

Le generazioni future (con la tutela dell'ambiente) entrano “espressamente” in Costituzione

LUCA BARTOLUCCI*

Sommario: 1. La riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione (e il percorso parlamentare). – 2. Le future generazioni in Costituzione: riferimenti impliciti e ingresso “esplicito”. – 3. Le possibili (e auspicabili) conseguenze della riforma costituzionale. – 4. PNRR e transizione ecologica, Agenda 2030 e adeguamenti organizzativi nazionali.

Data della pubblicazione sul sito: 17 maggio 2022

Suggerimento di citazione

L. BARTOLUCCI, *Le generazioni future (con la tutela dell'ambiente) entrano “espressamente” in Costituzione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2022. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Dottore di ricerca in Teoria dello Stato e Istituzioni politiche comparate nell'Università degli studi di Roma “La Sapienza”; *lecturer* in Diritto pubblico e docente di Diritto delle assemblee elettive nella Libera università internazionale degli studi sociali “Guido Carli” di Roma. Indirizzo mail: lbartolucci@luiss.it.

1. La riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione (e il percorso parlamentare)

La legge cost. 11 febbraio 2022, n. 1, è volta a inserire la tutela dell’ambiente tra i principi fondamentali della Costituzione. In particolare, interviene sugli articoli 9 e 41 Cost., introducendo un’esplicita disposizione sulla tutela dell’ambiente e, con essa, delle future generazioni.

In particolare, con l’art. 1 della legge cost. n. 1 del 2022 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’art. 9 Cost., poi, continua con un ulteriore periodo, in base al quale “la legge dello Stato disciplina i modi e le forme della tutela degli animali”¹.

Si interviene anche, con l’art. 2 della legge cost. n. 1 del 2022, sull’articolo 41 Cost., 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 ambientali².

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 a 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

¹ Non può non venire in mente l’art. 13 TFUE, il quale stabilisce che “nella formulazione e nell’attuazione delle politiche dell’Unione nei settori dell’agricoltura, della pesca, dei trasporti, del mercato interno, della ricerca e sviluppo tecnologico e dello spazio, l’Unione e gli Stati membri tengono pienamente conto delle esigenze in materia di benessere degli animali in quanto esseri senzienti, rispettando nel contempo le disposizioni legislative o amministrative e le consuetudini degli Stati membri per quanto riguarda, in particolare, i riti religiosi, le tradizioni culturali e il patrimonio regionale”.

² Sul punto, cfr. L. CASSETTI, *Salute e ambiente come limiti “prioritari” alla libertà di iniziativa economica?*, in *Federalismi.it*, 23 giugno 2021.

di revisione costituzionale³. 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 (art. 3 legge cost. n. 1 del 2022) 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 è entrata subito in vigore, non essendo sottoponibile a referendum costituzionale.

Si tratta di una modifica di quelli che sono designati come i "principi fondamentali" della Costituzione repubblicana⁴. I primi dodici articoli, infatti, non

³ In particolare: (83) disegno di legge costituzionale - Loredana De Petris - modifica all'articolo 9 della Costituzione in materia di protezione della natura; (212) disegno di legge costituzionale - Loredana De Petris ed altri - modifiche agli articoli 9 e 117 della Costituzione in materia di tutela degli animali, degli ecosistemi e dell'ambiente; (938) disegno di legge costituzionale - Collina ed altri - modifiche agli articoli 2, 9 e 41 della Costituzione, in materia di tutela dell'ambiente e di promozione dello sviluppo sostenibile; (1203) disegno di legge costituzionale - Perilli - modifica dell'articolo 9 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, protezione della biodiversità e degli animali, promozione dello sviluppo sostenibile, anche nell'interesse delle future generazioni; (1532) disegno di legge costituzionale - Maria Alessandra Gallone - modifica all'articolo 9 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente; (1627) disegno di legge costituzionale - Patty L'Abbate - modifica all'articolo 9 della Costituzione in materia di tutela ambientale e sostenibilità; (1632) disegno di legge costituzionale - Emma Bonino - modifiche agli articoli 2 e 9 della Costituzione in materia di equità generazionale, sviluppo sostenibile e tutela dell'ambiente; (2160) disegno di legge costituzionale - Calderoli ed altri - modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente.

Come si nota in ASViS, *Le future generazioni fanno il loro ingresso nella Costituzione*, in *Asvis.it*, 20 Maggio 2021, "la discussione congiunta è iniziata a ottobre del 2019 ed è proseguita molto lentamente con varie pause e sospensioni che tuttavia non hanno impedito lo svolgimento di numerose audizioni informali di costituzionalisti che hanno contribuito a comparare la situazione italiana con quella di altri Paesi facendo emergere l'importanza del fatto che anche la nostra Costituzione contenesse un riferimento seppur indiretto al concetto di sviluppo sostenibile attraverso l'idea della necessità di tutelare le generazioni future".

⁴ Solo tre volte è stata modificata la Prima parte della Carta: nel 2000, con il riconoscimento, all'articolo 48 della rappresentanza degli italiani all'estero; nel 2003, con

erano mai stati toccati dal 1948 ad oggi. In tal senso, l’inserimento delle future generazioni, in collegamento alla tutela ambientale, nell’art. 9 Cost. 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 sostenibile⁵. 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*

