso scientifico accompagnato la storia dell'uomo, e trascende di conseguenza il piano giuridico e di diritto positivo oggetto di analisi nel presente contributo.
Per secoli gli eventi storici[97] ed il pensiero filosofico sono stati difatti condizionati dalle scoperte scientifiche e dal progresso tecnologico, affascinando[98] e ponendo interrogativi sul ruolo delle macchine rispetto all'essere umano, interrogativi che, tuttavia, hanno sempre riguardato la componente meccanica dell'essere umano, la sua fisicità, mantenendo sempre netta la linea di confine con la sfera intellettuale, riservata all'uomo.
In questa prima fase, pertanto, si può ritenere che nonostante le macchine abbiano sempre incuriosito ed intimorito l'essere umano, la supremazia intellettuale di quest'ultimo e la netta

[97] Si pensi, ad esempio, alla prima ed alla seconda rivoluzione industriale ed al connesso movimento di protesta operaia del luddismo.
[98] Ad esempio, il riferimento è agli automi meccanici costruiti a partire dal 1300 e divenuti di grande attrattiva nella Francia del '700 e dell'800.

Issn 2421-0528

divisione dei compiti non hanno mai fatto sorgere l'esigenza di affermare ciò che era ovvio: la supremazia dell'essere umano e la funzione servente delle macchine.

Tuttavia, gli interrogativi sono mutati di pari passo con il progresso scientifico, in quanto con l'avvento della scienza informatica «l'approccio meccanicistico trova applicazione al pensiero»[99] e, di conseguenza, a partire dal secondo dopoguerra le macchine hanno iniziato a contendere all'uomo non solo il primato solo su ciò che riguarda la sfera fisica bensì anche negli ambiti riservati alla sfera intellettuale ed emotiva[100] (in passato prerogativa dell'essere umano)[101].

È solo allora, ossia quando la tecnologia si è appropriata della sfera intellettuale e da semplice mezzo è divenuta fine[102], agente decisionale sulla vita e sulle libertà dell'essere umano[103], che, oltre a mutare gli interrogativi filosofici[104], è sorta altresì l'esigenza di tracciare dei confini più netti a salvaguardia della specie umana e ci si è posti il problema delle regole e dei principi che devono orientare lo sviluppo dell'automazione.

Tuttavia, il rapporto tra uomo e macchina appena raccontato non è un rapporto tra specie[105], bensì è legato alla nozione di tecnica, ossia le macchine rappresentano un mezzo per il

---

[99] G. Gallone, *Riserva di umanità e funzioni amministrative*, CEDAM, 2023.

[100] Si pensi, per citare alcuni riferimenti cinematografici, all'iconico *2001: Odissea nello spazio* di Stanley Kubrick, e all'interrogativo se il supercomputer di bordo della nave spaziale Discovery, HAL 9000, provi delle vere emozioni o sia solo stato programmato per simularle, al fine di portare gli esseri umani interlocutori ad empatizzare con lui.

Sul punto, sembra che l'intelligenza artificiale del capolavoro del 1968, per quanto programmata per essere razionale, provi a tratti delle vere emozioni, come rabbia, frustrazione e persino paura, nel momento in cui supplica Dave di non disattivarlo (*rectius*, ucciderlo), manifestando un forte istinto di sopravvivenza.

[101] Ad esempio, è lo stesso Norbert Wiener, professore di matematica al Massachusetts Institute of Technology (M.I.T.) e uno dei padri fondatori della cibernetica, ad interrogarsi, già nel 1950, sul rapporto tra uomo e macchina ed a mettere in guardia rispetto ai possibili pericoli dell'utilizzo delle macchine pensanti. Cfr. N. Wiener, *Introduzione alla cibernetica. L'uso umano degli esseri umani*., *The Riverside Press,* Cambridge, 1950.

[102] Sul tema del rapporto uomo macchina e del ruolo della tecnica si rimanda, per un approfondimento a E. Severino, *Il destino della tecnica*, Bologna, 1998.

[103] Su questo tema si suggerisce A. Simoncini, *L'algoritmo incostituzionale: intelligenza artificiale e il futuro delle libertà*, in *BioLaw Journal– Rivista di BioDiritto*, 1, 2019.

[104] Che adesso spazia dalla reale possibilità di costruire delle macchine dotate di intelligenza, sino alla possibilità di riconoscere loro una qualche forma di soggettività e dunque di imporgli delle regole (si pensi, ad esempio, al racconto fantascientifico di I. Asimov, *Io Robot*, nella traduzione di R. Rambelli, Milano, 1963 ed alle sue tre leggi sulla robotica: «Un robot non può recare danno a un essere umano né può permettere che, a causa del suo mancato intervento, un essere umano riceva danno»; «Un robot deve obbedire agli ordini impartiti dagli esseri umani, purché tali ordini non vadano in contrasto alla Prima Legge»; «Un robot deve proteggere la propria esistenza, purché la salvaguardia di essa non contrasti con la Prima o con la Seconda Legge».

[105] L'esigenza di centralità dell'essere umano rispetto alla macchina sempre più intelligente (*rectius*, performante) va curiosamente in controtendenza rispetto a quanto avviene in parallelo in altri campi del diritto, come ad esempio in materia ambientale. La Legge costituzionale n. 1/2022 ha inserito nella Carta costituzionale italiana un espresso riferimento alla tutela dell'ambiente e degli animali, attraverso la modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione, facendo tornare in auge una serie di importanti riflessioni sul rapporto tra uomo e natura, e quindi tra antropocene e biocene. Questa modifica, intervenendo su un principio fondamentale, ha portato parte della dottrina a ritenere che il nostro ordinamento sia ormai proiettato all'interno di un nuovo costituzionalismo ambientale, suggerendo di conseguenza una rilettura della Carta costituzionale e dell'interno ordinamento, nel senso del necessario rispetto della biodiversità, anche a costo di pretendere un passo indietro all'essere umano. Se dunque nel rapporto uomo-ambiente (inteso come natura ed animali) vi è chi auspica un sempre minore protagonismo dell'essere umano, almeno nelle sue manifestazioni dannose per la biodiversità, nel diverso rapporto con la tecnologia e, in particolare, con l'intelligenza artificiale, sembra invece esservi una spinta nella direzione opposta. In questo senso, la relazione uomo-macchina, oggi, viene spesso presentata come un rapporto tra due specie dotate di soggettività, una che minaccia di diventare dominante (la macchina) ed una che, per la prima volta, sembra essere minacciata (l'essere umano).

benessere del primo, che è il fine: nei limiti in cui tale rapporto è rispettato, non dovrebbe intimorire un maggiore spazio all'automazione delle funzioni.
Riconoscere una superiorità della tecnologia in alcune prestazioni riservate all'intelletto, come in passato è stato fatto per alcune prestazioni manuali, non significa – per l'essere umano – dismettere il proprio ruolo di primazia, bensì solo prendere atto del progresso scientifico e della necessità di avvantaggiarsene.
Se già allo stato attuale siamo arrivati al punto di interrogarci sull'opportunità di una decisione amministrativa o giudiziaria algoritmica (pur al cospetto di algoritmi che, va detto, sono tutt'altro che perfetti), si pensi allora a cosa potrebbe accadere nel prossimo futuro. Ipotizzando che si arrivi alla certezza (e non alla mera probabilità) di una decisione giudiziaria o amministrativa algoritmica o di una prestazione (ad esempio, medica) automatizzata con intelligenza artificiale, perfette, nel senso di più veloci, efficienti e sicure, sarebbe ammissibile o utile rinunciare ad un simile standard qualitativo per garantire il principio che sia l'essere umano a rimanere il *dominus* di una o più fasi della procedura? O non sarebbe più opportuno, sempre mantenendo una forma più neutrale di controllo umano (sotto forma, ad esempio, di controllo meramente eventuale a campione o limitato ai casi di ricorso avverso la decisione algoritmica ottenuta in prima istanza), riconoscere la superiorità della prestazione algoritmica nell'ottica di un più efficiente principio di benessere umano ed ambientale?
L'eventuale rinuncia ad una simile opportunità, oltre a contrastare con l'art. 9, secondo cui «La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica» rischierebbe di suonare come una moderna forma di luddismo, in cui non si contesta *a priori* la superiorità fisica della macchina bensì quella intellettiva[106].
In conclusione sembra opportuno, preso atto dell'esistenza di una riserva di umanità (da intendere come un vincolo di risultato sul benessere della specie umana e di salubrità dell'ambiente[107] e non come una aprioristica protezione delle funzioni riservate all'essere umano), fare un passo in avanti oltre tale riserva[108], attuando un processo di apertura al cambiamento offerto dalla tecnologia e di revisione critica delle Istituzioni date, che ormai da diverso tempo hanno dimostrato di soffrire il peso della complessità di una società sempre più digitale.

Abstract. Il contributo ricostruisce il contesto e le ragioni che hanno portato all'affermazione del principio di riserva di umanità, evidenziandone i tratti fondamentali. Un principio, quest'ultimo, ricavabile implicitamente da un'analisi dei principi contenuti nelle

[106] Ossia a quel movimento di protesta operaia sviluppatosi in concomitanza con la prima e la seconda rivoluzione industriale.
[107] Il tema della tutela dell'ambiente è tutt'altro che distante da quello dello sviluppo e della diffusione delle nuove tecnologie, specialmente di quelle basate sull'utilizzo di sistemi di intelligenza artificiale, a causa del loro elevato dispendio energetico ed alle ricadute proprio sull'ecosistema. Si vedano, ad esempio, A. Pirozzoli, *Intelligenza artificiale, sviluppo sostenibile e ambiente*, in Consulta Online, 1, 2024; M. Martorana, G. Nutini, *L'intelligenza artificiale e il suo impatto ambientale. Un'analisi del consumo di acqua, energia ed emissioni di CO2 di ChatGPT*, in *Altalex*, del 18 ottobre 2024. A. Küsters, A. Kotovskaia. e P. Eckhardt, *L'ambiente passa in secondo piano nella spinta digitale dell'EU*, in *cepStudy*, 6, 2024.
[108] Basti pensare alla stessa nozione «riserva» ed alla sua funzione, tanto nel linguaggio comune quanto in quello giuridico, come istituto fondamentale del Diritto pubblico. Limitarsi ad affermare l'esistenza di una riserva di umanità, ossia di uno spazio, piccolo e scomodo, ritagliato per proteggere alcune prerogative di una specie – quella umana – messa in difficoltà dallo sviluppo tecnologico, sembra riduttivo e paradossale. La tecnologia deve aiutare il progresso della nostra specie e del nostro Pianeta e, fatti salvi i casi in cui ciò non avvenga, il ruolo centrale dell'essere umano in questo percorso non deve essere protetto tramite una riserva di funzioni, bensì deve evolversi con l'evoluzione della tecnologia.

Carte costituzionali e sovranazionali ed appartenente in generale ad un'identità costituzionale europea; un principio che, sebbene elaborato inizialmente con specifico riferimento alle funzioni amministrative, sembra in grado di estendersi sino a coprire tutte le funzioni fondamentali dello Stato, come quella legislativa, quella giudiziaria e quella tributaria. Un principio che, per queste ragioni, rappresenta oggi un caposaldo della c.d. legalità algoritmica e che, dopo le prime affermazioni in via pretoria e negli studi della dottrina, si sta rapidamente consolidando, nelle più recenti legislazioni in materia di Intelligenza Artificiale, come argine alla pervasiva diffusione degli algoritmi nella nostra società, a salvaguardia delle prerogative dell'essere umano. La riserva di umanità, tuttavia, è un principio che per non tradursi in un involontario limite allo sviluppo delle nuove tecnologie, deve essere interpretato in maniera evolutiva, secondo la prospettiva finale del benessere dell'essere umano e dell'ambiente.

Abstract. The contribution reconstructs the context and the rationale underlying the emergence of the principle of the reservation of humanity, highlighting its defining characteristics. This principle may be implicitly derived from an analysis of the principles enshrined in constitutional and supranational Charters, and belongs, more broadly, to a European constitutional identity. Although initially elaborated with specific reference to administrative functions, it appears capable of extending its scope to encompass all fundamental functions of the State, including the legislative, judicial, and fiscal ones. For these reasons, this principle constitutes today a cornerstone of so-called algorithmic legality and, following its initial affirmations through judicial precedent and doctrinal scholarship, is rapidly consolidating — in the most recent legislative instruments on Artificial Intelligence — as a safeguard against the pervasive diffusion of algorithms within contemporary society, in protection of the prerogatives of the human person. The reservation of humanity, however, is a principle that, in order to avoid becoming an unintended constraint on the development of new technologies, must be construed in an evolutive manner, in accordance with the overarching objective of the well-being of both human beings and the environment.

Parole chiave. Intelligenza Artificiale – Pubblica Amministrazione – Riserva di Umanità – Diritti Fondamentali – Costituzione.

Key words. Artificial Intelligence – Public Administration – Reservation of Humanity – Fundamental Rights – Constitution.

DEMOCRAZIA E DIGITALE: IL DILEMMA CONTEMPORANEO FRA NUOVE EGEMONIE E FALSI MITI [*]

di Martina Motta[**]

Sommario. 1. Premessa. – 2. La conclamata crisi della democrazia rappresentativa. – 3. Le nuove forme di partecipazione alla democrazia. – 4. Nuovi strumenti, nuove opportunità e nuove egemonie: le piattaforme digitali. – 5. La scoperta dei falsi miti.

1. Premessa. La democrazia si può intendere, riducendo la nozione ai suoi fondamenti, come un concetto politico che si concretizza in strumenti e procedure con cui la sovranità, di cui il popolo è detentore, può essere esercitata. Storicamente, i moderni ordinamenti costituzionali si sono strutturati come democrazie rappresentative, nelle quali il popolo sovrano, tramite ciclici procedimenti elettorali, sceglie i propri rappresentanti, ai quali delega il potere di assumere le decisioni per l'intera comunità di cittadini[1].

Tuttavia, l'evoluzione tecnologica, elemento distintivo del nostro periodo, ha avviato un processo inarrestabile di modernizzazione e l'assetto costituzionale italiano, analogamente a quello di diverse altre nazioni, è stato oggetto di intense tensioni, focalizzate principalmente su una nuova concezione di rappresentanza politica.

Si tratta di un processo certamente favorito dall'emergenza da Covid-19 che ha attraversato il nostro Paese – ma più in generale tutto il mondo – nel corso del 2020 e che ha svelato la necessità di adoperare questi strumenti per rendere possibile l'esercizio delle attività più elementari, altrimenti precluse. La pervasività degli strumenti digitali, infatti, involge qualsiasi settore (sia pubblico che privato) avendo persino modificato le nostre abitudini ed il nostro stile di vita (si pensi, ancora una volta, allo *smartworking* o alla diffusa abitudine di compiere acquisti *online* piuttosto che in dei negozi fisici).

Una considerazione, com'è evidente, di carattere generale, che ha messo in luce sul piano politico ed amministrativo, la necessità di adottare processi decisionali più semplici e veloci, soprattutto con riferimento agli ambiti gestionali relativi alle esigenze poste dalla collettività. Per ciò che concerne il piano squisitamente politico, queste dirompenti innovazioni hanno dato vita ad un dibattito particolarmente vivace che ha trovato terreno fertile a causa di una forte e oramai perdurante crisi del modello rappresentativo che spinge verso una

[*] *Sottoposto a referaggio.*

[**] Dottoranda di ricerca in Scienze politiche e sociali – Università degli Studi di Catania.

[1] Sul concetto di democrazia rappresentativa si rinvia, *ex plurimis,* alle riflessioni elaborate da H. Kelsen, *Il problema del parlamentarismo* (1925), ora in *Il primato del parlamento*, a cura di C. Geraci, Milano, 1982, 174 ss.; U. Allegretti, *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, in *Democrazia e diritto*, 2, 2008, 175 ss.; per un'analisi maggiormente critica S. CASSESE, *La democrazia e i suoi limiti*, Milano, 2018, 1-133; E. Castorina, *Democrazia diretta e democrazia rappresentativa in Italia: crisi dei tradizionali istituti di partecipazione politica e riforme mancate,* in *Federalismi*, 1, 2017.

riconsiderazione del medesimo. Infatti, l'evoluzione della società, la complessità degli interessi e dei bisogni sociali e la pluralità dei soggetti concretamente chiamati a decidere, sembrerebbero aver reso col tempo le forme di democrazia diretta preferibili a quelle di democrazia rappresentativa, poiché più adatte alle esigenze della società moderna. Sono, così, sempre più diffuse le esperienze di implementazione di tecniche e di strumenti di *e-democracy*, in cui gli utenti possono direttamente esprimere le proprie opinioni e contribuire alla formazione delle decisioni che li riguardano. Non può non prendersi atto, quindi, che stiamo assistendo ad una messa in discussione dei vecchi modelli di democrazia rappresentativa a favore di modelli e strumenti nuovi.

È innegabile l'impatto che l'uso delle *Information and Communication Technologies* (*ICT*) sta producendo sul funzionamento dei processi democratici e sull'evoluzione della nozione di rappresentanza politica.

"*E-democracy*" è un concetto, infatti, ancora non sufficientemente definito e in cui le due componenti - *democrazia* e *tecnologia* - sono strettamente e inscindibilmente connesse tra loro. Inoltre, molteplici e differenti possono essere le applicazioni concrete delle tecnologie al fine di favorire e condizionare la partecipazione del *demos* alla vita pubblica. Tecnologia e democrazia diventano, così, protagoniste, e la comunicazione cambia diventando orizzontale e paritaria e agendo dal basso verso l'alto.

Tuttavia, sullo sfondo, resta il quesito circa la portata – potenzialmente rivoluzionaria – dei cambiamenti introdotti dalla c.d. *"democrazia digitale"*: in una società ormai in grado di essere costantemente aggiornata – praticamente in tempo reale – sugli sviluppi del dibattito politico e in cui gli strumenti tecnologici consentono ai cittadini – almeno potenzialmente – di esprimersi direttamente sui temi e sulle decisioni fondamentali della politica, ha ancora senso parlare di democrazia rappresentativa? Non si tratta, piuttosto, di mantenere in vita elefantiache strutture che rischiano di complicare la manifestazione della reale volontà dei rappresentati per rispondere a logiche esterne al principio democratico ed alla sovranità popolare?

Le possibilità offerte dagli strumenti dell'*e-democracy* fanno sorgere leciti dubbi e donano agli studiosi diversi interrogativi circa il possibile superamento dell'attuale sistema costituzionale – incentrato prevalentemente sulle forme della democrazia rappresentativa – a favore di un'inedita *"agorà digitale"*, riconoscendo più ampio spazio agli strumenti della democrazia diretta e, perfino, immaginando una loro centralità.

In definitiva, l'alternativa che si pone è se l'*e-democracy* stia gettando le basi per il decisivo eclissamento della rappresentanza politica e dell'esercizio democratico così come noto sino ad oggi o se, piuttosto, costituisca una risorsa a servizio della stessa democrazia rappresentativa, contribuendo a rinnovare i canali tradizionali del circuito rappresentativo, ormai da tempo interessati da una crisi che potremmo definire sistemica.

Pertanto, appare quanto mai necessario riflettere sul ruolo che le moderne tecnologie stanno rivestendo nell'evoluzione dei sistemi democratici[2], con l'obiettivo di comprendere se esse possano costituire uno strumento di rivitalizzazione della partecipazione e della rappresentanza politica o, al contrario, accentuare quelle derive oligarchico-plebiscitarie che sembrano sempre più orientare gli ordinamenti costituzionali del XXI secolo verso forme c.d. di *post-democrazia*[3].

2. La conclamata crisi della democrazia rappresentativa. L'origine della democrazia è generalmente associata all'esperienza delle *poleis* dell'antica Grecia. A quei tempi, i cittadini

[2] S. Aleo, *Democrazia, comunicazione e diritti nel tempo del Coronavirus*, in *Giustizia Insieme*, 2020.

[3] Espressione coniata da C. Crouch, in *Postdemocrazia*, Roma-Bari, 2003, 6 ss.

ateniesi si riunivano nelle *agorà* per discutere e votare direttamente su questioni rilevanti per la loro città. In questo modo, gestivano personalmente gli affari pubblici senza l'intermediazione di figure politiche[4].
Tuttavia, nel corso del tempo, l'evoluzione della società, la complessità degli interessi e dei bisogni sociali, insieme alla molteplicità dei partecipanti alle decisioni, hanno reso sempre più impraticabili le forme di democrazia diretta. Di conseguenza, si è fatto via via strada il paradigma della democrazia rappresentativa, considerata più adatta alle esigenze della società moderna.
L'evoluzione di tali assemblee in veri e proprio "Parlamenti", basati sul concetto di rappresentanza politica è, quindi, un avvenimento che riguarda una storia relativamente recente e che ha suscitato numerose riflessioni critiche.

Più precisamente, la democrazia rappresentativa liberale si intende nata con la fondazione degli Stati Uniti d'America nella seconda metà del XVIII secolo ed è emersa come forma di governo contrapposta alle autocrazie degli ultimi due secoli[5]. Si è, così cercato di stabilire con regole costituzionali il potere sovrano nel concetto di popolo, affidando agli eletti l'esecuzione di tale potere.
Negli ultimi anni, tuttavia, le democrazie affrontano conflitti interni rappresentati principalmente dal crescente populismo reazionario, dall'astensionismo e dalla diffusa sfiducia nelle istituzioni democratiche.
Oggigiorno, la stessa forma democratica di organizzazione dei rapporti tra governanti e governati è messa in discussione dagli straordinari cambiamenti politici ed economico-sociali a cui stiamo assistendo: la globalizzazione dei mercati, i flussi migratori, la profonda crisi economica e finanziaria, l'incremento del terrorismo internazionale e l'incapacità degli Stati nazionali di affrontare le complesse esigenze regolative di società sempre più multietniche inducono a riflettere sulla capacità delle istituzioni democratiche di rispondere alle sfide contemporanee[6].
Non può, poi, trascurarsi il deterioramento del sistema politico-partitico a cui si è assistito a partire dagli anni '70 del secolo scorso, che certamente accentua la crisi di rappresentanza degli organi elettivi che costituiscono l'apparato dello Stato costituzionale.
La partecipazione politica, mediata attraverso i partiti, ha portato a un netto distacco tra cittadini, istituzioni e organizzazioni intermedie, compromettendo il concetto stesso di rappresentanza. Questo rappresenta un passaggio storico cruciale, poiché la democrazia rappresentativa si è costruita sul ruolo fondamentale dei partiti, saldamente legati agli sviluppi cruciali del sistema parlamentare del Paese e, in generale, delle moderne democrazie costituzionali.
È noto, infatti, che per gran parte del Novecento la rappresentanza si è manifestata attraverso i partiti come organizzazioni di massa interconnesse con la società civile. In questa prospettiva, la democrazia del Novecento si caratterizzava per il voto al partito più che alla persona. È evidente che questa tendenza ha fatto sì che nella prima fase della storia della

[4] Per una riflessione più esaustiva sulle origini della democrazia si veda P. Bilancia, *Crisi nella democrazia rappresentativa e aperture a nuove istanze di partecipazione democratica,* in *Federalismi,* 1, 2017.
[5] M. Skakal, *La partecipazione digitale può irrobustire la democrazia?,* consultabile su *futuranetwork.eu*, 31 gennaio 2022. Ed infatti, l'Autore sostiene che «Apparsa con la nascita e la costruzione degli Stati Uniti d'America nella seconda parte del XVIII secolo, la democrazia rappresentativa liberale è stata la forma di governo che si è opposta negli ultimi due secoli alle autocrazie, nel tentativo di fissare con regole costituzionali il potere sovrano nel concetto di popolo e nel delegare agli eletti la sua esecuzione. Da alcuni anni sembrerebbe consolidarsi un progressivo processo di deterioramento di questo sistema di gestione della cosa pubblica, sia dall'esterno che dall'interno».
[6] In tal senso A. Morelli, *La democrazia rappresentativa: declino di un modello?*, Milano, 2015.

Repubblica i partiti svolgessero una funzione cruciale nel contenere elementi plebiscitari all'interno degli ordinamenti democratici.
Tuttavia, in parallelo alla crisi delle ideologie che ha attraversato il nostro Paese a partire dagli anni '80 e '90 del secolo scorso, i partiti hanno perso la capacità di rappresentare efficacemente le diverse istanze della società[7], trasformandosi progressivamente in centri di potere auto-referenziali, spesso organizzati attorno a dei leader[8]. Questa crisi, in verità, ha investito ancora prima dei partiti politici lo stesso rappresentato[9], poiché a livello sociale si è assistito alla perdita di un'identità collettiva e dei legami sociali[10] che ha reso sempre più difficile l'identificazione del soggetto da rappresentare.
Nel nostro Paese, la profonda crisi appena descritta subisce, poi, un'accelerazione negli anni '90 a seguito delle vicende legate alle inchieste giudiziarie di Tangentopoli[11]. Circostanze, queste ultime, che generarono un forte senso di disagio e di distacco nei confronti della classe politica, percepita sempre più come distante dalle esigenze della società e orientata verso il perseguimento di interessi personali.

Oltre ad una crisi tra rappresentanti e rappresentati, il modello democratico entra in forte tensione anche con altri aspetti di non secondaria importanza. Si è già accennato ai cambiamenti di carattere culturale e politico che hanno dato vita a società multiculturali, spesso frammentate e disomogenee, nonché alla crisi dell'identità collettiva che è stata fonte di disgregazione sociale e di un crescente disinteresse dei cittadini verso la cosa pubblica e la vita delle istituzioni. Deve, inoltre, rammentarsi un profilo più marcatamente politico-governativo, dovuto alla scelta di rispondere alle esigenze del Paese tramite il decentramento amministrativo. Non può negarsi, infatti, che il decentramento regionale e la valorizzazione delle autonomie locali realizzatosi soprattutto dopo la riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001, abbia giocato un ruolo importante rispetto alla perdita di legittimità dell'operato del Parlamento innanzi ai cittadini.
La riforma ha inevitabilmente spostato il baricentro decisionale: promuovere le autonomie (art. 114 Cost.), infatti, significa ridurre la centralità del Parlamento nel legiferare su molte materie a favore di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, intesi quali enti autonomi con propri statuti e poteri[12].
Il decentramento mirava a favorire una risposta più rapida e vicina alle esigenze dei cittadini tramite l'esaltazione del noto principio di sussidiarietà. Tuttavia, la progressiva attribuzione di competenze legislative alle Regioni se ha l'indubbio merito di aver potenziato la loro capacità di rispondere in maniera più aderente agli interessi territoriali è apparso, spesso, scollato se non addirittura contrastante rispetto all'indirizzo assunto dallo Stato centrale. Di conseguenza, oggi la rappresentanza nazionale del Parlamento si trova a competere con le

[7] G. Moschella, *Crisi della rappresentanza politica e deriva populista*, in *Consulta online*, 20 maggio 2019, 249-256; A. Mastropaolo, *Crisi dei partiti o decadimento della democrazia?,* in *Costituzionalismo*, 1, 2005, 3-4;
[8] M. Calise, *Il partito personale*, Roma-Bari, 2000, 1 ss.
[9] M. Luciani, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. Zanon, F. Biondi (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, 2000, 114-117.
[10] Emblematico, in tal senso, appare la definizione resa dal sociologo e filosofo Z. Bauman, che ha definito la moderna società come "liquida", dove gli individui sono privi di legami e liberati da vincoli, si ritrovano smarriti e persi, privati dei tradizionali punti di riferimento che solitamente trovavano nello Stato, nei partiti e nei sindacati. Si configura una società amorfa, senza una struttura definita, simile all'acqua, dove l'individualismo diventa quasi inevitabile ed esasperato. Così, *Modernità liquida*, Roma-Bari, 2011, 19 ss.
[11] F. Gallo, *La crisi della democrazia rappresentativa*, in *Innovazione e diritto,* 1, 2021, 134.
[12] Con la soppressione del controllo governativo preventivo sulle leggi regionali e l'eliminazione dell'interesse nazionale come limite di merito, il Parlamento ha perso una parte del suo potere di indirizzo politico e di controllo diretto sulle attività territoriali.

rappresentanze territoriali delle singole Assemblee regionali. Se, poi, ci si sposta dalla prospettiva "locale" a quella "sovranazionale", il processo di integrazione europea ha a sua volta eroso, ed erode ancora oggi, le funzioni tradizionalmente attribuite ai Parlamenti nazionali. In particolare, la definizione dei rapporti tra l'Unione europea e gli Stati membri secondo il paradigma della sussidiarietà ha portato a una graduale cessione di significative porzioni di sovranità statale a favore degli orizzonti europei[13]. Questo fenomeno ha influito sul modello della rappresentanza politica, rendendolo inevitabilmente più complesso.
Quanto fin qui brevemente descritto alimenta, in ampie fasce dell'opinione pubblica, la ricerca di soluzioni alternative, come nuove forme di democrazia diretta, che potrebbero trovare nelle risorse offerte dagli strumenti informatici la possibilità di esprimersi in modo pieno e soddisfacente[14].

3. Le nuove forme di partecipazione alla democrazia. Con la crisi della democrazia rappresentativa si avverte la necessità di trovare nuovi modelli di partito, comunicazione e opinione pubblica, elementi fondanti l'esercizio della democrazia e fra loro intimamente interconnessi.
L'opinione pubblica, intesa come "pubblico" aperto che discute temi di interesse generale, è oggi a sua volta intrinsecamente legata ai mezzi di comunicazione, inclusi i *social media* e gli altri dispositivi tecnologici digitali.
Internet, in particolare, sta diventando il principale veicolo di comunicazione, poiché la rete e i *social media* offrono un nuovo spazio d'azione, favorendo l'emergere di diverse realtà, comprese le minoranze, che in passato trovavano maggiore difficoltà a ricavarsi un proprio spazio nell'arena pubblica. Da qui, dunque, la nascita dell'*e-democracy,* con cui ci si riferisce comunemente all'insieme delle pratiche adottate per coinvolgere in modo più ampio i cittadini nei processi decisionali politici e per promuovere una maggiore partecipazione alla vita politica. Questa forma di democrazia digitale non si limita solo all'implementazione di tecnologie per l'esercizio del voto (c.d. *e-voting*), ma implica anche (e forse soprattutto) la creazione di una forma di democrazia più deliberativa ove i cittadini possano essere maggiormente coinvolti nell'assunzione di scelte di carattere comunitario. In questo contesto, si cerca di favorire la discussione informata e la partecipazione attiva dei cittadini attraverso strumenti digitali e tecnologie online. L'obiettivo, quindi, è migliorare la trasparenza, l'accessibilità e l'efficacia dei processi decisionali politici, consentendo ai cittadini di contribuire in modo più diretto e informato alle decisioni pubbliche[15].
Le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione (NTIC) offrono significative opportunità per potenziare e ampliare i flussi di comunicazione tra cittadini e istituzioni, in un contesto comunicativo più ampio e notevolmente mutato. Infatti, queste tecnologie

[13] N. Lupo, *I Parlamenti nazionali nell'Unione europea e il principio di sussidiarietà: qualche suggestione per la Camera dei deputati*, in *Amministrazione in cammino*, 2014, 1 ss.
[14] Una perfetta sintesi di quanto si è tentato di descrivere fin qui la fornisce S. Aleo, *Op. cit.,* quando afferma che «I partiti sembrano scomparsi e la democrazia politica, quella rappresentativa, ha assunto una connotazione prevalentemente elettorale. Aspetti comunque diversi della democrazia sono quelli esercitati mediate le attività lavorative e i mezzi di comunicazione, quindi formazione del consenso. Accanto alla crisi degli istituti, delle forme e dei luoghi tradizionali della democrazia rappresentativa può farsi rilevare la possibilità attraverso i mezzi di comunicazione di indurre forme di democrazia rappresentativa diverse e ulteriori. I due aspetti sono certo distinti ma hanno elementi di collegamento». Si veda anche M. Specchia Calamo, *Dalla democrazia indiretta alla democrazia in diretta: l'impatto delle nuove tecnologie sulla crisi della democrazia rappresentativa*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna Online*, 2, 2023, 223 ss.
[15] Si veda in tal senso la *Proposta di risoluzione del Parlamento europeo* del 2017 dal titolo *E-democrazia nell'Unione europea: potenziale e sfide* (2016/2008(INI)), consultabile in https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0041_IT.html.

superano numerosi vincoli tecnici legati alla diffusione dell'informazione, come limiti di spazio e di tempo, sia per istituzioni che per cittadini. Molti flussi di informazione appaiono ora "disintermediati", consentendo a una vasta gamma di soggetti di comunicare direttamente con i loro pubblici attuali e potenziali.
La disintermediazione[16] dei flussi di comunicazione, favorita dai bassi costi e dalla crescente agilità nell'uso attivo dei nuovi media da parte dei consociati, dovrebbero (si usa il condizionale volutamente) aver rafforzato le opportunità di relazione sociale tra soggetti precedentemente isolati, minoritari e svantaggiati[17].
Invero, le tecnologie digitali sono attualmente utilizzate non solo durante le consultazioni popolari, ma anche in molti altri momenti della partecipazione dei cittadini all'autogoverno collettivo. Questi momenti includono l'iniziativa legislativa, l'esercizio del diritto di voce, il controllo *ex post* dell'attività parlamentare, la verifica dell'esecuzione delle decisioni adottate e altre forme di coinvolgimento o intervento dei cittadini nelle scelte pubbliche, a tutti i livelli ordinamentali[18].
L'approccio dell'*e-democracy* e le relative proposte si basano, insomma, sull'idea di uno spazio sociale rappresentato da una piazza telematica che funge da vero e proprio centro della vita sociale, con le posizioni poi sintetizzate da un leader.
È possibile, allora, identificare tre dimensioni fondamentali in cui si è storicamente sviluppata l'*e-democracy*[19]. La prima, riguarda l'accesso pubblico all'informazione, sottolineando la necessità di rendere disponibili le informazioni pubbliche in modo trasparente e accessibile. Questo può includere la pubblicazione *online* di dati governativi, documenti ufficiali e altre informazioni rilevanti per consentire ai cittadini di essere informati sulle attività pubbliche e decisioni politiche. La seconda, riguarda lo sviluppo della discussione e del confronto politico e si concentra sullo sviluppo della discussione e del confronto politico *online*. Questa dimensione coinvolge la creazione di spazi digitali in cui i cittadini possono partecipare attivamente al dibattito su questioni politiche, esprimere le proprie opinioni e interagire con altri partecipanti quali forum, piattaforme di discussione e *social media*, spesso utilizzati per favorire questo tipo di partecipazione.
Infine, la terza dimensione è rappresentata dalla vera e propria decisione politica attraverso strumenti di *e-democracy*, ovvero la possibilità di utilizzare tali strumenti come mezzo di decisione politica effettiva. Questo implica l'adozione di strumenti digitali che consentono ai cittadini di partecipare direttamente alla presa di decisioni, come le votazioni *online*, consultazioni pubbliche e meccanismi di co-creazione di politiche. In questa dimensione, l'obiettivo è rendere il processo decisionale più inclusivo e riflettente delle opinioni della collettività[20].
Sembrerebbe, pertanto, oramai innegabile che il concetto stesso di democrazia nonché l'effettivo esercizio di quest'ultima -se non, addirittura, la sua stessa sopravvivenza- debbano necessariamente fare i conti con il nuovo orizzonte sociale in cui si estrinseca, fatto di

[16] A. D'Atena, *Democrazia illiberale e democrazia diretta nell'era del digitale*, in *Rivista AIC*, 2, 2019, 588, ove l'Autore evidenzia che «In Italia, questa aspirazione alla disintermediazione trova una espressione radicale nell'idea che, in un futuro non tanto lontano, possa farsi addirittura a meno del Parlamento, poiché le decisioni potrebbero essere assunte, in tempo reale, direttamente dai cittadini connessi in rete».
[17] A.C. Freschi, *E-democracy e politiche per la partecipazione dei cittadini,* in *Economia e politica industriale*, 121, 2004.
[18] G. Gometz, *Rappresentanza e democrazia digitale*, in *Cosmopolis – Rivista di filosofia e teoria politica*, Sezione *"La rappresentanza politica tra quantità e qualità",* luglio 2021.
[19] T. Vedel, *The Idea of Electronic Democracy: Origins, Visions and Questions,* in *Parliamentary Affairs*, vol. 59, 2, Parigi, 2006, 226-235.
[20] M.C. Antonucci, A. Volterrani, *Le piattaforme per la partecipazione digitale dei cittadini. Un'analisi basata sul modello di UE e Italia*, in *De Europa*, 5, 2022, 77 ss.

strumenti digitali e di nuove forme di esercizio della partecipazione pubblica.

4. Nuovi strumenti, nuove opportunità e nuove egemonie: le piattaforme digitali. Tra le molteplici applicazioni della democrazia digitale, particolare interesse e al contempo complessità emergono dalle piattaforme tecnologiche impiegate all'interno dei partiti politici[21]. Tra le attività previste dalle piattaforme vi sono forum tematici in cui è possibile presentare mozioni o proposte di legge, commentarle e proporre modifiche rispetto alle proposte avanzate dai rappresentanti del partito.

Le piattaforme offrono inoltre la possibilità agli stessi parlamentari, sia nell'ambito del Parlamento italiano che del Parlamento europeo, di illustrare proposte politiche e disegni di legge. Altre funzionalità includono il supporto formativo attraverso video esplicativi rivolti agli esponenti del partito che svolgono incarichi istituzionali, l'attività di *fund raising* per finanziare il movimento in modo volontario, la pubblicazione di documenti e atti ufficiali relativi agli enti locali governati da esponenti del partito e, in generale, la condivisione di materiali di propaganda politica.

Tralasciando in questa sede le peculiarità proprie di ogni singola piattaforma digitale (non essendo, infatti, l'esperienza italiana l'unica nel panorama mondiale)[22], deve riconoscersi che tutte le piattaforme condividono alcune caratteristiche fondamentali. Innanzitutto, un'indubbia capacità inclusiva, che garantisce e facilita la partecipazione di tutti i cittadini-

[21] Un esempio noto in Italia è rappresentato dalla piattaforma *Rousseau*, utilizzata per raccogliere contributi, voti e manifestazioni di sostegno da parte degli iscritti al Movimento 5 Stelle. Tali attività avvengono in relazione a singole iniziative o risoluzioni, alla selezione dei candidati per vari incarichi pubblici o alla stesura di proposte di legge che gli esponenti del partito si impegnano a presentare in parlamento. Com'è noto, il Movimento 5 Stelle si è distinto in Italia come il partito che ha fatto della partecipazione cittadina, supportata da strumenti digitali, il suo nucleo centrale. Si può definire il primo "partito digitale" del Paese che ha proclamato le pratiche digitali come fondamenta della partecipazione dei cittadini e come il mezzo ottimale per favorire una democrazia deliberativa e partecipativa. L'ascesa del Movimento ha origine con Beppe Grillo e Gianroberto Casaleggio. In questo contesto, il famoso blog di Grillo (https://beppegrillo.it/), inaugurato nel 2005, gioca un ruolo chiave. Attraverso il blog, Grillo riesce a radunare attivisti che lo appoggiano, in un periodo in cui Internet non era ancora il principale mezzo del dibattito politico. L'evoluzione del blog porta alla creazione di meetup, eventi che promuovono incontri tra i sostenitori di Grillo e lo stesso Beppe Grillo. Ancora oggi il meccanismo è pienamente operativo, https://beppegrillo.it/incontriamoci-meetup/. Un elemento cruciale per il successo di questa nuova ondata di aggregazione e partecipazione è stata indubbiamente la personalità di Grillo e la sua aspra critica nei confronti di ciò che egli definiva il "sistema" dei partiti tradizionali e della democrazia rappresentativa che, stante l'humus di partenza rappresentato dal malcontento già esistente tra i cittadini, trovava terreno fertile per la propria diffusione. Da subito, Grillo propose una soluzione chiara: sfruttare le opportunità offerte dalla rete per promuovere la partecipazione attiva dei cittadini. È lo stesso Casaleggio ad affermare che «Il termine democrazia diretta descrive un nuovo rapporto tra i cittadini ed i loro rappresentanti, un'evoluzione del sistema democratico più che un suo superamento. La democrazia attuale opera sul principio della delega, non di partecipazione diretta: con il voto si esaurisce il rapporto degli elettori con i candidati e con le scelte che verranno da questi attuate. Si vota senza essere informati, per abitudine, per simpatia ... La Rete ridefinisce il rapporto tra cittadino e politica consentendo l'accesso all'informazione in tempo reale su un qualsiasi fatto, ed il controllo sui processi attivati dal governo centrale o locale. La democrazia diretta introduce la centralità del cittadino», cit. G. Casaleggio, *Web ergo sum*, in *Sperling and Kupfer*, Milano, 2004, 23-25. Sulla scorta di questo principio e del successo che incontra l'iniziativa all'interno del nostro Paese, nel 2016 nasce, per l'appunto, la piattaforma Rousseau. Tramite tale piattaforma, il Movimento 5 Stelle dispone di diversi strumenti per favorire la partecipazione digitale alla vita politica.

[22] In Spagna può ricordarsi la piattaforma Participa del partito Podemos (https://participa.podemos.info/es), in Argentina DemocraciaOS, sviluppato da un gruppo vicino al Partido de la Red (https://democraciaos.org/es), e, tornando all'Italia, lo statuto del PD prevede all'art. 30 l'allestimento di «una piattaforma deliberativa on-line per l'analisi, il confronto, l'informazione, la partecipazione e la decisione, ovvero per la fase della discussione e del dialogo che precede e accompagna le decisioni assunte dagli organi rappresentativi e di direzione del partito» (https://partitodemocratico.it/statuto/).

utenti senza discriminazioni. Ciò consente di superare limiti fisici, sociali ed economici, promuovendo una partecipazione politica ampia basata sulla "cittadinanza digitale"[23].
Inoltre, vi è l'accesso all'informazione e la disponibilità di una vasta gamma di contenuti sull'attualità politica, sul funzionamento delle istituzioni, sui progetti legislativi in discussione e sull'attività governativa a livello nazionale e locale. Questo incentiva (o quantomeno questo è l'auspicio) l'approfondimento politico, che rappresenta la premessa fondamentale per qualsiasi dibattito democratico significativo.
Si cerca, poi, di creare un contesto protetto, che assicuri la libertà di espressione nel rispetto delle regole della piattaforma, specialmente per quanto riguarda la gestione dei forum di discussione, la tutela della *privacy*, la trasparenza nei procedimenti di deliberazione e la sicurezza informatica da possibili attacchi esterni (*hackering*).
Infine, ma certamente non meno importante, si assiste alla messa in relazione dei cittadini con i partiti politici e le istituzioni che, come detto, tramite l'uso dei meccanismi tradizionali, era oramai andato perso. Questo rapporto bidirezionale garantisce l'accesso alle informazioni da parte dei cittadini, la loro partecipazione politica attiva ed il coinvolgimento nella vita interna dei partiti. Al contempo, consente anche la consultazione della cittadinanza da parte delle istituzioni, un aspetto cruciale nell'evoluzione del rapporto tra rappresentanti e rappresentati nei sistemi costituzionali centrati principalmente sul modello della democrazia rappresentativa.
Possiamo, quindi, affermare che le piattaforme digitali presentano delle grosse potenzialità circa la possibilità di far partecipare i cittadini direttamente ai processi deliberativi. Indipendentemente dal valore assegnato a tali processi, che possono essere considerati attività meramente consultive o vere e proprie esperienze di democrazia diretta digitale, quello a cui si assiste è una partecipazione concreta, reale ed effettiva da parte dei cittadini al dibattito politico.
Le piattaforme digitali contribuiscono alla costruzione del consenso, soprattutto quando impiegate per la regolazione della vita interna dei partiti, e spingono i cittadini a dover riflettere sulle complessità presenti in ogni attività deliberativa all'interno di comunità pluraliste[24].
L'obiettivo dichiarato è quello di rinvigorire il processo democratico instaurando una nuova dimensione di cittadinanza partecipativa, in cui tutti i cittadini, o almeno la maggior parte di essi, godano di pari opportunità procedurali per intervenire nelle questioni generali. Tale approccio mira a creare le condizioni ideali, sia dal punto di vista sociale, ambientale che politico, affinché ciascun individuo abbia la possibilità di formare un'opinione personale e di avanzare considerazioni e proposte critiche.
È proprio così che internet si presta meglio di qualsiasi altro strumento a mettere in contatto un vasto numero di individui in uno spazio e un tempo estremamente limitati. Ciò amplifica in modo esponenziale lo scambio di informazioni e la comunicazione reciproca tra cittadini, fornendo altresì nuove opportunità di partecipazione alle attività degli altri. Il web si configura quindi come uno spazio politico innovativo, forse il più significativo dei tempi odierni, consentendo una forma di interazione tra individui senza barriere spazio-temporali, continua, multiforme e attuale[25].
Le piattaforme partecipative facilitano, inoltre, la circolazione più rapida e immediata di

[23] G. Azzariti, *Internet e Costituzione*, in *Costituzionalismo*, 2, 2011, 2 ss.
[24] In argomento si veda O. Spataro, *Diritti di partecipazione politica e piattaforme digitali, alcune riflessioni*, in *Diritti fondamentali,* 2, 2022, 1 ss.
[25] F. Marcelli, P. Marsocci, M. Pietrangelo, *La Rete Internet come spazio di partecipazione politica: una prospettiva giuridica*, 2015, 1 ss.

notizie e fatti di attualità, sia di natura politica che economica e sociale. Questi luoghi virtuali sono stati immaginati come spazi ove ricostruire le condizioni dell'antica democrazia diretta ateniese[26], con l'obiettivo di infondere nuova vitalità democratica agli ordinamenti fragili del presente.

Non può, infatti, sottacersi che internet ha avuto un impatto straordinariamente significativo sulla dinamica tra individuo e potere, influenzando diversi aspetti. Innanzitutto, la rete ha il potenziale di ridurre l'asimmetria informativa tra governanti e governati, fornendo ai cittadini gli strumenti per valutare in modo più consapevole le questioni di interesse generale e le soluzioni adottate dalle istituzioni. Inoltre, grazie all'interattività e alla disintermediazione, Internet agevola un dialogo più immediato tra cittadini e potere, consentendo l'integrazione di nuovi e originali strumenti di democrazia diretta nel contesto della democrazia rappresentativa tradizionale[27].

La rete, poi, favorisce il pluralismo e la circolazione del dissenso, fungendo da arena in cui i movimenti e i gruppi minoritari possono esprimersi e favorendo, quindi, l'esercizio dei diritti e delle libertà. Internet può fungere da strumento per garantire l'esercizio dei diritti e delle libertà fondamentali, fornendo una piattaforma per l'espressione e la difesa di tali diritti nella sfera pubblica e politica. Il loro esercizio costituisce l'essenza stessa della democrazia.

Infine, internet connette il mondo, superando le barriere geografiche e consentendo il confronto globale. In questo modo, favorisce una maggiore interconnessione e scambio di idee anche su scala internazionale[28].

Tuttavia e parallelamente, non ci si può esimere dal notare che l'utilizzo di tali strumenti ha reso possibile un significativo rafforzamento del ruolo dei cosiddetti intermediari, a cui i partiti si affidano per la raccolta e l'analisi dei dati. Negli ultimi anni, è emersa una nuova industria che fornisce servizi basati sui dati, con sondaggisti, strateghi digitali, esperti di *social media* e società di consulenza che valutano l'opinione pubblica al fine di progettare e testare l'efficacia di messaggi politici personalizzati[29].

Una posizione di grande forza è, quindi, detenuta dalle piattaforme digitali, di cui sono proprietarie società private (c.d. *Big Tech*). Queste piattaforme, coerentemente con le dinamiche di mercato, si orientano per ragioni economiche e generano considerevoli profitti attraverso la raccolta e la commercializzazione delle informazioni ottenute. Tali soggetti, ed è forse questo il dato è maggiormente preoccupante, occupano una posizione quasi monopolistica. Con tutta evidenza, questo conferisce a chi detiene e gestisce le piattaforme digitali un potere senza precedenti nel dettare le "regole del gioco", al di sopra degli stessi partiti e dei movimenti politici. La rotta, quindi, appare inquietantemente invertita: non più i partiti politici a creare e fornire le linee guida del confronto politico agli intermediari ma, piuttosto, questi ultimi ad imporre la direzione da seguire ai partiti politici, pena la loro inesorabile tagliata fuori dal dibattito politico. Gli attori politici, si trovano in verità costretti

---

[26] S. Rodotà, *Il mondo nella rete. Quali i diritti, quali i vincoli*, Roma-Bari, 2014, 6.

[27] M. Muti, *Spunti per una riflessione su un nuovo modo di essere cittadino: utente digitale*, in *Informatica e diritto*, Vol. XV, 2006, 1, 47 ss.

[28] D. De Lungo, *Internet fra democrazia e diritti costituzionali. Contributo al dibattito sull'educazione alla cittadinanza digitale*, in *Federalismi,* 4, 2019, 8 ss.

[29] Il Comitato europeo per la protezione dei dati, nella Dichiarazione sull'uso dei dati personali nel corso di campagne politiche adottata il 13 marzo 2019, 2, afferma: «oltre ai partiti e ai candidati politici, numerosi altri soggetti possono essere coinvolti nel trattamento dei dati personali a fini politici: piattaforme dei social media, gruppi di interesse, intermediari di dati, società di analisi, reti pubblicitarie. Tali soggetti possono svolgere un ruolo importante nel processo elettorale e le autorità indipendenti per la protezione dei dati vigilano sul rispetto delle norme da parte di questi soggetti». Consultabile su https://www.edpb.europa.eu/sites/default/files/files/file1/201902_edpb_statementonelections_it.pdf.

ad accettare tali regole, poiché la loro mancata accettazione potrebbe significare l'impossibilità di ottenere accesso al cosiddetto cyber-spazio, limitando così drasticamente la loro capacità comunicativa.
È facile rendersi conto che quello di cui si parla non è un mero potere economico, oltretutto considerevole.
La sovranità digitale significa anche sovranità politica ed economica. Questo involge, dunque, alla possibilità di incidere sul destino politico delle Nazioni, di veicolare le cause che stanno a cuore alla massa e, quindi, sebbene possa sembrare un'affermazione forte, di incidere sul destino dei popoli.

5. La scoperta dei falsi miti. A dispetto delle enormi aspettative di cui si è fatta carico l'*e-democracy,* essa pone anche sfide rilevanti, a cominciare dalla questione del *digital divide* che, nel Paese, rende in verità inaccessibile il dialogo telematico a tutti[30].
Ciò comporta che, contrariamente alle aspettative, gran parte dei cittadini, soprattutto quelli appartenenti a gruppi deboli ed emarginati, è esclusa da qualsiasi dibattito *online*, limitando la sostanziale eguaglianza nella partecipazione.
A questo si aggiunga che la storiografia e la sociologia hanno spesso sottolineato come la parificazione delle identità e i processi di massificazione sociale rappresentano, invero, il primo passo verso l'affermazione di regimi autoritari o totalitari. In una società omogeneizzata, infatti, il potere trova terreno fertile per promuovere il pensiero unico e consolidare la propria posizione egemonica. La disintermediazione tra potere e individuo agisce in entrambe le direzioni: se da un lato rende più facile per il cittadino interloquire con il potere, dall'altro facilita al potere stesso raggiungere il cittadino. Questo avviene attraverso tecniche più o meno suggestive e convincenti che mirano a creare consenso e guidare la formazione dell'opinione pubblica[31].
Inoltre, si fa genericamente riferimento al fatto che internet fornisce gli strumenti per integrare la tradizionale democrazia rappresentativa con forme e istituti propri della democrazia diretta. Tuttavia, sia dal punto di vista politologico che giuridico, è emerso che la democrazia diretta, che coinvolge direttamente i membri della comunità su una specifica questione ponendoli di fronte a una scelta tra il "sì" e il "no", apparentemente non dà vita a una relazione completamente disintermediata. Infatti, sia la formulazione della questione sulla quale il popolo è chiamato ad esprimersi, sia la definizione delle opzioni tra cui scegliere, richiedono comunque l'attivazione di una *élite* politica, economica o sociale interessate e tecnicamente preparate. La conseguenza più evidente è che queste *élite* possono influenzare e guidare i flussi di consenso e le opinioni attraverso canali che essi stessi hanno predisposto. Per di più, il costante ricorso alla democrazia diretta nasconde il rischio della cosiddetta "sondocrazia"[32]. Quando la decisione politica è calibrata in base al volatile indice dei sondaggi

[30] Attualmente, secondo stime ufficiali, il 47% della popolazione italiana ha competenze digitali di base, mentre la media europea è al 59%. Meno del 30% ha competenze superiori al livello minimo. Il 37% degli italiani non utilizza Internet regolarmente, e solo pochi svolgono attività complesse online. Questi dati rivelano che non tutti gli italiani sono in grado di partecipare al dibattito politico a causa del *digital divide*, che può essere influenzato da fattori come età, condizioni culturali ed economiche. Si veda in tal senso https://socialcomitalia.com/magazine/e-life/digital-divide-la-situazione-italia/.
[31] D. Fisichella, *Lineamenti di scienza politica*, Roma, 2011, 394 ss.
[32] Per sondocrazia si intende quando, facendo leva sul «ricorso diretto all'opinione pubblica mediante sondaggi, […] si coinvolge direttamente il cittadino, invitandolo ad esprimere voti, opinioni etc. È sintomo di falsa democrazia perché, pur stimolando il potere di messaggio dei singoli invitati alla partecipazione attiva nonché ad esprimere determinate scelte politiche al di fuori dei canali tradizionali (garantiti e pluralistici), cela il recondito scopo di fungere da persuasore occulto. La sondocrazia influenza decisivamente le scelte collettive

o alle reazioni immediate dell'opinione pubblica, si lega in modo inevitabile il processo decisionale alle situazioni contingenti. Questo impedisce la pianificazione e l'implementazione di politiche organiche di sistema e di ampio respiro, oltre ad esporsi poi ad impieghi demagogici e plebiscitari, difficilmente presidiabili dagli strumenti più ponderati del diritto[33].

