

RIVISTA QUADRIMESTRALE
DI
DIRITTO DELL'AMBIENTE

NUMERO 2 - 2024

MASSIMO MONTEDURO

*“C'è qualcosa di nuovo oggi nel sole, anzi d'antico”: le generazioni
future*



ISSN 2239-964X

MASSIMO MONTEDURO*

“C'è qualcosa di nuovo oggi nel sole, anzi d'antico”: le generazioni future

Con crescente intensità, la letteratura giuridica degli ultimi anni si interroga sulla sfida posta alle pubbliche amministrazioni dal concetto di «future generations», immesso nel tessuto costituzionale dal novellato art. 9 Cost. e declinato da pronunce giurisprudenziali che divengono sempre più numerose.

Si tratta di una novità assoluta dell'oggi, di una categoria inedita, di una sfida rimasta celata ai maestri che hanno costruito il diritto amministrativo nei due secoli ormai trascorsi?

Sarebbe un errore immaginarlo.

Basta infatti immergersi nel passato per ritrovare, come di consueto, profondità di campo e potenza di visione.

Di seguito si offrono solo alcune spigolature: come tali, esse mirano semplicemente ad aprire lo sguardo, senza ambire ad alcun florilegio o elenco. Basterà riportare le parole dei chiari Autori, molto più eloquenti di qualsiasi commento.

Risalendo agli albori della dottrina italiana, sono piene di fascino le pagine della *Introduzione al diritto pubblico universale* che, agli inizi del XIX secolo, Gian Domenico Romagnosi dedicava proprio al «Diritto della Posterità» (così si intitola esplicitamente il § 7 del Capo I, a sua volta intitolato «Materie del Diritto pubblico»)¹:

«*Diritto della Posterità* [...] sebbene le società sieno per la loro unità morale contemplate come corpi *permanenti*, tuttavia in fatto ogni giorno si rinnovano, talché in capo ad alcuni anni la generazione che esisteva sparì dalla faccia della terra, ed il suo luogo è occupato da una nuova. Questa circostanza fa nascere una [...] *relazione* con due termini simultanei, cioè di ogni singolare, e di tutto il corpo sociale verso la *posterità*. Da questo rapporto nasce una [...] specie di Diritto, il quale chiamar si potrebbe *Diritto naturale della posterità* [...] senza la cognizione di lui manca a tutta la scienza del Diritto naturale universale

* Ordinario di Diritto amministrativo, Dipartimento di Scienze giuridiche, Università del Salento. Email: massimo.monteduro@unisalento.it.

¹ G.D. ROMAGNOSI, *Introduzione al diritto pubblico universale*, Parma, 1805, Tomo I, pp. 4-5 (corsivi nell'opera originale).

quella concatenazione, unità e verità sistematica che lega la felicità umana dell'ordine morale con tutte le vicende ed i progressi della natura, e che incominciando coll'infanzia del mondo si va a perdere nel seno dell'eternità. Non v'ha nulla di più vero e forse di meno conosciuto di quella gran verità, che la scienza del giusto e dell'utile deve abbracciare la terra e camminare coi secoli».

A proposito delle relazioni giuridiche di «appartenenza», Romagnosi sottolineava la necessità di tenere «con esatta gradazione distinte e definite le nozioni [...] del perpetuo dal temporale [...] di quello che è peculiare d'una generazione attuale da quello che ha relazione alla posterità»².

E nel § 401 (intitolato «In che consista in generale la cognizione dell'ordine del perfezionamento ad uso del Diritto pubblico»), Romagnosi attribuiva espressamente alla scienza del diritto pubblico il compito di «legare le transazioni delle diverse generazioni umane», in una prospettiva fondata sull'ordine della «Natura» in senso biofisico, con queste parole³:

