

Ambiente e solidarietà intergenerazionale. Chi sono le future generazioni?¹

Francesca Biondi Dal Monte*

Abstract

Il saggio analizza il concetto di “interesse delle future generazioni”, inserito all’art. 9 della Costituzione con la riforma adottata con la legge cost. n. 1/2022. Dopo un inquadramento dei principi in tema di solidarietà intergenerazionale già presenti nella Costituzione italiana prima della riforma in commento, sono esaminati i richiami all’interesse delle future generazioni previsti sia nella normativa dell’Unione europea sia in altre Carte costituzionali. Grazie all’analisi di alcune decisioni riconducibili all’ambito del cosiddetto “contenzioso climatico”, il lavoro cerca di offrire alcune chiavi interpretative per comprendere l’impatto della previsione sull’azione degli Stati, sollecitando altresì una riflessione sul legame tra future generazioni e condizione di cittadinanza.

Parole chiave: Future generazioni, interesse, contenzioso climatico, cittadinanza, immigrazione, solidarietà.

The essay analyzes the definition of the “interest of future generations”, included in art. 9 of the Constitution by the reform adopted with the constitutional law No. 1/2022. After an exam of the principles that found the intergenerational solidarity, already present in the Italian Constitution before the reform under comment, the interest of future generations is explored both in the legislation of the European Union and in other Constitutional Charters. Thanks to the analysis of some decisions related to the so-called “climate litigation”, the essay tries to offer some interpretative keys to understand the impact of the provision on the action of the States, also considering the link between future generations and citizenship.

¹ Saggio ricevuto in data 15/12/2022 e pubblicato in data 14/08/2023.

* Professoressa Associata di Diritto Costituzionale nella Scuola Superiore di Studi Universitari e di Perfezionamento Sant’Anna di Pisa, e-mail: francesca.biondi@santannapisa.it.

Keywords: Future generations, interest, climate litigation, citizenship, immigration, solidarity.

1. La riforma costituzionale e il richiamo alle future generazioni

La riforma approvata con la legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, recante “Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell’ambiente”, attribuisce espressamente alla Repubblica il compito di tutelare «l’ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell’interesse delle future generazioni».

Tale ultima espressione, inedita nel testo costituzionale, sollecita una riflessione sul significato di “future generazioni”, su chi cioè dovrebbe rientrare in tale ambito soggettivo, anche nel quadro più generale di un dovere di solidarietà intergenerazionale che troverebbe oggi un nuovo fondamento costituzionale, nonché, sull’impatto che la riforma costituzionale potrebbe avere nella definizione delle misure e delle politiche in campo ambientale e non solo. Stretto è il legame tra sviluppo sostenibile e interesse delle generazioni future, come affermato nell’Agenda 2030 sullo sviluppo sostenibile, laddove si chiarisce che il futuro dell’umanità e del pianeta non è solo nelle nostre mani ma si trova anche «nelle mani delle nuove generazioni, che passeranno il testimone alle generazioni future». Per questo il pianeta deve essere protetto affinché esso «possa soddisfare i bisogni delle generazioni presenti e di quelle future» e, più in generale, l’Agenda nel suo complesso «deve essere applicata in modo tale che sia in linea con i diritti e i doveri degli stati sanciti dal diritto internazionale»².

Nel presente contributo, partendo da un inquadramento dei principi in tema di solidarietà intergenerazionale già presenti nella Costituzione italiana prima della riforma in commento, saranno esaminati i riferimenti all’interesse delle future generazioni previsti sia nella normativa dell’Unione europea sia in altre Carte costituzionali. Grazie all’analisi di alcune decisioni riconducibili all’ambito del cosiddetto “contenzioso climatico” si cercherà di offrire alcune chiavi interpretative dell’interesse delle future generazioni, sollecitando altresì una riflessione sul legame tra future generazioni e condizione di cittadinanza.

2. La solidarietà intergenerazionale nella Costituzione italiana

Numerosi commentatori hanno posto in luce i fondamenti di un dovere di solidarietà che si pone oltre la contingenza temporale e lega le generazioni presenti a

² Cfr. Risoluzione adottata dall’Assemblea Generale il 25 settembre 2015, Trasformare il nostro mondo: l’Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, in part. preambolo e §§ 18 e 53.

quelle future³. Ci si è in particolare riferiti alla responsabilità intergenerazionale, in relazione alle possibili forme di tutela giuridica, azionabili da coloro che appartengono alla generazione vivente, a favore degli interessi di coloro che ancora non esistono⁴. Al contempo è stata anche messa in luce l'impronta oggettiva dell'istanza intergenerazionale che più che ricercare un gruppo/categoria da indentificare vede nelle generazioni future la proiezione di beni e principi da tutelare oltre la contingenza⁵. Del resto, come è stato evidenziato⁶, «le Costituzioni vivono attraverso il tempo, sono un'esperienza che si sviluppa nel tempo, legando le storie (e talvolta le 'scorie') del passato e gli obiettivi da realizzare nel presente e futuro». In questa direzione, i principi che le Costituzioni affermano hanno una «un'impronta intertemporale»⁷ per cui la responsabilità verso le future generazioni si lega inevitabilmente al rispetto e all'attuazione degli stessi principi costituzionali.

