



11 GENNAIO 2023

Ambiente e generazioni future: la dimensione temporale della solidarietà

di Paola Lombardi

Professoressa ordinaria di Diritto amministrativo
Università degli Studi di Brescia



Ambiente e generazioni future: la dimensione temporale della solidarietà*

di Paola Lombardi

Professoressa ordinaria di Diritto amministrativo
Università degli Studi di Brescia

Abstract [It]: La ricerca si propone di offrire spunti di riflessione sul ruolo giocato dalla solidarietà negli attuali processi di cambiamento, con specifico riferimento alla tutela dell'ambiente. Allo scopo, verranno presi in considerazione la modifica degli art. 9 e 41 della Costituzione, alcune recenti questioni giurisprudenziali in materia di contenzioso climatico ed il ruolo giocato dal PNRR e dal progetto di un Patto mondiale per l'ambiente.

Title: Environment and future generations: the temporal dimension of solidarity

Abstract [En]: The research aims to offer insights into the role of solidarity in current processes of change, with specific reference to environmental protection. For this purpose, the modification of art. 9 and 41 of the Constitution, some recent jurisprudential issues in the field of climate litigation and the role played by PNRR and the project of a Global Pact for the Environment.

Parole chiave: Ambiente; Sviluppo sostenibile; Generazioni future; Solidarietà

Keywords: Environment; Sustainable Development; Future Generations; Solidarity

Sommario: 1. Introduzione. 2. Sviluppo sostenibile e Costituzione: riflessioni sul valore del tempo. 3. La solidarietà nello spettro della riforma degli artt. 9 e 41 Cost. 4. Tempo e generazioni future nel contenzioso climatico. 5. Uno sguardo al futuro, tra Patto mondiale per l'ambiente e PNRR. Quale posto per la fraternità?

1. Introduzione

Nel 2014 Stefano Rodotà osservava come “solidarietà” fosse una parola in grado di imprimere nuova forza al discorso pubblico: «pur immersa nel presente, non è immemore del passato e impone di contemplare il futuro»¹.

Secondo l'Autore, infatti, la solidarietà costituisce un principio volto a scardinare barriere, a congiungere, permettendo la costruzione di nuovi legami sociali che consentono di sottrarsi alla contingenza.

A ben vedere, queste affermazioni possono essere lette non solo in prospettiva spaziale, ma anche temporale: solidarietà può infatti essere vista quale principio volto a scardinare le barriere del tempo, secondo del resto quanto avverte chi sottolinea l'esistenza di profili di responsabilità solidale che si

* Articolo sottoposto a referaggio. Questo scritto è destinato al terzo volume de *I Quaderni* del Laboratorio su Cittadinanze e Inclusione Sociale (La.C.I.S.) istituito presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Brescia

¹ S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Laterza, Roma-Bari, 2014, pp. 3-4.

estendono, oltre che al di là dei confini territoriali, anche in una prospettiva ultratemporale o intergenerazionale².

Nel pensiero di Rodotà, è quello ambientale a costituire uno dei settori in cui meglio risulta apprezzabile la dimensione temporale della solidarietà.

Sul presupposto per il quale «una tutela dell'ambiente ricercata prescindendo dal principio di solidarietà sarebbe priva di una fondazione che possa metterla in grado di contrastare la forza degli interessi e degli egoismi nazionali ed economici»³, l'Autore osserva come la solidarietà, se messa in relazione all'ambiente visto in una prospettiva giuridicamente rilevante, non possa non essere esaminata anche nel rapporto tra le generazioni presenti e quelle future.

L'ambiente costituisce infatti l'ambito privilegiato all'interno del quale la ricerca della risposta all'interrogativo relativo ai confini della solidarietà porta ad oltrepassare la dimensione spaziale, poiché è soprattutto nella tutela dell'ambiente che trova applicazione la logica delle interdipendenze e si avverte l'esigenza di una solidarietà tra soggetti anche in una dimensione temporale.

È proprio in questo ambito che intende muoversi la riflessione che verrà offerta nelle pagine che seguono. Due, prioritariamente, sono le circostanze che invitano oggi a riflettere in quella direzione: la recente riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione italiana ed il percorso compiuto – in verità tutt'ora in via di concretizzazione – dal c.d. “contenzioso climatico”.

L'attenzione verrà altresì rivolta alle riforme che l'Italia sta mettendo in atto in risposta della pandemia (a partire dal PNRR) ed al progetto di Patto mondiale per l'ambiente.

Attraverso questi approfondimenti, nella specifica prospettiva scelta, l'obiettivo è quello di comprendere quale sia il ruolo giocato dalla solidarietà negli attuali processi di cambiamento, contraddistinti anche da guerre e pandemie di portata planetaria.

2. Sviluppo sostenibile e Costituzione: riflessioni sul valore del tempo

Verso la fine degli anni settanta del secolo scorso, autorevole dottrina ha osservato come la dimensione temporale sia strettamente legata al fenomeno giuridico e come il fine di una Carta costituzionale sia quello di prendere atto del presente non tanto per consacrarlo in formule giuridiche, quanto per promuoverne la trasformazione, indicando gli obiettivi da raggiungere e gli strumenti idonei allo scopo⁴.

² A. APOSTOLI, *Il consolidamento della democrazia attraverso la promozione della solidarietà sociale all'interno della comunità*, in *Costituzionalismo.it*, f. 1/2016, pp. 12.

³ S. RODOTÀ, *Solidarietà*, cit., p. 51 e p. 113.

⁴ T. MARTINES, *Prime osservazioni sul tempo nel diritto costituzionale*, in AA.VV., *Scritti in onore di S. Pugliatti*, vol. III, Giuffrè, Milano, 1978 ed ora in *Opere*, vol. I, Giuffrè, Milano, 2000, p. 478.

In altre parole, «la fortuna di un testo costituzionale dipende (anche) dalla capacità dei suoi autori di farsi, per così dire, studiosi del passato e presaghi del futuro»⁵.

Se dunque «è il tempo che si impone al diritto, lo costringe ad assumere significati e obiettivi, distorce (o arricchisce) alcune delle sue categorie ordinarie (come quella di responsabilità), in qualche modo lo condiziona e lo orienta»⁶, è evidente come la Costituzione italiana sia rivolta anche verso il futuro⁷.

Queste osservazioni assumono un particolare significato al giorno d'oggi, come dimostrerà l'approfondimento delle modifiche che sono state introdotte negli artt. 9 e 41 Cost., passaggio importante per saggiare il processo di giuridicizzazione della solidarietà nel nostro contesto istituzionale.

D'altra parte, «luogo proprio della solidarietà è quello costituzionale, di cui contribuisce a definire i caratteri attraverso le sue connessioni con gli altri principi»⁸.

È proprio per questa ragione che, all'analisi della riforma occorsa nel 2022, è opportuno anteporre alcune brevi riflessioni sull'art. 2 della Costituzione, a mente del quale «la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale».

La scelta del Costituente di porre i doveri di solidarietà accanto ai diritti inviolabili dell'uomo esprime chiaramente una priorità valoriale⁹ che in questa sede è degna di particolare nota.

Con specifico riferimento alla prima parte della disposizione, acceso è stato il dibattito, in dottrina come in giurisprudenza, sull'estensione della categoria dei diritti inviolabili cui essa fa riferimento, potendosi sostenere che la formula utilizzata abbia un carattere “riassuntivo” dei diritti già espressamente previsti in Costituzione oppure che vi si possa ravvisare una “fattispecie aperta” che consente interpretazioni di tipo estensivo nella direzione di quei diritti che non risultano enumerati nel testo costituzionale¹⁰.

L'adesione da parte di autorevole dottrina¹¹ alla seconda delle due tesi prospettate consente di svolgere considerazioni molto utili per questo lavoro.

⁵ R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, FrancoAngeli, Milano, 2008, p. 120.

⁶ A. D'ALOIA, voce *Generazioni future (diritto costituzionale)*, in *Enc. Dir., Annali IX*, Giuffrè, Milano, 2016, p. 331.

⁷ T. MARTINES, *Prime osservazioni sul tempo nel diritto costituzionale*, cit., p. 495.

⁸ S. RODOTÀ, *Solidarietà*, cit., p. 39.

⁹ Su questo aspetto, F. GIUFFRÈ, *I doveri di solidarietà sociale*, in R. BALDUZZI-M. CAVINO-E. GROSSO-J. LUTHER (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 42.

