

COS'È UN DIRITTO FONDAMENTALE?

Atti del Convegno Annuale di Cassino
10-11 giugno 2016

GRUPPO
DI
PISA

QUINTISSIMO SU SENTO
E LA SUEPDA COSTITUZIONALE

COLLANA DEL GRUPPO DI PISA

a cura di
VINCENZO BALDINI

EDITORIALE
SCIENTIFICA

E
S



CONSIGLIO REGIONALE DEL LAZIO

L/

Proprietà letteraria riservata

PI

Copyright © 2017 Editoriale Scientifica s.r.l.
Via San Biagio dei Librai, 39 - 80138 Napoli

www.editorialescientifica.com

ST

ISBN 978-88-9391-206-8

IL DI

SOMMARIO

PREFAZIONE	XI
LA DIFFICILE RISPOSTA AD UN INTERROGATIVO "ELEMENTARE" <i>Vincenzo Baldini</i>	
SALUTI DI INTRODUZIONE AL CONVEGNO <i>Gaetano Azzariti</i>	XV
<i>Banca Popolare del Cassinate</i>	XIX
RELAZIONE INTRODUTTIVA	3
I DIRITTI FONDAMENTALI IN MOVIMENTO: DALLA PROSPETTIVA STORICO-DOGMATICA ALL'ESPERIENZA <i>Vincenzo Baldini</i>	
RELAZIONI DI BASE E RELAZIONI DI SETTORE	51
PRIMI SPUNTI PER UNA DEFINIZIONE DELLA "FONDAMENTALITÀ" DEI DIRITTI NEL DIRITTO COMPARATO <i>Elettra Stradella</i>	
LIBERTÀ PERSONALE E INCRIMINAZIONE PENALE: STUDIO SULLA PORTATA GARANTISTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI <i>Marco Dani</i>	83
LA DOPPIA DIMENSIONE DEI DIRITTI FONDAMENTALI <i>Alessandra Di Martino</i>	123
IL DIRITTO ALLA CULTURA: APPUNTI PER UNA RICOSTRUZIONE <i>Giorgio Repetto</i>	159
I DIRITTI DELLO STRANIERO E LA DEMOCRAZIA <i>Roberto Cherchi</i>	189
IL DIRITTO AI BENI VITALI CIBO E ACQUA: NUOVI DIRITTI FONDAMENTALI? <i>Benedetta Vimercati</i>	241

I GRUPPO DI LAVORO
I DIRITTI FONDAMENTALI NELLE CORTI

POPULISMO PENALE E CARCERE <i>Francesca Biondi Dal Monte</i>	273
L'EFFETTIVITÀ DELLA TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI DEL DETENUTO <i>Dr.ssa Ambra Palumbo - Dr.ssa Simona Pascale</i>	285
LA TUTELA SOVRANAZIONALE DELLA PROPRIETÀ INTELLETTUALE: LA CONVENZIONE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO <i>Michele Pappone</i>	297
UN ESEMPIO CONCRETO DI DIRITTO FONDAMENTALE EMERSO IN VIA GIURISPRUDENZIALE: IL DIRITTO DI PROCREARE NELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE <i>Fulvio Pastore</i>	303
LA DIGNITÀ UMANA COME VALORE COSTITUZIONALE E COME DIRITTO FONDAMENTALE <i>Ilaria Rivera</i>	327
COSA SONO I DIRITTI FONDAMENTALI E DA CHI E COME SE NE PUÒ AVERE IL RICONOSCIMENTO E LA TUTELA <i>Antonio Ruggeri</i>	337

II GRUPPO DI LAVORO
LA DOPPIA DIMENSIONE DEI DIRITTI FONDAMENTALI

LA DOPPIA DIMENSIONE CONTRADDITTORIA DEL DIRITTO KAFKIANO NEL MESSAGGIO DE 'IL CASTELLO'. IL RICONOSCIMENTO NEGATO <i>Andrea Aversano</i>	363
DIRITTI FONDAMENTALI E GENERAZIONI FUTURE: LA TUTELA DELL'AMBIENTE E DEI BENI VITALI <i>Renato Briganti</i>	371
PAESAGGIO E CULTURA <i>Lucilla Conte</i>	387
DIRITTI DELL'UOMO E DIRITTI FONDAMENTALI. PROFILI ERMENEUTICI <i>Luigi Di Santo</i>	395

LE VACCINAZIONI. UNA FRONTIERA MOBILE DEL CONCETTO DI "DIRITTO FONDAMENTALE" TRA AUTODETERMINAZIONE, DOVERE DI SOLIDARIETÀ ED EVIDENZE SCIENTIFICHE <i>Marco Plutino</i>	403
LA DOPPIA DIMENSIONE DEI DIRITTI FONDAMENTALI. IL DIRITTO ALLA CULTURA <i>Rita Raso</i>	425
III GRUPPO DI LAVORO	
I DIRITTI FONDAMENTALI DEI MIGRANTI E DEMOCRAZIA	
CRISI DELLA DEMOCRAZIA E CRISI DELL'INDIVIDUO <i>Marika Gimini</i>	437
LA RELIGIONE CIVILE DEI DIRITTI FONDAMENTALI COME NUOVA "VARIANTE" DELLA DEMOCRAZIA <i>Raffaele Maione</i>	443
DIRITTO DEGLI STRANIERI ALL'ACCESSO AL «FONDO AFFITTI» PRESUNTA DISCRIMINAZIONE? <i>Alfonso Maresca</i>	453
L'ANTIDIRITTO DELLO STRANIERO IMMIGRATO NELLA LEGISLAZIONE NAZIONALE SECURITARIA; LA LEGITTIMITÀ IN BILICO DELLA DETENZIONE AMMINISTRATIVA <i>Maria Luisa Pignatelli</i>	471
RELAZIONI DI SINTESI DEI GRUPPI DI LAVORO	
LA "FONDAMENTALITÀ" DEI DIRITTI TRA GIUDICI E LEGISLATORI <i>Giacomo D'Amico</i>	481
IL BI-LEMMA DEI DIRITTI FONDAMENTALI <i>Gian Luca Conti</i>	499
I DIRITTI FONDAMENTALI ALLA PROVA: MIGRANTI E BENI VITALI <i>Alessandra Algostino</i>	525
RELAZIONE CONCLUSIVA <i>Michele Scudiero</i>	557

DIRITTI FONDAMENTALI E GENERAZIONI FUTURE: LA TUTELA DELL'AMBIENTE E DEI BENI VITALI

di Renato Briganti

SOMMARIO: 1. Premessa. 2. Effettività dei diritti fondamentali. 3 Beni, diritti e logica proprietaria. 4. Tutela dell'ambiente e generazioni future.