«Cosa è che distingue l'idea di questo gran tutto, che appellasi *Universo*, dall'idea del *caos*? Forse l'idea della reale esistenza degli elementi che l'universo contiene? No certamente: perché possiamo figurare questi stessi reali elementi esistenti bensì, ma *disciolti* e fra loro in *discordia*; il che appunto costituisce l'idea del caos. In che dunque consiste la detta distinzione? Certamente nell'idea d'una disposizione ordinata ed armonica delle cose e delle forze esistenti, per cui sorge un sol tutto animato e attivo, nel quale molte cose e molte forze per una perpetua *transazione* della loro spiegata energia producono un'azione e reazione entro i limiti dei loro massimi e minimi; e quindi concorrono a far nascere in comune certi effetti *equilibrati*, e soprattutto il movimento regolare e ripetuto, la conservazione e la riproduzione dei diversi enti che compongono l'universo. L'idea di questo *sistema* di cose e di forze unito all'idea dell'ordine secreto ed energico, col quale esso tutto anima, conserva, rinnova e conduce, appellasi *NATURA* [...] Le società e le nazioni nascono, crescono, si perfezionano coi secoli, come è noto. La scienza adunque dell'ordine morale, specialmente pubblico, dev'essere formata dalla scienza dei fatti necessarij e delle esigenze naturali dello sviluppo morale umano nei diversi secoli: essa deve legare le transazioni delle diverse generazioni umane nelle civili società per avvicinarle a quel punto, nel quale col mezzo della comune moralità si ottenga la massima possibile

² ID., *op. cit.*, Tomo II, p. 52.

³ Corsivi e maiuscoli nell'originale.

felicità. Senza di ciò la scienza della cosa pubblica non si può dire per anche sortita dal caos»⁴.

La lezione di Romagnosi gettò semi fecondi. A metà del secolo, Giuseppe Rocco, a proposito dell'amministrazione pubblica dei boschi e delle foreste ispirata ai principi scientifici della conservazione, affermava suggestivamente:

«i grandi alberi per aversi richiegono l'opera dei secoli, e l'uomo non deve abatterli in un momento, privando le generazioni future degl'immensi vantaggi di essi»⁵.

⁴ G.D. ROMAGNOSI, *op. cit.*, Tomo II, pp. 388-389.

⁵ G. ROCCO, *Corso di dritto amministrativo*, Vol. III, Napoli, 1856, pp. 324-328 (la citazione nel testo è a p. 328). Notevole, *ivi*, è la consapevolezza *ante litteram* ecologica che fa da cornice alla posizione del problema intergenerazionale: «crediamo necessaria cosa intrattenerci alquanto nella sposizione della storia dei terreni boscosi e dei principii generali della scienza intorno all'economia silvana, per far intendere la necessità di provvedere efficacemente alla conservazione delle foreste. Le scienze fisiche chiaramente ci fanno conoscere, che il disboscamento sminuisce in generale la quantità delle acque pure di una regione e rende il clima più secco producendo il denudamento delle montagne e la formazione dei torrenti e l'aumento straordinario delle acque, con togliere anche un naturale riparo all'azione dei venti sopra determinati territori. I fiumi traggono la loro prima origine dai monti, perocché riunite le acque sulle cime di essi e costrette a discendere sul piano per determinate vie vengono a formarli, e però conservandosi in buono stato le montagne si accresce l'abbondanza delle acque dei fiumi e la regolarità del corso di esse. La sperienza conferma questa verità scientifica, osservandosi una degradazione notevole nei fiumi e nelle riviere e nei stagni e in tutte le regolari adunanze di acque, in quelli luoghi, nei quali si è operato un soverchiante dissodamento dei terreni; ed è un fatto assai grave [...] I monti formano una parte della terra, e la mano dell'uomo lungi dal distruggerli, debbe usare tutti i mezzi per mantenerli in buono stato. La vegetazione che si sviluppa sulle cime e ne' fianchi delle montagne, fa estendere le radici delle piante, le quali abbarbicandosi con forza nel terreno, formano una rete inestricabile, e in dato spazio di tempo si hanno delle foreste foltissime di abeti e di altre piante boschive. L'umana ingordigia e ignoranza spessamente fa praticare dei tagli inconsiderati sulle pendici dei monti, e allora le acque lungi dal discendere al piano, con un corso regolare per animare i fiumi, vi pervengono con diverse direzioni, traendo loro la terra vegetale [...] Le foreste esercitano una grande azione sulla temperatura e su i climi; e nei tempi attuali si osserva universalmente un'alterazione notevole nelle stagioni, le quali sono varianti assai e incerte nei luoghi dove erroneamente si è data opera al disboscamento delle terre, nell'atto che in quelli dove si sono conservate le antiche foreste, le stagioni conservano un corso presso che normale. Gli alberi di alto fusto che si trovano nei boschi formano anche un grande riparo alle azioni dei venti, opponendo un ostacolo al loro corso; e anche quando il vento soffiasse ad un'altezza superiore a quella degli alberi, la foresta anche dà riparo alla corrente d'aria inferiore; e però manifestamente si viene in cognizione che le foreste fraposte al passaggio di correnti atmosferiche umide ed impregnate di

