



## **Le “future generazioni” sono entrate in Costituzione. Conseguenze giuridiche e politiche**

**di Luca Bartolucci**

Lecturer Luiss School of Government

### **Policy Brief n. 09/2022**

*Lo scorso 8 febbraio la Camera dei Deputati ha approvato definitivamente una proposta di legge costituzionale volta a inserire la tutela dell'ambiente tra i principi fondamentali della Costituzione. Intervenendo sugli articoli 9 e 41 della Carta, il legislatore ha introdotto un'esplicita disposizione sulla tutela dell'ambiente e, con essa, delle future generazioni. In questo Policy Brief, dopo aver ricostruito il contenuto e l'iter parlamentare della riforma costituzionale, si esaminano - anche alla luce di un'analisi comparata - le rilevanti implicazioni politiche, legislative e giurisdizionali legate al fatto di considerare anche nella nostra Carta i doveri verso le future generazioni.*



Lo scorso 8 febbraio la Camera dei Deputati ha approvato definitivamente una proposta di legge volta a inserire la tutela dell'ambiente tra i principi fondamentali della Costituzione. Il progetto di legge costituzionale approvato (A.C. 3156) interviene sugli articoli 9 e 41 della Costituzione, introducendo un'esplicita disposizione sulla tutela dell'ambiente e, con essa, delle future generazioni. In particolare, con la riforma si introduce un nuovo terzo comma all'articolo 9 della Costituzione, con l'obiettivo di inserire tra i principi fondamentali, accanto alla tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico della Nazione, anche quella dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi. Il nuovo comma dell'articolo 9 della Carta, poi, continua con un ulteriore periodo, in base al quale "la legge dello Stato disciplina i modi e le forme della tutela degli animali".

Si interviene anche per modificare l'articolo 41 della Costituzione, stabilendo che l'iniziativa economica privata non possa svolgersi in danno alla salute e all'ambiente, premettendo tali limiti a quelli riguardanti la sicurezza, la libertà e la dignità umana. Inoltre, si riserva alla legge la possibilità di indirizzare e coordinare l'attività economica, pubblica e privata, a fini non solo sociali ma anche ambientali.

Con questi interventi, considerando l'ambiente nella sua accezione più "sistemica" (ambiente, ecosistema e biodiversità), si dà una nuova articolazione al principio della tutela ambientale rispetto alla menzione della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali prevista dall'articolo 117, secondo comma, Cost. (introdotto con la l. cost. n. 3 del 2001), nell'elenco di materie su cui lo Stato ha competenza legislativa esclusiva.

Il percorso parlamentare della riforma è iniziato nell'ottobre del 2019 in Senato, quando la discussione ha preso il via ed è proseguita con diverse pause, mentre si svolgevano una serie di audizioni informali. La Commissione Affari costituzionali del Senato, in sede referente, ha conferito il mandato alla relatrice a riferire all'Assemblea il 19 maggio 2021, su un testo unificato di diverse proposte di legge di revisione costituzionale. L'Assemblea del Senato ha approvato il disegno di legge costituzionale, in prima deliberazione, il 9 giugno 2021, introducendo un terzo articolo, contenente una clausola di salvaguardia. Quest'ultima prevede che la legge dello Stato che disciplina i modi e le forme di tutela degli animali si applica alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano nei limiti delle competenze legislative ad esse riconosciute dai rispettivi statuti.

La Camera dei Deputati ha approvato il testo, in prima deliberazione, il 12 ottobre 2021. Il Senato, in seconda deliberazione, lo ha approvato il 3 novembre 2021 e il 19 gennaio 2022 la I Commissione della Camera dei deputati ha concluso l'esame, in seconda lettura, per approvarlo definitivamente, in Assemblea, l'8 febbraio 2022, con 468 voti a favore, un contrario e sei astenuti. Anche il Senato lo aveva approvato con la maggioranza dei due terzi: di conseguenza, la riforma entra subito in vigore e non è sottoponibile a referendum costituzionale.