Non è poi trascurabile che l'utilizzo di tali strumenti pone tutta una serie di interrogativi per quanto riguarda la trasparenza delle votazioni e l'effettivo impatto che queste hanno sulle decisioni politiche[34]. Ed infatti, come opportunamente messo in luce dalla dottrina[35] più attenta, l'intermediazione digitale nel dibattito politico non è così equa e democratica come ci si auspicherebbe, portando, in verità ad una parcellizzazione del dibattito a tutto discapito della sua capacità rappresentativa.

Invero, come noto, l'interazione sui *social media* si attua attraverso l'implementazione di algoritmi che generano dinamiche in netto contrasto con i principi deliberativi più basilari. Sono stati introdotti meccanismi che profilano e segmentano il pubblico in base alle preferenze rilevate dai comportamenti degli utenti, facilitando l'incontro tra opinioni simili, rafforzando convinzioni preesistenti (e relativi pregiudizi) e limitando il confronto tra diverse prospettive (*confirmation bias*). Tali algoritmi consentono la selezione mirata dei destinatari dei messaggi, consentendo a un singolo soggetto di indirizzare messaggi differenti e persino incoerenti a porzioni specifiche del proprio pubblico (*microtargeting*).

Pertanto, questi strumenti sembrano facilitare l'artificiale e fuorviante amplificazione del consenso restituendo una descrizione della realtà falsata e distante da quella reale. Spesso, poi, contribuiscono alla circolazione di notizie false (*fake news*), alimentando la cosiddetta propaganda computazionale, che implica la manipolazione dell'opinione pubblica *online* attraverso l'uso combinato del micro-targeting politico e di bot/troll per distribuire messaggi politici automatizzati sui *social media*[36].

Al centro di tali pratiche sta la profilazione dell'utente *online,* resa possibile attraverso l'impiego dei cosiddetti *big data*[37]. Questi dati e informazioni, raccolti dai dispositivi delle numerose applicazioni *online* e dalle tracce di navigazione degli utenti, vengono riutilizzati dalle piattaforme *online*. Quindi, quante più informazioni vengono raccolte, tanto maggiore è la capacità di fornire ai soggetti interessati dati utili per la progettazione di campagne

per ottenere illusori risultati plebiscitari, […] così da espandere surrettiziamente la propria forza, acquistare credibilità e legittimare i suoi risultati in un più ampio disegno videopolitico di dominio sulle masse». Così, dizionari Simone.

[33] G. Pasquino, *Plebiscitarismo*, in *Enc. Sc. Soc., VI, Treccani*, Roma, 1996, 589 ss.; R. De Mucci, *Micropolitica*, in *Rubettino, Soveria Mannelli*, 2009, 261 ss.

[34] T.E. Frosini, *Internet e democrazia*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 4-5, 2017, 657.

[35] S. Staiano, *La rappresentanza*, in *Rivista AIC*, 3, 2017, 41, ove l'Autore afferma che l'intermediazione del digitale nel dibattito politico «è intrinsecamente non democratico, poiché parcellizza le decisioni e oscura il quadro delle compatibilità in vista di fini generali in cui esse si collocano, cioè elude il nodo della complessità, che, nelle democrazie contemporanee, deve essere districato in collegi ristretti legittimati a farlo, attraverso procedure deliberative non così lineari».

[36] È molto interessante, sul punto, la sintesi fornita dalla Commissione LIBE del Parlamento Europeo dal titolo *Disinformazione e propaganda – impatto sul funzionamento dello Stato di diritto nell'UE e nei suoi Stati membri*, rinvenibile su https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/608864/IPOL_STU(2019)608864(SUM01)_IT.pdf.

[37] A. Papa, *«Democrazia della comunicazione» e formazione dell'opinione pubblica,* in P. Bilancia (a cura di), *Crisi della rappresentanza politica nella democrazia contemporanea*, Torino, 2018, 301-332.

pubblicitarie e strategie di *marketing*[38]. Ciò conduce a ciò che è stato descritto come un "capitalismo della sorveglianza", in cui i dati raccolti sulle scelte, idee e preferenze degli utenti *web* vengono trasformati in informazioni comportamentali. Queste informazioni vengono utilizzate in alcuni casi per migliorare prodotti e servizi, mentre in molti altri casi vengono sfruttate per influenzare il comportamento, le idee e le scelte dei privati.

Avviene, così, la c.d. targetizzazione[39], che rappresenta un processo strategico volto a influenzare la massa degli utenti *online* attraverso la trasmissione diretta di stimoli costruiti in base alle preferenze individuali. Lo scopo è presentare al consumatore finale il prodotto che dovrebbe suscitare il massimo interesse e apprezzamento tramite una vera e propria personalizzazione che è così profonda e pervasiva che, ogni individuo, nel momento in cui naviga in rete è, senza saperlo, costantemente esposto a un'infinità di pubblicità e influenze di vario genere.

Finché questo processo di personalizzazione e profilazione rimane confinato nell'ambito degli interessi privati e nel campo della pubblicità commerciale, possono sorgere legittime preoccupazioni tuttalpiù in termini di mercato libero e concorrenziale. Tuttavia, quando lo stesso meccanismo viene impiegato per la commercializzazione del messaggio politico, con la capacità oggi non più trascurabile di influenzare l'orientamento politico ed elettorale degli utenti, la loro percezione della realtà e delle questioni attuali, ci sono molte questioni che inevitabilmente sorgono.

Storicamente, il fenomeno della profilazione politico-elettorale ha avuto origine e diffusione inizialmente negli Stati Uniti. Tra le prime occasioni di utilizzo su vasta scala della profilazione politico-elettorale e dei social media si ricorda la campagna elettorale del Partito Democratico che ha portato *Barack Obama* alla vittoria nelle elezioni presidenziali del 2008[40]. Tuttavia, questo fenomeno si è esteso a livello globale, diventando sempre più il paradigma di riferimento per partiti e candidati al fine di competere nelle elezioni[41].

Uno dei casi più noti di distorsione e manipolazione del consenso, nonché di trattamento illecito dei dati personali degli utenti è stato il noto scandalo di *Cambridge Analytica*, ove l'omonima società di consulenza ha trafugato i dati di 87 milioni di utenti *Facebook* con l'obiettivo di utilizzarli per fini di propaganda politica.[42]

Quanto appena detto porta inevitabilmente ad interrogarci su chi, in ultima istanza detenga questi dati e come, per l'effetto, si sia modificata l'arena politica, l'equilibrio di poteri che si gioca al suo interno e la sua dialettica.

Anzitutto, deve considerarsi che tali pratiche possono rivelarsi molto costose, dando un vantaggio significativo a quei movimenti politici o candidati che dispongono di maggiori risorse finanziarie. Questa disparità economica può alterare la parità nel gioco democratico, poiché coloro che possono permettersi investimenti più elevati in campagne di manipolazione dell'opinione pubblica, profilazione e diffusione di informazioni tendenziose hanno, evidentemente, maggiori probabilità di influenzare l'opinione pubblica.

---

[38] L'esempio più noto è quello di *social media* quale *Facebook* che permettono di indirizzare le proprie inserzioni ad un pubblico personalizzato così da far visualizzare messaggi soltanto a quegli utenti che corrispondono ai particolari criteri selezionati dall'inserzionista.

[39] Nel *marketing online* il *targeting* (o targetizzazione) è quella tecnica adottata da ogni azienda per trovare i suoi pubblici ideali nel mercato e instaurare con essi un dialogo per trasformarli in clienti fedeli. Per saperne di più https://www.accademiacivicadigitale.org/marketing-online-targettizzazione/.

[40] E. Cioni, A. Marinelli, *Introduzione. Rileggere la comunicazione politica tra televisioni e social network*, in *Le reti della comunicazione politica tra televisioni e social network*, Firenze, 2010, 14.

[41] M. Ladu, *La costruzione del consenso politico-elettorale e l'utilizzo dei social media nell'epoca della "disintermediazione democratica",* in *Federalismi*, 23, 2022, 170 ss.

[42] Fra i tanti contributi si veda S. Della Piazza, *Il caso Cambridge Analytica*, in *Diritto e Consenso*, dicembre 2021.

Ciò che ne deriva è che la profilazione tende a consolidare il potere nei partiti maggiori e meglio finanziati, rendendo più difficile per le formazioni politiche minori essere competitive e sollevando la questione del pari accesso alla competizione politico-elettorale.
È innegabile, quindi, che la comunicazione politico-elettorale *online* implichi in sé dei rischi tutt'altro che marginali. Invero, oggi si assiste ad un'informazione passiva e costante fornita grazie all'ausilio dell'intelligenza artificiale e basata sulla profilazione individuale, che ha come conseguenza la formazione delle cosiddette *"filter bubbles"*. All'interno di queste bolle informative, cioè, gli individui tendono a rafforzare le proprie posizioni iniziali e i relativi pregiudizi (*confirmation bias*), anziché aprirsi ad una valutazione critica e ad una possibile revisione del proprio pensiero attraverso il confronto con opinioni opposte. Questo perché, seppur esistenti nella realtà, le opinioni diverse dalle proprie diventano invisibili sul *web*[43].
In altre parole, gli utenti finiscono per essere confinati all'interno di una bolla informativa, vedendo prevalentemente ciò che attraversa il filtro dell'algoritmo che limita, così, l'accesso a fonti di informazione o prospettive contrastanti.
Il risultato di questo processo è una marcata polarizzazione del pubblico, dove ciascun individuo sente principalmente l'eco amplificato della propria voce, interagendo solo con utenti che condividono vedute simili, opinioni o esperienze. Questi fenomeni sono comunemente noti come *"echo chambers"* o casse di risonanza.
Tutto ciò porta, inevitabilmente, a forme di radicalizzazione del pensiero[44] che non agevola quel processo democratico a cui invece si ambisce, specie in una società multiculturale come quella odierna. I *social network* favoriscono enormemente la formazione di gruppi chiusi, polarizzati e frammentati. Infatti, non solo questi gruppi possono essere facilmente individuati dall'utente *online*, ma vengono spesso suggeriti dallo stesso algoritmo[45].
Vi sono, poi, alcuni Autori[46] che si sono soffermati anche sull'importanza del fattore emotivo. L'emotività, infatti, svolge un ruolo significativo nella scelta di cliccare su un certo *link* anziché su un altro. Sicché, tanto le imprese quanto i comunicatori istituzionali, si affidano a esperti per costruire siti *web* che siano non solo funzionali ma anche accattivanti dal punto di vista grafico. La possibilità di generare profitti attraverso gli introiti pubblicitari motiva i gestori a utilizzare titoli e locuzioni ad effetto, spesso di natura scioccante, nel tentativo di catturare l'attenzione di utenti distratti o pigri.

---

[43] P. Corazza, *Filter bubbles e echo chambers: origini pre-digitali e elementi di novità. Riflessioni dalla prospettiva della media education*, in https://ojs.pensamultimedia.it/index.php/siref/article/download/5646/4803/21274, 856 ss.
[44] M. Fasan, *Intelligenza artificiale e pluralismo: uso delle tecniche di profilazione nello spazio pubblico democratico*, in *Rivista Bio Diritto*, 1, 2019, 101-113.
[45] In questo contesto, la diffusione di *fake news* è un elemento da considerare accuratamente. L'obiettivo di tali notizie false potrebbe, sul piano politico, essere quello di aumentare il seguito di determinate posizioni politiche o di specifici *leader*. La combinazione di profilazione e diffusione di notizie false o tendenziose offre ai soggetti politici la possibilità di influenzare in modo determinante specifici gruppi di elettori omogenei, distorti nell'orientamento politico e nella percezione della realtà. Come si è già avuto modo di evidenziare, uno dei casi più famosi di distorsione e manipolazione del consenso è stato rappresentato dalla nota vicenda di *Cambridge Anlytica*.
[46] In tal senso I. Spadaro, *Comunicazione politica e democrazia digitale*, in *Diritto Pubblico Europeo rassegna online*, 1, 2020, 13 ss. Come sottolinea l'Autore, infatti, «l'emotività: rientra nella comune esperienza che la scelta di cliccare o meno su un certo link anziché un altro è quasi sempre guidata dall'istinto. Grandi e piccole imprese, così come, del resto, gli stessi comunicatori istituzionali, si rivolgono a soggetti specializzati per la costruzione dei propri siti web, avendo cura che essi risultino non solo funzionali, ma anche accattivanti dal punto di vista grafico. La possibilità di lucrare su ogni singolo click grazie agli introiti pubblicitari motiva il ricorso, da parte dei gestori, a titoli e locuzioni ad effetto, dal tenore deliberatamente scioccante o, comunque, sopra le righe, nel tentativo di catturare l'attenzione di un utente distratto e poco incline a leggere lunghi blocchi di testo. Analogamente, la dinamicità propria dei social induce gli internauti a preferire un linguaggio sintetico e, spesso, idiomatico».

Tuttavia, è importante notare che qualsiasi orientamento basato su fattori emotivi è, per sua natura, volubile e richiede continui rinforzi. A lungo termine, infatti, questo approccio può compromettere la qualità delle decisioni normative, spingendo i governi a privilegiare misure populiste che possono garantire consenso a breve termine, anche in assenza di una progettualità adeguata. Il rischio è che si perda la capacità di formulare politiche sostenibili nel lungo periodo[47].

Di fronte a tali rischi è quantomeno lecito domandarsi quanto l'utilizzo di simili strumenti all'interno del dibattito politico assicuri la formazione di un pensiero libero, realmente informato e costruito attraverso una reale interazione fra i cittadini o, contrariamente alle più rosee aspettative, si tramuti nel mezzo più comodo affinché ci si fermi allo scontro sterile, cieco e ad una chiusura quasi pregiudiziale ad idee alternative che sembra essere, in ultima analisi e a dispetto delle attese, una promessa di declino della democrazia.

Se, infatti, le decisioni prese tramite i canali della democrazia digitale non vengono sottoposte a un vero dibattito politico, ma sono piuttosto modificate o strutturate in modo non trasparente per ottenere un'apparente approvazione dalla base, si registra una manipolazione che va contro l'idea stessa di democrazia. Questo processo potrebbe essere guidato dalla stessa élite politica per ottenere legittimazione interna al partito e cercare consenso, anziché riflettere una reale partecipazione democratica[48].

Le criticità fin qui riferite evidenziano dinamiche sostanzialmente diverse rispetto a quelle tipiche della cosiddetta "democrazia diretta" a cui rimandano i fautori dell'utilizzo del digitale nei processi democratici. La mancanza di trasparenza sulle regole che governano questi processi decisionali potrebbe, in ultima analisi, generare più opacità di quanto ci si potrebbe aspettare di eliminare attraverso l'uso degli strumenti della *e-democracy*.

I rischi menzionati indicano la necessità di adottare un approccio cauto e prudente nell'utilizzo delle piattaforme digitali ma, soprattutto, ben regolamentato e facilmente controllabile[49]. La mancanza di chiarezza nei processi decisionali *online,* infatti, potrebbe inficiare l'integrità del sistema democratico, mettendo in discussione l'effettiva partecipazione dei cittadini e l'obiettivo di una democrazia più aperta e trasparente che rappresenta, invece, il principio e l'obiettivo dell'implementazione degli strumenti della *e-democracy*.

Abstract. L'evoluzione tecnologica, elemento distintivo dei nostri tempi, ha avviato un processo inarrestabile di modernizzazione e l'assetto costituzionale italiano, analogamente a quello di diverse altre nazioni, è stato oggetto di intense tensioni, focalizzate principalmente su una nuova concezione di rappresentanza politica. Invero, dinnanzi all'oramai perdurante crisi del modello classico di rappresentanza, le tecnologie digitali sembrano finalmente fornire nuove forme di esercizio della democrazia. Anzi, la complessità degli interessi e dei bisogni sociali e la pluralità dei soggetti concretamente chiamati a decidere sembrerebbero aver reso preferibili le forme di democrazia diretta -esercitabili proprio grazie alle nuove tecnologie - a quelle di democrazia rappresentativa, ritenendole più adatte alle esigenze della società moderna. Sono, così, sempre più diffuse le esperienze di implementazione di tecniche e di strumenti di *e-democracy*, in cui gli utenti possono direttamente esprimere le proprie opinioni contribuendo attivamente alla formazione delle decisioni che li riguardano. Tuttavia,

[47] I. Spadaro, *Comunicazione politica e democrazia digitale*, cit., 14.

[48] S. Rodotà, *La sovranità nel tempo della tecnopolitica. Democrazia elettronica e democrazia rappresentativa*, in *Politica del diritto*, 4, 1993, 574 ss.

[49] A. Valastro, *Internet e strumenti partecipativi nel rapporto fra privati e amministrazioni*, in M. Nistricò, P. Passaglia, *Internet e Costituzione,* Torino, 2014, 255.

questi strumenti non sono privi di rischi e interrogativi. L'opacità che sta alla base dei meccanismi di funzionamento delle piattaforme digitali sollevano numerosi interrogativi sull'effettiva salvaguardia di alcuni diritti di rango costituzionale quale l'uguaglianza, la libertà e la segretezza del voto. Più in generale, l'idea di una rappresentanza telematica solleva numerosi interrogativi sulla natura stessa del parlamentarismo e sull'effettiva capacità delle nuove tecnologie di riprodurre un confronto reale che rispecchi la caratteristica dialettica che sta alla base dei processi democratici. Il nuovo panorama contemporaneo, fatto di grandi speranze riposte nel digitale e di altrettanti timori che da esso possano derivarne non pochi problemi per la tenuta del nostro assetto costituzionale, sta alla base della riflessione che si è tentato di sviluppare in questo contributo.

Abstract. Technological evolution, a defining feature of our times, has initiated an unstoppable process of modernization, and the Italian constitutional framework, like that of several other nations, has been the subject of intense tensions, primarily focused on a new concept of political representation. Indeed, given the ongoing crisis of the traditional model of representation, digital technologies finally appear to be providing new forms of democracy. Indeed, the complexity of social interests and needs and the plurality of stakeholders actually called upon to make decisions seem to have made forms of direct democracy—exercised precisely thanks to new technologies—preferable to those of representative democracy, deemed more suited to the needs of modern society. Thus, experiences of implementing e-democracy techniques and tools are increasingly widespread, allowing users to directly express their opinions and actively contribute to the decision-making that affects them. However, these tools are not without risks and questions. The opaqueness underlying the functioning of digital platforms raises numerous questions about the effective protection of certain constitutional rights, such as equality, freedom, and the secrecy of the vote. More generally, the idea of electronic representation raises numerous questions about the very nature of parliamentarism and the actual capacity of new technologies to reproduce a real debate that reflects the dialectical nature that underpins democratic processes. The new contemporary landscape, characterized by great hopes placed in digital technology and equally strong fears that it could pose significant challenges to the stability of our constitutional framework, underpins the reflection we have attempted to develop in this contribution.

Parole chiave. Democrazia – crisi – partecipazione – rappresentanza - digitale.

Key words. Democracy – crisis – participation – representation – digital.

L'INTELLIGENZA ARTIFICIALE NEL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO COME POSSIBILE RIEQUILIBRIO DELL'ASIMMETRIA INFORMATIVA TRA PARLAMENTO E GOVERNO*

di Domenico Gabriele Nuzzolese**

Sommario. 1. Il divario conoscitivo tra Parlamento e Governo: un nodo costituzionale. – 2. Le funzioni dell'intelligenza artificiale in Parlamento attraverso la ricognizione dei dati esterni. – 2.1. (segue) La funzione di semplificazione dell'*output* parlamentare. – 2.2. (segue) La funzione acquisitiva degli input legislativi popolari: i limiti del *crowdsourcing*. – 2.3. (segue) La funzione di supporto ai processi redazionali. – 3. Un test di compatibilità costituzionale. – 3.1. (segue) Quando l'IA diventa minaccia: i rischi strutturali. – 4. Riflessioni conclusive.

1. Il divario conoscitivo tra Parlamento e Governo: un nodo costituzionale. Dinanzi ad una società sempre più complessa[1], anche da un punto vista tecnologico, il Parlamento, in quanto organo deputato a farsi carico delle istanze sociali, dovrebbe possedere competenze più specialistiche e apparati in grado di supportare adeguatamente la funzione legislativa. Siffatte competenze sono invece tipiche del Governo, il quale dispone di articolati apparati amministrativi, di un accesso diretto alle informazioni prodotte dalle amministrazioni pubbliche e di una più efficiente capacità di elaborazione dei dati[2]. Tutto ciò grazie a una rete di strutture ministeriali e dipartimentali che assicurano all'organo esecutivo un netto vantaggio istruttorio nell'adozione dei propri atti normativi[3].
La differenza strutturale dei due organi genera una evidente asimmetria nell'ambito della funzione normativa di propria competenza[4], che appare sempre più rilevabile per la crescente complessità tecnica delle materie oggetto di legislazione, e che, come si vedrà, ha effetti diretti sulla forma di governo parlamentare nonché sul funzionamento delle democrazie

* *Sottoposto a referaggio.*
** Incaricato della ricerca in Diritto costituzionale e pubblico – Università degli Studi di Bari Aldo Moro.
[1] Sul tema cfr. E. D'Orlando, *Politica, tecnica e scienza: il sistema delle fonti di fronte al dilemma della complessità*, in *Diritto amministrativo*; Y.M. Citino, *L'intelligenza artificiale applicata ai processi decisionali parlamentari: una griglia di funzioni e una stima dei rischi per la neutralità delle tecnologie*, in *Rassegna parlamentare*, 3, 2022, 639 ss.
[2] D. De Lungo, *Le prospettive dell'AI generativa nell'esercizio delle funzioni parlamentari*, cit., 139.
[3] Del Governo quale *«dominus incontrastato del procedimento legislativo»* cfr. G. Repetto, *Editoriale. Dalla funzione alla struttura. Le trasformazioni del Governo*, in *Dir. cost.*,1, 2024, 14; M. Cartabia, *Il Governo «signore delle fonti»?*, in M. Cartabia, E. Lamarque, P. Tanzarella (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, Torino, 2011, IX ss.; G. Rivosecchi, *I poteri normativi del Governo al tempo dell'emergenza: quando l'eccezione diventa la regola*, in *Dir. cost.*, 1, 2024, 71 ss.; G. Tarli Barbieri, *Gli sviluppi della forma di governo sotto la lente del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in D. De Lungo, F.S. Marini (a cura di), *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Torino, 2023, 77 ss.
[4] Ne parla A. Cardone, *Algoritmi e ICT nel procedimento legislativo: quale sorte per la democrazia rappresentativa?*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2022, 363.

contemporanee[5].
Infatti, è sempre più frequente che la funzione legislativa si riduca sostanzialmente alla conversione in legge dei decreti-legge adottati dal Governo[6], senza che vi sia un effettivo controllo da parte del Parlamento sull'attività dell'esecutivo.
Nel contesto sopra descritto, uno strumento potenzialmente idoneo a modificare tale assetto e, quindi, a riequilibrare i rapporti tra i due poteri potrebbe essere l'utilizzo dei sistemi di intelligenza artificiale.
La capacità di elaborazione e analisi di grandi quantità di dati da parte dell'AI, infatti, consentirebbe al Parlamento, nell'ambito del procedimento legislativo, di rafforzare le potenzialità della propria iniziativa legislativa, rimarcando una maggiore autonomia dall'Esecutivo[7].

Va osservato fin d'ora, peraltro, che il nesso tra introduzione dell'IA in Parlamento e il riequilibrio dell'asimmetria informativa non è automatico. Il Governo dispone di sistemi di intelligenza artificiale prima e in misura maggiore del Parlamento: ha più dati, più *budget*, più infrastrutture e personale specializzato. In assenza di adeguati presidi, l'introduzione dell'intelligenza artificiale nei lavori delle Camere rischia di acuire, anziché attenuare, quell'asimmetria informativa che storicamente connota i rapporti tra potere legislativo ed Esecutivo. Il quesito dirimente non investe, dunque, la mera ammissibilità del ricorso a sistemi di IA nell'esercizio delle funzioni parlamentari, quanto piuttosto l'individuazione delle condizioni alle quali tale impiego possa effettivamente assolvere a una funzione di riequilibrio istituzionale: si pensi all'autonomia tecnologica degli organi della rappresentanza, alla trasparenza dei modelli computazionali adottati, alla parità di accesso tra i gruppi parlamentari, all'indipendenza dai fornitori privati di servizi digitali.
Si tratta di una premessa metodologica che orienta e condiziona l'intera riflessione che segue.
Negli ultimi anni, il successo delle tecniche di *machine learning*, *deep learning* e reti neurali ha reso possibile non solo l'elaborazione rapida di volumi di dati prima difficilmente gestibili, ma ha anche costruito la strada per l'utilizzo dei sistemi di intelligenza artificiale generativa (*GenAI*), divenendo una delle innovazioni più significative per le istituzioni stesse[8].
Come rilevato dallo studio condotto dalla *Inter-Parliamentary Union* nel 2020, l'IA è entrata in maniera determinante tra i temi dei Parlamenti, non solo ai fini della sua regolamentazione, ma soprattutto come innovazione infrastrutturale a uso e vantaggio della stessa istituzione parlamentare[9].

---

[5] Cfr. D. De Lungo, *Le prospettive dell'AI generativa nell'esercizio delle funzioni parlamentari*, in D. De Lungo, G. Rizzoni (a cura di), *Le assemblee rappresentative nell'era dell'intelligenza artificiale*, Torino, 133, il quale chiarisce che la nozione di asimmetria informativa è attinta dal lessico economico e va ad indicare la situazione che si verifica nel mercato quando uno o più operatori dispongono di informazioni più precise di altri, rimandando a G. Nicodano, *Asimmetria informativa*, in *Dizionario di economia e finanza*, Roma, 2012, *ad vocem*; R. De Mucci, *Micropolitica*, Soveria Mannelli, 2009, 10 ss.; P. Martelli, *Analisi delle istituzioni politiche*, Torino, 2012, 93 ss.; A. Conzutti, *L'intelligenza artificiale come leva per rilanciare la funzione legislativa del Parlamento*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2025, 90.
[6] Cfr. E. Cheli, *L'ampliamento dei poteri normativi dell'esecutivo nei principali ordinamenti occidentali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1959, 463 ss.; M. Cartabia, *Legislazione e funzione di governo*, in *Riv. dir. cost.*, 2006, 50 ss.; A. Pizzorusso, *L'ampliamento dei poteri normativi dell'esecutivo nei principali ordinamenti occidentali: a cinquant'anni dal saggio di Enzo Cheli*, in *Lo Stato costituzionale: la dimensione nazionale e la prospettiva internazionale. Scritti in onore di Enzo Cheli*, a cura di P. Caretti e M.C. Grisolia, Il Mulino, Bologna, 2010, 105 ss.
[7] P.F. Bresciani, *L'intelligenza artificiale in Parlamento: rischio epistocratico o potenziamento della democrazia?*, in *federalismi.it*, 3, 2025, 540; P.F. Bresciani, M. Palmirani, *Constitutional Opportunities and Risks of AI in the law making process*, in *federalismi.it*, 2, 2024, 1 ss.
[8] E. Longo, *Quanta intelligenza artificiale fa bene ai Parlamenti?*, in D. De Lungo, G. Rizzoni (a cura di), *Le assemblee rappresentative nell'era dell'intelligenza artificiale*, cit., 168-169.
[9] Y.M. Citino, *L'intelligenza artificiale applicata ai processi decisionali parlamentari*, cit., 634.

Il *World e-Parliament Report 2020* ha evidenziato come un Parlamento su dieci abbia già adottato tecnologie fondate sull'utilizzo di sistemi di IA e *machine learning* che, però, hanno sollevato dubbi non trascurabili sulla governabilità e sulla sicurezza di tali strumenti[10].
In Italia, un recente studio realizzato dalla Camera dei deputati[11] ha avuto come obiettivo quello di analizzare il rapporto tra digitalizzazione, utilizzo dei sistemi di intelligenza artificiale e attività parlamentari.
La Camera stessa ha avviato una *call for ideas* destinata a Università e centri di ricerca, selezionando tre progetti (*Legislab, GenAI4Lex e DepuChat*) orientati rispettivamente all'elaborazione di una piattaforma deputata all'analisi e al controllo dell'attività legislativa, alla realizzazione di uno strumento funzionale alla redazione di testi legislativi e alla verifica di compatibilità normativa, nonché alla creazione di una *chatbot* basata su sistemi di intelligenza generativa per l'interazione con la comunità[12].
In tal modo, l'IA rafforzerebbe la capacità del Parlamento di sostenere l'*iter legis* con proposte fondate su dati e informazioni sistematizzate, consentendo all'organo legislativo di recuperare quella funzione di impulso che la crescente complessità tecnica delle materie ha progressivamente eroso a vantaggio dell'Esecutivo.
Per dare ordine all'analisi si articoleranno le applicazioni dell'IA al procedimento legislativo in quattro funzioni. La griglia, che riprende, con alcuni adattamenti, la classificazione proposta dalla precedente dottrina[13], distingue: la ricognizione e sistematizzazione dei dati esterni al Parlamento; la gestione e valorizzazione del patrimonio informativo prodotto internamente dalle Camere; l'acquisizione di *input* legislativi popolari attraverso meccanismi di crowdsourcing; il supporto ai processi redazionali.

2. Le funzioni dell'intelligenza artificiale in Parlamento: la ricognizione dei dati esterni. In primo luogo, il rafforzamento della funzione legislativa potrebbe essere realizzato con un potenziamento dell'autonomia conoscitiva delle Camere per il tramite dell'intelligenza artificiale nella fase ricognitiva e di sistematizzazione dei dati esterni[14]: dati prodotti dalla società, dalle imprese, dalle amministrazioni pubbliche, che il Parlamento non può oggi

[10] *World e-Parliament Report 2020*, Inter-Parliamentary Union, 2021, 37.
[11] Cfr. Comitato Di Vigilanza Sull'attività Di Documentazione Della Camera Dei Deputati, *Utilizzare l'intelligenza artificiale a supporto del lavoro parlamentare*, XIX Legislatura, febbraio 2024, 79-80, ove si evidenzia che la Camera fa già uso dell'intelligenza artificiale nell'ambito dei processi di verbalizzazione delle sedute parlamentari e della relativa trasmissione in streaming, nonché nel supporto dell'approfondimento e della gestione degli emendamenti nell'ambito del procedimento legislativo; Camera Dei Deputati, *Relazione sullo stato dell'amministrazione*, XIX Legislatura, 2024, 26. Si tratta del c.d. *Parliamentary technology - ParlTech*. Sulla nozione si rinvia ad A. Malaschini, M. Pandolfelli, *PARLTECH. Intelligenza Artificiale e Parlamenti: una prima riflessione*, in *Luiss SoG*, Work. Pap. Ser., 69, 2022, 1 ss.; A. Conzutti, *L'intelligenza artificiale come leva per rilanciare la funzione legislativa del Parlamento*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2025.
[12] Camera Dei Deputati, *Dalle chat sui lavori parlamentari alle banche dati per le proposte di legge. Università e centri di ricerca coinvolti*, Comunicato stampa, 25 luglio 2024. Cfr. Comitato Di Vigilanza Sull'attività Di Documentazione Della Camera Dei Deputati, *Manifestazione d'interesse per la raccolta di proposte per l'utilizzo dell'intelligenza artificiale generativa per la Camera dei deputati*, XIX Legislatura, febbraio 2024.
[13] Cfr. *ex multis* Y.M. Citino, *L'intelligenza artificiale applicata ai processi decisionali parlamentari*, cit., 639 ss.; A. Cardone, *Algoritmi e ICT nel procedimento legislativo*, cit., 362 ss.; A. Conzutti, *L'intelligenza artificiale come leva*, cit., 90 ss.
[14] Cfr. A. Cardone, *Algoritmi e ICT nel procedimento legislativo*, cit., 362. Si parla anche di *«diluvio di dati»*: F. Galli, G. Sartor, *L'utilizzo dei big data e dell'IA per una migliore qualità della regolamentazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2022, 345, che riprende Anderson, *The End of Theory: The Data Deluge Makes the Scientific Method Obsolete*, in *Wired magazine*, 2008, 16; Y.M. Citino, *L'intelligenza artificiale applicata ai processi decisionali parlamentari*, cit., 638.

sfruttare adeguatamente senza strumenti tecnologici avanzati. Tecniche di *data mining*[15] e *data analytics*[16] rendono, infatti, possibile l'analisi rapida di ingenti volumi di dati grezzi e di statistiche esterne, allo scopo di ricavare risultati specifici, formulare previsioni o generare informazioni sistematizzate rafforzando i processi decisionali propri delle assemblee legislative e contribuendo alla realizzazione di un «giusto processo legislativo»[17], nel rispetto delle garanzie e dei principi che a tale fine sono stati predisposti.

L'integrazione nei Parlamenti di tali *software* o dispositivi di IA permetterebbe una maggiore efficienza nelle decisioni di elevata complessità tecnica, scientifica o specialistica, migliorando non solo la qualità almeno formale della produzione normativa, ma anche favorendo il ricorso a una legislazione *evidence-based*[18], caratterizzata su riscontri sia qualitativi che quantitativi, desumibili da valutazioni rigorose e capaci di orientare decisioni informate.

Tale approccio potrebbe giovare ad ambiti come la tutela dell'ambiente, la sanità, nonché la prevenzione dei rischi e delle catastrofi[19].

In tal modo si andrebbe a configurare un Parlamento più capace non solo di valutare criticamente le proposte dell'Esecutivo, perché meno dipendente dalle relazioni tecniche di quest'ultimo e meno esposto alla selezione interessata delle informazioni operata dagli apparati ministeriali, ma anche a ridurre i rischi di conflitti di interessi che potrebbero sorgere quando il legislatore si affida ad esperti esterni.

Un aspetto interessante concerne la possibilità di elaborare modelli predittivi sugli effetti delle proposte legislative[20] valutandone non solo la capacità del conseguimento degli obiettivi prefissati, ma anche individuandone gli eventuali effetti collaterali indesiderati prima dell'entrata in vigore della legge.

Questo potrebbe segnare un progresso significativo per l'autonomia conoscitiva delle Camere per superare la valutazione delle conseguenze legislative che attualmente emergono solo *ex post*[21].

2.1. (segue) La funzione di semplificazione dell'output parlamentare. La seconda funzione potrebbe essere indirizzata alla gestione e valorizzazione dei dati interni, ossia del prodotto dell'attività parlamentare stessa[22].

Il Parlamento genera un numero di documenti importante come resoconti stenografici, atti

---

[15] Per data mining si intende *«a procedure for searching, gathering, filtering, and analyzing data. It's a method of extracting useful knowledge from vast volumes of data kept in databases, data centers, or other data repositories»* C. Thomas (a cura di), *Data Mining. Concepts and Applications*, London, 2022, 3 ss.

[16] Cfr. V.J. Liebowitz (a cura di), *Data analytics and AI*, Boca Raton, 2020, dove vengono illustrati i quattro obiettivi del data analytics: descrittivo, consistente nel fornire un'istantanea esatta di una realtà già consolidata o ancora in evoluzione; diagnostico, volto a indagare sulle ragioni che hanno determinato il decorso dei fenomeni; predittivo, grazie al quale è possibile anticipare la manifestazione di eventi futuri e identificare le eventuali anomalie; prescrittivo, poiché dalle analisi effettuate è possibile ricavare raccomandazioni pratiche atte a prevenire scenari indesiderati o a favorire quelli maggiormente auspicabili.

[17] Y.M. Citino, *L'intelligenza artificiale applicata ai processi decisionali parlamentari*, cit., 638.

[18] Cfr. D. Azzolini, M. Sisti, *Evidence-Based Policy e Attività Legislativa. Cosa c'è di nuovo?*, in *federalismi.it*, 3, 2019, 160 ss.

[19] V.C. Casonato, *Evidence Based Law. Spunti di riflessione sul diritto comparato delle scienze della vita*, in *BioLaw Journal*, 1, 2014, 179 ss.; P. Cairney, *The politics of evidence-based policy making*, London, 2016, 119.

[20] Höchtl, Parycek, Schöllhammer, *Big Data in the Policy Cycle: Policy Decision Making in the Digital Era*, in *Journal of Organizational Computing and Electronic Commerce*, vol. 26, 2016, 147.

[21] Cfr. F. Galli, G. Sartor, *L'utilizzo dei big data e dell'IA per una migliore qualità della regolamentazione*, cit., 348 ss.

[22] Ne parla accuratamente Y.M. Citino, *L'intelligenza artificiale applicata ai processi decisionali parlamentari*, cit., 646 ss.

di sindacato ispettivo, emendamenti, relazioni di commissione, documentazione istruttoria[23]. Questo patrimonio resta spesso poco fruibile a causa della sua dispersione e della difficoltà di effettuare ricerche efficaci. L'IA consentirebbe di riutilizzare il patrimonio informativo prodotto del Parlamento evitando che possa rimanere inaccessibile agli stessi parlamentari che sarebbero (e sono) così costretti a far uso di informative provenienti dai servizi studi o dagli uffici legislativi governativi.

Con i sistemi di intelligenza artificiale si potrebbero supportare i processi di riordino della legislazione, evitando ridondanze, errori di classificazione e aporie normative[24], per giungere ad una classificazione automatica di tutta la normativa vigente, nonché per utilizzare e perfezionare i sistemi già in uso nelle amministrazioni parlamentari.

L'aspetto che merita maggiore attenzione concerne inoltre la possibilità di compiere analisi sistematiche della normativa vigente con l'obiettivo di identificare contraddizioni, lacune e sovrapposizioni, consentendo al Parlamento di agire attraverso la semplificazione e riordino senza dover dipendere dalle proposte governative di testi unici o codificazioni.

L'adozione di soluzioni basate su architetture *cloud* e l'eliminazione della documentazione cartacea consentono agli strumenti tecnologici di aggregare, organizzare e sintetizzare grandi quantità di informazioni provenienti da diverse fonti documentali e progetti di ricerca, anche di matrice comparatistica ed europea, attraverso modalità di elaborazione sia plurilingue che multimodale. Ciò risulta utile per offrire una visione d'insieme del contesto normativo, giurisprudenziale e comparato entro cui si collocano le riforme legislative, permettendo di individuare eventuali contraddizioni e di gestire efficacemente una complessità informativa altrimenti di difficile controllo[25].

In tale prospettiva, l'impiego di sistemi basati sull'intelligenza artificiale all'interno dell'attività deliberativa delle assemblee legislative permetterebbe ai parlamentari di accedere a documentazione preparatoria prodotta in modo autonomo, contribuendo a superare le limitazioni informative che caratterizzano la loro funzione e, conseguentemente, a diminuire la subordinazione rispetto all'Esecutivo e agli apparati amministrativi ministeriali.

In termini di riequilibrio dell'asimmetria informativa si otterrebbe un beneficio più immediato e meno controverso che in altre applicazioni. Non si tratta di affidare all'IA valutazioni discrezionali, ma di renderla strumento di organizzazione e accesso a informazioni già esistenti.

2.2. (segue) La funzione acquisitiva degli input legislativi popolari: i limiti del crowdsourcing. La terza funzione riguarda l'acquisizione diretta di *input* legislativi da parte dei cittadini attraverso meccanismi di *crowdsourcing* legislativo[26]. Si tratterebbe di andare oltre

[23] Sulla capacità delle Camere di reperire informazioni funzionali all'esercizio delle proprie attribuzioni, tra gli strumenti attivabili si ricordano le audizioni, sia formali sia informali (art. 143, comma 2, reg. Camera; art. 47, comma 1, reg. Senato), le commissioni parlamentari d'inchiesta, nonché ulteriori forme di indagine conoscitiva (art. 144 reg. Camera; art. 48 reg. Senato). A ciò si aggiungono i meccanismi di interlocuzione con altri organi, talora qualificabili come ausiliari — quali il CNEL (artt. 146 e 147 reg. Camera; art. 49 reg. Senato) e la Corte dei conti (art. 148 reg. Camera; artt. 133 e 134 reg. Senato) — talora non riconducibili a tale categoria, come nel caso dell'ISTAT (art. 145 reg. Camera). Sul punto cfr. A. Vernata, *Il Parlamento tra tecnica e politica*, in *Dir. cost.*, 3, 2022, 131. In generale, sulla dimensione conoscitiva del Parlamento, cfr. G. Rizzoni, *Parliamentarism and Encyclopaedism: Parliamentary Democracy in an Age of Fragmentation*, Oxford, 2024.

[24] Y.M. Citino, *L'intelligenza artificiale applicata ai processi decisionali parlamentari*, cit., 647.

[25] P.F. Bresciani, M. Palmirani, *Constitutional Opportunities and Risks of AI in the law-making process*, in *federalismi.it*, 2, 2024, 7. In senso analogo cfr. P.F. Bresciani, *L'intelligenza artificiale in Parlamento*, cit., 540.

[26] Per crowdsourcing legislation si fa riferimento «a quelle consultazioni aperte attraverso cui i cittadini possono esprimere su piattaforme digitali la propria opinione su ipotesi di interventi legislativi, che

la mera raccolta di opinioni su proposte già formulate, al fine di consentire ai cittadini di partecipare attivamente alla fase di elaborazione dei disegni di legge[27].
Ciò darebbe vita ad una forma di intelligenza collettiva, in cui il contributo dei singoli si trasforma in un valore aggiunto capace di arricchire e qualificare il processo legislativo in una fase ancora precedente alla sua definizione finale[28].
Proprio il *crowdsourcing* legislativo può essere approfondito lungo due direttrici.
La prima riguarda la possibilità offerta ai cittadini di proporre testi di legge da sottoporre alle Camere. Si potrebbe, infatti, prevedere la creazione di una piattaforma digitale dedicata alla presentazione di iniziative legislative popolari ex art. 71, comma 2, Cost., che consenta ai cittadini di caricare anche documentazione a supporto della proposta.
Le proposte sarebbero poi visibili all'intera comunità, che potrebbe intervenire su appositi *forum*[29].
La seconda direttrice concerne la possibilità per i cittadini elettori di partecipare attivamente come *editor* di testi normativi, consultando i progetti di legge e formulando osservazioni, modifiche e riflessioni critiche[30].
Un settore di ricerca ormai consolidato ha posto in evidenza come il *crowdsourcing* e le diverse modalità in cui le piattaforme digitali vengono impiegate in processi di tipo *peer-to-peer* abbiano sensibilmente alterato il paradigma regolativo tradizionale fondato su una struttura *top-down* e modificato sostanzialmente il modo in cui le norme vengono concepite ed

vengono poi sintetizzate da sistemi informatici che restituiscono l'orientamento finale che risulta dalla sommatoria dei contributi individualmente dati»: A. Cardone, *Algoritmi ed ICT nel procedimento legislativo*, cit., 365, che riprende T. Aitamurto, *Crowdsourcing for Democracy: A New Era in Policy-Making*, Helsinki, 2012, 8 ss.; D.C. Brabham, *Crowdsourcing*, Cambridge (Mass.), 2013, 7; T. Aitamurto, K. Chen, *The value of crowdsourcing in public policymaking: epistemic, democratic and economic value*, in *The Theory and Practice of Legislation*, 5(1)/2017, 55-72; S. Ranchordás, W. Voermans, *Crowdsourcing legislation: new ways of engaging the public*, in *The Theory and Practice of Legislation*, 5(1)/2017, 1-4; H.S. Christensen, M. Karjalainen, L. Nurminen, *Does Crowdsourcing Legislation Increase Political Legitimacy? The Case of Avoin Ministeriö in Finland*, in *Policy & Internet*, 7(1)/2015, 25-45; M. Lastovka, *Crowdsourcing as new instrument in policy-making: making the democratic process more engaging*, in *European View*, 14(1)/2015, 93-99.

[27] Secondo quanto emerge dall'Inter-Parliamentary Union, *World e-Parliament Report 2024*, October 2024, 44, attualmente il 3% dei parlamenti intervistati ha già adottato applicativi basati sull'intelligenza artificiale per agevolare il coinvolgimento dei cittadini nel procedimento legislativo, mentre il 27% dichiara di prevederne l'impiego nel prossimo futuro. Tra le esperienze più avanzate spicca quella del Parlamento brasiliano, che ha adottato la piattaforma «Ulysses» al fine di gestire i commenti provenienti dalla cittadinanza su progetti di legge in corso di esame. Sul punto cfr. J. Von Lucke, F. Fitsilis, J. Etscheid, *Using Artificial Intelligence for Legislation - Thinking About and Selecting Realistic Topics*, in M. Janssen Et Al. (eds.), *Proceedings of Ongoing Research, Practitioners, Workshops, Posters, and Projects of the International Conference EGOV-CeDEM-ePart 2022*, 2022, 34.

[28] Y.M. Citino, *L'intelligenza artificiale applicata ai processi decisionali parlamentari*, cit., 654 ss.

[29] Occorre rilevare come l'esperienza italiana si collochi a un livello complessivamente meno evoluto rispetto ai modelli consolidatisi in altri contesti nazionali. Ciò nonostante, emergono iniziative rilevanti. Un primo riferimento è costituito dall'art. 1, commi 341 ss., della l. n. 178/2020 (legge di bilancio 2021), che ha previsto la possibilità di raccogliere in forma digitale le sottoscrizioni necessarie per la presentazione delle richieste referendarie e delle iniziative legislative popolari, in esecuzione del quale la Presidenza del Consiglio ha attivato, mediante D.P.C.M. 18 luglio 2024, una piattaforma informatica destinata alla raccolta telematica delle firme: cfr. G. Di Cosimo, *La partecipazione nell'era digitale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2022, 105. Ulteriori spunti sono contenuti nelle Linee guida per le consultazioni pubbliche promosse dal Senato della Repubblica (XVII Legislatura, settembre 2017). Merita attenzione l'istituto del «dibattito pubblico» disciplinato dall'art. 40 del d.lgs. n. 36/2023, che prevede un procedimento di informazione, partecipazione e confronto pubblico sull'opportunità e sulle alternative progettuali concernenti opere infrastrutturali di grande dimensione: cfr. Y.M. Citino, *L'intelligenza artificiale applicata ai processi decisionali parlamentari*, cit., 649.

[30] A. Conzutti, *L'intelligenza artificiale come leva per rilanciare la funzione legislativa del Parlamento*, cit., 116 ss.

elaborate[31]. Ne sono derivate conseguenze di rilievo sulle asimmetrie informative che connotano il rapporto tra i produttori della normativa e i suoi destinatari. Una parte della dottrina sostiene che la partecipazione veicolata dalle piattaforme digitali, pur svincolandosi dai canali del circuito democratico consolidato, possa contribuire a rafforzare la partecipazione democratica nei processi decisionali, in risposta a una produzione normativa sempre più imposta da logiche tecnocratiche[32].

L'analisi attenta di questa funzione e delle esperienze concrete di *crowdsourcing* legislativo evidenzia, tuttavia, più dubbi che certezze circa la sua effettiva capacità di contribuire al riequilibrio dello squilibrio informativo.

Emergono problemi strutturali che rendono complessa l'applicazione dell'IA.

Vi è innanzitutto il rischio concreto di marginalizzazione di ampie fasce della popolazione.

Il *digital divide* strutturale e soprattutto culturale[33] farebbe sì che alcune categorie sociali risultino sovrarappresentate mentre altre siano sottorappresentate o del tutto escluse dal processo, a detrimento del principio di eguaglianza sostanziale sancito dall'art. 3, comma 2, Cost. Non tutti i cittadini hanno uguale accesso agli strumenti digitali o le competenze per partecipare efficacemente a discussioni su testi normativi e non tutti dispongono del tempo e delle risorse necessarie. L'imperativo costituzionale di «rimuovere gli ostacoli» che limitano la libertà e l'eguaglianza dei cittadini entra in tensione con un meccanismo che strutturalmente avvantaggia chi già dispone di risorse culturali e tecnologiche.

Vi è poi il problema della manipolabilità di questi processi[34]. L'inquinamento delle opinioni espresse attraverso *bot* e *troll*, le campagne di disinformazione organizzate, le possibili ingerenze di attori stranieri interessati a influenzare le scelte legislative di altri paesi sono rischi concreti e difficilmente controllabili. L'esperienza dei *social media* ha ampiamente dimostrato quanto sia arduo garantire l'autenticità dei contenuti della rete.

Il problema più profondo riguarda, però, l'incompatibilità strutturale del *crowdsourcing* con i principi della rappresentanza politica. Si tratterebbe in questo caso di affiancare alla decisione politica tradizionale, frutto di un processo deliberativo la cui caratteristica è il confronto tipico delle assemblee rappresentative, decisioni di una pluralità di soggetti le cui opinioni individuali sono sottoposte ad una elaborazione meccanica. La sintesi che scaturisce dal confronto parlamentare presuppone continuità delle funzioni, visione strategica di lungo periodo, capacità di mediazione tra interessi contrapposti: elementi che non possono ritrovarsi nei contributi episodici e frammentari di singoli cittadini che intervengono su specifiche questioni senza una visione d'insieme.

Ulteriore profilo di criticità concerne la questione degli effetti giuridici derivanti dalle consultazioni realizzate con processi di *crowdsourcing*.

Negli ordinamenti che prevedono, a livello costituzionale, istituti di democrazia diretta a partire dal referendum, risulterebbe difficile immaginare che un intervento legislativo possa attribuire ai risultati delle iniziative di *crowdsourcing* un peso equivalente a quello proprio di una consultazione referendaria. Un margine per valorizzare tale strumento potrebbe ravvisarsi nell'ambito dell'iniziativa legislativa popolare disciplinata dall'art. 71 Cost., istituto che ha del resto assunto di recente un ruolo centrale nel dibattito parlamentare, in seguito a numerose proposte tese a potenziarne la portata, trovando concreta espressione in una proposta di legge già approvata in prima lettura dalla Camera dei Deputati, attualmente in fase di esame

[31] Cfr. E. Stradella, *AI, tecnologie innovative e produzione normativa: potenzialità e rischi*, in *DPCE online*, 3, 2020, 3354 ss.

[32] T. Aitamurto, K. Chen, *The value of crowdsourcing in public policymaking*, cit., 55 ss.

[33] Cfr. E. Stradella, *AI, tecnologie innovative e produzione normativa*, cit., 3354.

[34] M. De Benedetto, *Sulla qualità della legislazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2022, 392 ss.

presso la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica[35].
Vi è, infine, un nodo che il diritto dell'Unione contribuisce a illuminare. Il regolamento (UE) 2024/1689 (il c.d. *AI Act*) classifica come sistemi ad alto rischio, all'allegato III, punto 8, i sistemi di IA destinati ad essere utilizzati per influenzare l'esito di un'elezione o di un referendum o il comportamento di voto delle persone fisiche, e quelli destinati ai processi democratici. La formulazione è ampia, e non vi è ragione di escluderne in via interpretativa quei sistemi che sintetizzano contributi popolari producendo «orientamenti» destinati a riflettersi sulle decisioni del legislatore. Ove tale ricostruzione interpretativa risultasse fondata, il *crowdsourcing* legislativo assistito da sistemi di intelligenza artificiale ricadrebbe nel perimetro applicativo degli stringenti obblighi prescritti per i sistemi ad alto rischio: istituzione di un sistema di gestione del rischio, governance dei dati, predisposizione della documentazione tecnica, conservazione dei registri delle attività, requisiti di trasparenza, sorveglianza umana, accuratezza, robustezza e cybersicurezza. Si tratta di un compendio di adempimenti che, già sul piano della mera operatività, appare di per sé idoneo a ridimensionare le letture ottimistiche circa la praticabilità di una via «leggera» al *crowdsourcing* algoritmico.

Invece, l'introduzione del *crowdsourcing* potrebbe creare nuove asimmetrie e indebolire ulteriormente l'istituzione parlamentare attraverso l'erosione della legittimazione del processo rappresentativo.
L'intelligenza della comunità può certamente fornire *input* utili al legislatore, ma non può sostituire la mediazione rappresentativa e il processo deliberativo che caratterizzano il metodo parlamentare.

