INTRODUZIONE

Introduzione ai temi della sostenibilità: le questioni di diritto.

Siamo soliti far risalire, sul piano delle regole programmatiche, il concetto di "sviluppo sostenibile" alle Dichiarazioni delle Nazioni Unite, a partire dalla seconda metà del XX secolo, che riguardano: (i) il processo di decolonizzazione che dovrebbe porre fine alle precarie condizioni economiche e sociali in cui versano le ex colonie (più in generale i paesi tradizionalmente considerati "poveri"); (ii) l'impatto della crescita economica (dei processi industriali, dei trasporti, ecc.) sull'ambiente terrestre (in particolare con riguardo ai rischi del climate change) e sulle risorse naturali che potrebbero esaurirsi o non essere più utilizzabili dalle generazioni future[1].

Molte sono le Dichiarazioni, le Convenzioni, le Raccomandazioni[2] che, in proposito, si sono succedute nel tempo; tuttavia, in questa sede, non è possibile tracciarne il lungo percorso e la varietà delle posizioni espresse, sovente tra loro dissonanti. Sembra, invece, opportuno, se non necessario, assicurare a un discorso che intenda introdurre tematiche di carattere multidisciplinare come quello della sostenibilità – dove convergono scienze sociali e scienze esatte (come capita in questo testo curato da Ilaria Amelia Caggiano) – almeno la traccia di quello che può essere il punto di vista del giurista che ha il compito di interpretare il movimento complessivo, gli sviluppi e l'evoluzione, della persona nella società civile, cioè le sue libertà, diritti, limiti e divieti; i suoi rapporti con la sfera pubblica e le sue funzioni; nonché con la sfera privata, cioè proprietaria

[1] Il concetto di sviluppo sostenibile è sicuramente un concetto aperto nel senso che è in grado di includere questioni e problemi non pienamente avvertiti o la cui consapevolezza non sembra ancora valorizzata nel dibattito internazionale. Si pensi, ad esempio, alla capacità di popolamento (*carrying capacity*) - che in pratica significa numero di persone che l'ambiente può sopportare, alla luce dei potenziali progressi economici, nel medio e lungo termine – e ai rischi derivanti da una crescita incontrollata della popolazione che può, invece, rappresentare un fattore d'inquinamento dell'ambiente. In questa prospettiva, si colloca il *repor*t "*Caring for the Earth – a strategy for sustainable living*" in cui s'indicano nel campo dello sviluppo sostenibile un insieme di strategie dirette a "*improving the quality of human life while living within the carrying capacity of supporting ecosystems*". Insomma parlare di sviluppo sostenibile significa anche parlare di *sostenibilità qualitativa* e garantire alle generazioni future di non essere pregiudicate da incontrollati processi demografici. La questione del controllo demografico s'intreccia necessariamente col *diritto alla procreazione* (o *diritto riproduttivo*) che è espressione del generale principio di libertà dell'individuo – iscritto, pertanto, nella non sempre chiarissima categoria dei diritti fondamentali (si veda la "*Proclamazione di Teheran*" del 1968, nella quale si afferma che: "*I genitori hanno un diritto umano fondamentale per determinare liberamente e responsabilmente il numero e la distanza del tempo di nascita dei loro figli*") - eccezionalmente limitabile al fine di salvaguardare diritti altrui. La qualità di questo diritto finisce per comportare la necessità di un *bilanciamento* (anche se è ancora necessario comprendere cosa esattamente significhi questo termine) col controllo demografico, inteso quest'ultimo come aspetto correlato del diritto alla sostenibilità. Anch'esso iscrivibile tra i diritti fondamentali. I limiti di questo lavoro non consentono di affrontare l'acceso dibattito sul diritto alla procreazione che è fortemente tematizzato dall'evoluzione concreta dell'esperienza sociale (in particolare modo da componenti ideologiche e religiose) e dai risultati della ricerca scientifica in campo medico.

[2] In base all'art. 2 della *Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati* (1969) "*il termine trattato indica un accordo internazionale concluso per iscritto tra Stati e regolato dal diritto internazionale*". Il trattato vincola lo Stato che ha espresso il suo consenso mediante ratifica (art. 14 e 26).

e/o produttiva (capitalistica), e col potere da queste esercitato. Se la prospettiva è quella della persona e dei diritti umani, vanno allora considerate le modificazioni di quella che un tempo fu definita la struttura dello Stato sociale che ha moltiplicato situazioni soggettive e rapporti non rientranti interamente nella sfera privata o in quella pubblica e generalmente definite come situazioni soggettive di diritto sociale. Tuttavia, questo schema, ormai datato, può ancora oggi essere utilizzato negli studi sulla sostenibilità, il cui risvolto soggettivo è il diritto alla sostenibilità con la piena consapevolezza che ancora manca sul tema una maturazione teoretica e che l'interprete si muove sulla base di un sapere intuitivo che non risolve la concatenazione tra le diverse componenti della globalizzazione.

Posta questa prudente premessa, riteniamo che per il giurista tre possono essere gli ambiti sui quali riflettere.

