«Il diritto dell'economia» issn 1123-3036, anno 71, n. 116 (1 2025)

Articoli e saggi

Crisi pandemica e paradigma delle responsabilità intergenerazionali*

Pasquale Pantalone

Sommario: 1. La crisi pandemica come problema intergenerazionale che presenta i medesimi caratteri di altre crisi che impattano su future generazioni. – 2. La crisi pandemica come crisi non imprevedibile e interconnessa con gli altri problemi intergenerazionali. – 3. La crisi pandemica pone al centro l'adempimento di doveri di solidarietà anziché l'esclusivo esercizio di diritti "a ogni costo". – 4. Il fondamento del paradigma delle responsabilità intergenerazionali: il principio dello sviluppo sostenibile "al di là dell'ambiente". – 5. La crisi pandemica e il diritto (delle responsabilità intergenerazionali). – 6. Riflessioni conclusive. Crisi pandemica e libertà individuali. – 7. (*Segue*…). Crisi pandemica e livelli ordinamentali. – 8. (*Segue*…). Crisi pandemica e forme di adempimento dei doveri. – 9. (*Segue*…). L'esigenza di evitare il "salto di crisi".

1. *La crisi pandemica come problema intergenerazionale che presenta i medesimi caratteri di altre crisi che impattano sulle future generazioni*

Al di là dell'apparente differenza, i grandi problemi della globalizzazione e della modernità che impattano sulle generazioni future (le crisi ambientali, quelle economico-finanziarie, l'immigrazione, la questione dei conti pubblici, la corruzione, le crisi alimentari, l'incremento demografico, le crisi "digitali", quelle energetiche e, per quanto più interessa in questa sede, quelle sanitarie[1]) presentano

---

* Il contributo, presentato al XXV Convegno di Copanello sul tema «Riflessioni sul diritto amministrativo che cambia», Montepaone Lido (CZ), 30 giugno - 1° luglio 2023, è stato anche pubblicato sui relativi Atti a cura di F. Astone, F. Manganaro, R. Rolli, F. Saitta, F. Tigano, Milano, 2024.

[1] Ai fini del presente lavoro (che riprende alcuni temi analizzati in P. Pantalone, *La crisi pandemica dal punto di vista dei doveri. Diagnosi, prognosi e terapia dei problemi intergenerazionali secondo il diritto amministrativo*, Napoli, 2023), per "crisi pandemica", "crisi sanitaria" o "emergenza sanitaria" s'intende, in particolare, la situazione di crisi ordinamentale multilivello determinata dalla pandemia da Covid-19.

caratteri comuni che, pur originariamente riferiti solo ai problemi ambientali[2], paiono invero propri dell'intero spettro delle tematiche intergenerazionali[3]: globalità, carattere diffuso del danno, incertezza della tecnica, pluralità di aggressori e di vittime, varietà di concause, disconnessione spaziale e temporale tra causa ed effetto, asimmetrie informative, difficoltà di quantificare i pregiudizi, intreccio con l'etica, rilevanza dell'innovazione tecnologica, difficoltà di individuare i centri decisionali più appropriati, necessità di apprestare risposte multiscalari e differenziate e di elaborare complesse strategie con orizzonti temporali non immediati, notevole impatto sui conti pubblici[4].

Basti al riguardo esemplificativamente considerare la crisi pandemica come quella drammaticamente vissuta in epoca recente.

Essa ha natura e dimensione globali.

È determinata da molteplici concause difficilmente misurabili in termini temporali e spaziali.

Gli effetti possono avere in origine una manifestazione territorialmente circoscritta (con l'emersione di "focolai epidemici", scaturiti da un improvviso aumento del numero di infezioni all'interno di una piccola comunità o di una regione), ma che oggi – anche in conseguenza della globalizzazione, del progresso tecnologico e dell'espansione demografica – possono rapidamente estendersi in tutto il pianeta con modalità di aggressione che variano a seconda del livello di resilienza raggiunto dal "bersaglio".

Condotte attive o omissive tenute da parte di una pluralità di persone fisiche o giuridiche in certe aree del pianeta o in un tempo diverso da quello presente possono avere un'incidenza nei confronti di soggetti non ancora esistenti o che vivono in luoghi molto distanti tra loro[5]. Di qui la difficoltà nell'individuazione dei responsabili e di coloro che possono subire un pregiudizio, anche a causa del carattere diffuso del danno[6].

---

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

[3] Il tema della cittadinanza e dei diritti delle generazioni future è stato oggetto del Convegno di Copanello del 3-4 luglio 2009, su cui v. F. Astone, F. Manganaro, A. Romano Tassone, F. Saitta (a cura di), *Cittadinanza e diritti delle generazioni future*, Soveria Mannelli, 2010.

[4] In argomento, sia consentito rinviare a 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.

[5] Così, ad esempio, l'inquinamento del Gange causò il colera in India nel 1817, poi propagatosi in Europa negli anni '30 del 1800 e in Italia nel 1835. Determinate abitudini alimentari in alcune zone del pianeta hanno favorito l'emersione – con più frequenza negli ultimi 20 anni – di malattie zoonotiche causate dal c.d. "salto della specie" (SARS, MERS, Covid-19) e i cui effetti nocivi hanno interessato nel tempo e nello spazio un numero indefinito di vittime.

[6] A tacere della sua complicata quantificazione: si pensi alle conseguenze negative che una crisi sanitaria può produrre non solo sulla vita e la salute di ciascun individuo, ma anche sul tessuto economico e sociale, con ricadute sfavorevoli sull'interesse delle future generazioni: basti al riguardo porre mente all'aumento del debito pubblico che si registra nei periodi di emergenza.

Talora, poi, gli aggressori sono vittime a loro volta di condotte tenute da altri soggetti[7], lungo una catena temporale di eventi che non è affatto agevole ricostruire a ritroso; anche laddove ciò fosse possibile, tuttavia, non è certo al "paziente zero"[8] che può imputarsi la responsabilità di crisi di questo genere, che – come visto – sono determinate da una pluralità indefinita di fattori causali non facilmente identificabili nel tempo e nello spazio.

Come il settore ambientale, anche il fenomeno pandemico ha confermato che la scienza, pur nella sua indubitabile e oggettiva rilevanza ai fini del superamento delle(a) crisi (si pensi al tema dei vaccini[9]), non può offrire certezze assolute[10].

Inoltre, il necessario dialogo tra saperi tecnici e giuridici, nonché il largo impiego della tecnologia[11], impongono di "leggere" e affrontare le questioni intergenerazionali in chiave interdisciplinare, coinvolgendo l'etica[12], la sociologia, la politica.

Le crisi intergenerazionali hanno anche un significativo impatto sui conti pubblici: ciò è risultato particolarmente evidente durante l'emergenza sanitaria. Difatti, per far fronte agli immediati effetti avversi causati dalle più dure misure di contenimento e contrasto della pandemia sull'economia e sul mercato del lavoro, nel corso del 2020 è stato registrato un elevato livello di indebitamento netto (9,5% del PIL) e un significativo aumento del debito pubblico rispetto al PIL

---

[7] È significativo in questo senso il tema degli "untori", peraltro ricorrente nella storia e nella letteratura.

[8] Ovvero il primo paziente individuato nel campione della popolazione di un'indagine epidemiologica.

[9] I dati ufficiali resi disponibili dalle autorità competenti dimostrano come numerose malattie infettive, come il vaiolo o la poliomelite, siano state eradicate grazie ai vaccini, mentre altre sono state poste sotto controllo al punto da non destare più allarmi di sanità pubblica (pertosse, tetano, epatite b, morbillo, rosolia). Al riguardo, cfr., più diffusamente, il Piano nazionale di prevenzione vaccinale attualmente vigente.

[10] F. Fracchia, *Coronavirus, senso del limite, deglobalizzazione e diritto amministrativo: nulla sarà più come prima?*, in *Dir. econ.*, 2019, 3, 583-584. Soprattutto (ma non solo) nella fase iniziale più drammatica dell'esplosione della pandemia, infatti, la scienza medica non è stata in grado di fornire esaurienti spiegazioni circa l'origine e la natura della malattia, le modalità di trasmissione dell'infezione, il tipo di trattamento terapeutico cui ricorrere, il grado di attendibilità delle differenti modalità di rilevazione dell'infezione. Ancora oggi, per esempio, non si hanno sufficienti informazioni scientifiche sugli effetti di medio-lungo periodo della malattia sulla salute umana (c.d. "*long Covid*"), oppure sull'incidenza della crisi ecologica in ordine alla diffusione della malattia. Un'ulteriore descrizione di tale contesto di incertezza scientifica è offerta da L. Del Corona, *Libertà della scienza e politica*, Milano, 2022, 245 ss.

[11] Grazie alla quale, non senza difficoltà (si pensi al tema del c.d. "*digital divide*"), è stato possibile assicurare la continuità di alcuni servizi pubblici essenziali: il pensiero corre alla didattica a distanza erogata dagli istituti scolastici e universitari. Così come il pur notevole impatto delle misure di contenimento sul tessuto socio-economico del Paese è stato in parte attutito dalla possibilità di svolgere talune prestazioni lavorative dalla propria abitazione.

[12] Si consideri la questione della c.d. "esitazione vaccinale", oppure l'acceso dibattito scaturito a seguito dell'emanazione, in piena emergenza pandemica, delle «raccomandazioni di etica clinica per l'ammissione a trattamenti intensivi e per la loro sospensione, in condizioni eccezionali di squilibrio tra necessità e risorse disponibili», emanate dalla Società italiana di Anestesia Analgesia Rianimazione e Terapia Intensiva (SIAARTI). Lo scopo dichiarato di tali raccomandazioni era quello di «(A) sollevare i clinici da una parte della responsabilità nelle scelte, che possono essere emotivamente gravose, compiute nei singoli casi; (B) di rendere espliciti i criteri di allocazione delle risorse sanitarie in una condizione di una loro straordinaria scarsità».

(dal 134,1% nel 2019 a circa il 154,9% nel 2020), con una spesa pubblica complessiva pari a circa 100 miliardi di euro[13]. Senza contare la straordinaria quantità di risorse finanziarie (750 miliardi di euro, di cui 209 sono stati destinati all'Italia) impiegate dall'Unione europea con il dispositivo di ripresa e resilienza[14].

L'accenno al livello sovranazionale (e, in particolare a quello europeo) consente di ritornare alla questione della difficoltà di individuare i centri decisionali più appropriati in ragione della dimensione non (esclusivamente) nazionale dei problemi intergenerazionali. Soprattutto con riguardo alle misure di profilassi, la risposta al Covid-19 è peraltro avvenuta essenzialmente sul piano nazionale[15], con notevoli differenziazioni tra gli Stati[16].

In tutti i casi, infine, si creano ingiustizie o rimangono colpiti i più deboli. Si pensi agli effetti negativi, dal punto di vista sociale ed economico, scaturiti dall'interruzione di alcune attività e prestazioni lavorative nella fase più dura del *lockdown,* oppure al già richiamato tema del *digital divide* e a quello dell'inclusione scolastica, o, ancora, all'accesso alle cure, senza dimenticare le condizioni di estrema vulnerabilità e di elevato rischio sanitario in cui le persone più anziane e i soggetti clinicamente più fragili si sono trovati durante il periodo emergenziale.