2.3. (segue) La funzione di supporto ai processi redazionali. La quarta funzione attiene al supporto che l'intelligenza artificiale potrebbe offrire nella fase di predisposizione e redazione degli atti normativi.
L'evidente squilibrio dei mezzi a disposizione del Parlamento e del Governo sulla redazione degli atti normativi a favore di quest'ultimo[36], il quale dispone di risorse e strutture tecniche notevolmente più articolate e consolidate, determina un'asimmetria che rischia di ridimensionare le funzioni legislative[37].
L'Esecutivo dispone non soltanto di uffici legislativi stabilmente strutturati, ma soprattutto di personale altamente qualificato nelle tecniche di *drafting* normativo. Ne discende un'evidente disparità nella qualità redazionale delle iniziative legislative: quelle di matrice parlamentare presentano, di regola, un grado di rifinitura tecnica inferiore rispetto a quelle di provenienza governativa, con la conseguenza che persino proposte dotate di un solido fondamento politico rischiano di arenarsi a causa di carenze sul piano della tecnica normativa. *Software* dotati di apprendimento avanzato potrebbero in teoria agevolare il *drafting* legislativo[38], uniformando linguaggio e sintassi delle leggi, supportando la redazione di

[35] E. Stradella, *AI, tecnologie innovative e produzione normativa*, cit., 3355.
[36] Cfr. Osservatorio Sulla Legislazione Della Camera Dei Deputati, *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione Europea. Rapporto 2024-2025*, 25, che mette in luce la netta prevalenza dei provvedimenti di iniziativa legislativa di origine governativa (73,5% del totale nella XIX legislatura). Cfr. S. Filippi, *Il Governo in Parlamento: prospettive evolutive*, in *Dir. cost.*, 1, 2024, 111-112; E. Aureli, *I dati sulla produzione normativa come misura dell'evoluzione della forma di governo*, in *federalismi.it*, 3, 2025, 198 ss. Quanto alla qualificazione del decreto-legge quale «iniziativa legislativa rafforzata» cfr. già A. Predieri, *Il governo colegislatore*, in F. Cazzola, A. Predieri, G. Priulla (a cura di), *Il decreto-legge fra Governo e Parlamento*, Milano, 1975, XX.
[37] Y.M. Citino, *L'intelligenza artificiale applicata ai processi decisionali parlamentari*, cit., 657 ss.
[38] E. Griglio, C. Marchetti, *La «specialità» delle sfide tecnologiche applicate al drafting parlamentare: dal quadro comparato all'esperienza del Senato Italiano*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2022, 361 ss.

proposte e disegni di legge, nonché facilitando la stesura di emendamenti.
Alcuni autori propongono addirittura progetti ambiziosi per trasformare la legge in dati processabili dalle macchine, il cosiddetto *Law as Data*[39], che rivoluzionerebbe non solo il campo della legimatica ma anche i meccanismi di *drafting*, nonché le stesse tecniche di legislazione.
Proprio l'utilizzo dell'IA per tale funzione solleva, tuttavia, le obiezioni più serie, al punto da renderla la più problematica tra tutte quelle esaminate.
Vi è innanzitutto un ostacolo di ordine qualitativo in quanto i prodotti elaborati da sistemi automatizzati risultano, allo stato attuale della tecnologia, di scarsa qualità, mentre l'attività di redazione di una legge richiede non solo competenze tecniche ma anche sensibilità giuridica, capacità di cogliere sfumature, attitudine alla sintesi[40] al fine di ottenere un prodotto legislativo affidabile e ben realizzato.

Un secondo profilo di criticità riguarda il rischio della c.d. «cattura interpretativa»[41].
L'insita potenzialità dell'intelligenza artificiale potrebbe, con gli anni, prevalere sulle capacità autonoma del legislatore, comprimendola fino al punto di condizionarne sostanzialmente l'esercizio.
Si tenga conto che il linguaggio informatico, per natura standardizzato e scarsamente incline all'evoluzione, potrebbe diventare un vincolo rilevante non prestandosi a restituire compiutamente le molteplici sfaccettature di una società in continuo mutamento.
Un linguaggio di natura artificiale e cristallizzato priverebbe la legge di quella naturalezza e adattamento alla comunità.
La terza obiezione concerne il rischio di *nudging* algoritmico[42]. Attraverso i suggerimenti di scrittura, l'intelligenza artificiale andrebbe ad orientare non solo la forma ma soprattutto il contenuto normativo.
Il parlamentare che adotta una formulazione suggerita dall'IA non è necessariamente consapevole delle scelte valutative che quella formulazione incorpora, questo perché il condizionamento algoritmico opera in modo invisibile, perché incorporato nella struttura stessa dello strumento utilizzato.
Il principio di efficientamento, che potrebbe condurre a un incremento della quantità di atti normativi prodotti, non necessariamente coinciderebbe con la qualità della legislazione.
Il superamento di queste criticità richiederebbe l'elaborazione di strategie applicative, che comportano investimenti economici significativi.
Ad esempio, per evitare che l'adozione di linguaggi eccessivamente standardizzati da parte dei sistemi di IA comporti una limitazione della libertà espressiva e delle modalità redazionali dei legislatori, risulterebbe necessario lo sviluppo di strumenti informatici con un livello di complessità considerevolmente più elevato rispetto alle piattaforme utilizzate in settori commerciali.
Tali strumenti dovrebbero essere concepiti mediante un'architettura in grado di cogliere le

[39] M.A. Livermore, D.N. Rockmore, *Law as Data: Computation, Text, and the Future of Legal Analysis*, 2019.
[40] L. Di Majo, *La qualità della legislazione tra regole e garanzie*, Napoli, 2019; P. Torretta, *Qualità della legge e informazione parlamentare: contributo allo studio dell'indagine conoscitiva nel procedimento legislativo*, Napoli, 2007; M. De Benedetto, *Qualità della legislazione tra scienza, tecnica e tecnologia*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2022, 385, la quale distingue tra qualità formale, intesa come comprensibilità, chiarezza, coerenza, attuabilità delle regole, e qualità sostanziale, intesa come regole osservate, attuate e produttive di effetti coerenti con gli obiettivi che le hanno giustificate.
[41] A. Simoncini, *L'algoritmo incostituzionale*, cit., 63 ss.
[42] R.H. Thaler, C.R. Sunstein, *Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness*, New Haven, 2008, ripreso da A. Simoncini, *Sovranità, potere e libertà nell'era dell'AI*, in D. De Lungo, G. Rizzoni (a cura di), *Le assemblee rappresentative nell'era dell'intelligenza artificiale*, cit., 12.

sottili distinzioni e le indeterminatezze proprie del linguaggio normativo, così da consentire la formulazione di disposizioni sufficientemente flessibili da potersi adeguare alla multiforme realtà sociale.
Sarebbe necessario implementare specifici dispositivi di trasparenza, finalizzati a rendere immediatamente identificabile il contributo fornito dall'intelligenza artificiale con sistemi di tracciamento delle modifiche e delle proposte avanzate dagli *editor* automatici[43].
Si dovrebbe rendere obbligatoria una dichiarazione dell'impiego di componenti algoritmiche in ogni stadio dell'*iter* legislativo, accompagnando i testi normativi con documenti illustrativi che forniscano una descrizione dell'ampiezza e della tipologia degli interventi attribuibili all'intelligenza artificiale[44].
Va detto che obblighi di questo tenore non sono interamente de *iure condendo*: l'art. 50 dell'AI Act prevede già obblighi di *disclosure* per i sistemi di IA generativa che producono contenuti, e l'estensione coerente del principio al contesto parlamentare appare la via meno controversa.
Ed ancora, l'eventuale divario tecnologico fra le diverse formazioni politiche potrebbe essere superato mediante l'istituzionalizzazione degli strumenti di *editing* automatizzato all'interno di apposite strutture parlamentari, assicurandone l'utilizzo paritario a tutte le compagini parlamentari.
Questo garantirebbe un accesso equo e disciplinato, contribuendo ad attenuare le possibili asimmetrie derivanti dalle diverse capacità di investimento tecnologico dei partiti[45].
Si potrebbe altresì prevedere la costituzione, nell'ambito dell'amministrazione parlamentare, di un apposito ufficio incaricato di fornire adeguato sostegno tecnico ai rappresentanti eletti e, più ampiamente, agli *staff* legislativi delle diverse formazioni parlamentari.
Questa struttura operativa dovrebbe occuparsi nelle Commissioni Parlamentari e in Assemblea del controllo e della revisione delle formulazioni legislative generate attraverso tecnologie per il *drafting* normativo, assicurandone la compatibilità con le peculiarità che caratterizzano l'attività decisionale delle Camere, senza peraltro intervenire nelle determinazioni di natura squisitamente politica[46].

3. Un test di compatibilità costituzionale. Da quanto finora rilevato emerge con evidenza che non tutte le applicazioni dell'IA in ambito parlamentare meritano il medesimo giudizio.
L'applicazione dell'IA nel procedimento legislativo presuppone che il suo procedimento sia conoscibile e verificabile dai parlamentari e dai cittadini.
Il principio di pubblicità dei lavori parlamentari (art. 64, comma 2, Cost.) e, più in generale, del principio democratico esige, infatti, la conoscibilità dei processi decisionali pubblici che esclude un sistema di IA il cui funzionamento sia opaco (il problema della *black box*).
Ciò presuppone che il processo di elaborazione dei dati a sostegno del decisore politico sia trasparente, così da verificare che l'IA costituisca uno strumento di ausilio e non un surrogato di quest'ultimo.
Infatti, l'Intelligenza Artificiale dovrebbe essere utilizzata per fornire informazioni, analisi, simulazioni ma non per compiere il bilanciamento tra valori e interessi contrapposti che costituisce il nucleo della decisione legislativa.
La pubblicità non esaurisce, tuttavia, il quadro dei parametri costituzionali rilevanti. Il test di compatibilità si articola, almeno, lungo quattro direttrici. La prima è il principio di pubblicità

[43] Ne parla M. Mora-Cantallops, S. Sánchez-Alonso, E. García-Barriocanal, M.A. Sicilia, *Traceability for Trustworthy AI: A Review of Models and Tools*, in *Big Data Cogn. Comput.*, 2, 2021, 1 ss.
[44] Y.M. Citino, *Leveraging automated technologies for law-making in Italy: Generative AI and constitutional challenges*, 18.
[45] A. Conzutti, *L'intelligenza artificiale come leva per rilanciare la funzione legislativa del Parlamento*, cit., 109.
[46] *Ivi.*

Issn 2421-0528

appena richiamato, che chiama in causa la trasparenza dei sistemi e la possibilità di un controllo democratico sui loro risultati. La seconda è il principio di eguaglianza sostanziale (art. 3, comma 2, Cost.), che impone di evitare che l'introduzione di sistemi automatizzati produca o aggravi disuguaglianze fra cittadini, fra gruppi parlamentari, fra Camere. La terza è il principio rappresentativo, che si declina, nella prospettiva qui rilevante, sia nella libertà di mandato (art. 67 Cost.), sia nell'esercizio collettivo della funzione legislativa da parte delle due Camere (art. 70 Cost.): il parlamentare deve restare autonomo nella decisione, e Camera e Senato devono poter deliberare in modo coordinato anche quando si avvalgano di strumenti tecnologici eterogenei. La quarta è il principio di autonomia delle Camere (art. 64, comma 1, Cost.), in forza del quale ogni intervento strutturale di IA nel procedimento legislativo passa, nei tratti essenziali, per la fonte regolamentare parlamentare.

Sarebbe utile considerare anche la riserva d'assemblea ex art. 72, quarto comma, Cost. Per le materie costituzionali, elettorali, di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati e di approvazione di bilanci e consuntivi, la Costituzione esige il procedimento ordinario, con esame e approvazione articolo per articolo da parte dell'Assemblea.

Quantomeno con riferimento a tali materie, appare ragionevole presidiare l'impiego di sistemi di intelligenza artificiale, segnatamente nella fase redazionale, mediante un apparato di garanzie rafforzate: documentazione tecnica più stringente, facoltà di *opt-out* del singolo parlamentare rispetto all'utilizzo di suggerimenti generati automaticamente, supervisione umana qualificata.

In questa prospettiva, la riserva d'assemblea, istituto sorto per finalità del tutto eterogenee, si rivela una risorsa ermeneutica inattesa: essa rammenta l'esistenza di ambiti materiali nei quali la decisione politica deve permanere, in forma trasparente e tracciabile, esclusivamente umana.

Il bicameralismo paritario delineato dall'art. 70 Cost. introduce un'ulteriore criticità, sinora scarsamente esplorata nella riflessione dottrinale. Camera e Senato concorrono collettivamente all'esercizio della funzione legislativa secondo un modello procedimentale che postula le navette del testo tra le due assemblee, con possibilità di reciproche modificazioni, sino al conseguimento di una formulazione perfettamente coincidente. Qualora ciascun ramo del Parlamento procedesse all'adozione di sistemi di IA sviluppati in via autonoma, secondo criteri di progettazione differenziati e su *dataset* eterogenei, il rischio di disallineamento non si manterrebbe confinato al piano della mera operatività procedurale, ma acquisterebbe una valenza schiettamente costituzionale: due distinte epistemologie parlamentari difficilmente potrebbero condurre all'elaborazione di testi sovrapponibili, con la conseguenza che la funzione di sintesi su cui poggia l'intero impianto del bicameralismo paritario rischierebbe di uscirne strutturalmente compromessa.

Si tratta di un'eventualità che esige, sin d'ora, un coordinamento istituzionale fra le due Camere, da realizzarsi mediante l'adozione di scelte tecniche condivise ovvero attraverso la predisposizione di un'unica struttura di servizio comune.

3.1. (segue) Quando l'IA diventa minaccia: i rischi strutturali. Il primo rischio dell'utilizzo dell'IA è l'opacità dei sistemi algoritmici, il cosiddetto effetto *black box*[47], che rappresenta una sfida diretta ai principi di trasparenza e pubblicità che caratterizzano e

[47] Cfr. F. Pasquale, *The Black Box Society. The Secret Algorithms that Control Money and Information*, Cambridge, 2015; C. Zednik, *Solving the Black Box Problem: A Normative Framework for Explainable Artificial Intelligence*, in *Philos. Technol.*, 2, 2019, 265 ss.; T. Wischmeyer, *Artificial Intelligence and Transparency: Opening the Black Box*, in T. Wischmeyer, T. Rademacher (eds.), *Regulating Artificial Intelligence*, Cham, 2020, 76 ss.; B. Brożek, M. Furman, M. Jakubiec, B. Kucharczyk, *The Black Box Problem Revisited. Real and Imaginary Challenges for Automated Legal Decision Making*, in *Artif. Intell. Law*, 2, 2024, 427 ss.

legittimano il procedimento legislativo democratico.
Per comprendere la *ratio* sottesa alle decisioni o ai suggerimenti forniti da un sistema di IA sarebbe necessario avere la disponibilità del codice sorgente, della relativa documentazione di progettazione, dei vari parametri utilizzati e del *dataset* completo di dati di addestramento quando la decisione è basata sul machine learning.
Ma anche disponendo di tutti questi elementi, la comprensione resta complessa anche per gli esperti. Si tratta di sistemi che elaborano le informazioni attraverso processi che non seguono una logica lineare facilmente ricostruibile, ma che operano attraverso correlazioni statistiche complesse spesso non immediatamente intelligibili.
Se i parlamentari e i cittadini non possono comprendere come e perché un sistema di intelligenza artificiale suggerisce determinate soluzioni normative, viene meno la possibilità stessa di un effettivo controllo democratico. L'opacità decisionale comprometterebbe la pubblicità dei lavori parlamentari, impedendo quel confronto dialettico tra posizioni diverse che costituisce l'essenza del metodo parlamentare.
Sul punto la giurisprudenza costituzionale offre indicazioni rilevanti.
A tal proposito, Corte costituzionale ha negli anni formulato parametri di ragionevolezza e di trasparenza del procedimento legislativo[48] che impongono standard minimi di conoscibilità delle ragioni alla base delle scelte normative.
L'impiego di sistemi algoritmici non trasparenti nel procedimento legislativo potrebbe far calare gli standard al di sotto della soglia costituzionalmente legittima.
Il *bias* cognitivo rappresenta un elemento critico difficilmente superabile, in quanto inerente alla stessa origine artificiale dell'intelligenza generata dagli algoritmi. Gli algoritmi non sono mai neutrali, per la semplice ragione che sono progettati e sviluppati da esseri umani che inevitabilmente compiono opzioni valutative soggettive, riproducendo consapevolmente o inconsapevolmente stereotipi e pregiudizi propri della società in cui operano o del gruppo sociale a cui appartengono.
Se l'algoritmo produce previsioni distorte o suggerimenti normativi viziati da *bias*, il rischio è che il Parlamento produca o aggravi disuguaglianze esistenti, in palese contrasto con il principio di eguaglianza sostanziale sancito dall'art. 3 Cost.[49]. Come è stato osservato, il rischio è quello di un «algoritmo strutturalmente incostituzionale»[50].
Inoltre, non può trascurarsi di considerare che un profilo poco indagato in proposito è quello della sovranità digitale.
Il mercato dell'IA è oggi dominato da un numero ristretto di imprese private, in larga parte extraeuropee, che dispongono delle risorse computazionali e dei *dataset* necessari per addestrare i modelli più avanzati.
Se il Parlamento si affida a sistemi sviluppati da tali imprese, il rischio è che l'asimmetria informativa si sposti dal Governo ai fornitori tecnologici, senza che le Camere guadagnino alcuna effettiva autonomia.
La dipendenza tecnologica potrebbe anzi rivelarsi più problematica di quella attuale: mentre il Governo è pur sempre un organo dello Stato, soggetto ai vincoli costituzionali e al controllo parlamentare, un interlocutore privato risponde a logiche di mercato e non è tenuto ad alcuna *accountability* democratica.
L'alternativa, come lo sviluppo di sistemi interni all'amministrazione parlamentare,

[48] Cfr. Corte cost. sent. n. 360 del 1996 e alla sent. n. 251 del 2014.
[49] T.E. Frosini, *L'orizzonte giuridico dell'intelligenza artificiale*, in *Dir. inf. inform.*, 1, 2022, 10.
[50] *Ivi*, 10: «*bisogna essere consapevoli dei rischi di presunti vizi di incostituzionalità delle leggi, che prevedono e prescrivono l'uso della IA, eventualmente riferibili alla c.d. "discriminazione algoritmica". La quale determinerebbe un algoritmo strutturalmente incostituzionale, uno scenario paragonabile alla fallacia naturalistica di Hume*».

eventualmente in collaborazione con istituti pubblici di ricerca, è praticabile ma costosa e richiede investimenti a lungo termine in competenze e infrastrutture.
I partenariati con il CNR o con i consorzi universitari[51] rappresentano una strada possibile, sul modello di quanto sperimentato dalla Camera dei deputati con la *call for ideas* del 2024.
Ma anche in questo caso il Parlamento dovrebbe dotarsi delle competenze tecniche necessarie per regolare il rapporto con i fornitori.
Connesso a tutto questo è il rapporto tra l'impiego dell'IA in Parlamento e il Regolamento (UE) 2024/1689 (c.d. *AI Act*).
L'*AI Act* differentemente da altri sistemi di tutela dei «diritti in rete» si caratterizza per un sistema di classificazione dei rischi tra sistemi a rischio inaccettabile, sistemi ad alto rischio, sistemi a rischio limitato e sistemi a rischio minimo, stabilendo per ciascuna categoria degli obblighi differenziati.

Il punto è se e in che misura il Regolamento sull'Intelligenza Artificiale si applichi all'attività legislativa parlamentare.
Ed invero, l'*AI Act* è prevalentemente rivolto ai sistemi di Intelligenza Artificiale immessi sul mercato o in servizio nell'Unione e disciplina obblighi a carico dei *providers* e dei *deployers*.
L'attività legislativa delle Camere, in quanto esercizio di una funzione sovrana, solleva questioni peculiari di applicabilità che non può prescindere dai principi previsti dall'*AI Act* (trasparenza, sorveglianza umana, documentazione, valutazione dei rischi).
Tre questioni, in particolare, meritano un più puntuale approfondimento. La prima concerne l'ambito di applicazione del regolamento. L'art. 2 ne delimita la portata sotto il profilo soggettivo e oggettivo, contemplando esenzioni circoscritte (sistemi sviluppati esclusivamente a fini di ricerca scientifica, sistemi militari, talune attività riconducibili alle autorità nazionali). Il Parlamento, quale organo costituzionale titolare di una funzione sovrana, non figura tra i soggetti espressamente esentati: la questione, semmai, attiene alla qualificabilità delle sue attività come uso di sistemi di IA ai sensi del regolamento, nonché alla riconducibilità del Parlamento medesimo alla nozione di *deployer* rispetto ai sistemi impiegati a supporto dell'*iter* legislativo. La tesi negativa, volta a sottrarre integralmente l'attività legislativa all'ambito applicativo dell'AI Act in nome dell'autonomia delle Camere, appare scarsamente persuasiva: risulterebbe difatti intrinsecamente contraddittorio che il legislatore europeo, dopo aver imposto standard rigorosi all'impiego dell'IA nel settore privato e nell'apparato amministrativo, ne disattendesse l'osservanza proprio in seno alle istituzioni legislative che a quei medesimi standard hanno concorso.
La seconda questione attiene alla classificazione del rischio. Come si è già anticipato a proposito del *crowdsourcing*, l'allegato III, punto 8, dell'*AI Act* qualifica come ad alto rischio, fra l'altro, i sistemi di IA destinati ad essere utilizzati per influenzare l'esito di un'elezione o di un referendum o il comportamento di voto delle persone fisiche, e quelli destinati ai processi democratici. La portata della disposizione è ampia, e coinvolge direttamente alcune delle applicazioni esaminate nei paragrafi precedenti. Gli obblighi previsti dagli artt. 8-15 dell'AI Act come il *risk management system*, *data governance*, documentazione tecnica, registro delle attività, informazione e supervisione umana, accuratezza, robustezza e *cybersicurezza*, si applicheranno a quei sistemi nella loro pienezza.
La terza questione concerne gli obblighi di trasparenza dei sistemi di IA generativa. L'art. 50 dell'*AI Act* introduce l'obbligo di rendere riconoscibile, anche tramite *watermark* o etichettature equivalenti, la natura artificiale dei contenuti. Trasposto nel contesto parlamentare, il principio impone di rendere identificabile, in ciascuno stadio dell'*iter*, l'apporto effettivamente fornito dai sistemi automatizzati: i soggetti che vi hanno fatto

[51] A. Conzutti, op.cit., 107-108.

ricorso, l'intensità del loro impiego, gli esiti che ne sono derivati. Risulterebbe del resto sistematicamente incoerente che il legislatore europeo, dopo aver prescritto standard rigorosi all'impiego dell'IA nel settore privato e nell'apparato amministrativo, ne consentisse l'elusione proprio in seno alle istituzioni legislative.
I regolamenti parlamentari sono pertanto chiamati a recepire tali principi, adattandoli alle peculiarità del procedimento legislativo.
Sotto il profilo dell'*accountability*, l'*AI Act* prevede obblighi di documentazione e tracciabilità che, se trasposti nel contesto parlamentare, risponderebbero all'esigenza di garantire l'identificabilità del contributo algoritmico in ogni fase del procedimento legislativo.

4. Riflessioni conclusive. Inserire testo. Le applicazioni dell'IA con funzione ricognitiva e di sistematizzazione sono quelle che presentano il rapporto più favorevole tra potenzialità e rischi: rafforzano l'autonomia conoscitiva delle Camere senza incidere sull'autonomia decisionale dei parlamentari e senza generare nuove forme di dipendenza. Ciò potrebbe contribuire a ridurre l'asimmetria informativa tra Parlamento e Governo.
Più rischiosa è l'applicazione dei sistemi di intelligenza artificiale al *crowdsourcing legislativo* e il supporto redazionale automatizzato, sconsigliandone l'adozione, almeno nelle forme finora prospettate.
I rischi strutturali analizzati impongono, però, cautela.
L'implementazione dell'intelligenza artificiale nel procedimento legislativo, se realizzata secondo i principi e con le garanzie sin qui delineati, può rappresentare una via capace di superare la sterile contrapposizione tra la deriva tecnocratica della delega sistematica agli esperti e il populismo antiscientifico che rifiuta pregiudizialmente ogni forma di conoscenza specialistica.
L'IA, se governata attraverso adeguati bilanciamenti, può favorire l'accesso a conoscenze specialistiche complesse, permettendo ai parlamentari di comprendere questioni tecniche senza dover rinunciare alla propria autonomia decisionale o delegare le proprie responsabilità a tecnici.
Gli algoritmi possono spiegare, simulare, prevedere, e soprattutto accompagnare l'attività, ma la decisione finale su quali valori privilegiare, su come bilanciare interessi in conflitto, su quale visione della società realizzare resta nelle mani del legislatore eletto dal popolo.
Resta fermo un punto. Nessun sistema algoritmico, nelle forme attualmente conosciute e impiegate, è in grado di riprodurre il processo di dialogo, mediazione, riconciliazione e sintesi tra diverse concezioni del mondo che costituisce l'elemento costitutivo del procedimento decisionale legislativo.
L'attività di composizione tra valori che fonda ogni scelta legislativa in quanto generale e astratta, e che, secondo la lezione kelseniana[52], rappresenta il nucleo stesso del parlamentarismo, appartiene per sua essenza alla dimensione politica e umana, rivelandosi costitutivamente impermeabile a qualsiasi forma di automatizzazione.
Per il momento non si rilevano strumenti algoritmici tali da sostituire per intero il circuito democratico-rappresentativo parlamentare, che è destinato ad operare in ottica politica e non tecnica[53]. L'obiettivo ultimo non è e non deve essere la sostituzione tecnologica della politica

[52] H. Kelsen, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, Tübingen, 1929, trad. it. *Essenza e valore della democrazia*, Torino, 2004. Nella ricostruzione kelseniana il parlamentarismo si fonda sulla composizione di interessi divergenti attraverso il principio di maggioranza, e la sua legittimazione poggia sul carattere procedurale e dialettico della deliberazione.
[53] Sul tema dell'intreccio fra tecnica e politica, si rinvia almeno a C. Schmitt, *Le categorie del «politico». Saggi di teoria politica*, Bologna, 1972; M. Foucault, *Nascita della biopolitica. Corso al Collège de France (1978-1979)*, Milano, 2007; J. Habermas, *Nella spirale tecnocratica. Un'arringa per la solidarietà europea*, Roma-Bari, 2014. Più di recente cfr. E. Catelani, *Evoluzione del rapporto fra tecnica e politica. Quali saranno gli effetti in uno Stato*

(prospettiva tanto inquietante quanto irrealistica) ma piuttosto il potenziamento degli strumenti cognitivi e operativi a disposizione della rappresentanza democratica per svolgere più efficacemente le proprie funzioni in una società che è diventata incomparabilmente più complessa di quella in cui nacquero le istituzioni parlamentari moderne[54].
Si tratta, in definitiva, di consentire ai parlamentari di decidere meglio, non di decidere al posto loro.

Abstract. Con il presente contributo si intenderà verificare se i sistemi di intelligenza artificiale possano correggere l'asimmetria informativa che segna il rapporto tra Parlamento e Governo, asimmetria che discende dalla diversa dotazione di apparati, dati e competenze dei due organi e che pesa sulla stessa forma di governo. Il punto di partenza è un'avvertenza: il nesso non è automatico, e senza adeguati presidi l'ingresso dell'IA nelle Camere rischia di aggravare lo squilibrio anziché attenuarlo.
Nel contributo saranno approfondite diverse funzioni di utilizzo dell'IA e ciascuna di esse verrà misurata sui principi di pubblicità, eguaglianza sostanziale, rappresentanza e autonomia delle Camere, senza trascurare la riserva d'assemblea né le tensioni che il bicameralismo paritario porta con sé.
Considerati i rischi strutturali e il quadro del regolamento (UE) 2024/1689, il giudizio che ne emergerà è differenziato: le funzioni conoscitive appaiono praticabili, il *crowdsourcing* e il *drafting* automatizzato assai meno. La sintesi tra valori confliggenti resta compito umano e politico.

Abstract. This article sets out to examine whether artificial intelligence systems can correct the information asymmetry that marks the relationship between Parliament and Government, an asymmetry arising from the two bodies' unequal endowment of administrative machinery, data and expertise, and one that bears upon the form of government itself. The starting point is a word of caution: the connection is not automatic, and in the absence of adequate safeguards the introduction of AI within the Chambers risks aggravating the imbalance rather than easing it. In his contribute will examine different functions of AI, and will test them against the constitutional principles of publicity, substantive equality, representation and parliamentary autonomy, with particular regard to the plenary reservation and to the tensions introduced by symmetrical bicameralism. Once the structural risks and the framework of Regulation (EU) 2024/1689 have been taken into account, the assessment that emerges is a differentiated one: knowledge-gathering functions appear workable, whereas legislative crowdsourcing and automated drafting appear considerably less so. The balancing of conflicting values remains a human and political task.

Parole chiave. Asimmetria informativa – procedimento legislativo – intelligenza artificiale.

Key words. Information asymmetry – legislative process – artificial intelligence.

tecnologico?, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2021, 382 ss.; E. D'orlando, *Politica e tecnica nella produzione normativa*, in *DPCE online*, fasc. speciale 2021, 347 ss.

[54] R. Ibrido, *Evoluzioni tecnologiche o involuzioni costituzionali? La «reingegnerizzazione» del processo di decisione parlamentare*, 295. Più in generale, sull'ammissibilità del voto elettronico dei parlamentari, cfr. N. Lupo, *Perché non è l'art. 64 Cost. a impedire il voto «a distanza» dei parlamentari*, in *Osservatorio AIC*, 3, 2020, 23 ss.

LO STATO NELL'ETÀ DELLA TECNICA: DINAMICHE TRASFORMATIVE DELLA FORMA DI GOVERNO

di Gennaro Ferraiuolo*

È noto come il rapido avanzare del progresso tecnologico stia determinando influenze e implicazioni sempre più profonde sui rapporti (e sull'equilibrio) tra i poteri. Ciò accade lungo due principali direttrici: una che può definirsi interna, che vede la tecnica incidere direttamente sulla configurazione delle relazioni rappresentative e tra organi costituzionali; un'altra esterna, che comporta uno slittamento, più o meno evidente, di poteri decisionali fuori del circuito in senso stretto politico.

Nel primo quadrante analitico si collocano, innanzitutto, gli effetti delle nuove tecnologie sul piano della comunicazione: si alimentano processi di costruzione dell'opinione pubblica frammentati e caotici, che mettono in rapporto immediato i leader e i cittadini-pubblico (Manin). Ne conseguono, sul piano generale del tipo di ordinamento rappresentativo (Mortati) e su quello, più specifico, della forma di governo, un ridimensionamento (o quantomeno un radicale mutamento di ruolo) dei partiti politici e forti spinte in chiave monocratica, che marginalizzano le assemblee - principali sedi, appunto, delle mediazioni - al cospetto degli esecutivi.

Questa spinta alla immediatezza - si badi - non si afferma soltanto nella relazione spaziale governanti-governati ma anche sul piano temporale, determinando, in ragione dei tratti assunti dai processi politici, una strutturale incapacità di elaborare e perseguire strategie di medio-lungo periodo sganciate dal qui ed ora, da una contingente e continua misurazione del consenso, in una sorta di campagna elettorale permanente. Ne discende l'enfatizzazione di uno dei paradossi della democrazia di ascendenza bobbiana: di fronte a scenari (interni e internazionali) sempre più complessi che richiederebbero, su più livelli (nazionale, europeo, globale), processi di mediazione altrettanto complessi, si affermano pretese semplificanti, spesso ancorate alla logica binaria amico-nemico.

In questa direzione muove lo studio di Marta Aurino, che ragiona sul rapporto tra media online e politica alla luce dei cambiamenti del principio di rappresentanza indotti dalla personalizzazione dei flussi informativi e dalla conseguente alterazione della percezione collettiva della realtà; l'autrice mostra - attraverso un efficace raffronto tra la più recente esperienza italiana e francese - come la logica rappresentativa si stia riducendo sempre più, in chiave populistica, alla dimensione del rispecchiamento/somiglianza, centrandosi sulla «capacità del politico di riflettere l'immagine e i sentimenti del proprio elettorato, elevando la «somiglianza» a criterio principale di valutazione del potere».

In parallelo, Marco Plutino formula una radicale e articolata critica alla peculiarità tutta italiana dei premi di maggioranza inseriti all'interno dei sistemi elettorali. Anche in questo caso si consolida - sorprendentemente - l'idea di una governabilità (concetto invero già di per sé evanescente nel significato e nella portata giuridica) da garantire attraverso una sorta di tecnica algoritmica, peraltro - come dimostra l'autore - scientificamente fallace. Si lascia così

* Professore ordinario di Diritto costituzionale – Università degli Studi di Napoli Federico II.

il passo ad una semplificazione tutta confinata nella dimensione quantitativa e perdipiù disallineata da alcuni principi costituzionali (in primo luogo dall'eguaglianza del voto e dalle essenziali connotazioni della forma di governo parlamentare prevista dalla Carta), dimenticando le ineliminabili complessità che strutturalmente connotano, sul piano qualitativo, i processi politico-rappresentativi delle democrazie pluraliste.
Le spinte alla immediatezza a cui si è fatto cenno determinano dunque una sempre maggiore difficoltà a governare la complessità: ma accanto alla relativizzazione del ruolo del Parlamento a vantaggio dell'Esecutivo (e del suo capo), anche quest'ultimo finisce con l'assumere una posizione sempre più subalterna rispetto a valutazioni che vengono ascritte alla dimensione tecnica, e rimesse dunque ad organismi che dovrebbero assicurarne una pretesa oggettività.

Si passa così alla seconda direttrice di incidenza della tecnica sulla forma di governo, quella esterna: si produce una progressiva erosione della sfera del politico a vantaggio di agenzie e di organismi indipendenti; tendenza da tempo nota ma che raggiunge proporzioni di sempre maggior rilievo. Anche in questo caso si schiudono formidabili orizzonti problematici: su tutti quelli concernenti la effettiva neutralità della tecnica (questione che richiede probabilmente analisi differenziate in rapporto ai diversi ambiti di cui di volta in volta si ragiona) e le implicazioni sul piano della imputazione della responsabilità (non più) politica di determinate scelte.
Simile profili sono emersi, da ultimo, in rapporto alla attuazione del PNRR, dove ai vincoli all'azione dello Stato di ordine euro-nazionale si affiancano i molteplici condizionamenti di natura tecnica previsti dalle procedure in cui si sostanzia la governance del Piano.
Il lavoro di Enrico Guerrieri - recuperando le categorie analitiche prospettate da Natalino Irti - scorge proprio nel maxi-procedimento euro-nazionale introdotto dal Regolamento UE n. 2021/241 una manifestazione di tecno-diritto e di autopoiesi normativa. Fin dal linguaggio adoperato, il PNRR crea un disallineamento dalla Costituzione che tende a proiettarsi ben oltre il contesto emergenziale in relazione al quale il piano ha origine: si affermano (e si diffondono) modelli decisionali ascrivibili a una logica *performance-based*, ad una *new legal technology of european governance* fortemente procedimentalizzata, assimilabile all'approccio aziendalistico del ciclo PDCA (*plan, do, check, act*). Ne deriva un moto centripeto del potere che incide sui rapporti istituzionali con un forte rafforzamento (ancora) del Presidente del Consiglio rispetto ai ministri e una ulteriore marginalizzazione del Parlamento a favore dell'Esecutivo, uno scarso coinvolgimento degli enti territoriali e la spinta verso una visione amministrativa completamente schiacciata sulla logica efficientista del risultato. Un siffatto modello di programmazione *performance-based* rappresenterebbe un ulteriore passo verso il superamento del concetto di *government* in favore di quello di *governance*, nella direzione qualificata in dottrina in termini di vera e propria teologia economica, che antepone la crescita quantitativa al progresso civile e sociale (Morrone). Innanzi a tutto ciò Guerrieri si interroga sulla tenuta della cultura democratica e pluralista di cui è espressione la Costituzione repubblicana.
Nel discorso qui condotto rientra anche il ruolo del giudice costituzionale, in contesti ordinamentali dove sempre maggiore spazio assumono i processi (e, appunto, le tecniche) di produzione giurisprudenziale del diritto. Addirittura, seguendo quei recenti approcci analitici che attraggono il giudice costituzionale nel cuore della forma di governo (Morrone, Caruso), l'inquadramento di tale ruolo potrebbe essere addirittura ricondotto a quella dimensione interna alla quale ci si è in precedenza richiamati. Al di là di tale questione - che assume rilievo a fini essenzialmente sistematori e classificatori - è interessante qui considerare come la Corte costituzionale utilizzi sul piano argomentativo, talvolta in modo decisivo per quanto concerne gli esiti delle pronunce, il riferimento alla tecnica, individuando limiti di siffatta natura che

incidono sulla discrezionalità del legislatore.
In tale prospettiva, Chiara Troncone analizza l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in tema di procreazione medicalmente assistita, verificando in che modo la Corte abbia utilizzato l'argomento scientifico al fine di calibrare l'intensità dei propri interventi. Da atteggiamenti di particolare prudenza rispetto agli spazi di discrezionalità del legislatore, attestati da un certo rigore nel richiamo alle evidenze scientifiche, si passa a casi in cui la Corte pare utilizzare le stesse per ridefinire la *ratio* delle scelte legislative e i termini stessi del bilanciamento che compie; fino ad arrivare ad un problematico richiamo, nella sentenza n. 69 del 2025, al principio di precauzione: questo, se sganciato da puntuali riferimenti scientifici (che potrebbero essere immessi nel giudizio attraverso il ricorso ai poteri istruttori), rischia di risolversi in un mero artificio retorico teso ad attenuare la portata dell'onere argomentativo.
Le ricerche degli studiosi coinvolti in questa raccolta di scritti offrono elementi assai utili per la considerazione dei singoli profili da ciascuno indagati. Al contempo, pongono nel loro insieme alcuni fondamentali nodi, sia teorici sia applicativi: le dinamiche analizzate si mantengono dentro il modello rappresentativo su cui sono stati edificati gli ordinamenti di democrazia pluralista o ne fuoriescono? Il legislatore - si pensi, in particolare, alle proposte in tema di forma di governo e di sistemi elettorali - è chiamato a contenere siffatte tendenze o ad assecondarle nella loro ineluttabilità?
Si scorge, in definitiva, la domanda di fondo che occorre porsi dal punto di vista costituzionalistico innanzi all'irrompere della tecnica e, più nello specifico, di quel fatto sociale totale rappresentato dalla rivoluzione digitale (Garapon – Lassègue): essa è destinata a travolgere, in virtù della sua forza materiale, alcuni dei pilastri delle costituzioni democratiche (e delle relative categorie analitiche) o, piuttosto, va riaffermata e difesa la capacità conformativa di queste ultime e la loro attitudine ad orientare e limitare i processi in atto, allineandoli al rispetto - almeno - dei loro principi portanti?

Issn 2421-0528
Lo Stato nell'età della tecnica

DALLA RAPPRESENTANZA ALLA PERFORMANCE: LE NUOVE CONFIGURAZIONI DELLA LEGITTIMAZIONE ISTITUZIONALE NELLA COMUNICAZIONE POLITICA FRANCESE E ITALIANA*

di Marta Aurino**

Sommario. 1. La rappresentanza come somiglianza. – 2. La rappresentanza come trasparenza digitale: la performance social come leva di legittimazione istituzionale. – 3. Rappresentanza e mutamenti istituzionali informali: adattamento o metamorfosi?

1. La rappresentanza come somiglianza. C'è ancora qualcosa di davvero nuovo nel rapporto tra media online e politica? Forse nulla di nuovo sotto il sole, eppure vale la pena riproporre questa domanda alla luce dei cambiamenti del principio di rappresentanza. In questo contributo, il principio viene analizzato in tre prospettive: come somiglianza con l'elettorato, come pretesto e fine di una comunicazione iperattiva delle alte sfere politiche, e come oggetto indefinito all'interno di assetti istituzionali in evoluzione.

Oltre a porsi come vettori di rinnovati immaginari politici capaci di ridefinire il significato stesso dell'esperienza vissuta[1], i media digitali agiscono sulle prassi democratiche al di fuori delle strutture istituzionali tradizionali, così favorendo una risoluzione tempestiva dei problemi collettivi. Se già la televisione aveva ridefinito il legame sociale tra istituzioni e cittadini[2], l'avvento dei media digitali ha radicalizzato tale processo, trasformando la promessa di partecipazione nel rischio di una frammentazione cognitiva: la personalizzazione dei flussi informativi – esemplificata dalle dinamiche delle *echo chambers*[3] – altera profondamente la percezione collettiva della realtà.

In questa cornice, le nuove arene della comunicazione politica non configurano una semplice evoluzione tecnologica o un mero mutamento del supporto mediale; esse delineano, piuttosto, veri e propri paradigmi inediti di legittimazione e rappresentanza. Si ravvisa in tale passaggio l'eco della riflessione tocquevilliana: la «nuova democrazia» e l'«antico ordine» si comportano ormai come due sfere antropologiche distinte, sancendo una metamorfosi che investe la struttura profonda del potere[4]. In quest'ottica, il sistema politico democratico si definisce propriamente come un sistema d'informazione: nella sua essenza, esso ruota

* *Sottoposto a referaggio.*

** Ricercatrice post-dottorale in Diritto pubblico – Sciences Po Parigi.

[1] P. W. Kahn, *Political theology: four new chapters on the concept of sovereignty*, New York, 2011, 32.

[2] D. Wolton, J-L. Missika, *La folle au logis ; la télévision dans les sociétés démocratiques,* Parigi, 1983.

[3] Per un'analisi esaustiva del tema, si veda A. Vendeville, *The echo chamber effect in social networks: theoretical analysis and steering strategies*, Tesi di dottorato, Londra, 2023;

[4] «L'antico ordine è stato abbattuto; il nuovo non è ancora ben stabilito. Per rendersi capaci di agire nella e sulla nuova società, occorre prima di tutto conoscerla. Ma cosa significa «conoscere la società nuova?», così A. de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, Parigi, 1961, 5.

attorno alla capacità di creare, trattare e trasformare l'informazione in un vettore di decisione e consenso.
L'indeterminatezza intrinseca della rappresentanza, in costante tensione tra derive totalitarie e prospettive liberali, impone alle autorità politiche un peculiare sforzo di discernimento e una temporalità adeguata all'adattamento delle istituzioni al principio rappresentativo. Senza pretesa di esaurire in questa sede il dibattito dottrinale sul governo rappresentativo, già ampiamente consolidato nella letteratura di riferimento[5], appare opportuno rifuggire da un approccio puramente deduttivo.
La complessità del tema suggerisce, infatti, di non muovere da una definizione astratta di rappresentanza per valutarne la mera corrispondenza al reale, qualificando come deriva tutto ciò che si discosta da tale schema predefinito. Pertanto, in questo contributo, la rappresentanza non verrà indagata nella sua sola accezione normativa o stipulativa, bensì attraverso un'analisi fenomenologica volta a coglierne l'uso comune. Seguendo la tassonomia di Jean-Marie Denquin, è possibile distinguere tre significati del predicato: la rappresentanza come atto di sostituirsi (*tenir lieu*), di farsi portavoce (*porter la parole*) o, infine, di somigliare (*ressembler*) all'altro, sia nell'istante sia nel tempo[6]. È proprio quest'ultima accezione – la somiglianza – a costituire il fulcro, nonché l'aspetto più problematico, del presente studio; la difficoltà risiede nella natura intrinsecamente relativa della somiglianza, la quale resta subordinata a uno specifico punto di vista. L'incrocio tra i significati del termine e le istanze di enunciazione della relazione rappresentativa delineano un quadro articolato: assumere tale complessità come postulato logico è condizione essenziale per comprenderne le declinazioni e le linee di forza.
Tuttavia, l'indagine sulla rappresentanza come somiglianza non può prescindere dal nesso strutturale che lega il governo rappresentativo – e il costituzionalismo tutto, più globalmente – al concetto di *political accountability*[7]. Se la rappresentazione implica ontologicamente l'atto del «portare la parola» in luogo d'altri, tale legame fissa il perimetro della responsabilità politica. In un'accezione squisitamente politica, l'*accountability* eccede infatti la dimensione procedurale per investire direttamente la gestione del potere[8]: la responsabilità dei governanti si risolve, in ultima istanza, nella capacità di conservare – o nel rischio di perdere – la propria legittimazione.
Affinché tale responsabilità sia effettiva, essa necessita di uno spazio di visibilità che metta in relazione il rappresentante e il rappresentato. In questo spazio convergono oggi fenomeni eterogenei: da un lato, la mutazione della rappresentanza da istituzione politica a relazione psicosociologica; dall'altro, l'illusione di una trasparenza totale che promette una rappresentanza talmente «rappresentativa» da indurre nei cittadini il sentimento di governarsi da sé.
Se l'assenza di rappresentatività è diagnosticata come la «malattia» del sistema (la crisi della rappresentanza), la soluzione sembrerebbe dunque risiedere in un incremento della rappresentatività stessa. Tuttavia, tale rimedio rischia di rimanere puramente verbale: si postula che i cittadini saranno soddisfatti solo quando i loro eletti saranno rappresentativi in

[5] Si rinvia innanzitutto alla definizione di G. Vedel: «Si ha democrazia rappresentativa proprio quando l'insieme della Nazione o del popolo partecipa alla designazione dei rappresentanti, vale a dire quando l'elezione di almeno una delle Assemblee avviene a suffragio universale», così G. Vedel, *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Parigi, 2002, 133-134; o, ancora, a B. Manin, *I principi del governo rappresentativo,* Bologna, 180-212.
[6] J.M. Denquin, *Pour en finir avec la crise de la représentation,* in *Jus Politicum,* 4, 2010.
[7] O. Beaud, *La responsabilité politique face à la concurrence d'autres formes de responsabilité des gouvernants*, in *Pouvoirs*, 92, 2000, 17.
[8] D. Baranger, *Parlementarisme des origines. Essai sur les conditions de formation d'un exécutif responsable en Angleterre*, Parigi, 1999, 25.

quanto somiglianti. È qui che il piano dell'*accountability* incrocia quello della rappresentanza come somiglianza: la mediazione tecnologica – dalla televisione in passato ai moderni *social media* oggi – ha trasformato il legame tra cittadini e sfera pubblica, spostando il fulcro della rappresentanza dal piano normativo a quello identitario. In questo nuovo ecosistema, l'*accountability* non riguarda più solo il «rendere conto» dell'operato (il mandato), ma la capacità del politico di riflettere l'immagine e i sentimenti del proprio elettorato, elevando la «somiglianza» a criterio principale di valutazione del potere.

Pierre Manent evidenzia un paradosso insito in tale indeterminatezza: più vengono affermati il valore e la dignità del rappresentato, più crescono simmetricamente il valore e la dignità del rappresentante[9]. In questo quadro, i *social media* sono diventati negli ultimi anni un luogo di osservazione della rappresentazione della politica che offre strumenti per lavorare al di fuori delle strutture istituzionali tradizionali, capace di mettere a fuoco il mutamento sia delle dinamiche della rappresentanza che della funzione dei media in un'epoca caratterizzata da una narrazione rete-centrica del rapporto tra politica e cittadini.

Emerge qui un'aporia fondamentale: la democrazia, complessa nell'alveo della rappresentazione, quasi prigioniera della stessa, appare sempre di più come un obiettivo verso il quale si deve tendere, senza che sia mai possibile una sua piena e definitiva attuazione[10]. In questo senso, essa si configura come un principio di ordine quasi metafisico, una tensione costante tra realtà e modello, come evidenziato dalle riflessioni di Kelsen[11] e Capitant[12] sulla natura «ideale» dell'autogoverno.

Il passaggio cruciale avviene verso quella che Bernard Manin definisce come la «democrazia del pubblico», caratterizzata da una rottura nella stabilità dei comportamenti elettorali: il voto si orienta progressivamente verso la persona anziché verso la sigla partitica, conferendo all'eletto un significativo margine di indipendenza[13]. Così, l'ambiente digitale sembra assecondare tale mutamento, permettendo una discussione in tempo reale con le istituzioni e promettendo una partecipazione più attiva e multilaterale.

Eppure, nonostante le metamorfosi della «democrazia del pubblico», la grammatica della democrazia rappresentativa non muta nella sua sostanza giuridica: la collettività resta esclusa dai processi decisionali effettivi, disponendo soltanto di un'illusione di partecipazione più pervasiva[14], quell'illusione di platoniana memoria[15] secondo cui il corpo elettorale, nella sua interezza, dovrebbe godere di opportunità sostanziali di intervento nel processo politico, laddove la realtà istituzionale conferma la persistenza di una distanza incolmabile tra governanti e governati.

---

[9] P. Manent, *Cours familier de philosophie politique*, Parigi, 52, 2001.

[10] E. Daval, *Participation et démocratie représentative*, Parigi, 2022, 37.

[11] H. Kelsen, *La démocratie*, Parigi, 2014, prefazione.

[12] R. Capitant, *Démocratie et participation*, Parigi, 1972, 10.

[13] B. Manin ha mostrato che i sistemi rappresentativi hanno vissuto, dalla rivoluzione francese in poi, alcune fasi diverse che definisce «metamorfosi»: il parlamentarismo o democrazia dei notabili fino a metà XIX secolo, la democrazia dei partiti, e infine, dagli anni 1970-80 la democrazia del pubblico. Per più precisioni si veda B. Manin, *Principes du gouvernement représentatif,* Parigi, Flammarion, 2025, 247-303.

[14] B. Daugeron, *La notion de suffrage universel indirect*, in *RFHIP*, 38, 2012, 363.

[15] A differenza dei filosofi moderni, gli scritti di Platone non presentano un'argomentazione sistematica e unitaria. La scelta della forma dialogica, con Socrate come personaggio centrale, tende complesso individuare una tesi coerente e ben definita che attraversi l'insieme delle opere. Inoltre, gli studiosi discutono ancora su quali dialoghi riflettano effettivamente il pensiero di Socrate e in quali, invece, egli venga utilizzato come portavoce delle posizioni di Platone. Nonostante queste incertezze interpretative, esiste un ampio consenso nel ritenere che la *Repubblica* esprima autenticamente il pensiero di Platone; cfr. T. H. Irwin, *The Platonic Corpus*, in *The Oxford Handbook of Plato*, a cura di G. Fine, Oxford, 2008, 79; si veda anche O. Perez, *Open government, technological innovation and the politics of democratic desillusionement: e-democracy from Socrates to Obama*, in *Journal of law and policy for the information society*, 2012, 11.

La dottrina politologica si è ampiamente interrogata sul tema, in particolar modo sul legame tra partecipazione online e assiduità alle elezioni, giungendo alla conclusione che questa relazione non è affatto lineare, ma *nuanced and granular* (eterogenea e stratificata)[16]. Si pensi ad alcune sperimentazioni che vanno nella direzione della politica come atto esclusivamente performativo, ne è un esempio *Al rais*, reality in cui si ambisce alla presidenza dell'Autorità palestinese con l'obiettivo dichiarato di «rinnovare» i concetti di democrazia[17].

Il nodo centrale risiede dunque nell'individuare lo sguardo corretto per analizzare la percezione del governo mediata dai *social*, evitando di confondere le potenzialità tecnologiche con qualità immanenti capaci di produrre un'orizzontalità realmente benefica per la partecipazione. Tale percezione appare multiforme: essa coniuga l'*over*-rappresentazione della «nuda vita» come istanza di cittadinanza a una forma di auto-rappresentazione non più filtrata dai *mass media* tradizionali. In questo scenario, i leader consolidano la propria presenza *online* attraverso un'estetica dell'immediatezza e dell'ubiquità – dalle celebri immagini del *footing* di Sarkozy ai post quotidiani di Macron – alimentando una costante osmosi tra il vissuto personale e il dibattito pubblico.

L'analisi comparata dei casi italiano e francese si rivela di particolare interesse per sviscerare le criticità sinora esposte. Sebbene entrambi i contesti siano accomunati dalla medesima «dittatura dell'urgenza» e dalle logiche dell'*audimat*, essi offrono risposte istituzionali divergenti che permettono di testare la tenuta del costituzionalismo contemporaneo.

Da un lato, la Francia rappresenta un laboratorio della verticalità: il modello della democrazia del pubblico si salda sull'Art. 4 della Costituzione del 1958[18] e sulla presidenza Macron, dove l'iper-comunicazione del vertice tenta di compensare una delega del potere sempre più fragile[19]. Dall'altro lato, l'Italia offre l'esempio di una democrazia del pubblico che si innesta su un sistema parlamentare storicamente caratterizzato da una cronica instabilità governativa e da un'estrema frammentazione dei partiti. Mentre in Francia la crisi della rappresentanza si manifesta come erosione di una verticalità esecutiva d'eccezione, in Italia essa aggrava la dispersione del processo decisionale. Qui la rete si trasforma in una moltitudine di «assemblee informali», che, per quanto prive di legittimità decisionale, mal controllate e porose, tendono a surrogare la ormai esangue mediazione dei partiti, forti di un immenso potere di veto sociale.

Ne scaturisce un'antinomia insanabile tra la razionalità giuridica, ancorata ai tempi lunghi del processo legislativo, e la percezione mediatica, schiacciata sul tempo reale della comunicazione digitale. Questa tensione non solo mina la stabilità del mandato, ma evoca lo spettro di un «costituzionalismo di facciata»[20], dove le procedure formali rischiano di svuotarsi di fronte alla pressione della reattività immediata.

Il presente contributo si propone di indagare, in prima istanza, le dinamiche comunicative dei vertici istituzionali in Francia e in Italia all'interno degli attuali quadri sistemici. In un secondo momento, l'analisi si sposta sulle sfide normative che tali arene pongono alla tenuta del mandato rappresentativo, osservando come la dialettica tra forma istituzionale e performance politica stia ridisegnando i confini della stabilità democratica.

2. La rappresentanza come trasparenza digitale: la performance social come leva di

[16] Si veda notoriamente C. Vaccari, *Digital Politics in Western Democracies: A Comparative Study*, Baltimora, 2013.
[17] G. Tusseau, *Droit constitutionnel et institutions politiques,* Parigi, 2024, 92 ss.
[18] R. Rambaud, *Droit des élections et des référendums politiques,* Parigi, 2019, 114.
[19] Si veda D. Rousseau, *Six thèses pour la démocratie continue,* Parigi, 2024.
[20] K. Lane Scheppele, *Autocratic legalism*, in *The University of Chicago Law Review*, 85, 2, 2018, 545-584.

legittimazione istituzionale. «Il buon funzionamento di una democrazia passa attraverso l'esistenza di un legame di fiducia tra i cittadini e coloro che governano»[21]. Questa fiducia, come sottolineato da François Hollande appena insediatosi all'Eliseo[22], non si riduce alla legittimità conferita dal suffragio universale, ma si costruisce quotidianamente attraverso l'azione e l'immagine dei governanti, sfuggendo ai *clivages* politici. In questo contesto si radica la corsa all'opacità ridotta e all'ideologia della trasparenza[23] – o del *trasparentocene*[24] – intesa innanzitutto come elemento qualificante della relazione tra le sedi del potere e la società, funzionale a rispondere alle crescenti istanze di controllo sull'operato degli eletti e a contrastare una crisi di fiducia esacerbata da quei movimenti politici che descrivono in termini nettamente antinomici la relazione tra rappresentanza e sovranità popolare[25].

