

LUISS 

Dipartimento di Giurisprudenza

Cattedra di Diritto dell'Ambiente

L'introduzione in Costituzione della tutela
dell'ambiente e dei diritti delle generazioni
future (1. cost. 1/2022)

Ch.mo Prof. Francesco Fonderico

RELATORE

Ch.mo Prof. Cristiano Cupelli

CORRELATORE

Ludovica Hoffmann Matr.169043

CANDIDATO

Anno Accademico 2024/2025

INDICE

Introduzione.....	4
--------------------------	----------

Obiettivi della ricerca e scopo della tesi.

Capitolo I: L'evoluzione della tutela dell'ambiente in Italia e la riforma costituzionale

1.1 L'ambiente nelle normative ambientali pre-riforma e giurisprudenza costituzionale precedente alla riforma del 2022.....	7
1.1.1 Distinzione del concetto di ambiente da quello di paesaggio.....	11
1.1.2 L'evoluzione del tema nella giurisprudenza della Corte Costituzionale	15
1.1.3 L'introduzione dell'ambiente nella Costituzione.....	18
1.2 La legge costituzionale 1/2022 e il principio di sviluppo sostenibile.....	23
1.3 L'iter di approvazione del progetto di legge C. 3156.....	30
1.3.1 Il dibattito parlamentare e le criticità emerse nel processo di riforma.....	35
1.3.2 Il silenzio della riforma costituzionale sul clima.....	42
1.4 La tutela dell'ambiente, l'interesse delle generazioni future e la tutela degli animali, alla luce della riforma dell'articolo 9.....	47
1.5 Salute e Ambiente nell'articolo 41: i nuovi valori costituzionali per l'iniziativa economica.....	55
1.6 La salvaguardia delle competenze regionali speciali in materia di tutela animale.....	63

Capitolo II: L'incidenza della riforma costituzionale sulla tutela delle generazioni future

2.1 Uno sguardo globale al concetto di "generazioni future".....	66
2.2 L'interesse delle generazioni future alla luce della riforma costituzionale.....	72
2.2.1 L'impatto della costituzionalizzazione della tutela delle generazioni future sulla legislazione nazionale e regionale.....	80
2.3 La responsabilità dello Stato e delle istituzioni pubbliche verso le generazioni future.....	88
2.4 La responsabilità intergenerazionale come espressione di solidarietà.....	96

2.5 Prima giurisprudenza in tema di tutela delle generazioni future: la sentenza del Tribunale federale costituzionale tedesco del 24.3.2021.....	104
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Capitolo III: Tutela ambientale e giustizia intergenerazionale nel contesto europeo

3.1 La tutela dell'ambiente nel diritto comunitario.....	113
3.1.1 I principi europei della tutela ambientale.....	120
3.2 Le norme costituzionali ambientali degli Stati Membri in un'ottica comparata.....	126
3.3 Clausole intergenerazionali nel panorama costituzionale europeo contemporaneo.....	132
3.4 L'impatto del <i>Green Deal</i> sulle politiche ambientali europee.....	137
3.5 I diritti delle future generazioni alla luce del Next generation Eu.....	143
3.6 L'allineamento dell'ordinamento italiano ai programmi alla base del <i>Green Deal</i> e del Next Generation EU: analisi del Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC) e del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).....	148

Conclusione	156
--------------------------	-----

Possibili evoluzioni normative e riflessioni conclusive sull'impatto della riforma nell'ordinamento italiano.

Bibliografia	158
---------------------------	-----

Sitografia	171
-------------------------	-----

Giurisprudenza	174
-----------------------------	-----

INTRODUZIONE

La presente ricerca si propone di analizzare in maniera approfondita l'evoluzione della tutela ambientale in Italia, con un *focus* particolare sull'impatto della Legge Costituzionale 1/2022, che ha introdotto modifiche significative agli articoli 9 e 41 della Costituzione, e sulla crescente centralità del concetto di "generazioni future" nel dibattito giuridico e politico.

La scelta di intraprendere questo studio sulla tematica ambientale è profondamente radicata nella sua innegabile centralità e stringente attualità. Il tema dell'ambiente ha assunto, in questi anni, un'urgenza senza precedenti, imponendosi come una delle sfide cruciali del nostro tempo. Questa centralità deriva da una serie di fattori convergenti che ne determinano la rilevanza a livello globale, nazionale e individuale.

Innanzitutto, l'attualità della questione ambientale è innegabile di fronte alle crescenti evidenze scientifiche che attestano gli impatti del cambiamento climatico, della perdita di biodiversità, dell'inquinamento e del degrado delle risorse naturali. Eventi meteorologici estremi, crisi idriche, fenomeni di desertificazione e l'accelerazione della sesta estinzione di massa sono manifestazioni tangibili di una crisi ecologica che minaccia la stabilità degli ecosistemi e il benessere delle società umane. Questi fenomeni non sono più considerati scenari futuri, ma rappresentano una realtà presente che richiede azioni immediate e decisive.

In secondo luogo, la centralità del tema ambientale è accentuata dalla sua intrinseca trasversalità. Le questioni ambientali non sono confinate a un singolo settore o disciplina, ma intersecano l'economia, la politica, il diritto, la sociologia, l'etica e molte altre sfere dell'attività umana. La sostenibilità ambientale è diventata un paradigma che permea sempre più le politiche pubbliche, le strategie aziendali e i comportamenti individuali, richiedendo un approccio integrato e multidisciplinare.

In terzo luogo, il tema dell'ambiente coinvolge direttamente ciascuno di noi, influenzando profondamente la nostra esistenza, la vita di chi ci è accanto e di chi ci succederà. Le

scelte che compiamo oggi in materia di consumo, produzione, energia e gestione del territorio hanno conseguenze dirette sulla qualità dell'aria che respiriamo, sull'acqua che beviamo, sul cibo che mangiamo e sulla salute degli ecosistemi da cui dipendiamo.

L'attualità della tematica ambientale è alimentata da un crescente dibattito pubblico e da una maggiore consapevolezza da parte della società civile. Movimenti globali, organizzazioni non governative, comunità scientifiche e singoli cittadini si mobilitano per chiedere azioni concrete e politiche ambiziose a favore dell'ambiente. Questa pressione sociale e politica contribuisce a mantenere alta l'attenzione sul tema e a sollecitare risposte efficaci da parte delle istituzioni.

Proprio in questo contesto di crescente consapevolezza e urgenza, il percorso storico che ha condotto all'esplicita costituzionalizzazione della tutela ambientale rappresenta un punto di svolta fondamentale nell'ordinamento italiano. Tale evoluzione, come verrà ampiamente illustrato nel Capitolo I, "L'evoluzione della tutela dell'ambiente in Italia e la riforma costituzionale", è il risultato di un progressivo affinamento della sensibilità giuridica e sociale verso le tematiche ambientali, inizialmente affrontate in maniera frammentaria e settoriale.

In questo contesto, la tesi ripercorrerà le tappe fondamentali che hanno segnato il passaggio da una concezione dell'ambiente inteso come mero oggetto di tutela settoriale (si pensi alla distinzione tra ambiente e paesaggio) ad una visione unitaria e integrata, riconosciuta dalla giurisprudenza costituzionale come valore primario e diritto fondamentale. Sarà analizzato l'*iter* legislativo che ha portato all'approvazione della Legge Costituzionale 1/2022, mettendo in luce il dibattito parlamentare, le criticità emerse (tra cui il silenzio sul tema del cambiamento climatico) e le implicazioni delle modifiche apportate agli articoli 9 e 41 della Costituzione, con particolare riguardo all'introduzione del principio di sviluppo sostenibile, alla tutela delle generazioni future e al rinnovato rapporto tra iniziativa economica e tutela ambientale.

Il Capitolo II, "L'incidenza della riforma costituzionale sulla tutela delle generazioni future", sarà dedicato all'approfondimento del concetto di "generazioni future", sia da un

punto di vista teorico che alla luce della sua recente costituzionalizzazione. Si indagherà l'impatto che tale riconoscimento può avere sulla legislazione nazionale e regionale, la responsabilità dello Stato e delle istituzioni pubbliche verso le future generazioni e la nozione di responsabilità intergenerazionale come espressione di solidarietà. In questo contesto, un'attenzione specifica sarà riservata all'analisi della prima giurisprudenza in materia, con particolare riferimento alla sentenza del Tribunale federale costituzionale tedesco del 2021.

Infine, il Capitolo III, "Tutela ambientale e giustizia intergenerazionale nel contesto europeo", amplierà la prospettiva al livello sovranazionale, esaminando il ruolo del diritto comunitario nella tutela dell'ambiente, i principi europei di derivazione internazionale in materia e le norme costituzionali ambientali degli Stati membri in un'ottica comparata. Sarà analizzato l'impatto del *Green Deal* europeo e del *Next Generation EU*, strumenti chiave per la promozione della sostenibilità e della giustizia intergenerazionale, e si valuterà l'allineamento dell'ordinamento italiano a tali politiche, con un'analisi del Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC) e del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

In conclusione, la tesi si propone di offrire un quadro completo e aggiornato dell'evoluzione della tutela ambientale in Italia, con un'analisi critica delle recenti riforme costituzionali e un'esplorazione delle sfide e delle opportunità legate alla promozione della giustizia intergenerazionale in un contesto di crescente complessità ambientale e sociale.

La scelta di dedicare questa ricerca alla tutela dell'ambiente e alla giustizia intergenerazionale si configura come una risposta alla necessità di approfondire e comprendere le dinamiche complesse che caratterizzano questa sfida cruciale, al fine di contribuire al dibattito scientifico e giuridico e di promuovere soluzioni sostenibili per il futuro.

CAPITOLO I

L'evoluzione della tutela dell'ambiente in Italia e la riforma costituzionale

1.1 L'ambiente nelle normative ambientali pre-riforma e giurisprudenza costituzionale precedente alla riforma del 2022

Definire cosa si intende quando si parla di “ambiente” è un'impresa più che complessa, avendo il concetto di per sé un'essenza poliedrica e dinamica. Dal punto di vista etimologico, infatti, la parola *ambiente* nasce dal termine latino *ambiens, entis* che significa «andare intorno» e va quindi a richiamare le dinamiche di interazione tra diversi elementi, che si influenzano reciprocamente. L'ambiente è «*ciò che circonda una persona o una cosa*» ovvero lo spazio in cui questa si muove o vive oltre che è «*l'insieme delle condizioni fisico-chimiche e biologiche che permette e favorisce la vita degli esseri umani*»¹.

L'ambiente è un sistema dinamico in costante trasformazione, risultato dell'interazione tra elementi naturali, sociali e culturali.

La principale difficoltà nel fornire una definizione univoca di tale nozione si può rinvenire nel fatto che il termine ambiente non rientra nelle categorie giuridiche² tradizionali, ma piuttosto tende a collocarsi in una dimensione più ampia, volta a definire e spiegare, in generale, alcuni fenomeni relazionali che si sviluppano all'interno di un determinato spazio³.

C'è chi a tal proposito ha osservato che «*non si esce (...) dall'alternativa tra definizioni corrette sotto il profilo della completezza, ma troppo ampie per risultare di una qualche utilità, e definizioni che cercano di risultare più 'chiuse' e delimitate, ma che per questo*

¹ G. Pericu, *Ambiente (tutela dell') nel diritto amministrativo*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 1987, 189 ss.

² M.S. Giannini, *Diritto dell'ambiente e del patrimonio naturale e culturale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1971, 1125 ss.

³ M. Cortelazzo, P. Zolli, *Dizionario etimologico della Lingua italiana*, Bologna, 1979, I, 45-46, in cui si riferisce che nell'ambito del lessico italiano il primo ad utilizzare la parola “ambiente” fu Galileo Galilei proprio per designare «lo spazio nel quale si trovano una persona o un oggetto».

si rivelano inevitabilmente parziali o, più spesso, meramente descrittive di una pluralità di oggetti di tutela»⁴.

Per svolgere una ricostruzione giuridica della nozione di “ambiente” non possono che prendersi le mosse da un’analisi storico-dottrinale del dibattito di cui questa è protagonista. Il dibattito in esame mette in luce come la nozione di ambiente possa essere oggetto di molteplici, e talvolta anche discordanti, interpretazioni. Figura emblematica che vi prende parte è Massimo Severo Giannini, giurista e politico Italiano vissuto tra il 1915 ed il 2000.