2. *La crisi pandemica come crisi non imprevedibile e interconnessa con gli altri problemi intergenerazionali*

Oltre a presentare comuni caratteristiche, i problemi intergenerazionali della modernità paiono interconnessi[17] e non imprevedibili.

La storia ci ha insegnato (e questo è particolarmente evidente per le pandemie) che le crisi si ripetono secondo cicli temporali e sono spesso collegate tra loro, sicché il riferimento alla modernità potrebbe non essere del tutto appropriato. È sufficiente, ad esempio, ricordare il colera verificatosi negli anni '30 del

---

[13] Nota informativa dell'Istat del 21 ottobre 2022 avente a oggetto «notifica dell'indebitamento netto e del debito delle amministrazioni pubbliche secondo il Trattato di Maastricht, il cui testo è reperibile al seguente indirizzo: *https://www.istat.it/it/files//2022/10/Notifica_21_10_2022.pdf*.

[14] Regolamento (UE) n. 241/2021.

[15] Sul punto sia consentito il rinvio a P. Pantalone, *La crisi pandemica dal punto di vista dei doveri. Diagnosi, prognosi e terapia dei problemi intergenerazionali secondo il diritto amministrativo*, cit., 54 ss.

[16] Si pensi, ad esempio, alle strategie, alle misure e ai vaccini utilizzati dai Paesi occidentali, rispetto a quelli di Cina e Russia.

[17] È stato coniato il termine «policrisi», elaborato dal sociologo Edgar Morin, per indicare un gruppo di rischi globali correlati con effetti "a cascata", il cui impatto complessivo è superiore alla somma di ciascuna parte. Sul punto, di recente, v. il rapporto curato dal World Economic Forum dal titolo «*The Global Risks Report 2023*», in part. 57 ss.

1800 e la pandemia influenzale del biennio 1918-20 del secolo passato, le quali presentano significative analogie con la più recente crisi pandemica[18].

Vero è che i problemi intergenerazionali non costituiscono delle novità, ma occorre considerare che quelli appartenenti alla modernità (cioè, le crisi che s'intende esemplificativamente collocare nell'arco temporale dell'ultimo ventennio), a differenza del passato, si ripetono con maggiore frequenza e intensità, a causa del progresso tecnologico, dell'esplosione demografica e della globalizzazione, rendendo il pianeta più vulnerabile[19].

Per quanto più interessa ai nostri fini, poi, le crisi sanitarie sono intimamente collegate alla crisi ambientale.

Difatti, è stato accertato che le epidemie siano frequentemente determinate dalla diffusione di una malattia infettiva zoonotica e, dunque, di origine animale[20]. Per "zoonosi", in particolare, s'intende la trasmissione di un agente patogeno (virus, batterio o altro microrganismo) da un animale (c.d. "ospite serbatoio") a un essere umano (c.d. "salto della specie" o "*spillover*"), causandone in alcuni casi, appunto, la malattia o persino la morte.

Questo fenomeno è variamente condizionato dalle caratteristiche biologiche, ecologiche ed evolutive degli agenti patogeni e degli "ospiti serbatoio", nonché da fattori ambientali[21]. Secondo alcuni studi[22], circa il 75% delle malattie infettive emergenti deriva dalle zoonosi di origine selvatica, che, non a caso, hanno perlopiù origine in quei luoghi del mondo in cui il contatto tra animali selvatici, vettori dell'agente patogeno (come le zanzare o gli animali da allevamento) ed esseri umani è più promiscuo.

La crisi ecologica e l'alterazione dell'equilibrio degli ecosistemi (specie attraverso le diffuse pratiche di deforestazione), i cambiamenti climatici, l'innovazione tecnologica (collegata, ad esempio, all'intensificazione delle attività agricole e degli allevamenti industriali di bestiame), la globalizzazione, l'esplosione demografica degli ultimi due secoli (che ha condotto a un'urbanizzazione incontrollata

---

[18] Per uno spunto, se si vuole, si v. P. Pantalone, *La crisi pandemica dal punto di vista dei doveri. Diagnosi, prognosi e terapia dei problemi intergenerazionali secondo il diritto amministrativo*, cit., 41 ss.

[19] Negli ultimi venti anni si possono contare almeno tre crisi sanitarie: la SARS nel 2003, la MERS nel 2012 e il Covid-19 nel 2020.

[20] Sul tema, in generale, cfr. D. Quammen, *Spillover*, trad. it. a cura di L. Civalleri, Milano, 2017. Dello stesso A., v., altresì, *Senza respiro,* trad. it. a cura di M.Z. Ciccimarra, Milano, 2022. Non essendo all'epoca ancora scientificamente possibile identificare e isolare i virus, infatti, soltanto di recente è stato accertato che la "spagnola" parrebbe essere derivata da un virus zoonotico e, in particolare, da una variante del virus dell'influenza A del sottotipo H1N1. Anche la peste è una malattia infettiva di origine animale derivante da alcune specie di roditori e trasmessa da alcuni parassiti ematofagi (come pulci e pidocchi) che hanno funto da vettori della malattia.

[21] Aa.Vv., *The Covid-19 pandemic is intricately linked to biodiversity loss and ecosystem health*, in *The Lancet Planetary Health*, 2021, 11, 5, 840 ss.

[22] K.E. Jones, N. Patel, M. Levy et al., *Global trends in emerging infectious diseases*, Nature, 2008, 990 ss.

e a una significativa densità abitativa, spesso associata a scarse condizioni igienico-sanitarie)[23], sono fenomeni che amplificano il rischio del verificarsi (e del rapido propagarsi) di pandemie e, quindi, di crisi sanitarie globali. In riferimento al Covid-19, è stato peraltro ipotizzato che il maggiore inquinamento dell'aria in alcune aree territoriali abbia agito sia come vettore di trasporto del virus, sia come più virulenta diffusione del contagio[24].

Va altresì considerato che l'eccesso di natalità in alcune aree del mondo, scaturito anche dalla ridotta aspettativa di vita in età infantile per la diffusione di malattie infettive letali[25], ha alimentato non solo una crescente urbanizzazione e un'alta densità abitativa in terreni tradizionalmente riservati alla produzione alimentare (aumentando ulteriormente l'impatto antropico sull'ambiente e, dunque, l'insorgere e il diffondersi di nuove malattie infettive), ma anche flussi migratori incontrollati dal Sud verso il Nord del mondo[26].

Al contrario, nei Paesi ove le condizioni economiche, sociali e igienico-sanitarie (grazie anche al più agevole accesso della popolazione a farmaci e vaccini) risultano adeguate, la drastica riduzione del tasso di mortalità prematura dovuta a malattie infettive è accompagnata nel medio-lungo periodo a un calo della natalità e al progressivo invecchiamento della popolazione[27]. Quest'ultimo, tuttavia, unitamente alle peggiori condizioni di salute determinate dalla crisi ecologica in alcuni territori (si pensi all'inquinamento atmosferico) e al frequente abuso di antibiotici soprattutto nei confronti degli animali da produzione alimentare (il che aumenta i livelli di resistenza antimicrobica nei batteri favorendo la selezione di ceppi sempre più resistenti)[28], rende gli esseri umani più sensibili e vulnerabili agli effetti delle pandemie.

---

[23] Nel 1960 la popolazione mondiale aveva raggiunto i 3 miliardi di abitanti. Dal 1960 a oggi, si è registrato un aumento di circa un miliardo di persone ogni tredici anni, sino a giungere agli attuali otto miliardi di individui.

[24] X. Wu, R.C. Nethery, M.B. Sabath, D. Braun, F. Dominici, *Air pollution and COVID-19 mortality in the United States: Strengths and limitations of an ecological regression analysis,* in *Science advances*, 6(45), 2020, p.eabd4049.

[25] S. Watts, *Epidemics and History: Disease, Power and Imperialism*, Yale, 1997, 258; S. Kalemli-Ozcan, *AIDS Reversal of the Demographic Transition and Economic Development. Evidence from Africa*, in *Journal of Population Economics*, 2012, XXV, 3, 871 ss., ha dimostrato che in alcuni Stati africani la presenza dell'AIDS ha incrementato il tasso di natalità affinché i genitori avessero una più alta probabilità di sopravvivenza di almeno una parte della prole.

[26] Tra le cause delle crisi migratorie vanno altresì annoverati i cambiamenti climatici, i conflitti, le crisi economica e alimentare.

[27] Cfr. L. Angeles, *Demographic Transitions. Analyzing the Effects of Mortality on Fertility*, in *Journal of Population Economics*, XXIII, I, 2010, 99 ss.

[28] Al riguardo, cfr. Regolamento UE 2019/6 sui medicinali veterinari, che, nella prospettiva del c.d. "*One Health*" (su cui si v. *infra*), introduce limitazioni all'uso di antimicrobici negli animali di allevamento e in acquacoltura del 50% entro il 2030. Secondo alcuni dati riportati nel rapporto dell'OMS e dell'ECDC dal titolo *Antimicrobial resistance surveillance in Europe 2022* (disponibile al seguente link: *https://www.ecdc.europa.eu/sites/*

A fronte della più elevata probabilità rispetto al passato di una rapida diffusione delle malattie infettive e in assenza di un'adeguata pianificazione del rischio sanitario, i decisori pubblici possono essere costretti ad adottare gravose misure di profilassi, che però – come visto *supra* – si ripercuotono negativamente sulle economie nazionali comportando l'assunzione di un ingente debito pubblico per alleviare gli effetti delle restrizioni. Il tutto, oltre a impattare sulle future generazioni, può anche favorire fenomeni di illegalità e corruzione in considerazione dell'ingente mole di denaro da gestire in tempi rapidissimi e del fisiologico affievolimento dei controlli.

3. *La crisi pandemica pone al centro l'adempimento di doveri di solidarietà anziché l'esclusivo esercizio di diritti "a ogni costo"*

La gestione delle crisi intergenerazionali – ivi compresa quella relativa alla crisi pandemica in analisi – si fonda sull'adempimento di doveri di solidarietà anziché sull'esclusivo esercizio di diritti "a ogni costo".

Come in analoghe esperienze passate, di fronte al pregiudizio potenzialmente irreversibile che una crisi pandemica è in grado di recare all'esistenza stessa di un sistema giuridico e della comunità politica e sociale che lo compone, la temporanea riduzione delle facoltà collegate all'esercizio di situazioni giuridiche attive costituzionalmente protette è stata accompagnata da un simmetrico aumento di posizioni passive di responsabilità individuali e collettive, per assicurare la tenuta complessiva del sistema e evitare il dissolvimento del patto fondativo della comunità.