Il primo, in realtà implicito all'ampio sviluppo di studi sulla "sostenibilità", è che questa non può riguardare un isolato ordinamento domestico trattandosi di un problema comune a tutto il mondo per i rapporti di interdipendenza creati dalla globalizzazione la quale impone la cooperazione internazionale e regimi giuridici il più possibile estesi e inclusivi per potere disciplinare complessi fenomeni transnazionali caratterizzati da immediatezza e simultaneità e rispetto ai quali è venuta meno la mediazione territoriale dello Stato.

Dobbiamo, tuttavia, constatare – il controcanto s'impone per non essere accusati di vivere nel Paese delle Meraviglie – che lo spazio economico mondiale, benché unico, non è divenuto fattore di progresso per l'intero mondo che continua ad essere percorso da crepe, fratture, linee di dipendenza e sfruttamento, sacche di miseria e di degrado, da violenze, terrorismo e guerre di ogni tipo (per il petrolio, per le risorse minerarie; per la religione; per la terra). Tra l'altro violenza e guerre non hanno un proprio centro (Zentralgebiet) ma sono diffuse un po' dovunque. Questo vuol dire che le istituzioni universalistiche e l'ideologia che le sorregge – l'esempio emblematico è l'ONU – sono scarsamente operative e la loro influenza limitata all'area ristretta degli Stati occidentali (in chiave di moral suasion). Insomma, la sostenibilità deve pur fare i conti, realisticamente, con la considerazione che lo spazio globale è quello in cui convivono molteplici spazi in connessione immediata e spesso in cortocircuito permanente tra di loro. Non può essere, tuttavia, smarrita l'idea che il tema della sostenibilità è tema di civiltà per il quale ci si deve in ogni caso mettere in gioco.

Per il giurista dell'oggi l'angolo di osservazione della sostenibilità non può essere meramente interpretativo – destinato cioè a contemplare lo schema (giuridico) soggetto-oggetto – ma deve sempre più essere ermeneutico nel senso della generalizzazione e, quindi, cogliere tutti i punti di intersezione tra sistemi non solo sociali (come l'economia, la religione, le scienze politiche, ecc.) ma anche provenienti dalle scienze esatte (come la matematica, la statistica, l'informatica e, quindi, l'intelligenza artificiale, la medicina, ecc.) il cui apporto è sempre più necessario a regolare il comportamento sia degli Stati che dei singoli. A volte è del tutto legittimo alludere ad una sorta di normatività scientifica che può anche funzionare come stimolo e presupposto di una successiva attività del legislatore.

Il giurista della transizione, in bilico tra le sicurezze teoriche di un passato

che si sta concludendo e l'esigenza del costruire l'attuale e il divenire, è del tutto consapevole della impossibilità a rianimare le categorie giuridiche classiche, di kelseniana memoria, come quelle di sovranità e di dominio riservato; o la ripartizione (risalente alla metodica del Savigny) dei compiti assegnati al diritto privato e a quello pubblico; o le differenze (divenute oggi sempre più formali e procedurali che sostanziali) tra civil e common law, in quanto il suo orizzonte ontologico è mutato (cioè non è più identitario) e deve "re-inventare" l'insieme delle categorie e delle strutture giuridiche da utilizzare, probabilmente non più attraverso rappresentazioni astratte, relativamente indifferenti al ritmo divenuto incessante dei cambiamenti (di qui il fallimento della costruzione di un codice civile europeo), semmai confrontandosi con soluzioni più concrete dettate da istituzioni scientifiche o, in campo diverso, dal mercato. In una tale "dialettica" si apre la prospettiva di quella che è generalmente chiamata la soft law ben definita da E. A. Posner alla stregua di una "legislation without legislators, enforcement without enforcers, adjudication without courts". E' recente l'apparizione sul palcoscenico della scienza giuridica della funzione di amalgama svolta dalla soft law come utile strumento di raccordo, regolazione, armonizzazione e governance nel campo, ad esempio per restare legati al tema che ci occupa , della sanità come testimonia il ruolo svolto dall'Organizzazione mondiale della sanità (OMS)[3] che opera con disposizioni che non rappresentano atti formalmente vincolanti e ciononostante in grado di disciplinare emergenze sanitarie come da ultimo è capitato per il COVID – 19[4]. Questa sembra essere una modalità operativa presente nella moderna società in grado di affermare il primato della scienza e della tecnologia che giustifica lo spostamento della funzione normativa dagli organi propri della democrazia rappresentativa ad enti di carattere tecnico scientifico divenuti ormai interlocutori stabili degli organismi internazionali[5].