la modifica dell’articolo 51 in materia di parità di genere; nel 2007 con l’abolizione della pena di morte anche dal codice penale militare. Secondo F. RESCIGNO, *Quale riforma per l’articolo 9*, in *Federalismi.it*, 23 giugno 2021, p. 2, “si dubita del fatto che possano modificarsi i Principi fondamentali posti alla base dell’intero testo costituzionale. Certo, quando la riforma è volta a migliorare si potrebbe anche procedere, ma aprire una porta ad azioni di questo tipo significherebbe altresì non poterla chiudere a riforme peggiorative, per cui non si nega una certa preoccupazione, ma certamente l’interpretazione estensiva dell’articolo 9 in tutti questi anni ha reso inevitabile un’azione volta a riformare lo stesso articolo piuttosto che trovare altre soluzioni, forse meno preoccupanti”. Contra R. BIFULCO, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell’ambiente*, in *Federalismi.it*, 6 aprile 2022, p. 3, secondo il quale “per una serie di motivi non convince neppure l’argomento critico fondato sulla intangibilità dei principi fondamentali della nostra Costituzione. Innanzitutto di carattere sistematico, perché la *sedes materiae* dell’ambiente, in quanto bene giuridico, non può non essere l’art. 9 Cost. E ciò anche per continuità con la giurisprudenza costituzionale che ha ricavato il ‘valore’ ambientale proprio da tale disposizione. Non è scritto inoltre da nessuna parte che i principi fondamentali non possano essere adeguati ai mutamenti del tempo. Neanche la sent. 1146/1988 giunge a tanto visto che essa si limita ad affermare che ‘La Costituzione italiana contiene alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali. Tali sono tanto i principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana (art. 139 Cost.), quanto i principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all’essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana’”. Come continua l’A., non sembra che “nel caso di specie ci sia sovversione o modificazione del contenuto essenziale di alcun principio ma solo integrazione della tavola con un nuovo principio, che è quello della tutela dell’ambiente in una dimensione intergenerazionale. A differenza di quanto si possa immaginare, il cambio di passo è notevole anche rispetto allo stato dell’arte legislativo e giurisprudenziale”.

⁵ Sulla distinzione tra ‘sostenibilità’ e ‘sviluppo sostenibile’ cfr. K. BOSSELMANN, *The Principle of Sustainability. Transforming Law and Governance*, Routledge, London-New York, 2008, p. 27.

development that meets the needs of the present without compromising the needs of the future generations”⁶. Tale definizione di sviluppo sostenibile è stata quella assunta, in seguito, come definizione ufficiale⁷, sebbene non siano poi mancati tentativi di ridefinizione⁸. Quello di ‘sviluppo sostenibile’ è un concetto ‘vorace’⁹: 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 intergenerazionale¹⁰.

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’art. 9 Cost. sia una responsabilità intragenerazionale, sia una intergenerazionale. Forse, l’inserimento del concetto di sviluppo sostenibile avrebbe avuto una portata più ampia, ma avrebbe potuto allo stesso tempo esposto la norma a un precoce invecchiamento¹¹. L’inserimento

⁶ Cfr. *Our Common Future*, Report of the World Commission on Environment and Development (c.d. “*Brundtland Commission*”), 1987, par. 27, allegato al documento dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite A/42/427, Development and International Cooperation: Environment, 2 Aug. 1987, p. 8.

⁷ In questo senso cfr. D. BARSTOW MAGRAW, L.D. HAWKE, *Sustainable Development*, in D. BODANSKY, J. BRUNNÉE, E. HEY (a cura di), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford University Press, Oxford, 2007, p. 618.

⁸ In particolare, si segnala quello di Robert Solow che ne ha ampliato la portata, identificandola come il testimone che dobbiamo consegnare alla prossima generazione affinché “a prescindere dal tempo richiesto, raggiunga un tenore di vita quanto meno pari al nostro e si prenda cura della generazione successiva in modo analogo”. Cfr. R. SOLOW, *An Almost Practical Step toward Sustainability*, Routledge-Resources for the Future, London-New York, 1992.

⁹ Così R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future, Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, FrancoAngeli, Milano, 2008, p. 109.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ Cfr. R. BIFULCO, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell’ambiente*, cit., spec. p. 7, secondo il quale “opportunamente il legislatore costituzionale ha lasciato cadere i riferimenti al principio dello sviluppo sostenibile (e ad altri possibili principi del diritto ambientale europeo)”. Infatti, “costituzionalizzare tali principi avrebbe esposto la norma costituzionale a un precoce invecchiamento. Prendiamo come esempio lo sviluppo sostenibile. Esso, per quanto circondato da un’aura di sacralità che gli deriva dall’essere stato formalizzato in una serie di importanti documenti internazionali e poi anche sovranazionali più o meno vincolanti, è oggi oggetto di molteplici critiche nella letteratura internazionale del diritto dell’ambiente in ragione del fatto che si è spesso rivelato una clausola vuota, incapace di tradursi in norme concrete e operative. E tuttavia la costituzionalizzazione delle generazioni future recupera implicitamente tutto l’*acquis* legato alla sostenibilità”.

dell'inciso sull'interesse delle future generazioni, tuttavia, rappresenta una novità estremamente significativa¹².

Nel 2012 si era inserito in Costituzione il principio di sostenibilità del debito pubblico, nel quale già si poteva scorgere un riferimento (quantomeno implicito) alle generazioni future¹³. Lo stesso *Next Generation EU*, può essere considerato un ulteriore tassello dell'attenzione che le istituzioni stanno riservando alle prossime generazioni: l'Unione europea ha creato infatti uno strumento per ricostruire l'Europa “da” e “per” le nuove generazioni, con una attenzione particolare all'impiego delle spese che verranno fatte a debito. La riforma dell'art. 9 Cost., letta in tale quadro, rappresenta pertanto un passaggio fondamentale, che conferma una traiettoria del costituzionalismo, un mutamento di prospettiva delle Costituzioni e un “cambiamento nella valutazione del rapporto tra Costituzione e futuro: dalla attenzione al ‘futuro’ delle Costituzioni [...] si passa progressivamente al ‘futuro’ come dimensione da preservare”¹⁴. I concetti di sostenibilità e generazioni future, che si sono sviluppati nel diritto internazionale diventano così sempre più centrali per il costituzionalismo, anche “approfittando della permeabilità delle Costituzioni contemporanee alle influenze esterne”¹⁵.

2. 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 conteneva già un riferimento implicito ad esse.

Senza pretesa di esaustività, si pensi allo stesso art. 9 Cost., che ha svolto un ruolo di apripista¹⁶: 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

¹² Non è dello stesso avviso F. RESCIGNO, *Quale riforma per l'articolo 9*, cit., p. 4, secondo la quale “l'aspetto decisamente meno convincente è il richiamo ‘anche nell'interesse delle future generazioni’”, in quanto si tratta di “un inciso alquanto fumoso, anche rispetto a chi? Alle generazioni attuali o all'ambiente stesso? Quali future generazioni? È un'ambiguità che suscita confusione rispetto agli stessi interessi umani e dimostra al contempo un'impostazione marcatamente antropocentrica”.