1. Premessa.

Questo breve contributo vorrebbe provare ad inserirsi nel filone di ricerca che tende ad ancorare la disciplina di alcuni beni alla loro funzione strumentale di tutela dei diritti fondamentali¹.

Il vincolo inscindibile che lega l'esercizio di alcuni diritti alla effettiva disponibilità di beni, che possono essere materiali o immateriali, rende questi beni diversi dagli altri e li consegna in una strana dimensione, quasi nebulosa, che da un lato ha radici antiche, dall'altro ha certamente un futuro luminoso, ma paradossalmente ha un presente incerto, dai confini molto sfumati.

La dimensione in cui si collocano i beni che potremmo definire vitali ha radici antiche e solide, perché già il diritto romano individuava nella categoria delle *res extra commercium* alcune cose "divine" ed altre "umane"². Tra

¹ P. MADDALENA, *Il diritto all'ambiente come diritto inviolabile*, Consiglio di Stato parte II, 1999.

² GAIO, *Institutiones* II, 1-2: "Ora occupiamoci dei beni: questi o fanno parte del nostro patrimonio (del patrimonio umano) oppure non ne fanno parte. Perciò, la più importante distinzione nei beni può essere enunciata in due frasi: infatti alcuni beni sono *divini iuris* (di diritto divino, quindi *extra patrimonium* ed *extra commercium*), altri sono *humani iuris* (di diritto umano). Le *res divini iuris* sono suddivise in *sacrae*, *religiosae* e *sanctae*, mentre le *res humani iuris* in *privatae* e *publicae*". In seguito, nelle *Istituzioni di Giustiniano* la stessa divisione fra patrimonio ed extra patrimonio è fatta seguire da una classificazione più articolata, quella fra *res commune omnium*, cioè cose comuni a tutti, ma anche pubbliche, delle comunità e di nessuno. Per *diritto naturale*, Giustiniano elenca tra le cose *comuni a tutti* l'aria, l'acqua corrente, il mare e per attrazione anche i lidi marini. Sono invece cose *pubbliche* i fiumi e i porti, mentre parrebbe introdotta anche la categoria delle cose *di uso pubblico*, come le rive dei fiumi, il lido del mare e il mare stesso (già citati nelle cose comuni). Poi tra cose *della comunità*, ossia della città, si individuano i teatri e gli stadi. Infine tra le cose *di nessuno* (*res nullius*) si ritorna alla divisione gaiana fra cose di diritto divino e cose di diritto umano, intendendo qualificare come cose di nessuno le cose *sacrae* (ovvero consacrate da Dio, come i templi), le cose *religiosae*, (ad esempio il luogo in cui veniva inumato un cadavere, appartenente secondo Gaio agli dei degli inferi), e le cose *sanctae* (come le mura e le porte della città). Naturalmente Giustiniano, dopo queste distinzioni, passava immediatamente a trattare della proprietà su queste cose.

le seconde c'erano le *res communes omnium*, che erano di tutti per diritto naturale, ed escludevano la proprietà individuale, proprio perché erano beni al servizio della comunità. Naturalmente era ancora lontano il concetto di universalità dei diritti fondamentali³, però era già molto chiara (anche se a livello embrionale) la funzione di alcuni beni naturali. Considerati speciali non solo perché percepiti come illimitati, ma anche perché percepiti come necessari per tutti.

Questo discorso non ha solo un passato, ma ha anche un futuro nell'analisi giuridica. Senza dubbio sarà un terreno di ricerca molto stimolante (e non solo per i costituzionalisti), perché si aprirà uno scenario sempre più complesso, in cui le risorse fondamentali saranno a domanda crescente⁴ ma a disponibilità costante. Se poi si pensa che interverranno sempre più fattori inquinanti, la disponibilità non sarà nemmeno più costante, ma decrescente. E ciò renderà necessari ragionamenti nuovi e decisi interventi normativi, se vogliamo evitare di sbranarci vicendevolmente. E' pur vero che la tecnologia promette grandi soluzioni a questi temi, ma se la direzione sarà quella che si intravede ad esempio con gli OGM (Organismi Geneticamente Modificati per produrre più cibo, in prospettiva per i 9/10 miliardi di abitanti della terra), allora la prospettiva lascia timide speranze. Senza scomodare l'articolato tema del diritto al cibo, che ha implicazioni legate alla terra, al lang grabbing, alla sovranità alimentare e a molto altro ancora, basti pensare ad aria ed acqua, per esempio, che saranno purtroppo beni sempre più contaminati nei prossimi anni, ed ormai è diventato chiaro a tutti che non sono nemmeno beni illimitati, ma limitati ed in diminuzione, però sempre da far bastare per tutti.

Come si diceva in apertura, questo legame tra beni, persone e diritti, a fronte di un ricco passato giuridico ed un denso futuro, vive oggi uno strano presente. Cresce certamente la sensibilità planetaria sui temi ambientali, e persino le espressioni "beni comuni" o "commons" sono entrate nel vocabolario popolare. Per la verità, in generale, questo patrimonio di parole è sempre più povero, con dilagante analfabetismo di ritorno, ed il tristemente noto neo-eletto presidente degli USA che non fa mistero di usare in tutto solo 70 parole nel suo vocabolario. Questo sembra un altro tema, ma se si pensa che tra queste "poche parole" (che spesso significa "pochi concetti") non

³ Gaio, *Institutiones* I, 9-12 "E certamente la maggiore differenza nel diritto delle persone è questa, che tutti gli uomini o sono liberi o sono schiavi", quindi Gaio prosegue scendendo nei particolari e dividendo i liberi in "ingenui" (nati liberi) e "libertini" (manomessi), e questi ultimi in "cives Romani" (cittadini), "Latini" e "dediticii", dei quali si occupa successivamente nel dettaglio.