Proprio in tale dinamica si consuma l'erosione della separazione tra funzione politica impersonale e suo titolare *pro tempore*: una volta progressivamente dissolta, essa apre la via a una cultura della prossimità che minimizza la distanza tradizionale tra gli altri vertici istituzionali e i cittadini; tale cultura trova oggi il suo ambiente più immediato e congeniale nelle piattaforme online e nei nuovi media, così come, in una fase precedente, aveva trovato nella televisione il proprio veicolo privilegiato. Nel solco delle riflessioni di Philippe Breton, è possibile, in tal senso, distinguere due forme di mediazione: da un lato, quella esercitata dai media quali istanze relativamente autonome di trasmissione del messaggio; dall'altro, quella attivata dagli stessi produttori del discorso politico[26].

Trasposta sul piano istituzionale, è soprattutto la seconda dinamica a venire in rilievo. La trasparenza non è qui un semplice atto informativo, ma un processo di argomentazione politica volto a legittimare il discorso pubblico: il «dire» deve coincidere col «fare», e il fare implica necessariamente il dichiarare di agire[27]. In questa accezione, l'azione stessa deve essere resa visibile per convalidare il messaggio, fondandosi su una «massima di sincerità» che si traduce, concretamente, in una vera e propria scenografia dell'impegno[28].

Dunque, il declino della solennità del potere non nasce dal nulla, ma si radica in questo lungo processo che Rosanvallon interpreta come il passaggio da una democrazia fondata sull'autorizzazione a una democrazia incentrata sull'esercizio[29], che ha investito tanto la Francia della Quinta Repubblica quanto l'Italia repubblicana, modificando in profondità i rispettivi equilibri istituzionali. In entrambi i contesti, la personalizzazione del vertice, incarnazione del potere nel leader anziché nella funzione, ha sostituito la legittimità liturgica e rappresentativa con una fiducia performativa, mediata e immediata, esponendo le istituzioni al *sentiment* volatile dei social e alla continua ricerca di una «sanzione» comunicativa

---

[21] Comunicato stampa della presidenza della Repubblica, 17 maggio 2012, sulla carta deontologica dei membri del governo.

[22] *Ibid.*

[23] Per G. Vattimo, il quid che caratterizza la postmodernità (ciò che la distingue dalla modernità) è precisamente la moltiplicazione vertiginosa della comunicazione, che comporta una «pluralizzazione irresistibile» all'interno di una «società trasparente», così G. Vattimo, *La società trasparente*, Milano, 1989, 12.

[24] E. Alloa, *Transparency: A Magic Concept of Modernity,* in E. Alloa, D. Thoma (a cura di), *Transparency, Society and Subjectivity*, Basingstoke, 2018, 23.

[25] A. Morelli, *Sovranità popolare e rappresentanza politica tra dicotomia e dialettica*, in *Diritto costituzionale. Rivista quadrimestrale*, Milano, 1, 2018, 100.

[26] P. Breton, *Médias, médiation, démocratie. Pour une épistémologie critique des sciences de la communication politique*, in *Communication et Politique*, 17-18, 1995, 326.

[27] O. Aim, *La transparence rendue visible. Médiations informatiques de l'écriture*, in *Communication et langages*, n°147, 2006, 31-45

[28] *Ibid.*

[29] Si veda P. Rosanvallon, *La contre-démocratie : La politique à l'âge de la défiance*, Parigi, 2006; P. Rosanvallon, *Le bon gouvernement,* Parigi, 2015.

quotidiana.

In Francia, dopo oltre ventiquattro revisioni costituzionali dall'adozione del testo del 1958, non è sensato imporre un'unica interpretazione dell'evoluzione del funzionamento istituzionale nel tempo. Tuttavia, si possono registrare alcune traiettorie significative. La V Repubblica si è retta per decenni su quel retaggio storico che Michel Debré definì «monarchia repubblicana»[30]: un ordinamento in cui il Presidente, collocato al vertice da una distanza rituale e dalla funzione di arbitro supremo e moderatore delle istituzioni prevista dall'art. 5, godeva di una posizione sovraordinata rispetto al gioco parlamentare e partitico. Questa solennità gaullista ha iniziato a sgretolarsi con Valéry Giscard d'Estaing (1974-1981), che ha abbandonato le conferenze stampa cerimoniali per incontri informali.

Tuttavia, è con la riforma del quinquennato[31] che il baricentro si è spostato definitivamente: l'allineamento dei calendari elettorali ha trasformato la funzione di arbitro in quella di guida operativa. Questa tendenza ha raggiunto il suo apogeo con Nicolas Sarkozy, il cui mandato ha incarnato la cosiddetta *hyper-présidence*: una volontà di intervenire permanentemente su ogni dossier, riducendo il Primo Ministro a un mero collaboratore[32]. In netta reazione a questo modello, François Hollande ha tentato di reinterpretare l'art. 5 con la sua «presidenza normale», cercando di ripristinare una distinzione tra l'indirizzo politico presidenziale e la gestione governativa quotidiana.

Con Emmanuel Macron, tali elementi si fondono in una prassi nuova: il baricentro comunicativo si sposta sui social, il ruolo del Primo Ministro si asservisce alla volontà eliseo-centrica, e la Costituzione materiale si trasfigura così in una forma di presidenzialismo governante, che cerca legittimazione nel consenso pubblico quotidiano anziché nel solo momento elettorale.

La scenografia politica personale di Macron[33] si caratterizza per un'eterogeneità stilistica straordinaria, che intreccia momenti di solennità simbolica – basti pensare ai grandi annunci durante la crisi Covid-19 – a rappresentazioni di intima quotidianità, come le fotografie da poco eletto sulla spiaggia con la moglie Brigitte, frustrando ogni tentativo di ricondurla a una strategia coerente. Nel corso del suo mandato, il Presidente francese ha oscillato tra prossimità e confronto aspro con i giornalisti, culminato nelle proteste mediatiche del 2017, rispecchiando una tendenza strutturale: l'informazione dei cittadini si è spostata online, dove la dialettica istituzionale è inevitabilmente più personalizzata.

La dottrina costituzionale ha tracciato questa parabola evolutiva (o forse involutiva): dal Presidente «giupiteriano»[34] come Macron si autodefinì al suo insediamento, in opposizione

---

30 M. Debré, *Discours de présentation du projet de Constitution devant le Conseil d'État*, 27 agosto 1958.

31 Legge costituzionale n. 2000-964 del 2 ottobre 2000 relativa alla durata del mandato del Presidente della Repubblica.

32 Sebbene lo scarto tra il dettato costituzionale, che prevede una diarchia esecutiva, e la pratica istituzionale, che vede un Primo Ministro subordinato al Presidente della Repubblica, sia diventato più evidente negli ultimi anni, esacerbato dalla cristallizzazione del fatto maggioritario, già nel 1997 J. L. Parodi, *Le Premier Ministre sous la Vème République : une popularitée dominée,* in *Pouvoirs,* 83, 1997, 89, osservava « Che si tratti del suo livello, della sua struttura o delle sue evoluzioni, la popolarità del Primo ministro, dopo l'instaurazione gollista, appare strettamente correlata a quella del Presidente della Repubblica e da essa dominata. […] Solo i Primi ministri della coabitazione, figure d'eccezione della Quinta Repubblica, sfuggono a questa dominazione, perché il rapporto di potere con il presidente si inverte, i due ruoli istituzionali si differenziano e le strutture di sostegno si contrappongono».

33 A. Mercier, *La dialectique de la communication du Président Macron : contre, à distance, ou avec les journalistes,* in *The Conversation,* 6 maggio 2018.

34 «François Hollande non crede al "Presidente giupiteriano". Ritiene che il Presidente sia diventato un emittente come un altro nella sfera politico-mediatica. Per quanto mi riguarda, non credo al Presidente "normale". I

alla «presidenza normale» di Hollande, per ridare al potere una verticalità solenne e distante, all'«iper-presidente a rischio impotenza» che alcuni osservatori provocatoriamente descrivono oggi[35]. Sempre esposto sui social, appare fragile di fronte ai veri limiti della sua funzione costituzionale. Non è solo la fine della distanza rituale che caratterizzava il monarca repubblicano debriano. Si è prodotta una fusione totale tra ruolo di governo e persona del Presidente, che sceglie di sottoporsi a un controllo costante da parte dei cittadini sui social per trasmettere affidabilità immediata e vicinanza. In questo modo, il presidenzialismo *de facto* cerca legittimità nel consenso digitale quotidiano laddove manca una configurazione normativa legittimante alle spalle e alla luce di talune scelte politiche azzardate[36]. Tale dinamica riflette una centralizzazione del potere senza precedenti, con un controllo asfissiante dell'Eliseo sul Governo che ne accentua la subalternità funzionale e si riflette anche dando uno sguardo ai social, dove Macron dispiega un'attività iperattiva e pressoché ininterrotta, non è necessario ricorrere a studi empirici, l'evidenza è fattuale: pubblica tre o quattro contenuti quotidiani, meme ironici, esperimenti con l'intelligenza artificiale, post bilingui, autoironia dosata, ritraendosi in scenari eterogenei, da foto con giovani a momenti di dibattito e scambio al Salone dell'agricoltura, con un'attenzione ostentata all'inclusività di genere. È un Presidente onnipresente, uomo di convinzioni forti, che «fa tutto, è dappertutto, è con tutti»[37]: filmato in giro per la Francia, protagonista assoluto della politica estera (vertici UE, dossier russo-ucraino), occupa ossessivamente lo spazio digitale con una prossimità performativa che si accompagna sempre di più a politiche ben mirate contro la disinformazione *online*.

L'impatto di questa iper-personalizzazione è duplice e si rivela con particolare chiarezza in politica estera, dove Macron, pur mantenendo formalmente il ruolo costituzionale di custode della diplomazia e della difesa, ha fatto propria la conduzione dei grandi dossier europei e internazionali (che spetterebbe al Primo ministro), monopolizzando negoziazione e comunicazione. Tale strategia proietta l'immagine di un *leader* onnipresente sulla scena globale, ma espone irrimediabilmente la funzione presidenziale alla logica di giudizio istantaneo e performativo propria dell'arena digitale: basti pensare all'episodio di Davos del febbraio 2026, con Macron, occhiali scuri da aviatore calati sul naso, che lancia il lapidario «*for sure*»[38], immediatamente ripreso e viralizzato da centinaia di utenti sui *social*.

Il confronto con l'ordinamento italiano rivela una metamorfosi speculare ma distinta, operante entro le coordinate della crisi del sistema partitico e della perdita di rappresentatività dell'istituzione parlamentare. Se in Francia la spettacolarizzazione e personalizzazione della politica ha colpito la «monarchia repubblicana», in Italia il processo ha travolto i partiti politici nel loro ruolo di mediatori costituzionali ex art. 49 Cost[39]. Questa evoluzione scavalca il discorso dei limiti della Costituzione – attuata o inattuata – spostandosi sul piano delle disfunzioni di tipo politico e una prassi comunicativa che ha imposto la logica del *leader* come

---

francesi non si aspettano questo. Al contrario, un tale concetto li destabilizza, li rende insicuri. Per me, la funzione presidenziale nella Francia democratica contemporanea deve essere esercitata da qualcuno che, senza ritenersi la fonte di ogni cosa, sappia guidare la società con la forza delle proprie convinzioni e delle proprie azioni, e dare un senso chiaro al proprio operato», così E. Macron per il giornale *Challenges,* ottobre 2016. Si veda B. François, *Macron et les institutions. Rien de nouveau sous le soleil?*, in B. Dolez, A. Douillet, J. Fretel, R. Lefebvre (a cura di), *L'entreprise Macron à l'épreuve* du pouvoir, Grenoble, 2022, 41-52.

[35] Editoriale di *Le Monde, Emmanuel Macron renvoyé à son impuissance,* 14 maggio 2025.

[36] *Infra* §3.

[37] Si veda B. Morel, *Le nouveau régime ou l'impossible parlementarisme,* Parigi, 2025.

[38] D. Leloup, *«For sure»: deux mots impromptus d'Emmanuel Macron à Davos devenus viraux sur Internet*, in *Le Monde*, 30 gennaio 2026.

[39] S. Bonfiglio, *L'art. 49 della Costituzione e la regolazione del partito politico: "rilettura" o "incompiuta"costituzionale?*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 1, 2020, 1-34.

palliativo all'attuale incapacità dei partiti di «svolgere quella funzione mediatrice necessaria al fisiologico funzionamento dell'istituzione parlamentare»[40], così come illustrato dal tentativo di insinuare il premierato nel nostro sistema senza intervenire con ulteriori riforme rispondenti degli equilibri ricercati dalla Costituzione.

Le tendenze anticipatorie di questo smottamento sono ravvisabili già nella figura di Bettino Craxi: con lui si registra il primo tentativo sistematico di spostare il baricentro decisionale verso la Presidenza del Consiglio, attraverso il cosiddetto «personaggio che buchi il piccolo schermo»[41] sfidando la tradizionale collegialità del *primus inter pares*. La «grande riforma» craxiana, pur rimanendo in gran parte incompiuta sul piano normativo, ha inaugurato una prassi comunicativa e politica che intendeva il Governo non più come mera esecuzione della volontà dei partiti, ma come centro d'impulso autonomo e decisionista[42].

Su questo solco si è innestato l'archetipo della personalizzazione moderna, Silvio Berlusconi. Egli ha operato una definitiva rottura della «quarta parete» tra istituzioni e cittadini, smantellando la ritualità del linguaggio partitico attraverso il mezzo televisivo e trasformando la politica in un dialogo domestico e immediato[43]. Questa metamorfosi stilistica ha agito da catalizzatore per uno scivolamento del baricentro decisionale verso la Presidenza del Consiglio, configurando un premierato *de facto* che ha svuotato la collegialità dell'organo di governo prevista dall'art. 95 della Costituzione. In assenza di riforme formali, la figura del Presidente del Consiglio si è evoluta in un baricentro monocratico, inteso come palliativo alla crisi di mediazione dei partiti.

Questa parabola ha trovato una nuova accelerazione con il modello di Matteo Renzi, che ha ibridato la vocazione *broadcasting* con le logiche dei social media, introducendo tecniche retoriche come il dialogo fittizio con l'elettore e l'uso di hashtag identitari come #lavoltabuona per costruire community emotive[44].

In questa scia si inserisce oggi Giorgia Meloni, la quale eredita e affina la grammatica renziana per consolidare un vincolo con elettori che si tramutano in «fan», risolvendo la politica in una performance che imprime l'istituzione nella figura del leader. Tuttavia, a differenza dei suoi predecessori, Meloni declina questa personalizzazione attraverso una retorica più sobria e istituzionale, volta a nutrire un plebiscito digitale che non serve a compensare carenze di voto, come nel caso del modello macroniano, ma a fidelizzare e ampliare un consenso già radicato nelle urne.

Lo stile comunicativo di Giorgia Meloni predilige video dal tono formale – spesso estratti di conferenze stampa rilanciati con montaggi curati – e un ritmo di pubblicazione più contenuto rispetto all'iperattività macroniana. Questa scelta riflette un'immagine di *leadership* autorevole, incline all'autolegittimazione personale più che alla celebrazione collettiva del Paese: ricorrono temi di «militarizzazione» simbolica dello spazio pubblico, con enfasi sulla protezione e valorizzazione delle forze dell'ordine, che diventano emblema di ordine e sicurezza nazionale.

Il parlato di Meloni si fonda su un uso estremamente personale e calibrato di strumenti retorici già diffusi nella comunicazione politica italiana. Essa adotta una grammatica condivisa, lontana dall'italiano medio solo quel tanto che basta per segnare una prossimità

---

[40] A. Morelli, op. cit., 129.

[41] S. Colarizi, *La trasformazione della leadership. Il PSI di Craxi (1976-1981)*, in G. Quagliariello, S. Colarizi, P. Craveri, S. Pons, *Gli anni Ottanta come storia*, Soveria Mannelli, 2004, 48.

[42] G. Amato, *Una Repubblica da riformare*, Bologna, 1980, 45.

[43] Si veda per una trattazione più ampia G. Sartori, *Homo videns: Televisione e post pensiero*, Bari, 2014; G. Orsina, *Il berlusconismo nella storia d'Italia*, Venezia, Marsilio Editori, 2013.

[44] Sul tema F. Bordignon, *Il partito del capo. Da Berlusconi a Renzi*, Santarcangelo di Romagna, 2013; A. Galimberti, Il metodo Renzi. Comunicazione, immagine e *leadership*, Roma, 2015.

popolare, ma rifiuta consapevolmente registri percepiti come «bassi», parolacce, inflessioni dialettali marcate, per preservare la dignità istituzionale del ruolo. Come evidenziato da analisi linguistiche, la *leader* di Fratelli d'Italia riprende tecniche renziane – dialoghi fittizi, richiami metadiscorsivi a «prestare attenzione» alla struttura del discorso, l'«elettore qualunque» evocato dal «tu» indefinito[45] – rendendole però funzionali al suo stile: momenti di intrattenimento smorzano la tensione propagandistica o critica, mantenendo vivo l'interesse dell'ascoltatore e preparando il terreno per nuovi argomenti con rinnovata attenzione[46]. È tuttavia opportuno precisare che, pur entro una cornice di evidenti affinità, la strategia di personalizzazione di Giorgia Meloni diverge da quella renziana per una differente gestione del rischio istituzionale, come emerso chiaramente nella recente campagna referendaria[47]. Mentre il modello di Renzi si era spinto fino a una personalizzazione del quesito di stampo «plebiscitario»[48] – legando indissolubilmente, in una sorta di azzardo gaullista[49], l'esito del voto alla sopravvivenza stessa del Governo – Meloni ha operato per evitare una simile osmosi. La *Premier* ha infatti declinato il confronto referendario non come una sfida sulla propria persona, bensì come una battaglia contro «i corpi estranei» all'indirizzo governativo che «rendono vano il lavoro del Parlamento, del Governo e delle forze dell'ordine»[50], individuando nella magistratura l'ostacolo funzionale all'azione di governo e delegando ai propri ministri la prima linea nella difesa del merito referendario.

In definitiva, Giorgia Meloni tesse una narrazione che imprime l'istituzione stessa nella figura della leader, risolvendo la politica in una performance che consolida strategicamente un vincolo – nutrito da una connessione eminentemente emotiva – con gli elettori che da semplici cittadini si tramutano in «fan». Da tale dinamica, scaturisce la tendenza a stigmatizzare complottismi e ostruzionismi come trame ostili, mentre, di fronte a fallimenti conclamati, la Premier riveste con calcolata misura i panni della vittima del sistema[51].

Risiede proprio in questo punto la divergenza sostanziale con il modello francese: laddove Macron ricorre alle piattaforme *social* come a un palliativo per colmare un deficit di consenso elettorale e una fragilità parlamentare cronica – cercando nel digitale quella legittimità normativa e carismatica che la realtà dei numeri gli nega – Meloni utilizza lo spazio virtuale per un fine opposto. La Premier italiana non insegue online una legittimità già sancita dalle urne, bensì sfrutta l'arena digitale per cristallizzare e ampliare il proprio bacino del consenso, trasformando la stabilità del voto in una costante mobilitazione identitaria.

Lungi dal configurarsi come meri epifenomeni, tali stili comunicativi catalizzano un disordine

---

45 S. Kuo, *From solidarity to antagonism: the uses of the secondperson singular pronoun in Chinese political discourse*, in *Third Text*, 22, 2002, 29-55.

46 Si veda M. De Cesare, *Giorgia Meloni e la retorica dell'"underdog"*, in *Ca' Foscari News*, 2026; L. Delbarba, *Donna, madre, italiana, cristiana. Usi linguistici e strategie comunicative nei discorsi di Giorgia Meloni*, Tesi di laurea Università di Padova.

47 Referendum del 22 e 23 marzo 2026 sul Testo di legge costituzionale: *Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare*. Sul tema si veda E. Cheli, *Equivoci da rimuovere sul referendum,* in *Il foglio,* 11 febbraio 2026; G. De Minico, *Le illusioni della riforma e la vera posta in gioco,* in *Domani,* 29 gennaio 2026.

48 S. Ventura, *La comunicazione referendaria di Matteo Renzi. Personalizzazione, narrazione e feuilleton,* in *Comunicazione politica,* 2017, 431-458.

49 Il 27 aprile 1969, i francesi sono chiamati a pronunciarsi tramite referendum sul progetto di legge relativo alla creazione delle regioni e alla riforma del Senato. Poiché il 52,41% dei votanti si esprime con un «no», Charles de Gaulle si dimette dalla Presidenza della Repubblica. Sul punto F. Luchaire, *La démission du Général de Gaulle devant le Conseil constitutionnel*, in *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n. 25, 2009.

50 Conferenza stampa di inizio anno del Presidente Meloni, Consiglio nazionale dell'Ordine dei giornalisti in collaborazione con l'Associazione della Stampa Parlamentare, 9 gennaio 2026.

51 J. L. Newell, *Giorgia Meloni and the post-truth society*, Editoriale, in *Contemporary italian politics*, 17, 2, 2025, 126.

istituzionale che presenta tratti analoghi all'*authoritarian liberalism*[52]: entrambi i leader operano entro il perimetro delle forme costituzionali, ma ne flettono le dinamiche verso una concentrazione personalistica del potere. In questo schema, la deliberazione è surrogata dall'annuncio performativo e la collegialità dalla *leadership* mediatica, approfondendo il solco tra la Costituzione *de jure* e la sua prassi *de facto*. Tuttavia, a differenza delle derive autoritarie osservabili nei regimi dell'Europa centro-orientale, Francia e Italia conservano contrappesi vitali – dalle Corti Costituzionali al pluralismo parlamentare – che riconducono tali tendenze nell'alveo di prassi costituzionalmente tollerate piuttosto che in vere manipolazioni sistemiche.

In tale scenario, in entrambi i sistemi qui comparati, i social *network* e il *web* partecipativo – intesi come una molteplicità di assemblee informali, mutevoli e prive di legittimità decisionale autonoma – pongono in termini particolarmente diretti una questione cruciale nel contesto della crisi prolungata che la democrazia attraversa, segnata dal progressivo degrado del rapporto elettorale. La domanda sottesa è se i cittadini non abbiano ormai investito tali piattaforme come nuovo spazio pubblico, destinato a sostituire quello politico tradizionale e a ridefinire le forme stesse della partecipazione democratica, a detrimento delle procedure rappresentative convenzionali[53].

Si assiste, dunque, a uno slittamento verso spazi privatizzati e scarsamente regolati, la cui logica della risposta istantanea erode la rappresentanza moderna dalle sue fondamenta. La dialettica dell'immediatezza, lungi dall'essere indice di rinnovata vitalità, appare come il sintomo di una debolezza strutturale della decisione pubblica, costretta a reagire anziché a deliberare.

Ora, se la moltiplicazione di forme di rappresentanza «illegittime» non deriva soltanto da cecità individuale o da degenerazioni personali, ma dall'indeterminatezza strutturale stessa della rappresentanza moderna, occorre chiedersi come tale tensione si rifletta sul piano legislativo. La rappresentazione della volontà – rifiutata già da Hobbes e da Rousseau, ma posta al cuore della democrazia rappresentativa – appare oggi erosa dalla logica della risposta istantanea, che domina tanto l'infosfera quanto il discorso politico contemporaneo.

Ci si può dunque domandare se questa dialettica dell'immediatezza costituisca l'indice di una rinnovata vitalità democratica o, piuttosto, il sintomo di una debolezza strutturale della decisione pubblica, costretta a reagire più che a deliberare. In tal senso, il ricorso sempre più frequente alla decretazione d'urgenza, la prassi del monocameralismo di fatto e la conseguente marginalizzazione del rito parlamentare sembrano riflettere la medesima logica di accelerazione e di semplificazione del conflitto politico-mediatico, mettendo in discussione l'equilibrio tra legittimazione popolare e razionalità procedurale che fonda l'ordinamento democratico contemporaneo.

3. Rappresentanza e mutamenti istituzionali informali: adattamento o metamorfosi?

La presidenza di Emmanuel Macron costituisce uno snodo significativo nell'evoluzione recente della forma di governo francese. Privo di un robusto ancoraggio nei tradizionali partiti di massa e alla guida di un movimento politicamente «leggero», strutturato più intorno alla sua persona che a una solida organizzazione collettiva[54], Macron ha fatto della

[52] G. Frankenberg, *Authoritarian constitutionalism: coming to terms with modernity's nightmares*, in G. Alviar, G. Frankenberg (a cura di), *Authoritarian constitutionalism: Comparative analysis and critique*, Cheltenham, 2019, 1-36.

[53] G. Cazeaux, *Odyssée 2.0: La démocratie dans la civilisation numérique*, Parigi, 2014, 30 ss.

[54] La maggior parte dei presidenti della Repubblica dal 1958 (François Mitterrand, Jacques Chirac, Nicolas Sarkozy, François Hollande) è stata eletta facendo leva su un'organizzazione che avevano diretto e che li aveva designati candidati. Una nuova generazione di partiti mette in discussione questa tendenza. Ormai sembra che non siano più i partiti a «produrre» i candidati, ma che siano questi ultimi a creare ex novo organizzazioni ad

comunicazione diretta il principale strumento di costruzione della propria legittimazione. In un contesto segnato da forte disaffezione nei confronti dei partiti e dei corpi intermedi, il ricorso intensivo ai social media gli ha consentito di aggirare la mediazione partitica e giornalistica, sostituendo alla rappresentanza organizzata una relazione immediata, e tendenzialmente plebiscitaria, con segmenti dell'opinione pubblica[55]. L'immagine presidenziale così veicolata nello spazio digitale, continuo e istantaneo, ha parzialmente compensato la debolezza del consenso politico tradizionale mediante una costruzione simbolica di presenza, vicinanza e controllo.

La traiettoria macroniana evidenzia, in ultima analisi, la difficoltà a ridefinire il ruolo presidenziale dopo le rotture costituzionali caratterizzate dall'instaurazione del quinquennato e dell'«inversione del calendario elettorale»[56], che subordina le legislative al risultato presidenziale[57]. Se sessant'anni di prassi avevano consacrato la dominazione presidenziale come cifra del buon funzionamento della V Repubblica, e se il quinquennato ne aveva apparentemente rafforzato la posizione, la contrazione dell'orizzonte temporale ha eliminato lo spazio di manovra tra le due funzioni, trascinando il Capo dello Stato nell'arena della contingenza quotidiana. Il Presidente appare così «*encombré de sa force*»[58]: le etichette che lo descrivono sono approcci cognitivi incerti, che tentano di misurare la distanza tra la funzione arbitrale e l'esercizio quotidiano del potere governante.

Tale dinamica non sorprende se si richiama la definizione di de Gaulle, secondo cui la Costituzione del 1958 era «uno spirito, delle istituzioni, una pratica»: lo spirito incarnato nel governo del Presidente, le istituzioni definite dal testo e la pratica nella loro applicazione

hoc per sostenere le proprie ambizioni, trasformando così il partito in uno strumento politico personale. Le candidature di Emmanuel Macron e di Jean-Luc Mélenchon nel 2017 e, più recentemente, quella di Éric Zemmour nel 2022 (il cui partito, Reconquête, è stato creato dopo l'ingresso del giornalista nella corsa elettorale) rispondono a questo modello. Renaissance (inizialmente En Marche, poi La République en Marche), in particolare, è nato come una start up politica: La personalità del candidato diventa l'aspetto centrale dell'offerta politica, mentre l'organizzazione resta sullo sfondo. L'investitura di partito non è più una condizione preliminare, poiché il partito è in qualche modo soltanto il mezzo, il supporto e la conseguenza di una candidatura personale. Renaissance, presentato come fondato dal basso (bottom up), è stato in realtà creato dall'alto al momento dell'elezione presidenziale, da un candidato autoproclamato. Si veda J. Fretel, *Comment ça marche? La forme partisane du macronisme*, in B. Dolez, J. Fretel, R. Lefebvre (a cura di), *L'entreprise Macron*, Grenoble, 2019; R. Lefebvre, *Vers une dé-démocratisation partisane ? Une approche comparée de La France Insoumise et de La République en Marche*, in *Politique et Sociétés*, vol 41, 2022, 2.

[55] Si veda C. Delporte, *La communication politique. L'art de séduire pour convaincre*, Bruxelles, Ed. du Lombard, 2017.

[56] Legge organica n. 2001-419 del 15 maggio 2001, che modifica la data di scadenza dei poteri dell'Assemblea nazionale, JORF n. 0113 del 16 maggio 2001, p. 7776. J.-M. Denquin afferma a questo proposito che «è dunque, in definitiva, la legge organica del 15 maggio 2001 che, invertendo la cronologia, ha dato il vero significato alla revisione costituzionale del 2000», così J. M. Denquin, "*2000 : le quinquennat", in Demain la Ve République?,* Parigi, Perrin, 2022, 341).

[57] P. Avril, *Enchantement et désanchantement constitutionnels sous la Vème République,* in *Pouvoirs*, 126, 2008, 7 Sottolinea come «L'elezione presidenziale a suffragio universale fu la conseguenza logica di una prassi che essa consacrò nel 1962, dopo la fine della guerra d'Algeria, e che i giuristi – e gli oppositori – potevano certo contestare richiamandosi alla lettera della Costituzione; nondimeno, per i francesi quella Costituzione si identificava con il governo presidenziale. Il seguito confermò che non si trattava di una parentesi eccezionale destinata a chiudersi con la partenza del generale de Gaulle, ma proprio della «» Costituzione della Francia. L'alternanza del 1981 ne completò l'adesione, poiché anche l'opposizione vi si riallacciò («La Costituzione non è stata fatta per me, ma me ne accomodo», diceva François Mitterrand). Al di là delle parole, la Costituzione era, secondo la celebre definizione che ne diede il Generale il 31 gennaio 1964, «uno spirito, delle istituzioni, una prassi». Lo spirito era il governo del presidente; le istituzioni, quelle stabilite dal testo; la prassi, l'applicazione che ne deriva».

[58] N. Rousseiller, *Un pouvoir présidentiel encombré de sa force*, in O. Duhamel, M. Fulla, M. Lazar (a cura di), *La Ve démystifiée*, Parigi, 2019, 9-26

concreta. In tale prospettiva, come nota Pierre Avril[59], la crisi istituzionale non è imputabile in via esclusiva a Emmanuel Macron; la sua presidenza ne rappresenta piuttosto un momento di accelerazione e chiarificazione, che proietta il regime verso una fase terminale. Le promesse iniziali di «rinnovamento» si sono attenuate, rivelando un profilo più profondo: un'opera di decostruzione – nel senso derridiano del termine – delle precedenti articolazioni del potere. Macron ha inteso porsi come sintesi permanente al di sopra delle fratture tradizionali (destra/sinistra, conservatori/progressisti, maggioranza/opposizione), ma tale pretesa di trascendenza ha finito per escludere dal discorso pubblico legittimo quanti non si riconoscevano nel suo progetto o ne diffidavano[60].

La Quinta Repubblica, progettata per bilanciare leadership presidenziale e democrazia rappresentativa, ha subito con il quinquennato uno spostamento irreversibile verso l'iper-presidenzialismo: il Parlamento si riduce a sede di ratifica, il Primo Ministro perde autonomia[61], l'opposizione decade a ritualità procedurale. Questa deriva, radicata nella tensione tra legittimazione diretta del Presidente e rappresentanza parlamentare – dall'apogeo mitterrandiano del 1981 alla coabitazione del 1986 – si fonda non tanto sui poteri testuali costituzionali quanto sull'autorità personale del capo dello Stato. Il testo del 1958 prevedeva un esecutivo diarchico, con il Presidente garante e il Primo Ministro artefice della politica nazionale, responsabile verso il Parlamento; la prassi ha invece capovolto lo schema, come mostrano le affermazioni di Mitterrand, Chirac e Sarkozy, culminate nella «diarchia senza affetto» tra Macron e Borne. Le ragioni sono strutturali: dipendenza totale del Premier dal Presidente, assenza di legittimazione popolare diretta, inerzia parlamentare[62].

Questa subordinazione è stata esasperata dal ricorso sistematico all'articolo 49.3 della Costituzione[63], trasformato da strumento eccezionale di stabilità in ordinaria tecnica di governo, ormai simbolo della Quinta Repubblica nella sua domesticazione del Parlamento[64]. L'abuso della «fiducia tecnica» ha sancito il definitivo divorzio tra la narrazione social del Presidente, improntata al dialogo e alla trasparenza, e una prassi parlamentare autoritaria che neutralizza il confronto in aula.

In questo contesto, lo stile di potere fortemente solitario di Macron ha contribuito ad approfondire un malessere democratico già latente. I partiti, da tempo privati della loro funzione di mediazione, non sono riusciti a canalizzare il crescente scontento sociale e politico, lasciando campo libero a forze etichettate come «populiste», progressivamente percepite come unica alternativa credibile. Le elezioni europee del 2024, nelle quali il *Rassemblement National* ha superato la soglia del 30 per cento dei consensi, hanno rappresentato uno spartiacque: il voto ha sancito insieme il rigetto della presidenza in carica e la disarticolazione del sistema partitico ereditato dal passato. Tale tendenza si è radicalizzata nel biennio 2025-2026, trasformando la crisi di rappresentanza in una vera e propria paralisi sistemica. La dissoluzione dell'Assemblea Nazionale del 2024 non ha prodotto la sperata chiarificazione, ma ha inaugurato una stagione di instabilità cronica, segnata da governi di

---

[59] P. Avril, *Une analyse structurale de la Ve République. Etat des lieux,* in *Blog Jus politicum*, 2 settembre 2024; P. Avril, *Analyse structurale de la Ve République (suite et fin),* in *Blog Jus politicum*, 23 settembre 2024.

[60] Si rinvia a M. Revault d'Alonnes, *Le miroir et la scène. Ce que peut la représentation politique,* Parigi, 2016.

[61] E. Bottini, N. Perlo, Emmanuel Macron respecte-t-il le droit ?, in The conversation, 9 settembre 2024.

[62] Di qui la proposta della Commissione Balladur del 2007 di adeguare la Costituzione alla realtà, sopprimendo di fatto il Primo Ministro; mossa logica, ma che eroderebbe gli ultimi contrappesi, esponendo il sistema a una vulnerabilità democratica ancora maggiore.

[63] L'articolo 49.3 della Costituzione dispone che: «Il Primo ministro può, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, impegnare la responsabilità del Governo davanti all'Assemblea nazionale sul voto di un testo. In tal caso, tale testo è considerato adottato, salvo che una mozione di censura, presentata nelle ventiquattro ore successive, sia votata alle condizioni previste dal comma precedente».

[64] J. J. Urvoas, *Renoncer au 49.3 : qu'est-ce que ça change ?,* in *Le club des juristes,* 2025, 1.

minoranza tollerata (come il gabinetto Barnier nel 2024 e il successivo tentativo Bayrou nel 2025) costantemente sotto la minaccia della censura parlamentare. In questo scenario, la «presidenza solitaria» è passata dall'essere un punto di forza comunicativo a un limite strutturale: il Capo dello Stato, ormai privo di una maggioranza e oggetto di una crescente sfiducia da parte degli elettori (che nel febbraio 2026 ha sfiorato il 75% nei sondaggi di opinione)[65], appare come il punto di caduta finale di un sistema che non riesce più a produrre sintesi.

Nel quadro che ne emerge, la combinazione tra personalizzazione estrema del potere presidenziale, uso intensivo della comunicazione disintermediata e progressiva marginalizzazione dei canali rappresentativi tradizionali contribuisce a mettere in luce la fragilità del modello della Quinta Repubblica, alimentando il dibattito intorno a un tema chiave: non è forse arrivato il momento di cambiare Costituzione?[66] Ma, in generale, quand'è il momento giusto per cambiarla?[67]

Quanto più la Presidenza si rafforza attraverso il ricorso ai social media e alla figura di un leader «vicinoù» e continuamente presente, tanto più risultano indebolite le strutture collettive che dovrebbero sorreggere, filtrare e limitare l'esercizio del potere, si produce un corto circuito tra l'immediatezza della comunicazione e la lentezza della decisione parlamentare. È in questo scarto tra potere incarnato e potere mediato che si coglie, forse, il punto critico dell'attuale forma di governo francese.

La Presidenza del Consiglio di Giorgia Meloni presenta, nel contesto costituzionale italiano, una dinamica complementare ma distinta da quella macroniana. Mentre Macron – privo di sostegno elettorale stabile) – compensa la propria debolezza con una comunicazione social disintermediata che cerca di ricostruire legittimità quotidiana, Meloni beneficia di un consenso elettorale più solido e fidelizzato[68], convertendolo in un plebiscito digitale che funge da cassa di risonanza per un'autorità già radicata.

La divergenza è cruciale: Macron non è percepito come populista, ma come tecnocrate distante; Meloni incarna invece pienamente la leadership populista – diretta, assertiva, identitaria – che parla un linguaggio immediatamente comprensibile al proprio elettorato. Entrambi però convergono nell'uso dei social come incoronazione democratica performativa, aggirando i canali istituzionali tradizionali.

In Italia, questa centralità comunicativa del vertice – che scavalca la collegialità governativa e il Parlamento – si intreccia con una prassi legislativa segnata da un uso intensivo della decretazione d'urgenza. L'attuale panorama istituzionale è segnato da una profonda tensione tra la forma costituzionale e una prassi governativa che sembra aver eletto l'urgenza a metodo sistematico di governo. L'analisi della tumultuosa produzione legislativa del Governo Meloni[69] rivela il consolidamento di un processo di spostamento strutturale del potere normativo verso l'Esecutivo, il quale non si limita più a partecipare alla funzione legislativa, ma ne assume la paternità quasi esclusiva, riducendo il Parlamento a un ruolo di mera ratifica a posteriori.

I dati della XIX Legislatura confermano questa tendenza alla centralizzazione: con una media

---

[65] Si veda: *Baromètre de la confiance politique* del CEVIPOF, 2026 ; Elabe, *Osservatorio politico*, febbraio 2026.

[66] C. Cerda-Guzman, *Sortir de la Ve,* Bordeaux, 2024.

[67] Per una trattazione approfondita sul tema si rinvia a T. Ginsburg, Z. Elkins, J. Melton, *The endurance of Constitutions*, Cambridge, 2011.

[68] Si veda Infosphere Report, Speciale edizioni italiane 2022.

[69] Sul tema si veda G. Berti, *Interpretazione costituzionale. Lezioni di diritto pubblico*, Padova, 2001, 106 ss.; N. Lupo, *La potestà normativa del Governo. Alcuni spunti dal pensiero di Giorgio Berti*, in G.C. De Martin, *L'amministrazione capovolta. Studi sull'opera di Giorgio Berti*, Padova, 2007, 95 ss.; L. Mezzetta, *Diritto costituzionale*, Milano, 2024, 104 ss.

di 3,04 decreti-legge al mese e una percentuale di leggi di conversione che sfiora il 42%, l'azione di governo si esprime attraverso strumenti che, per definizione, dovrebbero essere eccezionali. Questa «normalizzazione dell'eccezione» è ulteriormente aggravata dal ricorso sistematico alla questione di fiducia – utilizzata nel 2024 per nove leggi su dodici – e dall'uso dei cosiddetti «maxi-emendamenti» e «pacchetti tecnici». Tali strumenti permettono di riscrivere interamente i testi in aula, bypassando il confronto nelle commissioni e violando il principio di omogeneità sancito dalla l. n. 400/1988 e dai reiterati richiami della Corte Costituzionale.

Nonostante il ricorso a queste prassi sia consolidato da tempo[70], l'attuale recrudescenza del fenomeno assume un rilievo peculiare se osservata sotto il duplice profilo normativo e politico. Sul piano ordinamentale, la legislatura corrente è stata segnata da riforme dei regolamenti parlamentari volte proprio a snellire l'iter legislativo e a disincentivare tali derive verso un abuso degli strumenti di emergenza. Parallelamente, sul versante politico, il dato appare ancor più sintomatico: la persistenza di tali dinamiche si manifesta infatti in seno a una maggioranza teoricamente coesa e speculare al mandato elettorale, marcando una netta discontinuità rispetto all'eterogeneità degli Esecutivi della XVIII legislatura[71].

A differenza delle procedure parlamentari, minuziosamente disciplinate dai regolamenti delle Camere e soggette alla pubblicità del dibattito democratico, questa fase endo-governativa si distingue per la sua opacità: i cittadini vengono a conoscenza delle scelte normative solo *a posteriori*, attraverso comunicati o conferenze stampa[72]. La prassi dei «fuori sacco» – provvedimenti portati in Consiglio dei Ministri senza adeguata istruttoria tecnica – e il ruolo crescente dei gabinetti ministeriali come «poteri ombra»[73] sottraggono il processo decisionale alla visibilità pubblica, sostituendo la collegialità con una negoziazione politica ristretta e spesso influenzata da logiche elettorali.

Esemplare è il caso del «Decreto Sicurezza» del 2025[74], un testo eterogeneo dove la *ratio* dell'urgenza appare come una sovrastruttura retorica utilizzata per legiferare in materie delicate, come i diritti fondamentali e il diritto penale, attraverso una scomposizione del testo che ne rende quasi impossibile l'intelligibilità. Questa informalità strutturale, congiunta all'instabilità dei rapporti interni alla maggioranza e alla pressione costante dell'urgenza politica, rende illusorio ogni tentativo di codificazione rigida dell'iniziativa legislativa dell'esecutivo, in particolare in materia di decreti-legge.

Questo modo di legiferare «dall'alto», caratterizzato dalla sua opacità[75] e da un basso grado di intelligibilità, trova origine, da un lato, nell'accelerazione delle temporalità politiche, che

---

[70] L. Spadaccini, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale*, Bari, 2022, Appendice; M. Aurino, *La transparence gouvernementale en Italie entre forme et pratique,* in J. F. Kerleo (a cura di), *La transparence des gouvernements,* Parigi, in corso di pubblicazione.

[71] Il dato è più significativo perché una maggioranza omogenea dovrebbe avere molte meno difficoltà a portare avanti la propria azione legislativa all'interno del Parlamento senza ricorrere agli strumenti emergenziali.

[72] Voir G. Mattarella, *Il ruolo degli uffici legislativi dei ministeri nella produzione normativa*, in *Nomos*, 1993, 4, 119; G. Savini, *Il nuovo ruolo degli uffici legislativi: note preliminari*, in *Rassegna parlamentare*, 2005, 945 ss.

[73] S. Cassese, *Le strutture del potere*, Bari, 2023, 4 e 86 ss.

[74] D.l. n. 48/2025, *Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario*; Sul tema si veda F. Forzati, *Il nuovo Ddl sicurezza fra poche luci e molte ombre: primi spunti di riflessione*, in *Archivio penale*, 3, 2023, 1-25; R. Balduzzi, *Il decreto con forza di legge e la sicurezza pubblica*, in *Lettera AIC*, 4, 2025.

[75] A questo riguardo, occorre sottolineare che la trasparenza riveste un'importanza particolare in quanto accessibilità intesa come possibilità di coinvolgimento, la quale rinvia, a sua volta, al principio di rappresentanza. Essa non si definisce dunque, sul piano genealogico, come un potere diretto di accesso. In tal senso, si veda in particolare J. Habermas, *L'Espace public : Archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, Parigi, 1988.

impone ai processi decisionali una logica di urgenza permanente[76], e, dall'altro lato, nella fluidità degli equilibri interni alla maggioranza di governo, che rende sempre più incerto il luogo reale di elaborazione delle decisioni e di definizione dell'orientamento politico dell'Esecutivo. In questo contesto, il rafforzamento dell'Esecutivo sul piano interno sembra paradossalmente compensare una perdita di autonomia decisionale a livello europeo, dove l'attuazione del PNRR impone scadenze e contenuti rigidi, trasformando il Governo in un esecutore tecnico di decisioni prese a Bruxelles.

Ne deriva un modello di governo «iperpolitico» ma paradossalmente immobile, dove la comunicazione rapida e la velocità della norma nascondono un indebolimento del legame rappresentativo e della sicurezza giuridica. La trasparenza, dunque, smette di essere un mero requisito formale per diventare il terreno su cui si gioca la tenuta stessa della democrazia costituzionale

In definitiva, la nostra epoca iperpolitica si distingue per una combinazione paradossale di tumulto e immobilismo, una tensione strutturante[77], talvolta arcaica nelle sue manifestazioni, che obbliga i costituzionalisti a tornare agli interrogativi fondamentali sulle condizioni stesse di esercizio del potere democratico[78].

Ci si deve chiedere, allora, se l'iperattività social si traduca davvero in nuove forme di partecipazione e vigilanza critica. Certamente assistiamo all'emergere di una «contro-democrazia» che modella la sovranità nel senso della pura reattività: la legittimità non è più protetta dalla distanza liturgica del rito istituzionale; ogni atto di governo deve essere immediatamente «venduto» o «giustificato» nell'arena digitale per sopravvivere al ciclo della notizia.

In questo scenario, la personalizzazione della comunicazione istituzionale finisce per dettare l'agenda delle riforme: dal premierato all'autonomia, fino al rapporto con la magistratura, ogni progetto legislativo viene declinato in chiave identitaria. Tuttavia, tale dinamica non «supera» la rappresentanza parlamentare nel senso formale del termine, poiché quest'ultima è già stata svuotata nei fatti da una prassi istituzionale che ha spostato il baricentro decisionale altrove. La vera metamorfosi risiede nel fatto che la legittimazione non si cerca più nel confronto parlamentare, ma in una sede esterna e permanente: quella del plebiscito digitale. È in questo scollamento tra la velocità del consenso social e la farraginosità della norma prodotta per decreto che si consuma la crisi della democrazia rappresentativa, lasciandoci in eredità un sistema dove il leader è ovunque, ma il potere è sempre più fragile.

Abstract. Il contributo analizza le trasformazioni del principio di rappresentanza nella comunicazione politica contemporanea, attraverso un confronto tra Francia e Italia. A partire dall'osservazione dei mutamenti nella relazione tra istituzioni e cittadini nell'era dei social media, il lavoro mostra come la legittimazione istituzionale si sia progressivamente spostata dal piano normativo a quello performativo: il mandato rappresentativo non si gioca più soltanto nelle sedi tradizionali del confronto democratico, ma si costruisce e si consuma quotidianamente nell'arena digitale. L'analisi dei casi Macron e Meloni rivela due strategie specularmente distinte ma convergenti negli effetti: una comunicazione iperpresente che compensa fragilità parlamentari nel caso francese, una mobilitazione identitaria che amplifica un consenso già radicato nel caso italiano. In entrambi i sistemi, la personalizzazione del potere e l'accelerazione delle temporalità politiche producono un progressivo svuotamento

[76] R. Finocchi Gersi, *Il ruolo degli uffici legislativi dei Ministeri*, E. Catelani, E. Rossi (a cura di), *L'analisi di impatto della regolamentazione e l'analisi tecnico-normativa nell'attività normativa del Governo*, Milano, 2003, 64.

[77] A. Jager, *Iperpolitica. Politicizzazione senza politica*, Roma, 2024, 80.

[78] R. Balduzzi, *Il decreto con forza di legge e la sicurezza pubblica*, op. cit., n. 38.

delle strutture rappresentative tradizionali, sostituendo la deliberazione con l'annuncio performativo e il confronto parlamentare con il plebiscito digitale. Il contributo interroga le implicazioni costituzionali di questa metamorfosi, leggendola come sintomo di una crisi strutturale della democrazia rappresentativa più che come semplice adattamento alle nuove tecnologie.

Abstract. This article examines the transformation of the principle of political representation in contemporary institutional communication, through a comparative analysis of France and Italy. Starting from the observed shifts in the relationship between institutions and citizens in the age of social media, it argues that institutional legitimation has progressively moved from the normative to the performative register: the representative mandate is no longer played out solely in the traditional arenas of democratic deliberation, but is constructed and consumed daily in the digital space. The analysis of the Macron and Meloni cases reveals two mirror-image yet convergent strategies: a hyperactive communication style that compensates for parliamentary fragility in the French case, and an identity-based mobilisation that amplifies an already consolidated electoral consensus in the Italian one. In both systems, the personalisation of power and the acceleration of political temporalities produce a gradual hollowing out of traditional representative structures, replacing deliberation with performative announcement and parliamentary debate with digital plebiscite. The article reflects on the constitutional implications of this metamorphosis, reading it as a symptom of a structural crisis of representative democracy rather than a mere adaptation to new technologies.

Parole chiave. Rappresentanza – Performance politica – Legittimazione digitale – Mutamenti istituzionali informali.

Key words. Representation – Political performance – Digital legitimation – Informal institutional change.

I PREMI IN SEGGI: UNA TECNICA DI RAZIONALIZZAZIONE DELLA FORMA RAPPRESENTATIVO - PARLAMENTARE NON SUFFICIENTEMENTE CONSOLIDATA*

di Marco Plutino**

Sommario. 1. Il ricorso all'artificio tecnico dei premi in seggi: una (sospetta) tradizione italiana. – 2. Principi di regime e affidabilità scientifica dell'artificio tecnico dei premi in seggi. – 3. Il favore condizionato della giurisprudenza, e della dottrina, in relazione ai premi. Il ruolo dei condizionamenti di fatto processuali (modalità di accesso, *petitum*, *thema decidendum*, etc.) e sostanziali. – 4. Critica di un approccio di tipo quantitativo. Il piano delle garanzie e i dubbi sul corretto uso del canone di proporzionalità. – 5. Brevi considerazioni di sintesi. I premi in seggi quali «clausole» fortemente ambigue.

1. Il ricorso all'artificio tecnico dei premi in seggi: una (sospetta) tradizione italiana.

Scopo della presente riflessione è analizzare l'uso dei premi in seggi quale prodotto tecnico della modernità giuridica e mettere in discussione la convinzione che siano un legittimo e utile strumento a cui gli ordinamenti costituzionali possano ricorrere per produrre o anche solo incentivare alcuni effetti desiderati nell'ottica di una progettazione istituzionale, per quanto fallibile e sempre soggetta a revisioni.

L'ordinamento costituzionale italiano ha fatto e fa tuttora largo uso di «premi in seggi» quale costrutto dell'ingegno per incentivare determini processi o produrre determinati esiti in campo istituzionale. L'evidenza che molto più blando ed episodico è il ricorso nell'esperienza comparata a questa tecnica di manipolazione dei sistemi elettorali dovrebbe far escludere che tali strumenti possano dirsi consolidati nella scienza giuridica e, più in generale, nelle scienze sociali viste nella prospettiva «ingegneristica», cioè facenti ricorso a specifiche tecniche per incentivi e punizioni. Il dubbio è accresciuto dal confronto con altre forme di razionalizzazione giuridica, non poco affini rispetto ai premi in seggi, quali le clausole di esclusione (cd. sbarramenti), correntemente presenti negli ordinamenti democratici maturi e in special modo nei sistemi parlamentari (ma non solo). Questo singolare dato differenziale richiederebbe di essere considerato e analizzato con maggiore attenzione. Una ragione potrebbe derivare, ad esempio, dalla problematica cumulabilità (reale o ritenuta tale) di questi istituti in ragione degli effetti distorsivi realizzati sia dagli sbarramenti che dai premi in seggi in relazione ai sistemi elettorali a base proporzionale. Di conseguenza, lo scarso ricorso ai premi in seggi potrebbe essere il frutto di una genesi storica posteriore rispetto agli sbarramenti, che li condurrebbe ad essere considerati in subordine, più che quale semplice

* *Sottoposto a referaggio.*

** Professore associato di Diritto costituzionale e pubblico – Università di Cassino e del Lazio Meridionale.

alternativa[1]. Ma potrebbero esistere ragioni e scrupoli di natura diversa, come la specifica costruzione dei nostri o altrui parametri normativi costituzionali, con la conseguenza che, pur apparentemente simili ed effettivamente speculari per più aspetti, alcuni rimedi (gli sbarramenti) potrebbero essere favoriti rispetto al ricorso ad altri (i premi in seggi), ritenuti meno coerenti con certi assetti. In tal caso il nostro ordinamento farebbe significativa eccezione, per quanto in verità di un tale disallineamento parametrico non v'è significativa traccia. Un'ulteriore ipotesi potrebbe derivare dalla circostanza che le clausole di esclusione abbiano mostrato da subito rendimenti soddisfacenti e che pertanto non sia stato ritenuto utile o praticabile il cumulo con il ricorso ai premi in seggi. Oppure, infine, semplicemente che i premi in seggi siano ritenuti disfunzionali (prima e a prescindere che illegittimi) e come tali non considerati all'atto di valutare possibili razionalizzazioni da introdurre. L'esame che compiremo sarà limitato al nostro ordinamento, e al livello d'uso nazionale, ma le conclusioni – anche a fronte di un sistema di parametri costituzionali non dissimile – lascia fortemente propendere per una scarsa presa in considerazione o per un giudizio negativo maturato da parte di altre esperienze costituzionali sulla base di elementi prognostici astratti o alla luce della scarsa e non poco famigerata esperienza (italiana) esistente. D'altra parte, molti sistemi politici europei sono in difficoltà per il disgregarsi delle culture politiche tradizionali e di altri fattori che incidono negativamente sulla stabilità dei governi, tanto che, come noto, non sono nient'affatto rari situazioni di stallo, elezioni ripetute e governi di minoranza o di tregua: alla stregua di questo dato non appare peregrino pertanto chiedersi perché ciononostante non ricorrano ad un rimedio così apparentemente semplice e capace di precostituire un esito. In effetti, a ben vedere, sui premi in seggi manca un significativo dibattito internazionale (giuridico e politologico), e quindi sono rare anche le realizzazioni, che si limitano a qualche sparuto affioramento.