Si è pertanto ritenuto che un dovere di solidarietà verso le generazioni future potesse già ritenersi sussistente a Costituzione vigente, derivando più in generale dall'adempimento di quei doveri inderogabili di solidarietà politica, sociale ed economica di cui all'art. 2 Cost. ma anche dal principio di uguaglianza sostanziale, di cui all'art. 3, comma 2, Cost., nella doppia dimensione di solidarietà *fraterna* e

³ Per un approfondimento si veda in particolare 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; A. D'Aloia, *Generazioni future (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali IX, Milano, 2016, 354-355. Più in generale sul tema si veda G. Grasso, *Solidarietà ambientale e sviluppo sostenibile tra Costituzioni nazionali, Carta dei diritti e progetto di Costituzione europea*, in «Politica del diritto», n. 4, 2003, pp. 581-608; T. Groppi, *Sostenibilità e costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, in «Diritto pubblico comparato ed europeo», n. 1, 2016, pp. 43-78; L. Carlassare, *Solidarietà: un progetto politico*, in «Costituzionalismo.it», n. 1, 2016; D. Porena, *Il principio di sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Giapichelli, Torino 2017; I. Ciolli, *Diritti delle generazioni future, equità intergenerazionale e sostenibilità del debito riflessioni sul tema*, in «Bilancio, Comunità, Persona», n. 1, 2021, pp. 51-70; T. Guarnier, *La solidarietà intergenerazionale nella prospettiva costituzionale. Prime riflessioni su alcuni nodi da sciogliere*, in «Rivista Gruppo di Pisa», n. 3, 2022. Sulla connessione tra responsabilità intergenerazionale e rappresentanza politica cfr. A. Morelli, *Ritorno al futuro. La prospettiva intergenerazionale come declinazione necessaria della responsabilità politica*, in «Costituzionalismo.it», n. 3/2021, in part. pp. 83 ss. Nella prospettiva dell'etica si veda sul tema A. Pirni, *Beyond a diachronic indifference? Grounding the normative commitment towards intergenerational justice*, in «Critical Review of International Social and Political Philosophy», 2021, pp. 1-16, e, in relazione alla riforma in commento, Id, «Anche nell'interesse delle future generazioni». *La promessa e il compito della recente riforma della Costituzione italiana*, in «Lessico di Etica Pubblica», n. 2, 2022, pp. 71-97.

⁴ Per tale definizione cfr. R. Bifulco, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, FrancoAngeli, Milano 2008, p. 15.

⁵ Sul punto A. D'Aloia, *Generazioni Future (diritto costituzionale)*, cit., p. 339. Sul punto si veda altresì G. Gemma, *Diritti delle generazioni future: necessità e limiti di una loro tutela giuridica*, in «Diritto e Società», n. 3, 2020, p. 438.

⁶ Cfr. A. D'Aloia, *Costituzione e protezione delle generazioni future*, in F. Ciaramelli, F.G. Menga (a cura di), *Responsabilità verso le generazioni future*, Editoriale Scientifica, Napoli 2017, p. 293.

⁷ *Ibidem*, pp. 294-295.

*paterna*⁸. In particolare, ci si riferisce alla solidarietà c.d. fraterna, operante nei rapporti fra privati e quindi in via orizzontale, come «moto doveroso e cooperante dei cittadini nell'adempimento delle loro varie solidarietà» ed espressione di differenti livelli di responsabilità⁹. Si richiama invece la solidarietà paterna o pubblica nei rapporti tra Stato e cittadini, adottando una prospettiva verticale che vede la Repubblica impegnata a rimuovere gli ostacoli che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana.

Entrambe queste prospettive fondano un dovere verso le future generazioni, soprattutto nei campi dell'ambiente, della salute e dell'economia, già messo a fuoco nel quadro previgente alla riforma costituzionale in commento. Così, nel 1996, la Corte costituzionale configurava l'acqua «quale “risorsa” da salvaguardare, sui rischi da inquinamento, sugli sprechi e sulla tutela dell'ambiente, in un quadro complessivo caratterizzato dalla natura di diritto fondamentale a mantenere integro il patrimonio ambientale»¹⁰: una «risorsa salvaguardata ed utilizzata secondo criteri di solidarietà», come affermato anche dal legislatore del 1994 in relazione alle aspettative e ai diritti delle generazioni future a fruire di un integro patrimonio ambientale¹¹. Ma anche il nuovo Codice dell'Ambiente non manca di affermare espressamente che ogni attività umana giuridicamente rilevante ai fini del codice medesimo debba conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile, «al fine di garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future»¹². Nello specifico, «data la complessità delle relazioni e delle interferenze tra natura e attività umane, il principio dello sviluppo sostenibile deve consentire di individuare un equilibrato rapporto, nell'ambito delle risorse ereditate, tra quelle da risparmiare e quelle da trasmettere, affinché nell'ambito delle dinamiche della produzione e del consumo si inserisca altresì il principio di solidarietà per salvaguardare e per migliorare la qualità dell'ambiente anche futuro»¹³. E con particolare riferimento al suolo, la Corte costituzionale ha fatto riferimento ad un «processo evolutivo diretto a riconoscere una nuova relazione tra la comunità territoriale e l'ambiente che la circonda» nell'ambito del quale tale risorsa naturale eco-sistemica non rinnovabile è connessa

⁸ Sul tale distinzione S. Galeotti, *Il valore della solidarietà*, in «Diritto e Società», n. 1, 1996, pp. 1 ss.