¹⁰ Per un approfondimento delle due diverse tesi, E. ROSSI, *Art. 2*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI, (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, p. 46 e G. DI COSIMO, *Art. 2*, in R. BIN-S. BARTOLE (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 2008, p. 13.

¹¹ A. BARBERA, *Art. 2*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, Zanichelli-Il Foro Italiano, Bologna-Roma, 1975, pp. 84 ss. Per un recente approfondimento della garanzia offerta dall'art. 2 Cost. ai c.d. “nuovi diritti”, D. TEGA, *Articolo 2*, in F. CLEMENTI-L. CUOCOLO- F. ROSA-G.E. VIGEVANI, *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, vol. I, Il Mulino, Bologna, 2018, pp. 21 ss. Di recente, nel chiaro senso che l'art. 2 contenga un catalogo aperto anche G. ALPA, *Solidarietà. Un principio normativo*, Il Mulino, Bologna, 2022, pp. 127 ss., cui si rinvia anche per l'approfondimento di quella giurisprudenza della Corte costituzionale che ha preso posizione in

Infatti, se si giunge a sostenere che l'articolo in questione si pone quale norma aperta verso i nuovi valori che nel tempo possano emergere dalla realtà sociale sottostante, ugual cosa occorrerà fare per i doveri di solidarietà che lo stesso articolo prevede: «nella misura in cui sarà [quindi] possibile una maggiore apertura verso nuovi spazi di libertà parallelamente non potranno non aprirsi nuovi orizzonti per una maggiore affermazione dei doveri di solidarietà»¹².

L'art. 2 sancisce, in altre parole, un “legame solidale” tra diritti e doveri¹³, poiché «solidarietà e diritti stanno insieme»¹⁴, senza, tuttavia, che si possa predicare una posizione servente della prima rispetto ai secondi o una perfetta corrispondenza tra gli stessi¹⁵.

L'adempimento dei doveri di solidarietà costituirà piuttosto una premessa necessaria alla garanzia delle posizioni giuridiche attive¹⁶, alla stregua di una «*conditio sine qua non* all'effettivo riconoscimento dei diritti fondamentali»¹⁷, la cui fruizione dovrà comunque essere “responsabile”¹⁸.

Questa unione si consolida attraverso una lettura coordinata degli art. 2 e 3 della Costituzione: in particolare, quest'ultimo, nel suo riferimento alla necessaria rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo della persona umana, conferma il legame inscindibile tra dignità, solidarietà ed eguaglianza¹⁹.

In altre parole, la pari dignità espressa dall'art. 3 rafforza la descritta simmetria fra diritti inviolabili e doveri inderogabili che risultano conseguentemente aspetti complementari del medesimo valore²⁰, rendendo la solidarietà un principio giuridico costituzionale qualificante la realtà dei rapporti tra singoli, formazioni sociali e potere pubblico²¹.

favore della configurazione dell'art. 2 Cost. come norma a fattispecie aperta. Su quest'ultimo punto, *adde* E. ROSSI, *Art. 2*, cit., p. 47.

¹² A. BARBERA, *Art. 2*, cit., 97. Sul punto, anche E. ROSSI, *Art. 2*, cit., p. 56.

¹³ D. D'ALESSANDRO, *Sussidiarietà, solidarietà e azione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2004, 1p. 06. Su questo legame, anche D. PORENA, *Il principio di sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Giappichelli, Torino, 2017, pp. 155 ss.

¹⁴ L. CARLASSARE, *Solidarietà: un progetto politico*, in *Costituzionalismo.it*, f. 1/2016, p. 55.

¹⁵ Sulla complementarietà tra diritti e doveri, pur nell'impossibilità di predicare una perfetta corrispondenza tra gli stessi, A. APOSTOLI, *La solidarietà, principio irrinunciabile per un ordinamento democratico*, in corso di pubblicazione nel terzo volume de *I Quaderni* del Laboratorio su Cittadinanze e Inclusione Sociale (La.C.I.S.) istituito presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Brescia.

¹⁶ A. APOSTOLI, *La svalutazione del principio di solidarietà. Crisi di un valore fondamentale per la democrazia*, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 36-37.

¹⁷ A. APOSTOLI, *La solidarietà, principio irrinunciabile per un ordinamento democratico*, cit.

¹⁸ Così, efficacemente, A.G. OROFINO, *La solidarietà in diritto amministrativo: da strumento di protezione dell'individuo a parametro di disciplina del rapporto*, in *Dir. econ.*, 2020, p. 582.

¹⁹ S. RODOTÀ, *Solidarietà*, cit., p. 46. Sulla specificazione della solidarietà attraverso l'art. 3 Cost., ancora A. APOSTOLI, *La solidarietà, principio irrinunciabile per un ordinamento democratico*, cit.

²⁰ A. APOSTOLI, *La svalutazione del principio di solidarietà*, cit., p. 38 e ID., *Il consolidamento della democrazia attraverso la promozione della solidarietà sociale all'interno della comunità*, cit., p. 17.

²¹ F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 80.

Per tutto ciò che precede, la relazione diritti inviolabili/doveri inderogabili e la stessa consistenza dei doveri di solidarietà andranno apprezzate con riferimento ad un contesto socio-culturale in continuo mutamento e sotto l'impulso di diversi fattori, anche esogeni rispetto all'ordinamento costituzionale²².

In particolare, se si guarda alle sempre più pressanti esigenze di protezione dell'ambiente, è evidente come l'art. 2 Cost. possa fornire idonea copertura anche ai doveri di solidarietà ambientale²³, nel senso che gli interventi in favore dell'ambiente possono essere letti anche come dettati da ragioni di solidarietà²⁴.

In realtà vi è di più. Il principio di solidarietà come più sopra descritto induce a considerare l'individuo come soggetto che si rapporta con tutti coloro che sono, che sono stati e che verranno²⁵, legando la dimensione dei doveri al valore del tempo²⁶: del resto, il "popolo", al quale l'art. 1 Cost. riconosce la titolarità della sovranità, sembra ricomprendere non solo la semplice sommatoria degli individui viventi, ma anche l'insieme di tutte le generazioni che sono venute e che verranno²⁷.

Almeno due sono allora gli effetti di rilievo: da una parte, a quello stesso articolo andranno ricondotti doveri di solidarietà ambientale da leggersi anche – o forse soprattutto – nella direzione delle generazioni future e dell'equità intergenerazionale²⁸, la cui considerazione colloca questo dovere in una dimensione etica²⁹; dall'altra, e come conseguenza, emerge il legame inscindibile tra solidarietà e sviluppo sostenibile³⁰.

²² S. RODOTÀ, *Solidarietà*, cit., 42 e D. TEGA, *Articolo 2*, cit., p. 26.

²³ «Vi è un altro campo in cui opera la solidarietà, non più nel rapporto interindividuale ma nel rapporto collettivo ed è quello dell'ambiente»: così F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino: tra libertà garantita e libertà attiva*, Marsilio, Venezia, 1994 ed ora in *Scritti giuridici*, vol. I, Giuffrè, Milano, 2006, p. 930. Di recente, sulla inevitabile afferenza all'art. 2 Cost. dei doveri di solidarietà ambientale, «posto che il mantenimento delle capacità di riproduzione degli ecosistemi si configur[a] quale preconditione indefettibile per l'esistenza, tanto della collettività, quanto dei singoli membri che la compongono», M. GRECO, *La dimensione costituzionale dell'ambiente. Fondamento, limiti e prospettive di riforma*, in *Quad. cost.*, 2021, p. 289.

²⁴ G. ALPA, *Solidarietà*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 1994, p. 372.

²⁵ M.C. BLAIS, *La solidarietà. Storia di un'idea*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 31.

²⁶ L. VIOLINI-G. FORMICI, *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente: riforme costituzionali e interventi della giurisprudenza*, in P. PANTALONE (a cura di), *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente. Sviluppi, sfide e prospettive per Stati, imprese e individui*, in *Dir. econ.*, 2021, p. 36.

²⁷ D. PORENA, *Il principio di sostenibilità*, cit., pp. 156-157.

²⁸ Sul significato e sul valore dell'equità intergenerazionale, L. PINESCHI, *Equità inter-generazionale e diritto internazionale dell'ambiente: principio meta-giuridico o regola di diritto?* e S. GRASSI, *Ambiti della responsabilità e della solidarietà intergenerazionale: tutela dell'ambiente e sviluppo sostenibile*, entrambi 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, rispettivamente pp. 117 ss. e pp. 178 ss.