Riporterei al tema della soft law una interessante decisione olandese (causa Milieudefensie et al. v. Royal Dutch Shell plc. 2021) nella quale il giudice ha condannato una impresa industriale alla riduzione delle emissioni climalteranti alla luce di evidenze scientifiche e degli standard internazionali. Il fondamento normativo è stato individuato negli artt. 2 e 8 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU)[6] dedicati alla disciplina del diritto alla vita e del diritto

[3]Alle fonti tradizionali del diritto internazionale, spesso frammentarie, si accompagna il soft law, che esprime forme di governance come quella esercitata dall'*Organizzazione mondiale della sanità* (OMS), che rappresenta la principale agenzia internazionale nel campo della salute pubblica e la sua costituzione, e assieme col *Regolamento sanitario internazionale* (RSI) del 2005, costituisce un quadro normativo che ha particolare agli obblighi che sorgono in capo agli Stati.

[4] Analoghe considerazioni vanno svolte per i codici di condotta configurati come modelli di autoregolamentazione tra imprenditori utilizzati come strumenti di normazione alternativa e concorrente a quella statale.

[5] *La Risoluzione 66/288*, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite al termine della *Conferenza delle Nazioni Unite sullo Sviluppo Sostenibile* (tenutasi a Rio de Janeiro, Brasile, dal 20 al 22 Giugno 2012) ha confermato, nell'ambito del più generale processo di "law making", l'ineludibilità del sintagma: sviluppo sostenibile-soft law. La Risoluzione, tuttavia, conferma la difficoltà di trasformare impegni "soft" in regole "hard"; per altro verso gli accordi *soft* coprono spazi di vuoto normativo ancora lasciati alla discrezionalità degli Stati con rilevanti potenzialità di esercitare un ruolo nella definizione di politiche nazionali in materia.

[6] La Convenzione è stata promossa dal Consiglio d'Europa che è un'organizzazione internazionale di cooperazione europea, il cui Statuto fu firmato a Londra il 5 maggio 1949 con lo scopo, previsto dall'articolo 1 dello Statuto stesso, di «*conseguire una più stretta unione fra i suoi Membri per salvaguardare e promuovere gli ideali e i principi che costituiscono il loro comune patrimonio*», perseguibile grazie all'attività dei suoi organi e in particolare «*con la salvaguardia e l'ulteriore sviluppo dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*». Il

al rispetto della vita privata e familiare.

Assistiamo, per concludere questo breve quanto incompleto passaggio, ad un mutamento dei contenuti della normatività di fonte legislativa[7], un tempo caratterizzata dall'essere generale ed impersonale grazie alla imperatività delle disposizioni, alla loro uniformità e stabilità nel tempo; là dove le regole di soft law si manifestano attraverso determinazioni flessibili, congiunturali, insoddisfacenti sul piano della prevedibilità per la presenza di deroghe o di eccezioni, in grado di incidere su situazioni specifiche soggettive in quanto finalizzate a obiettivi contingenti e temporanei (si pensi al dibattito sui vaccini sviluppatosi durante la pandemia di COVID - 19). Questo cambiamento è particolarmente funzionale agl'interventi nomativi di sostenibilità per il fatto che hanno necessità di essere sovente mirati.

Il secondo ambito riguarda, invece, le norme sulla "sostenibilità"' qualificate come "right to development" da collocare negli "human rights"[8] e ad una

---

sistema CEDU prevede una istituzione di controllo costituita dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa (cui era attribuita funzione decisoria per le cause non deferite alla Corte EDU e funzione di sorveglianza sull'esecuzione delle sentenze della stessa). Nel *Trattato sull'Unione europea* [TUE o *Trattato di Maastrich*t (1993) – Versione consolidata] si legge all'art**.** 6 (ex articolo F) che "1. - *L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adottata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati.*" (…) che "*I diritti, le libertà e i principi della Carta sono interpretati in conformità delle disposizioni generali del titolo VII della Carta che disciplinano la sua interpretazione e applicazione e tenendo in debito conto le spiegazioni cui si fa riferimento nella Carta, che indicano le fonti di tali disposizion*i"; che "**2.** - *L'Unione aderisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Tale adesione non modifica le competenze dell'Unione definite nei trattati.*" (…) "3. *I diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali.*" L'articolo 6 del Trattato nel riconoscere che i diritti fondamentali dell'uomo fanno parte del diritto dell'Unione richiama i principi e i sistemi che contribuiscono alla tutela di questi diritti: Segnatamente: *la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000*; la *Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; i diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri.* L'articolo 6 del Trattato ci fornisce, quindi, gli estremi di quella che può indicarsi come tutela "*multilivell*o".

[7] Tutto ciò non deve meravigliare perché è da tempo che si assiste negli ordinamenti moderni che al Parlamento è conservata solo una parte del potere normativo, mentre la rimanente – che riguarda soprattutto la regolamentazione del mercato - viene attribuita ad "*Autorità indipendenti*" munite di ampio potere di regolamentazione.