D'altra parte, specie nella fase iniziale dell'incontrollata e rapida avanzata di un nemico ignoto e invisibile come il Covid-19, è stato possibile (ri)scoprire la funzione originaria che assolve ogni forma di organizzazione socio-politica, vale a dire la garanzia di sopravvivenza dei propri consociati. Ciò ha richiesto non soltanto l'imputazione allo Stato-apparato della responsabilità originaria di assicurare la sopravvivenza della collettività, ma anche il coinvolgimento dello Stato-comunità in una prospettiva di solidarietà orizzontale, nella quale i cittadini sono stati responsabilmente "chiamati alle armi" per la realizzazione dell'obiettivo comune che si è imposto come prioritario rispetto alla protezione di altri valori[29].

---

default/files/documents/Joint-WHO-ECDC-AMR-report-2022.pdf), ogni anno in Europa si verificano oltre 670.000 infezioni dovute a batteri resistenti agli antibiotici e circa 33.000 decessi sono causati da queste infezioni.

[29] La rilevanza del principio di solidarietà orizzontale è stata, ad esempio, evidenziata con riguardo al significativo coinvolgimento del settore privato nella certificazione della sicurezza (come avvenuto nei processi di *screening* della popolazione attraverso i test molecolari e sierologici): sul punto, v. A. Barone, *Brevi riflessioni su valutazione scientifica del rischio e collaborazione pubblico-privato,* in *federalismi.it*, Osservatorio emergenza Covid-19, 29 aprile 2020, spec. 7 ss.

Difatti, le scelte istituzionali compiute per fronteggiare l'emergenza sanitaria, infatti, soprattutto nella fase più acuta, sono state adottate secondo una scala discendente di interessi da preservare, al cui apice si sono indubitabilmente collocate la vita e la salute degli individui[30].

La doverosità, la responsabilità e la solidarietà sono dimensioni che sono costantemente riecheggiate nell'analisi del panorama normativo e amministrativo che ha accompagnato l'intero arco temporale della più recente emergenza pandemica. E ciò sia dal lato di coloro sui quali incombeva la responsabilità di adottare le misure emergenziali, sia dal lato dei destinatari di siffatte misure.

In capo alle autorità politiche competenti, in particolare, oltre al dovere di preservare tempestivamente e efficacemente i diritti dei cittadini in condizioni di difficoltà attraverso la garanzia della continuità e indifferibilità dei servizi pubblici essenziali[31], dinanzi all'emergenza e all'incertezza scientifica è gravato il compito di assumere responsabilmente delle scelte di distribuzione dei rischi entro cornici decisionali guidate da principi e criteri giuridici – quali la precauzione e la prevenzione – che agevolassero la ricerca di un equilibrio tra interessi e valori non sempre collimanti[32].

Dal lato dei destinatari del potere si è invece assistito a una progressiva varietà temporale, spaziale, soggettiva e oggettiva delle posizioni passive di responsabilità: così, ad esempio, ai doveri negativi di fare (si pensi, tra tutti, alle restrizioni della libertà di circolazione), modulati nello spazio e nel tempo in base a parametri predeterminati (scenario epidemiologico, livello di rischio, pressione sulle strutture sanitarie), si sono aggiunti doveri positivi di fare (come l'obbligo di impiego della mascherina sanitaria) talora più gravosi in capo a certe categorie di soggetti in relazione all'attività professionale svolta (si pensi al dovere di vaccinazione stabilito inizialmente per il personale sanitario e poi progressivamente esteso ad altre categorie di soggetti)[33].

Anche l'intensità del vincolo è mutata.

Al di fuori dei doveri in senso stretto, infatti, certamente non sono mancati gli oneri (si consideri ancora il tema di vaccini[34]) e altre posizioni soggettive

---

[30] Nell'impossibilità di dare conto della pluralità di voci in argomento, ci si limita a osservare che, secondo H. Hart, *The concept of law*, Oxford, 1961, 187 ss., la sopravvivenza della specie umana rappresenta il punto di contatto tra morale e "nucleo minimo del diritto".

[31] Per quanto attiene all'istruzione scolastica, si v. *ex multis* F. Di Lascio, *Il sistema nazionale di istruzione di fronte all'emergenza sanitaria,* in *federalismi.it*, 2021, 4, 90 ss.

[32] Il caso dei vaccini è in tal senso paradigmatico.

[33] In argomento, sia consentito rinviare a P. Pantalone, *La crisi pandemica dal punto di vista dei doveri. Diagnosi, prognosi e terapia dei problemi intergenerazionali secondo il diritto amministrativo*, cit., 70 ss.

[34] Su cui, se si vuole, P. Pantalone, *La crisi pandemica dal punto di vista dei doveri. Diagnosi, prognosi e terapia dei problemi intergenerazionali secondo il diritto amministrativo*, cit., 116 ss.

passive dotate di un minor grado di condizionamento[35]. In ogni caso, va rilevato che l'area della doverosità non si è esaurita (e non può d'altronde esaurirsi) con le "prestazioni imposte", ma ha abbracciato un territorio molto più vasto ammantato di solidarietà, in un intimo e inscindibile intreccio tra libertà e responsabilità[36].

Al verificarsi di una crisi «dai tratti del tutto peculiari»[37], infatti, è apparso ragionevole valorizzare la portata precettiva del dovere di fedeltà alla Repubblica *ex* art. 54, c. 1, Cost.[38], nella misura in cui si è imposto al cittadino di agire come «membro e parte della Repubblica», anche in assenza di un vincolo coercitivo: il che ha richiesto, per un verso, un particolare rigore nell'adempimento dei doveri già fissati dalla legge e dalle altre fonti; per altro verso, il dovere di fedeltà ha svolto una funzione «suppletoria e integratrice» del dovere di obbedienza ai precetti dell'ordinamento[39]. In quest'ottica, non sarebbe stato peregrino congegnare le misure governative di contenimento anche come invito a rispettarle facendo appello al senso di responsabilità *ex* artt. 2 e 54, Cost., piuttosto che unicamente come una minuta indicazione di "concessioni" in un contesto di generale divieto[40].

Ebbene, il riferimento alla solidarietà quale matrice comune dei doveri dei destinatari e dei titolari delle misure emergenziali ha il pregio di illuminare quella necessaria «visione d'insieme» della vicenda pandemica al cui riflesso – come

---

[35] In applicazione di conoscenze e metodi tratti dalle scienze comportamentali, ad esempio, con lo strumento del "*green pass* base" il legislatore ha definito particolari "condizioni di contesto" tali da indurre i cittadini ad assumere la decisione auspicata dal legislatore medesimo (i.e. la volontaria vaccinazione) senza costrizione e senza che fosse immediatamente palese la presenza di una "spinta gentile". La tecnica regolatoria del *nudge* si basa, in particolare, sugli studi condotti da R.H. Thaler, C.R. Sunstein, *Nudge. Improving decisions about health, wealth and happiness*, New Haven, 2008. Per un compiuto inquadramento nella scienza giuridica e, in particolare, nel diritto amministrativo, v., di recente, A. Zito, *La nudge regulation nella teoria giuridica dell'agire amministrativo. Presupposti e limiti del suo utilizzo da parte delle pubbliche amministrazioni*, Napoli, 2021.

[36] Sul tema, cfr. G. Bascherini, *La doverosa solidarietà costituzionale e la relazione tra libertà e responsabilità*, in *Dir. pubbl.*, 2018, 2, 245 ss.

[37] Corte cost., 12 marzo 2021, n. 37, richiamata da Corte cost., 9 febbraio 2023, nn. 14 e 15.

[38] Sul dovere costituzionale di fedeltà, v. G. Lombardi voce «Fedeltà (dir. cost.), in *Enc. dir.*, XVII, 1968, 165 ss.; A. Cerri, voce «Fedeltà (dovere di)», in *Enc. Giur.*, XIV, Roma, 1989; A. Morelli, *Il dovere di fedeltà alla Repubblica,* in R. Balduzzi, M. Cavino, E. Grosso, J. Luther (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi. Atti del convegno di Acqui Terme-Alessandria svoltosi il 9-10 giugno 2006,* Torino, 2007, 140 ss.; Id., *I paradossi della fedeltà alla Repubblica*, Milano, 2013; G.M. Salerno, *La fedeltà alla Repubblica: alla ricerca dei caratteri essenziali*, in *Diritto costituzionale*, 2019, 2, 85 ss.

[39] La tesi, pur non del tutto condivisa dalla dottrina costituzionalistica, è di C. Esposito, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Milano, 1958, 52. Secondo G.M. Salerno, *La fedeltà alla Repubblica: alla ricerca dei caratteri essenziali*, cit., 111-112, «dato che la disposizione costituzionale non specifica eventi particolari da cui consegue l'emergere del dovere di fedeltà alla Repubblica, il dovere in questione ha carattere permanente, in quanto costituzionalmente fornito di cogenza sempre sussistente nel tempo e non intermittente ovvero subordinata al verificarsi di determinate situazioni. Certo, è evidente che nelle condizioni di crisi, siano esse foriere di fenomeni di instabilità che di più serie compromissioni nell'organizzazione e nel funzionamento dell'ordinamento repubblicano … l'adempimento del dovere di fedeltà alla Repubblica può emergere con maggiore evidenza».

[40] Devo questo spunto ricostruttivo a F. Cintioli.

anticipato – si è stagliata una scala gerarchica di valori (vita e salute *in primis*) da proteggere[41].

Anche la giurisdizione e, in particolare, il giudice amministrativo – che, nella crisi sanitaria, è assurto a "giudice dell'emergenza"[42] e a "guardiano dei doveri" più che a un rigido garante di diritti incomprimibili – sembra aver valorizzato la medesima scala discendente di interessi sopra ricordata[43].

Difatti, numerosi sono stati gli arresti che, pur nell'ineliminabile bilanciamento in concreto degli interessi in gioco, hanno confermato una comune tendenza[44], cioè quella che, «nel contesto di una emergenza epidemiologica globale senza

---

[41] Cfr. M. Mazzamuto, *Riflettendo sull'ordinanza n. 38/2022 del CGARS, 19 febbraio 2022. Il difetto di una visione d'insieme della vicenda pandemica,* in *Nuove Autonomie,* 2022, n. speciale 1, 151, il quale, seppure con riferimento alla questione dell'"obbligo vaccinale", ha condivisibilmente osservato che «la vicenda della pandemia presenta un quadro complesso, dove entra in gioco sia, su un piano diacronico, il divenire dei fatti, sia l'articolazione soggettiva o oggettiva delle misure di contenimento. Se questo continuo calibrare può essere comprensibile nell'azione del Governo e del Legislatore, meno si comprende che esso possa dar luogo ad una pedante e reiterata valutazione di costituzionalità. A parte, come ovvio, il rispetto di certe situazioni intangibili (ad es. le categorie esentate dal vaccino), le misure di contenimento vanno considerate nel loro "insieme" e nella prospettiva temporale dell'intera parabola della pandemia, mentre appare del tutto irragionevole che ci si dedichi ad una certosina puntigliosità e nella logica del moment by moment».