Giannini teorizza una visione tripartita del concetto di “ambiente”, distinguendo: «1) *l’ambiente a cui fanno riferimento e la normativa e il movimento di idee relativi al paesaggio*; 2) *l’ambiente a cui fanno riferimento la normativa e il movimento di idee relativi alla difesa del suolo, dell’aria, dell’acqua*; 3) *l’ambiente a cui si fa riferimento nella normativa e negli studi dell’urbanistica»⁵. In altri termini, l’autore distingue tre diverse accezioni proprie del concetto di ambiente; tra queste la prima rimanda all’idea di “ambiente culturale”, dove rileva la finalità conservativa; la seconda a quella di “ambiente ecologico”, dove viene in risalto come elemento caratterizzante l’azione potenzialmente o attualmente aggressiva dell’uomo; ed infine la terza che fa riferimento all’ “ambiente urbanistico” (relativo quindi all’assetto del territorio), inteso come ambiente nella sua globalità per come identificato dalle discipline non giuridiche.*

È possibile affermare che questa suddivisione rifletta a pieno una fase della legislazione ambientale molto frammentata e caratterizzata dalla presenza di normative specifiche per ciascuna componente ambientale. Si può, inoltre, collegare a questa teorizzazione il fatto che l’ambiente assuma caratteristiche differenti a seconda del contesto di riferimento.

Si può considerare come un bene pubblico se si guarda al paesaggio; un fatto giuridico nel caso dell’ambiente aggredito e aggressore; infine come attività amministrativa basata sulla pianificazione territoriale se si guarda al contesto urbanistico.

⁴ M. Cecchetti, *Principi costituzionali per la tutela dell’ambiente*, Giuffrè, Milano, 2000, 2-3, che riprende G. Morbidelli, *Il regime amministrativo speciale dell’ambiente*, in *Studi in onore di Alberto Predieri*, Giuffrè, Milano, 1996, 1122 ss.

⁵ M.S. Giannini, «Ambiente»: *saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Scritti*, VI, 1970-1976, Milano, 2005, 456 ss. (già in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, I, 15 ss.).

Ciononostante, l'evoluzione del pensiero giuridico e della sensibilità sociale ha portato con il trascorrere del tempo all'affermazione di una concezione più unitaria e integrata dell'ambiente. La dottrina ha progressivamente riconosciuto l'ambiente come un "bene unitario costituzionalmente tutelato", superando le precedenti frammentazioni e proponendo una visione olistica, una visione vale a dire caratterizzata da un approccio globale ed integrato che considera tutte le sue componenti come interconnesse ed interdipendenti tra loro. In questa prospettiva l'ambiente è inteso come un sistema complesso e interconnesso, involgente componenti fisiche, chimiche, biologiche e sociali, tutte interagenti e capaci di influenzare la vita e le attività umane.

Amedeo Postiglione, giudice italiano, appoggia questa tesi e dimostra come a parer suo vi sarebbe una vera e propria problematica metodologica nel dare seguito ad un approccio non unitario. *«Una disciplina giuridica non può acquisire la dignità scientifica di una autonoma considerazione se il suo "oggetto" risulti privo di un significato unitario»*, scrive. Anzi, a parere dell'autore, *«se si continua a sostenere che la nozione «giuridica» dell'ambiente si scinde (in più nozioni), l'ambiente come tale non rappresenta più, per il diritto, un oggetto di tutela, rimanendo una nozione metagiuridica»*.

Postiglione si spinge fino ad inquadrare il diritto all'ambiente come parte integrante dei diritti della persona, identificandolo come diritto soggettivo del singolo alla salubrità ambientale.

La menzionata ricostruzione del tema può comunque dare vita a diverse obiezioni, ne consideriamo due: la prima, di carattere sostanziale, è che una violazione della normativa ambientale non necessariamente implica una lesione diretta del diritto alla salute; la seconda, di natura processuale, è che l'accoglimento della tesi implicherebbe la legittimazione ad agire di ogni individuo contro tale violazione, senza la necessità di dimostrare la sussistenza di un proprio interesse specifico.

La visione unitaria del concetto di ambiente trova le sue radici anche nella giurisprudenza costituzionale, che progressivamente rafforza la tutela dell'ambiente attraverso il riconoscimento di quest'ultimo come valore primario e diritto fondamentale. La Corte Costituzionale ha posto l'accento sull'importanza dell'elaborazione di una tutela

integrata, che consideri l'ambiente nella sua totalità e complessità, superando le distinzioni settoriali e promuovendo un approccio interdisciplinare⁶.

Come si può evincere da quanto fin qui detto la tutela ambientale in Italia è frutto di un lungo percorso evolutivo, fortemente influenzato dal contesto internazionale, che costituisce un aspetto peculiare di questa materia. I valori e gli obiettivi espressi a livello globale si concretizzano nell'ordinamento giuridico nazionale, trovando la loro prima espressione proprio nell'ordinamento costituzionale, grazie ai principi di apertura internazionale e ad i meccanismi di armonizzazione dell'ordinamento interno con l'ordinamento internazionale. Ciò in quanto il «*diritto internazionale consuetudinario e [il] diritto internazionale pattizio giocano un ruolo [...] incisivo finendo non solo per fissare i diversi punti di equilibrio dell'ordine giuridico globale, ma anche per condizionare, nel modo più profondo, l'assetto del nostro, e in generale, dei singoli ordinamenti nazionali*»⁷.

In questo scenario, tra i vari principi che hanno fatto ingresso nell'ordinamento giuridico italiano si ricordano: il principio di prevenzione, il principio di precauzione, il principio riguardante il profilo di responsabilità secondo cui «chi inquina paga» e il principio di libero accesso alle informazioni ambientali⁸.

È già stato posto l'accento su come il concetto giuridico di ambiente nell'ordinamento italiano si sia sviluppato progressivamente attraverso la giurisprudenza costituzionale e della legittimità, cui va il merito di aver ricompreso la tutela ambientale tra i valori primari e assoluti della Costituzione; dunque alla luce di ciò si può affermare che la nascita del diritto dell'ambiente è prettamente giurisprudenziale e che solo in un momento successivo viene recepita dal legislatore.

Tra i vari concetti oggetto di analisi perdipiù la dottrina ha posto su un piano centrale la stretta connessione che vi è tra la nozione di ambiente ed il principio di sviluppo

⁶ Cfr. Capitolo I par. 1.1.2 (L'evoluzione del tema nella giurisprudenza della Corte Costituzionale).

⁷ D. Porena, *La protezione dell'ambiente tra Costituzione italiana e "Costituzione globale"*, Giappichelli, Torino, 2009, 84.

⁸ Principi cardine del diritto dell'ambiente.

sostenibile, che implica la necessità di conciliare le esigenze economiche e sociali con la tutela delle risorse naturali e degli ecosistemi. In questa prospettiva, l'ambiente non viene interpretato come un limite allo sviluppo, ma come una vera e propria risorsa da valorizzare e tutelare per garantirne la piena fruibilità alle generazioni future.

L'evoluzione della definizione del concetto di ambiente, dunque, passando da una visione settoriale e frammentata ad una unitaria e integrata, che lo riconosce come una bene complesso meritevole di tutela costituzionale e come strettamente connesso con il concetto di sviluppo sostenibile, riflette un percorso caratterizzato da una sempre maggiore consapevolezza ed attenzione nei confronti di tale materia. In altri termini si passa da una prospettiva settoriale ad una più ampia e sistemica, fino ad arrivare a riconoscere ed includere la tutela dell'ambiente tra i principi fondamentali della Costituzione italiana.

Riprendendo la periodizzazione dello sviluppo della cultura giuridica dell'ambiente, per come delineata dal Professor Bifulco⁹, è possibile svolgere un'analisi sistemica dell'evoluzione della nozione in esame, anzitutto distinguendo tre diversi momenti: 1) il momento della distinzione del concetto di ambiente da quello di paesaggio; 2) quello della c.d. formalizzazione giuridica; 3) il momento costituzionale vero e proprio in cui l'ambiente entra in Costituzione.

1.1.1 Distinzione del concetto di ambiente da quello di paesaggio

Il primo momento chiave dello sviluppo della cultura giuridica dell'ambiente è identificabile nella distinzione del concetto di ambiente da quello di paesaggio, temporalmente inquadrabile tra gli anni Sessanta e Settanta.

Le due nozioni storicamente venivano a considerarsi un tutt'uno, in forza della natura poliedrica ed ampia del concetto ambiente e dell'intrinsecità delle materie. *«L'ambiente, infatti, è un concetto, prima di tutto, meta-giuridico e, come tale, descrittivo di una pluralità di fenomeni diversi tra loro per struttura e funzioni, capace di essere sviluppato sotto molteplici accezioni: è ciò che determina le condizioni di esistenza di un soggetto,*

⁹ R. Bifulco, *Ambiente e cambiamento climatico nella Costituzione italiana*, in Riv. AIC, 2023, 3, 1-20

è lo spazio in cui la persona vive ed è l'insieme di condizioni alle quali si trovano sottoposti gli esseri viventi»¹⁰.

Ciononostante parallelamente la concezione del paesaggio si evolverà notevolmente, grazie al contributo di un grande dibattito che ora è necessario prendere in analisi.

Tradizionalmente in dottrina si ricollegava al paesaggio una nozione estetica, legata all'elemento culturale ed identitario dello stesso. Già nel 193 con la legge Bottai, legge 29 giugno 1939, n. 1497, si assiste alla prima introduzione del Piano Paesaggistico come strumento per la regolamentazione e l'utilizzo delle zone di interesse ambientale, fornendo una vera e propria tutela paesaggistica prettamente di impostazione estetica e monumentale.

La dottrina ha posto in risalto come si sia prontamente passati da tale concezione estetico-vedutista, propria della legge Bottai, alla visione storico-sociale della Commissione Franceschini del 1964, fino ad arrivare ad una lettura dinamica recepita dalla Corte costituzionale.

La Commissione Franceschini, istituita nel 1964, propone una visione più ampia e dinamica del paesaggio, considerandolo non solo come un insieme di elementi naturali e monumentali, ma come un prodotto storico della relazione tra uomo e ambiente. Questa prospettiva si allontana dall'idea statica del paesaggio, inteso proprio come qualcosa di immutabile, introducendo e favorendo la diffusione della concezione opposta che vede in esso il risultato di un processo storico e sociale continuo. Tra i più grandi meriti della Commissione dobbiamo citare l'aver riconosciuto il paesaggio come parte integrante del patrimonio culturale nazionale.

Questo approccio dunque si spinse fino alla previsione di nuova definizione di tutela, che non si concentrava più esclusivamente sulla conservazione di singoli elementi di pregio, ma andava oltre, includendo la protezione dell'intero contesto territoriale e storico.

¹⁰ G. Pericu, *Ambiente*, cit.

Nello scenario giuridico il concetto di ambiente è sempre stato considerato come trasversale, cioè legato intrinsecamente ad altri interessi di diverso tipo (economici, sociali, culturali, etc.) dai quali trae una sua specifica definizione. Ciò implica che l'ambiente non è percepito come un valore assoluto e indipendente, ma da porre sempre in relazione ad altri aspetti della società.

Nel suo famoso saggio del 1973, *“Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici”*, Massimo Severo Giannini, giurista e politico italiano, afferma che l'ambiente non può essere inteso come qualcosa di distinto e separato, ma che deve essere riconosciuto come il risultato della somma di diversi elementi giuridicamente rilevanti.

Secondo Giannini, questi elementi che vanno a costituire l'essenza stessa del concetto di ambiente possono essere classificati in tre categorie principali che si differenziano tra loro per il fatto che riguardano diversi aspetti tipici dello stesso. Il primo tra questi è il profilo naturalistico, che comprende il paesaggio, i beni culturali, le bellezze naturali e le aree protette (come parchi e riserve). Il secondo profilo è quello legato alla tutela dall'inquinamento, che riguarda la salute pubblica, l'igiene del suolo, la protezione delle risorse idriche e della qualità dell'aria. Terzo ed ultimo il profilo urbanistico, che riguarda l'assetto del territorio, l'urbanistica e l'edilizia.

Questa teoria si sviluppa in un'epoca in cui l'interesse ambientale non era ancora istituzionalizzato, infatti fino agli anni Settanta la protezione dell'ambiente non era considerata un valore autonomo nel diritto, ma veniva tutelata solo attraverso il ricorso ad altre norme settoriali (quali ad esempio quelle sul paesaggio o sulla salute pubblica). Vi era una grande mancanza: quella di un'istituzione specifica che si occupasse dell'intera materia ambientale. Il Ministero dell'Ambiente¹¹ verrà istituito solo nel 1986 con la legge 8 luglio numero 349, ed inizialmente si vedrà attribuite alcune funzioni che erano già svolte dal Ministero dei lavori pubblici e dal Ministero per i beni culturali e ambientali.