⁴ E' noto che la popolazione mondiale crescerà in modo esponenziale nei prossimi anni, secondo i rapporti annuali delle organizzazioni governative (FAO ed OMS su tutti) e non governative (si veda report delle Ong Oxfam o Manitese).

trova cittadinanza la difesa dei beni naturali, si comprende che non si parla di un tema poi tanto distante. Si è diffusa una generalizzata sensibilità alla materia, ma scavando meglio nell'opinione pubblica ed anche negli ordinamenti giuridici si scopre un ritardo nella consapevolezza dei fenomeni ambientali ed una legislazione inefficace. L'opinione pubblica si barcamena tra la superficialità dell'informazione e l'allarmismo che talvolta si trasforma in catastrofismo. L'attuale quadro delle fonti del diritto, sul nesso tra beni vitali e diritti fondamentali, se lo si osserva dal livello internazionale o sovranazionale a quello nazionale, oscilla purtroppo tra mere dichiarazioni di principio e la proliferazione normativa che genera confusione. Noi giuristi, dal nostro osservatorio tecnico, ci limitiamo a registrare e qualche volta denunciare sia le lacune che le antinomie nel sistema giuridico, ma la frustrazione principale deriva dalla constatazione che quando finalmente un singolo ramo viene disciplinato in modo corretto, quella norma poi non viene applicata⁵. Naturalmente questo discorso non si può in nessun modo generalizzare, perché sia in Europa che nel nostro Paese, una evoluzione è innegabile, ad esempio nel Diritto dell'ambiente, inteso come disciplina a se stante, ma anche come trasversale alle altre materie.

A mero titolo esemplificativo, analizziamo un caso di livello internazionale ed uno nazionale che rafforzano la sensazione di avanzamento della comunità umana nella direzione di saldare diritti fondamentali e beni vitali. A questo avanzamento ha fatto seguito un consolidamento giuridico, che però non ha prodotto effettività della tutela dei diritti, almeno non nella forma sperata. Rappresentano due episodi di "stop and go" nella direzione giusta, ma faticosa.

E' noto come il principio "chi inquina paga" rappresenti una pietra miliare per la tutela dei beni naturali e dell'ecosistema. A livello globale, la comunità internazionale ha prima maturato la consapevolezza che emettere agenti inquinanti nell'atmosfera fosse dannoso per tutte le forme di vita sulla terra, poi ha registrato il legame tra atmosfera, ambiente salubre, beni naturali e diritto alla salute, ed infine ha trasformato quei valori condivisi in principio⁶. In Europa abbiamo scolpito il principio "chi inquina paga" a metà degli anni 80, ma le radici sono partite nei 15/20 anni precedenti, ed hanno richiesto

⁵ Sul ruolo del giurista in generale, e del costituzionalista in particolare, sia consentito rimandare al provocatorio e stimolante lavoro di F. LUCARELLI, *La costituzione liquida e la forma dell'acqua*, 2016, che è la riedizione di un testo simile pubblicato dallo stesso Autore alcuni anni prima per la ESI, in cui ci si chiedeva se la vera funzione del diritto fosse di avere appunto la forma dell'acqua (quadrata in contenitore quadrato e tonda in contenitore tondo), con un conseguente ridimensionamento del lavoro del giurista, o se non fosse invece necessario un ruolo più attivo di interpretazione e di difesa per esempio dell'impostazione rigida della Costituzione repubblicana, col suo portato di valori e principi.

⁶ G. ALPA, *Il diritto soggettivo all'ambiente salubre: "nuovo" diritto o espediente tecnico*, in AA.VV., *Ambiente e diritto*, 1999.

altri decenni per radicarsi in tutti i Paesi⁷. Oggi a trent'anni da quella conquista, che aveva l'obiettivo dichiarato di ridurre l'inquinamento attraverso strumenti deterrenti e punitivi, dobbiamo però ammettere che in molti Paesi si è trasformato in "chi paga, inquina", cioè l'esatto opposto della ratio della norma. Non "è assolutamente vietato inquinare, e se lo fai paghi, nel senso che vieni punito", ma "non si dovrebbe inquinare, ma tutto va a posto se paghi per farlo". In una situazione economico-finanziaria molto polarizzata, con molto capitale nelle mani di pochi Paesi, ma soprattutto di poche imprese, si è verificato che si siano compravendute le soglie di inquinabilità e si è finito per andare ad inquinare anche in Paesi che avevano un basso impatto ambientale, ma pochi soldi. I casi che si potrebbero portare come esempio sono purtroppo numerosi, e spaziano dall'America latina al sud est asiatico, all'Africa sub sahariana.

Altro esempio paradigmatico, ma su scala nazionale, l'abbiamo vissuto in Italia con il lungo e lento cammino della campagna sul diritto all'acqua, e sul forte legame che questo diritto ha con la categoria dei beni comuni. Il percorso è stato molto tortuoso, ma per brevità si citeranno solo le tante petizioni sul tema, che poi sono confluite nella "Legge di iniziativa popolare sull'acqua bene comune" che fu sottoscritta ai sensi dell'art. 71 della Costituzione, non dai 50.000 elettori previsti dal dettato costituzionale, ma da ben 600.000 elettori. Nonostante il consenso popolare di questa proposta, il testo fu inascoltato dal Parlamento, che addirittura legiferò in maniera diametralmente opposta. Quindi partì una faticosa raccolta firme per il referendum abrogativo, ai sensi dell'art. 75 della Costituzione, ed anche qui furono di gran lunga superate le 500.000 firme richieste, e si raccolsero un milione e 400.000 firme di elettori. Il 12 giugno 2011, nonostante il comitato promotore fosse partito senza soldi e senza speranze, il referendum raggiunse il 54,8% e quindi superò il quorum richiesto per i referendum abrogativi. Pure qui si deve registrare però che a sei anni dall'esito referendario il Parlamento non ha rispettato la volontà popolare e pochi Comuni hanno reso effettiva quella norma.

Il rapporto tra diritti fondamentali e beni vitali si fa ancor più stretto se lo colleghiamo anche alla tutela delle generazioni future, nuovi soggetti titolari di diritti, che acquistano sempre più cittadinanza nel nostro panorama giuridico. Non dobbiamo solo far bastare le risorse vitali per garantire diritti a tutti gli abitanti del pianeta (già questo primo obiettivo è molto lontano), ma la generazione attuale deve impegnarsi ad una responsabilità anche intergenerazionale, e custodire le risorse naturali perché arrivino in quantità e qualità sufficienti per garantire i diritti anche di quelli che verranno in futuro⁸.

⁷ P. MADDALENA, *L'ambiente come valore costituzionale nell'ordinamento comunitario*, Consiglio di Stato, p. II, 1999.