Sul punto, appare utile richiamare testualmente le parole della Corte costituzionale in un arresto che, pur essendo risalente, presenta degli elementi di straordinaria attualità: «in presenza di calamità che abbiano malauguratamente ad assumere più vaste proporzioni, direttamente o indirettamente coinvolgendo la collettività nazionale, l'esigenza di assi- curare – nel corso della fase operativa, successivamente, cioè, al verificarsi dell'evento – effettiva unità di indirizzo e di azione non può non prevalere – legittimamente – su ogni altra considerazione, pur se rispettabile. In presenza di catastrofi che commuovono la pubblica opinione, anche internazionale, reclamando la massima concentrazione di energie umane e di mezzi materiali, ivi compresi quelli di cui soltanto lo Stato è in grado di disporre, non vi è più luogo a sottili dosaggi di poteri ed a complicazioni di procedure, che potrebbero ritardare, se non addirittura compromettere, la tempestività e l'efficacia del soccorso, cui tutti devono animosamente cooperare, nell'adempimento di quei doveri inderogabili di solidarià sociale che l'art. 2 della Costituzione ha solennemente posto a base dell'ordinamento vigente e che non concernono i soli individui, ma incombono del pari sui gruppi organizzati e gli enti di qualsiasi specie» (Corte cost., 28 dicembre 1971, n. 20).

[42] M.A. Sandulli, *Il giudice amministrativo come giudice dell'emergenza*, in *Diritto e processo amministrativo*, 21 aprile 2021; F. Patroni Griffi, *Il giudice amministrativo come giudice dell'emergenza*, Webinar Fondazione Occorsio, 12 aprile 2021, in *giustizia-amministrativa.it*.

[43] Cfr., relativamente alla prima e più drammatica fase emergenziale dell'evoluzione pandemica, tra le innumerevoli decisioni, Cons. Stato, Sez. II, decr., 20 marzo 2020, n. 1553, secondo il quale «per la prima volta dal dopoguerra, si sono definite ed applicate disposizioni fortemente compressive di diritti anche fondamentali della persona – dal libero movimento, al lavoro, alla privacy – in nome di un valore di ancor più primario e generale rango costituzionale, la salute pubblica, e cioè la salute della generalità dei cittadini, messa in pericolo dalla permanenza di comportamenti individuali (pur pienamente riconosciuti in via ordinaria dall'Ordinamento, ma) potenzialmente tali da diffondere il contagio», circostanza che porta a concludere che «per queste ragioni, la gravità del danno individuale non può condurre a derogare, limitare, comprimere la primaria esigenza di cautela avanzata nell'interesse della collettività, corrispondente ad un interesse nazionale dell'Italia oggi non superabile in alcun modo». Nello stesso senso di attribuire prevalenza all'interesse collettivo alla salute nella comparazione degli interessi in conflitto, cfr. Tar Friuli Venezia-Giulia, Sez. I, decr., 10 aprile 2020, n. 31; Tar Sardegna, Sez. I, decr., 7 aprile 2020, n. 122; Tar Calabria, Catanzaro, Sez. I, decr., 28 marzo 2020, n. 165.

[44] Per un quadro trasversale della "postura" della giurisprudenza amministrativa in ordine alla vicenda pandemica, v. F. Goisis, *La giustizia amministrativa nell'emergenza pandemica, tra incisività dei poteri e* self restraint, in *Dir. proc. amm.*, 4, 2021, 853 ss.; A. Manzione, *I giudici e la pandemia,* in *federalismi.it*, 12 gennaio 2022.

precedenti», le «eccezionali limitazioni delle libertà costituzionali per contenere il rischio di diffusione del virus» sono «rimaste fedeli allo Stato di diritto perché temporanee ed espressive del tessuto connettivo dei valori di solidarietà nazionale»[45]. Esse, in particolare, sono state ispirate al «principio di massima precauzione»[46] e alla «cogente necessità di tutelare il bene pubblico maggiormente sensibile durante uno stato di pandemia, ossia la salute dell'intera collettività»[47], trovando fondamento negli artt. 16, c. 1 e 32, c. 2, Cost., ma anche nell'art. 2, Cost.[48].

4. *Il fondamento del paradigma delle responsabilità intergenerazionali: il principio dello sviluppo sostenibile "al di là dell'ambiente"*

Alla luce dell'analisi sinora condotta, si può constatare che la crisi sanitaria sia stata significativamente caratterizzata dall'adempimento di doveri di solidarietà, abbia presentato caratteri comuni ai problemi intergenerazionali della modernità, non potesse ritenersi del tutto imprevedibile (quanto meno nell'*an*) e fosse intimamente collegata con le altre crisi che impattano sulle generazioni future. La sommatoria di questi elementi è sufficiente a inquadrare il problema oggetto della presente analisi all'interno del diritto (oggettivo) delle responsabilità intergenerazionali[49].

Siffatto paradigma trova il proprio fondamento nell'art. 9, Cost., ove è impresso un vincolo di protezione intergenerazionale in capo alla Repubblica grazie all'implicito riferimento al principio dello sviluppo sostenibile[50].

---

[45] Cons. Stato di Stato, Sez. VI, 9 aprile 2021, n. 1865.

[46] TAR Lazio, decr. 23 novembre 2020, n. 7265.

[47] TAR Lazio, Sez. III-*bis*, 14 marzo 2023, n. 4452.

[48] TAR Lazio, Sez. I, 17 giugno 2022, n. 8140; 27 giugno 2022, n. 8652; 28 giugno 2022, nn. 8788 e 8831; 8 agosto 2022, n. 11080;

[49] Sul punto, se si vuole, v. 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*, cit., 84 ss.

[50] L'art. 9, Cost., è stato così riformulato a opera della l. cost. 11 febbraio 2022, n. 1: «1. La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. 2. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione. 3. Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali». La l. cost. n. 1/2022 cit. ha altresì modificato l'art. 41 Cost., il cui testo vigente è ora il seguente: «1. L'iniziativa economica privata è libera. 2. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. 3. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali».

I commenti della dottrina alla riforma costituzionale sono numerosi: al riguardo, *ex multis*, v. il volume che raccoglie gli atti del convegno annuale dell'Associazione AIDAmbiente svoltosi il 28 gennaio 2022 presso l'Università Luiss di Roma dal titolo *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente,* Napoli, 2022. V. altresì M. Delsignore, A. Marra, M. Ramajoli, *La riforma costituzionale e il nuovo volto del legislatore nella tutela dell'ambiente,* in *Riv. giur. ambiente*, 2022, 1 ss.; F. Cortese, *Sulla riforma degli artt. 9 e 41 Cost.: alcune*

Nato e sviluppatosi nel diritto dell'ambiente per porre un limite all'utilizzo non sorvegliato delle risorse naturali al fine di garantire in ultima istanza la sopravvivenza della specie umana nel tempo[51], tale principio ha dato origine e fondamento ad altri rilevanti principi giuridici (precauzione, prevenzione, correzione in via prioritaria del danno alla fonte, "chi inquina paga"), connotati da comuni matrici di doverosità e solidarietà, fortemente ancorati al diritto positivo interno e sovranazionale[52], oggetto di numerosi studi da parte della dottrina[53], nonché ampiamente utilizzati dall'amministrazione come criteri di azione e dalla giurisprudenza come parametri interpretativi di discipline normative più specifiche[54].

Senza ripercorrerne l'evoluzione e il significato[55], ai nostri fini è sufficiente osservare che lo sviluppo sostenibile e il canone di responsabilità intergenerazio-

---

osservazioni, in *AmbienteDiritto.it*, 4, 2022; M. Olivi, *L'art. 9 della Costituzione e la tutela degli animali selvatici*, in *AmbienteDiritto.it*, 4, 2022; v. anche la Sezione *Call for papers – Ambiente, generazioni future, animali nella Costituzione. Per uno studio sulla recente modifica costituzionale degli artt. 9 e 41 Cost* del fascicolo n. 2/2022 della *Rivista di BioDiritto*.

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

[52] A tacere dei numerosi trattati internazionali in cui i principi in questione sono menzionati, a livello europeo è sufficiente citare l'art. 191, TFUE (secondo cui «La politica dell'Unione in materia ambientale … è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio "chi inquina paga"») e l'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE (che stabilisce che «un livello elevato di tutela dell›ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell›Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile»). Nel diritto interno, molteplici sono le fonti statali e regionali, di livello primario e secondario, che, in diversi settori, si riferiscono ai principi ambientali succitati: tra tutte, v. art. 3-*ter* e 3-*quater*, d.lgs. 152/2006, introdotti dal d.lgs. 4/2008.

[53] Alla luce della sconfinata letteratura scientifica sui principi ambientali, senza alcuna pretesa di esaustività, si v. S. Grassi, *Principi costituzionali e comunitari per la tutela dell'ambiente,* in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Milano, 1996, II, 907 ss.; B. Caravita, *Costituzione, principi costituzionali e tecniche di normazione per la tutela dell'ambiente*, in S. Grassi, M. Cecchetti, A. Andronio (a cura di), *Ambiente e diritto*, Firenze, 1999, I, 181 ss.; M. Cecchetti, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2000; P. Dell'Anno, *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale,* Milano, 2004, 72 ss.; R. Ferrara, *I principi comunitari di tutela dell'ambiente,* in *Dir. amm.*, 2005, 3, 509 ss.; M. Cafagno, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattativo, comune*, Torino, 2007; M. Renna, *I principi in materia di tutela dell'ambiente,* in *RQDA,* 2012, 1-2, 62 ss.; più di recente, F. Fracchia, *I principi generali nel codice dell'ambiente*, in *RQDA,* 2021, 3, 4 ss; M. Delsignore, voce «Ambiente», in *Enc. dir.*, I Tematici, III, Milano, 2022, 54 ss.

[54] A differenza del principio "padre" dello sviluppo sostenibile, che ha faticato ad affermare una propria portata precettiva, specie nella giurisprudenza nazionale.

[55] La letteratura, soprattutto negli ultimi anni, è diventata vastissima. Per restare alle opere di taglio monografico, *ex multis*, cfr. P. Dell'Anno, *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale,* cit., 75 ss.; M. Cafagno, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente,* cit., 61 ss.; 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; F. Fracchia, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, cit.; M. Antonioli, *Sostenibilità dello sviluppo e* governance *ambientale*, Torino, 2017; D. Porena, *Il principio della sostenibilità: contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino, 2018.

nale che esso incarna non paiono relegati al solo settore ambientale, mostrando una marcata e indubitabile attitudine espansiva[56].

Intanto, all'ambiente è collegato il paesaggio, nell'ambito del quale il principio di sostenibilità è fortemente radicato[57], così come plurimi riferimenti normativi e giurisprudenziali al principio in esame si rinvengono nel campo della cultura[58]. Anche ai settori della bioetica[59], dell'istruzione[60] e della prevenzione della corruzione[61] non è affatto estraneo il concetto di sostenibilità.

Già prima della riforma del 2022 dell'art. 9, Cost., a ben vedere, la sostenibilità trovava un espresso fondamento costituzionale negli artt. 81 e 97 (come modificati dalla l. cost. 20 aprile 2012, n. 1)[62], in materia di equilibro dei bilan-

---

[56] Cfr. F. Fracchia, S. Vernile, *Lo sviluppo sostenibile oltre il diritto ambientale*, in *Le Regioni*, 2022, 1-2, 15 ss.; F. Clementi, *La riforma dell'art. 9 Cost. e l'Encliclica Laudato si',* in *Jus*, 2022, 3, 338 (in part. nota n. 21). Lo stesso art. 3-*quater,* c. 1, d.lgs. 152/2006, prevede che «Ogni attività umana giuridicamente rilevante ai sensi del presente codice deve conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile».