### **La prima modifica dei "principi fondamentali" della Costituzione**

Si tratta di una modifica di quelli che sono designati come i "principi fondamentali" della Costituzione repubblicana. I primi dodici articoli, infatti, non erano mai stati toccati dal 1948 a oggi. In tal senso, l'inserimento delle future generazioni, in collegamento alla tutela ambientale, nell'articolo 9 della Costituzione e nei principi fondamentali sembra porre – una



volta per tutte – il tema della crisi ambientale come elemento strutturale, anche in ambito costituzionale: come paradigma per affrontare tutte le future scelte legislative.

Forse, questa avrebbe potuto essere anche l'occasione per inserire in Costituzione il concetto di sviluppo sostenibile. Se, tuttavia, già nelle prime teorizzazioni del concetto di "sviluppo sostenibile" si poteva notare un legame inscindibile con le future generazioni, il rapporto *"Our Common Future"* della Commissione Brundtland (1987) definiva lo sviluppo sostenibile come *"the development that meets the needs of the present without compromising the needs of the future generations"*. Tale definizione di sviluppo sostenibile è stata quella assunta, in seguito, come definizione ufficiale, sebbene non siano poi mancati tentativi di ridefinizione. Quello di "sviluppo sostenibile" è un concetto "vorace": è innegabile, tuttavia, che accanto alla componente economica, a quella ambientale e a quella sociale ve ne sia una temporale, che richiama in modo trasversale alla responsabilità intergenerazionale.

Per tali ragioni, a ben vedere, nel momento in cui si prevede che la Repubblica tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, *anche* nell'interesse delle *future generazioni*, in qualche modo si inseriscono nell'articolo 9 della Costituzione sia una responsabilità intragenerazionale, sia una intergenerazionale. Senza dubbio, l'inserimento del concetto di sviluppo sostenibile avrebbe avuto una portata più ampia, ma anche in tal modo la modifica costituzionale è una novità estremamente significativa.

### **Le future generazioni in Costituzione: riferimenti "impliciti" e ingresso "esplicito"**

Dunque, con tale riforma le generazioni future entrano espressamente in Costituzione. Eppure, è diffusa in dottrina l'idea che la Costituzione contenesse già un riferimento implicito ad esse. Senza pretesa di esaustività, si pensi allo stesso articolo 9 della Carta, che ha svolto un ruolo di apripista: infatti, il profilo della tutela del paesaggio può essere letto nell'interesse delle future generazioni. Anche altri principi fondamentali della Costituzione possono essere interpretati nella chiave prospettica offerta dalla questione intergenerazionale. Alla stessa nozione di "popolo" dell'articolo 1 della Costituzione può in qualche modo ricondursi il concetto di generazioni future. Infatti, nella nozione di "popolo" possono farsi rientrare anche le generazioni future.

Per altri versi, la tutela delle future generazioni può ancorarsi ai principi di solidarietà, di dignità e ai diritti inviolabili. Laddove l'articolo 2 della Costituzione "riconosce" i diritti "inviolabili" dell'uomo evoca concezioni giusnaturalistiche secondo le quali i diritti non sono conferiti dall'ordinamento, che si limita a riconoscerli, in quanto preesistenti. Non si vede come tali diritti inviolabili, preesistenti allo Stato, possano non essere attribuiti, in potenza, anche a chi non sia ancora nato (in questo senso, corollario o caratteristica dell'inviolabilità di un diritto potrebbe vedersi nella intertemporalità del medesimo).

Eppure, la categoria dei diritti delle generazioni future non è riconosciuta da parte della dottrina costituzionalistica. Anche per tali ragioni è sembrato più corretto, in generale, porre la questione intergenerazionale non tanto nei termini di diritti delle generazioni future, bensì come doveri di quelle presenti verso quelle future.