L'evidenza di base che ci troviamo dinanzi è, pertanto, che i premi in seggi sono tanto frequenti nell'ordinamento italiano quanto quasi del tutto sconosciuti a livello internazionale. In Italia sono stati praticati a più riprese, sostanzialmente in tre fasi: nel 1923, quando hanno fatto la loro comparsa al limite tra la crisi dell'ordinamento liberale e l'avvento del regime fascista; nel 1953, in epoca repubblicana, durante la crisi della formula centrista; infine, diffusamente, a partire dagli anni '90, con la cosiddetta «Seconda Repubblica», una fase contraddistinta dalla caduta quasi integrale del sistema dei partiti post-costituzionale, con una diffusione sistematica prima ai livelli locali e regionali e poi a livello nazionale, a mezzo di due successive leggi elettorali (di cui la seconda mai applicata), a partire dal 2005. In tutti i casi, tranne il 1953, si è trattato di premi atti a trasformare minoranze in maggioranze. Tuttavia appare incontrovertibile che anche nel caso che fa da eccezione l'introduzione di un premio in seggi abbia creato un sistema di vincoli e opportunità che ha inciso profondamente sulle dinamiche politiche ed elettorali, nel caso specifico rafforzato dalla possibilità del collegamento tra le liste. Va ricordato, inoltre, che in tutti i casi a partire dagli anni '90 (ma non prima) i premi in seggi hanno operato insieme a clausole di esclusione esplicite, anche molto significative. Dal 2005 e per un decennio la costruzione di tutti i livelli rappresentativi è stata regolata da leggi elettorali «a premio», tranne l'elezione dei rappresentanti nazionali al Parlamento europeo, dove le peculiarità plurime della costruzione istituzionale dell'Unione

[1] La posteriorità esisterebbe, peraltro, solo in termini di considerazione coeva. La *legge Acerbo*, oggi definita a premio, è ben anteriore all'adozione della clausola di esclusione da parte dell'ordinamento della Repubblica federale tedesca, ma solo retrospettivamente fu qualificata «a premio» (anche se colsero la natura di «premio», acutamente, un paio di giuspubblicisti parlamentari nel corso del dibattito), mentre così venne subito inquadrata la legge n. 148/1953. Sul punto, che richiede qualche minima notazione tecnica, v. un cenno nel paragrafo conclusivo.

europea hanno reso problematica l'adozione delle stesse clausole di esclusione.[2]
Nel momento attuale si discute nuovamente di introdurre premi in seggi, ancora una volta di maggioranza, a ben due livelli normativi diversi: legislativo e costituzionale. La maggioranza di governo sta lavorando ad un progetto di legge elettorale a premio, che potrebbe risultare in relazione ai possibili sviluppi attuativo o indipendente da una previsione costituzionale in discussione, prevedente un premio nazionale di maggioranza, nell'ambito di una proposta di revisione della forma di governo di iniziativa del governo Meloni, attualmente giacente alla Camera dei deputati dopo la prima approvazione al Senato della Repubblica[3].
È ben legittima pertanto la conclusione che il ricorso allo strumento dei premi in seggi, ed anche e in particolare ai premi di maggioranza, sia un tratto caratteristico del nostro ordinamento e che qualche sparuta ripresa si ritrovi al limite in casi di democrazia in profonda crisi o di democrazie non consolidate, e talora risultano anche già abbandonati. Siamo davanti, come si vede, ad un ennesimo «caso italiano», costituito dal ricorso ad una precisa tecnica istituzionale, da cui ci si attendono determinati benefici in termini di rendimento istituzionale.

2. Principi di regime e affidabilità scientifica dell'artificio tecnico dei premi in seggi.

L'ipotesi di lavoro che indagheremo è a questo punto che i premi in seggi costituiscano un ritrovato tecnico introdotto e utilizzato in maniera relativamente irriflessa e poco sorvegliata dal nostro ordinamento e che non si tratti di una razionalizzazione sufficientemente consolidata sul piano teorico e dogmatico, nonostante l'uso ormai secolare. Tale ipotesi di lavoro coinvolge anche il ruolo del sindacato giurisdizionale (costituzionale, e non) che sembra essersi svolto con modalità e tempistiche da non consentire un controllo adeguato ed esser influenzato da un accostamento al tema (una pre-comprensione, in senso gadameriano) ove confluivano diversi elementi che indirizzavano verso una certa indulgenza.
I premi in seggi avrebbero dovuto, e dovrebbero tuttora, essere vagliati, a nostro avviso, con maggiore severità a partire dal loro preliminare inquadramento in termini tecnici, in quanto potenziali forme di abuso della tecnica che, come tale, si potrebbe porre in contrasto con alcuni parametri costituzionali. Ipotesi di lavoro che può essere sviluppata secondo due possibili linee di argomentazione, distinte ma non prive di possibili intersezioni.
Su un primo piano, i premi in seggi potrebbero violare una «riserva di scienza», cioè, in una parola, essere costrutti, artifici, scientificamente inattendibili: sfuggenti, ambigui, dalla funzionalità come minimo tutta da dimostrare. Il primo contributo del giovane Habermas fu dedicato a rilevare l'insufficienza di Marx circa la riflessione sulla tecnica, la quale, come avrebbe poi argomentato nella sua *summa* sociologica, deve essere arginata in riferimento alle tendenze imperialistiche della razionalità tecnico-scientifica per limitarla a favore di altre forme di razionalità, o razionalizzazione che dir si voglia, che si danno[4]. Più specificamente, i progressi della razionalizzazione tecnica (ed economica) vanno misurati alla luce della loro razionalità sociale e, si direbbe, portando alle ultime conclusioni il pensiero espresso dall'autore, adottando successivamente un piano di riflessione più specificamente di filosofia del diritto e di diritto positivo. Ora, le Costituzioni democratiche sicuramente richiedono, alla

[2] Sul tema v. ad es. S. Lieto, *Sulla questione di legittimità costituzionale della «soglia di sbarramento» della legge elettorale per il Parlamento europeo*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 7 luglio 2014, 1 ss.
[3] Attuale art. 5 AC 1921, sostitutivo del vigente art. 92 Cost.
[4] La presente riflessione è dedicata alla memoria di Jürgen Habermas e alla sua opera instancabile di valorizzazione delle forme rappresentative contro ogni scorciatoia di verticalizzazione dei processi di potere e a favore di una ragione comunicativa. Pertanto in più passaggi si richiamano le sue idee, in particolare, di razionalizzazione sociale, così come è sottesa a tutta la riflessione la sua idea comunicativa dei processi politici e deliberatici.

luce di un'implicita riserva di scienza assunta a proprio fondamento, che il ruolo della scienza (delle scienze; cioè dei loro metodi e delle loro evidenze) debba essere preso sul serio in fase di progettazione delle istituzioni e che, in particolare, il legislatore debba servirsi di evidenze scientifiche frutto di metodologie corrette, senza possibilità di cedere a soluzioni antiscientifiche o non riferibili a evidenze, per quanto provvisorie e fallibili. Il carattere democratico dell'ordinamento non può non riposare in ultima analisi su una sua razionalità/ragionevolezza, per cui le evidenze scientifiche introiettate nelle norme sono tali se rimontano a soluzioni tecniche chiare, attendibili, non ambigue, secondo modelli razionali di intervento. Lo stretto nesso tra democrazia, scienza e conoscenza, in un ordinamento a costituzione rigida centrato sul rilievo della persona umana può tollerare anche sperimentazioni, ma anch'esse devono soggiacere a limiti ben precisi[5]. Solo ciò che è razionale nella propria struttura può essere anche ragionevole nel senso costituzionale del termine, e quindi coerente con i caratteri democratici dell'ordinamento, negli ampi ma non illimitati margini che consentono di adottare, ai vari livelli di governo o diacronicamente, forme di governo diverse. In ciò risiede, in ultima analisi, il fondamento razionale del potere e la sua giustificazione[6]. In altre parole, gli equilibri della forma di governo sono fissati da un misto di compatibilità scientifiche (anche, ma non solo, di tipo giuridico) e scelte di valore, dando luogo a un assetto improntato a ragionevolezza delle regolamentazioni. Entro tale schema concettuale, ad esempio, si valuta ragionevole il ricorso a strumenti tecnici come la clausola di sbarramento. È alla stessa stregua che attualmente si reputa ragionevole un premio di maggioranza di entità ragionevole. Tuttavia questi limiti di ragionevolezza vivono di interessi costituzionalmente protetti di vario generale, compresa l'attendibilità scientifica dei ritrovati tecnici e la razionalità delle soluzioni che sono, in fondo, esse stesse opzioni di valore sottese alla nostra Costituzione, fortemente connesse ai valori di autonomia politica e a fondamentali regole di giustizia come «*suum cuique tribuere*».

A noi pare che una riserva di scienza venga violata quando si fa ricorso in un ordinamento costituzionale ad artifici termini, quale i premi in seggi, che nelle stesse parole di uno dei più autorevoli esperti di sistemi elettorali si presentano tuttora, a quasi cento anni dalla loro introduzione, «mal-definiti» e, soprattutto, «in-definiti»[7]. Se ad una cattiva definizione si può ovviare con uno sforzo analitico maggiore, quando uno strumento è indefinito significa che resta tuttora privo di un chiaro posto, di una sistemazione compiuta, nelle scienze sociali. Se è così esiste un problema di affidabilità e ciò richiederebbe almeno un maggiore approfondimento teorico sulla loro natura e la loro struttura, da cui non potrebbe escludersi qualche conseguenza in termini di sindacato giurisdizionale. Questo stesso contributo offrirà in conclusione qualche spunto per una loro migliore sistemazione come artifici tecnici al di fuori delle regole elettorali con cui si può determinare la riduzione rappresentativa[8]. Purtuttavia, pur se si ritenesse che risultassero meglio inquadrati, i premi in seggi appariranno ancora relativamente indefiniti, in quanto ambigui e anomali se raffrontati a congegni a loro simili.

---

[5] In altra sede si è parlato di una declinazione della forma di Stato quale «Stato di cultura», secondo proposte già presenti nel nostro dibattito scientifico, ma più espressamente declinate verso la creazione e la promozione, a tutti i livelli, di una democrazia repubblicana cognitiva. M. Plutino, *Verità e opinione pubblica*, Soveria Mannelli, 2024, 141 ss. 189 ss., ma passim.

[6] Un cenno in L. Gianformaggio, *Filosofia del diritto e ragionamento giuridico*, Torino, 2018, 74.

[7] Così uno dei massimi esperti in tema, A. Chiaramonte, *Il premio di maggioranza: cosa è, come varia, dove è (stato) applicato*, in Id.-G. Tarli Barbieri (a cura di), *Il premio di maggioranza*, Bologna, 2011, 15.

[8] Cioè di massima la regola proporzionale e la regola maggioritaria, che sono le uniche che sono compatibili con una competizione entro un corpo, collegio o altro che sia (a differenza ad es. di una regola dove la riduzione rappresentativa produce una rappresentanza per definizione paritaria).

Su un secondo piano, più familiare, i premi in seggi si potrebbero porre in specifico contrasto con la forma democratica rappresentativo-parlamentare, repellendo, quali forme di razionalizzazione, ai sistemi parlamentari[9]. Questa linea argomentativa, apparentemente più semplice e lineare, appare però in definitiva non del tutto convincente, anche se spunti significativi sono stati forniti dalla stessa dottrina e giurisprudenza, in particolare laddove si è deciso di dare rilievo a proposito (anche) dei premi alla necessità di rispettare una certa, per quanto non facilmente individuabile, eguaglianza del voto «in uscita», pertanto ammettendo misure ragionevoli e non eccessivamente sproporzionate di diseguaglianza di tale espressione del voto in relazione alle forme di stato e di governo accolte, nonché dei sistemi elettorali prescelti[10]. Tuttavia tale linea di argomentazione ci pare meno convincente sia per l'incapacità (peraltro dichiarata) di fissare un limite netto tra soluzioni ammissibili o meno, sia perché alla fine prospetta sempre un limite di coerenza interna dei modelli, che è un problema di rispetto di canoni scientifici, giuridici e non[11]. Resta chiaro che quando la giurisprudenza richiama, come vedremo, l'esigenza di un rispetto ampio della discrezionalità del legislatore, restringendo le sue censure alle irragionevolezze manifeste, con ciò non può certamente rendere legittimo ciò che è illegittimo, ma intende valorizzare l'esistenza di una zona grigia che presuppone comunque l'affidabilità di una certa soluzione.

Le due linee si intersecano, in ogni caso, nella considerazione che i premi in seggi (di maggioranza o meno) esprimano un'assai peculiare idea di democrazia e di rappresentanza, e alla luce di questa idea presupposta intervengono per incidere sulle dinamiche di

[9] Che è argomento diverso dalla repulsione, eventualmente, ai sistemi elettorali proporzionali, di cui costituiscono una evidente violazione della logica propria, normalmente definita «correzione». Questa linea argomentativa ci persuade di meno, anche alla luce di un esame tecnico sulla tassonomia dei sistemi elettorali e del ruolo di congegni applicati ad essi posticciamente, come ad es. le clausole di esclusione. Nel testo infatti sarà chiarito che il premio di maggioranza non determina una conversione del sistema proporzionale in misto, quindi non rappresenta la componente maggioritaria del sistema. Semmai ricordiamo che la stessa Corte costituzionale ha richiamato gli operatori a rispettare nell'uso di manipolazioni la natura propria dei modelli prescelti, appellandosi alla coerenza interna dell'azione del legislatore (v. la discutibile sentenza n. 2 del 2004, su cui *infra* nel testo). Richiami alla coerenza dei modelli non mancano da parte del Tribunale costituzionale tedesco o della Commissione di Venezia operante nel sistema Cedu: quest'ultima tra l'altro proprio in un passaggio relativo ai premi in seggi. European Commission for Democracy Through Law (Commissione di Venezia), *Opinion no. 835/2016, On The Draft Electoral Code*, 18 april 2016, on Armenia, punto 26: «*The Venice Commission and OSCE/ODIHR recall that proportional systems are intended to create a representative parliament and any modifications to this goal should be implemented with care and out of clear needs*». Si tratta di un chiaro richiamo alla coerenza dei modelli e ad una chiara e verificabile espressione delle esigenze sottese all'adozione di certe soluzioni (ancorchè, a nostro avviso, non adeguatamente provata per lo stesso caso italiano, v. *infra*).

[10] A. Vuolo, *Elezione diretta del Presidente del Consiglio e premio di maggioranza. Prime notazioni*, cit., 105 nota acutamente che l'eguaglianza del voto, come la rappresentatività del parlamento, sono trattate dalla Corte costituzionale come principi costituzionali, mentre la stabilità del governo è un obiettivo. Entrambi sottendono interessi che possono essere costituzionalmente rilevanti, ma la differenza non è da poco. Sul punto comunque v. anche *infra*.

[11] Ricorda L. Gianformaggio. *Filosofia del diritto e ragionamento giuridico*, cit., 62, che esiste una corrente molto autorevole di filosofi e giuristi che sostiene che la coerenza, se non è prova, è sicuramente un *sintomo rilevante* della correttezza di un sistema di regole o di valutazione. La coerenza normativa andrebbe intesa come assenza di antinomie normative (M. Barberis, *Una filosofia del diritto per lo stato costituzionale*, Torino, 2017, 160 ss.). La coerenza di un modello indica, più genericamente, una contraddizione interna relativa alla sua costruzione strutturale e comunque al suo funzionamento, che pertanto non esprime un'ottimizzazione funzionale (come energie che tirano in direzione contraria per mantenere un equilibrio, una rotta) ma un difetto. In questo senso un correttivo non è, per definizione, un difetto. Il premio in seggi è immaginato sicuramento come un correttivo, quindi come dotato di prestazioni funzionali migliorative, ma ciò non esclude che apporti o sia espressione di difetti del modello.

funzionamento della forma di governo parlamentare[12]. È, questo, un punto critico, su cui si soffermeremo in conclusione, anche alla luce della circostanza che appare più che discutibile che i premi in seggi siano stati introdotti e utilizzati, nelle diverse stagioni in cui si è ricorsi ad essi, come rimedio alla instabilità ministeriale.

In definitiva, la prospettiva di inquadrare la riflessione sui premi in seggi esplicitamente all'interno delle coordinate del rapporto tra tecnica, scienza e democrazia costituzionale ci sembra la più diretta ma anche la più feconda.

Infine una precisazione, connessa agli aspetti appena accennati, sulla latitudine della discussione che investe l'istituto dei premi in seggi. Si sarebbe facilmente tentati di distinguere, soprattutto ma non solo agli effetti del secondo piano descritto, i premi in seggi tra quelli che fabbricano una maggioranza, garantendola *ex lege*, e quelli che semplicemente la incentivano. Ma la distinzione è più apparente che reale. Da un lato i premi, come vedremo, sono sempre e solo incentivi attraverso una garanzia giuridica: nel primo caso di una maggioranza numerica in seggi, nell'altro di una semplice quota di seggi. In tutti i casi i premi sono sempre e comunque, almeno potenzialmente, capaci di trasformare una minoranza in una maggioranza. Si tratta di una virtualità comune e a tutti e come tale tutti i premi vanno discussi. Gli unici che fanno eccezione sono i premi cd. di governabilità, come quello del 1953, che presuppongono una maggioranza[13] e intendono rafforzarla: ma anche tali premi non sono meno discutibili, sia per la sopracitata capacità di incidere in modo molto distorsivo sulle dinamiche politiche[14], sia perché nei diffusi casi, come anche il nostro, ove si utilizza a livello costituzionale la tecnica del *quorum* di garanzia indicato in frazione, il rafforzamento di una maggioranza già esistente può determinare un effetto sul raggiungimento di questi *quorum*. Questo aspetto problematico (che vale a maggior ragione per i premi di maggioranza ma anche per i premi a quota fissa, quale che sia l'entità del premio) è sovente, e giustamente, sottolineato in dottrina (v. *infra*). La eco dei lavori di Carlo Lavagna ha determinato in passato anche un certo sospetto per la semplice regola maggioritaria, percepita poco sintonica con il sistema costituzionale alla luce delle sue scelte di valore e tecniche sottese (tra cui i quorum speciali)[15]. Tale sospetto curiosamente non si è riversato, con più fondata ragione, sui premi in seggi, che sono cosa ben diversa e ben più insidiosa e discutibile dell'applicazione di una regola elettorale maggioritaria. Quest'ultima, potenzialmente distorsiva quanto si vuole, opera strutturalmente a livello di collegio e le sue disproporzionalità operative provocano esiti eclatanti di tipo generale soltanto in rarissime circostanze (e in altri casi, per condizioni

[12] Tale convitato di pietra emerge ogni qual volta viene prospettata pubblicamente una idea di democrazia e di governo parlamentare poco in sintonia con quelle accolte in Costituzione, come ogni qualvolta si parla di democrazia "immediata", di governo espresso «la sera stessa delle elezioni», di «mandato popolare», di artificiose contrapposizioni tra vere e false democrazie, e così via. Chi utilizza questa retorica lo fa ritenendola accattivante nella sua natura iper-democratica ma nelle pretese conclusioni pratiche si ritrova in scarsa sintonia con i principi e gli assetti della Costituzione repubblicana. Sul punto ancora v. criticamente G. Ferraiuolo, *Mutamento della forma di governo o nuovo tipo di ordinamento rappresentativo?*, cit., 75 e, sempre in polemica con queste dottrine e retoriche, ricondotte ad un'inaccettabile emersione di forme di costituzionalismo materiale, M. Plutino, *Dinamiche di una democrazia parlamentare. Assetti rappresentativi e sviluppi istituzionali*, Roma, 2015, *passim*.

[13] Se maggioranza in seggi o in voti chiarisce come i premi in seggi normalmente vengano ritenuti adottabili nei sistemi proporzionali e meno nei più imprevedibili sistemi maggioritari (dove può ottenere più seggi una forza che non è la minoranza relativa). Tale conclusione, che in senso strettamente tecnico è erronea, comprova l'ambiguità dei premi. In ogni caso su questo aspetto v. *infra*.

[14] In quel caso storico, connotata da una *conventio ad excludendum* verso le sinistre marxiste (e, se si vuole, i partiti neo-fascisti) in via di consolidamento, ancora di più.

[15] In un certo senso erroneamente in quanto la compresenza di quorum e maggioritari è piuttosto diffusa, e del resto i problemi supposti discendono da un'applicazione di una regola elettorale, che non è un artifizio ma, come detto in precedenza, una delle (poche) possibili modalità-base di operare una riduzione rappresentativa.

particolari, abnormità locali[16]), e in ogni caso non necessariamente a favore della maggioranza nazionale (maggiore minoranza). I premi in seggi si applicano altrettanto strutturalmente a livello nazionale e hanno effetti nazionali pro-maggioritari (che possono mancare al maggioritario…), fino a predeterminare risultati[17]. Esiste in effetti una più accorta dottrina ben conscia che il premio in seggi è un artificio «programmaticamente» pro-maggioritario funzionalmente ad un presunto «diritto» della maggioranza a governare, oggetto di perplessità.[18] Ma il passo ulteriore da compiere, sulla premessa del costruttivismo sotteso al premio in seggi (alieno, checchè se ne dica, agli stessi sistemi maggioritari[19]) sarebbe di mettere in discussione «tutti» i premi in seggi, e non solo quelli che presentano macroscopici problemi di illegittimità/ragionevolezza, in quanto tutti sono potenzialmente capaci di regalare l'accesso a maggioranze speciali e quorum di garanza. La specificità dei premi è proprio di essere dei regali, tanto che nella scarsa letteratura internazionale che ne parla vengono detti *bonus seats*[20]: incentivi attraverso riconoscimenti di seggi ulteriori, ed eventualmente anche seggi aggiuntivi nell'ambito di un parlamento a numeri variabili, per quanto giustificati dalla sussistenza di presunti interessi ordinamentali.

Qui, però, il tema incontra la questione della natura dei sistemi rappresentativi e, in democrazia costituzionale, dei limiti della loro manipolabilità per vie legali. Sul piano dei sistemi rappresentativi specificamente in relazione ad artifici, legali o illegali che siano, è nota la frase del Guizot secondo cui: «Se la maggioranza è spostata per artificio, vi è menzogna; se la minoranza è preliminarmente fuori combattimento, vi è oppressione. Nell'un caso e nell'altro, il governo rappresentativo è corrotto»[21].

---

[16] Noto su questo piano il precedente dei sessantuno collegi (cioè tutti) vinti dal centro-destra in Sicilia alle politiche del 2001 alla Camera dei deputati nell'ambito, comunque, di una assai tondo risultato nazionale. Il massimo della distorsione in Gran Bretagna si è realizzata nel 1983 quanto i conservatori con il 42,4% dei voti ebbero il 61,1% dei seggi: come si vede si tratta di percentuali analoghe (soprattutto in termini di soglia minima) ad ogni discussione attuale sui premi di maggioranza da re-introdurre a livello nazionale (che però produrrebbero *ipso facto* distorsioni ulteriori). Il vero "difetto" del sistema *Westminister*, almeno per chi ragiona in termini «direttisti», è semmai che può avere una maggioranza in seggi chi è risultato perdente nella sommatoria dei voti a livello nazionale.

[17] Su questo aspetto, che meriterebbe ben altri spazi, un minimo cenno in conclusione in relazione alla genesi dei premi e alla sistemazione nei sistemi elettorali.

[18] Ad es. M. Ruotolo, *Tra premierato e possibile jackpot system. L'idea di democrazia sottesa alla proposta di riforma costituzionale*, in *Diritto pubblico europeo. Rassegna online*, 2, 2023, XXI; C. De Fiores, *La retorica del capo alla prova della blindatura del sistema elettorale*, in Id., XXVI, F. Politi, *Uno pseudo premierato che nasconde la costituzionalizzazione di un sistema elettorale iper maggioritario*, in Id., LXXXV ss.

[19] Lo specifico del maggioritario non è, contrariamente a quanto spesso si afferma, di creare un sistema di voto capace di esprimere indirettamente un governo o un indirizzo, ma un tipo di rappresentanza specifico, a base territoriale e con più stretta connessione tra eletti ed elettori.

[20] C. Bedock, N. Sauger, *Electoral Systems with a Majority Bonus as Unconventional Mixed Systems*, in *Representation*, 50, 1, 2014, 99-112. Come si vede, a riprova dell'ambiguità dei premi in seggi, gli autori parlano di sistemi misti non convenzionali, in cui, evidentemente, i premi rappresenterebbero la componente maggioritaria. Ma ciò è tecnicamente scorretto. Su questi aspetti, qualche cenno in termini di sistemazione v. *infra*.

[21] F. Guizot, *Histoire des origines du gouvernement représentatif et des institutions politiques de l'Europe : depuis la chute de l'Empire romain jusqu'au XIVe siècle*, I, Didier, Paris, 1880 (pubblicata nel 1851 ma contenente lezioni risalenti al 1820-22), 112. La frase fu richiamata da Togliatti nel corso della discussione sulla legge del 1953.
La linea argomentativa del Guizot, stringente e peculiare ma facilmente adattabile ai nostri fini e assetti, è la seguente: la sovranità giuridica appartiene alla ragione, il governo rappresentativo è lo strumento per estrarre questa ragione dalla società, la maggioranza è lo strumento pratico per individuare dove risiede la ragione in un certo momento; di conseguenza, se la maggioranza viene manipolata o spostata per artificio (con corruzione, brogli o leggi elettorali distorte) il sistema cessa di cercare la verità e diventa una forma di menzogna istituzionale. Ai nostri fini ciò non legittima il divieto di ricorso ad artifici legali ma che il nesso tra conoscenza scientifica accreditata e democrazia avalli l'uso di tali artifici entro la compatibilità dei vari interessi in gioco.

3. Il favore condizionato della giurisprudenza, e della dottrina, in relazione ai premi. Il ruolo dei condizionamenti di fatto processuali (modalità di accesso,* petitum*, thema decidendum, etc.) e sostanziali. Su un piano strettamente formale il congegno del premio in seggi rappresenta una razionalizzazione giuridica, una forma di intervento normativo scritto con finalità di influenza sulle dinamiche «naturali» della forma di governo. Sul piano della costruzione, la razionalizzazione è una forma di ingegneria, di intervento progettuale in vista di certi obiettivi. Per dirla con Gadamer: «L'artigiano impara a produrre le cose che hanno da essere secondo un piano e uno scopo scelto»[22].

Il premio in seggi è, in particolare, una forma di ingegneria elettorale perché incide sul modo di traduzione dei voti in seggi[23]; parte dell'algoritmo, dell'istruzione, del codice della trasformazione. È, inoltre, una forma di ingegneria istituzionale perché, incidendo sulla trasformazione di voti in seggi di organi rappresentativi, influisce, spesso radicalmente, sui rapporti tra le istituzioni e sulle loro potenzialità di rendimento. Infine il premio in seggi è una forma di ingegneria costituzionale nella misura in cui, quale razionalizzazione, è frutto di un intervento normativo a livello costituzionale, e come tale possono essere previsti come facoltativi (e in tal caso eventualmente condizionati variamente) o obbligatori. In tal caso il revisore costituzionale ha inteso costituzionalizzare un segmento della disciplina sui sistemi elettorali, come nel disegno di legge attualmente giacente.

Tuttavia va chiarito che un premio in seggi, anche se non previsto o prescritto a livello costituzionale, può rappresentare e rappresenta già, in quanto forma di ingegneria istituzionale, una questione costituzionale, perché astrattamente idoneo a incidere sul quadro dei principi e degli equilibri costituzionali. Tanto è vero che la Corte costituzionale è intervenuta sulla disciplina dei premi previsti dal nostro ordinamento a livello nazionale e si è occupata, sia pure superficialmente, anche dei premi previsti a livello sub-nazionale nell'ambito di una disamina della forma di governo regionale. Infatti una questione costituzionale si pone per qualunque congegno creato per legge o fonte primaria (per non dire per previsione costituzionale…) potenzialmente in tensione con prescrizioni costituzionali da raffrontare ad esse per essere valutato in termini di contrarietà, conformità o indifferenza alla Costituzione e ai suoi principi. Ogni creazione tecnico-ingegneristica va misurata secondo questa forma di razionalità (scientifica), che va raffrontata sul piano della ragionevolezza costituzionale, rappresentante in termini habermasiani un'espressione specifica e locale della più generale esigenza di razionalità sociale che deve servire l'*optimum* umano.

In questa sede ci occuperemo in particolare dei premi nazionali, che incidono sul corpo elettorale quale parte attiva del popolo, operanti sulla rappresentanza nazionale e sulla forma di stato propriamente detta, senza escludere *a priori* che dalla giurisprudenza che si è occupata di premi in seggi anche a livello subnazionale si possano trarre spunti *mutatis mutandis*. D'altra parte la posizione della Corte costituzionale sui premi in seggi è frutto soprattutto della giurisprudenza sui premi nazionali, ma non è stata poco influenza dalla precedente giurisprudenza che ha sindacato gli interventi normativi a livello sub-nazionale ed in particolare delle innovazioni proposte in relazione alle forme di governo regionali e locali introdotte negli anni '90. Questa circostanza rappresenta un primo elemento da offrire alla riflessione. In connessione con questo dato di tipo diacronico va aggiunto che la Corte non ha mai esaminato a fondo l'istituto dei premi in seggi ma, anche in relazione alla concretezza del giudizio e all'impostazione dei ricorsi, ne ha valutato alcune connotazioni concrete.

[22] H.-G. Gadamer, *Verità e metodo*, Milano 1972, 366. L'affermazione è dall'autore estesa all'attività umana in quanto tale.

[23] Che si parte o no della formula in senso stretto è altra questione, su cui un cenno *infra* nel testo.

Tuttavia va detto che non sono insussistenti nel nostro ordinamento gli spazi per estendere il suo sindacato a profili non evidenziali dalle ordinanze introduttive[24], ma evidentemente a ciò ostava non solo una certa riluttanza ad usare questi poteri quanto anche una certa timidezza nel superare un atteggiamento di *self restraint* in una materia assai connotata politicamente sulla quale, infatti, la Corte ha sottolineato a più riprese l'esigenza di offrire un'ampia riserva al legislatore di discrezionalità legislativa in tema di scelte elettorale.
D'altra parte, appare indiscutibile che gli interventi della Corte siano maturati nell'ambito di un discorso istituzionale pluridecennale portato avanti dalle forze politiche e centrato sulla necessità di stabilizzare gli esecutivi, trainato dalla creazione di un'inedita forma di governo adottata a livello sub-nazionale, fondata sull'elezione diretta dell'organo-capo dell'ente e assistita da ulteriori garanzie (tra cui i premi in seggi) che hanno orientato il sistema verso dinamiche iper-presidenzialiste e comunque assai lontane dalle logiche parlamentari[25]. A tale stregua la Corte ha difeso la forma di governo creata (il cd. neo-parlamentarismo), ad esempio nella celebre sentenza n. 2/2004, da manipolazioni volte a manomettere la soluzione prescelta, dando rilevanza al tema della coerenza interna del modello, che si pone a cavallo tra logiche istituzionali ed evidenze scientifiche. Si potrebbe polemicamente notare, a tale proposito, che in tale caso non è stata affatto attenta a tutelare la discrezionalità del legislatore calabrese, dal momento che non era affatto banale affermare che quello operante a livello regionale per norme dispositive statali (e quello operante, prima, a livello locale, adottato con legge) fosse un «modello», ovvero uno schema di azione razionale sia pure per un livello politico sub-nazionale, e come tale sostituibile ma non liberamente manipolabile. Con questa giurisprudenza la Corte non solo ha accreditato l'esistenza del modello ma ha implicitamente anche preso posizione sull'introduzione di premi in seggi quale parte dello stresso. A rigor di logica, la Corte deve aver visto nei premi non tanto uno strumento a corredo della difesa della stabilità dell'ente, per cui sarebbe bastata l'elezione diretta e la clausola di dissoluzione automatica in caso di dimissioni o sfiducia, ma di un più specifico interesse del Presidente di disporre di numeri sufficienti ad attuare il programma e quindi si è posta nella logica del mandato popolare (e del cd. diritto della maggioranza a governare) e del governo di legislatura. Tuttavia ciò ha a che vedere fino ad un certo punto con la instabilità «ministeriale» che costituiva effettivamente il problema storico degli esecutivi locali e regionali, quanto piuttosto era funzionale all'emergente logica della «democrazia di investitura» mediante congegni di iper-razionalizzazione capaci di andare ben oltre la tutela della stabilità dell'esecutivo dell'ente.

[24] Cenni in A. Cerri, *Corso di giustizia costituzionale*, Milano, 2004, 195 con indicazioni sia di qualche precedente a favore, che contrario e in F. Sorrentino, *Il controllo concreto di costituzionale sulle leggi in Italia: le ragioni del suo successo*, in *Lo Stato*, 2017, 8, 127 che afferma che «in dette ipotesi, dunque la Corte decide su questioni non sollevare dal giudice *a quo*», anche se spesso in qualche modo implicite nelle ordinanze di rimessione. In effetti spunti in tal senso si ravvisano anche nel caso concreto, ma anche se non fosse concretezza non precluderebbe, a nostro avviso, la necessità pregiudiziale sul piano logico e dogmatico di interrogarsi sulla natura dei premi, prima che di valutare una loro specifica espressione, perché i due esami, per quanto non privi di connessioni, sono relativamente autonomi.

[25] In realtà per il comune l'introduzione del premio avveniva contestualmente alla previsione dell'elezione diretta, mentre a livello regionale la l. n. 43/1995 istituiva un premio per le Regioni ordinarie a Costituzione invariata, quindi antecedentemente all'introduzione dell'elezione diretta, in un quadro che si potrebbe senz'altro definire di tipo parlamentare/assembleare, con qualche razionalizzazione.
Sul punto non si può non ricordare la l. n. 165/2004, che definisce tra i principi fondamentali l'individuazione di un sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze nel Consiglio regionale e assicuri la rappresentanza delle minoranze, senza menzionare espressamente il premio. Come è noto, il sistema elettorale è in parte regionalizzato, ma di massima l'elezione presidenziale trascina con sé la garanzia della maggioranza dei seggi in Consiglio; un meccanismo che, come tale bypassa la questione della percentuale minima di voti per ottenere il premio, in quanto connessa all'elezione di una carica monocratica (generalmente a turno unico).

La scarsa giurisprudenza non costituzionale che si è occupata di premi, nella medesima linea di ammissibilità di fondo, si è innestata sullo stesso piano di implicita ragionevolezza (o ammissibilità, che dir si voglia) dei premi in seggi in quanto tali, e solo in relazione a concrete declinazioni ha offerto più specifiche indicazioni nell'ottica di un bilanciamento tra interessi[26]. Questi precedenti hanno senza alcun dubbio fortemente orientato l'attività della Corte costituzionale nell'occasione, tardiva, in cui si è potuta occupare in modo diretto dei premi nazionali, tutti di maggioranza, dopo diversi *obiter dicta* (C. cost. sent. n. 15/2008, n. 16/2008, n. 13/2012) tutti – si badi – relativi all'eccessività del premio e/o assenza di soglia minima.
La posizione della Corte è stata inoltre fortemente influenzata, anche sull'ultimo punto indicato, dalla riflessione scientifica costituzionalistica che ha avuto modo di esprimersi diffusamente e in un largo arco di tempo sui premi in seggi, con una posizione sostanziale unanimità della ammissibilità in via generale del meccanismo, limitandosi ad ancorare, come poi avrebbe fatto anche la Corte, la valutazione della legittimità in concreto delle singole soluzioni in termini di ragionevole entità del premio e dalla natura non eccessivamente distorsiva del meccanismo rappresentativo[27]. In tal modo, la Corte ha rinunciato a svolgere un serrato esame della razionalità dello strumento in quanto tale, ampiamente pregiudicato da valutazioni, anche proprie della Corte, maturate su un piano diverso dalla rappresentanza nazionale e dalla forma di governo nazionale[28], frutto di idee assai peculiari di democrazia trainate spesso da letture sostanzialistiche e politologiche dei problemi e delle possibili soluzioni per il nostro sistema istituzionale[29]. A tal proposito non è inutile rammentare che i premi in seggi introdotti con la legge proporzionale n. 270/2005 intervennero quasi a perfezionamento (non sembri un paradosso) di un «maggioritario», visto come salvifico ed essenza della democrazia, ma nella realtà rivelatosi piuttosto deludente quanto a prestazioni sul piano dei rimedi all'instabilità ministeriale (per non dire del trasfughismo…), e che diversi erano i tentativi in quegli anni di realizzare degli equivalenti funzionali a livello nazionale delle soluzioni sub-nazionali, come gli apparentamenti e le coalizioni pre-elettorali[30]. Il ritorno al proporzionale intendeva portava avanti il discorso sul compimento del bipolarismo in coerenza con una visone elettoralistica della democrazia centrata sul mandato popolare, a cui aggiungeva due frutti: da un lato la garanzia giuridica di una maggioranza certa, che nessun maggioritario può garantire, e dall'altro l'utilità per i *leader* dei partiti di avere il controllo quasi totale nella selezione degli eletti grazie alla lista bloccata, anche in funzione «sistemica» anti-trasfughismo, nella medesima ottica di svalutativa della rappresentanza nazionale. Tale

[26] V. in particolare V. Iacovissi, *Elezioni comunali: "Quanto" premio di maggioranza? Riflessioni a seguito di una discordante giurisprudenza amministrativa*, in *Nomos*, 2, 2012, 1 ss.
[27] In questa sede si rinuncia del tutto a citare questa copiosissima, ma fondamentalmente ripetitiva, letteratura.
[28] Caratterizzate da macroscopiche differenze anche di tipo strutturale, come la mancata distinzione a livello regionale e locale tra capo dell'ente e vertice esecutivo, che non è esattamente una minuzia ove si voglia riflettere sulla natura parlamentare o simil-parlamentare dei medesimi.
[29] Tra tutte queste influenze, mi sembra che abbiano avuto un particolare rilievo, negli anni '80 e primi '90 quelle di Gianfranco Pasquino, ma una rassegna più completa di apporti politologici e di storici delle istituzioni largamente consonanti (nonché di posizioni adesive costituzionalistiche) è in M. Plutino, *Dinamiche di una democrazia parlamentare*, cit., *passim*. Questo processo trova un riflesso quantomai emblematico e singolare nell'affidamento al Professore Pasquino della stesura della dirimente voce sui partiti politici nel più celebre e articolato commentario di diritto (sic!) costituzionale italiano. G. Pasquino, *Commento all'art. 49 Cost.*, in Rapporti politici, t. I, Commentario della Costituzione, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Bologna-Roma, 1992, 1 ss.
[30] Non a caso antichi temi «duvergeriani», come pure il partito «a vocazione maggioritaria» di qualche anno dopo. Sia permesso rinviare per questi aspetti, e in particolare per le forme di coordinamento strategico e le razionalizzazioni volta a creare una democrazia «immediata», con rilievi critici, a M. Plutino, *Partiti e democrazia a ottant'anni dalla pubblicazione del "classico" di Maurice Duverger*, in *PassaggiCostituzionali*, 2, 2021, 381 ss. Si ricorderà che il collegamento tra le liste era un corredo fondamentale della legge a premio del 1953.

assetto, pur fra contestazioni crescenti, insediò ben tre parlamenti. La Corte arrivò, infine, a pronunciarsi sulla legge n. 270/2005, palesemente dotata di plurimi tratti abnormi (in parte segnalati con gli *obiter dicta* di cui sopra), solo con la sentenza n. 1/2014, a cui fece seguito la legge n. 52/2015, introducente un premio in diversa forma, su cui intervenne la sentenza n. 35/2017 con ulteriore censure, tanto che la legge venne sostituita, senza mai essere stata applicata, con un ritorno ad un sistema misto.

Il richiamo anche per cenni della vicenda spiega la ragione per cui le decisioni della Corte costituzionale non si presentino particolarmente approfondite sui premi e certamente poco adeguate per una forma di primo sindacato di un istituto così pregnante e incisivo sugli equilibri tra poteri. Tardività dell'intervento (derivante dai modi di accesso alla Corte, poco consoni alla materia elettorale), *self restraint* della Corte nell'ampliare l'oggetto del giudizio accresciuto dalla politicità della materia, esistenza di un ampio consenso dottrinale sulla compatibilità di massima dell'istituto con il governo parlamentare salvo specifiche espressioni con conseguente adozione di un approccio quantitativo, urgenza di sindacare le forme più abnormi di incostituzionalità (relative al premi e non) con susseguente propensioni «psicologica» a far passare in secondo piano una forma di esame più sistematico, sono fattori che hanno contribuito congiuntamente ad un esito che probabilmente meritava di essere diverso. Di conseguenza, la Corte ha censurato alcuni aspetti contingenti della configurazione concreta dei premi di maggioranza in relazione alle leggi sottoposte a scrutinio (come ad esempio il ricorso a premi di maggioranza sprovvisti di soglie minime di consenso, oppure ha chiarito che il premio in seggi è per sua natura nazionale, ed altro ancora), ammettendo *a contrario* il ricorso legittimo ad essi da parte del legislatore statale. A ben vedere, la sentenza n. 35/2017 è andata anche oltre un avallo di massima all'istituto, concludendo in un caso per la non irragionevolezza di una specifica declinazione di premio in concreto prevista, il premio in seggi operante all'esito del primo turno elettorale ai sensi della legge n. 52/2015, sulla base dell'assunto, veramente discutibile, che la soglia di consenso prevista per il suo conseguimento non distorcesse oltremodo la rappresentanza e non nuocesse al parametro dell'eguaglianza in uscita del voto[31]. Questo esito rende ben difficile che la Corte possa ritornare sui suoi passi, diversamente dal caso in cui implicitamente avesse avallato i premi bocciandone però tutte le espressioni storico-concrete, in quanto la Corte con tali passaggi argomentativi (che si rispecchiano nel dispositivo) non solo ha confermato la praticabilità di un approccio quantitativo ma ne ha dato anche un orientativo criterio di applicazione[32].

In conclusione, la Corte in tema di premi in seggi a livello nazionale, dando con minimi cenni per ammessi i premi di maggioranza, ne dichiara illegittime specifiche declinazioni, varianti,

[31] In fatto la Corte aveva lasciato in essere questa modalità d'essere del premio, che non è stata in condizione di operare per l'intervento della successiva legge elettorale, n. 165, del 3 novembre 2017, che ha abrogato la legge precedente.

[32] Sui profili processuali, tra i tanti commenti v. sulle vicende prodromiche alle due sentenze E. Olivito, Fictio litis *e sindacato di costituzionalità della legge elettorale. Può una finzione processuale aprire un varco nelle zone d'ombra della giustizia costituzionale?*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2013, s.p. e G. Repetto, *Il divieto di* fictio litis *come connotato della natura incidentale del giudizio di costituzionalità. spunti a partire dalla recente ordinanza della corte di cassazione in tema di legge elettorale*, in *Rivista Aic*, 3, 2013, 1 ss., P. Carnevale, *La Cassazione all'attacco della legge elettorale: riflessioni a prima lettura alla luce di una recente ordinanza di rimessione della Suprema Corte*, in *Nomos*, 1, 2013, 1 ss., nonché, in relazione alle sentenze, tra gli altri, A. Di Chiara, *Il magico mondo del sindacato di costituzionalità su leggi elettorali nazionali*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 19 luglio 2017 e G. Comazzetto, Fictio litis *e azioni di accertamento del diritto costituzionale di voto dopo la sentenza 35/2017*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 21 giugno 2017.
Sul punto anche, in chiave più sistematica, G. Delledonne, *Costituzione e legge elettorale. Un percorso comparatistico nello Stato costituzionale europeo*, Napoli, 2019, su cui le notazioni di M. Troisi, *La legge elettorale e le sue implicazioni. Riflessioni a partire dal volume "Costituzione e legge elettorale" di Giacomo Delledonne*, in *Osservatorio costituzionale*, 4, 2020, in part. 325 ss.

caratteristiche, condizionalità. Non più di questo. Una posizione maturata sulla base di una analisi sistemica largamente comune sul previo avallo relativo ai premi di maggioranza sub-nazionali, parte di un meccanismo iper-distorsivo che va misurato in un quadro di parametri parzialmente diverso.

4. Critica di un approccio di tipo quantitativo. Il piano delle garanzie e i dubbi sul corretto uso del canone di proporzionalità. La scelta di accostarsi alla valutazione scientifica e, successivamente, al sindacato giurisdizionale dei premi in seggi con un approccio quantitativo chiama inevitabilmente in causa l'utilizzazione dei canoni di ragionevolezza/proporzionalità, che implicano (soprattutto il secondo) una qualche misurazione o pesatura dei benefici e dei sacrifici. La strategia argomentativa della Corte si è collocata, in effetti, a metà tra il bilanciamento degli interessi e la più esigente e tecnica applicazione del principio di proporzionalità di tipo continentale, intendendo offrire un sindacato sull'eccesso del potere legislativo a partire dalla considerazione delle intenzioni e dalla *ratio legis*, sia pure con tutela ampia della discrezionalità politica.

Tuttavia possono sollevarsi seri dubbi che l'esame sia stato svolto con il necessario rigore, non solo alla luce delle considerazioni fattuali che abbiamo richiamato in precedenza, ma anche alla luce di un esame tecnico del lavoro della Corte.

In primo luogo, non v'è alcuna traccia, per non dire consapevolezza, che la discrezionalità politica in un consimile caso si dispiega su un artificio tecnico che presuppone una previa discrezionalità di tipo tecnico-giuridico, cioè scientifica. Abbiamo visto come la Corte in altri casi si sia richiamata alla coerenza dei modelli, a metà strada tra la logica istituzionale e l'attendibilità scientifica di una soluzione, ma in questo caso i premi non vengono inquadrati nella normativa elettorale né viene dibattuta la loro praticabilità, data per scontata. Tale valutazione sarebbe apparsa tanto più necessaria, almeno in sede di primo scrutinio di premi in seggi a livello nazionale, in quanto, come abbiamo osservato, i premi in seggi sono indiscutibilmente un artificio tecnico peculiarmente italiano e, al contrario, poco o nulla praticato a livello internazionale. Infine, si tratta di una razionalizzazione così invadente da essere considerata spesso nella riflessione scientifica un meccanismo funzionalmente maggioritario (o, a nostro avviso erroneamente, un'espressione del principio maggioritario) essendo peraltro ben più mirato e chirurgico negli effetti, e garantito negli esiti, di qualunque regola maggioritaria adottata sul piano della formula elettorale in senso stretto. Eppure di tale consapevolezza, cioè della eccezionalità del rimedio, che richiederebbe un esame serrato, non v'è traccia nella giurisprudenza[33], pur affiorando in un passaggio la consapevolezza della natura non solo distorsiva ma squilibrante (v. *infra*).

Passando al merito dell'argomentazione, in via generale la Corte non ha esitato a riprendere, senza sollevare alcun rilievo critico, espressioni oscure ed ambigue, che sicuramente poco o nulla ha a che fare con il vocabolario giuridico, quale la «governabilità», contenute nelle ordinanze di rimessione[34]. Nel cuore dell'argomentazione formale ne ha comunque assunto

[33] A differenza delle prese di posizione della commissione di Venezia che pure offrono una valutazione discutibile sulla sussistenza di requisiti per un utilizzo nel contesto nazionale italiano.

[34] Ad esempio nella sent. n. 1/2014 utilizza l'espressione quattro volte, richiamando le argomentazioni dei ricorsi. Nella sentenza n. 35/2017 l'espressione viene richiamata addirittura venticinque volte, perfino tre volte come «principio di governabilità» (e due volte come «valore della governabilità»), senza che la Corte ne prenda mai le distanze dall'uso almeno banalizzante di una espressione che ha ben altro senso scientifico accreditato. D'altra parte la Corte almeno in un caso, nella sentenza n. 193/2015, utilizza l'espressione di propria iniziativa e nella propria argomentazione, laddove la discrezionalità del legislatore viene dichiarata servente a «contribuire alla governabilità». Nelle sentenze citate l'espressione «governabilità» ricorre anche accompagnata da lemmi come «*favor*», «esigenza», «interesse», «obiettivo».

la vulgata traslandola in passaggi non adamantini, come il seguente (sent. n. 1/2014): «le disposizioni censurate sono dirette ad agevolare la formazione di una adeguata maggioranza parlamentare, allo scopo di garantire la stabilità del governo del Paese e di rendere più rapido il processo decisionale», ritenendo l'obiettivo «senz'altro costituzionalmente legittimo» e perseguibile «mediante un meccanismo premiale»[35]. La costruzione del passaggio appare opaca: la Corte fa riferimento a un unico scopo immediato −la formazione di un'adeguata maggioranza parlamentare −capace di realizzare scopi ulteriori o finali, identificati con la stabilità del governo e la rapidità del processo decisionale. In realtà, il premio di maggioranza forma *ex lege* (e non agevola meramente) questa adeguata maggioranza parlamentare nel fatto stesso di trasformare una o più liste apparentate da minoranza in maggioranza: pertanto tecnicamente si tratta più di un mezzo che di un fine (o obiettivo), come invece viene presentato dalla Corte. D'altra parte, come è noto, questa maggioranza iniziale deve essere preservata politicamente fin dal primo giorno per cui la Corte, con l'ambigua costruzione della frase, intende forse ammettere che né la stabilità del governo né la formazione di un'adeguata maggioranza siano in realtà garantite, ma al più incentivate. Il che è certamente corretto, in quanto stante anche l'art. 67 Cost. ben prima della nascita di un governo le liste che hanno condiviso il premio possono prendere strade diverse. Ma ciò aggrava i sospetti sulla funzionalità dei premi e, quindi, sulla loro utilità che incide, se non sulla legittimità dello scopo, quantomeno sulla adeguatezza della resa. Ribadito, come accennato in apertura, che questa «garanzia» (giuridica) non vale solo per quelli che la Corte chiama «premi di governabilità» ma per lo stesso premio di maggioranza, nel qual caso, a tutto concedere, l'incentivo è fortissimo fin quasi ad un automatismo (ma senza raggiungere la relativa certezza giuridica), la suddetta garanzia giuridica consiste nella circostanza che una o più liste apparentate dotate dei requisiti di accedere al premio (ad es. quale maggioranza relativa) vedono i loro seggi portati fino alla maggioranza assoluta o al livello progettato per il premio. Ogni tipo di premio può regalare seggi, e infatti «bonus» (*bonus seats*), come abbiamo ricordato, vengono definiti nella rarissima letteratura in lingua anglosassone che se ne occupa. Pertanto il minimo che si possa dire in termini di dubbia legittimità costituzionale dei premi è che per quanto li si voglia giustificare sul piano del bilanciamento di interessi o del canone della proporzionalità, la Corte non considera seriamente la circostanza che *qualunque* premio è atto ad abilitare a favore di una minoranza (o di una maggioranza, se cd. di governabilità) di raggiungere un *quorum* di garanzia o una maggioranza speciale o rinforzata. Tali livelli di consenso parlamentari non sarebbero disponibili se non con appositi compromessi parlamentari o aggregando parlamentari nella logica dell'art. 67 Cost. L'entità del premio, da tale punto di vista è indifferente, e con essa ogni discorso quantitativo è vanificato, almeno per chi ritiene premianti le esigenze di garanzia costituzionale (e non di mera rappresentatività) rispetto alla stabilità governativa: l'incidenza sulle garanzie infatti può prodursi potenzialmente sempre e, per di più, la stessa previsione del premio può produrre facilmente un effetto *bandowagon*, in particolare davanti a sondaggi elettorali dai contorni netti. Almeno sul piano delle garanzie costituzionali, che dovrebbe rimanere il più possibile estraneo al discorso sulle razionalizzazioni interne alla forma di governo, ci ritroviamo dunque nell'esatto solco argomentativo con cui il «costituzionale» e liberale Guizot condannava ogni artificio o espediente capace di alterare con inganno o forzature le logiche del sistema rappresentativo[36], di cui modernamente fanno pienamente parte del tecniche

[35] Punto 3.1 del considerato in diritto, sent. n. 1/2014.