¹³ Si tratta di una delle tesi di fondo che si possono trovare in L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione. Procedure euro-nazionali di bilancio e responsabilità verso le generazioni future*, CEDAM, Padova, 2020.

¹⁴ R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future*, cit., p. 122.

¹⁵ T. GROPPI, *Sostenibilità e costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1/2016.

¹⁶ R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future*, cit., p. 124.

questione intergenerazionale. Alla stessa nozione di ‘popolo’ dell’art. 1 Cost. può in qualche modo ricondursi il concetto di generazioni future. Nella nozione di popolo possono farsi rientrare anche le generazioni future¹⁷: infatti, “l’esercizio delle prerogative sovrane non potrebbe farsi carico, unicamente, di preoccupazioni legate al presente ed ai bisogni ‘contingenti’ dei soli cittadini-elettori” poiché “la compromissione dei bisogni delle generazioni venturose finirebbe per contraddire quella stessa nozione di ‘popolo’ [...] che, solo nella sua pienezza e complessità, farebbe dello stesso il legittimo titolare della sovranità”¹⁸.

Per altri versi, la tutela delle future generazioni può ancorarsi ai principi di solidarietà¹⁹, di dignità²⁰ e ai diritti inviolabili. Laddove l’art. 2 Cost. “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 preesistenti²¹. 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’invulnerabilità di un diritto potrebbe vedersi nella intertemporalità del medesimo)²².

¹⁷ Diffusamente D. PORENA, *Il principio della sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Giappichelli, Torino, 2017, pp. 155 ss.

¹⁸ *Ivi*, pp. 163 ss.

¹⁹ *Ivi*, pp. 172 ss.: infatti, “il ‘vincolo’ della solidarietà intergenerazionale non sembra affatto muoversi sul solo piano delle raccomandazioni morali ma, al contrario, sembra aver trovato concreto e tangibile riscontro, in una pluralità di occasioni e di interventi, ed ai vari livelli dell’ordinamento giuridico” (p. 179).

²⁰ *Ivi*, pp. 179 ss.: “il riconoscimento della dignità – in uno con il carattere universale, indivisibile, interdipendente ed intergenerazionale dei diritti fondamentali – esclude, infatti, la possibilità che l’ordinamento possa sottrarsi dal fare i conti con le generazioni future” (pp. 182-183).

²¹ A. BARBERA, C. FUSARO, *Corso di diritto pubblico*, il Mulino, Bologna, 2016, p. 147.

²² Una delle caratteristiche dei diritti umani che Carte internazionali, sopranazionali e costituzionali richiamano sta nell’universalità degli stessi, che dovrebbero essere riconosciuti senza accezione di tempo, di luogo o di soggetti. Secondo alcuni, pertanto, nell’art. 2 della Costituzione italiana, i (preesistenti) diritti inviolabili sono riferiti all’uomo senza specificazione temporale. Sul punto cfr. P. TORRETTA, *Responsabilità intergenerazionale e procedimento legislativo. Soggetti, strumenti e procedure di positivizzazione degli interessi delle generazioni future*, in R. BIFULCO, A. D’ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Jovene, Napoli, 2008, pp. 699 ss. e R. BIFULCO, *Diritto e Generazioni future*, cit., p. 151. Sono gli stessi diritti fondamentali ad assurgere a principi supremi dell’ordinamento costituzionale, categoria che non può non evocare una “eredità” da trasmettere alle generazioni future. Il carattere inviolabile dei diritti e la categoria dei principi supremi, infatti, richiamano l’immagine della Costituzione come “tavola di valori”,

Eppure, la categoria dei diritti delle generazioni future non è riconosciuta da (larga) parte della dottrina costituzionalistica²³. 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 future²⁴. Questa linea di pensiero valorizza alcuni principi costituzionali sui quali un simile dovere troverebbe fondamento, a partire “da alcuni degli obiettivi posti dalla stessa costituzione nei confronti della società (*in primis*, l’eguaglianza), così come la stessa universalità dei diritti fondamentali, sviluppandosi in senso diacronico, ben si presta all’individuazione di un dovere delle generazioni presenti di non attentare all’integrità di alcuni beni costituzionali comuni alle società di oggi e di domani”²⁵.

Sempre nella Costituzione italiana, poi – oltre all’art. 11 Cost., che “apre” l’ordinamento verso l’esterno – vi è l’art. 117, primo comma, Cost. a richiedere che il legislatore garantisca il rispetto dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dalle normative dell’Unione europea²⁶: 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

con lo scopo di coniugare passato, presente e futuro. Così M. ABRESCIA, *Un diritto al futuro: analisi economica del diritto, costituzione e responsabilità tra generazioni*, in R. BIFULCO, A. D’ALLOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro*, cit., pp. 161 ss.

²³ M. LUCIANI, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in R. BIFULCO, A. D’ALLOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro*, cit., spec. p. 425. Per una rassegna completa delle varie obiezioni filosofico-politiche e delle possibili ‘risposte’ giuridiche v. R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future*, cit., pp. 42 ss.

²⁴ G. RIVOSECCI, *La garanzia costituzionale della copertura finanziaria come vincolo intertemporale alla spesa pubblica nella (limitata) prospettiva della tutela delle generazioni future*, in R. BIFULCO, A. D’ALLOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro*, cit., pp. 475 ss. Appare più corretto ragionare secondo “la prospettiva del dovere costituzionale posto in capo alla comunità escludendo perentoriamente la possibilità di affermare la sussistenza di diritti in capo alle future generazioni”. Così G. ARCONZO, *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale. Al crocevia tra gli art. 38, 81 e 97 Cost.*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018, pp. 627 ss., spec. p. 630. Sul punto cfr. anche G. ZAGREBELSKY, *Diritti per forza*, Einaudi, Torino, 2017, p. 125 e M. LUCIANI, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in R. BIFULCO, A. D’ALLOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro*, cit., p. 425.