[8]Le Nazioni Unite definiscono i diritti umani come "*moral principles or norms that describe certain standards of human behaviour and are regularly protected in municipal and international law*". Generalmente i diritti umani vengono collocati in tre categorie: 1) i diritti civili e politici: (per es. il diritto alla vita, la libertà di riunione e la libertà di religione); i diritti economici, sociali e culturali (per es. il diritto al lavoro, all'istruzione e alla sicurezza sociale, alla salute, ecc.): 3) i diritti della "terza generazione" (per es. il diritto allo sviluppo e a un ambiente sano e pulito". Corre in proposito anche la definizione di diritti fondamentali. Sarei piuttosto attento nel richiamare, senza le dovute precisazioni, la categoria dei diritti fondamentali che aspira ad essere universale e progressiva nella misura in cui è vissuta come "ordinamento di Giustizia" che permea tutti i valori giuridici e sociali da noi utilizzati. Essa, infatti, è generalmente costruita attraverso l'intreccio di senso (per chi preferisce, princìpi) che provengono da una rappresentazione assiologica di clausole tratte dalle costituzioni dei paesi occidentali. Ciò acuisce il contrasto con le culture non occidentali circa il ruolo svolto dai diritti fondamentali percepiti come strumenti che, insieme alla tecnologia moderna, finiscono pel[i] implicare il rischio dell'imperialismo culturale e dell'oppressione neocapitalistica. Per avere contezza che la declamata universalità dei diritti fondamentali (etici e retorici) è una presunzione tutta dentro la cultura occidentale è sufficiente richiamare il dibattito sugli *Asian Value* che fu proposto dalla Cina alla *Conferenza di Vienna sui diritti umani* del 1993 (cc.dd. *Dichiarazione dì Bangkok* i cui principi primi sono il rispetto della sovranità nazionale e la non interferenza negli affari interni degli Stati Nei 30 articoli che compongono la D*ichiarazione universale dei diritti* (1948) si colloca anche il riconoscimento dei diritti economici, sociali e culturali (artt. 22 – 27) indispensabili per la piena attuazione della propria dignità e libertà e lo sviluppo della propria personalità, nonché il diritto alla sicurezza sociale che contiene in diritti economici legati al lavoro e ad un'equa remunerazione (art. 23); i diritti sociali atti ad assicurare un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere personali e della propria famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione, al

responsabilità comune degli Stati nei confronti del pianeta e delle generazioni che verranno (intergenerational equity[9]).

È difficile collocare il "right to development" nelle categorie giuridiche tradizionali che designano posizioni soggettive; semmai, più acconcio ci sembra alludere a un indirizzo di politica internazionale promosso dalle Nazioni Unite, poi, recepito con specifiche normative sia in trattati internazionali (e, per quel che ci riguarda, comunitari), sia dai singoli Stati. Ad ogni buon conto, l'interprete della transizione ha difficoltà a ragguagliare il "diritto allo sviluppo" a un diritto soggettivo che è soprattutto un diritto individuale di appartenenza (identitario) sorto sullo schema della proprietà e, quindi, del possesso: cioè di una situazione soggettiva che rappresenta un potere di esclusione degli altri dal godimento.

Lo spostamento delle situazioni soggettive derivanti dalla sostenibilità (cioè dalle disposizioni che la prevedano) nel campo del diritto amministrativo (parliamo dell'Italia) non sembra oggi comportare significativi rilievi critici se si tiene conto che la tradizionale distinzione tra giurisdizione ordinaria e giurisdizione amministrativa è ormai fortemente attenuata per effetto della riforma del processo amministrativo che ha strutturato le due giurisdizioni sempre di più come articolazioni interne ad una giurisdizione unica facendo propendere per l'idea che sia il giudice amministrativo il vero e proprio giudice del diritto dell'economia. Ora, non è questa la sede per potersi occupare di questi problemi. La prima impressione è, però, quella della compatibilità della giurisdizione amministrativa con i conflitti inerenti al diritto allo sviluppo anche se non è ancora chiaro se questo debba essere correttamente qualificato alla stregua di un interesse diffuso, collettivo, ex lege, o comune (adespoti a beni comuni) e, soprattutto, se sia o meno un interesse debole o una situazione giuridica ragguagliabile a un diritto. In ogni caso, l'uso di determinati termini o qualificazioni può anche essere indifferente perché il vero problema è sempre quello rimediale, cioè della quantità di protezione che il diritto riconosce alla sostenibilità. Quanto poi alla misura e al carattere del rimedio è da condividere l'affermazione di Ilaria Pagni ("L'effettività della tutela in materia di lavoro")

---

vestiario, all'abitazione, e alle cure mediche e ai servizi sociali necessari (art. 25); i diritti culturali, in particolare il diritto all'educazione (art. 26) e alla partecipazione alla vita culturale della comunità (art. 27).