⁹ Cfr. E. Rossi, *Art. 2*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, p. 57. Sull'inscindibilità del principio personalista e solidarista, si veda A. Ruggeri, *Il principio personalista e le sue proiezioni*, in «Federalismi.it», n. 17, 2013, pp. 11-12. Più in generale sul dovere di solidarietà, A. Apostoli, *La svalutazione del principio di solidarietà. Crisi di un valore fondamentale per la democrazia*, Giuffrè, Milano 2012; E. Rossi, *La doverosità dei diritti: analisi di un ossimoro costituzionale?*, in F. Marone (a cura di), *La doverosità dei diritti. Analisi di un ossimoro costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli 2019, pp. 9 ss.

¹⁰ Corte cost. sent. n. 259/1996.

¹¹ Cfr. art. 1, comma 1, legge n. 36/1994, recante “Disposizioni in materia di risorse idriche”, poi abrogato dal d.lgs. n. 152/2006 (Codice dell'Ambiente).

¹² Cfr. art. 3-quater, comma 1, d.lgs. n. 152/2006.

¹³ Cfr. art. 3-quater, comma 3, d.lgs. n. 152/2006.

ad una «pluralità di interessi e utilità collettive, anche di natura intergenerazionale»¹⁴. Sul tema gli esempi potrebbero essere molteplici anche in ambito economico¹⁵.

Viene dunque da chiedersi quale contributo possa oggi offrire la riforma costituzionale nel tutelare gli interessi delle future generazioni e se essa vada a chiarire uno degli aspetti maggiormente dibattuti in dottrina, è cioè la posizione giuridica di cui le generazioni future sono titolari¹⁶. Ci si è infatti a lungo interrogati sulla possibilità di configurare in capo alle future generazioni un vero e proprio diritto soggettivo o al contrario un interesse al quale far corrispondere obblighi e/o responsabilità dello Stato. La riforma sembra confermare questa seconda opzione, richiamando espressamente la posizione di “interesse”, che non esclude comunque, come vedremo anche dall’analisi di alcune decisioni giurisprudenziali, il sindacato costituzionale verso misure ritenute insufficienti per la tutela ambientale in una prospettiva di lungo periodo¹⁷.

3. Il riferimento alle future generazioni nell’Unione europea e in altre Costituzioni

Il riferimento alle future generazioni in stretta connessione con la prospettiva dei doveri e della solidarietà trova un espresso riconoscimento anche nelle fonti dell’Unione europea. Nel preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione si afferma, infatti, che il godimento dei diritti¹⁸ «fa sorgere responsabilità e doveri nei

¹⁴ Si veda Corte cost. sent. n. 179/2019.

¹⁵ Più in generale sul tema si vedano M. Luciani, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in R. Bifulco, A. D’Aloia (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, cit., pp. 423-441; N. Lupo, *Costituzione europea, pareggio di bilancio ed equità tra le generazioni. Notazioni sparse*, in «Amministrazione in cammino», 2011; A. Saitta, *Dal bilancio quale “bene pubblico” alla “responsabilità costituzionale e democratica” e “intergenerazionale”*, in «Giurisprudenza costituzionale», n. 1, 2019, pp. 216 ss; G. Arconzo, *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale. Al crocevia tra gli art. 38, 81 e 97 Cost.*, in «Osservatorio costituzionale», n. 3, 2018, pp. 627-646; G. Palombino, *La tutela delle generazioni future nel dialogo tra legislatore e Corte costituzionale*, in «Federalismi.it», n. 24, 2020, pp. 243 ss; C. Bergonzini, *Prime note su un percorso giurisprudenziale: dalla sostenibilità del debito pubblico all’equità intergenerazionale*, in G. Colombini (a cura di), *Scritti in onore di Aldo Carosi*, Editoriale Scientifica, Napoli 2021, pp. 113-129.

¹⁶ Su tale questione cfr. G. Zagrebelsky, *Senza adulti*, Einaudi, Torino 2016, pp. 86-87; R. Bifulco, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, cit., p. 77 e A. D’Aloia, *Generazioni future (diritto costituzionale)*, cit., p. 369.

¹⁷ Infra § 4. Per un commento all’art. 9 nella prospettiva dell’interesse delle future generazioni si vedano i contributi di A. D’Aloia, R. Bifulco, A. Celotto, F. Clementi, A. Morelli in «Passaggi Costituzionali», n. 2, 2022.

¹⁸ Si richiamano in particolare i diritti derivanti dalle tradizioni costituzionali e dagli obblighi internazionali comuni agli Stati membri, dal trattato sull’Unione europea e dai trattati comunitari, dalla convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, dalle carte sociali adottate dalla Comunità e dal Consiglio d’Europa, nonché i diritti riconosciuti dalla

confronti degli altri come pure della comunità umana e delle generazioni future», mentre all'art. 3 del TUE si 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».

Come evidenziato nel Documento di riflessione verso un'Europa sostenibile entro il 2030¹⁹, lo sviluppo sostenibile – ossia lo sviluppo che risponde alle esigenze delle generazioni attuali senza compromettere la capacità di quelle future di soddisfare le loro – è «profondamente radicato nel progetto europeo».