²⁵ M. FRANCAVIGLIA, *Populismo, costituzione e decisioni di spesa pubblica: c’è spazio per le future generazioni?*, in G. ALLEGRI, A. STERPA, N. VICECONTE (a cura di), *Questioni costituzionali al tempo del populismo e del sovranismo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, pp. 169 ss., spec. p. 180.

²⁶ G. ARCONZO, *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale*, cit., p. 633.

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 sostenibile²⁷.

Nel 2012, infine, sono stati introdotti in Costituzione i principi di equilibrio di bilancio (art. 81 Cost.) e sostenibilità del debito pubblico (art. 97 Cost.). Entrambi i principi, ma 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’art. 9 Cost. delle *future generazioni*, e il legame reso esplicito relativamente alla tutela dell’ambiente, ha senz’altro un significato che potrà essere foriero di conseguenze.

²⁷ È stato con l’Atto Unico europeo che la sostenibilità ambientale ha fatto il suo ingresso nei Trattati: all’art. 25 si stabilisce che l’obiettivo degli Stati europei è quello di “salvaguardare, proteggere e migliorare la qualità dell’ambiente, di contribuire alla protezione della salute umana nonché di garantire un’utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali”. Si è data poi vita all’Agenzia europea per l’ambiente (Regolamento (CEE) n. 120/90 del Consiglio, del 7 maggio 1990). In seguito, tutte le volte che sono stati rivisitati i Trattati, da Maastricht in poi, è stata sempre data adeguata attenzione al tema dello sviluppo sostenibile. Sul punto cfr. A. MAESTRONI, *La dimensione solidaristica dello sviluppo sostenibile*, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 52 ss. Inoltre, bisogna considerare la Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea. Il Preambolo stabilisce, infatti, che “L’Unione contribuisce al mantenimento e allo sviluppo di questi valori comuni, nel rispetto della diversità delle culture e delle tradizioni dei popoli europei, dell’identità nazionale degli Stati membri e dell’ordinamento dei loro pubblici poteri a livello nazionale, regionale e locale; essa cerca di promuovere uno sviluppo equilibrato e sostenibile”. L’art. 37, invece, 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”. Dal 2010 l’Unione europea si è dotata di un quadro strategico decennale per la crescita e l’occupazione, la Strategia “Europa 2020”, basata su tre priorità tra loro interconnesse: crescita intelligente, mediante lo sviluppo di un’economia basata sulla conoscenza, la ricerca e l’innovazione; crescita sostenibile, ossia più efficiente nell’uso delle risorse, più ‘verde’ e più competitiva; crescita inclusiva, che promuova politiche per l’occupazione e la riduzione della povertà.

D'altronde, in molte Costituzioni sono stati introdotti riferimenti alle future generazioni²⁸, 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. I richiami alle generazioni future si sono infatti moltiplicati nel tempo in vari documenti internazionali, soprattutto nel campo della tutela ambientale, fino a raggiungere, secondo alcuni, lo *status* di norme consuetudinarie del diritto internazionale²⁹.

L'idea della sostenibilità delle scelte ha assunto – ormai a pieno titolo – valore di “paradigma postmoderno” capace di innervare il complesso degli ordinamenti giuridici³⁰ e si può considerare uno dei concetti emergenti del costituzionalismo contemporaneo³¹.

²⁸ Per un'analisi dei riferimenti alle generazioni future nelle costituzioni cfr. R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future*, cit., pp. 125-126 e T. GROPPPI, *Sostenibilità e costituzioni*, cit., allegati 1 e 2, pp. 70 ss. Risalta il caso della Svezia, il cui art. 2 è frutto di una revisione costituzionale del 1974 e costituisce, pertanto, la più risalente disposizione in materia (v. *The Instrument of Government*, art. 2, comma 3: “*The public institutions shall promote sustainable development leading to a good environment for present and future generations*”).

²⁹ R. FALK, *Human Rights Horizons. The Pursuit of Justice in a Globalized World*, Routledge, London-New York, 2000, p. 193. Molti sono stati i campi nei quali sono state richiamate le generazioni future: senza pretesa di esaustività, nella conservazione delle specie migratorie (cfr. Preambolo della *Convention on the Conservation of migratory species of wild animals*, conclusa a Bonn il 23 giugno 1979); nella pesca in alto mare (cfr. *Agreement to Promote Compliance with International Conservation and Management Measures by Fishing Vessels on the High Seas*, adottato con risoluzione 15/93 della Conferenza della FAO); nel cambiamento climatico (cfr. *Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui mutamenti climatici*, conclusa a New York nel 1992); nella giustizia nelle questioni ambientali (*Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters*, conclusa ad Århus il 25 giugno 1998; questa ha una rilevanza maggiore poiché, in relazione al problema intergenerazionale, prevede un vero e proprio diritto delle generazioni future a un ambiente salubre). Altri riferimenti alle ‘future generazioni’ possono trovarsi in testi giuridici sulla diversità biologica (cfr. la *Convenzione sulla diversità biologica, Convention on Biological Diversity*, adottata a Nairobi il 22 maggio 1992) e sulla tutela e sull'uso dei corsi d'acqua transfrontalieri e internazionali (cfr. la *Convenzione sulla protezione e utilizzazione dei corsi d'acqua transfrontalieri e dei laghi internazionali*, conclusa a Helsinki il 17 marzo 1992).

³⁰ Cfr. P.M. CRUZ, Z. BODNAR, *Globalização, Transnacionalidade e sustentabilidade*, Univali, Itajaí, 2012, p. 41 s.

³¹ T. GROPPPI, *Sostenibilità e costituzioni*, cit., dove si dimostra come il sostantivo ‘sostenibilità’ (o, più frequentemente, l'aggettivo ‘sostenibile’ o la locuzione ‘sviluppo sostenibile’) sia presente in 53 Costituzioni degli Stati membri delle Nazioni Unite.

3. Le possibili (e auspicabili) 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. Si tratta di una riforma che non solo “segna un punto di svolta nella dogmatica costituzionale”³², che “provoca un sicuro cambiamento nella nostra forma di Stato”³³ e che “permette di segnare *un prima e un dopo*”³⁴.

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.