[36] La condanna del Guizot non poteva valere, già per lui, per ogni razionalizzazione in quanto tale o per ogni sistema elettorale distorsivo (tra l'altro all'epoca i maggioritari erano la regola): il suo discorso è chiarissimo nell'elogio del ruolo delle dinamiche rappresentative.

garantistiche del costituzionalismo.
L'unica conclusione plausibile è che, per larga parte della dottrina e per la giurisprudenza costituzionale, tale difetto d'origine viene ritenuto sopportabile per i benefici istituzionali che ne derivano sul piano del rendimento della forma di governo. L'argomento suscita perplessità, perché con i premi in seggi anziché bilanciare diritti della maggioranza e tutela delle minoranze in un equilibrio più avanzato tolgono a queste ultime, fatalmente, una parte consistente delle prerogative «di blocco» su tematiche di garanzia[37], oltre che renderle meno influenti sul piano del contributo costruttivo all'indirizzo politico.
Si potrebbero sollevare dubbi, a questo punto, sulla affermazione che la Corte costituzionale abbia omesso una valutazione di ordine generale sui premi in seggi, in quanto essa ha utilizzato il principio di proporzionalità, il quale non solo la autovincola a minori margini di discrezionalità e a un maggior rigore argomentativo ma anche perché, specificamente, esso impegna a delle forme di valutazione, in particolare sulle relative alla legittimità dello scopo e alla adeguatezza che astrattamente consentono di mettere in discussione un istituto in quanto tale. In effetti la sent. n. 1/2014, redatta da un eminente studioso di diritto dell'Unione europea che rimarca il ruolo assunto negli ordinamenti europei e nella UE del principio di proporzionalità, non pratica un generico bilanciamento tra interessi contrapposti volto a rilevare eventuali sacrifici eccessivi, in ottica *quodammodo* quantitativa ma fonde valutazioni di bilanciamento con un esame di proporzionalità, di cui richiama anche i *test* salienti: la verifica che la norma oggetto di scrutinio sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi. Tuttavia la sensazione è che la tutela della discrezionalità legislativa, per non dire i limiti tecnici dell'esame e, in ultima analisi, la forza del fatto compiuto, abbiano inciso non poco sul rigore dei test effettuati. Ebbene, per quanto il primo test, la legittimità dello scopo, venga spesso operativamente omesso in quanto è ben raramente illegittimo lo scopo perseguito di per sé (almeno nei termini desumibili dalla motivazione offerta dal legislatore, come ad es. le intenzioni palesate nella relazione illustrativa, nonché nella *ratio* oggettiva delle norme, cd. *ratio legis*), il caso in esame sembrerebbe in realtà uno di quei rari in cui un *test* del genere avrebbe potuto caratterizzarsi come significativamente pregnante, se svolto con rigore. In decisioni in cui, purtroppo, brilla l'assenza di qualunque riferimento al ruolo della politica e dei partiti fuori e, con le loro proiezioni, dentro le istituzioni, la Corte assume che lo scopo sia legittimo (*rectius*: non sia illegittimo) senza operare un serio confronto con i parametri costituzionali della forma di stato e di governo, ma non solo. In un passaggio, nodale, in cui rileva un'incostituzionalità in concreto di una declinazione di premio, l'obiettivo viene considerato legittimo in quanto un interesse costituzionalmente rilevante e viene giocato in chiave di bilanciamento: tuttavia come abbiamo visto, nel caso specifico, la Corte ammette che l'incentivo non mira alla creazione di un'adeguata maggioranza (come aveva affermato in precedenza) ma lo considera mezzo per i veri obiettivi, identificati con la stabilità del governo del Paese e l'efficienza dei processi decisionali (richiamate *tel quel* anche nella successiva sentenza)[38].
Si potrebbe facilmente notare che la stabilità del governo del paese quale garanzia giuridica è propria dei presidenzialismi, da cui un possibile rilievo sull'incoerenza dei modelli (sulla

[37] Manca la possibilità di argomentare a fondo ma qui, proprio, si misura una radicale differenza con le clausole di esclusione, che sono un ricostituente istituzionale per entrambe.
[38] «Le norme censurate, pur perseguendo un obiettivo di rilievo costituzionale, qual è quello della stabilità del governo del Paese e dell'efficienza dei processi decisionali nell'ambito parlamentare dettano una disciplina che non rispetta il vincolo del minor sacrificio possibile degli altri interessi e valori costituzionalmente protetti» (punto 3.1 del considerato in diritto, sent. n. 1 del 2014).

Issn 2421-0528

scorta dalla sent. n. 2/2004), e che l'efficienza dei processi decisionali è espressione assai vaga per incidere negativamente, tra l'altro, su *quorum* di garanzia. Ma andando più alla sostanza, la verità è che il premio non garantisce affatto, come si è visto nei fatti, la stabilità del governo quanto offre in prima battuta numeri adeguati alla maggioranza, da mantenere con una gestione politica fin dal primo giorno, che è, del resto, l'obiettivo che la Corte aveva indicato come fine legittimo dei premi prima di slittare su altri aspetti.

La Corte, inoltre, non si interroga in via preliminare se il minor sacrificio rappresentato rispetto al premio in quanto tale non possa consistere in misure alternative e meno incidenti su interessi di rilievo costituzionale, come congegni disproporzionali di altra fattura o misure di altro genere (sul punto v. *infra*), ma, forse a fini di tutela della discrezionalità politica, si limita ad affermare che il *test* di proporzionalità nel caso specifico esaminato non è superato per il mancato rispetto del criterio del minor sacrificio possibile determinato dalla natura abnorme del premio, che si traduce in un censurabile operato del legislatore sul piano del bilanciamento degli interessi. La Corte ravvisa il sacrificio eccessivo dell'interesse contrapposto (in termini di bilanciamento), o minor sacrificio possibile (in termini di proporzionalità) con riferimento all'assenza di un limite, coerentemente con un approccio quantitativo, mentre non sarebbe (stato) affatto invasivo della discrezionalità legislativa, volendo restare su questo piano, interrogarsi ad esempio più a fondo sulla cumulabilità di premio in seggi e sbarramenti espliciti, atteso peraltro che ve ne sono anche di impliciti, alla ricerca di eventuali, complessivi, eccessi di distorsione della rappresentanza di un sistema dove il legislatore ha adottato pur sempre una scelta di base di tipo proporzionalista[39]. Solo nella sentenza successiva, n. 35/2017, scritta da uno studioso di diritto costituzionale, la Corte costituzionale si interroga sulla relazione tra premio di maggioranza e clausole di esclusione, per quanto già la legge n. 170/2005 ne presentasse ad un livello già considerato secondo gli *standards* internazionali prossimo al margine superiore tollerabile per leggi proporzionali[40]. Anche in questo caso, tuttavia, non valuta in ottica quantitativa la tollerabilità della sommatoria di elementi distorsivi. Anzi in tema di interazione tra congegni si lascia andare ad una considerazione alquanto bislacca di cui diremo subito l'affermazione centrale della sentenza n. 35 dove arriva ad ammettere che sfugge «in linea di principio, al sindacato di legittimità costituzionale una valutazione sull'entità della soglia minima in concreto prescelta dal legislatore (attualmente pari al 40 per cento dei voti validi, e del resto progressivamente innalzata nel corso dei lavori parlamentari)» con ciò confermando che l'approccio quantitativo contiene in sé una riserva ampissima di potere per la discrezionalità legislativa[41]. Se soglie irragionevolmente alte determinano «una tale distorsione della rappresentatività da comportarne un sacrificio sproporzionato, rispetto al legittimo obbiettivo di garantire la stabilità del governo», la soglia del 40% «non appare in sé manifestamente irragionevole, poiché volta a bilanciare i principi costituzionali della necessaria rappresentatività della Camera dei deputati e dell'eguaglianza del voto, da un lato,

[39] Questa forma di coerenza interna ad es. è la base della giurisprudenza costituzionale tedesca sulle clausole di esclusione e anche dell'approccio della Commissione di Venezia.

[40] In realtà il sistema delle clausole era molto articolato: per l'elezione della Camera dei deputati prevedeva tre diverse soglie di sbarramento: al 4% per i partiti non coalizzati, al 2% per i partiti coalizzati, al 10% per le coalizioni. Per il Senato della Repubblica le soglie erano 8% per i partiti non coalizzati, 3% per i partiti coalizzati e 20% per le coalizioni. Alcune soglie erano decisamente basse (come ad esempio per le liste coalizzate), altre forse fino troppo alte. Il tutto, come è chiaro, funzionale a schiacciare l'offerta politica su due poli, in lotta per conquistare il premio. Non sfugge la natura costrittiva del meccanismo e le potenziali disfunzionalità che conteneva.

[41] Come abbiamo affermato in una nota precedente la soglia minima fissata è analoga ed anzi superiore (rispetto ai seggi ottenuti: si potrebbe dire il «*range*») alla massima distorsione prodotta storicamente dal sistema *Westminister*, però per effetto dell'applicazione di una regola elettorale.

con gli obbiettivi, pure di rilievo costituzionale, della stabilità del governo del Paese e della rapidità del processo decisionale, dall'altro». Una linea argomentativa granitica quanto poco convincente su cui non c'è altro da aggiungere. La qualità dell'argomentazione della Corte, però, crea ancora maggiori perplessità laddove, prendendo finalmente in esame la sinergia tra premio in seggi e clausole di esclusione, pur riconoscendone la comune natura disproporzionale, afferma che le clausole di esclusione concorrono a riparare agli squilibri indotti dal premio: «se il premio ha lo scopo di assicurare l'esistenza di una maggioranza, una ragionevole soglia di sbarramento può a sua volta contribuire allo scopo di non ostacolarne la formazione», aggiungendo: «Né è da trascurare che la soglia può favorire la formazione di un'opposizione non eccessivamente frammentata, così attenuando, anziché aggravando, i disequilibri indotti dalla stessa previsione del premio di maggioranza». La Corte costituzionale arriva ad affermare che la compresenza dei due meccanismi appare benefica (sic!), con passaggi argomentativi acrobatici dove si succedono negazioni e costruzioni ipotetiche. La Corte non fa mistero che i premi in seggi comportino un significativo disequilibrio della forma di governo, ed anzi questa indubbia constatazione diventa, anziché la premessa per trarre le possibili conseguenze sull'istituto in generale, la base dialettica per una sua legittimazione passando da una ricostruzione improbabile della sua interazione con le clausole di sbarramento basata su una inesattezza sul ruolo funzionale di queste ultime: come è ben noto la soglia di sbarramento in quanto rimedio anti-frammentazione colpisce le piccole liste senza riguardo per la loro potenziale collocazione quale maggioranza o minoranze (per quanto la conclusione sia suscettibile di essere parzialmente attenuata alla luce delle possibili diverse soglie[42]). Pertanto appare del tutto inverosimile l'idea prospettata che gli sbarramenti rinvigoriscano l'opposizione e, il passaggio concettuale ulteriore, che ciò costituisca un riequilibrio del premio.

In definitiva, la Corte nelle due sentenze sui premi nazionali dedica pochi e discutibili passaggi ai premi nell'ambito della trattazione di un significativo novero di questioni, alcune delle quali sicuramente liquidate in maniera troppo sbrigativa[43]. Nella seconda sentenza, ove fa capolino una più spiccata sensibilità costituzionalistica, l'impostazione del ragionamento appare come minimo poco convincente. In entrambe le decisioni, forse anche a causa dai profili di abnormità su cui l'esame si concentra, l'impianto motivazionale non appare adeguato agli standard richiesti alla giurisprudenza costituzionale odierna, legittimando quelle tendenze che vorrebbero riformare le strutture delle sentenze della nostra Corte rendendole meglio scandite per punti non solo di natura processuale e più attente alle diverse posizioni presenti in dottrina e, quindi, più riccamente argomentate. D'altra parte, va anche ammesso che per quanto qualche passaggio argomentativo appaia fuori centro, le conclusioni della Corte costituzionale sono sostanzialmente ripetitive di quelle della dottrina allo stato attuale in relazione alla incostituzionalità del premio senza soglia, all'incostituzionalità dei premi regionali della prima legge e all'attribuzione del premio all'esito del ballottaggio per come

[42] Un esame di tal genere, volta a confrontare, tra l'altro, la legge elettorale vigente con le precedenti è in M. Plutino, *In tema di nuove leggi elettorali*, in *Dirittifondanetali.it*, 2018, 7 ss. dove il tema degli sbarramenti viene approfondito nelle interazioni con gli apparentamenti e si nota (p. n. 7) che in effetti la previsione di sbarramento differenziati nella legge del 2005 agevolava la creazione di coalizioni che, nella costrizione costruttiva sottesa al sistema, attraverso il premio doveva condurre ad un bipolarismo basato su un credibile mandato popolare e governo di legislatura. Tratto questo tema, in relazione all'influenza del dibattito francese sulle «ricette» istituzionali italiane, in M. Plutino, *"Governo di legislatura", premierato e neo-parlamentarismo. Rileggendo "La République moderne" di Pierre Mendès France: il dibattito istituzionale francese (e italiano) sull'instabilità ministeriale tra razionalizzazioni e (tra-)sfigurazioni delle forme parlamentari*, in *Passaggi Costituzionali*, 2, 2024, 411 ss.

[43] Soprattutto nella prima sentenza, dove molte e importanti questioni sono trattate nel considerato in diritto di soli sette punti, piuttosto sintetici, che preludono alle tre dichiarazioni di illegittimità costituzionale.

concretamente disciplinato come un'unica fase nella legge n. 52/2015[44]. Al giudice costituzionale è mancata l'audacia di un giudizio che, per quanto rispettoso della discrezionalità del legislatore, facesse i conti con la necessità di pronunciarsi per la prima volta e a fondo su un istituto così poco consolidato e poco utilizzato a livello internazionale. L'utilizzo del principio di proporzionalità nella prima sentenza è risultato impressionistico, calando alcuni dei suoi *test* in una presupposta dogmatica discutibile. Quanto alla seconda sentenza, la Corte si è dispersa in considerazioni astruse perdendo l'occasione di valutare anche solo sul piano quantitativo l'effetto congiunto dell'operare di due meccanismi di razionalizzazione disproporzionali come i premi in seggi e le clausole di esclusione, presentati come idonei in parta ad elidersi e, sul piano istituzionale, asseriti come operanti congiuntamente in modo virtuoso e riequilibrante.

Anche prescindendo da posizioni più radicali, come quella qui prospettata, è difficile perdonare alla Corte l'assenza di qualunque valutazione sul piano delle garanzie costituzionali e della preservazione delle prerogative del Capo dello Stato, a cui pure tante volte è apparsa così attenta. Appare anche difficile da comprendere, su connesso piano, come la Corte non abbia tratto alcuna delle possibili conseguenze dal ben diverso quadro parametrico in relazione a premi previsti e istituiti a diversi livelli di governo, laddove con faciloneria le logiche del premio del modello pseudo-parlamentare sub-nazionale sono state trasposte al livello della rappresentanza nazionale ove opera un ben diverso sistema di vincoli di natura costituzionale[45].

5. Brevi considerazioni di sintesi. I premi in seggi quali «clausole» fortemente ambigue. Ragioni di spazio non consentono di proseguire l'analisi critica che, del resto, potrebbe aver offerto spunti sufficienti per sollevare consistenti dubbi in relazione al modo in cui fino ad oggi i premi in seggi sono stati oggetto di valutazione sul piano della riflessione giuridica e giurisprudenziale. Il premio in seggi appare una tecnica di razionalizzazione giuridica e istituzionale ancora poco consolidata sul piano scientifico, a scanso delle sue plurime utilizzazioni nell'ordinamento italiano, anche repubblicano. Si potrebbe perfino dubitare della sua natura «razionalizzante», anziché il contrario.

Tuttavia, mentre avanziamo l'ipotesi di una critica dello strumento di ordine generale, riteniamo opportuno e possibile offrire un contributo ricostruttivo in relazione all'inquadramento dei premi in seggi nella tassonomia delle formule e dei sistemi elettorali, cioè delle regole che trasformano voti in seggi. Dal parallelo con le clausole di esclusione, strumenti per diversi aspetti speculari e inversi, dovrebbe apparire chiaro che i premi non sono parti della formula elettorale in senso stretto, come talora vengono intesi e presentati, ma contribuiscono ad una più ampia formula di traduzione di voti in seggi volta a realizzare la riduzione rappresentativa. Costituiscono pertanto dei correttivi, come tali distinti anche dalla normativa elettorale di contorno, e potrebbero non dissimilmente dagli sbarramenti essere definiti «clausole», espressione con cui si intende in materia elettorale qualcosa di posticcio, che si aggiunge alla formula elettorale in senso stretto, applicandosi su di essa[46].

---

[44] D'altra parte la stessa scienza costituzionalistica è stata travolta dall'approccio funzionalista ed efficientista della riflessione politologica, naturalmente meno dotata di sensibilità costituzionale e di attenzione per le garanzie e molto schiacciata sul versante ingegneristico di una questione che ha ulteriori profili di natura culturale e materiale.

[45] Basti pensare che il capo dell'ente coincide con i vertici esecutivi.

[46] Tralasciamo comunque in questa sede ogni ulteriore approfondimento tecnico sul loro modo di operare, come omettiamo ogni trattazione della famiglia dei sistemi cd. *majority guaranteed*, categoria alla quale del resto non tutti i premi appartengono, in quanto tutti producono una potenziale maggioranza assoluta, ma non tutti la garantiscono. Omettiamo altresì ogni valutazione in relazione alla qualificazione di alcune soluzioni che

Non possiamo in questa sede scendere in un esame più tecnico, ma quanto detto vale a confermarne la natura di artifici tecnici e la loro estraneità alle manipolazioni ingegneristiche delle regole proporzionali e maggioritarie, che hanno un forte fondamento logico relativo ai possibili modi di costruire la rappresentanza collegiale di ampi corpi elettorali. Se pertanto di maggioritario si vuol parlare, non si parla di regola elettorale, né di componente maggioritaria di un sistema elettorale assunto come misto, ma di clausole che producono (o incentivano) un esito maggioritario in senso funzionale, applicabili in teoria su ogni tipo di legge elettorale (in quanto operano *ex post; v. infra*). È peraltro in questa delicata caratterizzazione che trovano la loro specificità, la differenza con le stesse clausole di esclusione e risiede la loro ambiguità irriducibile. Le differenziali strutturali e funzionali con le clausole di esclusione non sono mai state messe a fuoco abbastanza da dottrina e giurisprudenza, e ciò ha forse contribuito ad avallare l'uso dello strumento, in particolare nel 1953, in parallelo agli sviluppi delle razionalizzazioni della Repubblica Federale Tedesca. In realtà anche un rapido raffronto, nel rilevare alcune significative differenze, converge nel giudizio problematico sui premi, a differenza degli sbarramenti, che pure sono un artificio puramente tecnico ma ben consolidati e rispondono ad una logica istituzionale sottesa rilevabile, chiara e lineare. I premi in seggi sono apparentemente ancora più semplici ma in realtà decisamente più problematici. Sono ben più chirurgici rispetto agli sbarramenti, concentrando la loro energia «trasformatrice» in modo non neutro sulla dinamica dei rapporti tra gli organi di indirizzo politico. Come già detto, al contrario di quando affermato dalla Corte, le clausole di esclusione beneficiano o colpiscono senza differenze tra maggioranza e minoranze, lasciando inalterati i rapporti (tranne effetti di ordine casuale e contingente, non diversamente di un'applicazione della regola maggioritaria). I premi in seggi attribuiscono un *bonus* in seggi alla sola maggiore minoranza (maggioranza relativa) o maggioranza assoluta, «punendo» le minoranze[47]. Le clausole di esclusione non incidono sui *quorum* e le maggioranze speciali secondo il *cleavage* maggioranza/minoranza, ma sovrarappresentano semplicemente i gruppi sopra-soglia, qualunque sia il loro colore, per così dire, istituzionale. Sono strumenti neutri sulle dinamiche maggioranza/opposizione che, comunque si voglia dire, rappresentano il contrario di «bonus»-regali, ma che sul piano istituzionale operano nel ridurre la frammentazione, potenziano anche le minoranze e, con ciò, l'istituzione parlamento, riequilibrando la forma di governo. La razionalizzazione del governo parlamentare non richiede la mera stabilità-prevalenza del governo, ma rapporti più calibrati e all'insegna della chiarezza delle responsabilità. Al contrario, tutti i premi hanno il richiamato effetto iper-maggioritario che appare in tensione con le ragioni del costituzionalismo (indiscutibilmente per quanto incide sulle garanzie costituzionali, Capo di Stato *in primis*) ed è non meno problematico in relazione agli assetti rappresentativi integrati dalla democrazia parlamentare. I premi in seggi deprimono l'istituto parlamentare. Mentre gli sbarramenti sono un gioco a somma positiva, i premi in seggi sono un gioco a somma zero. Con ciò pongono una serie di questioni ulteriori a quelle qui già richiamate, sulle quali non possiamo intrattenerci, in particolare in relazione al significato della rappresentanza e della democrazia. Sul piano concreto, circa la natura differenziale tra sbarramenti e premi in seggi, i secondi, ma non i primi, appaiono radicalmente incompatibili con un assetto di fiducia bicamerale come il nostro[48].

---

vengono definite «a premio», ma che non lo sono necessariamente nel senso definiti nel testo al principio di questo scritto.

[47] È indifferente che ciò avvenga sottraendo potenziali seggi a cui avrebbero diritto in una prima distribuzione, oppure attribuendo alla maggiore minoranza seggi aggiuntivi in un parlamento a numeri variabili.

[48] Una conclusione certamente «locale» e solo marginalmente riguardante i premi in quanto tali, eppure la Corte non ne ha tratto le dovute conclusioni, che non dovevano essere di incostituzionalità dei premi su base

In una parola: le clausole di esclusione intendono agevolare il lavoro della politica tramite l'efficientamento delle istituzioni, mentre i premi in seggi lo rendano meno funzionale per diversi aspetti. In ciò consiste, probabilmente, la vera ragione per cui non sono utilizzati nelle grandi democrazie parlamentari a scanso della loro semplifica e puntualità di effetti (immediati). Tuttavia proprio l'anomalia ulteriore costituita dall'uso di premi in seggi in un sistema, come il nostro, fondato sulla fiducia bicamerale ci fa astenere da una disamina in termini di pura disfunzionalità dei premi, in quanto la loro applicazione inevitabilmente irrazionale (perché casuale) fa ritenere ogni prova non conclusiva[49].

La questione fondamentale è, in definitiva, che i premi sono portatori di un'idea di democrazia e di rappresentanza che si concilia difficilmente con la nostra Costituzione e con l'attuale assetto di governo. In questo senso, sarebbe discutibile parlare di razionalizzazioni: abuso tecnico e razionalizzazione si escludono mutuamente. Non è d'altra parte casuale, e veniamo alle conclusioni ultime relative alla genesi dei premi e alla loro funzione storica che siano nati nel 1923, in un regime di asserita costituzione flessibile; e comunque, pure in un contesto così libero da parametri, furono oggetto di discussione sia sul piano tecnico che politico. Sul primo piano, perché nacquero da un'ambiguità modellistica, cioè dal traviamento del maggioritario «limitato» (con rappresentanza delle minoranze), elemento la cui centralità non venne identificata da alcuno a causa dell'insufficiente maturazione scientifica della riflessione sui sistemi elettorali, ma che purtuttavia condusse ad un approfondito dibattito parlamentare che, per quanto impressionisticamente, coglieva qualche aspetto di singolarità: in particolare apparve, almeno ad alcuni, il ruolo fortemente anomalo assegnato al collegio unico nazionale, sede di distribuzione del premio, da cui l'inevitabile e programmatica distruzione dei seggi *ex post*, a ragion veduta. Solo alcuni parlamentari scientificamente attrezzati, come già detto, ne colsero invece la natura (inedita) premiale, più che altro ascritta retroattivamente ad esito della introduzione della proporzionale del 1948, su cui si innestò il premio nel 1953[50]. Sul piano politico, rari spiriti elevati (come Giovanni Amendola) compresero che si stava alterando l'essenza del regime rappresentativo e, quindi, democratico, mentre Mussolini imponeva una discussione volutamente dequotata e limitata ad aspetti tecnici. Non meno importante fu, in seguito, la circostanza che alla loro prima introduzione repubblicana, con la legge n. 148 del 1953, la Corte Costituzionale non potè pronunciarsi in quanto non ancora operativa[51], e che la discussione a parlamentare nacque sui binari quantitativi posti dall'abnormità della legge Acerbo, istituendo un premio di governabilità (e non di maggioranza) e tarandolo sui *quorum*. Fattori che hanno inciso molto sulle letture successive fino all'intervento del 2014 della Corte costituzionale, a quasi cento anni dalla prima introduzione di un premio in seggi nell'ordinamento statale italiano e a settanta anni

regionale, più che ovvia, ma di incostituzionalità dei premi in un sistema, anomalo quanto si vuole, con fiducia bicamerale.

[49] Abbiamo invece prove abbondanti e di segno inequivocabile delle disfunzionalità istituzionali derivanti dalle iper-razionalizzazioni della forma di governo regionale, che determinano non una mera torsione autocratica della forma di governo, ma esternalità negative di vario genere che incidono sull'efficienza dell'istituzione. Un primo bilancio critico sul rendimento, in relazione ai rapporti inter-istituzionali in M. Plutino, *Presidenti e classe politica. Un bilancio critico della forma di governo "neoparlamentare" (1999-2011) guardando alla crisi italiana*, in F. Pastore (a cura di), *I sistemi elettorali regionali tra complessità delle fonti, forma di governo e dinamiche partitiche*, Torino, 2012, 111 ss.

[50] E l'alternativa tra proporzionale «corretto» e maggioritario (magari egualmente corretto) era ben presente anche nel dibattito del 1923, che si innestava su quello della riforma dei sistemi elettorali locali.

[51] Per cui al tempo si sollevò solo una pregiudiziale parlamentare di costituzionalità nelle forme previste dall'ordinamento parlamentare del tempo.

dalla prima adozione nell'ordinamento repubblicano[52].
Né appare casuale, sul piano della giustificazione al ricorso allo strumento, che ogni qualvolta si è introdotto un premio in seggi nel nostro ordinamento, l'instabilità ministeriale si sovrapponeva a ben altre problematiche costituzionali, vere anomalie sistemiche. Nel 1923 e nel 1953, in forme differenti, il vero problema era la natura bloccata del sistema e il modo per impedire a forze ritenute eversive di accedere, presto o tardi, al governo. In entrambi i casi era chiarissimo a chi sarebbe andato il premio, se fosse scattato e questa diffusa convinzione fece, in un certo senso, funzionare il premio senza farlo scattare[53]. Il premio nel 1923 e nel 1953 fu pertanto introdotto per creare un «regime», cioè un sistema bloccato (o per consolidarlo, cioè in via di blocco)[54]. In entrambi i casi un sindacato giurisdizionale non fu possibile e, probabilmente e con tutta onestà, non sarebbe andato lontano.

L'alea di sospetto, indubbia, in relazione ai premi, non impedì, in un contesto di cambio di «regime», di riprenderli alle soglie degli anni '90 del XX secolo come ritrovati istituzionali per rilanciare gli enti locali rispetto all'effettivo problema dell'instabilità delle giunte, la cui causa era comunque sistemica (la *conventio ad excludendum* a livello nazionale, che favoriva la frammentazione e aumentava la spinta anche locale alle crisi e ai rimpasti). Ma nella loro ripresa a livello statale, sia pure senza le anomalie sistemiche del contesto dei due premi precedenti, l'obiettivo istituzionale vero non era tanto l'instabilità ministeriale (la legge n. 270/2005 fu approvata nel corso di un lungo ministero Berlusconi, all'esito di un'inusitata vittoria elettorale che in fatto non poneva questione di numeri) ma il perfezionamento dell'idea della democrazia maggioritaria (in un'ottica, appunto, funzionale di maggioritario[55]), di «mandato popolare», o immediata, che dir si voglia. Quindi, ancora una volta, nell'ambito di una visione non matura di una democrazia rappresentativa (con idee, se si vuole, più vicine al 1923 che al 1953, quando il processo fu comunque governato da un liberale come De Gasperi che vedeva nel premio un male minore[56]).
I premi in seggi a livello nazionale hanno pertanto sempre avuto ben poco a che vedere con l'instabilità ministeriale e la formazione di una adeguata maggioranza di cui parla la Corte (per non dire della efficacia decisionale…), e forse dall'idea sottesa ad essi di democrazia e dalla sua conciliabilità con gli assetti rappresentativi e il governo parlamentare bisognerebbe ripartire per valutarsi in sede scientifica e giurisprudenziale, soprattutto ora che si parla addirittura di un loro inserimento al livello normativo costituzionale.

---

[52] Ciò significa anche in un periodo altrettanto lungo di riflessione scientifica, ma in questa sede non possiamo affrontare il punto della discussione dottrinale a fondo dei precedenti del 1923 e 1953.
[53] Certo, nel secondo caso dovette iniziare un lavoro politico di consolidamento della maggioranza che avrebbe portato poi alle diverse formule.
[54] Più precisamente nel 1923 per volontà congiunta dei liberali e dei fascisti: entrambi per fermare l'avvento della democrazia e delle forze popolari, nonché, per i secondi per costruire un regime scavando una fossa al regime liberale (mentre i liberali, con il listone, pensavano di poter gestire la situazione). Nel 1953 per blindare una formula politica nell'ambito di una «costituzione materiale» che non consentiva, per vincolo internazionale, l'accesso al potere di significative forze popolari e, quindi, per impedire una alternativa di sistema, alterando in modo significativo, con il premio, le stesse dinamiche pre-elettorali.
[55] Nel senso che un «sistema proporzionale dagli effetti iper-maggioritari è quello che prevede il premio di maggioranza», *ex multis* T. E. Frosini, *Focus sui sistemi elettorali: quale è il modello più competitivo?*, in *I-com – Istituto per la competitività*, paper, s.d., 13, il quale peraltro, insieme a non pochi altri studiosi, vede il principio maggioritario, «nella sua accezione interpretativa» come «regola per governare», quale «come principio organizzativo e operativo funzionale alla piena esplicazione del principio democratico nella sua versione contemporanea identificatesi nella sovranità popolare» (10). In ciò, non viene specificato se il premio sia visto come componente maggioritaria di una formula mista o, come più consono con il riferimento al mero «effetto» iper-maggioritario da esso prodotto, come un correttivo a se stante.
[56] V. ad es. quanto dichiarato in A. De Gasperi, *Discorsi politici*, Volume II, Roma, 1976, 95, che parla di «schieramento della democrazia».

Abstract. Il saggio analizza i premi in seggi come tecnica di razionalizzazione istituzionale peculiare dell'ordinamento italiano, pressoché sconosciuta nelle grandi democrazie parlamentari. Si tratta di uno strumento scientificamente poco consolidato, «mal-definito» e «in-definito» secondo la stessa letteratura specialistica. Il sindacato della Corte costituzionale, condizionato da eccesso di *self-restraint*, tardività degli interventi e consenso dottrinale di fondo, non sembra averne vagliato adeguatamente la legittimità complessiva. Attraverso un confronto con le clausole di esclusione emerge la natura ambigua del premio in seggi, che appaiono poco compatibili con le logiche del governo parlamentare e sempre potenzialmente lesivi delle istanze di garanzia costituzionale. L'analisi conclude che essi, costituendo più abusi tecnici in contrasto con la «riserva di scienza» accolta dalla Costituzione che razionalizzazioni, esprimono un'idea di democrazia difficilmente conciliabile con la Costituzione repubblicana, come dimostra la loro genesi storica – sempre legata a contesti di blocco sistemico o di visioni plebiscitarie della rappresentanza – piuttosto che a reali esigenze di stabilità governativa.

Abstract. This essay analyzes seat bonuses as a technique of institutional rationalization unique to the Italian legal system, virtually unknown in major parliamentary democracies. It is an instrument that is not very well established on a scientific level, «ill-defined» and «undefined» according to the specialist literature itself. The Constitutional Court's review, conditioned by excessive self-restraint, late intervention, and underlying doctrinal consensus, appears to have failed to adequately assess its overall legitimacy. A comparison with exclusion clauses reveals the ambiguous nature of seat bonuses, which appear incompatible with the logic of parliamentary government and always potentially detrimental to the requirements of constitutional guarantees. The analysis concludes that, constituting more technical abuses in contrast with the «reserve of science» accepted by the Constitution than rationalizations, they express an idea of democracy that is difficult to reconcile with the republican Constitution, as demonstrated by their historical genesis – always linked to contexts of systemic blockade or plebiscitary visions of representation – rather than to real needs of governmental stability.

Parole chiave. Premi di maggioranza – Ingegneria istituzionale – Clausola di esclusione – Stabilità governativa – Abuso modellistico.

Key words. Bonus seats – Word institutional engineering – Exclusion clause – Government stability – Principle of proportionality.

TECNICA E PROCEDURALIZZAZIONE. L'INCIDENZA DEL PNRR SULLA ORGANIZZAZIONE DELLO STATO*

di Enrico Guerrieri**

Sommario. 1. Premesse. Tecnica, diritto e integrazione europea: il PNRR come paradigma di eteronomia dell'ordinamento nazionale. – 2. La *governance* del PNRR nel prisma del NGEU: profili normativi e riflessi sull'assetto dei poteri. – 3. La Costituzione e il vincolo derivante dalla dimensione procedurale del PNRR. La tipizzazione del modello di *governance* e l'incidenza sul duplice piano della sfera decisionale nazionale. – 4. Un modello di *governance* oltre l'emergenza. Alcune riflessioni conclusive.

1. Premesse. Tecnica, diritto e integrazione europea: il PNRR come paradigma di eteronomia dell'ordinamento nazionale. L'incidenza del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (d'ora innanzi PNRR) rispetto alle articolazioni del potere nonché ai correlati rapporti che intercorrono fra gli organi dello Stato rappresenta, come noto, oggetto di un dibattito già ampiamente sviluppato in dottrina, da diverse angolazioni e con diverse posture[1]. Prescindendo perciò dall'adottare un approccio di carattere meramente ricognitivo sul punto, le brevi considerazioni che seguiranno intendono muovere da una prospettiva, per certi versi, ancillare rispetto al dibattito sinora svoltosi. Segnatamente, si intende circoscrivere il campo di approfondimento al vincolo derivante dalla dimensione procedurale del diritto dell'Unione europea, declinata nelle modalità di azione del *Next Generation EU* (d'ora innanzi, *NGEU*) e, più in particolare, nella *governance* cui si ispira il PNRR. Dalla prospettiva nazionale, invero, gli impegni assunti nel Piano integrano i «vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario», di cui all'art. 117, co. 1, Cost., e rappresentano una delle «limitazioni di sovranità» ammesse dall'art. 11 Cost., connesse e consequenziali alla partecipazione al processo d'integrazione europea.
Simili propositi, tuttavia, suggeriscono di assumere un livello di osservazione grandangolare rispetto a quel particolare processo tecnicizzante[2] di cui il Piano rappresenterebbe parte di una ridefinizione dei metodi di governo nell'ambito dell'Unione europea[3]. Preliminarmente,

* *Sottoposto a referaggio.*

** Dottorando di ricerca in Regulation, Management and Law of public sector organizations – Università del Salento.

1 Per una panoramica sul dibattito della dottrina costituzionale ci si limita, per ora, a rinviare a D. De Lungo, F.S. Marini (a cura di), *Scritti costituzionali sul PNRR*, Torino, 2023; più di recente, si v. anche L. Bartolucci, *Piano nazionale di ripresa e resilienza e forma di governo tra Italia e Unione Europea*, Torino, 2024.

2 N. Maccabiani, *L'inversione "tecnica" delle finalità del costituzionalismo democratico: quale consapevolezza?*, in *Rivista AIC*, 2, 2024, 200. L'A. ha evidenziato come simile processo si muoverebbe lungo tre assi: innanzitutto, sarebbe specificazione del processo di integrazione europea; in secondo luogo, non presuppone necessariamente la questione dei governi tecnici; e, infine, travalica l'ambito delle politiche economiche e di bilancio.

3 Sul punto, N. Lupo, *Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell'integrazione europea: verso un nuovo metodo di governo*, in *Diritto Pubblico*, 3, 2022, 730. È stato, inoltre, osservato come il Piano rappresenti «l'ultimo di numerosi

pertanto, pare opportuno tentare di collocare l'indagine – senza alcuna pretesa di esaustività – lungo il crinale tra due versanti in costante e progressiva tensione, la tecnica e il diritto. Tale tensione, com'è noto, si attesta su un profilo ontologico e vede contrapporsi i principali caratteri definitori: da una parte, la spazialità, la «s-confinatezza», tipici connotati della tecnica – ma lo stesso può dirsi per l'economia – e, dall'altra, la territorialità che, invece, caratterizza il diritto nella sua accezione politico-giuridica. Cosicché, in questa dialettica, il diritto si evolve, si adegua, assume il carattere della artificialità aprendosi alla spazialità giuridica e diviene, così, tecno-diritto[4]. Se, in linea generale, simile processo rappresenta la conseguenza di un (sempre più stimolato) «dialogo tra saperi» necessitato dalla crescente complessità delle realtà circostanti, dal punto di vista giuridico parrebbe doversi ricondurre alla tendenza del diritto a uniformarsi alle «moderne sensibilità»[5] (la semplificazione, la necessità, l'emergenza, la razionalizzazione, l'efficienza *etc*…). Così facendo, tuttavia, si rischia di accogliere, remissivamente, l'idea che il tratto che più di ogni altro connoterebbe il concetto di diritto è la sua caducità[6]. In altri termini, e più in particolare, si corre il duplice rischio di accettare l'eteronomia del diritto rispetto alle altre scienze[7] e, dalla prospettiva qui assunta, del diritto nazionale rispetto al diritto dell'UE. È in quest'ottica, che il maxi-procedimento euro-nazionale delineato dal Regolamento UE n. 2021/241[8] potrebbe rappresentare espressione di quel fenomeno che la dottrina più critica riconduce alla cd. autopoiesi normativa[9]. Il che apre ad ulteriori riflessioni attorno alle limitazioni di sovranità previste dall'art. 11 Cost., nell'ottica del disegno di un ordinamento necessariamente e strutturalmente aperto verso l'esterno[10], peraltro inducendo a rimeditare il tema della limitazione della sovranità

tasselli che sono andati, col tempo, a delineare ciò che pare assumere i tratti di un vero e proprio rinnovato quadro istituzionale», così A. Vernata, *La Costituzione e l'Europa alla prova del Recovery Plan*, in *Pol. dir.*, 2, 2022, 225-226.

[4] Su questi concetti si rimanda a N. Irti, *Il diritto nell'età della tecnica*, Napoli, 2007, in particolare 18-20.

[5] A. D'Andrea, *La tecnica giuridica quale fondamento della scienza costituzionalistica e indispensabile premessa di una cultura istituzionale democratica*, in *Federalismi.it*, 13 dicembre 2023, cit., 4.

[6] «(…) se ogni concetto di diritto è legato alle coordinate storiche e geografiche, lo è anche il nostro concetto di diritto, imperniato sullo Stato. È un concetto caduco, destinato ad essere superato: e già oggi i segni della decadenza sono evidenti, di fronte all'integrazione europea, da un lato, e, dall'altro, di fronte ad un processo di globalizzazione dei mercati e delle comunicazioni che sta mostrando tutti i limiti di una regolazione "giuridica" legata agli Stati», così R. Bin, G. Pitruzzella, *Diritto costituzionale*, XXVI ed., Torino, 2025, 5.

[7] Sul punto, *ex plurimis*, si rimanda a A. Morrone, *Teologia economica v. Teologia politica? Appunti su sovranità dello Stato e «diritto costituzionale globale»*, in *Quad. cost.*, 4, 2012, 831 ss.; A. Patroni Griffi, *Scienza e diritto ai tempi del Covid-19: qualche annotazione*, in G. De Minico e M. Villone (A cura di), *Stato di emergenza e tecnologia*, in *Consulta on line. Collana di studi*, 2020, 44 ss.; A. Patroni Griffi e S. Marotta, *Scienza, politica e diritto alla prova del Covid-19*, in L. Chieffi (a cura di), *L'emergenza pandemica da Covid-19 nel dibattito bioetico*, Milano, 2021, 83-98. Si v., inoltre, L. Di Majo, *Profili generali su normazione e scienza*, in *Questa Rivista*, 1, 2021, 77 ss.

[8] N. Lupo, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, 1, 2022, V.

[9] N. Irti, *Un diritto incalcolabile*, Giappichelli, Torino, 2016, 154, in cui si legge: «mi restringo a notare che la sovranità del popolo ha deciso di auto-limitarsi, di istituire unioni di Stati, e di affidare ad organi comuni talune frazioni di potestà legislativa. Questa decisione è stata tratta a conseguenze, che possono dirsi lesive della sovranità popolare: il diritto europeo, scioltosi dalle volontà fondatrici, si è attribuito forza propria e carattere originario. Un esempio – direbbe Gunther Teubner – di autopoiesi giuridica, che vede la creatura farsi creatore, e negare o dimenticare il rapporto di derivazione da altrui volontà. Si è giunti a tanto che ai regolamenti comunitari si assegna l'efficacia di travolgere o, con delicato eufemismo, di determinare la disapplicazione delle stesse norme costituzionali fino all'estremo confine dei principi fondamentali e dei diritti inviolabili della persona umana».

[10] Ci si limita a richiamare N. Lupo, *I poteri dello Stato italiano alla luce del PNRR: prime indicazioni*, in *Federalismi.it*, 7 settembre 2022, cit., 19, e Id., *L'art. 11 come "chiave di volta" della Costituzione vigente*, in *Rassegna parlamentare*, 3, 2020, 379.

«accettabile»[11]. Ad ogni modo, tutto ciò si traduce nella stringente opportunità di valutare la tenuta del sistema costituzionale, alla luce della motilità che lo connota[12], rispetto all'influsso del processo di integrazione europea, quale inedito «formante europeo» della forma di governo[13].

L'attenzione della dottrina si è così rivolta, in particolar modo, alle modalità e alle forme attraverso cui il PNRR ha influito e influisce sull'indirizzo politico nazionale e, più in generale, sull'organizzazione dello Stato[14]. Del resto, anche solo confinando le riflessioni al mero piano terminologico, è stato osservato come il linguaggio adoperato nel Piano ed i relativi istituti e modelli descrittivi tecnici ivi previsti evidenzino, a ben vedere, uno iato rispetto al «linguaggio» costituzionale[15]. E ciò parrebbe essere il portato di un'*urgenza* tracimante, che quindi va oltre il presupposto, oltre la proceduralità e la metodicità operativa di un modello di *governance*[16] legittimato dalla necessità di gestire i complessi risvolti della crisi pandemica e, poi, di quella energetica[17]. Il presentimento che l'impatto degli strumenti del *NGEU* e, in particolare, del PNRR fosse destinato ad andare oltre un «diritto della crisi»[18], fino ad impegnare l'indirizzo politico anche di parlamento e governo futuri[19], del resto, parrebbe aver già trovato conferma con la messa a regime, in misura pressoché integrale, del «nuovo metodo di governo»[20], a seguito della riforma del Patto di stabilità e crescita del 2024[21].

---

[11] C. Colapietro, *La forma di stato e di governo italiana alla "prova" del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Rivista AIC*, 3, 2022, cit., 331.

[12] Cfr. Q. Camerlengo, *Lo spazio costituzionale: un inquadramento teorico,* in *Rivista AIC*, 3, 2023, 64.

[13] In questi termini, di recente, I. Ruggiu, *Mutamenti della forma di governo e integrazione europea. Gli influssi sulle istituzioni e sul formante patriarcale*, in *Rivista AIC*, 1, 2024, 330 ss.

[14] È come se il triangolo della forma di governo italiana – Parlamento, Governo, Presidente della Repubblica – si fosse trasformato in un quadrato, avverte I. Ruggiu, *Mutamenti della forma di governo*, cit., 333, riprendendo la metafora utilizzata per descrivere icasticamente la «invariante nella topologia del governo parlamentare», cfr. R. Bin, *Mutamenti costituzionali: un'analisi concettuale*, in *Dir. cost.*, 1, 2020, 23 ss., il quale, peraltro, osserva come: «I triangoli possono essere modificati in infiniti modi, purché non si perdano due caratteristiche indispensabili: essere una figura chiusa, una figura con tre vertici e tre lati».

[15] Il PNRR, difatti, «presenterebbe un lessico privo di riferimenti espliciti alla Costituzione ed ai principi fondamentali dello Stato sociale» e, perciò, risulterebbe essere un «documento programmaticamente decostituzionalizzato». Così, A. Cantaro, *Postpandemia. Pensieri (meta)giuridici*, Torino, 2021, 44. In termini non dissimili si esprimeva autorevole dottrina quando discorreva di «irritazione» del diritto rispetto all'«accoppiamento» con altri settori quali la politica, la tecnica, l'economia, cfr. F. Fracchia, *Transizioni: il punto di vista del diritto amministrativo*, Napoli, 2024, 10 ss.

[16] F. Fracchia, op. cit., 29, rileva come il termine denoti un «fenomeno collocato al confine tra politica, tecnica, diritto ed economia; i modelli di *governance* indicano una «metodica operativa per gestire la complessità».

[17] Cfr. Regolamento (UE) n. 2023/435 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 febbraio 2023 che modifica il regolamento (UE) n. 2021/241 per quanto riguarda l'inserimento di capitoli dedicati al piano *REPowerEU* nei piani per la ripresa e la resilienza e che modifica i regolamenti (UE) n. 1303/2013, (UE) 2021/1060 e (UE) n. 2021/1755, e la direttiva n. 2003/87/CE.

[18] Cfr. I. Ruggiu, *Mutamenti della forma di governo*, cit., 337.

[19] Così A. Sciortino, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?,* in *Federalismi.it*, 18, 2021, cit., 260.

[20] Cfr. N. Lupo, *I poteri dello Stato italiano alla luce del PNRR*, cit.; Id., *Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell'integrazione europea*, cit. e Id., *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: un nuovo procedimento euro-nazionale*, in *Federalismi.it*, 15 febbraio 2023, 7 ss.; C. Fasone, N. Lupo, *Learning from the Euro-crisis. A new method of government for the EU economic policy coordination after the pandemic?*, in *STALS Research Papers*, 4, 2023, 1-24; N. Lupo., *Il nuovo "metodo di governo" delineato dal PNRR e i suoi incoraggianti primi passi*, in P. Bilancia (a cura di), *L'impatto del PNRR sul sistema di governo multilivello. Opportunità e criticità*, Bologna, 2024, 27 ss.

[21] Sul punto, fra gli altri, si rimanda a N. Lupo, *Gli adeguamenti dell'ordinamento costituzionale italiano conseguenti al nuovo patto di stabilità e crescita. Prime riflessioni*, in *Bilancio Comunità Persona*, 1, 2024, 170 ss. si veda inoltre L. Bartolucci, *La nuova governance economica europea tra "metodo PNRR" e costituzionalismo numerico di bilancio*, in *Federalismi.it*, 3, 2025, 428, in particolare nt. 9, in cui si legge come, con riferimento al cd. "braccio preventivo",

2. La governance del PNRR nel prisma del NGEU: profili normativi e riflessi sull'assetto dei poteri. È, pertanto, all'interno di simile contesto che si inserisce il PNRR, quale parte di un procedimento euro-nazionale posto a fondamento di un indirizzo politico-economico che, da un lato, richiede il coinvolgimento congiunto delle istituzioni dell'Unione e di quelle degli Stati membri e, dall'altro, si sviluppa in conformità sia al diritto dell'Unione, che a quello di ciascuno Stato membro[22]. Il nuovo metodo di governo delineatosi a partire dal *NGEU* – frutto di ciò che è stato definito un esercizio di «*creative legal engineering*»[23] – è stato diversamente approfondito e inquadrato alla stregua di un tassello in grado di comportare il progressivo depauperamento dell'indirizzo politico nazionale[24], così come nell'ottica di una fisiologica (e necessaria) evoluzione del processo di integrazione euro-unitario[25]. Il vero elemento di novità risiederebbe a ben vedere nella circostanza che, per la prima volta, l'Unione ha fatto ricorso all'indebitamento al fine di favorire la messa in atto di investimenti pubblici effettuati da parte degli Stati membri: il *NGEU* ha conferito alla Commissione europea il potere di emettere obbligazioni sui mercati finanziari e di trasferire tali risorse agli Stati membri sotto forma di prestiti e sovvenzioni. In particolare, ai sensi dell'art. 122 TFUE, il Consiglio, su proposta della Commissione, ha deciso «in uno spirito di solidarietà» (par. 1) di concedere una «assistenza finanziaria dell'Unione» per gli Stati membri in difficoltà a causa di «circostanze eccezionali» (par. 2), tramite l'adozione di due Regolamenti, il Regolamento (UE) n. 2020/2094 e il Regolamento (UE) n. 2020/672. Il successivo Regolamento (UE) n. 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, che istituisce il *Recovery and Resilience Facility* (cd. «Dispositivo»), invece è stato adottato ai sensi dell'art. 175, par. 3, TFUE. Tale disposizione, prevede l'adozione di «azioni specifiche», «al di fuori dei Fondi» previsti dal par. 1, volte ad incrementare e integrare le politiche di coesione (par. 2); anche qui si rinviene, quindi, il riferimento, seppur implicito, al principio di solidarietà[26]. Cosicché il *NGEU* ha sostanzialmente assunto la fisionomia di uno strumento del tutto inedito, destinato a fare leva su quella «occasione unica per cambiare

---

il quadro regolatorio è stato integralmente rinnovato mediante l'adozione del Regolamento (UE) n. 2024/1263 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2024, concernente il coordinamento delle politiche economiche e la sorveglianza multilaterale dei bilanci, che ha contestualmente abrogato il regolamento (CE) n. 1466/97. Quanto, invece, al cd. «braccio correttivo», il relativo regolamento è stato oggetto di un'ulteriore revisione – la terza dopo gli interventi del 2005 e del 2011 – ad opera del Regolamento (UE) n. 2024/1264 del Consiglio, del 29 aprile 2024, volto a modificare il regolamento (CE) n. 1467/97 al fine di rendere più rapide e definite le modalità di applicazione della procedura per i disavanzi eccessivi. Il complessivo assetto normativo è infine completato dalla Direttiva (UE) 2024/1265 del Consiglio, del 29 aprile 2024.

[22] Sul punto, si rimanda a N. Lupo, *Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell'integrazione europea*, cit., 739, e *ivi*, in nota n. 24, a A. Manzella, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali come sistema*, in *Rivista AIC*, 1, 2015, 4 ss.; e N. Lupo, *Il Parlamento italiano nel calendario comune di bilancio*, in *amministrazioneincammino.luiss.it*, 9, 2020, 1 s. Più di recente, in riferimento al PNRR, si v. G. Piccirilli, *Il PNRR come procedimento euro-nazionale e la "fisarmonica" governativa*, in V. Di Porto, F. Pammolli, A. Piana (a cura di), *La fisarmonica parlamentare tra pandemia e PNRR*, Bologna, 2022, 137 ss.

[23] Così B. De Witte, *The European Union's Covid-19 Recovery Plan: The Legal Engineering of an Economic Policy Shift*, in *Common Market Law Review*, 2021 (58), cit., 670.

[24] N. Maccabiani, *L'inversione "tecnica" delle finalità del costituzionalismo democratico*, cit., 197.

[25] N. Lupo, *Il governo tra Roma e Bruxelles*, in F. Musella (a cura di), *Il governo in Italia. Profili costituzionali e dinamiche politiche*, Bologna, 2019, 195 ss.

[26] Come sottolinea N. Lupo, *Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell'integrazione europea*, cit., 737, «laddove, al terzo paragrafo, finalizza le azioni ivi delineate come eventuali ai medesimi obiettivi propri della politica di coesione, tra cui spiccano appunto quelli solidaristici». Il riferimento alla solidarietà deve, in ogni caso, essere perimetrato all'interno della cd. «solidarietà competitiva» europea, su cui si v. S. Giubboni, *Crisi pandemica e solidarietà europea*, in *Quad. Cost.*, 1, 2021, 218, e più in generale W. Streeck, *Il modello sociale europeo: dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva*, in *Stato e mercato*, 2000, 3.

paradigma»[27] che la crisi pandemica, lungi dal costituire un mero fattore congiunturale, ha finito per dischiudere. L'erogazione delle risorse è stata, così, condizionata all'adempimento di obblighi concordati con gli Stati membri, relativi alla realizzazione, secondo tempistiche predefinite, di riforme e investimenti scanditi in *milestones* (aspetto qualitativo) e *targets* (aspetto quantitativo)[28].

L'Italia, come noto, ha dato attuazione – in una dichiarata ottica di centralizzazione delle competenze[29] – agli obblighi assunti in esecuzione del citato Regolamento con d.l. n. 77/2021, convertito con modificazioni dalla l. n. 108/2021. Per far fronte alle esigenze di organizzazione e coordinamento complessivo, il d.l. ha previsto l'istituzione di una serie di strutture di livello governativo. In particolare, sono stati introdotti la Cabina di regia, presieduta dal Presidente del Consiglio e supportata da una Segreteria tecnica, con funzioni di indirizzo, impulso e coordinamento generale del PNRR; il Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale, con compiti consultivi (soppresso con il successivo d.l. n. 13/2023); l'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione, incaricata di individuare soluzioni agli ostacoli normativi all'attuazione del Piano; nonché il Servizio centrale per il PNRR (ridenominato «Ispettorato generale per il PNRR» dal d.l. n. 13/2023), istituito presso la Ragioneria generale dello Stato, cui spettano funzioni di coordinamento operativo, monitoraggio, rendicontazione e controllo, oltre al ruolo di punto di contatto nazionale ai sensi del Regolamento (UE) n. 2021/241.

La filosofia pragmatica e procedurale sottesa alla governance del PNRR – in ragione della quale autorevole dottrina ne sottolinea la sostanziale estraneità rispetto allo spirito della Costituzione[30] – ha così portato al (noto) dibattito nel quale, come anticipato, la dottrina ha assunto diverse posture, specie in merito alla natura del Piano. Vi è chi ne intravede una chiara esemplificazione di un atto di indirizzo politico di tipo «normativo»[31], con evidenti riflessi sul sistema delle fonti[32]; chi, invece, in maniera più critica, sottolinea un condizionamento del Governo e del Parlamento nazionali tale da sostenere «che essi non siano più liberi di porre

[27] In questi termini, L. Bartolucci, *La nuova governance economica*, cit., 433.