Vent'anni dopo, in un contesto differente (ormai postunitario), Giovanni Manna – citando anche Romagnosi – rifletteva sul rapporto tra la società e lo Stato, quale persona giuridica pubblica *par excellence*, allora intesa come unico centro cui riferirsi, configurando quest'ultimo come ente connotato da una perpetua intergenerazionalità:

«in mezzo al vortice continuo che travolge gli individui, lo Stato sta come terra che non crolla, perché esso rappresenta quella legge eterna di continuità, che è condizione necessaria d'incivilimento, mercé la quale congiunge le generazioni passate alla presente, ed apparecchia la vita di quelle avvenire [...] la società civile racchiude e serba in sé gelosamente questo tesoro di cognizioni e d'utilità accumulato lentamente; e poiché essa non è come gli individui caduca, ma destinata a vita immortale, lo trasmette alle generazioni nuove, le quali giovandosi del lavoro già fatto, danno un nuovo passo nel cammino del perfezionamento. Ora avviene che negli uomini a differenza degli altri esseri il perfezionamento non è pure individuale, ma di tutta quanta la specie [...] l'ufficio dello Stato risente da questo continuo perfezionamento della società»⁶.

Con accenti simili, nello stesso torno di tempo, Federico Persico rifletteva sul concetto di debito pubblico proprio a partire dal rapporto tra le presenti e le future generazioni⁷:

miasmi pestilenziali, preservano spessamente intere contrade dagli effetti tristissimi dell'epidemia, avvegnaché gli alberi filtrano l'aria infetta e la depurano dai miasmi. È anche a porsi mente che le coltivazioni, le quali imprudentemente s'imprendono sulle pendici dei monti, operano lo scoscendimento di essi, col danno gravissimo dei paesi sottoposti e dalle vite delle popolazioni; e nei tempi moderni disgraziatamente si osservano in molti luoghi inconvenienti di questo genere. Dalla sposizione adunque di tutte quante queste cose chiaramente si osserva che la conservazione delle foreste, secondo i principii generali della scienza fisica, eminentemente contribuisce alla salubrità dell'aria, al mantenimento de' fiumi e delle riviere e al prosciugamento dei laghi e degl'impaludamenti delle acque. Che se dal campo della scienza facciam passaggio a quello della storia, agevolmente restiamo convinti di questa verità e del vantaggio immenso che i boschi recano alle contrade dove si trovano». Dello stesso Autore si segnala anche, per la sua originalità, *La filosofia del diritto amministrativo e delle leggi che lo conservano*, Napoli, 1867 (anche se, ad avviso di T. CASADEI – S. PIETROPAOLI, “*Ricucire*” prassi e teoria del diritto: spunti di riflessione a partire da Santi Romano, in *Jura Gentium*, XV, n. 2, 2018, p. 7 ss., nota 13, tale opera non ebbe «la minima influenza nella vicenda della scienza amministrativistica italiana»).

⁶ G. MANNA, *Principii di dritto amministrativo*, Vol. I, 3^a ed., Napoli, 1876, p. 27 e p. 33 (Manna riprende sul punto Romagnosi: cfr. p. 27, nota 2).

⁷ F. PERSICO, *Principii di dritto amministrativo*, II, Napoli, 1874.

«Lo Stato, come forma suprema della personalità giuridica, ha un carattere di perpetuità e d'immortalità, che non ha la fisica persona. Le istituzioni e i fini dello Stato tengono di questo carattere e sono durabili e perenni. Le generazioni si legano alle generazioni, e ciascuna tramanda all'altra, nello Stato e per via dello Stato, i suoi diritti e i suoi doveri, le sue virtù, i suoi sacrifici, i suoi trovatì, la sua civiltà. Lo sguardo dello Stato si spinge nell'avvenire e prepara a questo le vie. Se dunque un'impresa, un'istituzione qualunque, di sua natura benefica e duratura, è necessaria all'avvenire di una data società, a condurre la quale le entrate ordinarie non bastano, non sarà egli giusto di chiamare a contribuzione quelle future generazioni che appunto avranno a raccoglierne i vantaggi? Ora, il proprio modo di versare sul futuro gradatamente il corrispondente peso d'una impresa utile e grande è di prendere i capitali che bisognano, senza obbligarsi alla restituzione di essi, ma dei soli interessi [...] questo peso vien ripartito anno per anno sulle generazioni che si succedono nello Stato, prelevandosi annualmente tanta quantità d'imposte quanta è bastante a pagare quegli interessi. Il credito pubblico è così divenuto un modo di legare gl'interessi del futuro al presente, di far solidali le relazioni di più generazioni di un medesimo Stato; ed è perciò che si dee considerare come un fattore organico della vita sociale ed economica di un popolo, anzi che un puro mezzo straordinario di procacciare danari. Se non ci ha Stato moderno civile che non abbia il suo debito pubblico, e se soprattutto possono far uso più largo di questo mezzo gli Stati più prosperi e forti, conviene dire che esso è entrato tra gli elementi più cospicui dell'amministrazione pubblica e della finanza degli Stati. *Uno Stato senza debiti o fa troppo poco pel suo avvenire, o dimanda troppo al presente*, ha detto un valente scrittore, e nella sua generalità il principio mi pare incontrastabile»⁸.