³² R. BIFULCO, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, cit., p. 4, poiché se l'economia “rimane una sfera sociale rimessa all'evoluzione dei rapporti sociali, come è d'altronde sempre stato”, allo stesso tempo “l'ambiente accede ad una sfera privilegiata, una sorta di riserva costituzionale, che lo mette al riparto dalla sfera della discrezionalità legislativa, da quella lotta per l'esistenza in cui un interesse o un principio deve confrontarsi con altri interessi o principi per trovare concreta espressione”.

³³ *Ivi*, pp. 4-5: perché “la modifica all'art. 9 Cost. implica una forma nuova e ulteriore della Repubblica, che permette di ragionare di Stato per l'ambiente o Stato ambientale. Nella consapevolezza che esso è la forma della nostra esistenza, l'art. 9 Cost. fa assurgere l'ambiente a presupposto esistenziale dello stesso ordinamento, rinnovando innovativamente quella tradizione pubblicistica che nel territorio vede uno dei fattori costitutivi dello Stato”.

³⁴ *Ivi*, p. 5: “con la sua entrata in vigore il punto di riferimento temporale per valutare la conformità di una norma o di un provvedimento al principio costituzionale diventa la situazione dello stato ambientale precedente al 2022, con la conseguenza che risulta meglio valutabile anche il rispetto del disposto costituzionale (dovere di miglioramento o comunque di non peggioramento) affidato al potere giurisdizionale. La natura della disposizione introdotta nell'art. 9 Cost. è quella di una *norma di principio* sicché essa non dà vita a un diritto soggettivo né fonda dirette legittimazioni processuali. Ed è per questo che l'art. 9 Cost. tra l'altro, è la sua naturale *sedes materiae*. Come tutte le norme di principio, essa è aperta alle concretizzazioni legislative. E ovviamente dalla necessità di concretizzazione, propria di tutti i principi, nascono i problemi applicativi”.

In tal senso, vi è un deciso un arricchimento del bilanciamento. L’inciso sulle “future generazioni”, d’altro canto, 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 future³⁵.

In quella sede, il *Bundesverfassungsgericht* ha preso le mosse proprio da una simile disposizione della Legge fondamentale tedesca: infatti, l’art. 20a *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. 20 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 materia³⁶, ma debba costituire

³⁵ Sul punto, cfr. M. PIGNATARO, *Il dovere di protezione del clima e i diritti delle generazioni future in una storica decisione tedesca*, in *EuBlog.eu*, 17 maggio 2021; R. MONTALDO, *La neutralità climatica e la libertà di futuro (BVerfG, 24 marzo 2021)*, in *Diritticomparati.it*, 1 luglio 2021; M.T. ROERIG, *Tribunale costituzionale federale, ordinanza del 24 marzo 2021 (1 BvR 2656/18, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20, 1 BvR 288/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20)*, in merito alla tutela del clima e alla riduzione di emissioni di gas serra anche a garanzia delle libertà delle generazioni future, in *Servizio studi della Corte costituzionale*, 30 aprile 2021; M. CARDUCCI, *Libertà “climaticamente” condizionate e governo del tempo nella sentenza del BVerfG del 24 marzo 2021*, in *LaCostituzione.info*, 3 maggio 2021; R. BIN, *La Corte tedesca e il diritto al clima. Una rivoluzione?*, in *LaCostituzione.info*, 30 aprile 2021; M. CARDUCCI, *Contenzioso climatico, illecito civile, termodinamica*, in *LaCostituzione.info*, 8 febbraio 2021; R. BIFULCO, *Perché la storica sentenza tedesca impone una riflessione sulla responsabilità intergenerazionale*, in *LuiOpen*, 28 maggio 2021.

³⁶ R. BIFULCO, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell’ambiente*, cit., p. 3, nota come “senza la riforma intervenuta con l’art. 20a della Legge

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. D’altro canto, la Corte già aveva nominato nelle sue sentenze le generazioni future – non solo in tema ambientale, peraltro³⁷. Infatti, per quanto riguarda la sostenibilità – e, quindi, le generazioni future – “uno dei principali problemi nell’adottare decisioni che tutelino le esigenze del futuro, a scapito, se necessario, di interessi del presente, è costituito dalla dinamica della democrazia elettorale, cioè dalla necessità delle *élites* politiche di conquistare il consenso a breve termine degli attuali elettori, senza tener conto di chi, non essendo presente, non può influire con il suo voto sulla contesa elettorale”³⁸.

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’art. 9 Cost. 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

fondamentale, difficilmente il Tribunale costituzionale federale tedesco (Primo Senato) avrebbe potuto assumere la sentenza del 24 marzo 2021 sul cambiamento climatico, per gran parte fondata su quella responsabilità verso le generazioni future introdotta nella costituzione tedesca fin dall’ottobre del 1994 (1 BvR 2656/18). E non si può certo dire che la giurisprudenza tedesca, insieme al legislatore, non avesse lavorato a favore della tutela ambientale già dagli anni Settanta del secolo scorso”.

³⁷ Si pensi almeno alla sentenza n. 18 del 2019, cfr. A. SAITTA, *Dal bilancio quale “bene pubblico” alla “responsabilità costituzionale e democratica” e “intergenerazionale”*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 1/2019, pp. 216 ss.; nonché G. BOGGERO, *La Corte costituzionale mette un freno al deficit spending degli enti locali che danneggia le generazioni presenti e future*, in *Diritticomparati.it*, 1 aprile 2019. Da ultimo, cfr. Corte cost., sentenza n. 115 del 2020, *Cons in dir.* 7, 7. 1 e 8. In tale sentenza, la Corte aveva affermato che “l’equità intergenerazionale comporta, altresì, la necessità di non gravare in modo sproporzionato sulle opportunità di crescita delle generazioni future, garantendo loro risorse sufficienti per un equilibrato sviluppo”. Anni prima (sent. n. 288 del 2012), in materia di tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, la Corte aveva sostenuto che lo Stato può e deve porre limiti invalicabili “nell’apprestare cioè una ‘tutela piena ed adeguata’, capace di assicurare la conservazione dell’ambiente per la presente e per le future generazioni”.

³⁸ T. GROPPI, *Sostenibilità e costituzioni*, cit., p. 51.