⁸ B. CARAVITA DI TORITTO, *Costituzione, principi costituzionali e tecniche di normazione*

Questo secondo obiettivo, spaventa ulteriormente se si pensa all'*Over shoot day*⁹, cioè al giorno dell'anno in cui raggiungiamo il quantitativo di risorse consumate, che la terra è in grado di rigenerare in un anno. In pratica questo giorno simbolico, calcolato in modo scientifico, prima veniva raggiunto a dicembre di ogni anno, poi a novembre, poi ad ottobre e nel 2017 addirittura l'8 agosto. Ciò significa che tutto quello che consumiamo sul pianeta tra questa data ed il 31 dicembre 2017, lo stiamo sottraendo alle future generazioni¹⁰.

Alla luce dei due banali esempi di sopra, che andrebbero certamente sviluppati e approfonditi, ma che per brevità vengono solo tratteggiati, si può sostenere che il nostro lavoro di giuristi si fa ancora più arduo. Occorre continuare ad interpretare attentamente le fonti del diritto, sempre più multilivello (internazionale, sovranazionale, nazionale, regionale); parallelamente seguire con interesse i processi di positivizzazione dei diritti di nuova generazione, che sempre più riguardano la sfera ambientale e le risorse naturali (ma non solo, se si pensa a tutto il capitolo della cittadinanza digitale); ed infine non perdere di vista l'effettività delle norme che contribuiscono a tutelare i diritti fondamentali in modo sostanziale, anche transitando per la difesa dei beni vitali.

La Costituzione italiana ci impegna chiaramente su questa rotta, innanzitutto quando all'art. 2 recita "La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo", e ci interroga circa la loro natura, il senso e la portata. Questi diritti configurano in Costituzione la più alta forma di garanzia giuridica a presidio delle sfere di libertà fondamentali o delle pretese a prestazioni sociali connesse al pieno sviluppo della persona¹¹, nonché di interessi anche collettivi ritenuti meritevoli di copertura costituzionale. Ma, oltre questo comune denominatore, i diritti in questione "si sviluppano nel contesto di un'esperienza variegata, caratterizzata, in ogni caso, da un dinamismo creativo che implica un continuo adeguamento e ricomposizione del sistema dei diritti fondamentali. Tale dinamismo appare supportato, in primo luogo, dal contributo del giudice costituzionale nazionale, inoltre, dagli orientamenti dei giudici europei (Corte di Strasburgo e Corte UE) nell'esegesi delle rispettive Carte dei diritti, a cui l'ordinamento è tenuto a prestare osservanza;

per la tutela dell'ambiente, in AA.Vv. *Ambiente e diritto*, Milano 1999. B. CARAVITA DI TORRITTO, *Diritto all'ambiente e diritto allo sviluppo*, in AA.Vv., *Scritti in onore di A. Predieri*, Milano 1996.

⁹ Il giorno del sovrasfruttamento della Terra (Earth Overshoot Day), che, come detto, quest'anno cadrà l'8 agosto, serve per evidenziare la data in cui la domanda annuale di risorse naturali da parte dell'umanità supera le risorse che la Terra può rigenerare in un anno.

¹⁰ Confrontare anche gli studi di M. WACKERNAGHEL, W. REES, *Our ecological footprint, in tema di calcolo dell'Impronta ecologica*, e di recente A. FLYNN e A. COLLINS, *The ecological footprint*, Edwar Elgar Publishing, Northampton, USA, 2015.

¹¹ K.-H. LADEUR, *Die Beobachtung der kollektiven Dimension der Grundrechte durch eine liberale Grundrechtstheorie. Zur Verteidigung der Dominanz der abwehrrechtlichen Dimension der Grundrechte*, in *Der Staat*, 50 (2011), p. 493 ss., part. p. 504 ss.

in fine, dagli esiti del dialogo costituzionale transnazionale che al livello di Stati europei coinvolge, oltre che i legislatori nazionali, soprattutto le Corti costituzionali e i giudici di merito¹².

E'utile comprendere la relazione dei diritti fondamentali con il più generale ambito dei diritti umani, rispetto ai quali i primi si configurano come esito ultimo di un processo storico di positivizzazione dei secondi¹³. I diritti fondamentali rappresentano la proiezione e lo sviluppo in chiave giuridico-positiva degli originari diritti di natura, dotati di una valenza pre o meta-positiva, in ogni caso esterna al contesto formale dell'ordinamento giuridico.

Il contesto normativo esterno ed interno tendono gradualmente a fondersi, ma il livello in cui si saldano è sempre meno quello legislativo, e sempre più quello economico finanziario. Lo scenario che fa da sfondo a questo processo veniva chiamato fino a poco tempo fa "globalizzazione dei mercati". Secondo Ferrajoli, la globalizzazione è identificabile, in chiave giuridica, con un "vuoto di diritto pubblico internazionale"; un vuoto che è stato colmato dal diritto privato e, quindi, da un "diritto di produzione contrattuale". A questa assenza del diritto pubblico è conseguito un incremento della disuguaglianza che, secondo l'Autore, ha inciso sulla crisi economica la quale, a sua volta, è degenerata in una crisi della democrazia: «La politica e le sue istituzioni democratiche hanno così abdicato al loro ruolo di governo e si sono assoggettate ai cosiddetti "mercati", cioè ai poteri sregolati e selvaggi della finanza speculativa i quali, dopo aver provocato la crisi economica, stanno imponendo agli Stati la distruzione del Welfare, la riduzione della sfera pubblica, lo smantellamento del diritto del lavoro, la crescita delle disuguaglianze e della povertà e la devastazione dei beni comuni»¹⁴.

Ci troviamo di fronte ad un nodo nevralgico in cui l'interesse generale, che dovrebbe essere quello volto alla tutela dei diritti fondamentali, è orientato alla difesa dei beni vitali, e ancor di più per le generazioni future, in un'epoca in cui, però, i grandi decisori delle dinamiche internazionali sono sempre meno "gruppi politici" e sempre più "gruppi economico-finanziari". Questo significa decisori sempre meno democratici e trasparenti, con interessi spesso diametralmente opposti all'interesse generale, per esempio nel campo dei beni naturali.

Quella a cui stiamo assistendo è la fase finale di un cruento regolamento di conti fra due dottrine economiche, quella di stampo keynesiano e quella

¹² Sia consentito rimandare a V. BALDINI, *Che cosa è un diritto fondamentale. La classificazione dei diritti fondamentali. Profili storico-teorico-positivi*, 10 e 11 giugno 2016, Cassino, convegno annuale dell'Associazione Gruppo di Pisa sul tema "Cos'è un diritto fondamentale?", Università degli studi di Cassino e del Lazio Meridionale.

¹³ C. AMIRANTE, *Diritti dell'uomo e sistema costituzionale: un futuro dal cuore antico?*, saggio introduttivo in E. DENNINGER, *Diritti dell'uomo e Legge fondamentale*, Torino, 1997.