Alle previsioni più specifiche in ambito ambientale, contenute nel titolo XX, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, si affiancano le strategie più generali adottate nell'ambito del Green Deal europeo, ove la solidarietà è assunta a principio fondante: «solidarietà tra generazioni, tra Stati membri, tra regioni, tra zone rurali e urbane e tra diverse componenti della società, come esemplificato dal meccanismo per una transizione giusta e da una serie di altri strumenti messi a punto a livello dell'UE negli ultimi anni»²⁰. E anche il fondo di rilancio *Next generation UE*, adottato con il fine di contrastare gli effetti della pandemia di Covid-19 sulle economie degli Stati membri dell'Unione europea, si pone in stretta connessione con l'interesse delle future generazioni, verso cui espressamente devono essere orientate le politiche da adottare nell'ambito del dispositivo di ripresa e resilienza²¹.

Anche le Carte costituzionali degli Stati membri dell'Unione europea contengono riferimenti espressi all'ambiente, inseriti nella maggior parte dei casi a seguito di specifiche procedure di revisione. Alcune di esse richiamano altresì la responsabilità verso le future generazioni. In Lussemburgo, ad esempio, lo Stato è chiamato a garantire «la protezione dell'ambiente umano e naturale, operando per stabilire un equilibrio sostenibile tra la conservazione della natura, in particolare la sua capacità di rinnovamento, e il soddisfacimento delle esigenze delle generazioni presenti e future»²². A Malta lo Stato è chiamato a proteggere e conservare «l'ambiente e le sue risorse a beneficio delle generazioni presenti e future»²³ e in Polonia, le autorità pubbliche devono perseguire politiche «che garantiscano la sicurezza ecologica delle generazioni attuali e future»²⁴.

giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee e da quella della Corte europea dei diritti dell'uomo.

¹⁹ Cfr. *Documento di Riflessione: verso un'Europa Sostenibile entro il 2030*, 30 gennaio 2019, p. 6.

²⁰ Cfr. Comunicazione «Pronti per il 55 %»: realizzare l'obiettivo climatico dell'UE per il 2030 lungo il cammino verso la neutralità climatica, 14 gennaio 2021, § 2.

²¹ Si veda il regolamento UE 2021/241 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza e in particolare il suo ambito di applicazione (art. 3).

²² Cfr. articolo 11-bis Costituzione del Lussemburgo.

²³ Art. 9 Costituzione di Malta.

²⁴ Art. 74 Costituzione della Polonia. Si veda in senso analogo l'art. 2 della legge sulla forma di governo della Svezia, ove si afferma che le istituzioni pubbliche «promuovono uno sviluppo sostenibile che porti ad un buon ambiente per le generazioni presenti e future».

Si richiama la solidarietà tra generazioni in Portogallo, prevedendo che per assicurare il diritto all'ambiente, nel quadro di uno sviluppo sostenibile «spetta allo Stato, per mezzo di propri organismi e con il coinvolgimento e la partecipazione dei cittadini [...] promuovere lo sfruttamento razionale delle risorse naturali, salvaguardando le loro capacità di rinnovamento e la stabilità ecologica, nel rispetto del principio di solidarietà tra generazioni»²⁵. Nella stessa direzione la Costituzione belga prevede che nell'esercizio delle loro rispettive competenze «lo Stato federale, le Comunità e le Regioni seguono gli obiettivi di un sviluppo duraturo, nelle sue dimensioni sociali, economiche ed ambientali, tenendo conto della solidarietà tra le generazioni»²⁶.

Meritevole di attenzione è la *Grundgesetz* tedesca ove chiaramente si prevede che lo Stato tuteli «anche in responsabilità verso le generazioni future le fondamentali condizioni naturali di 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»²⁷. Rilevante sul punto è anche la Carta dell'ambiente francese²⁸, ove nel preambolo si afferma che «al fine di perseguire uno sviluppo sostenibile, le scelte compiute per rispondere ai bisogni del presente non devono compromettere la capacità delle generazioni future e degli altri popoli di dare risposta ai loro specifici bisogni».

Il richiamo alle future generazioni ricorre, dunque, in vari testi di natura costituzionale, come titolari di esigenze e/o bisogni connessi allo sfruttamento delle risorse, alla protezione dell'ambiente, alla tutela delle condizioni naturali di vita. Sebbene tali previsioni non esplicitino in capo alle future generazioni la titolarità di specifici diritti, esse vanno comunque a configurare una responsabilità in capo alle autorità pubbliche che potrebbe essere giustiziabile anche in sede giurisdizionale, come risulta dall'interpretazione offerta dal *Bundesverfassungsgericht* nel noto caso *Neubauer*.

4. "Contenzioso climatico" e future generazioni

Alcune significative decisioni giurisprudenziali hanno contribuito a mettere a fuoco la condizione delle future generazioni e le responsabilità degli Stati nell'adozione di misure preventive e di contrasto al cambiamento climatico.

Tra queste è senz'altro meritevole di attenzione la sopracitata decisione del *Bundesverfassungsgericht* del 24 marzo 2021, avente ad oggetto la legge federale sui cambiamenti climatici intervenuta a disciplinare gli obiettivi climatici e i limiti di

²⁵ Art. 66, comma 2, lett. d), Costituzione del Portogallo.

²⁶ Cfr. Art. 7-bis Costituzione del Belgio.

²⁷ Cfr. articolo 20a della *Grundgesetz*.