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 nave³⁹.

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*”⁴⁰ che continua ad arricchirsi nel resto del mondo⁴¹. La formula contenuta nell’art. 9 Cost., infatti, potrebbe far estendere ai movimenti giovanili il diritto ad agire in giudizio per tutelare l’ambiente, così come è accaduto altrove (si pensi, almeno,

³⁹ J. ELSTER, *Ulisse liberato. Razionalità e vincoli*, il Mulino, Bologna, 2004.

⁴⁰ Cfr. J. PEEL, H.M. OSOFSKY, *Climate change litigation. Regulatory pathways to cleaner energy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2015.

⁴¹ I. GONZÁLEZ-RICOY, F. REY, *Enfranchising the future: Climate justice and the representation of future generations*, in *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 2019, spec. p. 4.

alle sentenze *Urgenda* nei Paesi Bassi⁴², *Trillium* in Cile⁴³, *Minors Oposa* nelle Filippine⁴⁴ 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).

Da ultimo, si può considerare come la riforma, “inserendo nel testo costituzionale una nuova dimensione temporale (il futuro di chi ancora deve venire in esistenza) permette alla Costituzione italiana di stare al passo con il costituzionalismo contemporaneo”⁴⁵.

4. PNRR e transizione ecologica, Agenda 2030 e adeguamenti organizzativi nazionali

La modifica dell’art. 9 Cost. si inserisce in una strategia più ampia, che vede la partecipazione di istituzioni mondiali e sovranazionali.

Un passo decisivo è la sottoscrizione, da parte dei Governi di 193 Paesi membri dell’ONU, nel settembre 2015, dell’Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, che è un programma d’azione per le persone, il pianeta e la prosperità, che ingloba 17

⁴² Cfr. K.J. DE GRAAF, J.H. JANS, *The Urgenda Decision: Netherlands Liable for Role in Causing Dangerous Global Climate Change*, in *Journal of Environmental Law*, Vol. 27, n. 3/2015, pp. 517 ss.; J. LIN, *The First Successful Climate Negligence Case: a comment on Urgenda Foundation v. the State of the Netherland*, in *Climate Law*, Vol. 5, n. 1/2015, pp. 65 ss.; M.A. LOTH, *Too big to trial? Lessons from the Urgenda case*, in *Uniform Law Review*, vol. 23, n. 2/2018, pp. 336 ss.; G. VIVOLI, *I vincoli dello Stato nell’adozione delle politiche di riduzione delle emissioni inquinanti nella prospettiva della violazione dei diritti umani: brevi considerazioni sulla sentenza di appello del caso “Urgenda”*, in *AmbienteDiritto.it*, 31 dicembre 2018; V. JACOMETTI, *La sentenza Urgenda del 2018: prospettive di sviluppo del contenzioso climatico*, in *Rivista giuridica dell’ambiente*, n. 1/2019, pp. 121 ss.; M. MORVILLO, *Climate change litigation e separazione dei poteri: riflessioni a partire dal caso Urgenda*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 28 maggio 2019; A. NOLLKAEMPER, L. BURGERS, *A New Classic in Climate Change Litigation: The Dutch Supreme Court Decision in the Urgenda Case*, in *Blog of The European Journal of the International Law*, 6 gennaio 2020.

⁴³ I. GONZALEZ-RICOY, F. REY, *Enfranchising the future*, cit., spec. p. 4.

⁴⁴ Decisione del 30 luglio 1993, *Minors Oposa v. Secretary of the Department of Environment and Natural Resources*, in *International Legal Materials*, 1994, pp. 187 ss. Cfr. T. SCOVAZZI, *Le azioni delle generazioni future*, in *Rivista Giuridica dell’Ambiente*, n. 1/1995, pp. 153 ss.; A. D’ALOIA, *Generazioni future (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, *Annali IX*, Giuffrè, Milano, 2016, p. 382; D.B. GATMAYTAN, *The illusion of intergenerational equity: Oposa v. Factoran as a Pyrrhic victory*, in *Georgetown International Environmental Law Review*, n. 15/2003, pp. 457 ss., spec. p. 459.

⁴⁵ R. BIFULCO, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell’ambiente*, cit., p. 8.

Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile (i c.d. *Sustainable Development Goals*, SDGs) in un grande programma d'azione per un totale di 169 'target' o traguardi.

La stessa reazione dell'Unione europea alla crisi pandemica, col *Next Generation EU*, può essere considerato un ulteriore tassello dell'attenzione che le istituzioni stanno riservando alle prossime generazioni, anche in un momento tanto critico per la generazione presente come quello che ha caratterizzato gli ultimi due anni. L'Unione europea ha creato uno strumento per ricostruire l'Europa 'da' e 'per' le nuove generazioni, con una attenzione particolare all'impiego delle spese che verranno fatte a debito. Gli investimenti del NGEU, invero, si focalizzano sul “verde” e sul “digitale”, legando in tal modo la sostenibilità economico-finanziaria a quella ambientale.

La transizione ecologica, una delle c.d. *twin transition* che caratterizzeranno il nostro Paese, così come la gran parte degli altri, nei prossimi anni, è un vincolo posto anche dal PNRR, che impone al mondo produttivo una riconversione e il rispetto dell'ambiente.

Vale la pena citare il principio del *Do No Significant Harm* (DNSH), in base al quale gli interventi previsti dai PNRR nazionali non devono arrecare nessun danno significativo all'ambiente: questo principio è fondamentale per accedere ai finanziamenti del *Recovery and Resilience Facility*. Inoltre, i piani devono includere interventi che concorrono per il 37% delle risorse alla transizione ecologica.

Queste innovazioni hanno prodotto in Italia alcuni adeguamenti a livello istituzionale.

In primo luogo, dal 1° gennaio 2021 il CIPE (Comitato interministeriale per la programmazione economica) ha assunto la denominazione di Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS), secondo quanto previsto dall'articolo 1-*bis* del decreto-legge n. 111/2019. Inoltre, ha dettato nuove disposizioni finalizzate a migliorare la qualità delle istruttorie degli argomenti da sottoporre al Comitato e ha previsto che vengano incorporate nelle procedure e nelle istruttorie del CIPESS valutazioni relative al perseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile.