[57] Cfr. artt. 1 e 5 della Convenzione europea del paesaggio sottoscritta a Firenze nel 2004, su cui G.F. Cartei (a cura di), *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, Bologna, 2008. Secondo Corte cost., 23 luglio 2018, n. 172, «va riconosciuto che il piano paesaggistico ha la funzione di strumento di ricognizione del territorio oggetto di pianificazione non solo ai fini della salvaguardia e valorizzazione dei beni paesaggistici, ma anche nell'ottica dello sviluppo sostenibile e dell'uso consapevole del suolo, in modo da poter consentire l'individuazione delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio». Nella giurisprudenza amministrativa, *ex multis*, v. CGARS, Sez. giurisdiz., 22 aprile 2022, n. 510; 23 marzo 2022, n. 359, secondo cui il bene giuridico "paesaggio" «acquista, nelle pronunzie delle Corti nazionali e sovranazionali, le caratteristiche di bene intergenerazionale da tutelare anche nell'interesse delle generazioni future».

[58] C. Videtta, *Cultura e sviluppo sostenibile. Alla ricerca del IV pilastro*, Torino, 2018. Di recente, cfr. Cons. Stato, ad. plen., 13 febbraio 2023, n. 5.

[59] E. Lecaldano, *La responsabilità verso le generazioni future e l'etica della riproduzione e della ricerca genetica*, 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., 283 ss.

[60] Ove si assiste al passaggio dalle tre "e" (*equity*, *economy*, *environment*) alle quattro "e" (con l'aggiunta dell'*education*): cfr. *Declaration on Education and Research for Sustainable and Responsible Development*, conclusa a Torino il 19 maggio 2009, a conclusione del *G8 University Summit*.

[61] Cfr. A. Barone, *Governo del territorio e sicurezza sostenibile,* Bari, 2013, 91. Sulla correlazione tra sviluppo sostenibile e lotta alla corruzione, già B.G. Mattarella, *Controllo della corruzione amministrativa e regole di etica pubblica*, in *Riv. it. dir. pubb. Comun.*, 2002, 1029 ss. e, di recente, P. Lombardi, *La lotta alla corruzione come obiettivo di sviluppo sostenibile: nuove prospettive anche alla luce del PNRR*, in *federalismi.it*, 2021, 29, 215 ss.

[62] Già a far data dal 2001, invero, l'art. 119, c. 4, Cost., risultante dalle modifiche operate con l. cost. 3/2001, stabiliva che gli enti territoriali potessero ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. La l. 1/2012 ha specificato che tale indebitamento potesse comunque avvenire «solo con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio».

ci e sostenibilità del debito pubblico[63], abbracciando altresì la contigua area delle prestazioni previdenziali[64].

Non è un caso che la giurisprudenza costituzionale abbia in più occasioni stigmatizzato la tendenza a perpetuare il deficit strutturale e l'indebitamento per la spesa corrente con politiche «di corto respiro», che si rivelano difficilmente compatibili sia con il principio di equità intragenerazionale (che richiede una gestione oculata delle risorse al fine di non gravare più pesantemente sulle fasce deboli della popolazione)[65], sia con il principio di equità intergenerazionale (il quale comporta «la necessità di non gravare in modo sproporzionato sulle opportunità di crescita delle generazioni future, garantendo loro risorse sufficienti per un equilibrato sviluppo»)[66].

La chiara capacità espansiva e trasversale del principio dello sviluppo sostenibile è senz'altro dimostrata dall'Agenda ONU 2030[67], che, attribuendo rilievo ai rapporti Nord-Sud del mondo, esordisce con l'impegno di «trasformare

---

[63] Di recente, v. Corte cost., 7 dicembre 2021, n. 235, con nota di 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; 29 aprile 2021, n. 80, con nota di 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.; 23 giugno 2020, n. 115, con nota di M. Francaviglia, *La Corte ritorna sulla sostenibilità intergenerazionale dei piani di riequilibrio finanziario degli enti locali*, in *Giur. cost.*, 3, 2020, 1298 ss. Sono numerosi i contributi dottrinali in materia: tra i più recenti, cfr., *ex multis*, L. Bartolucci, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione. Procedure euro-nazionali di bilancio e responsabilità verso le generazioni future*, Padova, 2020.

[64] In argomento, cfr. V. Valenti, *Diritto alla pensione e questione intergenerazionale. Modello costituzionale e decisioni politiche*, Torino, 2013; G. Arconzo, *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale. Al crocevia tra gli art. 38, 81 e 97 Cost.*, in *AIC, Osservatorio costituzionale,* 3, 2018, 627 ss. Nella giurisprudenza costituzionale, v., ad esempio, Corte cost., 13 luglio 2016, n. 173; 1° dicembre 2017, n. 250.

[65] Anche se talora si registra un difetto di coerenza nel riferimento alla solidarietà "intra o intergenerazionale", non sembra peregrino ricordare quanto affermato da Corte cost., 18 luglio 2013, n. 203 e 23 settembre 2016, n. 213, rispettivamente riguardanti il congedo straordinario e il permesso mensile retribuito a tutela di un parente disabile, definiti quali strumenti di politica socio-assistenziale basati «sia sul riconoscimento della cura … prestata dai congiunti, sia sulla valorizzazione delle relazioni di solidarietà interpersonale ed intergenerazionale». In termini analoghi, v. TAR Lazio, Sez. I-*quater*, 5 febbraio 2018, n. 1416; TAR Puglia, Sez. I, 5 ottobre 2017, n. 1006; TAR Lombardia, Milano, Sez. III, 8 agosto 2017, n. 1751.

[66] Tra le tante, v. Corte cost., 14 febbraio 2019, n. 18, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni di legge volte a consentire la rimodulazione del riequilibrio di bilancio degli enti locali nell'ambito della procedura *ex* art. 243-*bis*, d.lgs. 267/2000, mediante scorporo dei residui accertati all'esito della relativa procedura di revisione straordinaria. Al riguardo, v. A. Saitta, *Dal bilancio quale "bene pubblico" alla "responsabilità costituzionale democratica" e "intergenerazionale"*, in *Giur. cost.*, 2019, 1, 216 ss. La prima decisione in cui il riferimento alle generazioni future è accostato al principio dell'equilibrio di bilancio è Corte cost., 10 aprile 2014, n. 88, con nota di 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.,* 2014, 2, 1633 ss. Sul tema, cfr. W. Giulietti, *Equilibrio di bilancio e protezione dei diritti fondamentali nella prospettiva dell'eccezione,* in F. Politi (a cura di), *La protezione dei diritti fondamentali delle persone in condizioni di vulnerabilità ed il limite dei vincoli di bilancio*, Atti del Convegno italo-francese del 14 maggio 2021 – Università degli Studi dell'Aquila, Torino, 2024.

[67] Adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con la risoluzione n. A/RES/70/1 del 25 settembre 2015.

il nostro mondo» e declina in modo dettagliato diciassette obiettivi di sviluppo sostenibile, i quali spaziano dall'ambiente alla povertà, dalla salute all'educazione, dalla sicurezza alimentare al rispetto dei diritti umani, dall'inclusione sociale alla parità di genere[68].

Con riferimento alla salute, in particolare, è stato fissato il generale impegno ad accelerare i progressi compiuti nella lotta contro ogni malattia trasmissibile ed epidemica, nonché a rafforzare la resistenza anti-microbiotica[69]. Nell'ambito dell'obiettivo n. 3 («Assicurare la salute e il benessere per tutti e per tutte le età») è stato, tra l'altro, previsto di porre fine, entro il 2030, alle epidemie di AIDS, tubercolosi, malaria e malattie tropicali trascurate, nonché di combattere l'epatite, le malattie di origine idrica e le altre malattie trasmissibili. Ancora, si è posto l'accento sul sostegno alla ricerca e allo sviluppo di vaccini e farmaci per le malattie trasmissibili e non trasmissibili che colpiscono soprattutto i paesi in via di sviluppo, nonché sulla necessità di fornire l'accesso a farmaci e vaccini essenziali ed economici; soprattutto, è stato richiesto di rafforzare la capacità di tutti i Paesi, soprattutto quelli in via di sviluppo, «di segnalare in anticipo, ridurre e gestire i rischi legati alla salute, sia a livello nazionale che globale»[70].

Analoga forza espansiva del concetto di sostenibilità è espressa, a livello europeo, dal Regolamento (UE) n. 241 del 12 febbraio 2021, che, a seguito della crisi sanitaria e nell'ambito del programma eloquentemente denominato «*Next Generation EU*», ha istituito il già citato dispositivo per la ripresa e la resilienza. Esso si compone di sei pilastri, dai quali emerge con nitidezza l'esigenza di considerare gli interessi delle generazioni future nelle più rilevanti decisioni strategiche dei prossimi anni: transizione verde; trasformazione digitale; crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, che comprende coesione economica, occupazione, produttività, competitività, ricerca, sviluppo e innovazione, e un mercato interno ben funzionante con PMI forti; coesione sociale e territoriale; salute e resilienza economica, sociale e istituzionale, al fine, fra l'altro, di rafforzare la capacità di risposta alle crisi e la preparazione alle stesse; politiche per la prossima generazione, l'infanzia e i giovani, come l'istruzione e le competenze[71].

---

[68] In ordine alla «sostenibilità sociale» declinata nel diritto interno, v. l'approfondita analisi di A. Simonati, *Le Regioni alle prese con l'inclusione sociale: fenomenologia della terza dimensione della sostenibilità*, in *Le Regioni*, 2022, 1-2, 47 ss.

[69] P.to 26 dell'Introduzione.

[70] V., in particolare, gli obiettivi 3.3., 3.b. e 3.d.

[71] Art. 3, Regolamento UE n. 241/2021. In particolare, «Le riforme e gli investimenti a favore della prossima generazione, dell'infanzia e dei giovani sono essenziali per promuovere l'istruzione e le competenze, comprese quelle digitali, l'aggiornamento, la riconversione e la riqualificazione professionali della forza lavoro, il programma di integrazione per i disoccupati, le politiche di investimento nell'accesso e nelle opportunità per l'infanzia e i giovani in relazione all'istruzione, alla salute, alla nutrizione, al lavoro e all'alloggio, e le politiche che colmano il divario generazionale in linea con gli obiettivi della garanzia per l'infanzia e della garanzia per i giovani. È opportuno che tali azioni garantiscano che la prossima generazione di europei non risenta

La diretta ricaduta del *Next Generation EU* nel diritto interno è rappresentata dal PNRR, il quale naturalmente riflette la medesima dimensione trasversale della sostenibilità. Quest'ultima, infatti, estende il suo raggio di azione in modo omnicomprensivo al debito pubblico, agli investimenti pubblici e privati, all'energia, alla mobilità, alla filiera agroalimentare, alla salute, al patrimonio culturale, alle città e ai territori, alle politiche per l'abitazione, ai diritti sociali, al turismo, ai centri di trasferimento tecnologico, e così via.