²⁸ La Carta dell'ambiente è stata costituzionalizzata dalla legge costituzionale 1° marzo 2005, n. 205.

emissione di gas serra fino al 2030. La decisione, definita rivoluzionaria²⁹, è resa all'esito di quattro ricorsi diretti (c.d. *Verfassungsbeschwerde*) promossi anche da persone molto giovani, con il supporto di alcune organizzazioni ambientaliste, tra cui Greenpeace, e il movimento Fridays for Future. All'esito dei ricorsi, la Corte costituzionale tedesca ritiene che le disposizioni impugnate siano incompatibili con i diritti fondamentali dei ricorrenti, poiché non prevedono sufficienti requisiti sulla cui base disporre le riduzioni delle emissioni oltre il 2030, andando a pesare eccessivamente sulle generazioni future. Decisivo il richiamo al sopra menzionato art. 20a della Legge fondamentale tedesca, ritenuta dalla Corte «eine justiziable Rechtsnorm, die den politischen Prozess zugunsten ökologischer Belange auch mit Blick auf die besonders betroffenen künftigen Generationen binden soll»³⁰. In questo quadro, i diritti fondamentali, in quanto «intertemporale Freiheitssicherung», tutelano i ricorrenti dallo slittamento unilaterale nel futuro dell'onere di riduzione dei gas serra, in violazione delle tutele che lo Stato è chiamato ad apprestare alla luce dell'articolo 20a della Legge fondamentale³¹. Ad una generazione non dovrebbe, infatti, essere permesso di «consumare buona parte del bilancio di anidride carbonica sostenendo un onere relativamente leggero, laddove ciò comporti per le successive generazioni il dover sopportare un onere più radicale ed esporre le loro vite a una più ampia perdita di libertà»³².

Come è stato evidenziato³³, dunque, la Corte tedesca «non si limita ad affermare la doverosità della lotta al cambiamento climatico, ma va ad interiorizzarla nei principi costituzionali», quale fonte di un obbligo statale e guida per il legislatore. Il testo costituzionale va dunque a spiegare i propri effetti «in una dimensione intertemporale e quindi intergenerazionale»³⁴, ponendo vincoli al legislatore in nome di una responsabilità intergenerazionale. Si tratta di una pronuncia che potrà trovare auspicabilmente eco in future decisioni giurisprudenziale, anche in applicazione del

²⁹ Cfr. R. Bin, *La Corte tedesca e il diritto al clima. Una rivoluzione?*, in «www.lacostituzione.info», 30.4.2021, il quale ritiene che tale decisione possa «aprire la porta a una svolta fondamentale della tutela dei nostri attuali diritti in relazione ai mutamenti climatici».

³⁰ BVerfG, *Order of the First Senate*, 24 marzo, 2021, BvR 2656/18, §§ 1-270, in part § 197. Il testo integrale della decisione in lingua tedesca e inglese è disponibile al sito <https://www.bundesverfassungsgericht.de>.

³¹ Cfr. BVerfG, 24 marzo 2021, cit., § 183.

³² Si veda anche la scheda predisposta dal Servizio Studi della Corte costituzionale italiana, area di Diritto Comparato, disponibile al sito <https://www.cortecostituzionale.it>.

³³ Si veda a tal proposito il commento di R. Montaldo, *La neutralità climatica e la libertà di futuro (BVerfG, 24 marzo 2021)*, in «www.diritticomparati.it», 1.7.2021. Sul parallelo tra l'art. 20 GG e l'art. 9, comma 3, Cost., cfr. L. Bartolucci, *Il più recente cammino delle generazioni future nel diritto costituzionale*, in «Osservatorio Costituzionale», n. 4, 2021, p. 228.

³⁴ Cfr. R. Bifulco, *Perché la storica sentenza tedesca impone una riflessione sulla responsabilità intergenerazionale*, in «LuissOpen.it», 28.5.2021, secondo il quale «l'affermazione di una responsabilità intergenerazionale rafforza e (ri)legittima le funzioni dei giudici costituzionali, gli unici in grado di svincolarsi dalla miopia del presente e di guardare lontano».

principio di precauzione e dell'interpretazione che esso ha ricevuto dalla Corte di giustizia dell'Unione europea.

Peraltro, l'inadeguatezza delle politiche climatiche degli Stati membri dell'Unione era già stata al centro del caso *Urgenda*, che aveva visto riconoscere a livello giudiziario l'insufficienza delle azioni adottate dallo Stato olandese contro il cambiamento climatico³⁵. In particolare, la Corte Suprema olandese ha riconosciuto l'esistenza di un "dovere di diligenza" in capo allo Stato chiamato a proteggere i cittadini dalle minacce derivanti dai cambiamenti climatici³⁶. Nella stessa direzione si pone anche la decisione del Tribunale Amministrativo di Parigi del 2021³⁷, che ha visto condannare il governo francese per inadempimento climatico, prevedendo anche un risarcimento del danno.

Un richiamo espresso alle future generazioni è contenuto anche nella decisione adottata dal Comitato dei diritti umani dell'ONU nel caso *Teitiota contro Nuova Zelanda*, originato dall'istanza di un cittadino della Repubblica di Kiribati che aveva dovuto lasciare il proprio Paese a causa degli effetti del cambiamento climatico sull'innalzamento del livello del mare e per tale ragione aveva chiesto asilo in Nuova Zelanda. Il sig. Teitiota si era tuttavia visto negare lo status di rifugiato e aveva quindi adito il Comitato Onu ritenendo che il ritorno nel proprio Paese avesse configurato una violazione del suo diritto alla vita, affermato all'art. 6 del Patto Onu sui diritti civili e politici.