Anche sulla spinta del PNRR si è rivista l'organizzazione ministeriale. Infatti, è ora il Ministero della Transizione Ecologica l'organo di Governo preposto all'attuazione della politica ambientale ed è nato a seguito della ridenominazione, ad opera del decreto-legge n. 22/2021, convertito con modificazioni dalla legge n. 55/2021, del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, a sua volta istituito nel 1986.

Le sue funzioni comprendono la tutela della biodiversità, degli ecosistemi e del patrimonio marino-costiero, la salvaguardia del territorio e delle acque, politiche di contrasto al cambiamento climatico e al surriscaldamento globale, sviluppo sostenibile, efficienza energetica ed economia circolare, gestione integrata del ciclo dei rifiuti, bonifica dei Siti d'interesse nazionale, valutazione ambientale delle

opere strategiche, contrasto all'inquinamento atmosferico-acustico-elettromagnetico e dei rischi che derivano da prodotti chimici e organismi geneticamente modificati.

Sempre il decreto-legge n. 22/2021, all'art. 4 istituisce il CITE (Comitato interministeriale per la transizione ecologica), presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, che nasce dall'esigenza di fornire una prima definizione della *governance* della transizione ecologica, con il compito di coordinare le politiche nazionali per tale transizione e la relativa programmazione.

Il CITE approva il Piano per la transizione ecologica, con il quale individua le azioni, le misure, le fonti di finanziamento, il relativo cronoprogramma, nonché le Amministrazioni competenti all'attuazione delle singole misure in materia di riduzione delle emissioni di gas climalteranti, mobilità sostenibile, contrasto del dissesto idrogeologico e del consumo del suolo, risorse idriche e relative infrastrutture, qualità dell'aria ed economia circolare, nonché approva le proposte per la rimodulazione dei sussidi ambientalmente dannosi.

Allo stesso tempo, nessun adeguamento si è registrato finora a livello parlamentare, sebbene il PNRR sia diventato il principale procedimento euro-nazionale⁴⁶. Tuttavia, la “finestra di opportunità”⁴⁷ che la legge costituzionale (n. 1/2020) sulla riduzione del numero dei parlamentari⁴⁸ offre per una riforma dei Regolamenti di Camera e Senato si potrebbe sfruttare anche per intervenire sull'organizzazione delle commissioni parlamentari, aggiornando e adattando il

⁴⁶ N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, 12 gennaio 2022.

⁴⁷ N. LUPO, *Il Parlamento nell'emergenza pandemica, tra rischio di auto-emarginazione e “finestra di opportunità”*, in V. LIPPOLIS, N. LUPO (a cura di), *Il Filangieri Quaderno 2020 - Il Parlamento nell'emergenza pandemica*, Jovene, Napoli, 2020, pp. 145 ss.

⁴⁸ Cfr., fra i tanti, L. CIAURRO, *Riduzione del numero dei parlamentari e procedure parlamentari*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3/2020, pp. 349 ss.; G.L. CONTI, *Temeraria è l'inerzia. Il taglio dei parlamentari e le sue conseguenze*, Pisa University Press, Pisa, 2020, pp. 45 ss.; S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, in *Federalismi.it*, 15 aprile 2020; V. DI PORTO, *La riforma “furba” e le possibili opportunità per riforme regolamentari che assecondino le tendenze monocamerali dell'ordinamento*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3/2020, pp. 393 ss.; L. GIANNITI, N. LUPO, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui regolamenti di Camera e Senato*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 3/2020, pp. 559 ss.; L. GORI, *Sull'organizzazione del Parlamento e sui regolamenti parlamentari*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa, 2020, pp. 131 ss.; C. MASCIOTTA, *I regolamenti parlamentari alla prova della riduzione del numero dei parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2020, p. 2; C. TUCCIARELLI, *Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e regolamenti parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2020.

sistema delle commissioni non solo alla nuova articolazione governativa, ma anche alla centralità che la questione ambientale – e l’interesse intergenerazionale – stanno assumendo nell’ambito dell’ordinamento italiano. Con una riforma ancora più ambiziosa si potrebbe addirittura pensare di introdurre una sorta di “Commissione per il futuro”, sul modello finlandese⁴⁹, oppure prendendo spunto da una delle altre esperienze presenti nel diritto comparato (si pensi al *Parliamentary Advisory Council for Sustainable Development* tedesco⁵⁰).

Molti sono, infatti, i meccanismi istituzionali e procedurali per orientare le decisioni al futuro, entrando nel campo delle ‘*implementation strategies*’ dell’istanza intergenerazionale⁵¹. Si tratta di soluzioni che principalmente “ruotano intorno alla individuazione di speciali e nuovi organismi consultivi, messi a fianco dell’organo legislativo o inseriti nel sistema amministrativo con particolari condizioni di indipendenza dalle istituzioni di Governo, anche sul piano finanziario”⁵². Così, in alcune esperienze si è optato per una soluzione istituzionale: la creazione, cioè, di organi appositamente dedicati al futuro.

Nel 2013 l’ex segretario generale delle Nazioni Unite, Ban Ki-moon, ha pubblicato una relazione (dal titolo *Intergenerational solidarity and the needs of future generations*), con la quale ha presentato alcune istituzioni nazionali create per proteggere le esigenze delle generazioni future. Tra queste, oltre al *Committee for the future* finlandese, pare importante menzionare almeno le esperienze

⁴⁹ Cfr. V. KOSKIMAA, T. RAUNIO, *Encouraging a longer time horizon: The Committee for the Future in the Finnish Eduskunta*, in *The Journal of Legislative Studies*, n. 2/2020, pp. 159 ss.; D. ARTER, *The Model for Parliaments in the Future? The Case of the Finnish Committee for the Future*, in *Politiikka*, n. 3/2000, pp. 149 ss.; H.S. SEO, *Reaching Out to the People? Parliament and Citizen Participation in Finland*, in *The Journal of Legislative Studies*, Tampere University Press, Tampere, 2017, p. 131; volendo, cfr. anche L. BARTOLUCCI, *La necessità di orientare le decisioni al futuro: il Committee for the Future del Parlamento finlandese e la situazione italiana*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, nn. 205-206/2019.