⁸ ID., *op. cit.*, pp. 95-96 (corsivi nell'originale). Una diversa interpretazione dello stesso problema di equità intergenerazionale si ritrova però in altri Autori, ad esempio in G. ROCCO, *op. cit.*, p. 155 e p. 185: «i debiti pubblici sono sempre un grave danno dello Stato, sminuendo una parte della ricchezza generale, e però debbono unicamente farsi, ne' casi di grave necessità, e in modo da non soverchiamente gravare sulle generazioni future, avvegnaché i presenti debbono rispettare anche gl'interessi de' posteri, essendo la generazione esistente indissolubilmente legata per doveri di giustizia e di soccorso, a quelle che verranno appresso [...] conviene sempre stabilire la finanza dello Stato in guisa da estinguere gradualmente il debito non soggetto a restituzione, nel fine di consolidare il credito pubblico, e simultaneamente curare la tutela de' diritti delle future generazioni, le quali non debbono rimanere soverchiamente gravate da' prestiti contratti a perpetuità».

Sempre negli stessi anni, discutendo della tutela amministrativa dei Comuni, Giovanni De Gioannis Gianquinto rilevava che:

«la tutela dei Comuni è per sua essenza *governativa*, perocché essendo diretta ad impedire lo sciupio del loro patrimonio o della loro fortuna per ignoranza o imprevidenza, traendo in rovina le generazioni future a pro della vivente, ha la sua ragion d'essere in un interesse non già *provinciale*, ma sì *generale* dello Stato»⁹.

Ed aggiungeva, a proposito dei «beni comunali strettamente detti, ossia *comunaglie*, dei di cui prodotti o frutti in natura godono gli abitanti del Comune»:

«la natura degli oggetti [...] esclude la divisione dei medesimi fra i singoli abitanti del Comune [...] la divisione dei beni comunali fra i singoli abitatori di un Comune intanto è inammissibile in quanto che dessa è contraria alla destinazione dei beni medesimi che debbono perpetuamente servire alle utilità della presente e delle venture generazioni, e fa entrare nel dominio dei privati un fondo, di cui eglino non sono *proprietari*, ma *usuari*»¹⁰.

Analogamente, alla fine del secolo XIX, Lorenzo Meucci, a proposito del regime dei beni pubblici e in particolare della demanialità, affermava:

«la inalienabilità solo come effetto della destinazione all'uso pubblico, ha la sua ragione in questa, e nell'interesse di riserbare non solo ai presenti tutti, ma alle generazioni future l'uso delle cose»¹¹.

Volgendo lo sguardo agli inizi del XX secolo, sono di Oreste Ranelletti alcune parole molto significative, nella raffinata parte introduttiva dei suoi celebri *Principii* dedicata alla «nozione della società»:

«Nella società, tanto più quanto meglio essa è progredita e organizzata, non troviamo solo la semplice associazione delle forze individuali nel medesimo lavoro, ma una cooperazione complessa [...] così la soddisfazione del bisogno, il raggiungimento del fine è il risultato della combinazione del lavoro di ciascuno

⁹ G. DE GIOANNIS GIANQUINTO, *Corso di diritto pubblico amministrativo*, Vol. III, Parte Prima, Firenze, 1881, p. 510 (corsivi nell'originale).