²⁹ G. GRASSO, *Solidarietà ambientale e sviluppo sostenibile tra Costituzioni nazionali, Carta dei diritti e Progetto di Costituzione europea*, in *Politica del diritto*, 2003, p. 587, nonché ID., *L'ambiente come dovere pubblico «globale»: qualche conferma nella giurisprudenza del giudice delle leggi?*, in R. BALDUZZI-M. CAVINO-E. GROSSO-J. LÜTHER (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 387.

³⁰ Ne emerge un principio, quello dello sviluppo sostenibile, «intriso di solidarietà»: così F. FRACCHIA, *I doveri intergenerazionali. La prospettiva dell'amministrativista e l'esigenza di una teoria generale dei doveri intergenerazionali*, in P. PANTALONE (a cura di), *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente. Sviluppi, sfide e prospettive per Stati, imprese e individui*, in *Dir. econ.*, 2021, p. 62. Sul nesso tra solidarietà intergenerazionale e sviluppo sostenibile, nello stesso lavoro collettaneo da ultimo citato, anche G. ARCONZO, *La tutela dei beni ambientali nella prospettiva intergenerazionale: il rilievo costituzionale dello sviluppo sostenibile alla luce della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, p. 160.

Sotto il primo profilo, ragionare sui doveri di solidarietà ambientale nella prospettiva intergenerazionale consente di lasciare sullo sfondo la complessa questione relativa alla difficoltà di individuare nelle generazioni future la titolarità di specifiche posizioni di vantaggio, posto che «nessun *interesse futuro* può essere assicurato se esso appare giuridicamente indeterminato»³¹: un dovere giuridicamente rilevante può esistere anche quando non si conosca, o non sia attualmente esistente, chi potrà beneficiare dei vantaggi che scaturiscono dal comportamento necessitato³².

Sotto il secondo profilo, i doveri di solidarietà intergenerazionale, se letti nella prospettiva ambientale ed alla luce dello sviluppo sostenibile, non avranno evidentemente come fine ultimo la protezione dell'ambiente in sé, quanto piuttosto la tutela della possibilità dell'uomo di sopravvivere³³, dando profondità temporale a quel programma di sviluppo della persona umana che è emerso dal combinato disposto degli artt. 2 e 3 Cost.³⁴ e confermando, per questa via, una dimensione antropocentrica del principio³⁵ che si sposta dall'antropocentrismo del diritto all'antropocentrismo del dovere³⁶.

Se lo sviluppo sostenibile, alla luce di quanto sopra, richiede di proteggere le generazioni future, con le quali occorre essere solidali, è ora opportuno verificare se ed entro quali limiti la scelta del revisore costituzionale del 2022 abbia risposto a tale richiesta.

3. La solidarietà nello spettro della riforma degli artt. 9 e 41 Cost.

È stato scritto che «la solidarietà traversa la Costituzione: percorre l'intero testo, (...) raggiungendo anche il patrimonio storico-artistico della Nazione, bene comune che insieme al paesaggio la Repubblica deve tutelare» ai sensi dell'art. 9 Cost.³⁷.

In particolare, il termine “Repubblica”, non a caso utilizzato anche dal primo articolo della nostra Costituzione, indica «quel complesso di energie economiche, sociali e giuridiche della nazione»³⁸ e

³¹ 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 *Rivista AIC*, f. 1/2020, pp. 71-72. Nello stesso senso, D. PORENA, *Audizione del 24 ottobre 2019 nell'ambito dell'esame dei disegni di legge costituzionale n. 83, n. 212, n. 1203 e n. 1532 recanti modifiche all'art. 9 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente*, in www.senato.it.

³² F. FRACCHIA, *I doveri intergenerazionali*, cit., p. 66.

³³ F. FRACCHIA, *La tutela dell'ambiente come dovere di solidarietà*, in *Dir. econ.*, 2009, pp. 493-494.

³⁴ F. FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Dir. econ.*, 2002, pp. 215 ss., ID, *La tutela dell'ambiente come dovere di solidarietà*, cit., p. 498 e, più di recente, ID., *I doveri intergenerazionali*, cit., p. 68.

³⁵ Sul punto, F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, 2010, *passim*, spec. pp. 126 ss. e C. VIDETTA, *Lo sviluppo sostenibile. Dal diritto internazionale al diritto interno*, in R. FERRARA-C.E. GALLO (a cura di), *Le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno*, 1° volume del *Trattato di diritto dell'ambiente* diretto da R. FERRARA-M.A. SANDULLI, Giuffrè, Milano, 2014, pp. 235 ss. Nel senso che ogni indagine sul principio di responsabilità debba muoversi, quasi per necessità, all'interno di opzioni antropocentriche, R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future*, cit., p. 29.

³⁶ F. FRACCHIA, *L'ambiente nella prospettiva giuridica*, in *Dir. amm. e soc. civ.*, 2020, pp. 619 ss.

³⁷ L. CARLASSARE, *Solidarietà: un progetto politico*, cit., pp. 46-47.

³⁸ G. BERTI, *Diritto e Stato: riflessioni sul cambiamento*, Cedam, Padova, 1986, p. 124.

«sembra riferirsi ad un contenitore giuridico dei rapporti di solidarietà che intercorrono tra la persona, le formazioni sociali e gli apparati istituzionali pubblici»³⁹.

Se nell'art. 9 si compendia l'identità storica della nostra comunità, che affonda le sue radici nel passato per proiettarsi nel futuro⁴⁰, significativo è il fatto che quell'articolo sia stato oggetto di revisione mediante la l. cost. 11 febbraio 2022, n. 1, con l'inserimento nello stesso di un terzo comma ai sensi del quale, per quanto qui interessa, la Repubblica «tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni». Una modifica da leggersi unitamente al revisionato art. 41 Cost., per il quale l'iniziativa economica non può svolgersi in modo da recare danno non solo alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana, ma anche «alla salute» e «all'ambiente».

Lasciando sullo sfondo l'acceso dibattito circa la possibilità o meno di affermare che, a seguito della riforma, quello ambientale sia divenuto un vero e proprio interesse “tiranno”⁴¹, condivisibile appare l'opinione di chi sostiene come la riforma costituisca il “bilancio consuntivo”⁴² di un lungo percorso giurisprudenziale tracciato dalla Consulta nel senso della formale consacrazione dell'ambiente quale valore costituzionale⁴³, della cui protezione viene canonizzata la prospettiva temporale⁴⁴.

³⁹ F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, cit., p. 69.

⁴⁰ F. GIUFFRÈ, voce *Solidarietà (diritto pubblico)*, in *Digesto disc. pubb.*, VIII Aggiornamento, Utet, Torino, 2021, pp. 397 ss.

⁴¹ In materia, si rinvia alle riflessioni di T.E. FROSINI, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica* e G. DI PLINIO, *L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente*, entrambi in questa *Rivista*, G. SEVERINI-P. CARPENTIERI, *Sull'inutile anzi dannosa modifica dell'art. 9 della Costituzione*, in www.giustiziainsieme.it e G. MONTEDORO, *Il ruolo di Governo e Parlamento nell'elaborazione e nell'attuazione del PNRR*, in www.giustizia-amministrativa.it.

⁴² Così, efficacemente, D. PORENA, «Anche nell'interesse delle generazioni future». *Il problema dei rapporti intergenerazionali all'indomani della revisione dell'art. 9 della Costituzione*, in questa *Rivista*. In argomento, ivi, anche ID., *Sull'opportunità di un'espressa costituzionalizzazione dell'Ambiente e dei principi che ne guidano la protezione. Osservazioni intorno alle proposte di modifica dell'articolo 9 della Carta presentate nel corso della XVIII legislatura*.