Il Comitato non accoglie nel merito il reclamo, ritenendo che le autorità di Kiribati stessero mettendo in pratica alcune azioni per ridurre le vulnerabilità esistenti e i danni legati al cambiamento climatico. Tuttavia, il Comitato chiarisce che, in mancanza di robusti sforzi nazionali e internazionali, il cambiamento climatico può incidere sulla vita delle persone esponendole a condizioni di vita inumane in violazione degli artt. 6 e 7 del Patto (rispettivamente, diritto alla vita e divieto di trattamenti inumani o degradanti) e, di conseguenza, comportare il divieto di respingimento da parte dello Stato di rinvio³⁸. Il Comitato interpreta in senso

³⁵ Si veda la sentenza del 24 giugno 2015 della Corte Distrettuale dell'Aja, poi confermata il 20 dicembre 2019 dalla Corte Suprema Olandese, disponibile al seguente link: <https://uitspraken.rechtspraak.nl>.

³⁶ Sul punto F. Gallarati, *Il contenzioso climatico di tono costituzionale: studio comparato sull'invocazione delle costituzioni nazionali nei contenziosi climatici*, in «BioLaw Journal», n. 2, 2022, pp. 157-181, in part. p. 163, il quale analizza, più in generale, i precedenti sul tema e alcuni casi pendenti, tra cui il ricorso promosso da A Sud et al. dinanzi al Tribunale di Roma, anche noto come "Giudizio universale" (per maggiori informazioni si veda <https://giudiziouniversale.eu/la-causa-legale>).

³⁷ Si veda Tribunale Amministrativo di Parigi, sentenza 3 febbraio 2021.

³⁸ Si veda CCPR/C/127/D/2728/2016, decisione 7 gennaio 2020, § 9.11. Per un commento alla decisione si veda C. Scissa, *The potential role of the Italian Constitutional reform on environmental protection in enhancing migrants' livelihood*, in «Lessico di etica pubblica», n. 2, 2022, pp. 17-34, e A. Brambilla, M. Castiglione, *Migranti ambientali e divieto di respingimento*, in «www.questionegiustizia.it», 14.2.2020. Più in generale sul tema C. Scissa, *The principle of non-refoulement and environmental migration: a legal analysis of regional protection instruments*, in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», n. 3, 2022, 1-36.

ampio il diritto alla vita, il quale include «the right of individuals to enjoy a life with dignity and to be free from acts or omissions that would cause their unnatural or premature death»³⁹. In questo contesto, gli Stati sono dunque chiamati ad adottare misure positive, ricordando altresì che «environmental degradation, climate change and unsustainable development constitute some of the most pressing and serious threats to the ability of present and future generations to enjoy the right to life»⁴⁰. Viene dunque messa in luce la diretta connessione con il diritto alla vita, inteso in senso ampio, e la condizione delle generazioni presenti e di quelle future.

Infine, merita di essere richiamata anche la decisione del Comitato ONU sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza sul caso *Sacchi et al. contro Argentina* (e altri quattro casi simili)⁴¹. La vicenda trae origine dall'istanza presentata al Comitato ONU da 16 minori contro Argentina, Brasile, Francia, Germania e Turchia, ritenendo che tali Stati avessero fallito nell'adottare le necessarie misure volte a prevenire e mitigare gli effetti del cambiamento climatico e, nello specifico, a proteggere il diritto alla vita, la salute e la cultura dei minori, considerando che «the climate crisis is a children's rights crisis». Gli Stati parte della Convenzione sono infatti tenuti a rispettare, proteggere e realizzare il diritto inalienabile alla vita dei bambini, dal quale derivano tutti gli altri diritti⁴². Sebbene i reclami siano ritenuti inammissibili per mancato previo esaurimento dei rimedi interni, il Comitato riconosce come i minori siano particolarmente colpiti dagli effetti del cambiamento climatico, sia per quanto riguarda il modo in cui sperimentano tali effetti, sia per il potenziale che il cambiamento climatico può avere su di loro durante tutta la vita, in particolare se non viene intrapresa un'azione immediata. Gli Stati hanno dunque l'obbligo di proteggere i bambini da danni prevedibili – come quelli connessi alla mancata salvaguardia dell'ambiente – e di riconoscere loro il diritto a salvaguardie speciali, compresa un'adeguata protezione legale⁴³. La tutela dell'ambiente è dunque strettamente connessa allo sviluppo delle nuove generazioni, che diverranno adulte nel prossimo futuro.

5. Chi sono le future generazioni rispetto allo Stato che è chiamato a proteggere i loro interessi?

L'espressione “future generazioni” sollecita altresì una riflessione sulle relazioni esistenti tra tale categoria/gruppo e lo Stato che è chiamato a proteggere i loro interessi. Ci si chiede in altri termini se le generazioni future sono rappresentate dai propri (futuri) cittadini oppure se tale gruppo possa ritenersi più esteso.

³⁹ Cfr. decisione 7 gennaio 2020 § 9.4.

⁴⁰ Sul punto si veda anche General comment No. 36 (CCPR/C/GC/36), § 62.

⁴¹ Cfr. CRC/C/88/D/104/2019, decisione 8 ottobre 2021. Il testo delle decisioni è disponibile al seguente link: <http://climatecasechart.com/non-us-case/sacchi-et-al-v-argentina-et-al>.

⁴² *Ibidem*, § 3.3.

⁴³ *Ibidem*, § 10.13.