¹⁰ ID., *op. cit.*, p. 416 (corsivi nell'originale). Sembra in questo passaggio di udire una eco del celebre passo di Seneca (*Lettere a Lucilio*, LXXXVIII, [12]: «Quid? anteavum tuum quis istum agrum tenuit? cuius, non dico hominis, sed populi fuerit potes expedire? Non dominus isto, sed colonus intrasti. Cuius colonus es? si bene tecum agitur, heredis. Negant iurisconsulti quicquam usu capi publicum: hoc quod tenes, quod tuum dicis, publicum est et quidem generis humani»).

¹¹ L. MEUCCI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, 4^a ed. migliorata, Torino, 1898, pp. 429-430 (corsivi nell'originale).

con quello degli altri, cioè della cooperazione di tutti. E tale cooperazione si ha non solo fra individui, ma anche fra gruppi sociali [...] Per tal modo gl'individui, come le unità elementari, di cui consta la società, e i gruppi sociali stessi, si prestano reciprocamente un concorso permanente, e si trovano fra loro in tale stretta, mutua dipendenza, cioè solidarietà, che ognuno risente di quanto tocca le altre parti della società, e, separato dagli altri, non potrebbe vivere, così come negli esseri superiori muore il membro o l'organo separato dal corpo, e risente ognuno la ripercussione di quanto nelle altre parti del corpo avviene. E questi vincoli non esistono solo nello spazio, ma anche nel tempo: le generazioni, che si susseguono, sono legate strettamente le une alle altre, in quanto ognuna riceve dalle generazioni precedenti tutte le esperienze e i prodotti da esse accumulati, se ne giova, vi aggiunge i propri, e li trasmette tutti alle generazioni successive. Così le generazioni si ricongiungono l'una all'altra in una continuità di sviluppo. Per tal guisa nella società gli individui non si pongono semplicemente gli uni accanto agli altri, per giustaposizione, come in una folla, ma si combinano con le loro forze, con le loro attività nelle varie forme di comunanza; e la società non è la pura somma aritmetica degli individui, che la compongono (teoria meccanica), ma il risultato di tutte quelle loro combinazioni; e ci *appare* come una unità, un tutto distinto dalle sue parti componenti, e che vive e rimane come una unità nel corso del tempo e nel mutare degli individui e delle generazioni. Così nella società, accanto agli scopi individuali, che rispondono a bisogni e interessi propri dell'individuo, sorgono scopi comuni, collettivi, generali, che rispondono a bisogni e interessi propri della società [...] nascono dalla vita di insieme, sono o vengono ritenuti direttamente connessi alle generali condizioni di esistenza della società, cioè alla conservazione e allo sviluppo progressivo della medesima [...] si estendono anche alle future generazioni, trascendendo così, per estensione e per durata, la vita individuale [...] Con ciò riconosciamo che il fine dell'individuo non è l'unico, perché vi sono fini della società distinti da quelli individuali; e riconosciamo ancora che i fini della società non si possono risolvere nella somma degli scopi individuali [...] I fini della società, in fatti, trascendono quelli individuali, riferendosi anche alle future generazioni, nelle quali la società continuerà a vivere; e limitano inoltre e contengono in dati confini gli interessi individuali, con cui possono trovarsi in contraddizione e che devono coordinarsi ed anche subordinarsi a quelli della comunità sociale. Se questa è necessaria, come abbiamo veduto, dev'essere pur necessario che solo in armonia con la vita del tutto sian fatti valere i bisogni e gli interessi dei singoli. L'individuo non può

essere il suo tutto, né fissare da sé la misura dei propri interessi e dei propri scopi»¹².

E Santi Romano, riflettendo sul concetto giuridico di «popolo», osservava che:

«per popolo si intende non soltanto la collettività degli individui che esistono in un dato momento e sono fra loro collegati da comuni interessi attuali, ma anche il complesso delle generazioni che si succedono nel continuo compimento della missione storica dello Stato: donde la conseguenza che questo non muta con l'incessante mutarsi dei suoi componenti»¹³.

Negli stessi termini si esprimeva, alcuni anni dopo, Guido Zanobini:

«il popolo, come elemento giuridico, non si esaurisce nei cittadini viventi in un dato momento: ma comprende anche le passate generazioni, il cui pensiero e la cui opera s'intrecciano e si confondono con il pensiero e con l'opera delle generazioni presenti; da un certo punto di vista, comprende anche le generazioni future, perché lo Stato deve, nel perseguire i suoi fini, preoccuparsi anche di queste ultime, come parti vive del suo popolo e di se stesso»¹⁴.