⁴³ Per la ricostruzione di questo percorso, si rinvia ai numerosi approfondimenti dei lavori preparatori e dei contenuti della riforma, quali, a partire dai più recenti, L. IMARISIO-G. SOBRINO (a cura di), *La riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione e le sue implicazioni: alcuni spunti per un confronto. Atti del Seminario svoltosi a Cuneo il 29 aprile 2022*, in www.collane.unito.it, G. DI FIORE, *La costituzionalizzazione della tutela dell'ambiente: luci ed ombre in una riflessione ancora "a caldo"*, in G. CORSO-F.G. COCA- A. RUGGERI-G. VERDE (a cura di), *Scritti in onore di Maria Immordino*, vol. II, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, R. MONTALDO, *La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?* e G. DEMURO, *I diritti della Natura*, questi ultimi due in questa *Rivista*, L. VIOLINI-G. FORMICI, *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente: riforme costituzionali e interventi della giurisprudenza*, cit., 39 ss., G. ARCONZO, *La tutela dei beni ambientali nella prospettiva intergenerazionale: il rilievo costituzionale dello sviluppo sostenibile alla luce della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, cit., pp. 161 ss., G. SANTINI, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Forum di Quad. cost.*, f. 2/2021, pp. 460 ss., Y. GUERRA-R. MAZZA, *La proposta di modifica degli articoli 9 e 41 Cost.: una prima lettura*, ivi, f. 4/2021, pp. 109 ss. e R. BIFULCO, *Una rassegna della giurisprudenza costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, in *Corti supreme e salute*, 2019, pp. 305 ss.

⁴⁴ Ha sottolineato come il riferimento all'interesse delle future generazioni costituisca il vero “plusvalore” della modifica dell'art. 9 Cost., G. GRASSO, *L'espansione della categoria dei doveri costituzionali nella riforma costituzionale sull'ambiente*, *Menabò* n. 169/2022, in eticaeconomia.it.

Altrettanto condivisibile è, tuttavia, l'affermazione secondo la quale l'inciso «anche nell'interesse delle future generazioni» conferisca all'art. 9 un carattere innovativo che rende quella costituzionale del 2022 non solo una “revisione-bilancio”, ma anche una “revisione-programma”⁴⁵.

La riforma pare aver fatto proprie le sfide dello sviluppo sostenibile⁴⁶: pur non avendolo espressamente richiamato in Costituzione⁴⁷, ne ha comunque intercettato l'innegabile collegamento con i doveri di solidarietà di cui all'art. 2⁴⁸, rispondendo al bisogno di fornire nuove coordinate al legislatore⁴⁹.

La giurisprudenza, a sua volta⁵⁰, avrà il compito di verificare il rispetto quella particolare declinazione del principio di ragionevolezza costituita dalle istanze intergenerazionali⁵¹, rendendosi guardiana della posterità anche nel bilanciamento tra protezione dell'ambiente ed iniziativa economica⁵².

Detto in altri termini, le scelte di tutti gli organi muniti di potestà normativa potranno essere vagliate alla luce di un sindacato giurisdizionale che non sarà più limitato alla loro manifesta irragionevolezza, ma che si estenderà ad un rigoroso controllo sulla proporzionalità delle misure scrutinate⁵³.

Certamente, si tratta di un bilanciamento che è stato reso ancor più delicato da eventi che lo stesso revisore costituzionale non poteva prevedere, come la guerra in Ucraina ed il conseguente rincaro dell'energia.

Di qui, l'opportuno rilievo secondo il quale l'intervento di revisione, per produrre un vero e proprio “salto di qualità”⁵⁴, avrebbe dovuto affermare formalmente il “principio di integrazione” delle esigenze di protezione dell'ambiente in tutte le politiche ed azioni pubbliche, chiave di volta di ogni discorso e di

⁴⁵ 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 Quad. cost.*, f. 3/2021, p. 309. Quanto all'art. 41 Cost., nel senso che la sua intera modifica vada considerata come “revisione programma”, F. DE LEONARDIS, *La riforma “bilancio” dell'art. 9 Cost. e la riforma “programma” dell'art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, in *www.apertacontrada.it*.

⁴⁶ G. ARCONZO, *La tutela dei beni ambientali nella prospettiva intergenerazionale: il rilievo costituzionale dello sviluppo sostenibile alla luce della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, cit., p. 174.

⁴⁷ Hanno criticato il mancato inserimento in Costituzione del principio dello sviluppo sostenibile G. GRASSO, *Appunti per l'audizione informale resa il 4 febbraio 2020, presso la 1° Commissione (Affari Costituzionali) del Senato della Repubblica sul disegno di legge costituzionale n. 83 e connessi (tutela costituzionale dell'ambiente)*, in *Rivista AIC*, f. 2/2020, p. 9 e C. SARTORETTI, *La riforma costituzionale “dell'ambiente”: un profilo storico*, in *Riv. giur. edil.*, 2022, II, p. 124.

⁴⁸ F. FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in “negativo”*, in *Dir. econ.*, 2022, pp. 15 ss. Nel senso che la riforma costituzionale del 2022 si pone nel solco dell'ampliamento degli orizzonti del principio di solidarietà così come delineati dai Padri del testo costituzionale del 1948, G. ALPA, *Solidarietà. Un principio normativo*, cit., p. 149.

⁴⁹ M. DELSIGNORE, voce *Ambiente*, in *Enc. dir., Funzioni amministrative*, Giuffrè, Milano, 2022, pp. 50-51.

⁵⁰ L. VIOLINI-G. FORMICI, *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente: riforme costituzionali e interventi della giurisprudenza*, cit., p. 38 e p. 42.

⁵¹ A. D'ALOIA, voce *Generazioni future (diritto costituzionale)*, cit., p. 338.

⁵² Sul punto, G. MONTEDORO, *Costituzione e ambiente. Effetti sulla divisione dei poteri di una revisione costituzionale largamente condivisa*, in *www.apertacontrada.it* e L. CASSETTI, *Salute e ambiente come limiti “prioritari” alla libertà di iniziativa economica*, in questa *Rivista*.

⁵³ M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente*, cit., p. 311.

⁵⁴ M. CECCHETTI, *op. cit.*, pp. 312-313. In questo senso, anche F. DE LEONARDIS, *La riforma “bilancio” dell'art. 9 Cost. e la riforma “programma” dell'art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022*, cit.

ogni politica tesi alla protezione dell'ambiente⁵⁵ nel suo essere funzionale allo scopo di favorire il dialogo tra le ragioni dell'ecologia e quelle dell'economia⁵⁶.

Rilevata la non opportuna omissione, e tornando a ragionare nella prospettiva temporale, un dato resta fermo: le generazioni presenti non possono eccessivamente gravare su quelle future, rinviando loro tutti i problemi⁵⁷.

È pur vero che, se «siamo noi nel tempo presente a decidere del futuro delle generazioni future», corriamo il rischio, prendendo eccessivamente “sul serio” l'adempimento dei doveri intergenerazionali, di decidere “troppo”⁵⁸. E ancora: di quante generazioni successive alla nostra dovremmo farci carico?⁵⁹.

In ogni caso, accantonando questi dubbi, alla luce delle riflessioni che si sono svolte sembra possibile sostenere che, nel nostro sistema costituzionale, la protezione di chi non c'è ancora costituisca, negli attuali processi di cambiamento, la punta più avanzata di realizzazione del principio di solidarietà riguardato in una prospettiva ambientale.

Non solo. La relazione equitativa – e pertanto bilanciabile – che la riforma costituzionale ha consacrato tra le *chances* di vita delle varie generazioni⁶⁰ consente di compiere un ulteriore passaggio nell'indagine, approfondendo, secondo gli intenti già dichiarati, una giurisprudenza europea che ad essa ha fatto esplicito riferimento.

4. Tempo e generazioni future nel contenzioso climatico

La seconda direttrice d'indagine che si ritiene utile percorrere al fine di offrire un contributo per un'attuale e corretta definizione della solidarietà nel diritto dell'ambiente in una prospettiva temporale è tracciata da alcune sentenze che, a livello internazionale e di diritto comparato, sono state pronunciate negli ultimi anni nell'ambito del contenzioso che ha per oggetto quello che è stato definito «il fondamentale problema

⁵⁵ Così R. FERRARA, *Il cambiamento climatico e il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR): un'introduzione al tema*, in *Dir. soc.*, 2021, p. 278.

⁵⁶ R. FERRARA, *La tutela dell'ambiente e il principio di integrazione: tra mito e realtà*, in *Riv. giur. urb.*, 2021, pp. 14 ss., ID., *Agricoltura e ambiente: è solo un problema di sostenibilità?*, in corso di pubblicazione e ID., *Etica, ambiente e diritto: il punto di vista del giurista*, in R. FERRARA-C.E. GALLO (a cura di), *Le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno*, 1° volume del *Trattato di diritto dell'ambiente* diretto da R. FERRARA-M.A. SANDULLI, Giuffrè, Milano, 2014, pp. 26 ss.