Un'altra teoria vicina alle idee di Giannini è la tesi c.d. bipartita di Alberto Predieri, giurista ed economista italiano, secondo cui l'ambiente è composto di due aspetti distinti:

¹¹ Oggi rinominato dal governo Meloni come “Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica” (MASE).

la tutela degli inquinamenti, legata alla salute pubblica (art. 32 Cost.). e la tutela del paesaggio, che ricomprende in sé anche il governo del territorio (art. 9 Cost.).

Predieri nel 1969 propone una visione del paesaggio come «*forma dell'intero territorio nazionale*»¹², derivante dall'interazione tra uomo e ambiente; metteva in luce come questo non potesse essere considerato solo nella sua accezione di bellezza naturale, ma quanto come un fenomeno storico e culturale in continua evoluzione.

Tuttavia, dagli anni Ottanta in poi, queste teorie incentrate su idee “pluraliste” hanno iniziato a perdere forza, l'ambiente è diventato sempre di più un valore riconosciuto a livello politico, sociale e normativo, caratterizzato da una propria identità giuridica più chiara e autonoma.

Passaggio fondamentale è infatti quello che si deve alla legge Galasso, legge numero 431 del 1985, intitolata “Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale”. La normativa in esame introduce i c.d. vincoli paesaggistici¹³ e consolida il potere dello stato nel riacquisire il controllo delle competenze paesaggistiche, attraverso il riconoscimento a quest'ultimo della possibilità di intervento in tutti quei casi in cui le Regioni non esercitano quelle che sono le loro competenze sulla materia.

Si giunge nel 2000 ad intendere definitivamente il paesaggio come parte integrante del patrimonio culturale e dell'ambiente, in una prospettiva che scinde la nozione dello stesso dall'urbanistica e lo colloca nel più ampio contesto della tutela ambientale. Appartiene a questi anni il decreto legislativo numero 42 del 2004, noto come il “Codice dei beni culturali e del paesaggio”, il cui art. 131 definisce il paesaggio come «*territorio espressivo di identità*». Sempre l'articolo in esame pone in risalto l'esistenza di una stretta interconnessione tra i beni culturali e quelli paesaggistici (che sono tra l'altro entrambi ricompresi nella definizione di “patrimonio culturale”), nella parte in cui stabilisce che tale carattere “*deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni*”.

¹² A. Predieri, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Milano, 1969, 3 ss.; anche in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, II, Firenze, 1969, 380 ss.

¹³ I vincoli paesaggistici e naturali rappresentano specifici limiti previsti dalla normativa italiana per tutelare aree, terreni e immobili di particolare pregio storico, culturale, ambientale.

1.1.2 L'evoluzione del tema nella giurisprudenza della Corte Costituzionale

Altrettanto fondamentale per comprendere l'essenza dell'ambiente è focalizzarsi sull'evoluzione del concetto all'interno della giurisprudenza della Corte Costituzionale. Il professor Bifulco, infatti, definisce questo che è il secondo momento, come quello della "formalizzazione giuridica".

Sotto il profilo giuridico, l'idea di tutela dell'ambiente appare come un concetto relativamente recente, ed infatti, è solo a partire dagli anni Ottanta che la sua definizione comincia a svilupparsi nel modo in cui oggi è intesa.

Due sono i punti focali di questa evoluzione: l'ancoramento dell'ambiente alla costituzione e la definizione della natura del bene ambientale come bene unitario.

Già nella sentenza n. 239/1982 la Corte costituzionale definisce il paesaggio come un valore estetico-culturale.

Negli anni successivi la Corte, anche grazie al contributo della legge Glassco, ha messo in luce l'evoluzione della tutela del paesaggio verso un approccio di gestione dinamico, integrato e globale, in linea con quanto disposto dall'articolo 9 della Costituzione italiana.

La Corte Costituzionale, infatti, muove i primi passi proprio dall'interpretazione dell'articolo 9 della Costituzione, che al secondo comma individua tra i compiti assegnati alla Repubblica la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione.

In seguito alla sempre maggiore rilevanza acquisita dalle tematiche ambientali, la nozione di "paesaggio" è stata oggetto di una interpretazione estensiva, evolvendosi da una nozione che *«ha di mira unicamente i valori paesistici»*, estranei alla *«natura in quanto tale, e quindi la fauna e la stessa flora»* (sent. C. Cost. 106/76) ad una concezione del paesaggio come fortemente distinto dalla sua dimensione solamente estetica. A partire dagli anni Ottanta, dunque, il paesaggio viene ad identificarsi nella forma del territorio e dell'ambiente, comprendendo anche la tutela ambientale.

La chiave di lettura incentrata sull'articolo 9 e sulla nozione di paesaggio, tuttavia, non garantiva una copertura costituzionale a quelle situazioni che, pur non riguardando la

conformazione del territorio, avevano un impatto sull'ambiente (si pensi ad esempio alle emissioni di anidride carbonica e gas nell'atmosfera, o all'uso di erbici in agricoltura). In forza di ciò giurisprudenza ha recepito il bisogno di ricercare degli ulteriori fondamenti costituzionali.

Si inizia così ad includere nella tutela del diritto alla salute, di cui all'art. 32 Cost., anche il diritto alla salubrità dell'ambiente. La Corte di cassazione si spingerà fino al punto di riconoscere il diritto ad un 'ambiente salubre' come un diritto fondamentale.

In aggiunta a ciò, il tribunale costituzionale ha accolto la tesi per cui i doveri di solidarietà economica, politica e sociale previsti dall'articolo 2 della Costituzione includerebbero anche i doveri di solidarietà ambientale, fornendo una copertura costituzionale a tutte quelle situazioni che non venivano ricomprese nell'ambito di applicazione degli articoli 9 e 32 della Costituzione.

Un punto cardine imprescindibile per l'evoluzione della tutela paesaggistica nella giurisprudenza costituzionale è rappresentato dalla sentenza n. 94/1985.

Questa sancisce la necessità di una tutela paesaggistica che non sia statica, ma dinamica. In altri termini, è stabilito dal Giudice delle leggi che il paesaggio non può essere concepito come un valore immutabile e cristallizzato in un dato momento storico, ma che debba essere tutelato tenendo in considerazione tutte quelle esigenze che si legano allo sviluppo sociale ed economico del Paese.

La tutela del paesaggio, quindi, deve tenere conto delle trasformazioni territoriali, assicurando un equilibrio tra conservazione e sviluppo e richiede un bilanciamento tra i più svariati interessi pubblici che coinvolge, i quali sono rappresentati da diversi soggetti istituzionali, ed il cui coordinamento deve essere perseguito caso per caso, nel rispetto del fine costituzionalmente imposto, ai sensi di quanto disposto dalla Corte nella sentenza 359/1985.

L'approccio di Predieri, che considera la nozione di paesaggio incentrata non solo sugli elementi naturali preesistenti ma anche come risultato degli interventi umani, influenza

inizialmente la Corte costituzionale. Quest'ultima, gradualmente, ha ampliato l'applicazione della disposizione sul paesaggio, di cui all'art.9 Cost., ad «*ogni elemento naturale e umano attinente alla forma esteriore del territorio*» (sent. 39/1986).

È proprio in questo periodo storico che inizia ad emergere la riflessione sul rapporto tra la sfera ambientale ed i diritti della persona. La decisione più significativa sul tema è la sent. 210/1987. Con questa la Corte costituzionale ha reso palese la sua adesione all'idea di costituzionalizzare il diritto dell'ambiente, inserendolo definitivamente tra i diritti soggettivi mediante la sua qualificazione come «*diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività*».

Con il trascorrere del tempo l'interpretazione giuridica ha progressivamente unificato i concetti di paesaggio e ambiente, principalmente il merito si deve alla sentenza n. 367/2007, che ha stabilito che il paesaggio costituisce un valore costituzionale in quanto manifestazione dell'ambiente nel suo aspetto visivo. Il paesaggio è quindi stato incluso nel più ampio concetto di ambiente, superando la tradizionale nozione che lo riconduceva al solo concetto di bellezza naturale, e identificando ora il bene tutelato nell'insieme degli elementi che possiedono valore paesaggistico. In altri termini la sentenza n. 367/2007 della Corte Costituzionale segna un punto di svolta: chiarisce che il concetto di paesaggio non si limita a un aspetto estetico, ma riguarda l'intero equilibrio ecologico e culturale del territorio.

Il paesaggio è una componente essenziale dell'ambiente e la sua tutela non può essere subordinata ad altri interessi, tantomeno a quelli economici. Il territorio è interessato da diverse esigenze pubbliche: conservazione dell'ambiente e del territorio, la cui cura spetta in via esclusiva allo Stato; quelle concernenti il governo del territorio e la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali, che sono affidati alla competenza concorrente Stato-Regioni. Oggetto di tutela non è più soltanto la bellezza naturale, ma quello che si preserva è un bene che assume valore paesaggistico in un contesto ben più ampio.

Per concludere l'analisi sul tema è possibile affermare che l'interpretazione giuridica ha progressivamente ampliato il concetto di paesaggio, passando da una visione estetica a una visione dinamica, culturale e ambientale.

L'evoluzione normativa di pari passo con quella giurisprudenziale ha integrato le nozioni di paesaggio e ambiente, attribuendogli una tutela costituzionale prioritaria. Si tratta quindi di tutele coordinate ma distinte che operano con specificità proprie, e che insieme concorrono a creare un sistema articolato di protezione e amministrazione del paesaggio e dell'ambiente nel loro insieme.

1.1.3 L'introduzione dell'ambiente nella Costituzione

Il terzo ed ultimo momento da analizzare per comprendere a pieno l'evoluzione giuridica del concetto di ambiente è il momento costituzionale vero e proprio, identificabile storicamente nel 2001 e poi nel 2022.

Prima della riforma del Titolo V della Costituzione, avvenuta tramite l'adozione della Legge Costituzionale n. 3 del 2001, la nostra Costituzione non prevedeva alcun riferimento esplicito alla nozione "ambiente". Tale lacuna veniva colmata tramite una lettura espansiva della tutela del paesaggio prevista dall'articolo 9 della Costituzione stessa¹⁴, o attraverso il rinvio ad altre norme costituzionali, quali la tutela della salute, prevista dall'art. 32 e il diritto alla proprietà sancito nell'art. 42 e la gestione del territorio, prevista nell'art. 44. Conseguenza di ciò era che l'ambiente fosse protetto solo indirettamente.

Con la riforma in esame il termine "ambiente" è stato, invece, introdotto in Costituzione al fine di riconoscere allo Stato la potestà legislativa in materia di «*ambiente, ecosistema e beni culturali*» (art. 117, comma 2 lettera s) Cost.) e alle Regioni la «*valorizzazione dei beni ambientali e culturali*».

La definizione dell'ambiente come ambito di competenza legislativa, come è stato riconosciuto dalla stessa Corte costituzionale, risulta essere molto difficile, perché se da un lato, si fa riferimento ad un insieme di valori costituzionali e di obiettivi, rispetto ai quali il legislatore statale ha un ruolo primario, non può essere esclusa, dall'altro, una

¹⁴ Tutela paesaggistico-ambientale.

funzione di supporto delle Regioni, che nell'esercizio delle loro competenze concorrenti¹⁵ e residuali¹⁶, possono ulteriormente valorizzare tale concetto¹⁷.

La Corte costituzionale afferma nella sentenza numero 536 del 2002 che l'ambiente come valore costituzionale protetto *«non esclude la titolarità in capo alle Regioni di competenze legislative su materie (governo del territorio, tutela della salute, ecc.) per le quali quel valore costituzionale assume rilievo (sentenza n. 407 del 2002)»*. Continua poi affermando che *«in funzione di quel valore, lo Stato può dettare standards di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale anche incidenti sulle competenze legislative regionali ex articolo 117 della Costituzione»*.

Tra gli ambiti di competenza regionali che influenzano l'ambiente troviamo prettamente: la valorizzazione dei beni culturali e ambientali; la tutela della salute; il governo del territorio; la protezione civile; i trasporti, l'agricoltura, l'industria ed il commercio.

La sentenza numero 378 del 2007 rileva come il quadro normativo statale di salvaguardia agisca come *«limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per cui queste ultime non possono in alcun modo derogare o peggiorare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato»*.