Si può in definitiva sostenere che il principio dello sviluppo sostenibile sia in grado di investire ogni scelta strategica che incida sull'uso delle risorse e che abbia un impatto sul futuro dell'uomo[72], aggiungendo che esso non possa rivolgersi esclusivamente al soddisfacimento degli interessi delle generazioni non ancora esistenti, ma opera anche nei confronti di quelle attuali più deboli o svantaggiate (dunque, solidarietà intra e intergenerazionale). Sarebbe, invero, difficilmente giustificabile, alla stregua di un canone di ragionevolezza e proporzionalità, configurare un dovere verso le generazioni future senza al contempo considerare l'interesse delle generazioni attualmente in difficoltà[73].

5. *La crisi pandemica e il diritto (delle responsabilità intergenerazionali)*

Essendo svincolato (e a condizione di svincolarlo) dal necessario riferimento al problema ambientale, il principio dello sviluppo sostenibile è in grado di estendere l'applicazione del proprio schema concettuale e giuridico anche alle altre "crisi" che impattano sulle generazioni future.

Così come avviene per il problema ambientale, infatti, anche gli altri problemi intergenerazionali – che condividono con il primo le medesime caratteristiche e nelle quali riecheggiano nitidamente le dimensioni della doverosità e della

in modo permanente dell'impatto della crisi COVID-19 e che il divario generazionale non si acuisca ulteriormente» (Considerando n. 16).

[72] F. Fracchia, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, cit., in part. 251 ss.

[73] La solidarietà intragenerazionale trova nel diritto positivo interno e sovranazionale una pluralità di riferimenti. A livello europeo, cfr. art. 3, TUE: «L'Unione … si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa … combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore» (par. 3). Inoltre, «Nelle relazioni con il resto del mondo l'Unione … contribuisce alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile della Terra, alla solidarietà e al rispetto reciproco tra i popoli, al commercio libero ed equo, all'eliminazione della povertà e alla tutela dei diritti umani» (par. 5). Ancora, ai sensi dell'art. 21, l'Unione definisce e attua politiche comuni e azioni e opera per assicurare un elevato livello di cooperazione in tutti i settori delle relazioni internazionali al fine, tra l'altro, di «favorire lo sviluppo sostenibile dei paesi in via di sviluppo sul piano economico, sociale e ambientale, con l'obiettivo primo di eliminare la povertà» (lett. d). Nel diritto interno, per esempio, v. art. 16, l. n. 328/2000: «i livelli essenziali delle prestazioni sociali erogabili nel territorio nazionale … tengono conto dell'esigenze di favorire le relazioni, la corresponsabilità e la solidarietà fra generazioni …».

solidarietà – richiedono di elaborare complessi protocolli e strategie di azione con un orizzonte temporale di medio-lungo periodo, alternando periodi di ordinaria "gestione" a momenti di carattere emergenziale.

Invero, ancora indugiando sui "tempi" delle crisi, non è peregrino sottolineare come in tutti i settori indicati si verifichi un peculiare fenomeno, anche giuridico, che è quello della "transizione"[74] (termine che viene infatti aggettivato come digitale, energetica, ecologica ecc.): vi è infatti un obiettivo intergenerazionale da raggiungere. Esse, inoltre, come già ricordato, emergendo con più frequenza e intensità rispetto al passato, non appaiono imprevedibili e sono destinate a essere maggiormente interconnesse, mettendo a dura prova – e il caso della pandemia lo ha dimostrato – la resilienza dei vulnerabili sistemi sociali, economici e istituzionali.

Di qui la necessità e l'urgenza, anche sulla scorta degli insegnamenti del passato, di agire *hic et nunc* per essere sufficientemente attrezzati a resistere, reagire e adattarsi alle perturbazioni provocate da potenziali (ma ineluttabili) eventi critici ripetuti. Questi ultimi, se non adeguatamente gestiti e governati, anche al di fuori delle parentesi emergenziali, attraverso scelte oculate che guardino oltre gli angusti steccati dei mandati elettorali, rischiano di mettere in serio pericolo la "durabilità" (per riprendere l'efficace traduzione francese di sviluppo sostenibile: *développement durable*) del modello di sviluppo sinora conosciuto e, dunque, in definitiva, il futuro dell'umanità[75].

Siccome la gestione di questi problemi e il fascio di scelte strategiche che essi comportano intercettano rilevanti questioni di equità e di giustizia, il compito del giuspubblicista è quello di approntare in favore dei decisori pubblici, collocati ai vari gradi dei differenti livelli ordinamentali, un omogeneo strumentario giuridico che rifletta la complessità di questi problemi e la peculiare profondità temporale delle scelte strategiche da compiere, anche e soprattutto ai fini di una loro sindacabilità giurisdizionale.

Lo statuto giuridico del diritto delle responsabilità intergenerazionali è modellato su alcuni principi generali, che nascono nel diritto dell'ambiente, sono espressione di doveri di solidarietà e costituiscono il riflesso e l'applicazione del principio dello sviluppo sostenibile, con il quale condividono il vincolo alla protezione delle generazioni future e la particolare attitudine espansiva oltre il settore ambientale.

---

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

[75] In questo senso, la crisi ecologica riflette, ancora una volta emblematicamente, questa esigenza urgente di decidere, già messa in luce altrove: 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*, cit., 90-91.

Tali principi attribuiscono una particolare rilevanza al ruolo dei decisori (e dunque dei poteri) pubblici allocati a livello legislativo e amministrativo, nonché a quello della Corte costituzionale e dei giudici (*in primis* amministrativi), che della corretta applicazione e ponderazione di quei principi dovranno tenere debito conto nell'esercizio del loro sindacato.

Ricorrendo a un approccio metodologico di tipo sistemico[76], essi debbono essere considerati nel loro complesso e non singolarmente, perché ciò che li "cuce" è la particolare declinazione solidaristica che assumono quando s'incaricano, secondo una crescente gradualità di posizioni di responsabilità sempre più "prossime" al danno[77], di guidare le scelte strategiche che impattano sulle future generazioni.

Si prenda come riferimento esemplificativo il c.d. "obbligo vaccinale" cui si è fatto ricorso nella recente esperienza pandemica.

Nel contesto emergenziale e senza disporre di tutte le conoscenze scientifiche necessarie anche per una compiuta valutazione del rapporto rischi/benefici nel lungo periodo, l'introduzione dell'"obbligo vaccinale" è stata ispirata a una logica di tipo precauzionale[78].

In questi casi, secondo la giurisprudenza amministrativa, la precauzione ha operato in modo «inverso e, per così dire, controintuitivo»[79]: anziché interdire una decisione pubblica (i.e. l'obbligo vaccinale) asseritamente rischiosa per la salute del singolo individuo perché basata su dati non del tutto completi, l'ha resa invece doverosa, in ragione del fatto che il rischio di potenziale pregiudizio alla salute individuale a causa della somministrazione del vaccino sarebbe stato enormemente più basso di quello che avrebbe potuto correre la collettività senza il suo utilizzo.

Di fronte al dilagare del contagio e all'urgenza di intervenire per contenerlo[80], anche al fine di proteggere la vita e la salute soprattutto dei pazienti più anziani e dei soggetti più fragili, è apparsa recessiva la lettura "unidirezionale" e "intuitiva" della precauzione. Difatti, in base a un'analisi rischi/benefici fon-

---

[76] Già proficuamente utilizzato dalla dottrina di diritto amministrativo, ad esempio, per descrivere la nozione giuridica di "ambiente": M. Cafagno, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattativo, comune*, Torino, 2007, (in part. 30 ss.) e la bibliografia ivi citata; M. Cafagno, D. D'Orsogna, F. Fracchia, *Nozione giuridica di ambiente e visione sistemica*, in L. Urbani Ulivi (a cura di), *Strutture di mondo. Il pensiero sistemico come specchio di una realtà complessa,* Bologna, 2015, 229 ss. In generale, *ex multis*, L. Urbani Ulivi (a cura di), *Il pensiero sistemico come specchio di una realtà complessa*, Bologna, 2010.

[77] F. Fracchia, *I principi generali nel codice dell'ambiente,* cit., 68.

[78] In termini analoghi, Cons. Stato, Sez. III, 20 ottobre 2021, n. 7045.

[79] Ancora, Cons. Stato n. 7045/2021 cit. Sempre in tema di vaccini, lo stesso ragionamento è stato espresso da Cons. Stato, ad. comm. spec., 26 settembre 2017, n. 2065 e TAR Friuli-Venezia Giulia, Sez. I, 16 gennaio 2017, n. 20.

[80] Sembra qui riecheggiare, con riferimento alle crisi intergenerazionali, l'urgenza di decidere già sopra evocata.

data sulle acquisizioni scientifiche disponibili e tenuto conto dell'elevato livello di tutela della salute pubblica che le autorità competenti debbono assicurare, la protezione del singolo dinanzi a un minimo rischio sanitario individuale avrebbe potuto compromettere l'efficacia della misura per il governo del medesimo rischio proiettato sul piano collettivo.

Ammesso che si possa propriamente parlare di operatività "intuitiva" o "controintuitiva" del principio di precauzione, la lettura datane dalla giurisprudenza amministrativa sopra richiamata risulta coerente con il paradigma delle responsabilità intergenerazionali, che, in situazioni di crisi, si occupa di ordinare gli interessi attribuendo uno specifico rilievo ai doveri di solidarietà, anche in relazione al contesto e alla natura dei soggetti implicati.

In altri termini, la dimensione di solidarietà (soprattutto, in questo caso, di tipo intra-generazionale), che ha innervato una conclamata crisi intergenerazionale come quella sanitaria, ha conferito e giustificato un "senso" diverso alla precauzione, evitando che la rivendicazione incontrollata di diritti individuali potesse pregiudicare l'efficacia della profilassi vaccinale e, quindi, secondo le previsioni della scienza medica, procrastinare la durata dell'emergenza con un bilancio notevolmente superiore di vittime.

La gradazione soggettiva della doverosità[81] e la legittimità costituzionale delle conseguenti scelte (legislative e amministrative) compiute (anche perché sovente scrutinate positivamente dall'autorità giurisdizionale)[82] possono essere debitamente spiegate applicando in modo sistematico e progressivo i principi del diritto delle responsabilità intergenerazionali: precauzione, prevenzione, correzione in via prioritaria del danno alla fonte e responsabilità comune ma differenziata, uniti funzionalmente e indissolubilmente dal principio di solidarietà.

In questo modo, il paradigma in esame riuscirebbe non solo a spiegare il "senso" della misura precauzionale dell'"obbligo vaccinale", ma anche le modalità (gradate e differenziate) in cui essa si atteggia.

Al cospetto del diritto delle responsabilità intergenerazionali e dei suoi principi, inoltre, le misure (come quella esemplificativamente descritta), che s'inscrivono nello spettro delle scelte intergenerazionali, sarebbero sindacabili in virtù dell'art. 9, Cost., ove preso "seriamente" in considerazione nella sua potenziale attitudine espansiva.