¹⁴ L. FERRAJOLI, *La democrazia costituzionale*, in *Revus*, 2012, p. 69-124.

neoliberista. L'Europa, in particolare l'area della moneta comune, è un terreno privilegiato per analizzare e constatare come le posizioni neoliberiste stiano nettamente vincendo questa guerra economica, tanto da poter parlare ormai di dominio di un solo modello assunto come indiscutibile. Dagli anni '70, quando è terminato il cosiddetto trentennio glorioso keynesiano, è iniziata la controrivoluzione neoliberista che, poco alla volta, ha svuotato gli Stati del potere decisionale. Le democrazie sono state spolpate sino a rendere il loro apparato un guscio vuoto e in difficoltà. Inoltre il debito pubblico è divenuto insostenibile in molti Paesi. I grandi decisori delle politiche economiche e finanziarie, che poi si trasformano anche in norme giuridiche, godono di poteri sovranazionali svincolati da controlli giudiziari, politici e, ovviamente, democratici. Sorvolando sulle organizzazioni dette di Bretton Woods, come la Banca Mondiale e il FMI (Fondo Monetario Internazionale), oppure il WTO (L'Organizzazione Mondiale del Commercio) che esercitano un forte controllo su molti Paesi e ne dettano l'agenda politica. Insomma, oggi occorre studiare anche in direzione dell'economia, se vogliamo capire veramente cosa ostacola la piena attuazione dei principi costituzionali ed il riconoscimento dei diritti fondamentali.

2. Effettività dei diritti fondamentali

Il tema della effettività dei diritti fondamentali, come detto sopra, si scontra oggi, in modo chiaro, con le regole (scritte e non scritte) del modello di sviluppo economico finanziario dominante. Se da un lato è molto comprensibile che i giuristi dedichino impegno ed attenzione alla storia ed alla evoluzione del concetto di diritto fondamentale, per consolidare definizioni e per fare chiarezza sui principi ispiratori, è anche giusto rivolgere lo sguardo pure alle cause che impediscono la effettività di quei diritti. La concreta garanzia dei diritti fondamentali dovrebbe rappresentare l'obiettivo principale dell'economia, intesa come *oikos nomos* e quindi "disciplina della casa", che si contrappone all'assenza di regole. Quindi in tema di diritto di accesso alle risorse vitali, occorre ragionare inizialmente su questo versante concettuale, che non è per niente marginale rispetto alle teorie sulla natura dei beni, anzi si rivela centrale per la fruibilità piena ed equa dei diritti che hanno bisogno di beni per realizzarsi¹⁵.

Nello studio della tutela dei diritti fondamentali vi è sempre un passaggio giuridico necessario, che è passaggio logico-teorico, ma che poi incide nella pratica della tutela, ed è l'analisi della congruità e consequenzialità tra l'enunciazione di un principio, l'individuazione di un diritto e la effettività degli stessi. Un ordinamento giuridico si regge su un sistema condiviso

¹⁵ M.S. GIANNINI, *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1973.

di valori, che se vengono recepiti dalla comunità di riferimento, diventano principi. Questi poi possono essere costituzionalizzati e generano diritti. Infine, questi poi vengono tutelati con regole ed anche con provvedimenti economici, quindi sia nella sfera giuridica che in quella politico-sociale. Se è vera questa sequenza di passaggi propedeutici, allora ogni anello della catena è indispensabile alla pienezza, alla completezza dell'insieme. La mancata effettività finale rischia di pregiudicare l'intero ordinamento, e se questo può valere in generale, a maggior ragione vale nel caso dei diritti fondamentali ed in particolare quelli legati ai beni vitali. Nel caso delle risorse naturali, anche se non sono sempre "protette" e codificate¹⁶, è certamente condivisa a livello universale la percezione che siano beni da tutelare in modo diverso, in quanto essenziali per la sopravvivenza del genere umano e dell'ecosistema. Si può quindi affermare che la necessità di tutelare questi beni sia un "valore" universale, e che questo valore sia condiviso anche nel nostro Paese, al punto da poter essere considerato fondante per la nostra collettività. Se in base a questo "valore condiviso" volessimo costituzionalizzare¹⁷ un principio generale, potremmo spingerci oltre, fino a ragionare intorno ai beni vitali, e fino al disciplinare nuovi principi fondamentali, per ora non presente nell'ordinamento. Se da questo principio nascesse, quindi, direttamente la necessità di tutelare il diritto di tutti ad avere beni vitali in qualità (quindi acqua potabile e aria pulita, ad esempio) e quantità (nella misura minima sufficiente per avere una vita dignitosa), avremmo sancito in Costituzione un nuovo diritto¹⁸. Secondo parte della dottrina¹⁹ non è per forza necessario questo passaggio nuovo in Costituzione, ma basterebbe appellarsi con forza agli articoli 2 e 3, della nostra Costituzione (e poi con gli altri principi ed i servizi pubblici) per vedere riconosciuto questo diritto. L'art. 2 dal quale scaturisce il principio di solidarietà sociale ed economica, collegato alla coesione sociale. L'art. 3 comma 2, che genera il principio di eguaglianza sostanziale, che individua il compito della Repubblica di rimuovere gli ostacoli che impediscono la effettiva garanzia dei diritti sociali, in particolare. Nel caso del diritto ai beni vitali, come per gli altri diritti fondamentali, bisogna provare a cimentarsi inevitabilmente col tema della effettività.

¹⁶ Sul tema della "codificazione" o "costituzionalizzazione" dei diritti e dei beni comuni, si veda A. LUCARELLI, *Costituzione e beni comuni*, Diogene edizioni, Napoli, 2013.

¹⁷ Come è stato fatto nella Costituzione dell'Uruguay, Bolivia o in altri interessanti tentativi in costruzione.

¹⁸ Anche se tanto nuovi non sono questi diritti, perché già oggi, indirettamente, attraverso i diritti sociali e i diritti ambientali, sono considerati tutelabili nel nostro ordinamento i diritti di nuova generazione.

¹⁹ Vedi M. MANUNTA, *Ripubblicizzare l'acqua. Leggi e pratiche di democrazia da Nord a Sud del mondo*, MC Editrice, Milano, 2005, oppure M. Bersani, *Ripubblicizzare i beni comuni*, Edizioni Alegre, Roma, 2007. Mi sia consentito rinviare ancora a R. Briganti, *L'acqua come bene pubblico*, in *Democrazia e diritto*, FrancoAngeli, Milano, 1/2005.