Anche le Regioni a statuto speciale, come stabilito dalla sentenza numero 51 del 2006, sono soggette al medesimo limite. La normativa statale in materia di tutela ambientale, infatti, è considerata espressione di riforme socio-economiche. Tuttavia, la natura intersettoriale dell'ambiente concede alle Regioni la possibilità di intervenire normativamente. Nell'esercizio delle loro competenze, esse possono tutelare interessi ambientali strettamente connessi, a condizione che non riducano il livello di protezione ambientale definito dallo Stato. In altre parole, l'azione regionale è sempre vincolata al rispetto degli standard statali.

¹⁵ Materie in cui Stato e Regioni legiferano insieme.

¹⁶ Materie gestite solo dalle Regioni.

¹⁷ F. Capanna, *Il bilanciamento tra interessi primari e comprimari nella tutela dell'ambiente*, Tesi di dottorato, XXVII Ciclo, Dottorato di ricerca in *diritto dell'ambiente e urbanistica*, Università degli Studi di Roma "La Sapienza", Relatore Chiar.mo Prof. Giuseppe Morbidelli, Coordinatore Chiar.mo Prof. Giuseppe Morbidelli, 2015.

La Corte Costituzionale chiarisce nuovamente il concetto nella sentenza 214 del 2018, affermando che le Regioni *«nell'esercizio delle proprie competenze, possono perseguire fra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale»*, ma solo se tale intento costituisce *«un effetto diretto e marginale della disciplina adottata dalla Regione nell'esercizio di una propria legittima competenza e comunque non si ponga in contrasto con gli obiettivi posti dalle norme statali che proteggono l'ambiente»*.

In ogni caso, *«la disciplina ambientale, che scaturisce dall'esercizio di una competenza esclusiva dello Stato, costituisce un limite alla disciplina che le Regioni e le province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per queste ultime non possono in alcuna modo derogare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato»*, così come si evince sempre dalla sentenza in esame.

E questo perché stando a quanto stabilito nella sentenza 214 del 2008 *«un'eventuale diversa disciplina regionale, anche più rigorosa in tema di tutela dell'ambiente, rischierebbe di sacrificare in maniera eccessiva e sproporzionata gli altri interessi configgenti considerati dalla legge statale nel fissare i cosiddetti valori-soglia»*.

Se guardiamo alle sentenze degli ultimi anni possiamo vedere come tale impostazione continui ad essere ribadita. Esempio è la sentenza n. 88 del 2020, la quale riafferma che la competenza di fissare standard di protezione uniformi su tutto il territorio nazionale spetta allo Stato, nonostante ciò non è preclusa alle Regioni la possibilità di curare interessi connessi a quelli ambientali.

In merito a tali interventi regionali, la Corte ha chiarito che l'attribuzione esclusiva allo Stato della materia "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema", non implica una limitazione assoluta dell'autonomia regionale. Data la natura trasversale della materia, che si estende potenzialmente anche alle competenze regionali, le Regioni possono adottare normative di tutela più rigorose nell'ambito delle loro competenze legislative.

Dunque tradizionalmente l'ambiente era considerato una "materia trasversale"¹⁸, mentre oggi il più recente orientamento giurisprudenziale, tende a considerarlo una competenza

¹⁸ Materia che coinvolge più settori.

specifica dello Stato. Ciononostante tale visione è stata oggetto di numerose critiche in forza del fatto che si ritiene che non tenga sufficientemente in considerazione la natura dinamica dell'ambiente ed il contributo che altri livelli di governo potrebbero offrire.

La tutela dell'ambiente non riguarda solo lo Stato e le Regioni, ma anche gli enti locali, i cittadini e le imprese.

Questo principio, detto di sussidiarietà orizzontale, comporta che ogni soggetto della società sia tenuto ad assumersi una parte di responsabilità nel garantire la protezione dell'ambiente.

La giurisprudenza costituzionale dell'epoca pone inoltre l'accento anche su un ulteriore aspetto: la distinzione tra i concetti di ambiente ed ecosistema.

Alla luce delle sentenze sul tema, nella formulazione dell'articolo 117, ambiente ed ecosistema non sono da considerare semplicemente come due aspetti di un'unica realtà. *«Col primo termine si vuole, soprattutto, fare riferimento a ciò che riguarda l'habitat degli esseri umani, mentre con il secondo a ciò che riguarda la conservazione della natura come valore in sé»* (sentenza n. 12 del 2009). Nello specifico, quindi, l'ambiente è stato relazionato alla qualità della vita e alla salubrità del contesto in cui vivono gli esseri umani, mentre l'ecosistema è stato considerato nella sua dimensione più ampia, quale la conservazione della natura in quanto valore autonomo, indipendente dagli interessi dell'uomo.

La portata rivoluzionaria di tale distinzione risiede nell'avere considerato l'ambiente come un bene primario e sistemico, meritevole di protezione a prescindere dalle attività umane.

La tutela costituzionale dell'ambiente, come si è detto sopra, era citata prima di tale momento solo in riferimento al diritto di ciascun cittadino di vivere in un contesto salubre, ma ciò non riconosceva l'esistenza di una tutela per l'ambiente come bene in sé, cioè come valore primario e sistemico protetto costituzionalmente. Ora, invece, all'ambiente, inteso come tutela ambientale, è stato riconosciuto un valore autonomo ed indipendente.

Introducendo brevemente il secondo momento costituzionale, di cui tratteremo approfonditamente nei paragrafi successivi, dobbiamo prendere in esame quanto previsto sul tema a seguito dell'intervento della legge costituzionale numero 1 dell'11 febbraio del 2022 (l. cost. 1/2022).

La legge in esame apporta delle significative modifiche al dettato della Carta fondamentale, *in primis* annoverando l'ambiente tra i principi fondamentali della costituzione insieme con l'introduzione di un riferimento ai diritti delle generazioni future, ed *in secundis* prevedendo che questo vada a costituire un limite alla libertà d'iniziativa economica.

Riconoscere l'ambiente come valore costituzionale significa considerarlo come uno degli «*elementi fondamentali che caratterizzano una società in un dato periodo della storia e sul quale una società fonda la sua legittimazione*»¹⁹. L'ambiente non è solo un insieme di norme ma un vero e proprio obiettivo sociale e per questo motivo viene ricondotto agli articoli 2 e 3 comma 2 della Costituzione. La sua tutela richiede un approccio collettivo e dinamico, in grado di adattarsi alle esigenze della società e agli equilibri ambientali da preservare.

Altro aspetto centrale della riforma risiede nell'introduzione di due nuovi limiti costituzionali all'esercizio dell'iniziativa economica privata e pubblica: salute e ambiente. Come conseguenza di ciò le imprese e gli operatori economici devono sempre tener conto di questi due valori nelle loro attività, bilanciando con questi i loro interessi sulla base dei criteri di proporzionalità e ragionevolezza.

Il loro espresso riconoscimento potrà indurre il legislatore ed il giudice ad attribuire a questi un diverso "peso" nel bilanciamento fra gli interessi coinvolti.

Il punto focale è che questa attività di bilanciamento dovrà essere svolta in modo tale da evitare e prevenire che possa configurarsi l'assoluta prevalenza di uno dei valori coinvolti sugli altri o al contrario la rinuncia completa ad uno di questi.

¹⁹ B. Caravita di Toritto, *Costituzione, principi costituzionali e tecniche di normazione per la tutela dell'ambiente*, in *Ambiente e diritto*, a cura di S. Grassi, M. Cecchetti, A. Andronio, Leo S. Olschki, 1999, 189 ss. e D. Porena, *La protezione dell'ambiente*, cit., p. 149; per una breve sintesi delle principali decisioni sul tema, si veda ivi, pp. 151 ss.

L'ambiente è uno degli elementi essenziali su cui una società fonda la propria legittimazione, rappresentando una priorità etica e giuridica per le generazioni presenti e future. È proprio da tali convinzioni che prenderà le mosse la riforma Costituzionale del 2022, oggetto centrale della ricerca.

1.2 La legge costituzionale 1/2022 e il principio di sviluppo sostenibile

Abbiamo chiarito come grazie alla legge costituzionale 3/2001, che ha riformato il Titolo V della Parte II della Costituzione, la materia ambientale sia divenuta oggetto di specifica disciplina all'art. 117, che si occupa del riparto di competenze tra Stato e Regioni, senza tuttavia aver previsto la collocazione della tutela dell'ambiente tra i principi fondamentali. Quest'ultimo fondamentale passaggio si è realizzato soltanto oggi grazie all'approvazione della legge costituzionale n. 1 del 2022 cui si deve un mutamento radicale e che allinea, in parte, l'ordinamento italiano al quadro europeo ed internazionale in materia ambientale.

La riforma del 2022 costituisce una tappa fondamentale per la storia costituzionale del nostro Paese, rappresentando il punto di arrivo di un lungo percorso giuridico ma anche politico, spinto da una sempre maggiore e salda consapevolezza dell'urgenza di rispondere alle sfide ambientali globali e nazionali.

L'8 febbraio del 2022 la Camera ha definitivamente approvato in seconda deliberazione con la maggioranza dei due terzi dei suoi componenti (con 468 voti favorevoli, 1 contrario e 6 astenuti), il disegno di legge di riforma costituzionale volto a integrare la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli animali nell'elenco dei principi fondamentali (art. 9) e nella prima parte (art. 41) della Costituzione. Il testo era già stato approvato dal Senato ad ampia maggioranza ed è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 44 del 22 febbraio 2022, come legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, recante Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente²⁰.

²⁰ Servizio Studi della Camera e del Senato, *Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente. Elementi per l'esame in Assemblea*, Dossier n. 405/3, 7 febbraio 2022.

È emblematico sottolineare come per la prima volta dal 1948 sia stata apportata una modifica a uno degli articoli della Costituzione, contenenti i c.d. “*Principi Fondamentali*”²¹ dell’ordinamento costituzionale.

L’articolo 9, storicamente dedicato alla promozione della cultura e alla tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico, viene modificato con l’aggiunta di nuovi termini fino ad allora estranei al dettato costituzionale. Nello specifico si fa riferimento al termine “ambiente” e al riferimento ai “diritti delle generazioni future”.

In altri termini quindi l’articolo viene ampliato includendo espressamente la salvaguardia dell’ambiente e degli ecosistemi e con un riferimento innovativo all’interesse delle future generazioni.

Tale modifica integrativa all’interno del dettato costituzionale rafforza la portata costituzionale del principio di sostenibilità, seppur non vi sia un riferimento esplicito allo stesso, grazie alla dimensione intergenerazionale che viene ora riconosciuta alla tutela ambientale.

Lo sviluppo sostenibile è uno dei principi cardine del diritto dell’ambiente. Più nello specifico, è un concetto definito dalla Commissione mondiale sull’ambiente nel rapporto Brundtland del 1987, secondo il quale lo sviluppo sostenibile è uno sviluppo che garantisce i bisogni delle generazioni attuali senza compromettere la possibilità che le generazioni future riescano a soddisfare i propri.

Nelle risorse rinnovabili non bisogna superare il tasso di riproduzione della risorsa; nelle risorse non rinnovabili è necessario riuscire a garantire un uso più prolungato possibile della risorsa stessa, fino alla scoperta di una risorsa sostitutiva (c.d. tasso ottimale di sfruttamento)²².

Lo sviluppo sostenibile è incardinato sulla base di tre pilastri: la crescita economica, la coesione sociale e la protezione ambientale²³.

²¹ Articoli 1-12 Cost.

²² F. Fonderico, *Slide delle lezioni del corso di Diritto dell’ambiente*, LUISS, anno accademico 2023/2024

²³ F. Fonderico, *Slide delle lezioni*, cit.

La ricchezza e la crescita economica di una nazione sono influenzate dallo stock di capitale da essa posseduto e dal modo in cui questo è gestito ed investito allo scopo di incrementare e migliorare il benessere individuale e collettivo delle generazioni presenti e future. Il capitale di ogni economia può essere distinto in *capitale artificiale*²⁴ e *capitale naturale*; alcune risorse naturali sono sostituibili da quelle artificiali.

Possiamo distinguere una nozione di “sostenibilità forte”, in cui lo *stock* di capitale che si trasmette tra le generazioni non dovrebbe peggiorare o ridursi, e una nozione di “sostenibilità debole” in cui non importa la tipologia di capitale o la composizione dello stesso, che tuttavia potrebbe comportare problemi per il fatto che alcuni *stock* o elementi potrebbero essere essenziali²⁵.

Possiamo evidenziare poi l'esistenza di diversi modelli di sviluppo.

