

23/2/2022

Le generazioni future «entrano» nella Costituzione

di Giorgio Sobrino

(in corso di pubblicazione sulla Rivista Quaderni Costituzionali, n. 1/2022,
<https://www.rivisteweb.it/issn/0392-6664>)

Con la pubblicazione della legge costituzionale n. 1 del 2022 (in G.U., Serie generale, n. 44 del 22 febbraio 2022) si conclude il procedimento di revisione degli artt. 9 e 41 della Carta fondamentale «in materia di tutela dell'ambiente». Come già al Senato, anche la Camera, lo scorso 8 febbraio, ha approvato il testo a maggioranza qualificata (con 468 voti favorevoli): la revisione costituzionale entrerà dunque in vigore subito, non essendo stato necessario un *referendum* confermativo.

Si tratta di una riforma costituzionale di sicuro rilievo, a partire dal fatto che, per la prima volta, interviene su un Principio fondamentale della Carta. Essa, inoltre, appare suscettibile di implicazioni significative per gli interpreti della stessa Costituzione, in primo luogo la Corte Costituzionale. Ciò vale soprattutto per il suo elemento più innovativo ed evocativo/simbolico: l'inserimento, nell'art. 9 terzo comma Cost., dell'«interesse delle *future generazioni*». Su questo aspetto, pertanto, si intende qui concentrare l'attenzione.

Va osservato innanzitutto – sul piano comparato – che con questo inserimento (della tutela) delle generazioni future la Costituzione italiana si «allinea» a molti altri testi costituzionali contemporanei, europei e non. Essi, in modo sempre più diffuso, contengono un riferimento alle generazioni future (spesso declinato in termini di responsabilità delle «generazioni *presenti*» verso di loro: Costituzione tedesca, svizzera e ceca, per esempio), oppure al concetto di «sviluppo sostenibile», che alla protezione delle generazioni future è intrinsecamente collegato (D. Porena, *Il principio di sostenibilità*, Giappichelli, 2017, 1 e 118 ss.; L. Bartolucci, *Il più recente cammino delle generazioni future nel diritto costituzionale*, in *Osservatorio A.I.C.*, 4, 2021, 5 s.). L'obiettivo dello «sviluppo sostenibile», oltre ad essere sancito da molte Carte costituzionali (54 nel mondo, secondo T. Groppi, *Sostenibilità e costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1, 2016, 44 e tabella A1: tra gli esempi più significativi, la Costituzione belga, portoghese, argentina, boliviana e di molti altri Stati dell'America Latina), è posto a fondamento del diritto dell'Unione Europea (artt. 3, 5, 21 comma 2 del Trattato U.E.; Preambolo e art. 37 della Carta dei Diritti Fondamentali): il che, evidentemente, lo rende già da tempo un principio di rango sostanzialmente costituzionale nel nostro ordinamento.

Se, come è stato affermato in dottrina, la tutela delle generazioni future – e più in generale, l'«interesse verso la dimensione del futuro» – rappresentano la cifra caratterizzante del costituzionalismo di questa prima parte di XXI secolo (per tutti, R. Bifulco, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Franco Angeli, 2008), la revisione costituzionale in esame segna dunque un'oggettiva modernizzazione, oltre che un'ulteriore «internazionalizzazione», della nostra Carta. La costituzionalizzazione (pur con i limiti di cui si dirà *infra*) dell'«interesse delle future generazioni», costringendo il decisore politico a «guardare oltre» le scadenze elettorali contingenti, pare suscettibile di rafforzare rispetto al passato la protezione di queste nel nostro ordinamento (pur a sua volta problematica quanto alle modalità attuative). E ciò anche attraverso il ricorso a modelli di tutela già sperimentati in altri sistemi, a cui potrebbe aggiungersi la circolazione delle tecniche e degli argomenti interpretativi tra le giurisdizioni, in

particolare costituzionali (si pensi al campo della c.d. giustizia climatica), come già avviene per altri principi della Carta.

Spostando l'attenzione sulle *modalità concrete* tramite cui la protezione delle generazioni future è stata costituzionalizzata, emergono peraltro maggiori perplessità.

In primo luogo – dal punto di vista stilistico –, la formula scelta dal legislatore costituzionale («[La Repubblica] Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, *anche nell'interesse delle future generazioni*») non presenta una fattura particolarmente elegante e avrebbe potuto essere migliore. Si comprende la ritrosia all'uso del termine «diritto» per qualificare la (eventuale) posizione soggettiva delle generazioni future: categoria la cui configurabilità, in questo contesto, è ampiamente contestata in dottrina (per tutti, G. Azzariti, *Appunto per l'audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica del 16 gennaio 2020 – Modifica articolo 9 della Costituzione*, in *Osservatorio A.I.C.*, 1, 2020, 72). Ma declinato nel modo prescelto («*anche nell'interesse ...*»), l'obiettivo della tutela di «chi verrà dopo» le attuali generazioni pare quasi un'appendice non necessaria al resto della disposizione costituzionale. Sarebbero state preferibili, allora, altre formulazioni (magari attingendo proprio dal diritto comparato), come ad esempio quella suggerita da Giorgio Grasso in sede di audizione parlamentare durante la fase iniziale del procedimento di revisione: «La Repubblica tutela l'ambiente e l'ecosistema, protegge la biodiversità ..., promuove lo sviluppo sostenibile, *nella responsabilità verso le future generazioni*» (G. Grasso, *Appunti per l'Audizione informale resa il 4 febbraio 2020, presso la 1a Commissione (Affari Costituzionali) del Senato della Repubblica sul disegno di legge costituzionale n. 83 e connessi (tutela costituzionale dell'ambiente)*, in *Osservatorio A.I.C.*, 2, 2020, 10).