Un ultimo salto fino alla seconda metà del secolo XX. Limitando l'attenzione alla sola dottrina amministrativistica italiana del secondo dopoguerra, per circoscrivere almeno in parte un orizzonte di contributi altrimenti molto esteso, sul piano storico va segnalato, per il suo carattere pionieristico, uno

¹² O. RANELLETTI, *Principii di diritto amministrativo*, Vol. 1, *Introduzione e nozioni fondamentali*, Napoli, 1912, pp. 11-13.

¹³ S. ROMANO, *Corso di diritto costituzionale*, Padova, 1926, p. 37. Ma si v. già ID., *Lo stato moderno e la sua crisi* (1909), ora in *Scritti minori*, Vol. I, Milano, 1990, p. 381: «lo Stato, rispetto agli individui che lo compongono e alle comunità che vi si comprendono, è un ente a sé che riduce a unità gli svariati elementi di cui consta, ma non si confonde con nessuno di essi, di fronte ai quali si erge con una personalità propria, dotato di un potere, che non ripete se non dalla sua stessa natura e dalla sua forza, che è la forza del diritto. Soltanto così esso sorpassa la caduca esistenza degli individui, pure essendo composto di uomini; si eleva al di sopra degli interessi non generali, contemperandoli e armonizzandoli; si pone nella condizione di curarsi non solo delle generazioni presenti, ma anche di quelle future, ricollegando in un'intima e ininterrotta continuità di tempo, di azione, di fini, momenti ed energie diverse, di cui esso è comprensiva e tipica espressione».

¹⁴ G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, Vol. I, *Principi generali*, 8^a ed., Milano, 1958 (1^a ed. 1936), p. 4.

scritto (immeritatamente classificato tra quelli “minori”) di Massimo Severo Giannini, risalente al 1971, intitolato *Futurologia e diritto*¹⁵.

Basti qui riportare alcuni passaggi delle riflessioni di Giannini¹⁶:

«Se c'è un settore in cui lo studio futurologico è indissolubilmente legato con il presente [...] questo è proprio il settore relativo al diritto, *perché il diritto è organizzazione di interessi della vita, e ogni interesse della vita è organizzato in quanto ha una proiezione sul futuro, per cui nel diritto attuale sono contenuti i punti di sviluppo di un futuro vicino e anche di un futuro lontano [...] è uno dei compiti fondamentali delle amministrazioni contemporanee quello di conoscere e di far conoscere. Conoscere che?* Il presente e il passato senza dubbio; ma anche e soprattutto il futuro, *perché l'azione amministrativa di largo raggio è ormai da concepire come tutta rivolta all'assetto del futuro*».

È degno di nota che, quasi contemporaneamente alle riflessioni gianniniane, abbia visto la luce uno studio interdisciplinare destinato a fare la storia, grazie all'impulso di Aurelio Peccei¹⁷, un italiano visionario largamente in anticipo sui tempi, ossia il Rapporto del Club di Roma *The Limits to Growth*.

¹⁵ M.S. GIANNINI, *Futurologia e diritto*, in *Futuribili*, 1971, n. 36, p. 15 ss., ora in ID., *Scritti. Volume Sesto (1970-1976)*, Milano, 2005, p. 295 ss.

¹⁶ Le citazioni sono tratte rispettivamente da p. 295 e da p. 302: corsivi aggiunti in enfasi.

¹⁷ Cfr. R. PECCEI, *Aurelio Peccei e il Club di Roma: Gli studi sul futuro*, 2013, reperibile all'indirizzo url <http://www.comitatoscientifico.org/temi%20SD/documents/@@Peccei.pdf>. Ivi, a p. 4, si legge che «nell'estate del 1968, Peccei stava lavorando a pieno ritmo al manoscritto per *The chasm ahead*. Nella seconda parte del libro, Peccei ampliava il discorso per far fronte ai pericoli che il groviglio di macroproblemi imminenti costituiva per il mondo e tracciava un piano d'azione chiamato *Project 1969*, essenzialmente basato anche sulle idee suggerite alla riunione ai Lincei. Questi gli elementi principali del progetto: - il progetto deve esaminare in un contesto globale i problemi che riguardano il mondo; deve quindi essere intrapreso come una *joint venture* di tutti i Paesi più avanzati; - il progetto stesso deve essere un primo studio sulla fattibilità di pianificare razionalmente il futuro del nostro pianeta; - il progetto deve permettere di fare previsioni sul futuro basate su una profonda analisi dei fatti; - il progetto deve avere come orizzonte il lungo termine; - sebbene il progetto, così come è concepito, sia imparziale e non politico, chiaramente avrà conseguenze politiche profonde. Come si intravede da questi punti, *Project 1969* fu concepito come uno studio normativo e previsionista sui futuri possibili, con lo scopo di capire razionalmente quali interventi avrebbero potuto portare a un futuro migliore. Per far fronte ai problemi del mondo, Peccei enfatizzò l'importanza di sviluppare una nuova scienza per programmare il futuro. Questa scienza, egli disse, deve essere basata sulla premessa che l'uomo e la natura costituiscono un macrosistema integrato. Con molti sottosistemi di questo complesso in pericolo a causa della sfrenata espansione tecnologica del mondo d'oggi, per far fronte ai problemi interconnessi del