[28] «[…] secondo un modello, quello della "*spending conditionality*", che si è iniziato a sperimentare nella seconda metà del decennio precedente e che presenta notevoli potenzialità, al fine di assicurare la coesistenza tra priorità di azione comuni all'Unione e linee di politica economica definite, alla luce di tali priorità, in ciascuno Stati membro», così N. Lupo, *ult. op. cit.*, 732. Cfr., inoltre, Cfr. V. Vita, *Revisiting the Dominant Discourse on Conditionality in the EU: The Case of EU Spending Conditionality*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2017, 4 ss.; critico, invece, F. Salmoni, *Recovery Fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, Padova, 2021, 107 ss. Più di recente, A. Patroni Griffi, *Regioni e integrazione europea: alcune considerazioni sulla dimensione territoriale nell'ordinamento multilivello*, in *Questa Rivista*, 1, 2025, 1 ss.

[29] Così M. Cecchetti, *I riflessi del PNRR sul sistema delle autonomie territoriali*, in D. De Lungo, F.S. Marini (a cura di), *Scritti costituzionali sul PNRR*, Torino, 2023. Inoltre, cfr. sul punto, fra gli altri, S. Staiano, *Il piano nazionale di ripresa e resilienza guardato da Sud*, in *Federalismi.it*, 14, 2021, IV ss., e E. Cavasino, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e le sue fonti. Dinamiche dei processi normativi in tempo di crisi*, Napoli, 2022, 72 ss. Si v. anche A. Zanardi, *Il ruolo degli enti territoriali nell'attuazione del PNRR*, in *Rivista AIC*, 3, 2022, 239 ss. nonché C. B. Ceffa, *Il limitato ruolo delle autonomie territoriali nel PNRR: scelta contingente o riflesso di un regionalismo in trasformazione?*, in *Federalismi.it*, 24, 2022, 50 ss.

[30] C. Colapietro, *La forma di stato e di governo italiana*, cit., 327.

[31] In questo senso, A. Sciortino, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?*, in *Federalismi.it*, 18, 2021, 235 s.

[32] Cfr. E. Cavasino, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e le sue fonti*, cit., 99 ss. e D. De Lungo, *I rapporti fra Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e sistema delle fonti statali: dinamiche, condizionamenti e prospettive*, in D. De Lungo, F.S. Marini (a cura di), *Scritti costituzionali sul PNRR*, Torino, 2023. Più di recente, cfr. A.M. Acierno, *L'attuazione del PNRR tra prassi e giurisprudenza costituzionale: la cartina al tornasole dei perduranti abusi della decretazione d'urgenza*, in *Federalismi.it*, 22, 2025.

in essere una propria attività autonoma di indirizzo politico»[33]; e chi, ancora, evidenzia i possibili effetti nefasti di un denunciato ricorso alla logica ed alla tecnica tipica dei processi decisionali applicata all'azione pubblica[34]. In riferimento, poi, al grado di vincolatività derivante dal Piano, il dibattito – specie nella letteratura amministrativistica – ha interessato principalmente la natura, politica o giuridica, dei vincoli[35].

Ad ogni modo, dalla prospettiva qui assunta, ogni riflessione in merito all'attuazione della governance del Piano pare non poter prescindere dal considerare i d.l. n. 77 e n. 152/2021 (e n. 13/2023) come forme di «programmazione politica euro-nazionale dell'intervento normativo»[36]. A livello interno, perciò, gli impegni assunti nel PNRR integrano parte di quei «vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario», di cui all'art. 117, co. 1, Cost., e rappresentano una delle «limitazioni di sovranità» ammesse dall'art. 11 Cost., connesse e consequenziali alla partecipazione dello Stato al processo d'integrazione europea.

3. La Costituzione e il vincolo derivante dalla dimensione procedurale del PNRR. La tipizzazione del modello di governance e l'incidenza sul duplice piano della sfera decisionale nazionale. In questo senso, il vincolo giuridico per l'ordinamento italiano discenderebbe non tanto dalla legislazione attuativa, quanto dai richiami al diritto dell'Unione europea contenuti in alcune norme costituzionali. Il riferimento sarebbe, innanzitutto, agli artt. 81 e 119 Cost., secondo cui lo Stato – stigmatizzato l'uso indiscriminato dell'indebitamento pubblico a partire dalla legge costituzionale del 2012[37] – assicura l'equilibrio dei bilanci nell'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea. In secondo luogo, un ulteriore riferimento si rinviene nell'ampia clausola inserita nell'art. 97, co. 1, Cost., ai sensi del quale «Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico»; in quest'ottica, peraltro, l'intero apparato amministrativo rientra nel novero dei soggetti «attuatori», il che suggerisce di non limitare l'analisi ai soli rapporti tra Governo e Parlamento, bensì, com'è stato sottolineato, di «estenderla ad ogni livello dell'agere pubblico»[38].

Cosicché, il vincolo deriverebbe dalla «dimensione procedurale»[39] che connota l'intero

---

[33] Cfr. F. Salmoni, *Recovery fund: vincolo esterno, obblighi sovranazionali inderogabili e sanzionabili. attività di indirizzo politico o discrezionalità amministrativa?*, in *Rivista AIC*, 3, 2022 e, nei termini di un «commissariamento» delle istituzioni nazionali, cfr. Id., *Piano Marshall, Recovery Fund e il containment americano verso la Cina. Condizionalità, debito e potere*, in *costituzionalismo.it*, 2, 2021, 51.

[34] Come evidenziato da. S. Niccolai, *L'influenza del PNRR sui processi di decisione politica*, in *Rivista AIC*, 3, 2022, 222 ss., spec. 233.

[35] Sul punto, ci si limita a richiamare la nota contrapposizione tra le prospettazioni di M. Clarich, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *ASTRID-Rassegna*, 12, 2021, 11 s. e quelle di F. Cintioli, *Risultato amministrativo, discrezionalità e PNRR*, in *lamagistratura.it*, 13 novembre 2021.

[36] E. Cavasino, *L'esperienza del PNRR: le fonti del diritto dal policentrismo alla normazione euro-governativa,* in *Rivista AIC*, 3, 2022, 247 ss.

[37] Ai fini del presente contributo, si v. almeno L. Bartolucci, *La nuova governance economica*, cit., 431. L'A, inoltre, ha modo di evidenziare come il *NGEU* abbia sostanzialmente rappresentato un «cambio di paradigma nel funzionamento dell'UE», dal momento che «porta l'architettura della governance economica europea in una veste tipica dei sistemi federali. In questo senso, con il *Recovery* si sperimenta l'integrazione, nel semestre europeo, di un modello di finanziamento della spesa per investimenti, definiti sulla base di un quadro di policy UE. Da una parte, si tratta di un primo embrione di mutualizzazione del debito e di un salto di qualità evidente nella solidarietà europea, per via della sua capacità redistributiva; dall'altro lato, si deve notare come le risorse non sono distribuite in maniera incondizionata ma, al contrario, le condizionalità sono piuttosto rigide», in part. 434.

[38] In questi termini, C. Colapietro, *La forma di stato e di governo italiana,* 328.

[39] Si v. N. Lupo, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive*, cit., VI.

impianto del Regolamento UE n. 241/2021 e che comporta – pena il ritardo o l'omesso versamento delle rate – il rispetto di stringenti regole e tempi di un procedimento delineato preliminarmente in sede europea[40]. Più in particolare, il Regolamento andrebbe a delineare «*a new legal technology of european governance*»[41] giuridicamente tipizzato e procedurale, articolato in cinque fasi sequenziali, che in un certo senso riprendono la logica aziendalistica tipica del «ciclo di PDCA» (*plan*, *do*, *check*, *act*)[42].

In una prima fase, quella «teleologica» dell'indirizzo politico[43], l'Unione procede alla definizione degli obiettivi del programma, attraverso un processo di individuazione delle priorità (i cc. dd. «sei pilastri», cui sostanzialmente corrispondono le sei Missioni del PNRR)[44] che coinvolge la Commissione, il Parlamento europeo e il Consiglio, in conformità alla funzione, prevista dall'art. 15 TUE, di dare all'Unione «gli impulsi necessari al suo sviluppo» e di definirne «gli orientamenti e le priorità politiche generali».

Successivamente, nella fase «strumentale», gli Stati membri sono chiamati a elaborare piani nazionali pluriennali, nei quali vengono delineate traiettorie di attuazione differenziate in funzione delle specificità ordinamentali, mediante la puntuale individuazione di traguardi e obiettivi[45]; sul punto, da una prospettiva nazionale, è stato evidenziato come la progettualità inscritta nel PNRR ha necessitato una notevole interdipendenza tra politica e tecnica nella fase del processo decisionale ed il consequenziale ricorso ad un metodo di elaborazione cd. *mission-oriented*[46].

In terzo luogo, la Commissione esercita la funzione valutativa sui piani nazionali, mentre il Consiglio ne dispone l'approvazione ovvero, in caso di difformità rispetto alle priorità dell'Unione, richiede la loro revisione.

Nella quarta fase, l'attuazione dei piani viene rimessa agli Stati membri, chiamati a operare in vista del conseguimento dei traguardi e degli obiettivi previamente definiti.

Infine, la Commissione svolge un'attività di monitoraggio periodico, con cadenza semestrale, sull'attuazione dei piani e sul raggiungimento dei risultati programmati, condizionando la prosecuzione dell'erogazione delle risorse finanziarie alla verifica delle performance, ferma restando la possibilità di un coinvolgimento straordinario del Consiglio europeo in casi eccezionali. Il carattere procedurale del PNRR, dunque, incide sull'impianto decisionale dell'esecutivo nazionale proprio attraverso le fasi ad esso correlate.

Accanto a simile proceduralizzazione, che potremmo definire strutturale, segue un ulteriore serie di vincoli che investono in particolare l'eventuale *iter* di modifica del PNRR e,

---

[40] Cfr. N. Lupo, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: un nuovo procedimento euro-nazionale*, in *Federalismi.it*, 15 febbraio 2023, cit., 6.

[41] In questi termini, F. Fabbrini, *The recovery and resilience facility as a new legal technology of European governance*, in *Journal of European Integration*, 3 giugno 2024, 3 ss.

[42] L'osservazione è di N. Maccabiani, *L'inversione "tecnica" delle finalità del costituzionalismo democratico*, cit., 202.

[43] In base alla nota teoria della tripartizione procedimentale dell'indirizzo politico di T. Martines, *Indirizzo politico*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXI, Milano,1971, 135.

[44] Vale a dire: 1) transizione verde; 2) trasformazione digitale; 3) crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, che comprenda coesione economica, occupazione, produttività, competitività, ricerca, sviluppo e innovazione, e un mercato interno ben funzionante con piccole e medie imprese (PMI) forti; 4) coesione sociale e territoriale; 6) salute e resilienza economica, sociale e istituzionale, al fine di rafforzare, tra l'altro, la capacità di preparazione e di risposta alle crisi; 6) politiche per la prossima generazione, l'infanzia e i giovani, come l'istruzione e le competenze). Si v. Regolamento (UE) n. 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, in part. Cons. n. 10.

[45] Per un approfondimento in merito agli aspetti procedurali dell'approvazione del PNRR, si rimanda a R. Di Cesare, A. Zito, *Dall'indirizzo al vincolo: le procedure parlamentari nell'esame del PNRR*, in *Federalismi.it*, 21 settembre 2022.

[46] Così F. Polacchini, *I riflessi del Pnrr sulla forma di governo e sui processi di indirizzo politico*, in *Quad. cost.*, 4, 2022, cit., 237.

correlatamente, la fase di attuazione. L'Unione europea prevede la possibilità per gli Stati membri – in qualsiasi fase di attuazione – di apportare delle modifiche ai rispettivi piani nazionali di ripresa e resilienza. A stabilirlo è l'articolo 21 del Regolamento UE n. 241/2021, rubricato *Modifica del piano per la ripresa e la resilienza dello Stato membro*, il quale specifica che le modifiche devono essere giustificate da «circostanze oggettive», per cui non è più possibile realizzare, «in tutto o in parte», i traguardi e gli obiettivi inizialmente previsti dal Piano. Sicché, «entro due mesi dalla presentazione ufficiale della richiesta» di modifica, spetta alla Commissione valutare tali giustificazioni in conformità all'articolo 19 e presentare una proposta per una nuova decisione di esecuzione del Consiglio. Nell'esaminare le modifiche al Piano, quindi, l'organo esecutivo dell'Ue (ri)considera numerosi elementi e criteri – previamente considerati nella fase di approvazione in stretta collaborazione con lo Stato interessato –, descritti in dettaglio negli artt. 18 e 19 dello stesso Regolamento[47]. In sostanza, ai fini delle modifiche del PNRR occorre che queste siano condivise, congiuntamente, dalla Commissione e dagli altri Stati membri.

Da parte sua, l'Italia ha fatto ricorso alla modifica del PNRR ben sei volte – l'ultima revisione è stata approvata il 27 novembre 2025 con Decisione di esecuzione del Consiglio dell'UE[48] – ciò, evidentemente, a riprova di riscontrate difficoltà sul piano attuativo, purtuttavia giustificabili dalla circostanza che si tratta del più grande Piano nazionale nell'ambito del *NGEU*[49].

Simili considerazioni, dunque, non possono che porre in termini di stretta interdipendenza il momento modificativo/correttivo rispetto a quello di attuazione e inveramento dell'indirizzo politico. È rispetto a quest'ultimo piano, invero, che il Piano sprigiona la sua più tangibile pervasività, interessando la sfera decisionale nazionale, sia rispetto alle procedure politiche che, in particolare, a quelle amministrative, così determinando una «burocratizzazione dell'azione politico amministrativa»[50].

Sul primo profilo, emergono diversi livelli di accentramento di funzioni peraltro già ampiamente approfonditi dalla dottrina ma che, in sintesi, possono essere icasticamente rappresentati dall'immagine del moto centripeto del potere[51]. Si denota, innanzitutto, un rafforzamento del ruolo del Presidente del Consiglio rispetto alla compagine ministeriale[52].

---

[47] In particolare, ai sensi dell'art. 19, par. 3, del Regolamento, la Commissione valuta la pertinenza, l'efficacia, l'efficienza e la coerenza del Piano.

[48] Si v. https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15106-2025-INIT/it/pdf. Le modifiche, in particolare, hanno riguardato 173 misure (investimenti e riforme) e gran parte dei traguardi e degli obiettivi relativi agli ultimi tre semestri del Piano. L'importo complessivo di 194,4 miliardi è rimasto invariato, così come l'ammontare delle ultime tre rate programmate. La revisione ha riguardato 13,5 miliardi di euro di misure, introducendo interventi a sostegno di imprese, agricoltura e filiera agroalimentare, connettività digitale, infrastrutture idriche ed economia circolare, e rafforzando il sostegno alle politiche attive per lo sviluppo e l'occupazione.

[49] In particolare, il Piano è dotato di risorse dell'UE per un valore pari a 71,8 miliardi di euro in sovvenzioni e 122,6 miliardi di euro in prestiti, complessivamente pari al 26,1% del *Dispositivo per la ripresa e la resilienza* (RRF).

[50] In termini simili, A. D'Andrea, *La tecnica giuridica quale fondamento della scienza costituzionalistica*, cit., 4.

[51] In questi termini, S, Staiano, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza guardato da Sud* (editoriale), in *Federalismi.it*, 14, 2021, VII e G. Menegus, *La riforma della governance del PNRR*, in *Osservatorio costituzionale*, 3, 2023, 205 ss.

[52] Ci si limita a richiamare, N. Lupo, *L'europeizzazione delle forme di governo degli Stati membri: la presidenzializzazione derivante da Bruxelles*, in R. Ibrido, N. Lupo (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e stati membri*, Bologna, 2019, 175 ss.; in senso critico, invece, S. Niccolai, *L'influenza del PNRR*, cit., 230 ss. Più in generale, in merito al risalente dibattito della dottrina si rimanda, *ex plurimis*, a A. Di Giovine, A. Matromarino (a cura di), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino 2007, 9 ss.; R. Cherchi, *L'esecutivo tra effettività costituzionale e revisione costituzionale: verso la "presidenzializzazione" del Governo?*, in *costitutionalismo.it*, 3, 2015; T.E. Frosini, C. Bassu, P.L. Petrillo, *Il presidenzialismo che avanza. Come cambiano le forme di governo*, Roma, 2009, 57 ss.

Più in generale, viene segnalato un processo di marginalizzazione del Parlamento rispetto all'Esecutivo[53] quale proiezione di un processo di tendenziale rafforzamento del secondo, fenomeno questo, peraltro, da intendere – secondo autorevole dottrina – come «fisiologico» in ogni situazione emergenziale[54]. Infine, si registra una complessiva centralizzazione della *governance* del Piano in capo allo Stato[55], mentre l'inefficace coinvolgimento delle Regioni assume, oramai, i tratti di una sostanziale e strutturata «amministrativizzazione» a danno dei relativi spazi di autonomia[56].

Quanto, invece, all'incidenza sul versante amministrativo, pare opportuno svolgere alcune considerazioni. Rispetto a quest'ultimo, è noto come il Piano abbia influito, *in primis*, sulla burocrazia ministeriale, producendo un sostanziale mutamento nell'organizzazione degli uffici e nella cultura amministrativa, al punto da influire sulla stessa forma di governo[57]. Eppure, il vincolo derivante dalla dimensione procedurale del PNRR andrebbe, invero, a riverberarsi sul complessivo apparato statale la cui attività amministrativa deve conformarsi, in virtù del combinato disposto degli artt. 81 e 97, Cost., al rispetto dell'equilibrio di bilancio ed alla sostenibilità della spesa pubblica[58]. A margine della titolarità delle attività di

[53] Come noto, tema che, invero, appartiene ad un risalente dibattito dottrinale: P. Caretti, *I riflessi dell'ordinamento comunitario nella forma di governo italiana*, in *Quad. cost.*, 2, 1981, 311 s.; C. Franchini, *L'impatto dell'integrazione comunitaria sulle relazioni al vertice dell'amministrazione. Poteri governativi e poteri amministrativi*, in *Riv. Trim. Dir. Pub.*, 3, 1991, 775 ss.; N. Lupo, G. Rivosecchi, *I limiti di un approccio esclusivamente nazionale ai problemi della forma di governo*, in R. Cerreto (a cura di), *La democrazia italiana: forme, limiti, garanzie*, Roma, 2010, 288 ss.; E. Catelani, *Poteri e organizzazione del governo nel contesto degli ordinamenti pluralistici contemporanei*, Pisa, 2017, 68 ss.; E. Longo, *Gli effetti diretti e indiretti dell'integrazione costituzionale europea sulle fonti statali: spunti ricostruttivi*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2018; G. Rivosecchi, *I riflessi dell'Unione europea sul rapporto governo-Parlamento e sull'organizzazione interna del governo*, in R. Ibrido, N. Lupo (a cura di), *Le dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna, 2018, 361 ss.; P. Cappuccio, *Forma di governo italiana ed integrazione europea: il progressivo rafforzamento del governo*, in *Questa Rivista*, 1, 2020. Di recente, in riferimento all'influsso del PNRR sulle dinamiche fra Governo e Parlamento, è stata prospettata la tesi di un ossimorico «rafforzamento di un governo indebolito», in questi termini, I. Ruggiu, *Mutamenti della forma di governo*, cit., 336. Difatti, sottolinea l'A, che «se, in generale, il Governo rafforza il suo ruolo rispetto agli altri organi della forma di governo, questo, tuttavia non è un rafforzamento assoluto, ma relativo. Infatti, anche a causa del forte indebitamento dell'Italia, la UE esercita profondi condizionamenti sulle decisioni del Governo italiano. Il Governo risulta, dunque, forte rispetto agli organi interni italiani e indebolito rispetto alla UE nella determinazione dei fini della politica».

[54] Cfr. A. Ruggieri, *La forma di governo nel tempo dell'emergenza*, in *astridonline.it*, II, 2020, 5 ss.

[55] Sul punto, si rimanda, *ex multis*, a Q. Camerlengo, *Il governo della pandemia tra Stato e Regioni: ritorno al coordinamento tecnico*, in *Le Regioni*, 4, 2020, 14; C. Mainardis, *Il regionalismo italiano tra continuità sostanziale e le sfide del PNRR*, in *Le Regioni*, 1-2, 2021, 139 ss.; A. Morrone, *Per la Repubblica delle autonomie dopo la pandemia, in Europa*, in *Istituzioni del federalismo*, 1, 2021, 2 ss.; M. Cecchetti, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, in *Rivista AIC*, 3, 2022, 281 ss.; G.C. De Martin, *Le autonomie territoriali nell'amministrazione della Repubblica*, in *Amministrazione in cammino*, 28 gennaio 2022; U. De Siervo, *Disfunzioni e conflitti costituzionali*, in N. Antonetti, A. Pajno, *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia. Problemi e prospettive*, Bologna, 2022; N. Lupo, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, 22 cit., iv; S. Mangiameli, *Il regionalismo italiano tra PNRR e autonomia differenziata*, in *Federalismi.it*, 16, 2022, 136 ss.; T. Martines, A. Morelli, C. Salazar, A. Ruggeri, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2022, ed. XI, in particolare 11-12; S. Pajno, *Il crepuscolo dell'autonomia regionale di fronte al PNRR*, in N. Antonetti, A. Pajno (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia. Problemi e prospettive*, Bologna, 2022, 237 ss.; A. Sciortino, *L'impatto del PNRR sulle diseguaglianze territoriali: note introduttive*, in *Rivista AIC*, 3, 2022, 270 ss.; G. Ferraiuolo, *Materie trasversali e leale collaborazione*, in D. De Pretis, C. Padula (a cura di), *Questioni aperte nei rapporti tra Stato e regioni*, Torino, 2023, 29-30. Più di recente, si v. inoltre A. Dirri, *La leale cooperazione nell'assestamento del PNRR: un regionalismo "esecutivo" per il superamento dei divari territoriali*, in *Osservatorio AIC*, 1, 2024, 145 ss. e D. Scopelliti, *Il tramonto dell'autonomia politica delle Regioni visto attraverso il «metodo PNRR»*, in *Italian Papers on Federalism*, 2, 2025, 221 ss.

[56] Alle Regioni, difatti, spetta il ruolo di «meri» soggetti attuatori ai sensi dell'art. 9 del d.l. n. 77/2021.

[57] Una cd. «*europeizzazione della burocrazia*» secondo I. Ruggiu, *Mutamenti della forma di governo*, cit., 340.

[58] Disposizioni costituzionali al cui interno sono state inserite le cd. «*fiscal rules*» italiane «con l'equilibrio di bilancio, la sostenibilità del debito pubblico e, soprattutto, un rinvio alla normativa europea, al cui interno si

programmazione riservata alle Amministrazioni centrali[59], assume pertanto rilievo il ruolo attuativo (la realizzazione degli interventi) riconosciuto anche in capo alle amministrazioni delle autonomie territoriali minori[60] attraverso i competitivi meccanismi di allocazione delle risorse[61]. Ciò, *a latere*, porta a considerare (e riflettere su) gli ulteriori risvolti che interessano il piano della discrezionalità amministrativa[62], dal momento che le PP.AA., in una prescritta logica efficientista, concorrono alla tutela delle finanze europee sulla base dei risultati strumentali al perseguimento degli obblighi-obiettivi negoziati in sede europea. Il nodo si pone, perciò, principalmente sul piano della adeguatezza degli apparati amministrativi – da valutare in termini di efficienza e capacità strutturali e organiche – che si traduce nella qualità dei progetti realizzati. Prescindendo dal notare che da simili circostanze discenda anche una potenziale compressione del margine di controllo del giudice amministrativo[63], è dato osservare come un ulteriore vincolo derivi, inoltre, dal sistema di controllo finanziario effettuato dalla Corte dei conti europea, al fine di accertare il raggiungimento dei risultati prefissati, a fronte dell'avvenuto pagamento da parte della Commissione[64]. In altri termini, l'impatto della dimensione procedurale nella fase attuativa del PNRR, interessando da vicino la sfera amministrativa regionale e locale, parrebbe di fatto istituzionalizzare un «federalismo di mera esecuzione»[65]. In tal senso, dalla prospettiva d'indagine assunta, il raggiungimento dei risultati concordati (dimensione statica) non sarebbe da ascrivere, *sic et simpliciter*, al rispetto del principio costituzionale di buon andamento (art. 97, co. 2, Cost.), bensì anche e soprattutto al rispetto dell'implicito principio costituzionale di legalità della P.A., declinato proprio attraverso quelle disposizioni che, richiamando il diritto dell'Unione europea, vincolano le amministrazioni al perseguimento degli obiettivi (dimensione dinamica).

4. Un modello di governance oltre l'emergenza. Alcune riflessioni conclusive. Alla

possono individuare quei parametri numerici che fungono da limiti alla politica economica nazionale», L. Bartolucci, *La nuova governance economica*, cit., 426-427. Continua, poi, l'A. sottolineando come, nelle dinamiche di regolazione delle politiche economiche tra Unione e Stati membri, con la pandemia ed il successivo *Next Generation EU* «si è assistito ad un cambiamento di paradigma», 428.

[59] Cfr. art. 8, co. 1, d.l. n. 77/2021, ai sensi del quale «Ciascuna amministrazione centrale titolare di interventi previsti nel PNRR provvede al coordinamento delle relative attività di gestione, nonché al loro monitoraggio, rendicontazione e controllo».

[60] Il successivo art. 9, co. 1, d.l. n. 77/2021 stabilisce, infatti, che «Alla realizzazione operativa degli interventi previsti dal PNRR provvedono le Amministrazioni centrali, le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, sulla base delle specifiche competenze istituzionali, ovvero della diversa titolarità degli interventi definita nel PNRR, attraverso le proprie strutture, ovvero avvalendosi di soggetti attuatori esterni individuati nel PNRR, ovvero con le modalità previste dalla normativa nazionale ed europea vigente».

[61] Non sono mancate in dottrina perplessità circa le difficoltà, riscontrate e riscontrabili, da parte dei soggetti attuatori, in particolare i Comuni, nella partecipazione ai bandi che, a discapito dei propositi e per eterogenesi dei fini, paiono esacerbare proprio quelle «asimmetrie territoriali» che invece intendono colmare, si v. sul punto G. Ferraiuolo, *PNRR e correzione delle asimmetrie territoriali*, in *Rivista AIC*, 3, 2022, 307 ss. In merito alla competitività, inoltre, l'A. rileva come risulti «singolare l'idea di selezionare, mediante gara, gli enti pubblici che potranno erogare servizi funzionali al godimento di diritti costituzionalmente garantiti». *Ivi*, 311.

[62] Si rimanda, tra gli altri, a M. Cecchetti, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo*, cit., 281 ss.

[63] In merito al cd. «risultato amministrativo "a condizionalità aggravata"» derivante dalla correlata compressione del margine di controllo del giudice sul rapporto sostanziale, sia concesso rimandare a M. Interlandi, *I paradigmi costituzionali del giusto processo amministrativo alla prova del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in D. De Lungo, F.S. Marini (a cura di), *Scritti costituzionali sul PNRR*, Torino, 2023, 213 ss.

[64] Cfr. art. 24 del Regolamento UE n. 2021/241 rubricato *Regole concernenti il pagamento, la sospensione e la risoluzione degli accordi riguardanti i contributi finanziari e i prestiti.*

[65] Così, M. Cecchetti, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo*, cit., 303. Inoltre, si rimanda a quest'ultimo per un approfondimento sui diversi modelli di coinvolgimento delle autonomie territoriali riscontrabili nella prassi attuativa, in part. 296-299.

luce di quanto succintamente osservato, il PNRR si pone a valle di un'inedita modalità *performance-based* di programmazione eurounitaria dell'indirizzo politico-economico[66]. Un nuovo metodo di governo in via di «istituzionalizzazione», destinato perciò a influire da qui in avanti sulle interrelazioni fra indirizzo nazionale e indirizzo europeo, anche a prescindere da situazioni emergenziali come quelle che ne hanno legittimato il ricorso nel 2021. Del resto, basti notare il sostanziale recupero delle modalità del RRF all'interno della comunicazione della Commissione europea
sulla *mid-term review* della politica di coesione[67]. O ancora, si consideri la valenza riconosciuta ai cd. «piani di *performance*» inseriti nel nuovo Patto di Stabilità e Crescita[68], ovvero dei piani strutturali a medio termine definiti, all'interno della COM(2022)583, come «pietra angolare» della riforma della governance economica europea[69]. Tuttavia, è dato considerare come tali strumenti siano sprovvisti delle medesime modalità di reperimento delle risorse europee che, diversamente, per il PNRR hanno rappresentato il reale «fattore incentivante» per l'assunzione dell'auto-vincolo; non è, pertanto, da escludere il rischio di una ridotta efficacia del ricorso al medesimo metodo di governo cui si ispira il Piano[70].

Ad ogni modo – per riportare le considerazioni svolte nell'alveo delle premesse introduttive – occorrerebbe non dimenticare che la logica alla base di simile nuovo metodo di governo[71] predilige un approccio che tiene in considerazione più che la forma delle istituzioni, il *governare*[72]. Si tratterebbe, in altri termini, di un riflesso di ciò che è stata provocatoriamente definita una «teologia economica»[73], di una inversione fra mezzi e fini nelle cui logiche la crescita economica diviene predominante rispetto al progresso civile e sociale[74].

---

[66] European Commission, *Recovery and Resilience Facility: Two years on. A unique instrument at the heart of the EU's green and digital transformation*, COM (2023) 99 final, Brussels 21 February 2023, 2.

[67] Cfr. Commissione europea, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council*, "A modernised Cohesion policy: The mid-term review", COM(2025) 163 final, 2025. Di recente, è stato osservato come la Comunicazione «più che direzionare la politica di coesione verso un approccio – ancorché perfettibile – più orientato ai risultati, sembra attingere dal modello del RRF soltanto la deriva centripeta della sua governance. Difatti, la *mid-term review* orienta chiaramente la politica di coesione post-2027 verso la centralizzazione. Emblematica, in tal senso, è la proposta avanzata dalla Commissione di prevedere 27 *Single National Plans* (SNPs) di riforme e investimenti che per ogni Stato membro annoverino i diversi ambiti di intervento, tra cui la pesca, il Fondo di coesione, il Fondo sociale europeo, i Fondi della politica agricola comune, il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo per gli affari interni e altri (ad esempio il Fondo sociale per il clima)», così A.M. Acierno, *Il futuro della politica di coesione all'indomani del dispositivo di ripresa e resilienza (RRF): verso un'inesorabile centralizzazione?*, in *Questa Rivista*, 1, 2025, 108.

[68] «Si tratta inoltre di piani "nazionali" redatti e presentati da ogni Stato membro (che ne mantiene così la titolarità), tenuti a rispettare una serie di macro-obiettivi fissati dall'Unione a livello generale. Inoltre, e soprattutto, l'elaborazione dei piani, la loro modifica e la loro attuazione si basano su un dialogo bilaterale costante e continuo, a livello tecnico e politico, instaurato tra le istituzioni dell'Unione (soprattutto, la Commissione europea) e le istituzioni (in particolare, il Governo) di ciascuno Stato membro. Questi tre elementi, caratteristici del "modello PNRR", si ritrovano sostanzialmente anche nel nuovo Patto di stabilità e crescita», N. Lupo, *Gli adeguamenti dell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., 172.

[69] Cfr. il par. 3.2 della COM(2022) 583 final *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Comunicazione sugli orientamenti per una riforma del quadro di governance economica dell'UE*.

[70] In merito a simili «rischi», vi è chi, proprio in ragione delle differenze strutturali fra il PNRR e i Piani in questione, augura una replica del sistema di finanziamento previsto per il PNRR in assonanza, peraltro, al *Rapporto sul futuro della competitività europea di Mario Draghi* del settembre 2024, cfr. L. Bartolucci, *La nuova governance economica europea*, cit., 440-441.

[71] Si v., sul punto, S. Niccolai, *L'influenza del PNRR*, cit., 234 ss.

[72] Cfr. L. Bobbio, *La democrazia non abita a Gordio*, Milano, 1996, 7.

[73] A. Morrone, T*eologia economica v. Teologia politica?*, cit., 829 ss.

[74] Qui ritornano in mente le parole del professor Massimo Luciani che, nell'oramai lontano 1992, preavvertiva come la crescita economica dovesse rappresentare un mero mezzo, ovverosia un elemento di natura eterogenea

Emblematico esempio del processo di eteronomia del diritto rispetto alle altre scienze – in particolare, all'economia – sarebbe proprio la l. cost. n. 1/2012, che ha inciso sulle disposizioni costituzionali qui assunte come base giuridica del prospettato vincolo procedurale; la revisione costituzionale ha, difatti, individuato «le proprie regole fondamentali intorno a nozioni e valori «non giuridici», ma quasi integralmente desunti dall'economia»[75]. È, dunque, in tale contesto che si inserisce il nuovo metodo di governo identificato nel *NGEU* (e, quindi, nel PNRR) che richiama – e, per certi versi, istituzionalizza – il concetto di *governance* (e i relativi «mutamenti»[76]), piuttosto che quello di *government*. Permane, dunque, il monito secondo cui il crescente ricorso a parametri, criteri e misurazioni di natura tecno-economica porta con sé il rischio di confinare entro una matrice meramente quantitativa[77] i molteplici e complessi valori, principi, diritti e interessi in gioco, sino a sminuire potenzialmente gli stessi presupposti da cui muove la cultura democratica[78].

In definitiva, a margine di ogni eventuale dissertazione in merito ai risvolti dell'incidenza del PNRR rispetto all'organizzazione dello Stato, è innegabile che la cultura del mercato, della crescita economica e della sostenibilità finanziaria influiscano, in un modo o nell'altro, sulla progressiva permeabilità dell'indirizzo politico-economico nazionale. E ciò parrebbe essere un dato svincolato dal modo – a volte polarizzato, a partire dalle più critiche prospettive del cronico indebolimento sino ad arrivare a quelle che, invece, accolgono con più favore un naturale allineamento – in cui si vogliano interpretare tali fenomeni di incidenza. Non s'intende di certo minimizzarne la rilevanza; semmai, i contributi del dibattito dottrinale – specie quello costituzionale – rappresentano esempi di vivida resistenza ai fenomeni di sconfinamento della tecnica che avviene tanto sul piano sostanziale-ordinamentale quanto su quello temporale. In quest'ultima prospettiva, gli interrogativi relativi alla ultrattività (e vincolatività) del PNRR invero non costituiscono più mere ipotesi teoriche, ma delineano un vero e proprio «orizzonte» destinato a orientare il dibattito a venire. Ciò, non solo in ragione del possibile protrarsi degli effetti del Piano oltre il perimetro temporale che ne giustifica l'operatività, ma soprattutto in vista della sua potenziale riproponibilità quale modello di azione e di *governance*.

Abstract. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza rappresenta, a tutti gli effetti, il più recente esempio di come si renda necessario, in periodi di crisi, un compromesso fra diritto e tecnica. Assunto quale paradigma dell'eteronomia del diritto rispetto alle altre scienze e, più in particolare del diritto nazionale rispetto al diritto derivato dell'UE, come noto il PNRR incide sull'assetto dell'organizzazione dello Stato su plurimi livelli. In questa sede, le

e perciò non bilanciabile – pariteticamente – con le finalità sociali, cfr. M. Luciani, *La Costituzione italiana e gli ostacoli all'integrazione europea*, in *Politica del diritto*, 4, 1992, 579.

[75] A. Morrone, ult. op. cit., 831.

[76] In questo senso, cfr. G. Grasso, comunicazione orale al convegno AIC, *Le dinamiche della forma di governo nell'Italia repubblicana*, Brescia 27-28 ottobre 2023.

[77] Avverte dei «pericoli di una giuridicità solo formale» quella dottrina che avuto modo di osservare come il PNRR rappresenti un «modo di "giuridicizzare" certi meccanismi della razionalità, o i meccanismi di una certa razionalità, orientata allo scopo, perché tecniche e metodologie proprie della scelta razionale, come appunto quelle dei "processi decisionali", divengono il contenuto di atti normativi (in questo senso diventano giuridiche). E a questa "giuridicizzazione" alquanto formalistica (si fa presto a far diventare "diritto" tutto quel che è scritto in un atto normativo, solo perché è scritto in un atto normativo), corrisponde un effetto di sostanziale "degiuridicizzazione"», S. Niccolai, *L'influenza del PNRR*, cit., 236. Sul punto si v., inoltre, V. Omaggio, *I diritti oltre lo stato. La governance europea e la crisi dei diritti*, in *Riv. Fil. Dir.*, 1, 2022, 33 ss.

[78] Cultura «che, a sua volta, incorpora una "tecnica" complessa costruita intorno alla tutela della persona», quindi al principio personalista ed al connesso principio pluralista», N. Maccabiani, *L'inversione "tecnica" delle finalità del costituzionalismo democratico*, cit., 207.

riflessioni muovono dall'opportunità di valutare l'impatto del Next Generation EU e, quindi, del Piano, con particolare riferimento al vincolo derivante dalla dimensione procedurale che ne connota le modalità di azione e la *governance*. Simile scenario induce pertanto ad approfondire l'incidenza del Piano rispetto al piano della sfera decisionale nazionale e, di conseguenza, a rimeditare la natura congiunturale di ciò che pare assumere i tratti di un nuovo metodo di governo in via di istituzionalizzazione.

Abstract. Inserire The Italian National Recovery and Resilience Plan (PNRR) provides a paradigmatic illustration of how, in times of crisis, the relationship between law and technics is reconfigured through forms of necessary accommodation. It may be read as an expression of the heteronomy of law vis-à-vis other bodies of knowledge and, more specifically, of domestic law in relation to EU legislation. In this respect, the PNRR significantly reshapes the organization of the State across multiple institutional levels. This article examines the impact of the Next Generation EU (NGEU) framework, and, consequently, of the Plan itself, focusing in particular on the procedural constraints that define its operational logic and governance architecture. Special attention is devoted to the way in which such constraints affect the national decision-making sphere. The analysis ultimately questions the allegedly temporary character of this framework, suggesting that what was conceived as an exceptional response to crisis may instead be consolidating into an emergent and increasingly institutionalized method of governance.

Parole chiave. Organizzazione dello Stato – Integrazione europea – PNRR – Indirizzo politico-economico – Diritto e tecnica.

Key words. State organization – European integration – National Recovery and Resilience Plan (NRRP) – Political-economic direction – Law and technique.

TECNICA E DECISIONE POLITICA NELLA RECENTE GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE*

di Chiara Troncone**

Sommario. 1. Scienza, tecnica e sindacato di costituzionalità. 2. La ragionevolezza scientifica. 3. Le scelte costituzionalmente imposte *vs* quelle tecnicamente possibili. 4. La forza persuasiva della scienza e i suoi limiti. 5. Conclusioni.

1. Scienza, tecnica e sindacato di costituzionalità. I rapporti tra scienza e diritto costituiscono un tema ricorrente nella riflessione dei giuristi, come dimostra l'ormai sconfinata produzione dottrinale in materia[1]. Invero, molteplici sono i profili d'interesse e le chiavi di lettura attraverso cui è possibile indagare le interazioni reciproche che caratterizzano i due saperi. Nell'ordinamento giuridico attuale la scienza non è più solo l'«oggetto» della regolazione giuridica, ma diviene uno «strumento» della stessa e talvolta «soggetto» capace di autoregolarsi[2]. In questa prospettiva, si è scritto che «Il diritto e la scienza hanno scoperto adiacenze una volta non sospettabili»[3]; la seconda, nelle sue declinazioni tecniche, rappresenta il sapere extragiuridico che più di ogni altro preme sul diritto e ne sfida le categorie tradizionali, costituendo un «elemento di fatto in grado di orientare l'individuazione del significato attribuibile, in concreto, alle norme costituzionali sui diritti e sul sistema delle fonti»[4].

La relazione tra tecnica, diritto, diritti e potere risulta di particolare interesse anche per gli studi costituzionalistici, i quali costituiscono da sempre – come affermava Vezio Crisafulli già nel 1940 – «sentinelle avanzate o guardie di frontiera tra giuridico e non giuridico», ma che proprio per assolvere tale funzione non possono rinunciare a «una solida impostazione ed elaborazione dogmatica»[5]. È questa esigenza che impone di non limitarsi a registrare l'influenza della scienza e della tecnica sul diritto, rendendo necessario interrogarsi su come esse interagiscano con le categorie giuridiche tradizionali.

La tecnica espande le potenzialità dell'individuo e pone il sistema giuridico innanzi a situazioni inedite, non sempre risolvibili attraverso gli strumenti dell'interpretazione, richiedendo spesso la creazione di nuovo diritto. Quando poi la tecnica è applicata al *bios*, l'esigenza di regolazione si impone con maggiore urgenza. Lo sviluppo delle biotecnologie ha fatto sì che processi biologici un tempo affidati alle regole della natura diventassero

**Sottoposto a referaggio.*

**Dottoranda di ricerca in Diritto costituzionale - Università degli studi di Napoli Federico II, in co-tutela con l'Universidad Autonoma de Barcelona

[1] Tra i vari si rinvia a E. Cheli, *Scienza, tecnica e diritto: dal modello costituzionale agli indirizzi della giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista AIC,* 1, 2017.

[2] L. Busatta, *Tra scienza e norma: il fattore scientifico come oggetto, strumento e soggetto della regolazione*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2021, pp. 132 ss.

[3] R. Bin, *Normatività del fattuale*, Modena, 2018, p. 41.

[4] A. Cardone, *Bozza della relazione illustrativa*, Convegno annuale dell'associazione Gruppo di Pisa, Modello costituzionale e trasformazione del sistema delle fonti nelle crisi economica e pandemica. Emergenza e persistenza, Firenze 17 e 18 giugno 2022, p. 86.

[5] V. Crisafulli, *Ancora a proposito del metodo negli studi di diritto costituzionale*, in *Stato e diritto*, 1940, p. 127.

governabili dagli uomini, generando pretese regolative «per l'esercizio dei diritti di libertà nell'età della tecnica»[6]. In questo quadro, la nascita e la morte da presupposti della regolazione giuridica sono divenuti l'oggetto della stessa; ciò ha reso possibile, e in taluni casi auspicabile, che una maggioranza parlamentare decida su momenti cruciali dell'esistenza umana.

La necessità di un intervento del diritto nelle materie bioetiche è stata ribadita in più occasioni anche dalla giurisprudenza costituzionale, la quale ha ripetutamente affermato che la sola autodeterminazione individuale non è in grado di tutelare tutti gli interessi costituzionali coinvolti dall'uso delle biotecnologie. Sulla base di tale premessa la Consulta ha dichiarato inammissibile la richiesta referendaria avverso la legge sull'interruzione volontaria della gravidanza[7] nonché quella che mirava a depenalizzare l'omicidio del consenziente fuori dai casi previsti dal terzo comma dell'art. 567 c.p.[8] Inoltre la Corte, ampliando i confini della categoria delle leggi costituzionalmente necessarie[9], ha sottratto all'istituto referendario anche la possibilità di abrogare totalmente la legge n. 40 del 2004, sul presupposto che quest'ultima rappresenti «la prima legislazione organica» in materia di procreazione medicalmente assistita. La sentenza n. 45 del 2005 ha affermato, non senza suscitare obiezioni, che è indefettibile un «livello minimo di tutela legislativa» quando sono in gioco interessi di rilievo costituzionale[10]. Al tempo stesso, il giudice delle leggi ha di frequente sottolineato come il bilanciamento tra tali interessi debba avvenire prioritariamente all'interno del circuito-democratico rappresentativo. Su tale rilievo, la Corte ha più volte affermato di non potersi sostituire al decisore politico rivolgendo diversi moniti allo stesso sia in materia di inizio che di fine vita, in quest'ultimo caso arrivando addirittura a introdurre strumenti decisori inediti volti a lasciare al legislatore un tempo per intervenire prima di una sua decisione manipolativa[11]. Tuttavia, come dimostra proprio l'epilogo della nota vicenda Cappato, la constatazione che il biodiritto costituisce un ambito ad elevata discrezionalità legislativa non ha impedito alla Corte di pronunciarsi in questo campo. La giurisprudenza costituzionale è stata chiamata con sempre maggiore frequenza a decidere su questioni relative all'uso delle biotecnologie, costituendo queste ora l'oggetto delle norme censurate da giudici *a quibus*, ora lo strumento che permette la realizzazione del diritto soggettivo di cui di volta in volta si invoca il riconoscimento. Di conseguenza, il sapere scientifico è entrato sempre di più nei ragionamenti del giudice delle leggi, contaminandone il linguaggio e orientando gli esiti delle sue pronunce.

Muovendo da tali considerazioni, il presente lavoro intende offrire qualche spunto utile e riflettere su quale sia il «giusto posto della scienza»[12] all'interno dei giudizi di costituzionalità. A tal fine, si ripercorrerà la giurisprudenza costituzionale in materia di procreazione medicalmente assistita, la quale offre una prospettiva privilegiata per osservare in che misura l'uso dei dati scientifici da parte del giudice delle leggi incida sulle categorie tradizionali della giustizia costituzionale. In particolare, si cercherà di comprendere se attraverso il ricorso ad

394

[6] L. Buffoni, *Le fonti nazionali del biodiritto: alcuni appunti per una teoria della "sovranità" dell'individuo nella produzione giuridica*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2, 2010, p. 3.
[7] Corte cost., sent. n. 50 del 2022.
[8] Corte cost., sent. n. 35 del 1997.
[9] A. Pugiotto, *È ancora ammissibile un referendum abrogativo totale?*, in *Quaderni costituzionali,* 3, 2005, pp. 545 ss.
[10] A. Ruggeri, *«Tutela minima» di beni costituzionalmente protetti e referendum ammissibili (e ... sananti) in tema di procreazione medicalmente assistita (nota «a prima lettura» di Corte cost. nn. 45-49 del 2005),* in *www.forumcostituzionale.it.*
[11] Corte cost., ord. n. 207 del 2018.
[12] L'espressione è tratta da M. Tallacchini, *Il "giusto posto" della scienza nella società: dalla "scienza come democrazia" alle "società democratiche della conoscenza"*, in M. Ostinelli (a cura di), *Modernità, scienza e democrazia,* Roma, 2020, 141-152.

argomenti scientifici la Corte riesca ad ampliare i confini del proprio sindacato su questioni ad alta rilevanza politico-sociale.
L'analisi si soffermerà innanzitutto sulle sentenze nn. 151 del 2009 e 162 del 2014, nelle quali la Corte, seppur in maniera molto diversa, ha utilizzato le evidenze scientifiche per dichiarare l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni caratterizzanti la legge n. 40 del 2004. Verranno poi esaminate le successive pronunce in materia di accesso alla PMA, le quali si connotano per l'assenza di ogni riferimento a dati scientifici. Infine, attenzione verrà dedicata alla pronuncia n. 69 del 2025, nella quale il principio di precauzione – normalmente utilizzato dal diritto per governare l'incertezza scientifica – viene evocato dalla Corte per escludere l'irragionevolezza del divieto di accesso alla PMA per la donna singola. Merita osservare sin d'ora che, in mancanza di un effettivo riferimento a dati scientifici, il richiamo a un simile principio rischia di apparire un mero espediente retorico, volto in ultima analisi a dispensare la Corte da un effettivo onere argomentativo; il che rappresenterebbe una conferma dell'idea che la scienza venga utilizzata dalla giurisprudenza costituzionale «per modulare l'intensità del proprio intervento e per rapportarsi in maniera variabile alla discrezionalità legislativa»[13].

2. La ragionevolezza scientifica. Con la sentenza n. 151 del 2009[14], la Corte costituzionale dichiarava l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2, della l. 40 del 2004, nella parte in cui vietava di creare un numero di embrioni superiore a quello strettamente necessario ad un unico e contemporaneo impianto, e comunque non superiore a tre. Inoltre, tale pronuncia accoglieva la questione relativa al comma 3 del medesimo articolo, nella parte in cui non prevedeva che il trasferimento degli embrioni nell'utero materno, da realizzarsi non appena possibile, dovesse essere effettuato senza alcun pregiudizio per la salute della donna.
La disciplina legislativa si poneva in netta discontinuità rispetto alla prassi medica consolidata anteriormente all'entrata in vigore della legge n. 40, la quale prevedeva la produzione di più embrioni, la selezione di quelli più idonei all'impianto e la crioconservazione dei restanti, in modo da evitare la reiterazione di trattamenti invasivi. Il divieto legislativo, imponendo la creazione di un numero limitato di embrioni e il loro trasferimento simultaneo, esponeva invece la donna a un duplice ordine di rischi. Da un lato, in caso di insuccesso del primo impianto, la necessità di avviare nuovi cicli di procreazione medicalmente assistita comportava la reiterazione della stimolazione ovarica e delle procedure di prelievo ovocitario, con conseguenti rischi – anche rilevanti – per la salute, quali la sindrome da iperstimolazione ovarica, complicazioni chirurgiche e anestesiologiche, nonché significativi effetti negativi sul piano fisico e psichico. Dall'altro lato, nei casi in cui tutti e tre gli embrioni prodotti venissero trasferiti e attecchissero vi era il rischio di gravidanze plurime, notoriamente associate a maggiori complicazioni per la madre e per i feti, anche in considerazione del divieto di riduzione embrionaria selettiva. Il rigido protocollo medico prescritto dalla l. 40 del 2004 era finalizzato ad evitare che si producessero embrioni in numero superiore a quelli impiantabili in un'unica volta nell'utero materno, con lo scopo di superare il delicato problema della loro conservazione[15].
La questione sottoposta al giudice costituzionale presentava i tratti tipici di «una *political question*»: essa incideva, infatti, su un ambito ad alta densità tecnico-scientifica e, al contempo,

[13] M. Caldironi, *Bilanciare le competenze? Riflessioni a margine della giurisprudenza costituzionale in tema di PMA*, in *Corti supreme e salute*, 3, 2025, pp. 779
[14] Corte cost., sent. n. 151 del 2009 M. Manetti, *Procreazione medicalmente assistita: una political question disinnescata*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3/2009, pp. 1688-1696. C. Tripodina, *La Corte costituzionale, la legge sulla procreazione assistita e la 'Costituzione che non vale più la pena difendere'?*, Ivi, pp. 1696-1705; G. Di Genio, *Il primato della scienza sul diritto (ma non sui diritti) nella fecondazione assistita*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*.
[15] C. Tripodina, *La Corte costituzionale, la legge sulla procreazione assistita,* cit., p 1696.

su una scelta legislativa fortemente connotata in senso etico-politico, quale quella di assicurare una tutela particolarmente intensa all'embrione, fino a configurarlo – secondo una certa lettura – come soggetto di diritto[16]. Tali elementi avrebbero potuto condurre la Corte a optare per una pronuncia di inammissibilità, come accaduto nell'ordinanza n. 369 del 2006[17]. La Corte, tuttavia, non rinunciò a pronunciarsi nel merito, ma consapevole di muoversi su un terreno politicamente controverso[18], adottò un atteggiamento di «cautela»[19]. Emblematico è, in tal senso, il passaggio iniziale della motivazione, in cui si affermava che già all'interno della legge n. 40 del 2004 «la tutela dell'embrione non è comunque assoluta, ma limitata dalla necessità di individuare un giusto bilanciamento con la tutela delle esigenze di procreazione». Tale affermazione si baserebbe sull'assunto che il legislatore, limitando a tre il numero di embrioni impiantabili, avrebbe comunque ammesso «che alcuni di essi possano non dar luogo a gravidanza [...] consentendo un affievolimento della tutela dell'embrione al fine di assicurare concrete aspettative di gravidanza». Una simile ricostruzione, tuttavia, solleva non pochi dubbi sul piano della sua tenuta scientifica. La legge, imponendo l'impianto di tutti gli embrioni creati, li poneva tutti nelle condizioni di poter attecchire, senza poter incidere sull'esito biologico del processo, che resta chiaramente affidato a fattori naturali.

La valorizzazione di una presunta relatività della tutela dell'embrione appare, tuttavia, funzionale a contenere la portata assiologica dell'intervento demolitorio[20], consentendo alla Consulta di impostare il proprio scrutinio sul terreno della ragionevolezza. Su tale premessa, infatti, la Corte sviluppava le proprie argomentazioni, attribuendo un ruolo centrale alle acquisizioni scientifiche nel motivare la contrarietà della disciplina con «l'art. 3 Cost., riguardato sotto il duplice profilo del principio di ragionevolezza e di quello di uguaglianza, in quanto il legislatore riserva il medesimo trattamento a situazioni dissimili; nonché con l'art. 32 Cost., per il pregiudizio alla salute della donna – ed eventualmente, come si è visto, del feto – ad esso connesso»[21]. Il limite rigido dei tre embrioni e l'obbligo di impianto contemporaneo si rivelano, alla luce delle «più aggiornate e accreditate conoscenze tecnico-scientifiche», inidonei a tener conto della varietà delle situazioni cliniche e delle concrete probabilità di successo delle tecniche di procreazione medicalmente assistita.