[9] Sulla responsabilità intergenerazionale a seguito di riforma il nuovo articolo 9 attribuisce alla Repubblica la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi. Viene, poi, introdotto un riferimento esplicito all' "interesse delle future generazioni". Il secondo periodo del comma aggiuntivo ha ad oggetto la tutela degli animali, attraverso l'introduzione di una riserva di legge statale che ne disciplini forme e modi. Il nuovo articolo 41 stabilisce che l'iniziativa economica privata non possa svolgersi in danno alla salute e all'ambiente, anticipando questi due limiti a quelli già vigenti, ovvero la sicurezza, la libertà e la dignità umana. Aggiunge, poi, al terzo comma la possibilità che la legge indirizzi e coordinare l'attività economica, pubblica e privata, non solo ai fini sociali, ma anche ambientali.
La Corte costituzionale ha, spesso, ed utilmente riferito la dimensione intergenerazionale dell'ambiente e gli obiettivi di sviluppo sostenibile agli strumenti di pianificazione paesaggistica. In questo senso, si vedano le sentenze della Corte costituzionale n. 219 del 2021, n. 240 del 2020, n. 86 del 2019 e n. 172 del 2018 e più recentemente la n. 24 del 2022. Il problema che si pone è allora quello degli strumenti che vengono utilizzati per raggiungere le finalità di cui parlano gli artt. 9 e 41 della Cost. Un recente regolamento europeo (UE 2020/852) ha codificato, ad esempio, il principio in base al quale le imprese, beneficiarie di un'agevolazione cofinanziata dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), sono obbligate al rispetto degli obiettivi ambientali. Per "obiettivi ambientali" si intendono, ad esempio: la mitigazione dei cambiamenti climatici; l'adattamento ai cambiamenti climatici; l'uso sostenibile e la protezione delle acque e delle risorse marine; la transizione verso un'economia circolare; la prevenzione e la riduzione dell'inquinamento; la protezione e il ripristino della biodiversità e degli ecosistemi.

secondo cui nel sistema processuale italiano: "indipendentemente da qualsiasi norma espressa, è immanente al processo il principio per cui l'interesse della parte ad una forma di tutela rende ammissibile la stessa – salva la necessità di previsioni esplicite in tema di tutela costitutiva – nei limiti della massima strumentalità tra diritto sostanziale e processo: in ciò consistendo il principio di atipicità delle forme di tutela, correlato a quello dell'atipicità dell'azione ricavato dall'art. 24 Cost."

Il terzo ambito, riguarda la giustiziabilità, far valere un diritto sostenibile. La questione principale, presente in molti ordinamenti, è quella della legittimazione ad agire emersa in particolar modo nel contenzioso climatico, nel senso che è richiesto un interesse concreto ed attuale dell'attore non facilmente dimostrabile in giudizi finalizzati ad ottenere l'ordine ai governi di adottare misure di mitigazione delle emissioni che alterano il clima per evitare danni che, in caso contrario, si potrebbero verificare in un tempo futuro (Climate Change Litigation).

Occorre riconoscere che l'Italia con la legge 8 luglio 1986, n. 349, istitutiva del Ministero dell'ambiente, ha attribuito alle associazioni, in possesso di determinati requisiti, la legittimazione ad intervenire nei giudizi di danno ambientale e a ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi della P.A.[10]. È merito della giurisprudenza[11] avere esteso la legittimazione ad agire per la tutela del bene ambiente ai singoli e all'intera collettività che insiste su di un determinato territorio. Da questo punto di vista il Consiglio di Stato ha valorizzato il criterio della *vicinitas* che per la sua elasticità consente una più ampia legittimazione tenuto conto della centralità che la tutela del bene ambiente ha assunto nella società contemporanea. Queste aperture della giurisprudenza non tolgono il fatto che la legittimazione del singolo è sempre condizionata alla presenza di un interesse sostanziale di carattere personale che in quanto violato ha necessità di essere rimosso dal giudice. Da tale angolo visuale la protezione dell'ambiente è un effetto solo mediato della pronuncia perché quello immediato è rappresentato dalla protezione di un interesse individuale e non generale.

Con la Convenzione di Aarhus (1998) viene disciplinato l'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso

[10] L'art. 17, comma 46, della legge 15 maggio 1997, n. 127 ha esteso la legittimazione delle associazioni individuate ai sensi della l. n. 349/1986 all'impugnativa degli atti delle regioni, province e comuni; l'art. 146, comma 12, del Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42), l'ha estesa all'autorizzazione paesaggistica e gli artt. 309 e 310 del Codice dell'ambiente (d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152) hanno attribuito alle stesse associazione la legittimazione a ricorrere contro gli atti e i provvedimenti violativi della parte VI del Codice

[11] Cass. civ, Sez. Un., 6 ottobre 1979, n. 5172, in *Foro It.*, 1979, I, pp. 2303 ss., che ha ritenuto ammissibile l'azione individuale di un soggetto che lamentava gli effetti nocivi all'ambiente derivanti da un impianto di depurazione delle acque, affermando che il diritto alla salubrità dell'ambiente assurge a rango di diritto fondamentale, tutelato ai sensi degli artt. 2 e 32 della Costituzione «in via primaria incondizionata e assoluta come modo d'essere della persona umana». Cass. civ., Sez. Un., 9 marzo 1979, n. 1463, in *Foro It.*, 1979, I, pp. 939 ss., che ha riconosciuto la legittimazione ad agire in capo a soggetti che lamentavano possibili danni dalla costruzione di una centrale nucleare, perché confinanti con il terreno interessato, affermando però la giurisdizione del giudice ordinario. Cons. St., Sez. VI, 7 gennaio 1996, n. 182, aveva ritenuto che la legge n. 349/1986 «contiene disposizioni non di carattere preclusivo, ma solo di carattere permissivo», con ciò aprendo al riconoscimento più ampio della legittimazione a ricorrere in capo alle aggregazioni sociali operanti a livello locale, anche prive del riconoscimento ministeriale.