A tal proposito, la già citata decisione *Sacchi et al.* offre un significativo chiarimento al riguardo, laddove il Comitato ONU sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza ritiene che sia generalmente accettato e corroborato da prove scientifiche che le emissioni di carbonio originate in uno Stato contribuiscano al peggioramento del cambiamento climatico e che il cambiamento climatico abbia un effetto negativo sul godimento dei diritti da parte degli individui sia all'interno che oltre il territorio dello Stato medesimo. Inoltre, alla luce dell'Accordo di Parigi e del principio di responsabilità comune ma differenziata, il Comitato ritiene che la natura collettiva della causa del cambiamento climatico non assolve lo Stato dalla responsabilità individuale che potrebbe derivare dal danno che le emissioni che hanno origine nel suo territorio «may cause to children, whatever their location»⁴⁴. Le future generazioni sono dunque generazioni che abitano il pianeta anche in territori differenti da quello dello Stato che è chiamato a contrastare il cambiamento climatico, adottando le necessarie misure. Si tratta dunque anche di generazioni che non possiedono la cittadinanza di detto Stato.

Tale conclusione, senz'altro condivisibile in considerazione della transnazionalità dei doveri/obblighi connessi alla tutela dell'ambiente, corrobora anche una seconda interpretazione del concetto di future generazioni all'interno dell'ambito territoriale dello Stato responsabile. Se ciascun Stato è chiamato ad osservare specifici obblighi a favore anche di persone non residenti sul proprio territorio e non cittadine, tanto più tali obblighi dovranno essere adempiuti nei confronti dei non cittadini residenti sul proprio territorio. Le future generazioni includeranno dunque l'intera popolazione che si troverà su un certo territorio a prescindere dal possesso della cittadinanza dello Stato in questione.

L'aumento dei flussi migratori verso l'Italia e la progressiva stabilizzazione della presenza dei cittadini stranieri sul territorio nazionale ha visto aumentare il numero dei nuclei familiari e dei nati da genitori stranieri. Si tratta di persone che popolano il mercato del lavoro, il mondo della scuola e la società nel suo complesso e che andranno a costituire anche le generazioni del prossimo futuro. Tali persone potranno se del caso acquistare la cittadinanza italiana ai sensi della legge n. 91/1992 per *beneficio di legge*, per *naturalizzazione* oppure ancora per *concessione*⁴⁵. Non sono tuttavia mancate proposte di riforma di detta legge, sollecitate soprattutto dall'elevato numero di minori e giovani stranieri presenti sul territorio nazionale. Sono soprattutto le “seconde generazioni di migranti”⁴⁶, quelle nate o giunte in

⁴⁴ *Ibidem*, §§ 10.9 e 10.10.

⁴⁵ Si riprende qui la classificazione proposta da C. Panzera, *Cittadinanza*, in Panzera C. e Rauti A. (a cura di), *Dizionario dei Diritti degli Stranieri*, Editoriale scientifica, Napoli 2020, pp. 135 ss., relativamente alle ipotesi di cui agli artt. 4, 5 e 9 della legge n. 91/1992.

⁴⁶ Con tale espressione ci si riferisce agli stranieri nati in Italia o giunti sul territorio nazionale in tenera età o comunque prima della maggiore età. Una definizione univoca è molto complessa. Sul punto si veda R. Rumbaut, *Assimilation and its discontents: between rhetoric and reality*, in «International Migration Review», n. 4, 1997, pp. 923 ss. Sul tema si veda Tognetti Bordogna M., *Le seconde*

tenera età sul territorio nazionale, a testimoniare quel radicamento dei migranti sul territorio nazionale che – come è stato evidenziato⁴⁷ – fa divenire lo straniero «il simbolo più eloquente delle difficoltà che le società avanzate incontrano nel costruire nuove forme di legame sociale e di appartenenza a un destino comune, più flessibili e inclusive eppure capaci di salvaguardare i valori fondanti delle società aperte e democratiche». E proprio un comune destino e l'interesse alla salvaguardia dell'ambiente fondano un'alleanza tra cittadini e stranieri, nell'ambito del territorio statale o in differenti parti del pianeta. È per l'umanità nel suo complesso che gli Stati sono chiamati ad un'azione congiunta per ridurre le emissioni, preservare le risorse naturali e contrastare gli effetti del cambiamento climatico.

Il concetto di future generazioni supera dunque i confini della cittadinanza in senso formale. Le stesse rivendicazioni per la tutela dell'ambiente richiamano peraltro la dimensione partecipativa del vivere comune in grado di sollecitare dall'interno anche una nuova concezione della cittadinanza e dell'idea di «comunità dei cittadini»⁴⁸, da costruire con il contributo di tutti coloro che sono attivi e presenti all'interno dello spazio sociale. Tutela dell'ambiente, dimensione partecipativa della cittadinanza e interesse delle future generazioni stimolano, dunque, un nuovo approccio al legame tra individuo e Stato, oltre la cittadinanza e la contemporaneità.

6. Rilevi conclusivi

Nel quadro della riforma costituzionale in materia di ambiente, l'espresso riferimento all'interesse delle future generazioni sembra porsi nel punto mediano tra la prospettiva della riforma come “bilancio” di tutele già apprestate nel quadro previgente e quella della riforma come “programma”, da attuare nella definizione delle future politiche e legislazioni in materia. Da un lato esso rende, infatti, esplicita una dimensione della solidarietà già affermata in via legislativa e giurisprudenziale, oltre che indagata dalla dottrina; dall'altro tale riferimento sembra offrire le basi per un più deciso intervento in ambito ambientale, ampliando, come è stato

generazioni: bambini e adolescenti della migrazione, in Id, a cura di, *Arrivare non basta. Complessità e fatica della migrazione*, FrancoAngeli, Milano 2007, pp. 143 ss.