Nella teoria generale del diritto il termine "effettività" indica la generale osservanza di una norma da parte dei destinatari della stessa. Quasi tutte le teorie giuridiche attribuiscono centralità all'effettività, nella definizione stessa di "diritto", perchè presuppongono che quest'ultimo sia tale solo se, e in quanto, sia dotato di effettività²⁰.

Naturalmente l'effettività di una norma o di un diritto non va confusa con l'efficacia. Quest'ultima è la capacità della norma di raggiungere il proprio fine. Ad esempio, il fine di una norma che impone ad un contratto una determinata forma può essere quello di assicurare il regolare svolgimento dei traffici. La circostanza che tale norma venga ad essere generalmente osservata (sia, cioè, *effettiva*) non esclude che possa essere contemporaneamente *inefficace* (cioè inadeguata a raggiungere il suo obiettivo).

In Kelsen vi è un duplice concetto di efficacia²¹: un concetto di efficacia della singola norma, inteso come un comportamento difforme dal suo contenuto, che però non pregiudica in alcun modo la sua normale validità; e concetto di efficacia complessiva dell'ordinamento, inteso come una serie di comportamenti che costituiscono una condizione della validità della norma fondamentale. Secondo gli stessi autori²², per avere un ordinamento non basta dire che il sistema di norme di cui è composto, è nel suo complesso osservato. Bisogna infatti chiedersi, perché è osservato. Se è osservato perché l'osservanza, anche quando non si condividono i fini fondamentali cui esso è ispirato, dà un significato alla propria esistenza nel senso che le garantisce la sicurezza dei rapporti economici, la certezza dei rapporti familiari, le libertà dell'azione, diremo che l'ordinamento giuridico è effettivo ed ha possibilità di durata. Se invece è osservato solo per paura, o per l'assoluta incapacità di reagire ad esso, non si può parlare di pace, non si può dire che l'ordinamento, oltre che esistere è anche capace di durare. E proprio su questo argomento che si distingue l'efficacia dall'effettività. Per efficacia dell'ordinamento si intende il fatto empiricamente verificabile che esso sia stato osservato e applicato. Per effettività dell'ordinamento giuridico si intende la capacità che esso ha di durare, di garantire un assetto stabile e duraturo di rapporti politici e sociali²³. E su questo aspetto il tema dell'effettività in particolare del diritto all'acqua, è una perfetta cartina di tornasole.

Secondo autorevole dottrina²⁴, l'effettività dovrebbe essere un attributo del "potere", mentre l'efficacia, un attributo della "norma". Potere effettivo

²⁰ Sia consentito rimandare a R. BRIGANTI, *Il diritto all'acqua tra beni comuni e servizi pubblici*, Esi, Napoli, 2012.

²¹ H. KELSEN, *Teoria generale e teoria dello Stato*, a cura di S. Cotta e G. Treves, Milano, 1959.

²² R. MENEGHELLI, *Il problema dell'effettività nella teoria della validità giuridica*, Cedam, Padova, 1975.

²³ P. PIOVANI, *Il significato del principio di effettività*, Giuffrè, Milano, 1953.

²⁴ N. BOBBIO, *Diritto e potere. Saggi su Kelsen*, ESI, Napoli, 1992.

è quello che riesce a ottenere il risultato preposto. Norma efficace è la norma osservata e seguita. I due termini però rischiano di essere sinonimi, perché l'efficacia delle norme dipende dall'effettività del potere, e questo dipende dal fatto che le norme sono efficaci. In definitiva, l'effettività è la condizione fondamentale della validità dell'ordinamento giuridico. Ma allora occorre spostare l'attenzione su quali sono le condizioni dell'effettività.

Sotto il profilo dogmatico e teorico il tema della effettività si propone, o meglio si ripropone, nei momenti di transizione costituzionale o di crisi delle istituzioni. In quei momenti il principio o la regola preesistente genera, nella classe politica dominante, forme di insofferenza, di intolleranza rispetto alla condivisione di valori precostituiti. Le forme di ripensamento possono trovare una fonte di legittimazione anche in orientamenti normativi e giurisprudenziali provenienti da ordinamenti sopranazionali.²⁵

3. Beni, diritti e logica proprietaria.

E' evidente che occorre individuare un criterio obiettivo e, perciò, utilizzabile come parametro di controllo delle decisioni anche politiche (che, appunto sono discrezionali ma non libere ed arbitrarie)²⁶ che consenta di elaborare discipline diverse per i diversi beni cd. pubblici. Un criterio valido, come detto in precedenza, potrebbe essere quello della loro funzionalizzazione rispetto all'interesse generale. Solo dopo aver individuato categorie di beni omogenei, accomunati dal loro essere strumentali al soddisfacimento dei diritti fondamentali, si potrà stabilire una disciplina efficace rispetto alla tutela degli stessi, ossia dell'interesse generale, differente per ciascuna categoria. A tali parametri si ispira la teoria giuridica dei beni comuni. La nuova impostazione si fonda, innanzitutto su un criterio di distinzione fra i cd. beni pubblici in base al quale i beni non sono presi nella loro oggettività, ma nel loro aspetto funzionale. Tale visione si differenzia da quella codicistica, basata sulla proprietà, che si ritiene inadeguata a soddisfare l'interesse generale, inteso attualmente in una prospettiva universale sotto il profilo territoriale, ed alle generazioni future sotto il profilo temporale.

Nella visione proposta, l'aspetto della necessaria esclusione dal diritto proprietario privato di un bene essenziale al soddisfacimento dei diritti fondamentali delle persone, è fondamentale in un'ottica tuttavia che si pone al di là del rapporto proprietario, anche di tipo pubblicistico, che introduce la nozione di appartenenza collettiva, come istituto che prevede l'inalienabilità assoluta di beni qualificabili come comuni e che, quindi, impedisce la titola-

²⁵ A. LUCARELLI, *Diritti sociali e principi "costituzionali" europei*, in *Democrazia e diritto*, n. 3/2003.

²⁶ Si rinvia a D. MONE, *Qualità normativa tra tecnocrazia ed effettività della democrazia rappresentativa*, Napoli, 2010, p. 193 e ss.

rità di una loro proprietà tanto pubblica quanto privata. Tali beni andrebbero sottratti ad un regime proprietario per essere sottoposti ad un regime di appartenenza alla collettività, attuale e futura. In tal senso il regime nuovo viene ad assumere connotati differenti anche rispetto al paradigma della proprietà pubblica, si muove entro una cultura differente da quella dell'appartenenza individuale²⁷. In questa direzione si è mossa la Commissione Rodotà²⁸ che ha disciplinato i beni in base alla loro funzionalità rispetto ai diritti fondamentali della persona.