del singolo "a una procedura di ricorso dinanzi a un organo giurisdizionale o a un altro organo indipendente e imparziale istituito dalla legge" (art. 9)[12]. Si tratta del primo e unico strumento internazionale, legalmente vincolante, che recepisce e pone in pratica il decimo principio della Dichiarazione di Rio sull'Ambiente e lo Sviluppo (1992) che fissa la necessaria relazione tra trasparenza, sensibilizzazione, accesso effettivo ai procedimenti giudiziari e partecipazione ai processi decisionali. La Convenzione di Aarhus conferisce concretezza ed efficacia al concetto di "democrazia ambientale".

Da un diverso punto di vista muove la giurisprudenza della ECJ che con decisione del 25 marzo 2021 (causa Carvalho e altri contro Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea) respinge il ricorso per mancanza, in capo ai ricorrenti, del requisito della lesione di un interesse individuale derivante dagli atti impugnati (*arg. ex* art. 263, par. 4, TFUE, secondo cui: "Qualsiasi persona fisica o giuridica può proporre, alle condizioni previste al primo e secondo comma, un ricorso contro gli atti adottati nei suoi confronti o che la riguardano direttamente e individualmente, e contro gli atti regolamentari che la riguardano direttamente e che non comportano alcuna misura d'esecuzione").

Vorrei ricordare in chiusura che tra gli obbiettivi della sostenibilità - quindi, della legittimazione ad agire - ricorre quasi sempre la necessità di dovere proteggere anche l'interesse delle generazioni future. È questa un'etica dei valori molto importante che conferisce all'intera disciplina della sostenibilità un senso finalistico. Il problema è costituito dal fatto che l'interesse delle generazioni future non è un interesse attuale, non necessariamente certo, e soprattutto è un "interesse senza soggetto". Sarebbe, pertanto, un interesse privo di tutela nonostante che ad esso alludano gli artt. 9 e 41 della Cost.? Probabilmente, la strada più lineare è quella di riconoscere protezione agli interessi delle generazioni future attribuendone la legittimazione agli enti esponenziali di questi interessi. Ipotesi che, in altri campi, già conosciamo: pensiamo ai lasciti testamentari in favore della somministrazione di alimenti agli animali di una determinata località – quindi non soggetti giuridici – la cui protezione è affidata alle associazioni animalistiche; o ai lasciti in favore dei nascituri anche se non ancora concepiti.

(L'Agenda 2030)

Le Nazioni Unite con l'Agenda 2030 hanno definito obiettivi per lo sviluppo sostenibile su scala mondiale (OSS). L'Unione Europea ne ha condiviso l'impostazione perché corrispondente all' "esigenza di una crescita economica rispettosa dell'ambiente" in quanto "il tradizionale modello di sviluppo avrebbe causato nel lungo termine il collasso dell'ecosistema terrestre" (Asvis). La Commissione Juncker (2014 – 2020) ha dato attuazione in Europa all'Agenda 2030 con l'individuazione d'interventi prioritari nel proprio territorio di competenza in settori ritenuti strategici (azione interna). Inoltre, con riguardo al finanziamento dell'azione esterna ha adottato un apposito strumento – NDICI-Europa globale – al fine di semplificare l'architettura dei finanziamenti destinati ai territori d'oltremare rientranti nell'ambito di applicazione di programmi geografici (paesi del vicinato europeo orientale e meridionale,

[12] Cons. Stato, Sez. IV, 22 settembre 2014, n. 4775

Africa subsahariana, Asia e Pacifico, Americhe e Caraibi). Scopo dell'intervento è quello di favorire la stabilità politica e la pace nei territori interessati e forme di collaborazione con i paesi europei.

L'azione interna, della UE – per come fissata nel bilancio pluriennale per il periodo 2021-2027 – poggia su tre aree d'intervento:

- ✓ quella economica, che presuppone uno stretto collegamento tra finanziamenti e Stato di diritto e una piena coerenza con le scelte e con gli obiettivi dell'Agenda 2030 delle N.U. sulla base di una visione strategica a lungo termine di un'economia prospera e rispettosa dell'ambiente. Verso questo obiettivo un ruolo centrale è svolto dal Piano industriale del Green Deal aggiornato nel marzo 2023 col Net Zero Industry Act con l'obiettivo di aumentare la capacità produttiva europea mercé un approccio globale e l'espansione delle tecnologie verdi attraverso: 1) un contesto normativo semplificato e prevedibile; 2) la mobilitazione di finanziamenti pubblici e privati; 3) il miglioramento delle competenze della forza lavoro e 4) la diversificazione della catena di approvvigionamento delle materie prime critiche. In quest'ambito si colloca l'intervento sul sistema energetico con l'individuazione di fonti alternative e il più possibile indipendenti da quelle provenienti da Stati extra UE; sull'economia circolare; sul sostegno alla ricerca di base e a quella tecnologica; sulla gestione della finanza per evitare di frammentare il mercato unico europeo a causa dei diversi livelli di sostegno nazionale, occorrerà indirizzare i fondi dell'UE verso la creazione di condizioni di parità finanziaria. Il passaggio alle nuove forme dell'economia deve in ogni caso avvenire in maniera socialmente giusta ed equa;
- ✓ quella dell'ambiente, dove operano già le direttive Uccelli e Habitat che prevedono regolari monitoraggi dell'ambiente, un programma comune di protezione, nonché l'istituzione della più vasta rete coordinata di zone protette ricche di biodiversità ("Natura 2000") che contribuiscono all'economia dell'UE attraverso la depurazione delle acque, lo stoccaggio del carbonio, l'impollinazione e il turismo (servizi ecosistemici); inoltre, la promozione della ricerca, sul piano urbano, di soluzioni innovative e sostenibili. E' importante segnalare la stretta connessione del Green Deal riguardante i processi produttivi col versante dell'intervento sull'ambiente per come risulta dalla Comunicazione (COM (2019) 640) della Commissione – la quale incide come atto atipico a carattere politico sul diritto derivato – nella quale si legge che il Green Deal europeo "riformula su nuove basi l'impegno della Commissione ad affrontare i problemi legati al clima e all'ambiente, ovvero il compito che definisce la nostra generazione. Ogni anno che passa l'atmosfera si riscalda e il clima cambia. Degli otto milioni di specie presenti sul pianeta un milione è a rischio di estinzione. Assistiamo all'inquinamento e alla distruzione di foreste e oceani. Il Green Deal è la risposta a queste sfide";

- ✓ quella sociale comprensivo di ben 20 obiettivi e segnatamente: 1) Uguaglianza di opportunità e accesso al mercato del lavoro indipendentemente da genere, età, disabilità, orientamento sessuale, origine etnica o religiosa; 2) Condizioni di lavoro eque e dignitose: I lavoratori dovrebbero godere di condizioni di lavoro sicure, salubri e dignitose, con orari ragionevoli e retribuzioni adeguate; 3) Protezione sociale: tutti dovrebbero avere accesso a sistemi di protezione sociale che li aiutino in momenti di difficoltà, come la disoccupazione o la malattia; 4) Inclusione sociale e lotta alla povertà: l'obiettivo è ridurre la povertà e garantire che nessuno sia lasciato indietro; 5) Salute e benessere: tutti dovrebbero avere accesso a cure mediche di qualità e a servizi sanitari adeguati; 6) Istruzione, formazione e apprendimento permanente: l'istruzione e la formazione dovrebbero essere accessibili a tutti, indipendentemente dall'età, 7) Partecipazione e coinvolgimento attivo: tutti dovrebbero avere la possibilità di partecipare attivamente alla società e alla vita democratica; 8) Diritti dei lavoratori e dialogo sociale: i lavoratori dovrebbero godere di diritti fondamentali, come la libertà di associazione e il diritto di contrattazione collettiva; 9) Eguaglianza di genere: promuovere l'uguaglianza di genere e combattere la discriminazione basata sul genere; 10) Diritti dei bambini: proteggere i diritti dei bambini e garantire loro un futuro migliore; 11) Assistenza ai disabili: garantire che le persone con disabilità abbiano accesso a servizi e supporto adeguati; 12) Assistenza agli anziani: garantire che gli anziani possano vivere una vita dignitosa e ricevere assistenza adeguata; 13) Alloggio e accesso a servizi essenziali: tutti dovrebbero avere accesso a un alloggio adeguato e ai servizi essenziali come l'acqua potabile e l'energia; 14) Lotta contro l'esclusione sociale: combattere la discriminazione e l'esclusione sociale; 15) Diritti delle minoranze: proteggere i diritti delle minoranze e promuovere la diversità culturale; 16) Integrazione dei migranti: garantire l'integrazione dei migranti e dei rifugiati nella società; 17) Accesso alla giustizia e ai servizi legali: tutti dovrebbero avere accesso alla giustizia e ai servizi legali; 18) Diritti dei consumatori: proteggere i diritti dei consumatori e garantire la sicurezza dei prodotti; 19) Ambiente di lavoro sano e sicuro: tutti dovrebbero lavorare in ambienti sicuri e salubri; 20) Diritti fondamentali e valori: rispettare i diritti umani fondamentali e promuovere i valori democratici.

Con buona approssimazione si può definire quarta area dell'intervento della UE in materia di sostenibilità sia il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza varato per fronteggiare i problemi economici e sociali dovuti dalle conseguenze economiche e sociali legate alla pandemia del Covid-19; sia gl'interventi di sostegno alle imprese per la crisi prodotta dalla guerra russo – ucraina (confluiti, poi, nel Temporary Crisis and Transition Framework).