⁵⁰ L. KINSKI, K. WHITESIDE, *Of parliament and presentism: electoral representation and future generations in Germany*, in *Environmental Politics*, 4 febbraio 2022, pp. 2-23.

⁵¹ E. BROWN WEISS, *In Fairness to Future Generations, international law, common patrimony, and intergenerational equity*, United Nations University-Transnational Publishers, Tokyo-New York, 1989, pp. 119 ss. Sulle istituzioni per il futuro, cfr.: J. BOSTON, *Governing for the future: Designing democratic institutions for a better tomorrow*, Emerald Publishing Limited, Bingley, 2016; I. GONZÁLEZ-RICOY, *Constitutionalising intergenerational provisions*, in I. GONZÁLEZ-RICOY, A. GOSSERIES (a cura di), *Institutions for future generations*, Oxford University Press, Oxford, 2016, p. 170.

⁵² A. D’ALOIA, *Generazioni future*, in *Enciclopedia del diritto, Annali IX*, Giuffrè, Milano, 2016, p. 385.

dell'Ungheria (*Ombudsman for Future Generations*)⁵³, del Galles (*Future Generations Commissioner for Wales*), del Canada (*Canadian Commissioner of the Environment and Sustainable Development*), della Nuova Zelanda (*Parliamentary Commissioner for the Environment*), della Norvegia (*Norwegian Ombudsman for Children*), nonché – l'ormai chiusa – esperienza della *Commission for future generations* nel *Knesset*⁵⁴. Ispirato da questa relazione, nel 2014 il Difensore civico ungherese per le generazioni future ha organizzato una conferenza internazionale a Budapest, così creando una rete di istituzioni nazionali per le generazioni future (il *Network of Institutions of Future Generations*)⁵⁵.

Si può facilmente scorgere una netta cesura tra queste istituzioni: mentre alcune si possono annoverare tra gli organi parlamentari veri e propri (come quella finlandese)⁵⁶, altre sono (in modi e con strutture diverse) organizzate come organismi indipendenti a tutela delle (o anche delle) generazioni future. I modi in cui superare la miopia politica e progettare istituzioni che favoriscano politiche lungimiranti stanno quindi ricevendo più attenzione⁵⁷.

L'obiettivo, anche in Italia, sarebbe quello di inserire un momento di riflessione “*future-oriented*” nel procedimento legislativo, per “allungare” lo sguardo del legislatore, superando quell'approccio di breve periodo e del “qui ed ora” che molto spesso ha caratterizzato la vita politica e parlamentare, quella “furia del

⁵³ Cfr. V. CARLINO, *Ungheria: le autorità indipendenti e la “democratic erosion”*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n. 3/2019.

⁵⁴ A. D'ALOIA, *Generazioni future*, in *Enciclopedia del diritto*, cit., p. 386. Cfr., sul punto, S. SHOHAM, N. LAMAY, *Commission for future generations in the Knesset*, in J.C. TREMMEL (a cura di), *Handbook of Intergenerational Justice*, Edward Elgar Publishing, Northampton, 2006, pp. 244 ss.

⁵⁵ Come si legge nel sito del Network (www.futureroundtable.org), quest'ultimo “*is an independent, non-formal network of institutions worldwide for the protection of the interests of future generations. The NIFG's primary goal is the sharing of knowledge and dissemination of best practices of its member institutions engaged in the promotion of responsible, long-term governance, taking into consideration the wellbeing of our descendants and their natural environment. The NIFG consists of a diversity of institutions, highlighting the need as well as the opportunity to safeguard the interests of future generations through different means and across various disciplines*”.

⁵⁶ Si può citare anche lo *Scotland Futures Forum*, un *think tank* del Parlamento scozzese, istituito nel 2005, che riunisce sia i parlamentari sia esperti esterni, lavora in modo *non-partisan*, con l'obiettivo di guardare oltre il ciclo elettorale per stimolare il dibattito a lungo termine.

⁵⁷ S. CANEY, *Political Institutions for the Future: A Fivefold Package*, in I. GONZÁLEZ-RICOY, A. GOSSERIES (a cura di), *Institutions for Future Generations*, cit., pp. 135-155; A.M. JACOBS, *Policy Making for the Long Term in Advanced Democracies*, in *Annual Review of Political Science*, n. 19/2016, pp. 433-454.

presente”⁵⁸ che ha oscurato “ogni preoccupazione collettiva per il futuro” e impedito “di valutare prospetticamente nel tempo le decisioni dell’oggi”⁵⁹.

D’altro canto, riprendendo una splendida immagine, il Parlamento può considerarsi il ‘porticato’ tra Stato e società civile⁶⁰. Oggi, il porticato non basta più: non ci si può limitare a guardare (e rappresentare) chi è (adesso) nella piazza, ma si deve tener conto anche di chi quella piazza la occuperà in futuro, per espressa previsione costituzionale, agendo anche nell’interesse delle future generazioni. Per tale ragione, è necessario un vero e proprio cambiamento di paradigma per le Camere, anche recuperando quella funzione ‘pedagogica’ che già Bagehot annoverava tra i principali compiti di un Parlamento: stavolta, però, educando al futuro.

Anche in tal modo, grazie all’azione congiunta di istituzioni globali (Agenda 2030), sovranazionali (PNRR) e con la riorganizzazione istituzionale nei singoli Paesi (e, auspicabilmente, dei loro Parlamenti), si va sempre più decisamente non solo verso la tutela dell’ambiente, ma anche di chi “non ha voce”: le future generazioni. I concetti di sostenibilità e generazioni future diventano, così, sempre più centrali anche per il costituzionalismo.

⁵⁸ U. ALLEGRETTI, *Storia costituzionale italiana*, il Mulino, Bologna, 2014, p. 177.

⁵⁹ G. ARCONZO, *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale. Al crocevia tra gli art. 38, 81 e 97 Cost.*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018, pp. 627 ss., spec. p. 629.

⁶⁰ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, il Mulino, Bologna, 2003, p. 30, dove si riporta questa espressione, la cui paternità è di Georg Wilhelm Friedrich Hegel.