⁴⁷ Al riguardo cfr. M. Ambrosini, *Il futuro in mezzo a noi. Le seconde generazioni scaturite dall'immigrazione nella società italiana dei prossimi anni*, in Ambrosini M. e Molina S. (a cura di), *Seconde generazioni. Un'introduzione al futuro dell'immigrazione in Italia*, Fondazione Giovanni Agnelli, Torino 2004, p. 5. Sulla natura intrinsecamente escludente e discriminante della cittadinanza e di ogni Stato, cfr. P. Bonetti, *Migrazioni e stranieri di fronte alla Costituzione: una introduzione*, in «Diritto costituzionale», n. 1, 2020, p. 19.

⁴⁸ Cfr. E. Balibar, *Noi cittadini d'Europa? Le frontiere, lo stato, il popolo*, Manifesto Libri, Roma 2004, p. 91. Sul punto di veda anche G. Azzariti, *La cittadinanza. Appartenenza, partecipazione, diritti delle persone*, in «Diritto pubblico», n. 2, 2011, p. 429.

evidenziato⁴⁹, «l'ambito degli interessi da considerare in una logica complessiva di bilanciamento, e che al momento (almeno) risulta di rafforzamento della tutela ambientale».

Il legislatore è dunque chiamato, in prima battuta, a considerare compiutamente i molteplici interessi in gioco, mentre il giudice potrà trovare nell'espresso riferimento all'interesse delle future generazioni un nuovo canone di giudizio. In questo quadro, la Corte costituzionale potrebbe operare un sindacato più stretto non solo sull'*an* dell'intervento apprestato dallo Stato alla tutela ambientale ma anche sul *quomodo*, soprattutto quando le scelte in tale materia vanno a incidere sul lungo periodo o non sono in grado di assicurare tempestivamente un livello adeguato di salvaguardia ambientale. Il richiamo all'interesse delle future generazioni potrebbe dunque rappresentare un riferimento anche inter-temporale alla luce del quale valutare gli effetti delle misure adottate a livello legislativo⁵⁰.

L'impatto di una tale previsione dipenderà comunque dall'interpretazione che ne sarà data dagli operatori, anche in relazione alle altre previsioni costituzionali. Siamo di fronte a un valore che è stato definito trasversale, un «“super principe constitutionnel” capable d'évoquer, en connexion avec d'autres dispositions constitutionnelles [...] une exigence toujours plus forte d'équité intergénérationnelle»⁵¹. Sebbene il settore ambientale costituisca uno degli ambiti nei quali più direttamente può essere richiamato tale interesse, non è escluso che la riforma possa svolgere un'influenza anche in relazione ad altre politiche. Un'interpretazione sistematica dell'art. 9, comma 3, Cost. con altre previsioni costituzionali potrebbe, dunque, sollecitare una più chiara presa di coscienza che il

⁴⁹ Sul punto E. Rossi, *L'ambiente (e il resto) in Costituzione: fu vera gloria?*, in «Lessico di etica pubblica», n. 2, 2022, pp. 1-15, il quale mette altresì in luce la natura della previsione come norma-obiettivo. Sull'arricchimento che tale previsione ha portato al bilanciamento, si veda R. Bifulco, *Primissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in «Federalismi.it», n. 11, 2022, p. 7. Sulla portata innovativa della previsione e il suo possibile impatto si veda, già prima dell'approvazione della riforma, M. Cecchetti, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in «Forum di Quaderni Costituzionali», n. 3, 2021, pp. 309-310.

⁵⁰ Per M. Malvicini, *Costituzione, legge e interesse intergenerazionale: tutela dei diritti e vincoli legislativi*, in «BioLaw Journal», n. 2, 2022, p. 202, non è escluso che la riforma incentivi «uno scrutinio simile a quello sulle leggi cosiddette *science based*, per le quali l'effettivo svolgimento di una previa istruttoria tecnico-scientifica da parte degli organi di indirizzo politico costituisce una condizione di validità». Sulla possibilità che la riforma inauguri in Italia il filone giurisprudenziale della climate change litigation, cfr. L. Bartolucci, *Le generazioni future (con la tutela dell'ambiente) entrano “espressamente” in Costituzione*, in «Forum di Quaderni Costituzionali», n. 2, 2022, p. 33.

⁵¹ Cfr. G. Grasso, *La révision de la Constitution italienne sur la protection de l'environnement: qu'est-ce qui pourra changer pour les questions climatiques?*, in «Italian Papers on Federalism», n. 3, 2022, p. 53. Sulla portata trasversale della previsione veda anche G. Sobrino, *Le generazioni future «entrano» nella Costituzione*, in «Quad. Cost.», n. 1, 2022, p. 142, il quale mette in luce, in una prospettiva ermeneutica più ampia, la possibile lettura sistematica del nuovo art. 9, comma 3, con altre disposizioni costituzionali.

qui e l'ora non sono opzioni ancora perseguibili in un mondo sempre più connesso, ma che ogni azione ha la capacità di incidere anche oltre i confini territoriali e temporali dei decisori politici.