In secondo luogo (e soprattutto) – quanto alla sua collocazione sistematica –, il riferimento alla tutela delle generazioni future inserito nell'art. 9 Cost. lega il perseguimento dell'«interesse» di coloro che nasceranno negli anni a venire *esclusivamente* alla tutela, da parte di chi oggi è in vita, dell'ambiente e degli altri beni indicati dal nuovo terzo comma dell'articolo (la «biodiversità» e gli «ecosistemi»). Si tratta, certamente, di un nesso eziologico esistente e pure preminente: l'ambiente è la «casa» (anche) delle generazioni future, sicché la tutela di queste e delle loro condizioni di vita deve passare attraverso la protezione (e la preservazione dell'integrità) del primo. Ma non è un collegamento esclusivo: come dimostrano gli studi e le elaborazioni ormai consolidati sul concetto di «sviluppo sostenibile», l'attenzione verso le generazioni future e la loro sorte richiede alle «generazioni presenti» – in modo altrettanto necessario – *anche* la realizzazione di interventi e politiche di natura economico- finanziaria, sociale, culturale (le diverse «dimensioni» della sostenibilità, oltre a quella ambientale: D. Porena, *op. cit.*, 106; M. Cecchetti, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2021, 290, che lo definisce un concetto «poliedrico»; nella dottrina non giuridica, A. Pawlowski, *How Many Dimensions Does Sustainable Development Have?*, in *Sustainable Development*, 16, 2008, 81). E' indispensabile, in altri termini, un approccio sistemico e «integrato» al problema (dell'«interesse») delle generazioni future, di cui la tutela dell'ambiente è solo una parte: un approccio ben riassunto dall'espressione «ecologia integrale», comune alla riflessione scientifica laica e – in particolare – alla dottrina sociale cattolica più recente (per quest'ultima il riferimento, ovviamente, è alla *Laudato si* di Papa Francesco del 2015, spec. cap. IV).

Sul terreno del diritto, questa impostazione sembra seguita efficacemente, per esempio, dalla Costituzione belga (art. 7-*bis*: «lo Stato Federale, le Comunità e le Regioni perseguono gli obiettivi dello sviluppo sostenibile nei suoi aspetti sociali, economici e ambientali, tenendo conto della solidarietà tra le generazioni») e da quella del Portogallo (artt. 66 e 81, che richiamano l'obiettivo dello sviluppo sostenibile in relazione, rispettivamente, alla tutela dell'ambiente ed alla

«[promozione dell']aumento del benessere sociale ed economico e della qualità della vita delle persone»); oltre che – come già accennato – dal Trattato e dalla Carta dei Diritti Fondamentali U.E. (in particolare art. 3 del Trattato: «L'Unione ... si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente»). Esaminata in questa prospettiva (sottesa, tra l'altro, anche all'Agenda 2030 O.N.U., che contiene «obiettivi» di *molteplice* natura), e al cospetto di questi termini di raffronto, la revisione costituzionale italiana appare connotata da una visione parziale e *riduttiva* del tema della tutela delle generazioni future, eccessivamente concentrata sul profilo ambientale (pur, lo si ripete, imprescindibile nell'attuale momento storico).

Tutto ciò induce a domandarsi quali implicazioni concrete potrebbe avere, nell'«immediato presente» (in quanto diritto costituzionale ormai vigente), la costituzionalizzazione dell'«interesse delle future generazioni» per gli interpreti della Carta: a partire da quelli istituzionali, ossia il legislatore ordinario, la P.A. ed i giudici, comuni e – soprattutto – costituzionali.

Al riguardo, a prima lettura, sembrano prospettarsi due principali strategie argomentative. Da una parte – privilegiando il dato letterale e «topografico» della revisione costituzionale in esame –, una maggiore valorizzazione rispetto al passato delle esigenze delle generazioni «di domani» essenzialmente in sede di realizzazione e valutazione delle politiche *ambientali* (e di tutte le attività economiche che le chiamano in causa, in base alla contestuale riforma dell'art. 41). Dall'altra parte – in una prospettiva ermeneutica più ampia –, una lettura *sistematica* del nuovo art. 9 comma 3 con altre disposizioni costituzionali, che sottendono la tutela delle generazioni future sotto profili diversi: ad esempio l'art. 81. In questo modo, le esigenze di «chi verrà dopo di noi» potrebbero essere «integrate» in un numero ben più elevato di politiche, assumendo quasi una portata trasversale. Un approdo interpretativo che pare preferibile in quanto, incidendo sul giudizio di ragionevolezza e proporzionalità delle scelte normative, amplificherebbe la potenzialità espansiva della riforma in commento.

GIORGIO SOBRINO

è professore associato di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Torino.