Come primo tra questi abbiamo la c.d. “modernizzazione ecologica”, i cui teorici sostengono che vi sia sempre una soluzione per i danni fatti fino ad ora, non è necessario che venga a modificarsi il modello di sviluppo, quanto capire come poter porre rimedio a questi errori. Le conseguenze negative del progresso economico troveranno sempre una soluzione tecnologica.

Altro modello di sviluppo è quello della c.d. “modernizzazione riflessiva”. In questo caso i teorici ritengono che il livello di sviluppo dovrebbe essere oggetto di modifica al fine di poter ovviare ai problemi esistenti dovuti agli errori commessi. Non a tutti gli errori si può dare una risposta tecnica, alcuni richiedono soluzioni che prevengano conseguenze negative per lo sviluppo umano.

Lo sviluppo è chiaramente soggetto a dei limiti non indifferenti. Bisogna citare il c.d. problema della *carrying capacity*, ovvero chiedersi quale sia il livello di sopportazione della biosfera rispetto alle esigenze di sviluppo²⁶.

È necessario attuare un bilanciamento tra i bisogni umani e la capacità della biosfera ed i limiti naturali della stessa; di questo si occupa la scienza della sostenibilità. Occorre conservare nel lungo termine la naturale dinamica evolutiva degli ecosistemi e dei servizi

²⁴ Creato dall'uomo.

²⁵F. Fonderico, *Slide delle lezioni*, cit.

²⁶ F. Fonderico, *Slide delle lezioni*, cit.

ecologici, mantenendo molto bassa la vulnerabilità dei sistemi naturali e molto alta la loro resilienza.

L'ecosistema planetario appartiene al *genus* dei sistemi adattivi complessi, ovvero quei sistemi che alternano periodi di stabilità relativa a momenti di cambiamenti drammatici; sono caratterizzati da incertezza, complessità e irreversibilità.

È necessario individuare le soglie di resilienza superate le quali certi stati del sistema divengono irreversibili. Tuttavia questa operazione risulta impossibile: poter individuare con certezza tale soglia di resilienza è troppo complesso. Di conseguenza è necessario porsi dei margini di sicurezza approssimativi per non rischiare di raggiungere questi livelli., affinché ciò avvenga la distribuzione e la rigenerazione devono essere garantite contemporaneamente.

A questo tema si ricollega il c.d. “problema della prima generazione” di Rawls²⁷. Questo, affermava che ciascuna generazione fosse tenuta ad accantonare in ogni momento un ammontare opportuno di capitale reale²⁸, compresa la conservazione dell'ambiente e delle risorse naturali. La scelta del giusto tasso di risparmio deve avvenire sotto la condizione propria del velo di ignoranza (condizione tale da permettere all'uomo di immaginarsi come spirito puro, senza subire alcuna influenza da parte dell'individualismo), assumendo in quale misura ciascuna generazione sarebbe stata disposta a risparmiare, tenendo in considerazione il fatto che tutte quante le generazioni successive sarebbero state poi tenute farlo. Ogni generazione, dunque, ha un ricavo da quella precedente ad eccezione della prima, che non parteciperà ad alcuno di tali frutti (risparmierà ma non erediterà). Il problema risiede nel fatto che ogni generazione potrebbe potenzialmente essere la prima, perché potrebbe dover rinunciare alla possibilità di consumare una quota di capitale per garantire l'inizio del processo di risparmio. È necessario trovare un equilibrio tra bisogni e limiti, ed è per questo che subentra l'idea dello sviluppo sostenibile.

²⁷ John Bordley Rawls è stato un filosofo statunitense degli anni Settanta. Teorico della socialdemocrazia, il suo pensiero ha mirato a conciliare la libertà con la giustizia sociale e l'uguaglianza sostanziale.

²⁸ Per capitale reale si intendono “*tutti i beni destinati alla produzione del reddito reale nazionale, siano essi risorse naturali, come la terra, o prodotti (come le macchine, gli edifici ecc.) e anche la popolazione produttiva, che con i beni concorre alla produzione*”, in Enciclopedia Treccani.

Il ruolo dello sviluppo sostenibile è proprio quello di individuare le condizioni per conservare la naturale dinamica evolutiva degli ecosistemi e dei servizi ecologici: bisogna mantenere bassa la vulnerabilità dei sistemi naturali e molto alta la resilienza.

Economisti, sociologi e ecologi immaginano quello che potrebbe essere l'idea dello spazio operativo sicuro e giusto: ci sono da una parte soglie che non dovrebbero essere superate nell'ambito della biosfera; dall'altra le fondamenta sociali del vivere comune. Tra queste si dovrebbe creare uno sviluppo sociale compatibile con tali limiti.

Lo sviluppo sostenibile non può essere definito come un principio in senso stretto, quanto in realtà come un obiettivo programmatico che lascia ampio margine di intervento agli Stati su come perseguirlo. In rapporto agli altri principi²⁹ che ispirano il diritto ambientale possiamo identificarlo come il principio cardine.

Trova le sue fonti negli articoli 9, 41 e 32 della costituzione, oltre che negli articoli 3 quarter e 34 del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Codice dell'Ambiente).

Tornando al discorso inerente alla modifica dell'articolo 9, possiamo anche alla luce di ciò, affermare che l'intervento della riforma in esame si inserisce, come già sottolineato, in un dibattito giuridico aperto da molti anni, che ha visto la Corte Costituzionale svolgere un ruolo chiave nel riconoscimento dell'ambiente come valore costituzionale, spesso attraverso una interpretazione estensiva di altri diritti costituzionalmente garantiti, quali quello alla salute e della tutela del paesaggio.

Parallelamente l'articolo 41 viene modificato nei suoi commi due e tre.

L'articolo si colloca all'interno della Carta costituzionale nel Titolo III, sui rapporti economici, della Parte I della stessa, sui diritti e doveri dei cittadini.

La modifica in questo caso prevede l'introduzione di un ulteriore vincolo all'iniziativa economica privata, che ricordiamo essere "libera" ai sensi del comma uno.

²⁹ Principi di integrazione, precauzione, prevenzione e chi inquina paga.

Viene ora previsto al secondo comma che l'iniziativa economica privata non possa svolgersi in modo tale da recare un danno alla salute e all'ambiente, oltre che come già era disposto precedentemente alla riforma stessa, alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana. Anche al terzo comma viene introdotto un riferimento all'ambiente, tramite la previsione della possibilità di destinazione e coordinamento dell'attività economica pubblica e privata a fini ambientali, oltre che sociali.

L'inserimento di questi riferimenti non è privo di conseguenze giuridiche.

Se in passato il rispetto dell'ambiente poteva essere ricondotto all'"utilità sociale", conferendo al legislatore e alla giurisprudenza un ampio margine di discrezionalità, ora a questo è riconosciuta autonoma rilevanza costituzionale. Ciò significa che ogni iniziativa economica dovrà essere valutata alla luce di criteri ambientali espliciti e che conseguentemente i parametri per la legittimità delle attività produttive e degli interventi industriali diventeranno molto più stringenti. L'eventuale danno ambientale non sarà più oggetto di un bilanciamento generico con altri interessi, ma dovrà essere tassativamente prevenuto, allo stesso modo delle violazioni della sicurezza o della dignità umana³⁰.

La suddetta innovazione rafforza il bilanciamento tra libertà economica e interesse pubblico, confermando l'importanza della protezione ambientale come limite al libero mercato. Nella versione riformata l'attività economica pubblica e privata non deve più essere solo indirizzata e coordinata "ai fini sociali", ma anche per "fini ambientali".

La norma costituzionale, quindi, legittima l'adozione di strumenti normativi e di politiche pubbliche volte a orientare lo sviluppo economico in senso sostenibile, rendendo più solida la base giuridica per interventi statali volti a promuovere la transizione ecologica, la decarbonizzazione e la protezione degli ecosistemi.

L'inserimento di questi nuovi parametri di riferimento si collega ad una evoluzione del concetto di sviluppo economico, che ad oggi non può essere scinto dalla sostenibilità e dal rispetto degli equilibri ecologici³¹.

³⁰ F. Bassetti, F. De Angelis, *La tutela ambientale nella Costituzione*, Nota, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 2/2024.

³¹ M. Benvenuti, *La revisione dell'articolo 41, commi 2 e 3, della Costituzione, i suoi destinatari e i suoi interpreti*, in *Riv. AIC*, 2, 2023.

La revisione dell'articolo 41 assume dunque un particolare rilievo poiché, oltre a sancire il principio della sostenibilità, rafforza il controllo statale sulle attività economiche, allineando la Costituzione italiana ai più recenti orientamenti del diritto ambientale internazionale e rispondendo a pressioni normative di carattere sovranazionale.

Questa riforma, infatti, ha tra l'altro il merito di rispondere a una crescente sensibilità verso le tematiche ecologiche e di rappresentare un adeguamento della Carta costituzionale alle sfide ambientali globali. Sul piano internazionale, l'Italia si allinea ai più avanzati ordinamenti giuridici europei e globali, che da tempo hanno introdotto disposizioni costituzionali esplicite sulla tutela dell'ambiente. Questo rafforza la posizione del Paese nei negoziati internazionali sul clima e sulla protezione della biodiversità, consolidando il suo ruolo all'interno dell'Unione Europea e nelle convenzioni multilaterali come l'Accordo di Parigi sul cambiamento climatico³².

A livello nazionale la modifica costituzionale ha un impatto rilevante sulle politiche pubbliche, orientando la futura normativa in materia ambientale, energetica e industriale. Le imprese sono chiamate a conformarsi a standard più elevati di tutela ambientale, e le amministrazioni pubbliche devono adottare strategie di sviluppo sostenibile in conformità ai nuovi principi costituzionali.

L'integrazione del principio di sviluppo sostenibile nella Costituzione non è un fatto isolato, ma si inserisce in una tendenza globale che vede sempre più ordinamenti giuridici attribuire un riconoscimento esplicito alla tutela ambientale come diritto fondamentale³³.

Tuttavia, come sarà possibile approfondire nei successivi capitoli dedicati ai lavori preparatori e al dibattito parlamentare, la riforma non è stata esente da critiche e perplessità. Se da un lato essa è stata accolta come un necessario aggiornamento della Costituzione alla luce delle sfide ambientali contemporanee, dall'altro vi è chi ha sollevato dubbi sulla sua effettiva portata, ritenendo che essa abbia un valore più simbolico che normativo. Alcuni osservatori hanno evidenziato il rischio che il nuovo

³² Servizio Studi della Camera e del Senato, *Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione*, cit.

³³ F. Bassetti, F. De Angelis, *La tutela ambientale*, cit.

equilibrio tra libertà economica e tutela ambientale possa dare adito a conflitti interpretativi, richiedendo un ulteriore intervento della giurisprudenza costituzionale per chiarire il rapporto tra questi principi³⁴.

In definitiva, la riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione rappresenta un passo in avanti più che significativo, verso una maggiore integrazione della tutela ambientale nel quadro giuridico italiano. Il suo impatto concreto dipenderà non solo dall'interpretazione della Corte costituzionale, ma anche dalla capacità del legislatore di tradurre questi principi in normative efficaci e coerenti con gli obiettivi della sostenibilità ambientale.

1.3 L'iter di approvazione del progetto di legge C. 3156

Il progetto di legge costituzionale C. 3156 è stato approvato in prima deliberazione dall'Assemblea del Senato in un testo unificato (S. 83 e abbinati) e dalla Camera dei deputati nel medesimo testo. Il progetto di legge costituzionale è stato quindi approvato, in seconda deliberazione, dal Senato con la maggioranza dei due terzi dei suoi componenti. Da ultimo, la I Commissione della Camera ha svolto l'esame in sede referente del progetto di legge C. 3156-B nella seduta del 19 gennaio 2022, ai sensi dell'articolo 99, comma 1, del Regolamento, in base al quale ai fini della seconda deliberazione i progetti di legge costituzionale sono riesaminati in Commissione senza procedere all'esame di emendamenti.³⁵

Il progetto di modifica contenuto nella legge costituzionale ha previsto la modifica di tre articoli. I primi due rappresentano il risultato della sintesi, effettuata dalla I Commissione Affari Costituzionali, di otto differenti disegni di legge costituzionale (nel prosieguo anche d.d.l.)³⁶; il terzo, invece, è frutto dell'approvazione in Assemblea dell'emendamento n. 2.0.200.³⁷

Segue il testo:

«Art. 1.

³⁴ F. Bassetti, F. De Angelis, *La tutela ambientale*, cit.

³⁵ Servizio Studi della Camera e del Senato, *Modifiche agli articoli 9 e 41*, cit.