---

[81] Per alcuni soggetti la profilassi vaccinale è stata configurata come dovere/obbligo, per altri come "spinta gentile" o onere: v. *supra* par. 3.

[82] Cfr., in particolare, Corte cost. Corte cost. 9 febbraio 2023, n. 14.

6. *Riflessioni conclusive. Crisi pandemica e libertà individuali*

Come si è già ricordato sopra, il "lavorio" permanente del diritto delle responsabilità intergenerazionali non implica che esso operi sempre con la stessa intensità.

I doveri di solidarietà non fioriscono così intensi e numerosi quando l'ordinamento non vive un "punto di rottura" tale da mettere a repentaglio la sua esistenza e quella della comunità che lo compone. Pertanto, essi si giustificano, nella loro forma più intensa, soltanto in caso di un grave e imminente pericolo per la tenuta complessiva del sistema e quando occorra rispondere a una pressante domanda di solidarietà, come avvenuto durante la crisi sanitaria.

Per richiamare nuovamente la misura precauzionale dell'"obbligo vaccinale", essa, se adottata al di fuori di un periodo di crisi come quello invece drammaticamente vissuto nell'ultimo triennio pandemico, potrebbe probabilmente giovarsi di appigli di legittimità meno sicuri di quelli consolidatisi durante il periodo più duro di inarrestabile diffusione del contagio.

Di fronte a una ipotetica situazione ordinaria e con un rischio sanitario controllabile, infatti, l'incompletezza dei dati scientifici in ordine al rapporto rischi/benefici del vaccino nel lungo periodo potrebbe legittimamente condurre il decisore pubblico a fare propria la lettura "unidirezionale" e "intuitiva" della precauzione, propendendo per una più ampia valorizzazione della libertà di autodeterminazione e, dunque, suggerendo di ricorrere a strumenti meno invasivi dell'"obbligo" vaccinale.

Il che non apparirebbe in tensione né con l'art. 32, Cost., né con l'art. 9, Cost. (e i principi del diritto delle responsabilità intergenerazionali ivi desunti). Ciò in quanto la declinazione collettiva e solidaristica della salute non si rivelerebbe idonea a mutare il "senso" della precauzione laddove la misura in concreto adottata non esorbiti l'ambito normale dei rapporti e non possa pertanto annoverarsi nel ventaglio di scelte strategiche in tempo di crisi che impattano su altre generazioni.

Pur non smarrendo l'orizzonte temporale tratteggiato dall'art. 9, Cost., in situazioni ordinarie e in assenza di un campione di dati scientifici tale da consentire un'analisi rischi/benefici (anche) nel lungo periodo, lo strumento dell'"obbligo vaccinale" potrebbe, dunque, non essere conforme ai principi sopra richiamati. D'altronde, la tendenziale gerarchizzazione di interessi che si intravede in situazioni di crisi non può essere giustificata al di fuori delle circostanze eccezionali e temporanee più volte evocate. In questi casi, i doveri di solidarietà retrocedono a favore della riespansione delle libertà individuali.

7. (Segue…). *Crisi pandemica e livelli ordinamentali*

Dal punto di vista metodologico, il diritto delle responsabilità intergenerazionali spinge a operare un'integrazione tra livelli ordinamentali diversi (internazionale, europeo, nazionale, locale), di cui occorre misurarne il campo di applicazione, le relazioni gerarchiche, il grado di permeabilità e di capacità di penetrazione negli altri sistemi[83], l'interdisciplinarietà dei saperi che a vario titolo concorrono alla sua formazione e sedimentazione.

Si tratta pertanto di un autonomo settore del diritto multilivello, scalare e differenziato, che non si colloca (soltanto) sullo stesso crinale di indagine prospettato dal diritto pubblico globale e dai principi generali che quest'ultimo esprime[84].

Pur essendo senz'altro rilevante, infatti, il sistema giuridico globale plasmato da corti e regolatori ultrastatali consentirebbe di cogliere soltanto parzialmente la complessità dei problemi intergenerazionali della modernità (come, appunto, la crisi sanitaria). Dinanzi a tali problemi, che riguardano fenomeni di natura e dimensioni globali, la risposta del diritto non è (né può essere) allocata esclusivamente su quel livello ordinamentale. Le crisi intergenerazionali, infatti, hanno specifiche ricadute concrete e giuridiche anche su altri livelli (europeo, nazionale e locale), sicché dovrebbero essere governate con soluzioni multiscalari e differenziate, che tengano conto anche (ma non solo) dei principi del diritto globale; la presenza di molteplici ulteriori dimensioni e matrici ordinamentali (dalle norme interne locali al diritto statale) rende assai più arduo il lavoro del giurista e dell'operatore.

D'altra parte, le dimensioni della doverosità e della solidarietà, unitamente all'epoca delle "transizioni", suggeriscono una complessa e differenziata trama di azioni in divenire compiute con strumenti giuridici multilivello e nell'ambito di decisioni strategiche calibrate su orizzonti temporali non immediati. Esse, dunque, difficilmente potrebbero essere governate con soluzioni uniformanti e generalizzate, né possono tradursi in mutamenti immediati e radicali.

---

[83] G. Rossi, *Pubblico e privato nell'economia semiglobalizzata. L'impresa pubblica nei sistemi permeabili e in competizione,* in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2014, 41.

[84] La letteratura al riguardo è molto ampia. Per una ricognizione delle principali opere, v. la bibliografia indicata in B. Carotti, L. Casini, *Diritto amministrativo globale: bibliografia,* in *Riv. trim. dir. pubbl.,* quaderno n. 2006, 2, 301 ss. In Italia, per tutti, S. Cassese, *Oltre lo Stato*, Roma-Bari, 2006; Id., *Diritto amministrativo globale*, Torino, 2009. V. altresì S. Battini, *Amministrazioni senza Stato. Profili di diritto amministrativo internazionale*, Milano, 2003; G. della Cananea, *Al di là dei confini statali*, Bologna, 2009.

8. (**Segue…**). *Crisi pandemica e forme di adempimento dei doveri*

Il vincolo funzionale alla tutela dell'interesse delle future generazioni non "autorizza" l'ingresso di letture totalizzanti, poco ragionevoli e non conformi al principio di proporzionalità. Il riferimento alla congiunzione "anche", significativamente riportata nell'art. 9, Cost., è, al riguardo, degna di rilievo perché esclude la possibilità di proteggere esclusivamente l'interesse di coloro che attualmente non esistono senza preoccuparsi di quello, parimenti pressante, delle generazioni presenti più deboli o svantaggiate.

Difatti, a tacere dell'estrema rilevanza conferita dall'Agenda ONU 2030 e dal diritto europeo agli impegni del Nord nei confronti del Sud del mondo, l'attenzione (non solo alla solidarietà intergenerazionale, ma anche) alla solidarietà intragenerazionale è affiorata con tutta evidenza sul piano del diritto interno nella giurisprudenza della Corte costituzionale, con riguardo, ad esempio, alle questioni dei conti pubblici e delle prestazioni previdenziali.

In relazione alla crisi pandemica, si consideri, ad esempio, il conflitto che potrebbe sorgere tra l'esigenza di contenimento della spesa pubblica nell'interesse delle generazioni future e quella, invece, di sopravvivenza (anche) economica delle generazioni attuali più svantaggiate di fronte agli effetti socio-economici negativi derivanti dall'osservanza delle misure di contenimento del virus durante la fase più critica dell'emergenza sanitaria[85].

Pur se di "verso" opposto, entrambe queste scelte hanno ricadute intergenerazionali e pertanto sono sottoposte al medesimo statuto giuridico plasmato dal paradigma in analisi. Ne discende che il significativo impatto sui conti pubblici realizzatosi durante la crisi pandemica si può ricondurre allo stesso schema concettuale e giuridico evocato dall'art. 9, Cost[86]. Il diritto delle responsabilità intergenerazionali, infatti, non impone un'unica forma di adempimento dei doveri, dipendendo dal contesto (una conclamata crisi, nel caso di specie) e dalla natura dei soggetti implicati, sicché la responsabilità, la doverosità e la solidarietà, che sono dimensioni costitutive di questo settore del diritto, debbono essere adattate e ricalibrate, subiscono momenti di crisi e di arresto, pur mantenendo saldo l'obiettivo finale (e, cioè, la traccia della "transizione").

---

[85] Al riguardo, v. C. Franchini, *L'intervento pubblico di contrasto alla povertà*, Napoli, 2021, spec. 196 ss., che, anche sulla base dei dati drammatici forniti dal Secondo Rapporto Censis di fine 2020, pone l'attenzione sulla moltiplicazione delle situazioni di indigenza e sulla dilatazione di quelle di bisogno, derivanti dagli effetti dell'emergenza sanitaria.

[86] Si pensi, ancora una volta, al significativo riferimento della disposizione costituzionale alla congiunzione "anche" e, dunque, al riferimento non esclusivo e totalizzante alla tutela delle generazioni future.

9. (Segue…). *L'esigenza di evitare il "salto di crisi"*

Il paradigma delle responsabilità intergenerazionali funge, infine, da "rete di contenimento" per ridurre la probabilità di "*spillover*" da una crisi a un'altra (per utilizzare una metafora particolarmente evocativa ai fini del presente contributo).

Proprio perché dall'inadeguata gestione di una crisi intergenerazionale della modernità possono scaturirne delle altre alla luce della loro stretta interconnessione (dalla crisi ambientale a quella sanitaria, per giungere alla questione dei conti pubblici, e così via), ecco che occorre evitare il "salto di crisi" mediante una rete di regole e principi giuridici che arginino la diffusione del "contagio".

L'utilizzo combinato e progressivo dei principi di precauzione, prevenzione, correzione in via prioritaria del danno alla fonte e responsabilità comune ma differenziata, suggerisce una più ampia implementazione del *risk management* come criterio generale e costante di azione.

Al riguardo, gli strumenti della pianificazione e della programmazione, unitamente a una maggiore partecipazione, trasparenza, tempestività e completezza delle informazioni[87], appaiono particolarmente significativi[88]; non bisogna, però, dimenticare che occorre un continuo monitoraggio[89] e un periodico aggiornamento delle misure adottate[90], in relazione al contesto di riferimento e alle acquisizioni scientifiche disponibili, spingendo i decisori pubblici (*in primis* la politica) a non cedere a logiche di breve periodo e ad assumere un approccio adattativo, sistemico e resiliente per il governo dei problemi intergenerazionali della modernità, come quello emblematicamente richiamato per la gestione della crisi ambientale[91].

La consapevolezza del senso del limite, l'estrema fragilità della nostra società, la responsabilità nei confronti delle generazioni future dovrebbero, poi, indur-

---

[87] Secondo i più accreditati osservatori politici, ad esempio, la Cina è stata particolarmente deficitaria nella condivisione tempestiva e completa delle informazioni e dei dati scientifici concernenti l'emergenza sanitaria.