Anche la sentenza n. 3665 della Corte di Cassazione a Sezioni Unite del 24 novembre 2010, depositata il 14 febbraio 2011, evidenzia in modo chiaro come la funzione dei beni sia legata al perseguimento degli interessi della collettività, indipendentemente dalla titolarità del bene. La sentenza introduce, per la prima volta in una sede giurisdizionale così autorevole l'espressione "beni comuni", ed al di là dei termini usati, sembra respirare e recepire le linee suggerite dalla Commissione Rodotà.

La Corte di Cassazione respinge tutte le doglianze presentate ed argomenta in modo molto articolato che la intera laguna di Venezia veniva considerata demanio pubblico, nel senso attuale di bene appartenente al "demanio marittimo necessario". Poi cita l'art. 28 del codice della navigazione del 1942, che individuerà il demanio marittimo necessario come insieme di beni di origine naturale la cui proprietà "non può non essere pubblica", e quindi distinti da quelli per i quali la demanialità è condizionata dalla loro appartenenza allo Stato. Si tratta chiaramente di una sentenza che considera superata la dicotomia esclusiva beni pubblici/beni privati e soprattutto considera insufficiente il tema della titolarità del bene. Pone invece la centralità dell'attenzione sulla funzione del bene, ed in particolare sulla capacità di alcuni beni di garantire l'effettività dei diritti fondamentali, attraverso la fruizione degli stessi da parte della collettività. Pertanto, si tratta di una "appartenenza collettiva" che distinguerebbe questi beni da quelli meramente appartenenti ad uno Stato, e quindi al demanio. Non essendo le tradizionali categorie giuridiche del codice civile del 1942 (e tanto meno del coevo codice della navigazione) in grado di comprendere tutta la complessità del settore, si intravede per la prima

²⁷ Scrive efficacemente P. GROSSI, *La proprietà e le proprietà*, cit., pp. 362-363: «Parlare soltanto di proprietà, anche se al plurale, significa restare ben racchiusi entro la nicchia dell'appartenenza individuale. [...] Nessun dubbio che sia qui il perno portante e il "segreto" della storia giuridica dell'Europa occidentale e che questa storia sia stata vissuta soprattutto come vicende di "proprietari" e lotta per la "proprietà", ma nessun dubbio ugualmente che ridurre a questa dimensione il multiforme rapporto uomo-beni ha il senso di un deplorabile immiserimento». p. 421.

²⁸ Si fa riferimento alla Commissione sui Beni pubblici, presieduta da Stefano Rodotà, istituita presso il Ministero della giustizia, con Decreto del Ministro, il 21 giugno 2007, al fine di elaborare uno schema di legge delega per la modifica delle norme del codice civile in materia di beni pubblici.

volta in una sentenza della Corte la propensione ad ammettere l'esistenza di una nuova categoria di beni che potremmo definire appunto "beni comuni". Come detto, questo argomento era stato oggetto dell'approfondito e lungimirante studio della commissione presieduta dal prof. Stefano Rodotà, che intendeva valorizzare il principio secondo cui la destinazione pubblica dei beni potesse essere assicurata a prescindere dall'appartenenza esplicita ad un ente pubblico, attraverso la previsione di un vincolo oggettivo gravante sui medesimi beni. La sentenza ritorna sulla nozione di "bene pubblico in senso oggettivo", inteso come bene che, nonostante la sua appartenenza non necessariamente pubblica, continua a non essere sottraibile alla sua destinazione istituzionale e sottoposto a regolazione da parte dei poteri pubblici, oltre che tutelabile mediante appositi poteri amministrativi. È proprio questa commissione ha introdotto e sistematizzato la categoria dei "beni comuni", ritagliata secondo le caratteristiche classiche della "non rivalità e non esauribilità"²⁹. Si tratta di beni che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali, e la legge deve garantirne in ogni caso la fruizione collettiva, diretta e da parte di tutti, anche in favore delle generazioni future. Infatti, nello schema di ddl si prevedeva che, ove la proprietà di questi beni fosse pubblica, gli stessi siano collocati fuori commercio, salvi i casi in cui la legge consenta la possibilità di darli in concessione, ma per una durata limitata. Naturalmente (ma forse non era scontato), si evidenziava l'esigenza del coordinamento con la disciplina degli usi civici. La Commissione stabiliva poi che chiunque potesse avere accesso alla tutela giurisdizionale dei diritti connessi alla salvaguardia ed alla fruizione dei beni comuni, e non solo chi vi abbia interesse³⁰. Inoltre, si prevede una legittimazione dello Stato all'azione risarcitoria per danni arrecati ai medesimi beni.

Dal punto di vista dei fondamenti, la riforma elaborata dalla Commissione si proponeva di operare una inversione concettuale rispetto alle tradizioni giuridiche del passato. Invece del percorso classico che va "dai regimi ai beni", si procedeva all'inverso, ovvero "dai beni ai regimi". L'ontologia dei beni individua i beni come "oggetti materiali o immateriali, che esprimono fasci di utilità"³¹. Il lavoro svolto in quella sede «è andato ben oltre la modifica del regime civilistico dei beni pubblici e propone una categoria nuova e diversa rispetto a quella dei beni pubblici, la categoria dei beni comuni, la cui titolarità va ricondotta in capo alla collettività e la cui disciplina dovrebbe fondarsi su alcuni principi fondamentali che rimandano sostanzialmente

²⁹ A. LUCARELLI (a cura di), *Beni comuni. Proprietà gestione, diritti*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 2-2007, Esi, Napoli.

³⁰ Con questa locuzione si andrebbe ad includere il c.d. "valore di non uso dei non fruitori".

³¹ Cfr. Schema di legge delega per la modifica delle norme del Codice civile in materia di beni pubblici, della Commissione Rodotà.

all'idea di una loro indisponibilità di fondo, proprio in quanto costituenti il bagaglio fondamentale e inamovibile per il soddisfacimento dei bisogni primari di qualsiasi persona»³².