³⁶ D.d.l. nn. 83, 212, 938, 1203, 1532, 1627, 1632, 2160, *Proposte di legge in materia di tutela ambientale*, 7 gennaio 2022.

³⁷ Y. Guerra, R. Mazza, *La proposta di modifica degli articoli 9 e 41 Cost.: una prima lettura*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4, 2021, 116 ss.

1. All'articolo 9 della Costituzione è aggiunto, in fine, il seguente comma: «Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali».

Art. 2.

1. All'articolo 41 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al secondo comma, dopo la parola: «danno» sono inserite le seguenti: «alla salute, all'ambiente»;

B) al terzo comma sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «e ambientali».

Art. 3.

1. La legge dello Stato che disciplina i modi e le forme di tutela degli animali, di cui all'articolo 9 della Costituzione, come modificato dall'articolo 1 della presente legge costituzionale, si applica alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano nei limiti delle competenze legislative ad esse riconosciute dai rispettivi statuti»³⁸.

L'articolo 1 integra il disposto dell'articolo 9 della Costituzione tramite la previsione di un principio di tutela ambientale, nell'ambito dei principi fondamentali. Accanto alla tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico della Nazione, richiamato dal secondo comma, si attribuisce alla Repubblica anche la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi. Lo stesso articolo prevede poi anche l'introduzione di un altro principio, quello di tutela degli animali, attraverso la previsione di una riserva di legge statale che ne disciplini le forme e i modi.

L'articolo 2, invece, integra con un duplice intervento la previsione dell'articolo 41 della Costituzione, in tema di esercizio dell'iniziativa economica privata. *In primis* interviene nel comma secondo adducendo un ulteriore limite rispetto a quelli già previsti della sicurezza, della libertà e della dignità umana, stabilendo che l'iniziativa economica

³⁸ Camera dei Deputati, Proposta di legge n. 3156, *Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente*, presentata il 9 giugno 2021, approvata definitivamente l'11 febbraio 2022, legge costituzionale n. 1 dell'11 febbraio 2022, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 44 del 22 febbraio 2022, XVIII Legislatura.

privata non possa svolgersi in danno alla salute e all'ambiente. *In secundis* interviene sul terzo comma dell'articolo 41. La nuova previsione riserva alla legge la possibilità di indirizzare e coordinare l'attività economica, pubblica e privata, a fini non solo sociali, ma anche ambientali.

L'articolo 3 infine introduce una clausola di salvaguardia per l'applicazione del principio di tutela degli animali, come introdotto dal progetto di legge costituzionale, alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Il disegno di legge costituzionale S. 83 ("Modifica all'articolo 9 della Costituzione in materia di protezione della natura", d'iniziativa delle senatrici De Petris e Nugnes) è stato presentato al Senato il 23 marzo 2018 ed è stato assegnato alla I Commissione Affari costituzionali, in sede referente, il 26 giugno 2018.

L'8 Ottobre 2019 è iniziata presso il Senato della Repubblica l'analisi in sede referente da parte della Commissione Affari costituzionali, delle abbinate proposte di legge S. 83, S. 212 ("Modifiche agli articoli 9 e 117 della Costituzione in materia di tutela degli animali, degli ecosistemi e dell'ambiente", d'iniziativa delle senatrici De Petris, Cirinnà, Giammanco e Nugnes) e S. 1203 (Modifica dell'articolo 9 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, protezione della biodiversità e degli animali, promozione dello sviluppo sostenibile, anche nell'interesse delle future generazioni, d'iniziativa del senatore Perilli). All'esame sono stati accorpati anche i seguenti disegni di legge costituzionale: n. 1532 ("Modifica all'articolo 9 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente", d'iniziativa della senatrice Gallone), n. 1627 ("Modifica all'articolo 9 della Costituzione in materia di tutela ambientale e sostenibilità", d'iniziativa della senatrice L'Abbate), n. 1632 ("Modifiche agli articoli 2 e 9 della Costituzione in materia di equità generazionale, sviluppo sostenibile e tutela dell'ambiente", d'iniziativa della senatrice Bonino), n. 938 (Modifiche agli articoli 2, 9 e 41 della Costituzione, in materia di tutela dell'ambiente e di promozione dello sviluppo sostenibile", d'iniziativa dei senatori Collina, Marcucci, Ferrari e Ferrazzi) e n. 2160 ("Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente", d'iniziativa dei senatori Calderoli, Augussori, Grassi, Pirovano e Riccardi). Nel corso

della medesima seduta è stato stabilito un ciclo di audizioni informali da tenersi nelle sedute del successivo 24 ottobre, 14 e 27 novembre 2019, 4 febbraio e 23 settembre 2020, ed infine il 19 aprile 2021³⁹.

La Commissione nell'audizione del 4 novembre 2020, al fine di redigere un testo unificato dei disegni di legge in esame, ha istituito al suo interno un Comitato ristretto. Lo scopo era l'utilizzazione del testo unificato come base per l'esame congiunto, al fine di creare le condizioni di consenso necessarie per l'approvazione delle modifiche costituzionali. I lavori per lo stesso sono terminati il 23 Marzo 2021 ed il testo da questi redatto è stato approvato dalla Commissione, che lo utilizzerà come "testo base" per proseguire i propri lavori.

Il testo unificato tuttavia, a seguito delle sedute del 20 aprile, del 5, 18 e 19 maggio 2021, è stato oggetto di una proposta di modifica da parte della Commissione. La Commissione ha inserito nel comma aggiuntivo dell'art. 9 Cost. un secondo periodo, che prevede la riserva di legge statale in materia di tutela degli animali. Conseguentemente è stata soppressa la disposizione, presente nel testo originario, che prevedeva di sostituire la lettera s) del secondo comma dell'art. 117 Cost., includendo la tutela degli animali tra le materie di competenza esclusiva statale, oltre a quella della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Con 224 voti favorevoli, 23 astenuti e nessun voto contrario, l'Assemblea del Senato ha approvato la proposta di legge costituzionale tramessagli il 9 giugno 2021. Il testo su cui è avvenuta la deliberazione risulta dall'unificazione di varie proposte, presentate da parlamentari di varie forze politiche e la formulazione di compromesso ha potuto raccogliere un consenso molto vasto. L'Assemblea del Senato, infine, nel corso della discussione ha introdotto l'art. 3 della legge costituzionale, che prevede la clausola di salvaguardia per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome in materia di tutela degli animali.

³⁹ Camera dei deputati, XVIII Legislatura, cit.

La prima lettura della Camera si è svolta con il seguente *iter* in Commissione. L'esame della I Commissione (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e dell'interno) è iniziato il 23 giugno 2021 e si è conclusa il 29 luglio 2021. La Camera dei deputati ha avviato l'esame in prima lettura del progetto di legge C. 3156, già approvato dal Senato, e delle abbinate proposte di legge nella seduta del 23 giugno 2021. Al termine è stato adottato il testo come base per la prosecuzione dell'analisi il progetto di legge approvato dal Senato.

Nella seduta del 7 luglio 2021 la Commissione ha esaminato le 21 proposte di emendative senza approvarne alcuna. Nella seduta del 29 luglio 2021, preso atto dei pareri delle Commissioni VI (Finanze), VII (Cultura, scienza e istruzione), VIII (Ambiente, territorio e lavori pubblici), X (Attività produttive, commercio e turismo), XII (Affari sociali) e XIII (Agricoltura), la Commissione ha deliberato il conferimento alla relatrice del mandato a riferire in senso favorevole all'Assemblea sul provvedimento, nel medesimo testo approvato dal Senato.

L'*iter* in Assemblea della Camera ha avuto luogo con la discussione in Assemblea iniziata l'11 ottobre 2021 e conclusa il 12 ottobre 2021, con l'approvazione del medesimo testo approvato a Palazzo Madama. L'approvazione è avvenuta in prima deliberazione con 387 voti favorevoli e nessun voto contrario, senza la previsione di alcuna modifica.

Ha avuto luogo poi la seconda lettura da parte del Senato. La Commissione Affari costituzionali del Senato in sede referente ha esaminato il testo il 26 ottobre 2021. Il successivo 3 novembre l'Assemblea del Senato ha approvato il progetto di legge in seconda deliberazione con la maggioranza dei due terzi ai sensi dell'art. 138 della Costituzione, con 218 voti favorevoli, 2 astenuti, nessun voto contrario⁴⁰.

Segue quindi la seconda lettura della Camera. La proposta di legge C. 3156-B è stata trasmessa dal Senato il 5 novembre 2021.

⁴⁰ Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione - Seconda lettura al Senato*, in *Riforme istituzionali - Presidenza del Consiglio dei Ministri*, 3 novembre 2021, disponibile su: <https://www.riformeistituzionali.gov.it/it/as-83-e-connessi-seconda-lettura-senato>

L'*iter* in Commissione ha previsto lo svolgimento dell'esame in sede referente da parte della stessa, iniziato e concluso nel giorno del 19 gennaio 2022, ai sensi dell'articolo 99, comma 1, del Regolamento, in base al quale ai fini della seconda deliberazione i progetti di legge costituzionale sono riesaminati in Commissione senza procedere all'esame di emendamenti. In tale seduta la Commissione ha deliberato di conferire il mandato alla relatrice a riferire favorevolmente all'Assemblea sul provvedimento.

L'*iter* in Assemblea si è svolto con una discussione in Assemblea iniziata e conclusa l'8 Febbraio. Il disegno di legge, dunque, è stato approvato definitivamente in seconda deliberazione con la maggioranza dei due terzi dei componenti.

È evidente che l'obiettivo perseguito da questo intervento sia stato proprio quello di valorizzare il tema dell'ambiente. Tema che ad oggi possiamo definire più che fondamentale, ma per il quale la sensibilità nel momento in cui è nata la Costituzione non era ancora matura. Si tratta quindi di un intervento necessario ed innovativo, meritevole di grande apprezzamento, che costituisce un'operazione molto complessa e che proprio in ragione della sua importanza merita un'analisi approfondita e critica.

1.3.1 Il dibattito parlamentare e le criticità emerse nel processo di riforma

Come si evince dall'attenta analisi appena svolta dell'*iter*, che ha avuto come esito finale l'approvazione del disegno di legge, il progetto di riforma ha richiesto un livello tale di tecnicità delle materie coinvolte, tanto da implicare la necessità di svolgere audizioni informali con esperti del settore che hanno comportato delle battute al procedimento di approvazione. Sono diversi infatti i contributi che si devono a pareri, commenti e proposte risolutive degli esperti sul tema, nonostante siano svariate le posizioni degli stessi e talvolta anche contrastanti.

In primis va preso in considerazione quanto sostenuto da quegli autori che, cercando di dare una corretta definizione all'ambiente nella sua accezione giuridica, affermavano che non fosse corretto ricondurlo ad un diritto soggettivo. Questa ricostruzione infatti, a loro parere, non era in grado di valorizzare appieno gli innumerevoli valori intrinseci al concetto di ambiente, identificando il bene "ambiente" solo come oggetto dell'interesse umano. L'ambiente, invece, costituisce più che un diritto dell'uomo, un bene al quale

questo deve apprestare delle specifiche tutele al fine di salvaguardarlo quanto più possibile, sia in un'ottica attuale che futura. In altri termini dunque, quello che suggeriscono in questo caso i sostenitori di tale tesi è che il disegno di legge costituzionale debba tenere in considerazione questa natura del bene ambiente, favorendo quanto più possibile i doveri di solidarietà che dallo stesso scaturiscono tanto per i cittadini quanto per le Istituzioni, in modo tale da valorizzare tutti gli ambiti che il bene stesso coinvolge, e soprattutto in modo tale da garantirne la migliore fruizione possibile sia per le persone del presente che per quelle del futuro.⁴¹

Altri autori, invece, hanno posto la loro attenzione al contenuto dei singoli disegni di legge che erano stati proposti, fornendo un'analisi peculiare e molto dettagliata.

Al d.d.l. n. 1203, “Modifica dell’articolo 9 della Costituzione in materia di tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, protezione della biodiversità e degli animali, promozione dello sviluppo sostenibile, anche nell’interesse delle future generazioni”, d’iniziativa del senatore Perilli, viene riconosciuto il merito di avere attribuito all’ambiente la natura di un dovere piuttosto che di un diritto, di averne chiarito l’essenza anche tramite l’introduzione del riferimento all’ecosistema, favorendo così la chiarificazione della distinzione dei due concetti ed infine di aver dato un riconoscimento ai diritti delle generazioni che verranno⁴².