⁵⁷ A. SPADARO, *L'amore dei lontani: universalità e intergenerazionalità dei diritti fondamentali fra ragionevolezza e globalizzazione*, 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. 106-107.

⁵⁸ V. VELLUZZI, *Introduzione alla I Sessione: «I doveri intergenerazionali nel sistema filosofico, giuridico ed economico»*, in P. PANTALONE (a cura di), *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente. Sviluppi, sfide e prospettive per Stati, imprese e individui*, in *Dir. econ.*, 2021, pp. 16-17.

⁵⁹ Nel senso che nei riferimenti normativi alle generazioni future, nazionali come internazionali, non sia possibile rinvenire una delimitazione precisa della catena intergenerazionale, di modo che occorra fare riferimento all'intera serie di esseri umani successiva a quella attuale, senza distinzioni legate alla maggiore o minore vicinanza temporale, A. D'ALOIA, voce *Generazioni future (diritto costituzionale)*, cit., p. 338 e R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future*, cit., p. 75.

⁶⁰ D. PORENA, «Anche nell'interesse delle generazioni future», cit.

dell'ambiente, in quanto è la cartina di tornasole dello stato di salute dell'ambiente»⁶¹, “punto logico di partenza”, come di arrivo, di ogni discussione che abbia ad oggetto la sua tutela⁶²: il clima⁶³, il “grande assente” – a ben vedere – della recente riforma della nostra Costituzione⁶⁴.

La sentenza più rilevante ai nostri fini è quella che ha avuto ad oggetto la Legge della Germania sul clima del 2019, nella parte in cui imponeva l'obbligo in capo al Governo federale di abbassare entro il 2030 le emissioni di gas ad effetto serra del 55% rispetto al 1990, senza tuttavia tener conto degli impegni derivanti dagli accordi internazionali, primo fra tutti quello di Parigi del 2015, che prevede specifici obblighi di contenimento delle temperature globali da adempiere entro il 2050 ai fini del raggiungimento della c.d. “neutralità climatica”⁶⁵.

Con un'articolata pronuncia⁶⁶, in cui «la dimensione temporale fa ingresso nel linguaggio del giudice federale tedesco»⁶⁷, il Tribunale ha ritenuto, per ciò che rileva in questa sede, la legge incostituzionale nella parte in cui non disciplinava la riduzione delle emissioni inquinanti per il periodo successivo al 2030. Infatti, come si legge nella sentenza, l'obiettivo posto dalla legge del 2019 era tale da porre sulle spalle delle generazioni future i ben più impegnativi oneri di riduzione di gas ad effetto serra che sarebbero

⁶¹ Così R. FERRARA, in risposta alla domanda «La giustizia climatica è la giustizia del futuro?», in A. CIOFFI-R. FERRARA, *Ambiente e Costituzione*, in www.giustiziacinsieme.it

⁶² R. FERRARA, *Il cambiamento climatico e il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)*, cit., p. 272.

⁶³ A testimonianza del rilievo che sta progressivamente assumendo la questione climatica a livello giurisprudenziale, nutrita è la dottrina che ad essa sta rivolgendo l'attenzione. Per un approfondimento dei casi più emblematici, a partire da quello considerato come “capostipite” di questo tipo di contenzioso e noto con il nome di *Urgenda*, conclusosi nel 2019 con il riconoscimento, da parte della Corte Suprema, della responsabilità civile dell'Olanda per non aver ridotto a sufficienza le proprie emissioni di gas a effetto serra, violando in questo modo il dovere di diligenza (*duty of care*) nel contrasto al cambiamento climatico nei confronti degli abitanti dello Stato e, in aggiunta, i diritti umani tutelati dagli artt. 2 e 8 CEDU, tra i più recenti, A. PISANÒ, *Il diritto al clima. Il ruolo dei diritti nei contenziosi climatici europei*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, *passim*, S. VALAGUZZA, *Liti strategiche: il contenzioso climatico salverà il pianeta?*, in *Dir. proc. amm.*, 2021, pp. 293 ss., F. SCALIA, *La giustizia climatica* ed E. GUARNA ASSANTI, *Il ruolo innovativo del contenzioso climatico tra legittimazione ad agire e separazione dei poteri dello Stato. Riflessioni a partire dal caso Urgenda*, questi ultimi due in questa *Rivista*, L. DEL CORONA, *Brevi considerazioni in tema di contenzioso climatico alla luce della recente sentenza del Tribunal Administratif de Paris sull'Affaire du siècle*, in *La Rivista “Gruppo di Pisa”*, 2021, pp. 327 ss., A. DE PETRIS, *Protezione del clima e dimensione intertemporale dei diritti fondamentali: Karlsruhe for Future*, in *CERIDAP*, 2021, pp. 127 ss., M. SEIBERT, *Cause per la protezione del clima in Germania*, in www.giustamm.it, L. BARTOLUCCI, *Il più recente cammino delle generazioni future nel diritto costituzionale*, in *Rivista AIC*, f. 4/2021, pp. 212 ss. e K. PONETI, *Il cambiamento climatico tra governance del clima e lotta per i diritti*, in *Jura Gentium*, 2019, pp. 116 ss.

⁶⁴ Così F. GALLARATI, *Tutela costituzionale dell'ambiente e cambiamento climatico: esperienze comparate e prospettive interne*, in *DPCE online*, 2020, pp. 1085 ss., cui si rinvia anche per l'approfondimento delle ragioni per le quali le Costituzioni si dovrebbero occupare di cambiamento climatico e del contributo che le stesse potrebbero dare alla lotta contro di questo.

⁶⁵ Per un approfondimento del concetto di neutralità climatica, F. TAMASSIA, *UE tra sviluppo ed ecologismo. Il caso della “neutralità climatica”*, in G. CORDINI (a cura di), *L'Europa e l'ambiente*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2021, pp. 141 ss.

⁶⁶ Tribunale costituzionale federale, 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), consultabile, anche nella versione inglese, in www.bundesverfassungsgericht.de. Per un'attenta analisi dei suoi contenuti, per tutti, R. BIFULCO, *Cambiamento climatico, generazioni future (e sovranità) nella prospettiva del Tribunale costituzionale federale tedesco*, in *Rass. dir. pubb. europeo*, 2021, pp. 421 ss.

⁶⁷ M. PIGNATARO, *Il giudice costituzionale parla al futuro. La protezione del clima e la sua dimensione internazionale come limite alla discrezionalità legislativa*, in *Quad. cost.*, 2021, p. 695.

emersi a partire dal 2031, producendo uno sgravio eccessivo degli oneri in favore della generazione presente ed una violazione dell'art. 20a della Costituzione tedesca nella parte in cui, obbligando lo Stato a tutelare l'ambiente, impone allo stesso di ricercare idonee soluzioni al cambiamento climatico.

Conseguentemente, il Tribunale ha attribuito al Parlamento il compito di riformare la legge, entro il 31 dicembre 2022, nel senso di prevedere un adeguato sistema di riduzione delle emissioni inquinanti fino al 2050.

Detto in altri termini, i giudici hanno riconosciuto, nelle disposizioni impugnate, un “effetto anticipato di interferenza”⁶⁸ con i diritti delle generazioni future.

«Lo spostamento in avanti dei limiti di inquinamento viola l'obbligo di lasciare alla posterità condizioni tali per cui non si trasferiranno alle future generazioni i sacrifici che oggi si rinviando»⁶⁹: si tratta della «illegittima gestione statale del “tempo” quale variabile determinante della termodinamica del clima nella “determinata zona” di ciascuno Stato ed elemento costitutivo dei “benefici” delle libertà presenti e future dentro quello Stato»⁷⁰.

La prospettiva assunta dal Tribunale tedesco è molto interessante.

Poiché è la prima volta che giudici di quella caratura portano un testo costituzionale a dispiegare i suoi effetti in una dimensione intertemporale⁷¹, essa disvela una nuova tendenza giurisprudenziale ad assumere un'importante posizione di avanguardia nel fronteggiare i problemi che minacciano quella parte di umanità che non esiste ancora⁷² mediante un aggancio consapevole e puntuale del problema del clima a quello della responsabilità intergenerazionale⁷³.

Per questa via, il contenzioso climatico arriva addirittura a ribaltare il rapporto tra legislazione e giurisdizione, invocandosi nel giudice sensibilità, piuttosto che razionalità, ed assumendo la sentenza «il significato di una narrazione politica»⁷⁴, e questo perché «è il sistema Terra a fissare lo spazio e il tempo oltre la “contingenza” del diritto»⁷⁵.