Nel famoso Rapporto, considerato uno dei primi testi interdisciplinari a tematizzare esplicitamente il problema della tutela delle generazioni future¹⁸, si legge, in consonanza con le sopra riportate parole di Giannini¹⁹:

«Nel momento in cui si riconosce che non è possibile dare a ognuno il massimo di tutto, *bisogna operare delle scelte, e qui si manifestano le più gravi deficienze d'informazione, relativamente ai valori umani*. Vogliamo avere più abitanti o più ricchezza, più natura o più automobili, più alimenti per il povero o più servizi per il ricco? Rispondere a tali domande e *tradurre le risposte in provvedimenti concreti* è l'essenza dell'attività politica: e tuttavia non sono in molti a rendersi conto del fatto che *ogni giorno c'è qualcuno che opera tali scelte*, e a chiedersi quali sarebbero le proprie. *In condizioni di equilibrio, bisognerà operare per adattarsi alle dimensioni finite della Terra tenendo presenti anche i valori umani delle generazioni future*. Bisognerà allora *disporre di conoscenze che permettano di precisare quali sono le alternative realistiche che si prospettano, quali gli obiettivi migliori dal punto di vista sociale, quali i provvedimenti più coerenti con tali obiettivi; soprattutto, bisognerà precisare tutti i programmi a lunga scadenza*»²⁰.

È documentato (questo aspetto, poco noto, sarebbe forse meritevole di approfondimento sul piano storiografico) che tra Massimo Severo Giannini e Aurelio Peccei, fondatore e animatore del Club di Roma, vi furono significativi rapporti di scambio culturale. Basti ricordare l'importante dibattito sulla *Crisi della società civile* tenutosi a Torino nell'aprile del 1968²¹, cui parteciparono

macrosistema uomo-natura e prevenire il suo collasso, bisogna iniziare in parallelo un processo di *global planning* che aiuterà a trovare futuri migliori per il mondo. Inutile dire che così Peccei prefigurava la odierna scienza per lo sviluppo sostenibile. Quello che Peccei propose già allora fu la formazione di un gruppo di studio con le caratteristiche del futuro *Intergovernmental panel on climate change* (IPCC) per studiare i problemi del mondo».

¹⁸ Cfr. sul punto F. CIRILLO, «Anche nell'interesse delle future generazioni»? Un'indagine sul richiamo alla posterità, in *DPCE online*, Sp-2/2023, p. 641 ss., in particolare p. 642, nota 3.

¹⁹ Corsivi aggiunti in enfasi.

²⁰ D.H. MEADOWS-D.L. MEADOWS-J. RANDERS-W.W. BEHRENS III, *I limiti dello sviluppo. Rapporto del System Dynamics Group, Massachusetts Institute of Technology (MIT) per il progetto del Club di Roma sui dilemmi dell'umanità* [con prefazione di A. Peccei; traduzione ed edizione italiana a cura di F. Macaluso], Milano, 1972, pp. 144-145.