Diversi sono gli esperti che si sono espressi positivamente sul contenuto di tale d.d.l., prettamente riconoscendo la concretezza della sua portata rivoluzionaria che, a detta di questi, si può rinvenire nella previsione di un principio innovativo finalizzato a garantire la “promozione di una nuova cultura della sostenibilità in linea con le esigenze della contemporaneità”, come affermato dal senatore stesso⁴³.

In altri termini, il fine ultimo del d.d.l. può individuarsi nell’obiettivo di garantire che lo sviluppo sostenibile si realizzi nel modo più rispettoso possibile del bene ambiente sia in un’ottica presente che futura secondo i doveri di solidarietà intergenerazionale.

⁴¹ F. Fracchia, ordinario di diritto amministrativo presso l’Università L. Bocconi di Milano, parere del 20 settembre 2020.

⁴² 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.

⁴³ G. Azzariti, Appunto per l’audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica del 16 gennaio 2020 – Modifica articolo 9 della Costituzione.

Più criticate invece sono state le abbinate proposte di legge S. 83 e S. 212, “Modifiche agli articoli 9 e 117 della Costituzione in materia di tutela degli animali, degli ecosistemi e dell’ambiente”, d’iniziativa delle senatrici De Petris, Cirinnà, Giammanco e Nugnes; non sono venute meno analisi che hanno posto in evidenza delle criticità insite nelle stesse.

Anche in questo caso la maggior parte delle critiche poneva le basi sulla concezione dell’ambiente come diritto soggettivo. L’ambiente veniva infatti definito, all’interno dei d.d.l., come un vero e proprio “*diritto fondamentale della persona e ed interesse della collettività*”, in un’ottica che lo riconduceva al diritto alla salute sancito dall’articolo 32 della Costituzione. Viene ivi ribadito che una visione soggettiva dell’ambiente lo priva delle sfumature costitutive e tipiche dello stesso, non riconoscendone tutti i valori ad esso connessi e non apprestandone le adeguate tutele⁴⁴.

Parallelamente, altri autori invece hanno evidenziato quelli che possono considerarsi gli aspetti positivi delle proposte. Oggetto di apprezzamento sono stati in particolar modo i richiami alla protezione dell’ambiente, degli ecosistemi e della biodiversità, nonché ai loro componenti specifici quali aria, acqua e suolo. Questo riferimento ai singoli elementi secondo gli esperti potrebbe stimolare ulteriormente il rafforzamento delle normative ambientali esistenti e garantire l’approvazione più rapida di quelle in corso⁴⁵.

La previsione dell’inserimento nell’articolo 9 Cost. della clausola che prevede la riserva di legge statale in merito agli animali, definiti quali “*esseri senzienti*” dal d.d.l. 212, e che affida allo Stato il compito di «*disciplinarne i modi e le forme di tutela*», è stata la disposizione oggetto di maggiori contrapposizioni nel corso dell’esame parlamentare. L’esito rappresenta un compromesso tra chi voleva riconoscere agli animali il carattere di “*esseri senzienti*”, seguendo il disposto dell’articolo 13 del Trattato sul funzionamento

⁴⁴ G. Grasso, *Appunti per l’Audizione informale resa il 4 febbraio 2020, presso la Prima Commissione (Affari Costituzionali) del Senato della Repubblica sul disegno di legge costituzionale n. 83 e connessi (tutela costituzionale dell’ambiente)*, in Osservatorio AIC, n. 2/2020

⁴⁵ M. D’Amico, *Audizione sui Disegni di legge costituzionale nn. 83 e connessi (14 novembre 2019)*, in Osservatorio AIC, n. 6/2019

dell'Unione Europea (TFUE)⁴⁶, e chi invece riteneva che il riferimento alla fauna fosse ricompreso nei termini “ambiente”, “biodiversità”, “ecosistema”⁴⁷.

L'Unione Europea (UE) ha il merito di aver adottato una dei sistemi di regole più complete in materia di tutela degli animali, nonostante il tema non sia di sua competenza esclusiva ma venga rinviato per alcuni aspetti alla competenza dei singoli Paesi membri dell'Unione. Riconoscere agli animali il carattere di esseri senzienti significa riconoscere il fatto che questi siano dei veri e propri esseri sensibili, e che dunque in forza ciò le loro esigenze debbano essere tenute in considerazione e tutelate. Oggi il benessere degli animali è al cuore della sostenibilità, poiché un buon livello di benessere degli animali fa sì che questi, essendo più sani, garantiscano la riduzione della trasmissione di malattie agli esseri umani⁴⁸.

Ha costituito oggetto di discussione anche la previsione di un modello normativo flessibile che si applica in modo differenziato a seconda del territorio e delle competenze degli enti coinvolti, per cui la legge di cui all'art. 9 *«si applica alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano nei limiti delle competenze legislative ad esse riconosciute dai rispettivi Statuti»*⁴⁹, di tendenza opposta rispetto agli interventi di riforma più recenti tesi invece a garantire una maggiore omogeneità.

È stato oggetto di riflessione anche il d.d.l. n. 1532, “Modifica all'articolo 9 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente”, d'iniziativa della senatrice Gallone. L'intento del d.d.l. era quello di includere l'ambiente tra i principi fondamentali della Carta costituzionale e nello specifico tra i beni soggetti a tutela e promozione della Repubblica, tra cui troviamo il paesaggio e la tutela del patrimonio storico e artistico. Il testo proposto tuttavia è stato oggetto di numerose critiche che hanno sottolineato quanto

⁴⁶ Art. 13 TFUE: «Nella formulazione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione nei settori dell'agricoltura, della pesca, dei trasporti, del mercato interno, della ricerca e sviluppo tecnologico e dello spazio, l'Unione e gli Stati membri tengono pienamente conto delle esigenze in materia di benessere degli animali in quanto esseri senzienti, rispettando nel contempo le disposizioni legislative o amministrative e le consuetudini degli Stati membri per quanto riguarda, in particolare, i riti religiosi, le tradizioni culturali e il patrimonio regionale».

⁴⁷ Servizio Studi della Camera e del Senato, *Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione*, cit.

⁴⁸ Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, *Benessere degli animali*, a cura della Direzione generale della Salute e della sicurezza alimentare, ultima revisione 11 febbraio 2021, disponibile su: <https://op.europa.eu>

⁴⁹ Art. 3 l. cost. 1/2022

il disposto non avesse realmente alcuna portata concretamente rivoluzionaria a fronte del suo contenuto estremamente basilare⁵⁰.

Prima di procedere all'analisi sistematica del progetto di riforma è necessario, inoltre, mettere in luce come nonostante il grande assenso al progetto di riforma, non manchino comunque numerose perplessità rispetto al testo adottato dall'Assemblea del Senato e poi divenuto l'articolato definitivo della legge costituzionale.

Facendo un passo indietro bisogna sottolineare ancora una volta come nel dettato costituzionale dell'art. 117 lett. comma 2, lettera s), la nozione di ambiente seppur venga interpretata in maniera estensiva e quindi come materia trasversale, rimane tuttavia ancorata al concetto di materia intesa come attribuzione legislativa, nonostante i numerosi interventi della Corte costituzionale⁵¹. La qualificazione non ha eliminato del tutto le difficoltà interpretative e applicative legate al riparto di competenze tra Stato e Regioni. *«Sebbene la “materia ambiente” canonizzata nella Carta sia munita di caratteristiche peculiari, efficacemente sintetizzate dalla Corte costituzionale con l’espressione ‘materia trasversale’ [...] rimane ad oggi confinata, sul piano delle disposizioni costituzionali, solo all’interno delle regole di ripartizione della potestà legislativa»*, scrive a tal proposito Daniele Porena⁵². Si dice infatti che le modifiche costituzionali adottate siano contenutisticamente timide al punto di sembrare una strategia di *greenwashing*⁵³.

La revisione Costituzionale in esame sembra proprio avere l'obiettivo di fuoriuscire da questo “vicolo cieco”, utilizzando come mezzo il riconoscere all'ambiente un valore autonomo e definitivo tra i principi fondamentali della Carta e qualificandolo come limite alla libertà.

⁵⁰ G. Grasso, *Appunti per l'Audizione*, cit.

⁵¹ Servizio Studi della Camera e del Senato, *Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione*, cit.

⁵² D. Porena, *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*, in *federalismi.it*, 14, 2020, 318-319.

⁵³ Indica la strategia di comunicazione di imprese, organizzazioni o istituzioni politiche, basata sulla creazione di un'immagine positiva ingannevole sotto il profilo dell'impatto ambientale, al fine di distogliere l'attenzione dell'opinione pubblica dagli effetti negativi per l'ambiente delle loro attività o prodotti.

La nozione di ambiente ne esce notevolmente ampliata, ad oggi infatti include biodiversità ed ecosistemi al plurale, al contrario di come era previsto nel dettato originario dell'articolo 117 della Costituzione⁵⁴.

Il progresso nella tutela ambientale, inoltre, come si è già avuto modo di accennare, deve molto al diritto dell'Unione Europea. L'art. 3, p. 3 del vigente TFUE afferma che l'Unione persegue «*lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato [...] su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente*» cui si aggiungono svariati riferimenti contenuti nel TFUE e nella Carta di Nizza.

La riforma italiana è conforme alla disciplina europea che vede nell'ambiente un valore obiettivo e non una posizione giuridica soggettiva; è in linea con il diritto unionale anche nel riferimento all'interesse delle future generazioni. Da un punto di vista comparato è possibile evidenziare come nella Repubblica federale tedesca, a seguito di un acceso dibattito, sia stato ottenuto l'emendamento della Legge fondamentale, grazie alla legge del 27 ottobre 1994. L'articolo 20a stabilisce che lo Stato e i pubblici poteri hanno la responsabilità di tutelare i fondamenti naturali della vita (tra i quali viene ricondotto il clima) e gli animali, anche nell'interesse delle generazioni future.

Si può considerare poi anche la legge costituzionale del 1° marzo 2005 che ha emendato la Costituzione francese introducendo nel preambolo del testo un esplicito riferimento alla *Charte de l'environnement* del 2004. Tale modifica ha permesso ai diritti e ai doveri sanciti da questo documento di acquisire piena validità giuridica, oltre che di poter essere utilizzati come criterio di riferimento nella giurisprudenza del Consiglio costituzionale. La *Charte* stabilisce che «*ognuno ha il diritto di vivere in un ambiente equilibrato e rispettoso della salute*» (art. 1) e che «*le politiche pubbliche devono promuovere uno sviluppo sostenibile*» (art. 8). Pertanto, il diritto a un ambiente salubre può essere limitato solo per motivi costituzionalmente giustificati e proporzionalmente agli obiettivi che si perseguono.

Sempre in Francia, tra l'altro, si è aperta nel 2021 un'iniziativa di revisione dell'art. 1 della Costituzione, ai fini di integrare nel testo un espresso richiamo ai cambiamenti

⁵⁴ Il dettato originale dell'art. 117 prevedeva il riferimento all' "ecosistema" e non agli "ecosistemi".

climatici e al concetto di biodiversità. L'iniziativa di revisione era finalizzata ad includere il principio secondo cui la Repubblica «*garantisce la tutela dell'ambiente e della diversità biologica e combatte il cambiamento climatico*». La proposta avanzata dal Governo è stata approvata senza modifiche dalla Camera il 16 marzo, mentre il Senato, il 10 maggio, ha adottato una nuova formulazione, secondo cui la Francia «*tutela l'ambiente e la diversità biologica e agisce contro il cambiamento climatico, nelle condizioni previste dalla Charte de l'environnement del 2004*»⁵⁵.

Tornando alla riforma del nostro ordinamento e volgendo lo sguardo all'articolo 41 della Costituzione si evince come la revisione prevede un nuovo limite alla libertà di iniziativa economica privata: quello della salute e dell'ambiente. Sotto questo punto di vista alcuni autori hanno sottolineato come questa avrebbe potuto essere la sede più opportuna per introdurre il riferimento allo "sviluppo sostenibile" come obiettivo fondamentale da garantire nell'equilibrio tra interessi contrapposti, guardando il testo del disegno di legge infatti salta subito all'occhio la presenza di questa grande lacuna. Tuttavia, nel dibattito parlamentare sembra aver prevalso un'impostazione conflittuale, che contrappone la tutela degli ecosistemi e della biodiversità alle esigenze dell'attività umana⁵⁶. Come si evince già dalla panoramica delle denominazioni degli otto disegni di legge presentati al Senato e abbinati nel corso dell'esame si può notare come non vi sia alcun richiamo esplicito al principio di sviluppo sostenibile, nonostante sulla scia dell'art. 20a della Costituzione tedesca sia stato introdotto il riferimento alle "generazioni future". Il principio di sviluppo sostenibile è stato costituzionalizzato solo nella sua componente dell'equità intergenerazionale, tralasciando invece quella intragenerazionale, meritevole di altrettanta considerazione. Questa mancanza genera molti interrogativi, il più grande verte proprio sull'effettiva efficacia della tutela ambiente così per come prevista dalla riforma.