⁶⁸ R. BIFULCO, *Perché la storica sentenza tedesca impone una riflessione sulla responsabilità intergenerazionale*, in <https://open.luiss.it> e ID., *Cambiamento climatico, generazioni future (e sovranità) nella prospettiva del Tribunale costituzionale federale tedesco*, cit., p. 432.

⁶⁹ R. BIN, *La Corte tedesca e il diritto al clima. Una rivoluzione?*, in *laCostituzione.info*, 30 aprile 2021.

⁷⁰ M. CARDUCCI, *Libertà “climaticamente” condizionate e governo del tempo nella sentenza del BVerfG del 24 marzo 2021*, in *laCostituzione.info*, 3 maggio 2021.

⁷¹ R. BIFULCO, *Perché la storica sentenza tedesca impone una riflessione sulla responsabilità intergenerazionale*, cit. Sull'art. 20a della Costituzione tedesca come disposizione proiettata verso il futuro, M. HARTWIG, *La Costituzione come promessa del futuro*, 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, p. 64.

⁷² L. VIOLINI-G. FORMICI, *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente: riforme costituzionali e interventi della giurisprudenza*, cit., pp. 43 ss.

⁷³ R. FERRARA, *Il cambiamento climatico e il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)*, cit., p. 281.

⁷⁴ S. VALAGUZZA, *Liti strategiche: il contenzioso climatico salverà il pianeta?*, cit., p. 300 e p. 332.

⁷⁵ M. CARDUCCI, *Il diritto costituzionale “durante” la catastrofe climatica*, in *laCostituzione.info*, 21 settembre 2019.

Si tratta di una giurisprudenza consapevole del fatto che ogni tentativo di collocare la protezione del clima in una dimensione legata unicamente al presente o ad un futuro prossimo è destinato a fallire, poiché le dinamiche che caratterizzano la questione climatica sono necessariamente rivolte al futuro, inesorabilmente legato a doppio filo ad un presente con cui deve equamente condividere costi e benefici⁷⁶. In altre parole, una giurisprudenza di alto valore “strategico”, poiché si forma a seguito di un contenzioso spesso promosso con l’intenzione di far evolvere un ordinamento anche al di là dei confini disegnati dalla sua legislazione vigente⁷⁷, oltre che «per imprimere una torsione “ambientalista” allo Stato di diritto»⁷⁸.

Analogo atteggiamento di avanguardia sembra aver assunto, del resto, la Corte Europea dei Diritti dell’Uomo nel caso noto con il nome di *Duarte Agostinho* (n. 39371/20)⁷⁹, nel quale sei giovani portoghesi (quattro bambini e due adolescenti, di età compresa tra i 10 e i 23 anni) hanno presentato nel 2020 un ricorso contro ben 33 Stati (Italia compresa).

I ricorrenti sostengono che gli incendi boschivi, il caldo e le calamità naturali che affliggono il Portogallo ogni anno, soprattutto a partire dal 2017, costituiscono una diretta conseguenza del riscaldamento globale: lamentano pertanto un rischio per la loro salute non solo per i disturbi fisici che ne sono derivati (quali allergie e problemi respiratori), ma anche per l’ansia provocata dalla prospettiva di trascorrere tutta la vita (insieme alle famiglie che si costruiranno nel futuro) in un ambiente sempre più caldo.

I 33 Stati sono quindi accusati di violare gli obblighi discendenti dagli artt. 2 (diritto alla vita) e 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) della CEDU, così come letti alla luce degli impegni assunti con l’Accordo di Parigi del 2015 sul clima, in ragione della mancata assunzione di misure adeguate per limitare a livello globale le emissioni inquinanti.

I ricorrenti hanno anche fatto valere una violazione dell’art. 14 CEDU (divieto di discriminazione), sostenendo che il riscaldamento globale colpisce in particolare la loro generazione e che, data la loro età, l’ingerenza nei loro diritti è maggiore rispetto alle generazioni più anziane.

Degno di nota è il fatto che gli stessi non si sono limitati ad affermare una generica incidenza del cambiamento climatico sull’esistenza loro e delle generazioni future, ma hanno altresì provveduto ad

⁷⁶ A. PISANÒ, *Il diritto al clima*, cit., p. 80.

⁷⁷ S. VALAGUZZA, *Liti strategiche: il contenzioso climatico salverà il pianeta?*, cit., 301. Sul ruolo “strategico” del contenzioso in cui si denunciano responsabilità omissive degli Stati nell’adempimento dei loro obblighi di lotta ai cambiamenti climatici, per il suo essere composto da liti che, seppure non siano state talvolta efficacemente impostate dal punto di vista giuridico, hanno l’obiettivo di sollevare la questione climatica e di sottoporla all’opinione pubblica ed al dibattito politico, M. RAMAJOLI, *Il cambiamento climatico tra Green Deal e Climate Change Litigation*, in *Riv. giur. amb.*, 2021, p. 63, M. CARDUCCI, *La ricerca dei caratteri differenziali della “giustizia climatica”*, in *DPCE online*, 2020, pp. 1345 ss. ed E. GUARNA ASSANTI, *Il ruolo innovativo del contenzioso climatico tra legittimazione ad agire e separazione dei poteri dello Stato*, cit.

⁷⁸ R. BIFULCO, *Cambiamento climatico, generazioni future (e sovranità) nella prospettiva del Tribunale costituzionale federale tedesco*, cit., p. 421.

⁷⁹ Per il suo approfondimento, M. CARDUCCI, *I giudici europei tra emergenza climatica e “conseguenzialismo”*, in *laCostituzione.info*, 8 aprile 2021.

identificare specifici parametri normativi internazionali alla luce dei quali vagliare, con il supporto dell'evidenza scientifica, l'urgente adempimento dell'obbligazione solidale di contrasto al suddetto fenomeno che vincola gli Stati chiamati in causa⁸⁰.

A fronte del tentativo dei 33 Stati di far dichiarare inammissibile il ricorso per mancanza, tra l'altro, di un pericolo imminente per la vita dei ricorrenti, la quarta Sezione della Corte di Strasburgo ha invece deciso di trattare il caso in via prioritaria sulla base dell'importanza e dell'urgenza delle questioni sollevate, cedendo il 28 giugno 2022 la giurisdizione alla Grande Camera e confermando il carattere "strategico" della lite in questione.

Certamente, quella di avanguardia nella protezione del clima e delle generazioni future è una posizione che non dovrebbe competere ad un giudice⁸¹, neppure europeo o internazionale, anche perché è rivelatrice di un contesto politico ed istituzionale gravemente omissivo.

Resta il fatto che essa ci consegna un importante aggancio al tema centrale di questa riflessione.

Correttamente è stato rilevato come la giurisprudenza di cui si è dato conto imprima vigore alla riconsiderazione degli elementi costitutivi della sovranità: «una sovranità che, lasciato il perimetro dell'assolutezza e dell'indipendenza, sempre più si plasma attraverso la relazione con l'altro, con gli altri»⁸².

Attraverso la solidarietà, vien qui da aggiungere, poiché la specifica considerazione che viene fatta delle generazioni future consente di declinare la responsabilità omissiva degli Stati come inadempimento di quei doveri di solidarietà ambientale che ampio spazio hanno trovato nelle precedenti pagine di questo lavoro.

Pertanto, a coloro che si chiedono se la solidarietà possa consentire al giurista di trovare, *de iure condito*, soluzioni a problemi attuali come quelli connessi alla tutela dell'ambiente, questa giurisprudenza sembra consegnare una risposta nettamente affermativa⁸³.

5. Uno sguardo al futuro, tra Patto mondiale per l'ambiente e PNRR. Quale posto per la fraternità?

Il ragionamento condotto fino a questo punto può essere portato ad ulteriori conseguenze.

Anche alla luce della giurisprudenza da ultimo esaminata, dove l'invocata responsabilità in favore delle generazioni future ha oltrepassato i confini dei singoli Stati, evidente è ormai la consapevolezza che le

⁸⁰ M. CARDUCCI, *I giudici europei tra emergenza climatica e "conseguenzialismo"*, cit.

⁸¹ Più in generale, nel senso che una buona ed efficace tutela dell'ambiente non spetti al giudice, M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente*, cit., p. 287.