4. Tutela dell'ambiente e generazioni future

L'analisi delle relazioni tra ambiente e diritti fondamentali muove del combinato dei citati artt. 2, 9, 32 e 117 Cost. Oltre all'art. 2 inteso come "norma a fattispecie aperta", nell'ambito della quale possono trovare posto anche diritti di successiva elaborazione giurisprudenziale, come il diritto alla riservatezza, all'identità personale e sessuale, e all'ambiente salubre, appunto, la tutela dell'ambiente deve essere riconosciuta e garantita sia come un dovere del singolo, (principio personalista) così come anche un dovere dei soggetti pubblici (principio pluralista), in quest'ultimo caso naturalmente collegandosi con la previsione dell'art. 3, 2° c, Cost. che conferisce alla Repubblica, così come oggi articolata (art. 114 Cost.), il compito di rimuovere gli ostacoli (quindi anche di carattere ambientale) di ordine economico e sociale che limitano di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini. Il Diritto all'ambiente salubre, dunque, può essere letto come un diritto complesso, a più dimensioni. A seguito della riforma introdotta con Legge costituzionale n. 3 del 2001 anche la Costituzione italiana, al pari dei più moderni testi costituzionali, prevede il termine ambiente all'interno del proprio testo. Infatti il comma 2° dell'art. 117 Cost. alla lettera "s" prevede la potestà legislativa esclusiva dello Stato per "la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali". In forza di tale previsione, la Corte costituzionale ha ribadito quanto già espresso sull'ambiente come interesse fondamentale³³, quale valore costituzionale garantito e protetto, quale bene rilevante costituzionalmente, attraverso sentenze più recenti che hanno preso in considerazione l'ambiente quale valore trasversale e quindi, superando l'ambito in cui il citato testo della riforma circoscriveva l'argomento, "...escludendo che si possa identificare l'ambiente come una materia in senso tecnico, qualificabile come <tutela dell'ambiente>, dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze..." ed ancora, attraverso la Sentenza n. 536 del 2002³⁴. Quanto detto

³² Vedi A. LUCARELLI in *Du public au commun*, in *il Tetto* n. 281, gennaio-febbraio 2011, p. 48; e ID., *Note minime per una teoria giuridica sui beni comuni*, in *Quale Stato*, 2007; per un commento sui lavori della Commissione Rodotà, si v. anche P. PERLINGIERI, *Normazione per principi: riflessioni intorno alla proposta della Commissione sui beni pubblici*, in *Rassegna diritto civile*, n. 4, 2009.

³³ B. CARAVITA DI TORITTO, *Diritto dell'ambiente*, Il Mulino 2005.

³⁴ Che ulteriormente ribadisce che "... l'ambiente deve essere considerato come un <valore> costituzionalmente protetto che non esclude la titolarità in capo alle Regioni di competen-

ci porta a comprendere come il diritto ad un ambiente salubre, può essere compreso nel novero dei diritti fondamentali e proprio in ossequio all'art. 2 Cost., può essere inteso sia quale diritto soggettivo (sia esso individuale o collettivo) azionabile per la tutela di varie situazioni soggettive (diritto alla salubrità dell'ambiente, all'informazione ambientale, ecc.), sia quale dovere di tutela da parte dello Stato, non più visto come apparato, ma nelle sue attuali articolazioni all'interno del territorio nazionale.

Concludendo, è auspicabile che il riconoscimento dei diritti fondamentali (in particolare dei diritti riconducibili ai beni naturali, rafforzati e legittimati da orientamenti internazionali e comunitari) si radichi esplicitamente negli ordinamenti interni, non per coercizione, bensì per condivisione profonda. Però questa è condizione "necessaria" ma ancora "non sufficiente" per l'effettività di questi diritti, perché servono anche soluzioni normative di equilibrio tra istanze potenzialmente confliggenti, che assumano come punto di partenza e come presupposto irrinunciabile il principio che il godimento dei cosiddetti beni comuni sia da considerare un diritto fondamentale, da garantire anche in un'ottica di equità intergenerazionale³⁵. Ciò consentirebbe la maturazione di un moderno diritto pubblico in grado di rapportarsi con la nuova categoria giuridica dei beni comuni³⁶, e con il tema ad essa collegato della responsabilità e della partecipazione delle persone³⁷. Per raggiungere questo ambizioso obiettivo occorre ricondurre i servizi pubblici essenziali alla loro originaria finalità di tutela effettiva dei diritti fondamentali, e nello stesso tempo svincolare i beni pubblici dalla morsa del rapporto dominicale, ancorandoli invece alla loro funzione sociale, e da li slanciarli oltre, verso la ancor più delicata consapevolezza della crescente responsabilità verso le generazioni future³⁸.

Nell'assordante silenzio della maggioranza dei Capi di Stato e di Governo del mondo, uno di loro, Papa Francesco scrive invece nell'enciclica sulla salvaguardia del creato "Laudato si" che: "L'acqua potabile e pulita rappresenta una questione di primaria importanza, perché è indispensabile per la vita umana e per sostenere gli ecosistemi terrestri e acquatici. Le fonti di acqua dolce riforniscono i settori sanitari, agropastorali e industriali. La disponibilità di acqua è rimasta relativamente costante per lungo tempo, ma ora in

ze legislative su materie (governo del territorio, tutela della salute, ecc.) per le quali quel valore costituzionale assume rilievo...".

³⁵ R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici di responsabilità intergenerazionale*, FrancoAngeli, 2013.

³⁶ Cfr. ancora A. LUCARELLI in *Du public au commun*, op. cit., p. 49.

³⁷ Per una acuta distinzione tra le varie declinazioni della partecipazione, si veda R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa, partecipativa e rappresentativa. Tre diverse forme di democrazia*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa*, Firenze University Press, 2010, pp. 65-77.

³⁸ P. MADDALENA, *L'ambiente e le sue componenti come beni comuni in proprietà collettiva della presente e delle future generazioni*, in *www.federalismi.it*, 2011, p. 12

molti luoghi la domanda supera l'offerta sostenibile, con gravi conseguenze a breve e lungo termine. Un problema particolarmente serio è quello della qualità dell'acqua disponibile per i poveri, che provoca molte morti ogni giorno... l'accesso all'acqua potabile e sicura è un diritto umano essenziale, fondamentale e universale, perché determina la sopravvivenza delle persone, e per questo è condizione per l'esercizio degli altri diritti umani”.

Il vero “*spread*” che ci dovrebbe preoccupare oggi non è tanto il differenziale tra i titoli di stato tedeschi e quelli italiani, ma è il differenziale tra le dichiarazioni dei diritti fondamentali, solennemente e giustamente proclamate nelle Costituzioni, e la sostanziale esclusione da questi diritti di alcuni miliardi di esseri umani, che abitano ora il pianeta o che verranno in futuro.