²¹ Il cui resoconto stenografico è consultabile nel volume edito dal Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, *La crisi della società civile*, Torino, 1968.

come relatori Giannini e Peccei. Soprattutto, Peccei e Giannini furono entrambi tra i componenti del Comitato patrocinatore della Rivista *Futuribili* (quella che contiene il sopra menzionato scritto di Giannini del 1971), fondata nel 1967 da Pietro Ferraro in accordo con Bertrand de Jouvenel (il Gruppo *Futuribili Italia* era costituito presso l'IREA - Istituto per le Ricerche di Economia Applicata di Roma): del Comitato patrocinatore di *Futuribili*, oltre a Peccei e Giannini, facevano parte grandi intellettuali (tra cui vari giuristi) del calibro di Silvio Ceccato, Furio Cicogna, Sergio Cotta, Ferdinando Di Fenizio, Andrea Ferrari Toniolo, Francesco Forte, Libero Lenti, Gino Martinoli, Manlio Rossi Doria, Giovanni Sartori, Ugo Spirito, Leo Valiani, Roberto Ago, Bruno De Finetti, Roberto Ducci, Vittorino Veronese²².

La missione di *Futuribili*, illustrata dal suo fondatore Pietro Ferraro (nel primo editoriale del 1967²³), era quella di inaugurare in Italia «la ricerca sui possibili futuri» come area di indagine condivisa «fra studiosi ed esperti pur variamente specializzati, ma disposti a esplorare il futuro con un approccio essenzialmente interdisciplinare», in maniera rigorosa, con «sforzo intellettuale [...] applicazione [...] metodo», per evitare «di cadere in quel dilettantismo fantascientifico cui sembrerebbe doversi attribuire buona parte della popolarità oggi goduta da certa “futuologia” condotta a livello di volgarizzazione o, addirittura, divulgazione a scopi commerciali». E aggiungeva sempre Ferraro: «Se è vero che il futuro “è già cominciato” e se è vero che si possiedono i mezzi per dominarlo, programmarlo o - come è stato affermato - perfino “inventarlo”, ne consegue, per l'uomo odierno, il preciso dovere di dedicargli la più vigile e rigorosa attenzione. Da un lato, a scopi puramente “esplorativi”: mirando, cioè, a individuare ciò che probabilmente accadrebbe sulla base di una ragionata proiezione delle tendenze oggi in atto. Dall'altro - ed inseparabilmente - a scopi più specificamente “normativi”: mirando, cioè, a modificare proprio le tendenze in atto, qualora esse rivelino di poter condurre a situazioni reputate negative, pericolose, inaccettabili. La ricerca sui possibili futuri, dunque, si presenta come essenziale nel mondo odierno».

²² V. sul punto U. GORI, *Aurelio Peccei e il Club di Roma: un pioniere degli studi previsionali*, in *Futuribili*, 2017, p. 197 ss., spec. p. 199.

²³ Ripubblicato 50 anni dopo in P. FERRARO, *È possibile aprire un dialogo sui problemi del futuro? Quale il ruolo di “Futuribili”?*, in *Futuribili*, 2017, p. 173 ss.

Vale per il rapporto tra amministrazioni pubbliche e future generazioni, dunque, l'aforisma di Eugène Delacroix: «il nuovo è molto antico, si può dire anzi che è sempre ciò che c'è di più antico»²⁴.

²⁴ E. DELACROIX, *Diario 1822-1863* (a cura di L. Romano), Torino, 1994, p. 66 (8 giugno 1850).

ABSTRACT

Massimo Monteduro - *“C'è qualcosa di nuovo oggi nel sole, anzi d'antico”: le generazioni future*

Gli studiosi si interrogano oggi sulla sfida posta alle pubbliche amministrazioni dal concetto di «future generations», immesso nel tessuto costituzionale dal novellato art. 9 Cost. e declinato da pronunce giurisprudenziali che divengono sempre più numerose.

Occorre tuttavia non commettere un errore: quello di ritenere che questa categoria fosse ignota ai maestri che hanno costruito il diritto amministrativo nei due secoli ormai trascorsi.

Al contrario, basta immergersi nelle loro riflessioni per ritrovare profondità di campo e potenza di visione, attingendo dal passato indicazioni anticipatrici e illuminanti.

PAROLE-CHIAVE: *generazioni future; maestri del diritto amministrativo; passato e futuro.*

Massimo Monteduro – *“There's something new in the sun today – but no, more like something old”: future generations*

Legal scholars today are questioning the challenge posed to public administrations by the concept of «future generations», introduced into the Italian Constitution by the amended art. 9 Const. and interpreted by judgments that are becoming increasingly numerous.

However, it is important not to fall into an error: that of believing that this category was unknown to the masters who built administrative law in the two centuries now gone by.

In contrast, it is sufficient to immerse oneself in their reflections to find depth of field and power of vision, drawing from the past for anticipatory and enlightening insights.

KEYWORDS: *future generations; old masters of administrative law; past and future.*