La sentenza n. 151 del 2009 ha certamente il merito di ricomporre la relazione tra l'interesse della donna e quello dell'embrione, che il legislatore del 2004 aveva configurato in termini di contrapposizione. Tali interessi, lungi dall'essere tra loro antagonisti, appaiono invece espressione di beni distinti ma intrinsecamente convergenti, in quanto entrambi orientati alla realizzazione del medesimo progetto procreativo[22].Ne deriva il superamento del modello rigido delineato dalla legge n. 40 del 2004 e la sua sostituzione con un assetto flessibile, fondato su una valutazione in concreto demandata al medico, il quale, con il consenso della paziente, è chiamato a determinare il numero di embrioni «strettamente necessario» sulla base delle conoscenze scientifiche disponibili. In tal modo, la sentenza n. 151 del 2009 si inserisce nel solco della giurisprudenza costituzionale in materia di pratiche terapeutiche secondo cui gli interventi legislativi in tale ambito non possono fondarsi su una «valutazione di pura

16 M. Manetti, *Procreazione medicalmente assistita,* cit., p. 1690.
17 Corte cost, ord. n. 369 del 2006, Cfr. A. Morelli, *Quando la Corte decide di non decidere. Mancato ricorso all'illegittimità conseguenziale e selezione discrezionale dei casi*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*; M. D'Amico, *Il giudice costituzionale e l'alibi del processo, in Giurisprudenza costituzionale*, 6, 2006, pp. 3859-3867.
18 D. Chinni, *La procreazione medicalmente assistita tra "detto" e "non detto". Brevi riflessioni sul processo costituzionale alla legge n. 40/2004*, in www. *giurcost.org.*
19C. Tripodina, *La Corte costituzionale, la legge sulla procreazione assistita,* cit., p 1697.
20 Ivi, p. 1697.
21 Corte cost., sent. n. 151 del 2019, p. 6.1.
22 M. Manetti, *Procreazione medicalmente assistita,* cit., p. 1691.

discrezionalità politica dello stesso legislatore»[23], ma devono rispettare le acquisizioni tecnico-scientifiche[24]. Infine, la Corte affermava che da tale intervento discende, quale logica conseguenza, una deroga al divieto generale di crioconservazione previsto dall'art. 14, comma 1. La possibilità di determinare in concreto il numero di embrioni da trasferire comporta, infatti, che una parte di essi possa non essere immediatamente impiantata, rendendo necessario il ricorso al congelamento. Sebbene il dispositivo non contenesse un annullamento formale del comma 1, esso rappresenta il presupposto logico della dichiarazione additiva di incostituzionalità del comma 3, nella parte in cui non garantiva che il trasferimento degli embrioni fosse effettuato senza pregiudizio per la salute della donna. La sentenza chiarisce che gli embrioni non possono essere trasferiti immediatamente quando ciò comporterebbe un rischio per la salute della donna, e che in tali casi devono essere crioconservati.

La peculiare rilevanza attribuita ai dati scientifici all'interno delle argomentazioni della Corte ha suscitato l'interesse della dottrina, portando alcuni commentatori ad attribuire alla scienza una presunta portata normativa[25] che ne garantirebbe «il primato sul diritto»[26]. La discrezionalità legislativa incontrerebbe così un limite ulteriore rappresentato dall'evidenze scientifiche, le quali assurgerebbero a vero e proprio «parametro interposto»[27]. Secondo tale lettura, la scienza potrebbe imporre contenuti al diritto, il quale finirebbe per essere spogliato della sua natura politica. Portando all'estremo detta prospettiva, il potere decisionale subirebbe una sostanziale trasformazione, abbandonando le sedi della rappresentanza democratica ed emancipandosi da ogni forma di controllo, tradendo così il fine ultimo del costituzionalismo[28].

È, invero, innegabile che la tecnica svolga un ruolo sempre maggiore all'interno degli ordinamenti giuridici moderni e che in tale contesto i giuristi siano chiamati a interrogarsi sempre di più sul rapporto tra «scienza e potere»[29]. Compito arduo e non solo per le differenti velocità che scandiscono il progresso scientifico rispetto alla produzione legislativa, ma anche e soprattutto per le differenze di linguaggio che connotano i due saperi[30]. Ed è forse la novità del linguaggio tecnico-scientifico a far leggere come inediti schemi di giudizio che la Corte ha tradizionalmente utilizzato nella sua giurisprudenza e al cui interno l'incidenza dei fatti non costituisce di certo un dato nuovo[31]. Invero, come ricordava Livio Paladin, «il sindacato sulla ragionevolezza presuppone valutazioni relative ai fatti sui quali incidano le scelte legislative in esame»[32]. Nella sentenza n. 151 del 2009, la valutazione dei dati scientifici è infatti funzionale a rilevare l'«irragionevolezza intrinseca della legge, le cui norme appaiono palesemente incoerenti rispetto allo "scopo" che il legislatore dichiara di voler perseguire»[33].

---

[23] Corte cost., Sent. nn. 185 del 1998 e 282 del 2002.

[24] M. Cartabia, *La giurisprudenza costituzionale relativa all'art. 32, secondo comma, della Costituzione italiana*, in *Quaderni costituzionali.* 2, 2012. pp. 460 ss; A. Pin, *Per chi suona la campana (della Corte)?*, *Ivi*, p. 324 ss.; S. Penasa, *il dato scientifico nella giurisprudenza della Corte costituzionale: la ragionevolezza scientifica come sintesi tra dimensione scientifica e dimensione assiologica*, in politica del diritto, 2, 2015 pp. 309 ss

[25] S. Penasa, *La scienza come motore del biodiritto: diritti, poteri, funzioni*, in *BioLaw Journal*, 2, 2019, 313 ss.

[26] G. Di Genio, *Il primato della scienza sul diritto*, cit., p. 1 ss.

[27] C. Casonato, *La scienza come parametro interposto di costituzionalitài,* in *Rivista AIC*, 2, 2016

[28] M. Luciani, *Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2, 2006, p. 1652.

[29] M. Tallacchini, *Scienza e potere, in* M. Cartabia, M.Ruotolo (a cura di), *Enciclopedia del diritto, Potere e Costituzione,* Milano, 2023, pp. 1059-1095.

[30] R. Bin, *Normatività del fattuale*, cit, p. 56 ss.

[31] G. Ragone, *Scienza e diritto nell'argomentazione della Corte costituzionale*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 3, 2015, 1 ss.

[32] L. Paladin, *Ragionevolezza (principio di)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, 1997, p. 905.

[33] G. Barcellona, *Diritto e pregiudizio: il legislatore, i giudici e la Corte alla prova della PMA*, in *BioLaw Journal*, 1, 2023, p. 252.

In realtà, ciò che la Corte contesta non è la veridicità dei dati scientifici, ma piuttosto la rigidità del protocollo, che si rivela inadeguato a fronteggiare i casi concreti da cui nascono le ordinanze di rimessione. Difatti, la Corte dimostra di rispettare l'intenzione del legislatore quando chiarisce che «l'intervento demolitorio mantiene salvo il principio secondo cui le tecniche di produzione non devono creare un numero di embrioni superiore a quello strettamente necessario, secondo accertamenti demandati, nella fattispecie concreta, al medico». Dunque, se è vero che sarà il medico a decidere in concreto il numero di embrioni da produrre, quest'ultimo però non potrà essere «superiore a quello strettamente necessario»; così come l'impianto in utero non dovrà più essere necessariamente «unico e contemporaneo», ma dovrà comunque avvenire «non appena possibile» sempre che non rechi «alcun pregiudizio per la salute della donna». In tal modo, si legittima la deroga al divieto di crioconservazione solo quando essa discende da ragioni sanitarie e terapeutiche, distinguendola nettamente dalla crioconservazione motivata da un arbitrario ripensamento della coppia o della donna.

Il sistema normativo, dunque, continua a svolgere la sua funzione regolativa[34], fornendo al medico un criterio in base al quale conformare la propria azione; criterio che rispetta gli interessi che la Costituzione impone al legislatore di tenere in considerazione nei propri bilanciamenti, ma che comunque rappresenta l'esito di quest'ultimi. Non è, infatti, la scienza a sancire il diritto alla salute e neppure la Corte, ma la Carta costituzionale; che poi per valutare se un determinato protocollo medico violi tale diritto si debba far riferimento a concetti extragiuridici[35] non significa che questi assurgano a fonte del diritto[36]. In tale prospettiva, la scienza, ponendo un «vincolo modale»[37] al legislatore, orienta la discrezionalità politica, senza determinarne un totale annichilimento.

L'idea della scienza come «strumento della normazione»[38] apre piuttosto diversi interrogativi circa la necessità di introdurre meccanismi volti a formalizzare il modo in cui i dati scientifici entrano all'interno delle scelte legislative[39] in modo da assicurarne una maggiore legittimazione anche sul piano procedurale. Ciò consentirebbe di ridurre il margine di apprezzamento della Corte in relazione alla verifica della correttezza scientifica dei presupposti fattuali considerati dal legislatore. Infatti, come da tempo messo in luce dalla dottrina, il mancato utilizzo da parte della Corte dei poteri istruttori pone dubbi sulle modalità attraverso cui i giudici costituzionali attingono alle conoscenze necessarie per decidere le questioni di costituzionalità che implicano valutazioni tecnico-scientifiche.

Nella sentenza n. 151 del 2009, la costatazione dell'erroneità dei presupposti scientifici su cui si basava il protocollo prescritto dall'art. 14 della l. 40 del 2004 sembra potersi ancorare a dati abbastanza oggettivi, in quanto riconducibili soprattutto alla salute fisica della donna piuttosto che a quella psichica[40], la cui valutazione è purtroppo soggetta a maggiore opinabilità sia in ambito medico sia sul piano socioculturale. L'accoglimento della questione limitatamente alle parole «ad un unico e contemporaneo impianto, comunque non superiore a tre», ha il merito di aver corretto la l. 40 del 2004 nella parte in cui violava la salute della donna, senza però travolgerne l'impostazione assiologica. Tuttavia, la vicenda mostra come un intervento che entri nel merito delle valutazioni scientifiche assunte dal legislatore come

[34] Ivi, 254
[35] M. Massa, *La prudenza della Corte costituzionale nel sindacato sugli obblighi vaccinali*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2023, p. 425
[36] R. Bin, *Normatività del fattuale*, cit, p. 60-61.
[37] A. D'aloia, *Biodiritto*, voce, in *U. Pomarici* (a cura di), *Atlante di filosofia del diritto*, Vol. II, Torino, 2012, p. 56.
[38] L. Busatta, *Tra scienza e norma*, cit., pp. 149 ss.
[39] A. Iannuzzi, *Istruttoria e valutazioni tecnico-scientifiche*, in *Rivista del Gruppo di Pisa,* 1, 2017, 9.
[40] M. Caldironi, *Bilanciare le competenze?*, cit., p. 779.

base per la propria regolamentazione finisce in ogni caso per dispiegare i suoi effetti ben al di là delle norme direttamente censurate dalla Corte. Così, la sentenza n. 151 del 2009 ha inciso in modo significativo sull'impianto originario della legge n. 40, aprendo scenari e questioni non previsti dal legislatore del 2004, che sono poi stati portati all'attenzione della Corte, come avvenuto nella sentenza n. 161 del 2023[41].

3. Le scelte costituzionalmente imposte vs quelle tecnicamente possibili. Con la sentenza n. 151 del 2009 sono emerse per la prima volta all'interno della giurisprudenza costituzionale, «le esigenze della procreazione», che la Corte dichiarava di trarre dal testo della legge nonostante larga parte della dottrina avesse ampiamente sottolineato la totale assenza delle stesse nel bilanciamento compiuto dal legislatore del 2004[42]. Tuttavia, è proprio la necessità di tutelare tali esigenze a condurre la Corte a dichiarare l'illegittimità costituzionale del divieto assoluto di ricorrere alla PMA di tipo eterologo, incidendo così su una delle scelte di fondo sottese alla legge n. 40 del 2004. Quest'ultima, riservando l'accesso alla PMA alle sole «coppie di maggiorenni di sesso diverso, coniugate o conviventi, in età potenzialmente fertile» e vietando il ricorso a gameti esterni alla stessa, era ispirata ai principi dell'*imitatio naturae* e dell'autosufficienza procreativa della coppia. Dette preclusioni erano infatti volte ad evitare che attraverso la PMA si potesse formare un nucleo familiare diverso da quello caratterizzato dalla presenza di una madre e di un padre con cui il figlio vanti un legame biologico. Non c'è dubbio che il tentativo di ripristinare attraverso il diritto il vincolo naturalistico venuto meno grazie ai progressi della tecnica possa apparire, sul piano logico, una «forzatura inammissibile» e, dal punto di vista pratico, «una missione impossibile»[43], se si considera la possibilità di eludere il divieto tramite il cosiddetto turismo procreativo. Tuttavia, ciò non significa automaticamente che la scelta di contenere la PMA entro il modello della procreazione naturale non rientri nell'ambito di discrezionalità del legislatore, dovendosi piuttosto verificare se la Costituzione contenga in proposito indicazioni vincolanti.

Durante il lungo e travagliato *iter* di approvazione della legge n. 40 la possibilità di consentire la fecondazione eterologa era stata ampiamente discussa dalle forze politiche e infine esclusa in quanto prevalse la volontà di assicurare al futuro nato una famiglia *ad instar naturae*[44]. In tal senso, si può ritenere che la *ratio* legislativa fosse sì quella «di favorire la soluzione dei problemi riproduttivi derivanti dalla sterilità o dalla infertilità umana» – come affermato al primo comma dell'art. 1 della l. n. 40 – ma solo in quei casi in cui non fosse violato il principio di autosufficienza procreativa della coppia[45]. La sentenza n. 162 del 2014 annullava invece il

[41] Corte cost., sent. n. 161 del 2023. Con tale sentenza la Corte ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità dell'art. 6, comma 3, ultimo periodo, della l. n. 40 del 2004, nella parte in cui sancisce l'irrevocabilità del consenso dell'uomo dopo la fecondazione dell'ovulo. La Corte ha osservato che, nel mutato contesto normativo determinato dalla sent. n. 151 del 2009, tra la fecondazione e il trasferimento in utero può oggi intercorrere una «dissociazione temporale, anche significativa», che colloca la disciplina censurata «al limite» delle «scelte tragiche», caratterizzate dall'impossibilità di soddisfare tutti gli interessi in conflitto. Nondimeno, la Corte ha escluso l'irragionevolezza del divieto: il consenso alla PMA – manifestato dall'uomo nella consapevolezza del possibile ricorso alla crioconservazione – costituisce una «specifica assunzione di responsabilità riguardo alla filiazione» e genera nella donna, coinvolta nel percorso con «un importante investimento fisico ed emotivo», un affidamento la cui tutela giustifica, insieme alla «dignità» dell'embrione crioconservato, la compressione della libertà di autodeterminazione dell'uomo.

[42] M. Manetti, *Profili di illegittimità costituzionale della legge sulla procreazione medicalmente* assistita, in *Politica del diritto*, 3, 2004, p. 453 ss; C. TRIPODINA, *Studio sui possibili profili di incostituzionalità della Legge 40/2004*, recante *"Norme in materia di procreazione medicalmente assistita",* in *Diritto pubblico*, 2, 2004, 501 ss.

[43] S. Rodotà, *l diritto di avere diritti*, Roma-Bari, 2013, p. 285

[44] M. D'Amico, *I diritti contesi. Problematiche attuali del costituzionalismo*, Milano, 2016, p. 58 ss

[45] M. Caldironi, *Bilanciare le competenze?*, cit., p. 775.

divieto assoluto di eterologa in quanto quest'ultimo impediva di realizzare una famiglia con figli proprio alle «coppie affette dalle patologie più gravi», in evidente contraddizione con la finalità terapeutica perseguita dal legislatore.

La Corte, dunque, pur avendo affermato in apertura che spetta prioritariamente al legislatore l'individuazione delle condizioni di accesso alla PMA, non si limitava a valutare la non manifesta irragionevolezza del divieto censurato, ma compiva un nuovo bilanciamento facendovi rientrare interessi diversi rispetto a quelli considerati dalla legge n. 40. In primo luogo, la Corte qualificava la scelta di diventare genitori «incoercibile, qualora non vulneri altri valori costituzionali», in quanto quest'ultima «costituisce espressione della fondamentale e generale libertà di autodeterminarsi». Di conseguenza, si affermava che eventuali limiti a detta libertà «anche se ispirati da considerazioni e convincimenti di ordine etico […] non possono consistere in un divieto assoluto […] a meno che lo stesso non sia l'unico mezzo per tutelare altri interessi di rango costituzionale». Una volta stabilito che la finalità della l. n. 40 è quella di garantire il cosiddetto «diritto al figlio»[46] al di là della sua provenienza genetica, le differenze tra PMA omologa ed eterologa divengono «non dirimenti»[47] alla luce del fatto che «l'impossibilità di formare una famiglia con figli insieme al proprio partner, mediante il ricorso alla PMA di tipo eterologo, [può] incidere negativamente, in misura anche rilevante, sulla salute della coppia», intesa nella sua dimensione sia fisica che psichica. A tal proposito, la Corte richiamava il principio già utilizzato nella sentenza n. 151 del 2009, secondo cui «in materia di pratica terapeutica, la regola di fondo deve essere la autonomia e la responsabilità del medico, che, con il consenso del paziente, opera le necessarie scelte professionali». Tuttavia, è stato osservato che, rispetto al 2009, il rinvio alla scienza operato dalla sentenza n. 162 del 2014 sia stato utilizzato per modificare la *ratio* originaria della legge e «imbrigliare il potere normativo del legislatore, escludendone ogni *vis* regolativa negli ambiti che rientrino, anche virtualmente, nel dominio della scienza»[48]. Invero, da più parti in dottrina si è sottolineato come sia problematica la qualificazione della PMA, soprattutto quella di tipo eterologo, come rimedio terapeutico alla sterilità umana in quanto la stessa non rappresenterebbe una "cura" in senso stretto, ma piuttosto uno strumento per bypassare un ostacolo che la natura pone alle aspirazioni procreative delle coppie sterili[49]. Secondo tale lettura, dunque, dall'impossibilità per il legislatore di introdurre un divieto assoluto di creare una famiglia con figli, desumibile dagli artt. 2, 3 e 31 Cost., non deriverebbe automaticamente un dovere di rimuovere attraverso la legge gli ostacoli che la natura stessa oppone alla procreazione[50]. Tuttavia, non mancano argomenti per affermare che l'impossibilità di eliminare la sterilità attraverso la PMA non sarebbe di per sé sufficiente a escludere il suo carattere di cura. Invero, la medicina moderna ha superato una concezione della cura solo in termini di ripristino funzionale, basandosi sempre di più su una serie di terapie compensative volte ad assicurare il benessere dei pazienti.

La sentenza n. 162 del 2014 si mostra in parte consapevole delle difficoltà di inquadrare la PMA come cura della sterilità e dell'infertilità umana, definendola piuttosto come una pratica terapeutica volta a evitare quel disagio psichico di cui soffrono le coppie affette da tali patologie. Tuttavia, qualificare la mancata realizzazione del desiderio di genitorialità come causa di un danno alla salute psichica rischia di estendere in maniera eccessiva le prestazioni

[46] C. Tripodina, *Il "diritto al figlio" tramite fecondazione eterologa: la Corte costituzionale decide di decidere*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3, 2014, p. 2593 ss.
[47] Corte cost, sent. n. 162 del 2014, p. 7.
[48] G. Barcellona, *Diritto e pregiudizio*, cit., p. 254.
[49] Ivi, p. 257; C. Tripodina, Il "diritto" a procreare artificialmente in Italia: una storia emblematica, tra legislatore, giudici e Corti, in *Rivista di BioDiritto*, 2, 2014, p.81.
[50] C. Tripodina, *Il "diritto al figlio"*, p. 2596.

che la Repubblica sarebbe obbligata a erogare ai sensi dell'art. 32 Cost. Inoltre, tale riconoscimento avrebbe dovuto portare la giurisprudenza costituzionale a dichiarare l'incostituzionalità di tutti gli altri limiti soggettivi previsti dall'art 5. della legge n. 40 del 2004 e volti a garantire un modello familiare eteronormativo. Al contrario, la Corte nelle successive sentenze n. 221 del 2019 e 69 del 2025 ha dichiarato non fondate le questioni relative al divieto di accesso alla PMA per le coppie omoaffettive femminili e per la donna singola, ridimensionando sensibilmente l'ambito applicativo dell'art. 32 Cost.
Ad ogni modo, ciò che rileva ai fini di questa indagine è che la Corte riconduceva l'esigenza di garantire l'accesso alla PMA al diritto alla salute senza però argomentare tale scelta, come se il solo richiamo a un argomento scientifico fosse di per sé sufficiente a confutare la scelta legislativa. Su tale rilievo, parte della dottrina ha ritenuto che dalla sentenza n. 162 deriverebbe il principio secondo cui l'ordinamento sarebbe obbligato a riconoscere qualsiasi pretesa individuale per il solo fatto che la tecnica ne consente la realizzazione, senza che residui alcun margine per un intervento del legislatore. Una simile concezione dei diritti fondamentali sembra tuttavia dimenticare che «l'autodeterminazione soggettiva è solo una faccia della libertà dell'individuo, la quale, come ogni libertà, deve trovare fondamento, concretizzazione ed effettività nell'ambito di una comunità politica organizzata»[51]. Infatti, quando la Corte costituzionale ricorre alla riserva di scienza per qualificare il disagio della coppia sterile come patologia psichica ai sensi dell'art. 32 Cost., essa non sta semplicemente registrando un dato medico, ma opera – sotto le vesti di una qualificazione tecnica –una scelta valoriale che, proprio in quanto tale, apparterrebbe all'ambito della discrezionalità legislativa.

4. La forza persuasiva della scienza e i suoi limiti. La difficoltà di qualificare in modo univoco la PMA come "cura" discende dall'impossibilità stessa di fornire una definizione neutra di infertilità. Invero, il dibattito scientifico-filosofico che si è sviluppato in materia ha messo in luce come ogni tentativo in tal senso non riesca ad emanciparsi mai del tutto dalle ideologie sottese a ciascuna opzione, essendo ognuna di esse fortemente influenzata dalla teoria della malattia che si ritiene di accogliere[52]. A tal proposito, si può osservare che la principale società scientifica statunitense, l'*American Society for Reproductive Medicine*, ha aggiornato nell'ottobre 2023 la propria *Committee Opinion*[53], sostituendo la definizione d'infertilità accolta nel 2020 – ancorata al criterio dei dodici mesi di rapporti non protetti senza esito procreativo[54] – con una formulazione più ampia. L'infertilità è ora intesa come «una malattia, condizione o status» che ricorre anche quando vi sia «necessità di un intervento medico […] al fine di ottenere una gravidanza, sia come singolo sia con un partner», ed è accompagnata da una clausola di non discriminazione rispetto a stato civile e orientamento sessuale. Ciò mostra che le definizioni mediche di infertilità – e le qualificazioni di "patologia" e "cura" che ne derivano – non sono fotografie neutre della realtà biologica, ma costruzioni storicamente mutevoli che incorporano scelte di valore e rispondono a istanze di tipo

[51] A. Morrone, *Ubi scientia ibi iura. A prima lettura sull'eterologa*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2014, p. 7.
[52] H.H. Maung, *Is infertility a disease and does it matter?*, in *Bioethics*, vol. 33, 2019, pp. 43 ss.; v. anche R. Kukla, *Infertility, epistemic risk, and disease definitions*, in *Synthese*, 2018, pp. 4321 ss. Inoltre, la questione diviene ancor più complessa se si considera che la concezione stessa di maternità è oggetto di un intenso dibattito, per una ricostruzione dello stesso v. S. Parisi, *Corpi mobili, diritti invisibili: donne migranti e salute riproduttiva all'epicentro delle* tragic choices, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 1, 2026, p. 11, nota 36.
[53] Practice Committee of the American Society for Reproductive Medicine, *Definition of infertility: a committee opinion*, in *Fertility and Sterility*, vol. 120, 2023, p. 1170.
[54] Practice Committee of the American Society for Reproductive Medicine, *Definitions of infertility and recurrent pregnancy loss: a committee opinion*, in *Fertility and Sterility*, vol. 113, 2020, pp. 533 ss.

politico. Il fatto che, nel giro di pochi anni, una società scientifica – per dichiarate ragioni di inclusione – abbia mutato il proprio orientamento, e che tale operazione abbia generato un ampio dibattito, conferma quanto problematico sia sottrarre tali scelte alla discussione politica appellandosi all'oggettività della scienza.

Alcuni indizi in tal senso si potrebbero trarre anche dalla stessa giurisprudenza costituzionale successiva alla sentenza n. 162 del 2014. La Corte, infatti, con le pronunce n. 221 del 2019 e 69 del 2025 ha escluso l'irragionevolezza dei divieti censurati sull'asserita impossibilità di assimilare la situazione della coppia omoaffettiva femminile o della persona singola, la cui impossibilità a procreare avrebbe «carattere fisiologico», e quella della coppia cui sia stata diagnosticata una sterilità o infertilità assoluta e irreversibile, derivante, dunque, «da fattori patologici». La necessità stessa di distinguere fra infertilità "fisiologica" e "patologica" solleva qualche dubbio circa il carattere tutt'altro che univoco di tale nozione, sia sul piano scientifico sia su quello socioculturale. In tali sentenze le valutazioni di carattere scientifico cedono il passo a considerazioni di natura etico-politica, risultando prevalente l'esigenza di non stravolgere il modello familiare fatto proprio dal legislatore. Tuttavia, nella sentenza n. 69 del 2025 il peculiare riferimento al principio di precauzione, non accompagnato da specifici dati scientifici, sembra riecheggiare e fare affidamento sull'idea che la scienza disponga di un'autonoma forza persuasiva[55], indipendente da un effettivo supporto empirico. In detta pronuncia, la Consulta ha affermato che i limiti soggettivi previsti dall'art 5 della legge n. 40 del 2004 non costituiscono «una scelta costituzionalmente obbligata, posto che la Costituzione non abbraccia solo famiglie composte da una coppia di genitori di diverso sesso uniti da vincoli affettivi» né nega la «capacità della donna sola […] di svolgere, all'occorrenza, le funzioni genitoriali». Al tempo stesso, però, la Corte ha ritenuto non sproporzionato il sacrificio dell'interesse all'autodeterminazione procreativa della donna singola in quanto riconduce la scelta legislativa al principio di precauzione nell'interesse dei futuri nati. Tuttavia, solleva alcuni dubbi il ricorso a tale principio per risolvere una questione in cui non vi sono opinioni scientifiche controverse, trattandosi piuttosto di valutazioni di tipo sociologico o psicologico, come quelle relative all'individuazione di «una soluzione di partenza ritenuta idonea a fornire la migliore tutela in astratto del minore».

Il principio di precauzione, emerso in Germania negli anni Settanta, ha trovato la sua principale elaborazione filosofica nell'etica della responsabilità di Hans Jonas[56]. Inizialmente applicato al diritto ambientale, esso è poi assurto a principio generale del diritto dell'Unione, oggi ampiamente utilizzato anche dalla giurisprudenza interna, sia ordinaria[57]sia amministrativa[58], in materie che implicano questioni scientificamente controverse[59]. Come è stato osservato, il principio di precauzione assume una valenza prevalentemente procedurale e metodologica. Tale natura discende dalla struttura stessa delle decisioni che esso è chiamato a governare: decisioni collocate al crocevia tra la valutazione scientifica del rischio, la fattibilità tecnica delle misure cautelative, la ponderazione economica dei costi e dei benefici e la scelta, irriducibilmente politica, di quanto rischio la società sia disposta a tollerare.

[55] M. Caldironi, *Bilanciare le competenze?*, cit., p. 795

[56] H. Jonas, *Das Prinzip Verantwortung. Versuch einer Ethik* für *die technologische Zivilisation*, Francoforte, 197; trad. it. *Il principio responsabilità. Un'etica per la civiltà tecnologica*, P. P. Portinaro (a cura di), Torino 1990.

[57] Sull'uso del principio di precauzione da parte della giurisprudenza in materia di famiglia, v. C. Ghionni, *Principio di precauzione e interesse del minore: una questione ermeneutica*, in *Annali SISDiC*, 2023

[58] Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 16 febbraio 2024, n. 1568, che ha affermato che il principio di precauzione «consente di adottare, sulla base di conoscenze scientifiche ancora lacunose, misure di protezione che possono andare a ledere posizioni giuridiche soggettive, sia pure nel rispetto del principio di proporzionalità inteso nella sua triplice dimensione di idoneità, necessarietà e proporzionalità in senso stretto».

[59] L. Violini, *Le questioni scientifiche controverse nel procedimento amministrativo*, 1986, Pavia, p. 8.

Nessuna di queste dimensioni, presa isolatamente, è in grado di giustificare la decisione: la scienza, operando nell'incertezza, offre scenari e non risposte; la tecnica indica ciò che è possibile, non ciò che è doveroso; l'economia misura costi e benefici secondo parametri che non esauriscono i valori in gioco; la politica, da sola, rischia di tradursi in arbitrio. Solo la loro composizione entro un *iter* strutturato può giustificare la scelta precauzionale. Non è dunque un contenuto precostituito a legittimare la misura precauzionale, bensì il modo in cui si struttura l'*iter* decisionale: l'apertura dell'istruttoria tecnico-scientifica, la ponderazione dei dati disponibili, l'analisi dei costi e dei benefici delle misure cautelative e la trasparenza della motivazione della loro adozione. In questo senso il principio è stato efficacemente definito «un modo di procedere» e non «una regola per decidere»[60].

La Corte costituzionale, dal canto suo, ha accolto una «lettura cauta»[61] del principio di precauzione, stabilendo che le misure precauzionali – limitative di interessi costituzionalmente rilevanti – sono ammissibili solo se dirette a prevenire un rischio la cui gravità sia accertata o, almeno, scientificamente incerta. Al contrario, nella pronuncia n. 69 del 2025, esso viene utilizzato per giustificare scelte di biopolitica, volte, in ultima analisi, a definire un paradigma genitoriale basato sulla presenza di due persone di sesso diverso unite da un vincolo affettivo[62]. Così, la constatazione della finalità precauzionale, che avrebbe guidato il legislatore del 2004, finisce per assorbire il test di ragionevolezza e di proporzionalità sul divieto di accesso della donna singola alla PMA. Il richiamo al principio di precauzione, privo di ogni riferimento a dati scientifici, finisce dunque per ridursi a un uso retorico dello stesso, come se la Corte ne desse per scontata un'intrinseca forza persuasiva.

5. Conclusioni. Dal campione giurisprudenziale appena esaminato emerge che il modo in cui il giudice delle leggi ricorre ad argomenti di carattere scientifico non è riconducibile a un modello unitario, né risponde sempre alle medesime esigenze. Le pronunce analizzate restituiscono un quadro composito, all'interno del quale la scienza assume funzioni argomentative diverse volte ora ad ampliare ora a circoscrivere i confini della discrezionalità legislativa.

Nella sentenza n. 151 del 2009 i dati scientifici operano come un elemento di fatto la cui valutazione risulta imprescindibile per verificare la ragionevolezza della norma censurata. Il loro rilievo risulta ancorato a evidenze empiriche piuttosto solide, essenzialmente riconducibili ai rischi per la salute fisica della donna. Occorre, tuttavia, registrare come alcune valutazioni di carattere scientifico siano state utilizzate dalla Corte non tanto per fondare la dichiarazione di incostituzionalità, quanto piuttosto per contenerne la portata assiologica: la ricostruzione secondo cui le esigenze della procreazione sarebbero state già considerate dal legislatore del 2004 appare, infatti, più funzionale a ridurre l'impatto della pronuncia demolitoria che a descrivere fedelmente le scelte compiute in sede parlamentare. Con la pronuncia n. 162 del 2014 il richiamo alla scienza assume una funzione diversa, divenendo strumento attraverso cui modificare la stessa *ratio* della legge. La qualificazione della PMA eterologa come pratica terapeutica – volta a evitare un danno alla salute psichica della coppia totalmente sterile – consente alla Corte di superare il principio dell'*imitatio naturae*. L'argomento scientifico, lungi dall'operare come mera premessa fattuale del giudizio di

[60] L. Buffoni, A. Cardone, *Il procedimento normativo precauzionale come caso paradigmatico del ravvicinamento "formale-procedurale" delle "fonti" del diritto*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 3, 2012, p. 4

[61] G. Ragone, *Il principio di precauzione nella prospettiva del giudice costituzionale*, in *BioLaw* Journal, *Special issue*, 2, 2019, p.146.

[62] M. Di Masi, *La Corte costituzionale e l'accesso (negato) della donna single alla PMA,* in *Diritti Comparati*, 19 giugno 2025, p. 5

ragionevolezza, diviene lo strumento attraverso cui si ridefiniscono i termini stessi del bilanciamento. Nella sentenza n. 221 del 2019 manca invece un riferimento diretto ed esplicito al dato scientifico; tuttavia, l'intera architettura argomentativa si regge su una premessa – la distinzione tra infertilità «fisiologica» e infertilità «patologica» – la cui tenuta sul piano scientifico è, come si è visto, tutt'altro che univoca. Sulla medesima distinzione si fonda anche la pronuncia n. 69 del 2025, che ha rigettato la questione relativa al divieto di accesso alla PMA per la donna singola. Tuttavia, il richiamo a un principio tradizionalmente elaborato per governare l'incertezza scientifica in una materia che invece implica anche valutazioni di carattere etico-politico rischia di risolversi in un mero espediente retorico, privo di quell'ancoraggio a dati empirici che solo ne giustificherebbe l'evocazione.

Alla luce di tali considerazioni, si può dunque affermare che il ricorso ad argomenti di carattere scientifico può risultare problematico non solo quando concorre a circoscrivere gli ambiti di discrezionalità del legislatore, ma anche quando è volto a salvaguardarne le scelte. Nel primo caso, si rischia di annullare ogni funzione regolatoria del diritto innanzi alle possibilità della tecnica, sottraendo alla decisione politica la valutazione degli interessi in conflitto. Nel secondo caso, il richiamo – implicito o esplicito – alla scienza rischia di mascherare, sotto le vesti di una qualificazione tecnica, opzioni di natura etico-politica che meriterebbero di essere esplicitate.

Ne consegue che, al di là dei casi in cui i presupposti scientifici della regolazione presentino inesattezze macroscopiche, il giudice costituzionale dovrebbe impostare i termini delle questioni di costituzionalità entro gli schemi propri del diritto senza *sconfinare*[63] nel campo della scienza. In tal modo, le istanze di tutela dei cosiddetti nuovi diritti potrebbero trovare una risposta seria da parte della Corte, che anche se negativa possa effettivamente concorrere ad alimentare il dibattito democratico. Infatti, come è stato autorevolmente sottolineato «l'esistenza di un'opinione pubblica libera e informata è anche il presupposto affinché talune decisioni del Giudice delle leggi che intersecano questioni etiche controverse siano accettate dalla società»[64].

Abstract. Muovendo da alcune considerazioni sul rapporto tra scienza, tecnica e diritto, il contributo ripercorre la giurisprudenza costituzionale in materia di procreazione medicalmente assistita, la quale offre una prospettiva privilegiata per osservare in che misura l'uso dei dati scientifici da parte del giudice delle leggi incida sulle categorie tradizionali della giustizia costituzionale. Dall'analisi emerge come il dato scientifico assuma funzioni argomentative differenti, ora ampliando i confini del sindacato di costituzionalità, ora contribuendo a preservare gli spazi della discrezionalità legislativa. L'indagine mostra altresì come il riferimento ad argomenti scientifici, ove privi di un effettivo ancoraggio empirico, rischi di ridursi a mero espediente retorico, idoneo a celare, sotto le vesti di una qualificazione tecnica, opzioni di natura etico-politica.

Abstract. Building on reflections on the relationship between science, technology, and law, this article traces the constitutional case law on assisted reproductive technology (ART), which offers a privileged vantage point for observing how far the Constitutional Court's reliance on scientific data shapes the traditional categories of constitutional adjudication. The analysis shows how such data take on different argumentative functions — at times

[63] A. Morrone, Suprematismo *giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2019, pp. 251 ss

[64] G. D'amico, *La Consulta e la giurisdizionalizzazione del dibattito politico-costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2025, p. 64.

broadening the scope of constitutional review, at other times helping to preserve room for legislative discretion. The study further argues that recourse to scientific arguments, where such arguments lack genuine empirical grounding, risks being reduced to a mere rhetorical device, liable to conceal — under the guise of a technical qualification — choices that are essentially ethical and politica

Parole chiave. Corte costituzionale – dati scientifici – procreazione medicalmente assistita – diritti fondamentali

Key words. Constitutional Court – scientific data – medically assisted reproduction – fundamental rights

Issn 2421-0528

Lo Stato nell'età della tecnica

RIVISTA DI *DIRITTO PUBBLICO EUROPEO RASSEGNA ON LINE*

CODICE ETICO

La rivista *Diritto Pubblico Europeo Rassegna on line* si conforma alle indicazioni delineate dal *Committee on Publication Ethics* (COPE).

ART. 1 - ORGANI DELLA RIVISTA E COMPITI

1.1 Sono organi della Rivista: il Direttore responsabile, i Direttori, il Coordinatore dei Comitati scientifico ed editoriale, il Comitato scientifico, il Comitato editoriale e la Redazione.

1.2 I Direttori, il Coordinatore dei Comitati scientifico ed editoriale e il Comitato scientifico sono preposti alla verifica degli indirizzi scientifici della Rivista e delle scelte relative alla selezione e pubblicazione dei contributi.

1.3 Il Comitato editoriale e la Redazione hanno funzioni segretariali, organizzative, di revisione e messa a punto redazionale.

ART. 2 - COMITATO DEI REVISOR

2.1. Il Comitato dei revisori è estraneo ed indipendente dalla direzione e gestione della Rivista ed i suoi componenti eseguono la "revisione tra pari".

2.2. Il Comitato dei revisori è composto da Professori ordinari, associati e ricercatori, italiani e stranieri, (pure in quiescenza) in discipline prevalentemente.

ART. 3 - REVISIONE TRA PARI

3.1 La Rivista sottopone i contributi destinati alla pubblicazione ad un procedimento di valutazione preventiva che garantisce l'obiettività e la ponderatezza del giudizio. A tal fine la Direzione, attraverso la propria organizzazione interna, potrà sottoporre i lavori ad uno o più componenti del Comitato dei referee in ragione della competenza specifica richiesta. La Rivista è tenuta a valutare

i lavori per il loro contenuto scientifico, senza distinzioni di razza, sesso, orientamento sessuale, credo religioso, origine etnica, cittadinanza, nonché di orientamento scientifico, accademico o politico degli autori.

3.2 La revisione avviene tra pari con il sistema del doppio cieco, garantendo trasparenza, autonomia dei revisori e assenza di conflitti di interesse. Infatti, il referee riceve il contributo da valutare senza l'indicazione dell'autore, così come all'autore non viene comunicata l'identità del referee. Il giudizio motivato – in base alla scheda allegata al presente Codice e redatta in forza del vigente Regolamento – potrà essere positivo; positivo con l'indicazione della necessità di apportare modifiche o aggiunte; negativo. Esso sarà trasmesso alla Direzione e comunicato all'autore, sempre garantendo l'anonimato del referee. I contributi giudicati meritevoli dai referees possono essere oggetto di pubblicazione nella Rivista in base alla insindacabile valutazione della Direzione. Qualora il referee esprima un giudizio positivo con riserva, la Direzione autorizza la pubblicazione soltanto a seguito dell'adeguamento del contributo. Nell'ipotesi di valutazioni contrastanti sarà la Direzione a decidere circa la pubblicazione del lavoro. La Direzione può assumere la responsabilità – con le relative motivazioni – delle pubblicazioni di studi provenienti da Autorità istituzionali e/o da personalità di chiara fama, da autori stranieri di consolidata esperienza o da studiosi anche italiani di anzianità e prestigio tali che la presenza del loro contributo si possa reputare di per sé ragione di lustro per la Rivista.

3.3 Il giudizio dei valutatori è espresso in un termine congruo e comunque non oltre 21 giorni dal ricevimento del contributo; in mancanza, il valutatore potrà essere sostituito.

3.4 I referees sono tenuti, sia durante lo svolgimento che dopo la conclusione del processo di revisione, al rispetto della confidenzialità della valutazione. I contributi ricevuti per la revisione devono essere trattati alla stregua di documenti riservati e non devono essere divulgati, mostrati o discussi con alcuno. Le informazioni o le idee acquisite tramite la revisione dei lavori devono essere mantenute riservate e non devono essere utilizzate per vantaggio personale.

3.5 La Direzione e il Comitato editoriale, pur nel rispetto dell'anonimato dell'autore e del valutatore, si impegnano a evitare ogni genere di conflitto di interesse, assicurando che i referees non ricevano in valutazione lavori rispetto ai quali abbiano o possano avere conflitti di interesse derivanti da rapporti di concorrenza, di collaborazione o altro tipo di collegamento con gli autori, aziende o enti che abbiano relazione con l'oggetto dell'elaborato. La Direzione e il Comitato editoriale sono tenuti a non divulgare alcuna informazione sui contributi inviati ad alcun soggetto diverso dagli autori, dai *referee* incaricati della valutazione e dalla stessa Redazione.

3.6 I revisori hanno il dovere di dichiarare ogni tipo di conflitto di interessi; nel caso il valutatore non sia in una posizione terza e imparziale perché riconosce, in qualunque modo, chi sia l'autore del contributo, deve dichiararlo per essere sostituito. Qualora emerga successivamente un conflitto di interesse, si ripete il processo di revisione con altro valutatore.

3.7 Gli autori devono garantire che le loro opere siano del tutto originali e, qualora siano utilizzati il lavoro e/o le parole di altri autori, che queste siano opportunamente parafrasate o citate letteralmente; il corretto riferimento al lavoro di altri autori deve essere sempre indicato. Gli autori hanno l'obbligo di citare tutte le pubblicazioni che hanno avuto influenza nel determinare la natura e i contenuti del lavoro proposto. Gli autori devono indicare, nel contributo, conflitti finanziari o altre tipologie di conflitto d'interesse che possono influenzare i risultati o l'interpretazione del lavoro.

3.8 Tutte le fonti di sostegno economico al progetto devono essere indicate: i lettori devono sempre essere informati sul supporto finanziario ricevuto dagli autori per le diverse ricerche e sul ruolo dell'ente finanziatore nel concreto svolgimento della ricerca o nella pubblicazione.

ART. 4 - CONTRIBUTI CONTRARI ALL'INTEGRITA' SCIENTIFICA, CONFLITTI DI INTERESSI E PRECISAZIONI SUCCESSIVE ALLA PUBBLICAZIONE

4.1 Ogni organo della Rivista e qualunque altro interessato può segnalare che un contributo da pubblicare o già pubblicato sia un plagio o riproduca, senza virgolette e/o menzione della fonte o con falsificazione di dati, un lavoro già edito.

4.2 Se il lavoro è ancora da pubblicare, la Rivista sentirà l'autore a chiarimento e, in caso di plagio, rifiuterà il contributo ovvero, negli altri casi, inviterà l'autore a virgolettare il passo oppure indicare la fonte o la corretta fonte.

4.3 Se il lavoro è già stato pubblicato, sarà opportunamente segnalato in un successivo numero della Rivista la contrarietà del contributo all'integrità scientifica, indicandone i motivi ed invitando i lettori a considerarlo come non pubblicato.

4.4 Saranno pubblicate in un numero successivo della Rivista note di risposta o altro tipo di lettere di rilievi, con le stesse modalità del contributo contestato, evidenziando il riferimento al numero in cui è stato ospitato il lavoro.

ART. 5 - GRATUITA' E POLITICHE DI PUBBLICAZIONE DELLA RIVISTA

5.1 La pubblicazione dei contributi nella Rivista non comporta alcun pagamento da parte dell'autore con il suo pieno consenso. La Direzione scientifica della Rivista è responsabile della decisione di pubblicare gli elaborati. La Direzione scientifica è guidata dalle politiche editoriali della Rivista e vincolata alle disposizioni di legge vigenti in materia di diffamazione, violazione del *copyright* e plagio.

5.2 Il contributo deve essere accompagnato da un breve *abstract* – e relative parole chiave – in lingua italiana e inglese.

5.3 L'autore rinunzia a tutti i diritti di sfruttamento economico, senza limiti di spazio e con tutte le modalità e tecnologie attualmente esistenti e/o in futuro sviluppate sul contributo pubblicato nella Rivista.

ART. 6 - SUPERVISIONE DEGLI ASPETTI ETICI

6.1 Tutti gli organi della Rivista supervisioneranno gli aspetti etici come innanzi evidenziati, segnalando ogni anomalia o difformità alla Rivista perché provveda di conseguenza.

ART. 7 - NUMERI SPECIALI

7.1 Le medesime Regole stabilite nei precedenti articoli, con i necessari adattamenti, valgono anche per la pubblicazione dei numeri speciali.

7.2 Il giudizio dei valutatori è espresso in base all'apposita scheda allegata, di cui all'art. 3.2 del presente Codice.

7.3 I numeri speciali non possono comunque essere superiori, annualmente, al numero di quelli ordinari.

EDITORIAL TEAM

Direttori: Lorenzo Chieffi - Alberto Lucarelli - Andrea Patroni Griffi

Direttore Responsabile: Alberto Lucarelli

Coordinatore dei Comitati Scientifico ed Editoriale: Andrea Patroni Griffi

Comitato Scientifico: Francisco Balaguer Callejon (Università di Granada), David Capitant (Università di Parigi 1 Panthéon-Sorbonne), Claudio De Fiores (Università della Campania Luigi Vanvitelli), Anna Maria Nico (Università di Bari Aldo Moro), Anna Papa (Università di Napoli Parthenope), Andrea Pertici (Università di Pisa), Miguel Revenga Sánchez (Università di Cádiz), Ángel Rodríguez, (Università di Málaga), Mathieu Touzeil-Divina (Università di Toulouse Capitole), Arianna Vedaschi (Università di Milano Bocconi)

Comitato Editoriale: Luigi Ferraro e Daniela Mone (Direzione), Karim Benyekhlef, Daniel Borrillo, Pierre Brunet, Giampiero Buonomo, Roberta Calvano, Giuseppe Campanelli, Alfonso Maria Cecere, Ines Ciolli, Antonio Colavecchio, Angela G. Cossiri, Giovanna De Minico, Mario Esposito, Spiritis Flogaitis, Erik Furno, Cosimo P. Guarini, Barbara Guastaferro, Carlo Iannello, Sara Lieto, Giovanni Luchena, Raffaele Manfrellotti, Sergio Marotta, Paola Mazzina, Fulvio Pastore, Ugo Patroni Griffi, Raffaele Picaro, Guido Rivosecchi, Raffaele Guido Rodio, Lucia Scaffardi, Silvia Sassi, Vincenzo Tondi della Mura, Andrea Tucci

Redazione: Luca Di Majo (Coordinatore), Antonia Maria Acierno, Antonino Amato, Andrea Eugenio Chiappetta, Teresa Esposito, Rosanna Fattibene, Marta Ferrara, Francesca Ferraro, Virgilia Fogliame, Maria Chiara Girardi, Cosimo Lotta, Franca Meola, Stella Nacca, Andrea Napolitano, Giacomo Palombino, Francesca Paruzzo, Federico Savastano, Luigi Sica, Ignazio Spadaro, Giovanni Terrano

Referees: Fulvia Abbondante, Ramon Alcubilla, Alessandra Annoni, Adriana Apostoli, Marco Bassini, Michele Belletti, Gianluca Bellomo, Marco Benvenuti, Mario Bertolissi, Francesca Biondi, Salvatore Bonfiglio, Roberto Borrello, Gaetano Bucci, Camilla Buzzacchi, Maria Cristina Cabiddu, Quirino Camerlengo, Giuseppe Campanelli, Agatino Cariola, Corrado Caruso, Laura Cappuccio, Beniamino Caravita di Toritto, Massimo Carli, Carlo Casonato, Fabrizio Cassella, Lucia Cassetti, Emilio Castorina, Felice Casucci, Stefania Cavaliere, Marcello Cecchetti, Daniele Chinni, Adriana Ciancio, Antonio Chimenti, Ines Ciolli, Alberto Clini, Carlo Colapietro, Luigi Colella, Mario Eugenio Comba, Cecilia Corsi, Fabrizia Covino, Francesco Dal Canto, Giovanni D'Alessandro, Lucio d'Alessandro, Filomena d'Alto, Marilisa D'Amico, Luigi D'Andrea, Antonio D'Andrea, Ludovica Decimo, Andrea Deffenu, Michele Della Morte, Ranieri De Maria, Francesco Raffaello De Martino, Giacomo Degli Antoni, Adele del Guercio, Maria Valeria del Tufo, Giovanni Di Cosimo, Valerio Di Porto, Fabio Elefante, Federica Fabrizzi, Gianluca Famiglietti, Gennaro Ferraiuolo, Fabio Ferrara, Nannerel Fiano, Katia Fiorenza, Damiano Florenzano, Alessia Fonzi, Michele Francaviglia, Carlo Fusaro, Silvio Gambino, Maria Antonella Gliatta, Giorgio Grasso, Nicola Grasso, Maria Cristina Grisolia, Tania Groppi, Enrico Grosso, Andrea Guazzarotti, Renato Ibrido, Maria Pia Iadicicco, Elisabetta Lamarque, Fulco Lanchester, Alessandro Lauro, Benedetta Liberali, Vincenzo Lippolis, Antonello Lo Calzo, Maria Chiara Locchi, Pietro Logroscino, Aldo

Loiodice, Federica Lombardi, Erik Longo, Jorge Lozano Mirales, Marco Mancini, Stelio Mangiameli, Susanna Mancini, Gloria Marchetti, Francesco Saverio Marini, Paola Marsocci, Alessandro Edmondo Martinuzzi, Antonio Maria Marzocco, Anna Mastromarino, Lorenzo Mezzasoma, Lucia Parlato, Ilenia Massa Pinto, Alessandro Morelli, Silvia Niccolai, Paolo Nicosia, Luca Nivarra, Alessandro Pace, Leonardo Pace, Stefania Parisi, Francesco Paterniti, Simone Penasa, Pier Luigi Petrillo, Giovanna Petrillo, Nicola Pignatelli, Federico Gustavo Pizzetti, Marco Plutino, Oreste Pollicino, Barbara Randazzo, Saverio Regasto, Francesca Rescigno, Umberto Ronga, Edoardo Alberto Rossi, Marco Ruotolo, Antonio Saitta, Carmela Salazar, Marcello Salerno, Silvia Sassi, Federico Savastano, Gino Scaccia, Alessandro Semprini, Giusi Sorrenti, Sandro Staiano, Giovanni Tarli Barbieri, Vittorio Teotonico, Massimo Franco Alberto Tita, Sabrina Tranquilli, Michela Troisi, Lara Trucco, Veronica Valenti, Filippo Vari, Alfonso Vuolo, Giovanni Zaccaroni, Valentina Zambrano

* Tra i componenti del Comitato di valutazione, alla data in cui hanno reso il referaggio, non vi sono né i Direttori, né i membri del Comitato di redazione e della Redazione della Rivista

Diritto Pubblico Europeo – Rassegna online (DPERonline) è una rivista scientifica di Area 12, fondata da Raffaele Bifulco, Lorenzo Chieffi, Alberto Lucarelli e Andrea Patroni Griffi e consultabile all'indirizzo https://www.serena.unina.it/index.php/dperonline/, registrata presso il Tribunale di Napoli con ISSN 2421-0528, come periodico semestrale a carattere scientifico.

Obiettivi e ambiti scientifici della Rivista

La Rivista tratta i temi afferenti ai settori disciplinari riferiti all'Area 12, in particolare diritto pubblico e costituzionale, diritto dell'Unione europea, diritto comparato, diritto amministrativo e diritto dell'economia.

La linea editoriale della Rivista è ispirata al pluralismo e al confronto tra le diverse opinioni e opzioni metodologiche, culturali e scientifiche, nonché al dialogo tra la riflessione accademica e quella più operativa che viene svolta nel foro e nelle istituzioni pubbliche.

Le categorie del Diritto pubblico generale trovano punti di tensione e di non facile sistemazione alla luce del processo sovranazionale di integrazione europea e degli effetti che ne derivano. Si tratta di temi che i giuspubblicisti devono approfondire, offrendo il proprio contributo sia per una rilettura attenta delle categorie generali sia per l'analisi degli aspetti più particolari e di settore del diritto pubblico.

La Rivista ospita, sui temi della bioetica, una sezione curata dal Centro interuniversitario di ricerca bioetica - Cirb.

Criteri di valutazione

La Rivista sottopone i contributi destinati alla pubblicazione ad un procedimento di valutazione preventiva che garantisce l'obiettività e la ponderatezza del giudizio. A tal fine la Direzione, attraverso la propria organizzazione interna, potrà sottoporre i lavori ad uno o piú componenti del Comitato dei Revisori in ragione della competenza specifica richiesta.

La Rivista è tenuta a valutare i lavori per il loro contenuto scientifico, senza distinzioni di razza, sesso, orientamento sessuale, credo religioso, origine etnica, cittadinanza, nonché di orientamento scientifico, accademico o politico degli autori.

La revisione avviene tra pari con il sistema del doppio cieco, garantendo trasparenza, autonomia dei revisori e assenza di conflitti di interesse. Infatti, il referee riceve il contributo da valutare senza l'indicazione dell'autore, così come all'autore non viene comunicata l'identità del referee.

Il giudizio motivato potrà essere positivo; positivo con l'indicazione della necessità di apportare modifiche o aggiunte; negativo.

Esso sarà trasmesso alla Direzione e comunicato all'autore, sempre garantendo l'anonimato del referee. I contributi giudicati meritevoli dai referees possono essere oggetto di pubblicazione nella Rivista in base alla insindacabile valutazione della Direzione.

Qualora il referee esprima un giudizio positivo con riserva, la Direzione autorizza la pubblicazione soltanto a seguito dell'adeguamento del contributo.

Nell'ipotesi di valutazioni contrastanti sarà la Direzione a decidere circa la pubblicazione del lavoro. La Direzione può assumere la responsabilità – con le relative motivazioni – delle pubblicazioni di studi provenienti da Autorità istituzionali e/o da personalità di chiara fama, da autori stranieri di consolidata esperienza o da studiosi anche italiani di anzianità e prestigio tali che la presenza del loro contributo si possa reputare di per sé ragione di lustro per la Rivista.