Sempre nella Costituzione italiana, poi – oltre all'articolo 11 della Costituzione, che "apre" l'ordinamento verso l'esterno – vi è l'articolo 117, primo comma, a richiedere che il legislatore garantisca il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dalle normative dell'Unione europea: in tal modo, il tema della solidarietà intergenerazionale entra



nell'ordinamento costituzionale, in quanto sono numerosi i richiami al tema nei Trattati dell'Unione europea. Il preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione sancisce che il godimento di tali diritti "fa sorgere responsabilità e doveri nei confronti degli altri come pure della comunità umana e delle generazioni future", mentre l'art. 3 del TUE afferma che l'Unione "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". Così come sono cospicui, altresì, i richiami allo sviluppo sostenibile.

Nel 2012, infine, sono stati introdotti in Costituzione i principi di equilibrio di bilancio (articolo 81 della Costituzione) e sostenibilità del debito pubblico (articolo 97). Entrambi i principi, in particolar modo quello di sostenibilità del debito pubblico, contengono al loro interno un richiamo implicito – ma molto potente – alle generazioni future, che dovrebbe essere in grado di razionalizzare le decisioni di bilancio anche a tutela del futuro, superando quella logica di breve termine che sovente ha caratterizzato i metodi, le tecniche e, soprattutto, i contenuti dei procedimenti di bilancio.

Dunque, sono tante le disposizioni costituzionali che – implicitamente – già contengono un riferimento alle generazioni future. Eppure, l'inserimento nell'articolo 9 della Costituzione delle "future generazioni", e il legame reso esplicito relativamente alla tutela dell'ambiente, ha senz'altro un significato che potrà essere foriero di conseguenze.

### **Le conseguenze della riforma costituzionale**

Il nuovo assetto costituzionale rafforza significativamente il principio della sostenibilità, facendo divenire la tutela dell'ambiente, anche nell'interesse delle future generazioni, un principio fondamentale a cui la legislazione futura si dovrà ispirare e a cui la legislazione passata si dovrà adeguare.

Aver inserito la tutela dell'ambiente e le future generazioni in Costituzione deve pertanto essere considerato, da un lato, un obiettivo raggiunto, perché prende atto di una situazione che da decenni già "vive" nella giurisprudenza costituzionale; dall'altro, un punto di partenza, in un momento storico nel quale la transizione ecologica appare inevitabile per preservare condizioni vitali sul pianeta. Punto di partenza per i giudici, soprattutto quelli costituzionali, che saranno chiamati a sviluppare la norma costituzionale, così come per i legislatori che ne dovranno tenere conto: sia quello nazionale sia quelli regionali, la cui potestà legislativa è esercitata, oltre che nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, anche nel rispetto della Costituzione.

L'inciso sulle "future generazioni", inoltre, già altrove ha prodotto conseguenze molto potenti: si pensi alla sentenza del Tribunale costituzionale federale tedesco sul clima del 24 marzo 2021, con la quale quest'ultimo ha giudicato parzialmente incostituzionale la legge tedesca sul cambiamento climatico, approvata nel 2019, per l'assenza di indicazioni dettagliate sulla riduzione delle emissioni dopo il 2030, sostenendo che il legislatore avrebbe dovuto prendere delle precauzioni per salvaguardare le libertà fondamentali delle generazioni future.

In quella sede, il *Bundesverfassungsgericht* ha preso le mosse proprio da una simile disposizione della Legge fondamentale tedesca: infatti, l'articolo 20a della *Grundgesetz* afferma che "lo Stato tutela, assumendo con ciò la propria responsabilità nei confronti delle generazioni future, i fondamenti naturali della vita e gli animali mediante l'esercizio del potere



legislativo, nel quadro dell'ordinamento costituzionale, e dei poteri esecutivo e giudiziario, in conformità alla legge e al diritto”.