[88] Con riguardo al tema oggetto di indagine, si pensi ai piani di prevenzione e vaccinali. Al riguardo, v. V. Heyvaert, *Governing Intersystemic Systemic Risks: Lessons from Covid and Climate Change*, in *The Modern Law Review*, 2022, 938 ss.

[89] Nel documento «Prevenzione e risposta a Covid-19: evoluzione della strategia e pianificazione nella fase di transizione per il periodo autunno-invernale», predisposto nel corso dell'emergenza sanitaria dal Ministero della salute e dall'Istituto superiore di sanità, si legge che: «(a)i sensi dell'Allegato 10 "Principi per il monitoraggio del rischio sanitario" al DPCM del 26 aprile 2020 e del decreto del Ministro della salute del 30 aprile 2020, nel mese di maggio 2020 è stato avviato un sistema di monitoraggio settimanale sviluppato e realizzato dall'ISS e coordinato dal Ministero della Salute che permette di fornire settimanalmente ad ogni Regione/PA una classificazione quantitativa del rischio epidemico e della resilienza dei servizi territoriali/assistenziali, allo scopo di introdurre tempestivamente gli interventi correttivi necessari».

[90] Si ricorderà la polemica del mancato aggiornamento del piano pandemico durante l'emergenza sanitaria. Prima di quello attualmente vigente (adottato per il triennio 2021-2023 in data 24 gennaio 2021), il precedente piano risaliva, infatti, al 2006 e non era stato più aggiornato nonostante le indicazioni dell'OMS.

[91] M. Cafagno, D. D'Orsogna, F. Fracchia, *Nozione giuridica di ambiente e visione sistemica*, cit.

re i *policy makers* a semplificare il sistema amministrativo rendendolo più resiliente e meno indolente[92].

Anche i principi di integrazione, resilienza e non regressione insistono sulla valorizzazione di una gestione sistemica dei rischi[93] e, per quanto più interessa ai nostri fini, di quelli sanitari. Si pensi, al riguardo, all'approccio *One Health*[94], che può dirsi esemplificativo delle modalità di affrontare anche altre crisi. Esso, comunque, affiora nella trama legislativa[95] e pare senz'altro riconducibile al paradigma dell'art. 9, Cost., senza con ciò snaturarne la valenza antropocentrica[96]. In base a tale approccio, occorre "prendersi cura" della salute da un punto vista globale e olistico, apprestando una tutela integrata della salute umana, ambientale e animale[97].

Di fronte alla presa di coscienza di rischi di "contagio" tra crisi intergenerazionali sempre più frequenti, intense e interconnesse, questo settore autonomo del diritto può guidare le scelte strategiche (legislative e amministrative) che impattano su altre generazioni e restituire ai soggetti istituzionalmente preposti al loro controllo un criterio di sindacabilità di scelte siffatte[98].

---

[92] Sia consentito rinviare a 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,* 2020, 36.

[93] Secondo il Piano nazionale di prevenzione 2020-2025, occorre «promuovere lo sviluppo di conoscenze e l'integrazione delle competenze tra gli operatori della salute e dell'ambiente sulla sorveglianza epidemiologica, la valutazione di impatto sanitario da esposizione a fattori ambientali antropici e naturali, anche cumulativo rispetto a più fattori e sorgenti inquinanti, la comunicazione e la gestione integrata dei rischi».

[94] Secondo la dichiarazione congiunta di OMS, FAO, OIE e UNEP (*Joint Tripartite (FAO, OIE, WHO) and UNEP Statement – Tripartite and UNEP support OHHLEP's definition of "One Health"*, 1° dicembre 2021), «*One Health is an integrated, unifying approach that aims to sustainably balance and optimize the health of humans, animals, plants and ecosystems. It recognizes the health of humans, domestic and wild animals, plants and the wider environment (including ecosystems) are closely linked and interdependent*». In argomento, L. Violini (a cura di), One Health. *Dal paradigma alle implicazioni giuridiche*, Torino, 2023 e, in particolare, il contributo di G. Ragone, M. Ramajoli, *One Health e ordinamento italiano: il livello costituzionale, la normazione primaria e la fase dell'implementazione amministrativa*, 9 ss., nonché i riferimenti bibliografici ivi riportati. V., altresì, F. Aperio Bella (a cura di), One Health: *La tutela della salute oltre i confini nazionali e disciplinari. Per un approccio olistico alla salute umana, animale e ambientale*, Napoli, 2022.

[95] Cfr. art. 27, d.l. 30 aprile 2022, n. 36, conv. nella l. 29 giugno 2022, n. 79. Con il Dpcm 30 ottobre 2023, n. 196, è stato adottato il regolamento di organizzazione del Ministero della salute, con cui sono state delineate, tra l'altro, le competenze del Dipartimento della salute umana, della salute animale e dell'ecosistema (*One Health*) e dei rapporti internazionali.

[96] G. Ragone, M. Ramajoli, *One Health e ordinamento italiano: il livello costituzionale, la normazione primaria e la fase dell'implementazione amministrativa*, cit., 15, secondo cui «adottare strategie che, anche attente al benessere animale e dell'ecosistema nel suo complesso, siano ultimamente orientate ad una più ampia ed efficace tutela della salute umana appare pienamente coerente con una visione antropocentrica del diritto e non richiede rivoluzioni copernicane, come ad esempio l'affermazione di diritti costituzionali in capo alla natura o l'equiparazione tra uomo e animali».

[97] Non appare in questo senso irrilevante il riferimento dell'art. 9, Cost., alla tutela, da un lato, della biodiversità e degli ecosistemi e, dall'altro lato, degli animali.

[98] L'applicazione del paradigma del diritto delle responsabilità intergenerazionali potrebbe così tentare di rispondere a quella esigenza, rappresentata da una parte della dottrina (J.B. Auby, *La decisione pubblica tra scienza e crisi*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2021, 4, 926), di «adattamento dei sistemi decisionali pubblici alla

Il paradigma delle responsabilità intergenerazionali potrebbe così contribuire a incrementare i livelli di resilienza dei sistemi istituzionali, sociali ed economici, lungo un percorso (per riprendere un motivo al quale più volte ci è fatto cenno) di "transizione" che non è immediato, che richiede continui "adattamenti" e un modulabile e differenziato adempimento di doveri di solidarietà. Solo in questo modo pare possibile porre i necessari presupposti per un equilibrato raggiungimento dell'obiettivo costituzionale della sostenibilità (art. 9 cost.) e, dunque, per assicurare la continuità della specie umana sul pianeta.

Forse, in modo più realistico, quel paradigma può ambire a fornire a chi abbia la responsabilità di decidere alcuni minimi strumenti che consentano di affrontare in modo sufficientemente equo le frequenti crisi che (hanno caratterizzato e) caratterizzano l'esistenza e la storia dell'uomo, sperando di potere arginare quell'effetto "contagio" tanto pernicioso nell'età che viviamo.

---

moltiplicazione delle crisi», anche al fine di evitare che tali sistemi decisionali restino «… più o meno in condizione di emergenza permanente».

Pasquale Pantalone - Abstract

Crisi pandemica e paradigma delle responsabilità intergenerazionali

I grandi problemi della modernità e della globalizzazione che impattano sulle generazioni future abbracciano non solo le crisi ambientali, ma anche le crisi economico-finanziarie, quelle migratorie, l'incremento demografico, le crisi alimentari, quelle tecnologiche, le crisi energetiche e, per quanto più interessa ai nostri fini, le crisi pandemiche.
Queste "crisi" condividono con il problema ambientale i medesimi caratteri, che sono propri dell'intero spettro delle tematiche intergenerazionali: globalità, varietà di concause, disconnessione spaziale e temporale tra causa ed effetto, carattere diffuso del danno, difficoltà di quantificare i pregiudizi, pluralità di aggressori e di vittime, incertezza della scienza, asimmetrie informative, intreccio con l'etica, rilevanza dell'innovazione tecnologica, difficoltà di individuare i centri decisionali più appropriati, necessità di apprestare risposte multiscalari e differenziate e di elaborare complesse strategie con orizzonti temporali non immediati, notevole impatto sui conti pubblici.
Dinanzi alle crisi intergenerazionali (come la recente crisi pandemica determinata dalla diffusione del Covid-19), il giurista non può rimanere indifferente perché la loro gestione incide in misura significativa anche su questioni di equità e di giustizia.
Occorre quindi approntare in favore dei decisori pubblici, collocati ai vari gradi dei differenti livelli ordinamentali, un omogeneo strumentario giuridico che rifletta la complessità di questi problemi e la peculiare profondità temporale delle scelte strategiche da compiere, anche e soprattutto ai fini di una loro sindacabilità giurisdizionale.
Ecco allora l'emersione di un emergente e autonomo settore del diritto avente per oggetto le responsabilità e le relazioni intergenerazionali, che possa applicarsi alle grandi crisi della globalizzazione e della modernità. Il baricentro di questo settore del diritto è costituito (come accade nell'ambiente) dal dovere. Il suo fondamento è il principio dello sviluppo sostenibile *ex* art. 9, Cost., che esprime un canone di responsabilità intergenerazionale "anche al di là dell'ambiente". Il suo statuto giuridico è formato da un corredo di principi generali, che nascono nel diritto dell'ambiente, sono espressione di doveri di solidarietà e costituiscono il riflesso e l'applicazione del principio dello sviluppo sostenibile, con il quale condividono il vincolo alla protezione delle generazioni future e la particolare attitudine espansiva oltre il settore ambientale.

Pandemic crisis and the paradigm of intergenerational responsibilities

The major problems of modernity and globalization that impact future generations encompass not only environmental crises but also economic-financial crises, migration crises, population growth, food crises, technological crises, energy crises, and, most relevant to our purpose, pandemic crises.
These "crises" share with the environmental issue the same characteristics, which are typical of the entire spectrum of intergenerational issues: globality, variety of co-causes, spatial and temporal disconnection between cause and effect, widespread nature of the harm,

difficulty in quantifying prejudices, plurality of aggressors and victims, uncertainty of science, informational asymmetries, entanglement with ethics, relevance of technological innovation, difficulty in identifying the most appropriate decision-making centers, the need to prepare multi-scalar and differentiated responses, and to elaborate complex strategies with non-immediate time horizons, with a significant impact on public finances.
In the face of intergenerational crises (such as the recent pandemic crisis caused by the spread of Covid-19), legal scholars cannot remain indifferent, as their management significantly impacts issues of equity and justice.
Therefore, it is necessary to provide public decision-makers with a uniform legal toolkit that reflects the complexity of these problems and the peculiar temporal depth of the strategic choices to be made, also and especially for the purpose of their judicial review.
Thus, we witness the emergence of an emerging and autonomous field of law concerning intergenerational responsibilities and relationships, which can be applied to the major crises of globalization and modernity. The center of gravity of this field of law is constituted (as in the environmental sector) by duty. Its foundation is the principle of sustainable development, as expressed in Article 9 of the Constitution, which embodies a standard of intergenerational responsibility "even beyond the environment". Its legal statute is made up of a set of general principles, originating in environmental law, which express duties of solidarity and constitute the reflection and application of the principle of sustainable development, sharing with it the obligation to protect future generations and the particular expansive tendency beyond the environmental sector.