⁸² R. BIFULCO, *Cambiamento climatico, generazioni future (e sovranità) nella prospettiva del Tribunale costituzionale federale tedesco*, cit., p. 436.

⁸³ Sul punto, M. GNES, *La solidarietà delle regole e le regole della solidarietà*, in AA.VV., *L'amministrazione nell'assetto costituzionale dei poteri pubblici. Scritti per Vincenzo Cerulli Irelli*, Giappichelli, Torino, 2021, p. 618.

condizioni di vita sul nostro pianeta sono fortemente a rischio, in assenza di un'intesa "globale" sul suo futuro⁸⁴.

In altre parole, utilizzare come baricentro del discorso la prospettiva dei doveri di solidarietà consente di mettere in discussione anche le pretese dei difensori assoluti della sovranità nazionale, imponendo all'intera comunità democratica di ricercare un equilibrio d'integrazione tra sovranità statale e ultrastatale⁸⁵.

Per questa via, emerge della solidarietà un'"attitudine inclusiva" che si proietta anche nello spazio e che ne accresce le possibilità trasformative⁸⁶.

Date queste premesse, è molto interessante il fatto che, su iniziativa del governo francese, nel 2017 ha preso forma, grazie al lavoro di un gruppo internazionale di esperti, un progetto di "Patto globale per l'ambiente", composto da disposizioni di principio racchiuse in 26 articoli, che nel corso del 2018 ha ricevuto il sostegno della Commissione europea e dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite⁸⁷.

L'idea di fondo che sta alla base del progetto è quella di dare vita ad un'inedita *governance* globale della protezione dell'ambiente, mediante una vera e propria codificazione dei suoi principi-guida che ne offra un quadro giuridico "universale".

Per quanto il destino di questo progetto sia ad oggi alquanto incerto, posto che, a causa delle resistenze di alcuni Stati, la sua adozione è oggetto di continui rinvii⁸⁸, esso consente comunque di svolgere alcune riflessioni utili all'economia di questo lavoro.

Si noti in primo luogo il suo espresso richiamo, accanto al principio dello sviluppo sostenibile, del principio dell'integrazione dell'obiettivo della tutela dell'ambiente nelle politiche e nelle attività delle Parti contraenti (art. 3)⁸⁹: quest'ultimo, del tutto assente nella riforma della nostra Costituzione, viene dunque collegato alla realizzazione del primo.

In secondo luogo, oltre all'espresso richiamo al principio dell'equità intergenerazionale contenuto nell'art. 4, degna di nota è la formulazione dei primi due articoli del Patto, dove al "diritto" di "ogni persona" di vivere in un ambiente ecologicamente sano (art. 1) viene affiancato il "dovere" di "ogni Stato, istituzione internazionale o persona" di contribuire, secondo le proprie capacità, alla tutela dell'ambiente (art. 2).

⁸⁴ R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future*, cit., p. 18.

⁸⁵ A. APOSTOLI, *Il consolidamento della democrazia attraverso la promozione della solidarietà sociale all'interno della comunità*, cit., pp. 40-41. Sulla necessità di guardare alla solidarietà in una prospettiva più ampia anche sotto il profilo geografico, A.G. OROFINO, *La solidarietà in diritto amministrativo*, cit., p. 593.

⁸⁶ S. RODOTÀ, *Solidarietà*, cit., pp. 102-103.

⁸⁷ Per alcuni approfondimenti di questo documento, sia consentito rinviare a P. LOMBARDI, *Il Patto mondiale per l'ambiente tra economia circolare e discipline di settore*, in *Riv. giur. urb.*, 2019, pp. 350 ss. ed alla bibliografia ivi richiamata.

⁸⁸ Prevista in origine per gli anni 2020/2021, l'adozione del Patto è stata successivamente rinviata al 2022 in previsione della celebrazione del 50° anniversario della Conferenza di Stoccolma. Tuttavia, ad oggi, non ve n'è traccia.

⁸⁹ Sull'assoluta opportunità di questo inserimento nel progetto, R. FERRARA, *La tutela dell'ambiente e il principio di integrazione: tra mito e realtà*, cit., p. 22.

Si ha pertanto una conferma della saldatura tra diritti e doveri di solidarietà già emersa dalle riflessioni sull'art. 2 Cost.⁹⁰ e sulle disposizioni costituzionali ad esso collegate, così come il riferimento che viene fatto ad “ogni persona” offre lo spunto per apprezzarne le implicazioni non solo in una prospettiva spaziale, ma anche temporale.

Si tratta, del resto, di una visione pienamente confermata da una lettura coordinata dei *goals* e dei *targets* dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite del 2015 sullo sviluppo sostenibile.

Nel documento non c'è un richiamo espresso alla solidarietà, ma questa comunque resta immanente all'intero suo testo: il riferimento più diretto ad essa si trova nel diciassettesimo *Goal*, dedicato alla *Partnership per gli obiettivi*, volto a *Rafforzare i mezzi di attuazione e rinnovare il partenariato mondiale per lo sviluppo sostenibile*.

Riconoscendo la necessità di intervenire in cinque aree prioritarie, denominate “Persone”, “Pianeta”, “Prosperità”, “Pace” e “Partnership”, anche l'Agenda manifesta un progetto ambizioso avente caratteristiche molto innovative: accanto ad un approccio “integrato” ai problemi dello sviluppo sostenibile, il documento rivela un'aspirazione “universale”, non solo nel senso che “tutti” hanno diritto di beneficiare degli effetti dello sviluppo sostenibile, ma anche nel senso che “tutti” devono contribuire alla sua realizzazione⁹¹.

Certamente, la realizzazione di questi obiettivi oggi deve fare i conti con le conseguenze derivanti dalle crisi portate dall'emergenza sanitaria e dalla guerra in Ucraina, dalle quali emerge chiaramente la necessità che le relative misure di contrasto vengano elaborate in una prospettiva rivolta alle generazioni future.

Non è un caso, infatti, che il principale programma europeo elaborato in risposta alla pandemia, vale a dire il *Next Generation EU*, confermi, anche a livello lessicale, la proiezione intergenerazionale dei problemi da risolvere⁹².

Allo stesso tempo, il nostro Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), che da questo trae legittimazione, sembra davvero orientato a centrare l'obiettivo della tanto auspicata neutralità climatica, del cui raggiungimento costituisce tra l'altro fondamentale tappa intermedia la piena realizzazione del già citato Accordo di Parigi sulla riduzione dei gas ad effetto serra. Ne sono una dimostrazione, all'interno

⁹⁰ Ha sottolineato come, anche in funzione delle finalità di equità intergenerazionale di cui all'art. 4, l'ambiente si configuri nel Patto quale dovere in senso tecnico, «come un dovere di solidarietà intra/intergenerazionale, quasi nel solco dell'art. 2 della nostra Costituzione», R. FERRARA, *Ambiente e salute. Brevi note su due “concetti giuridici indeterminati” in via di determinazione: il ruolo giocato dal “Patto globale per l'ambiente”*, in *Dir. soc.*, 2019, p. 293.

⁹¹ E. GIOVANNINI, *L'utopia sostenibile*, Laterza, Roma-Bari, 2018, pp. 41 ss.

⁹² F. FRACCHIA, *I doveri intergenerazionali*, cit., p. 60.

del Piano, sia la *Missione 2. Rivoluzione verde e transizione ecologica*, sia le riforme in tema di infrastrutture per la mobilità sostenibile, di digitalizzazione, di innovazione⁹³.

Si tratta di due documenti che, in risposta alla pandemia, sembrano aver messo correttamente in luce le forti interconnessioni esistenti tra ambiente, salute ed economia, conferendo nuovo vigore a quel principio di integrazione che, in Italia, non ha ricevuto il giusto riconoscimento dalla riforma costituzionale⁹⁴.

Dal canto suo, intervenendo sugli artt. 9 e 41 Cost., la riforma costituzionale sembra voler fornire prova all'Europa del fatto che la gestione dei fondi stanziati in favore dell'Italia dal NGEU si sta realizzando nella consapevolezza dell'assoluta priorità delle questioni ambientali⁹⁵, una consapevolezza che, tuttavia, si deve confrontare con i problemi portati dal sopra citato evento bellico: primo fra tutti, quello dell'approvvigionamento energetico.

Eppure, sono proprio i drammatici avvenimenti degli ultimi anni che inducono a riflettere sulla solidarietà e sulla sua innegabile proiezione verso il futuro, alla ricerca di un suo nuovo possibile slancio.