In tema ambientale, la recente sentenza tedesca apre a una forma di responsabilità giuridica intergenerazionale inedita, che è destinata a segnare il costituzionalismo negli anni a venire e che mostra, inoltre, come ci siano spazi ulteriori per valorizzare la sostenibilità. La sentenza, infatti, cerca di rimediare alla miopia del legislatore, spesso imprigionato da scadenze elettorali che lo “vincolano” a interessi di breve periodo. A tale miopia devono pertanto rimediare le Costituzioni (l’art.20a di quella tedesca e, ora, l’art. 9 di quella italiana), che pongono vincoli intergenerazionali alla decisione democratica.

Si capisce pertanto come l’introduzione di tale riferimento esplicito in Costituzione offra non solo un ancoraggio più forte alla Corte costituzionale italiana laddove dovesse trovarsi di fronte a leggi in materia, ma debba costituire anche per il legislatore una stella polare per orientare le sue decisioni. Il tentativo di inserire clausole sulla sostenibilità e sulle generazioni future nelle Costituzioni, infatti, è anche un tentativo per “aggiustare” quelle che sono le dinamiche “naturali” delle democrazie elettorali. In molte altre Costituzioni sono stati introdotti riferimenti alle future generazioni, procedendo in quel cammino che ha portato la responsabilità intergenerazionale – e, con essa, la sostenibilità – dalla filosofia al diritto internazionale, per giungere, infine, nel cuore del costituzionalismo.

Tutto questo considerato, l’ingresso esplicito “generazioni future” nella Costituzione italiana non si può considerare privo di conseguenze. Se la Corte già aveva nominato nelle sue sentenze le generazioni future – non solo in tema ambientale, peraltro – inserire un richiamo ad esse nell’articolo 9 della Costituzione significa dare un nuovo strumento ancora più forte al suo sindacato, tanto che non è peregrino immaginare – presto o tardi – che anche la Corte costituzionale italiana giungerà ad una sentenza simile a quella che, pochi mesi or sono, è stata pubblicata in Germania. In questo senso, la presenza dell’ambiente e il riferimento espresso alle future generazioni in Costituzione rafforzeranno l’opera del giudice costituzionale, che sarà chiamato – soprattutto nelle operazioni di bilanciamento tra valori costituzionali – a districare questioni complesse. La Corte, infatti, sin dalla sua prima sentenza (n. 1 del 1956) chiarì che il concetto di limite è insito nel concetto di diritto, e che nessun diritto è tiranno nei confronti degli altri. D’altro canto, è anche questo il ruolo delle Costituzioni: è ormai celebre l’immagine utilizzata da Jon Elster, che ha paragonato le Costituzioni rigide ad Ulisse che, spinto da innata curiosità e pur di ascoltare il canto delle sirene senza esserne attratto, si fa legare all’albero della sua nave.

Anche il valore costituzionale della tutela dell’ambiente, nell’interesse delle future generazioni, sarà chiamato di volta in volta ad essere bilanciato – nel test di proporzionalità – con altri valori costituzionali, quali il paesaggio e la libertà economica. In relazione a quest’ultimo parametro, va osservato che la giurisprudenza costituzionale aveva già introdotto l’interesse ambientale nelle questioni economiche, partendo dalla disposizione per cui l’iniziativa economica non può svolgersi in contrasto con l’utilità sociale e non può recare danno alla salute.

Ad ogni modo, questa riforma potrebbe inaugurare, anche in Italia, sebbene per altre vie, quel filone giurisprudenziale del “*climate change litigation*” che continua ad arricchirsi nel resto del mondo. La formula contenuta nell’articolo 9 della Costituzione, infatti, potrebbe far estendere ai movimenti giovanili il diritto ad agire in giudizio per tutelare l’ambiente, così

LUISS



come è accaduto altrove (si pensi, almeno, alle sentenze *Urgenda* nei Paesi Bassi, *Trillium* in Cile, *Minors Oposa* nelle Filippine e, più recentemente, alla sentenza della Corte suprema irlandese nel 2020, alla sentenza del tribunale amministrativo di Parigi del 3 febbraio 2021 e alla sentenza di un tribunale federale australiano del maggio 2021).