Il primo programma è basato sul Next Generation EU (NGEU), un fondo del valore di oltre 750 miliardi di euro finanziato dall'Unione Europea. L'Italia è il

principale beneficiario di questo fondo, infatti sono stati destinati al nostro Paese circa 200 miliardi di euro, suddivisi in prestiti, per 120 miliardi, e la restante parte in sovvenzioni.

Le azioni del PNRR sono definite dal Regolamento UE 2021/241 secondo cui gli Stati hanno il vincolo di rispettare le scadenze previste pena la mancata erogazione dei fondi. A verificare il corretto andamento dei progetti è chiamata la Commissione europea che ogni sei mesi verifica che tutto proceda nei termini prestabiliti. Inoltre i Paesi che usufruiscono di questo fondo devono investire almeno il 37% delle risorse in progetti per l'ambiente e per il clima e il 20% per la digitalizzazione. Il programma Next Generation EU è costituito da due strumenti di supporto: il REACT-EU, elaborato in un'ottica di breve termine per aiutare gli stati nella loro fase iniziale di crescita, mentre il RRF ha una durata di sei anni (2021 – 2026). Questo programma di ripresa e rilancio economico è anche denominato "Recovery Fund" o "Recovery Plan" e rappresenta un'occasione unica prima di tutto per sanare i danni dovuti alla pandemia, ma anche per rendere l'economia dei vari paesi più green e pulita, più stabile e dinamica. Il PNRR prevede sei missioni che rappresentano le varie aree tematiche sulle quali si basano le azioni di intervento del programma: 1) digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; 2) rivoluzione verde e transizione ecologica; 3) infrastrutture per una mobilità sostenibile; 4) istruzione e Ricerca; 5) inclusione e coesione; 6) salute. La Missione (Rivoluzione verde e transizione ecologica) tratta argomenti di sostenibilità e di economia circolare. Questa missione prevede misure con l'obiettivo di migliorare in modo efficiente, ma anche sostenibile, lo smaltimento dei rifiuti secondo il modello dell'economia circolare, con una opportuna implementazione delle infrastrutture necessarie alla raccolta differenziata, soprattutto per migliorare la situazione dell'Italia centro - meridionale e ridurre la differenza esistente rispetto alle regioni settentrionali, in cui sono presenti circa il 70% degli impianti.

La guerra russo-ucraina ha creato notevoli incertezze economiche, perturbato i flussi commerciali e le catene di approvvigionamento e provocato aumenti di prezzo eccezionalmente elevati e imprevisti, in particolare per quanto riguarda il gas naturale e l'energia elettrica, ma anche per molte altre materie prime e beni primari. Tali ripercussioni, considerate nel loro insieme, hanno causato un grave turbamento dell'economia in numerosi settori economici di tutti gli Stati membri. Su tale base, la Commissione ha ritenuto opportuno stabilire i criteri per la valutazione delle misure di aiuto di Stato che gli Stati membri possono adottare per porre rimedio a questo grave turbamento adottando interventi eccezionali descritti nel quadro temporaneo di crisi e transizione. Il TFC contempla 4 tipi di possibili aiuti: di liquidità, di prestazioni di garanzie pubbliche, di prestiti agevolati, e di sostegno temporaneo per alleviare gli aumenti eccezionalmente forti del prezzo del gas e dell'elettricità.

La Commissione europea ha approvato nuove misure attraverso il quadro temporaneo di crisi e transizione (TCTF) a sostegno della transizione verso un'economia a zero emissioni nette. L'obiettivo della Commissione è accelerare gli investimenti e i finanziamenti per la produzione di tecnologie pulite all'interno dell'Unione, il che, a sua volta, sostiene il Green Deal europeo e

realizza progetti specifici nell'ambito dei piani nazionali per la ripresa. La combinazione di un regolamento generale di esenzione per categoria (RGEC) modificato in materia di aiuti di Stato e del TCTF dovrebbe contribuire a tale scopo e consentire agli Stati membri una maggiore flessibilità nell'elaborazione e nell'attuazione di misure di sostegno in settori fondamentali per la transizione verso la neutralità climatica.

Il TCTF introduce nuove misure, applicabili fino al 31 dicembre 2025, per accelerare ulteriormente gli investimenti in settori chiave per la transizione verso un'economia a zero emissioni nette, consentendo il sostegno agli investimenti per la produzione di attrezzature strategiche, vale a dire batterie, pannelli solari, turbine eoliche, pompe di calore, elettrolizzatori e per l'uso e lo stoccaggio della cattura del carbonio, nonché per la produzione di componenti chiave e per la produzione e il riciclaggio delle relative materie prime critiche.

Si tratta di un tema che coinvolge la "vita" di tutti noi e che attende ancora di essere ricucito sul piano teorico della post modernità.

PAOLO POLLICE[i]

[i] Già professore ordinario, titolare della prima cattedra di Diritto Civile nel Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Napoli Federico II.