Nel 1945, in un momento in cui non si doveva far fronte alle conseguenze di un'emergenza sanitaria (ma di una guerra sì), Giovanni Miele scrisse come fosse ormai venuto il momento per il giurista di riesaminare i rapporti dello Stato con l'individuo e di questo con i suoi simili, al fine di «dare incremento a tutto quanto v'ha di nobile e di perenne nell'animo umano, la libertà, la giustizia, la solidarietà», poiché questo costituisce «un'esigenza di vita»⁹⁶.

Torna allora utile la citazione del volume che ha aperto questo scritto, dove si legge che la parola che meglio descrive «una solidarietà che si vuol proiettare oltre i confini attuali e il tempo presente» è «umanità», parola che dà l'idea di una solidarietà i cui caratteri non possono postulare in via generale l'esclusione di alcuna persona, nello spazio come nel tempo⁹⁷: in altre parole, «umanità» è l'espressione che fornisce una nozione di solidarietà che ne unifica la dimensione spaziale con quella temporale.

⁹³ R. FERRARA, *Il cambiamento climatico e il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)*, cit., p. 287 e ID., *Il PNRR e l'ambiente: verso quali scenari?*, in *Riv. giur. urb.*, 2021, *passim*, quest'ultimo utile anche per alcune notazioni sul documento in chiave critica.

⁹⁴ In questo senso, R. FERRARA, *La tutela dell'ambiente e il principio di integrazione: tra mito e realtà*, cit., pp. 46-47. È proprio per la consapevolezza di questa profonda interconnessione, del resto, che l'Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASviS), che si occupa di monitorare lo stato di attuazione in Italia degli obiettivi di sviluppo sostenibile declinati nell'Agenda 2030, ha pubblicato il 17 marzo 2022 un rapporto dal titolo *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, la Legge di Bilancio 2022 e lo sviluppo sostenibile*, consultabile su www.asvis.it.

⁹⁵ Sul punto, I.A. NICOTRA, *L'ingresso dell'ambiente in Costituzione, un segnale importante dopo il Covid*, e L. CASSETTI, *Riformare l'art. 41 della Costituzione: alla ricerca di "nuovi" equilibri tra iniziative economica privata e ambiente*, entrambi i contributi in questa *Rivista*.

⁹⁶ G. MIELE, *Umanesimo giuridico*, in *Riv. dir. comm.*, 1945 ed ora in *Scritti giuridici*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1987, pp. 445-446.

⁹⁷ S. RODOTÀ, *Solidarietà*, cit., p. 121.

Se si guarda alla tesi secondo cui la natura costituisce un valore giuridico che definisce gli uomini come esseri che vivono in simbiosi tra loro e con essa, «ed è qui che sorge il profondo valore della solidarietà come vincolo indefettibile dell'umanità»⁹⁸, è molto interessante l'esistenza di una dottrina che, considerando i doveri individuali e sociali di solidarietà quali espressione giuridicizzata di fraternità⁹⁹, orienta il concetto di “solidarietà doverosa o fraterna”¹⁰⁰ verso il rapporto tra generazioni nell'ambito della responsabilità in campo ambientale¹⁰¹ o verso i valori sottesi al principio dello sviluppo sostenibile¹⁰². In questa prospettiva, il riferimento alla «virtù civica della fratellanza» del trionfo rivoluzionario del 1789¹⁰³ consente di mettere ancora meglio in luce la relazione che intercorre tra gli uomini considerati non come individui isolati, bensì come centri d'imputazione, al tempo stesso, di diritti fondamentali e di doveri sociali¹⁰⁴ di cui si è visto esserci una traccia anche nella nostra Costituzione¹⁰⁵, superandosi una tradizione individualista che è stata probabilmente all'origine della sottovalutazione della *fraternité* rispetto alla *liberté* ed alla *égalité* della rivoluzione francese¹⁰⁶ e potendo la prima conseguentemente assumere una dimensione “universale”¹⁰⁷.

La fraternità porta a riflettere sulla possibilità di concepire una comunità politica planetaria¹⁰⁸, in relazione alla quale vi sia piena consapevolezza del profondo legame che intercorre tra gli uomini nello spazio come nel tempo, una comunità che, tuttavia, attualmente, è ben lungi dall'essere realizzata.

⁹⁸ F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino*, cit., p. 930.

⁹⁹ A. MATTIONI, *La giuridicizzazione dei doveri di solidarietà. Il significato della loro rilevanza giuridica*, in A. MARZANATI-A. MATTIONI (a cura di), *La fraternità come principio del diritto pubblico*, Città Nuova, Roma, 2007, p. 26. Nel senso che il nesso con la solidarietà rappresenta la via privilegiata attraverso cui la fraternità influenza l'ordinamento giuridico, garantendo della prima un puntello di natura etica, F. PIZZOLATO, voce *Fraternità (principio di)*, in *Digesto disc. pubbl.*, Torino, Utet, 2012, richiamando sul punto la ricostruzione di M. BORGETTO, *La notion de fraternité en droit public français. Le passé, le présent et l'avenir de la solidarité*, Parigi, 1993, che considera la più analitica ed accreditata.

¹⁰⁰ Sulla distinzione tra “solidarietà doverosa o fraterna”, che si muove in senso orizzontale tra i cittadini, e “solidarietà pubblica o paterna”, che segue un movimento discendente dai soggetti pubblici ai cittadini, S. GALEOTTI, *Il valore della solidarietà*, in *Dir. soc.*, 1996, pp. 10 ss., e, più di recente, A. APOSTOLI, *La solidarietà, principio irrinunciabile per un ordinamento democratico*, cit.

¹⁰¹ E. ROSSI, *Art. 2*, cit., p. 57.

¹⁰² A. MARZANATI, *La fraternità intergenerazionale: lo sviluppo sostenibile*, in A. MARZANATI-A. MATTIONI (a cura di), *La fraternità come principio del diritto pubblico*, Città Nuova, Roma, 2007, p. 135.

¹⁰³ F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, cit., p. 26.

¹⁰⁴ F. GIUFFRÈ, *op. loc. cit.*

¹⁰⁵ In questo senso, A. APOSTOLI, *La solidarietà, principio irrinunciabile per un ordinamento democratico*, cit.

¹⁰⁶ F. GIUFFRÈ, *I doveri di solidarietà sociale*, cit., p. 12. Nel senso che la solidarietà costituisce uno sbarramento all'individualismo esasperato, che ignora i sentimenti di fratellanza e di reciproco sostegno tra gli uomini, G. ALPA, *Solidarietà*, cit., p. 365.

¹⁰⁷ Su questo nuovo significato che viene ad assumere la fratellanza, riguardata attraverso il popolo anche nella sua relazione con lo Stato, che «simbolizza un programma futuro», L. CARLASSARE, *Solidarietà: un progetto politico*, cit., pp. 47-48.

¹⁰⁸ E. RESTA, *Il racconto della fraternità*, in *Costituzionalismo.it*, f. 1/2016, pp. 121-122.



In questa situazione, sono probabilmente espressioni come “umanità” e “fraternità”, accostate al principio di solidarietà, quelle in grado di conferirgli un nuovo slancio negli attuali processi di cambiamento, confermandone il carattere di «opera aperta»¹⁰⁹.

Per questa via, diviene anche possibile apprezzare, su di un piano più generale, un’importante valenza del principio di solidarietà, orientata nella direzione della universalità: l’essere riferimento fondativo di un concetto di cittadinanza intesa come l’insieme dei diritti che accompagnano la persona quale che sia il luogo in cui essa si trova, mettendola al sicuro, nei tempi di risorse scarse, da etnicismi e derive identitarie¹¹⁰.

In tal modo, «la solidarietà non solo resiste, ma trova persistenze forti e manifestazioni inattese»¹¹¹.

¹⁰⁹ Così, G. ALPA, *Solidarietà. Un principio normativo*, cit., p. 299.

¹¹⁰ S. RODOTÀ, *Solidarietà*, cit., p. 33 e pp. 36-37. Sulle derive identitarie nei tempi di risorse scarse, sia consentito rinviare anche a P. LOMBARDI, *Diritto amministrativo e nuove forme di schiavitù*, in A. CALORE-P. DE CESARI (a cura di), *Schiavi. Presente e passato*, Giappichelli, Torino, 2021, pp. 273 ss.

¹¹¹ S. RODOTÀ, *Solidarietà*, cit., p. 137.