Non è l'unica carenza che si evince dal testo. Non si è provveduto nemmeno alla ridefinizione della disciplina dei processi decisionali, per regolare le esigenze di trasparenza, partecipazione e collaborazione tra scienza e politica. È assente quindi un parametro di legittimità procedurale, così come la definizione dei parametri per attuare

⁵⁵ F. Bassetti, F. De Angelis, *La tutela ambientale*, cit.

⁵⁶ M. Benvenuti, *La revisione dell'articolo 41*, cit.

un bilanciamento degli interessi coinvolti. Conseguenza di ciò è la mancanza di strumenti efficaci per il governo delle politiche ambientali.

Altra grande lacuna si rinviene nel mancato riferimento ad ulteriori principi costituzionali fondamentali, quali il dovere di solidarietà, desumibile dell'articolo 2 della Costituzione ed il concetto di valorizzazione dell'ambiente, che chiaramente avrebbe potuto offrire alla norma una maggiore forza applicativa.

L'ultimo grande assente della riforma si può rinvenire nel clima, oggetto di approfondimento del successivo paragrafo.

Per concludere, alla luce di quanto si è fin qui detto, è possibile affermare che la riforma costituzionale solleva ancora alcune perplessità sul piano della concreta applicazione normativa e della sua capacità di incidere effettivamente sulle politiche ambientali e di sviluppo del Paese.

1.3.2 Il silenzio della riforma costituzionale sul clima

Come si può intendere dall'analisi fin qui svolta, la riforma del 2022 nulla dice sul clima e sui cambiamenti climatici. Numerosi sono gli interrogativi che scaturiscono da questa grande assenza; principalmente ci si chiede se la tutela del clima possa o meno considerarsi ricompresa nella tutela ambientale⁵⁷.

Tuttavia è utile sottolineare il fatto che la mancanza di espressi riferimenti al clima risulta comunque essere una caratteristica tipica della maggior parte delle Costituzioni europee, e non solo di quella italiana. Anche a livello internazionale delle ricerche recenti evidenziano uno sviluppo ancora molto limitato di disposizioni costituzionali in materia di clima e cambiamento climatico.

Prima procedere ad un'attenta analisi è necessario soffermarsi sulla definizione del "clima" ed il rapporto tra questo ed il concetto di ambiente.

⁵⁷ R. Bifulco, *Ambiente e cambiamento climatico*, cit.

Per “clima” si intende l'insieme statistico delle condizioni meteorologiche di una data zona osservate nel corso di alcuni decenni. Se ci si vuole riferire al più ampio concetto di sistema climatico globale, è necessario prendere in considerazione anche indici ulteriori rispetto all'atmosfera⁵⁸, quali l'idrosfera⁵⁹, la criosfera⁶⁰, la litosfera⁶¹, la biosfera⁶², tutti fattori costitutivi dell'ambiente. Da ciò si evince quanto il concetto di clima e quello di ambiente, seppure chiaramente distinti tra loro, siano per loro natura estremamente intrinseci.

Per “cambiamenti climatici” si intendono i cambiamenti a lungo termine delle temperature e dei modelli meteorologici. Questi cambiamenti possono avvenire in maniera naturale, ad esempio tramite variazioni del ciclo solare o eruzioni vulcaniche. Tuttavia, a partire dal diciannovesimo secolo, le attività umane sono state il fattore principale che ha influenzato e favorito la diffusione dei cambiamenti climatici. Questi, infatti, sono imputabili essenzialmente alla combustione di combustibili fossili, quali il carbone, il petrolio e il gas. Proprio la combustione genera emissioni di gas ad effetto serra, il cui effetto è paragonabile a quello di un involucro che avvolge alla Terra, con la conseguenza che verrà trattenuto il calore del sole e le temperature si innalzeranno notevolmente.

Il sistema climatico, sia a livello nazionale che globale, dipende dai fattori ambientali e dalla qualità degli stessi; allo stesso tempo i fattori ambientali esistono e si conservano a condizione che persistano le condizioni climatiche che hanno permesso la loro formazione. La presenza di un clima specifico è fondamentale perché un determinato ambiente venga a porsi in essere; la varietà degli ecosistemi presenti sulla Terra si deve proprio alla differenziazione climatica delle varie aree geografiche.

In quest'ottica è possibile ritenere che il riferimento agli “ecosistemi” nel terzo comma dell'articolo 9 della Costituzione, costituisca il fondamento della lotta al cambiamento

⁵⁸ L'aria.

⁵⁹ L'acqua.

⁶⁰ I ghiacci e i ghiacciai.

⁶¹ Il suolo.

⁶² Gli esseri viventi e i relativi rapporti.

climatico e conseguentemente la tutela del clima⁶³. La salvaguardia degli ecosistemi è inevitabilmente legata alla protezione del clima e, di conseguenza, alla lotta contro il cambiamento climatico. La disposizione introdotta fornisce dunque copertura costituzionale alla tutela climatica, nella misura in cui si presuppone che la difesa dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi si realizza attraverso la stabilizzazione del clima stesso.

Il dovere di tutela non è rimesso alla libera discrezionalità statale, trova anzi un fondamento solido e concreto nelle norme internazionali e sovranazionali che definiscono gli obblighi climatici a carico degli Stati.

Nel caso dell'Italia tali obblighi sono previsti dalla Costituzione stessa, precisamente nel primo comma dell'articolo 10⁶⁴ e nel primo comma dell'articolo 117⁶⁵.

Queste disposizioni costituiscono il mezzo di recepimento che integra nell'ordinamento gli obblighi climatici stabiliti a livello globale e sovranazionale.

A partire dall'Accordo di Parigi del 2015 gli Stati si sono, tra l'altro, assunti l'obbligo di definire e comunicare quelli che sono i loro contributi alla risposta globale in tema di cambiamenti climatici. L'Unione Europea con il Regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 giugno 2021, contenente la 'Normativa europea sul clima', ha istituito il quadro europeo sul clima e impegna gli Stati membri a ridurre le emissioni di gas serra del 55%, rispetto ai livelli del 1990, entro il 2030. Sono introdotti quindi diversi obiettivi vincolanti per i Paesi membri, al fine di garantire il raggiungimento dell'obiettivo ultimo del Regolamento: il raggiungimento della neutralità climatica entro il 2050.

Questo intervento si inserisce nel quadro degli obiettivi di decarbonizzazione dell'Unione europea definiti dal *Green Deal* per l'Europa avviato dalla Commissione dell'Ue l'11 dicembre 2019. Ad oggi tuttavia, non sono ancora previste sanzioni nei confronti degli

⁶³ R. Bifulco, *Ambiente e cambiamento climatico*, cit.

⁶⁴ Art. 10 Cost. primo comma: «L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute».

⁶⁵ Art. 117 Cost. primo comma: «La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali».

Stati membri che non adottano misure coerenti con l'obiettivo della neutralità climatica⁶⁶. Ampi poteri hanno, infatti, le Corti nazionali, che tuttavia solo in alcuni casi hanno portato all'adozione di leggi sul clima.

Il fatto che ad oggi ancora non sia stato regolamentato a livello unionale ed internazionale un obbligo effettivamente stringente e vincolante rende in parte inefficace il raggiungimento dell'obiettivo perseguito dalla riforma di tutela del clima.

L'articolo 9 della Costituzione italiana offre dei validi strumenti per garantire la protezione della tutela dell'ambiente ma è comunque necessario che vengano prese in considerazione altre categorie e altri rimedi giuridici per rafforzare e completare la tutela, specialmente sotto il profilo della tutela climatica⁶⁷.

La prospettiva auspicabile è che in futuro si sviluppi un'interpretazione degli articoli 2, 9, 32 e 41 della Costituzione che riconosca un diritto fondamentale ad un ambiente salubre o sostenibile. Affinché ciò avvenga sarebbe necessario un cambiamento radicale di prospettiva nel modo di intendere l'ambiente: da oggetto da proteggere a componente essenziale del patto sociale e della stessa organizzazione giuridica⁶⁸. In altri termini, la tutela dell'ambiente, insieme con quella climatica, dovranno acquisire la medesima centralità degli altri beni fondamentali per l'ordine sociale. L'ambiente incarna la condizione primaria per la sopravvivenza dell'uomo e proprio per questo deve essere considerato il bene supremo che il potere pubblico è chiamato a garantire.

La combinazione delle due tutele, ambientale e climatica, ha introdotto nel dibattito giuridico una vera e propria combinazione inedita tra scienza e prospettive future. «*Il futuro è diventato parte del presente*» scrive Bifulco⁶⁹. E ciò lo dimostra l'art. 2 del Regolamento (UE) 2021/1119, che stabilisce obiettivi climatici scaglionati nel tempo.

⁶⁶ Art. 7, par. 3, del regolamento (UE) 30 giugno 2021, n. 2021/1119/UE, che prevede solo raccomandazioni.

⁶⁷ R. Bifulco, *Ambiente e cambiamento climatico*, cit.

⁶⁸ F. Bassetti, F. De Angelis, *La tutela ambientale*, cit.

⁶⁹ R. Bifulco, *Ambiente e cambiamento climatico*, cit.

Si ricollega a questo l'assunto secondo cui la violazione da parte degli Stati degli obblighi di tutela del clima mette a rischio i diritti fondamentali delle generazioni future, compromettendo proprio le condizioni materiali necessarie per l'esercizio di tali diritti.

È emblematico fare riferimento alla decisione del Tribunale costituzionale federale tedesco del 24 marzo 2021 (anche spesso citata come sentenza Neubauer). La decisione, discute fra i tanti aspetti rilevanti, l'ambito di applicazione dell'articolo 20a della Legge Fondamentale della Repubblica Federale di Germania (*Grundgesetz* – GG), che tutela “*i fondamenti naturali della vita e gli animali*”, anche alla luce delle responsabilità nei confronti delle generazioni future, obbligando il legislatore ad attuare tale tutela.

In tale sede ciò che interessa è mettere in luce il fatto che i giudici tedeschi abbiano rinvenuto una lesione anticipata delle libertà tutelate dalla Legge fondamentale, all'interno della legge federale. La legge tedesca, stabilendo limiti di emissione fino al 2030 senza un piano dettagliato per ridurle in un momento futuro, avrebbe consumato la maggior parte del "budget di carbonio" della Germania, rendendo quasi impossibile garantire il rispetto degli obiettivi climatici globali e soprattutto gravando sulle future generazioni⁷⁰. I giudici tedeschi hanno affermato che la protezione dei diritti fondamentali non si limita alle violazioni immediate, ma si estende alle conseguenze certe che le decisioni attuali possono avere sulle libertà future.

Tale decisione è una chiara dimostrazione della portata rivoluzionaria delle clausole di responsabilità intergenerazionale, come quella introdotta nella Costituzione italiana. È bene tenere a mente quanto l'efficacia di tali clausole sia comunque strettamente legata all'interpretazione e all'applicazione che si fa delle norme stesse. Merito della sentenza tedesca è l'aver dimostrato come il diritto possa essere uno strumento per affrontare la crisi climatica.

Mentre altri paesi europei hanno adottato leggi sul clima, l'Italia come abbiamo già avuto modo di constatare è ancora indietro.

⁷⁰ Tribunale costituzionale federale tedesco (*Bundesverfassungsgericht*), sentenza 24 marzo 2021, n. 1 BvR 2656/18 (sentenza *Neubauer*), in *BVerfGE*, 2021

Possiamo concludere chiarendo quanto il cambiamento climatico stia mettendo a dura prova le fondamenta del diritto costituzionale italiano, al punto da spingere il legislatore a rivedere gli assunti fondamentali della stessa Costituzione. La supremazia del legislatore nazionale è messa in seria discussione dalle normative sovranazionali e dalle evidenze scientifiche, che impongono limiti e vincoli sempre più stringenti. I giudici, sempre più spesso, si trovano a dover intervenire per colmare le lacune, assumendo un ruolo centrale nella lotta al cambiamento climatico, tanto da interferire anche nel delicatissimo ambito della separazione dei poteri. Perfino i diritti fondamentali da una dimensione prettamente nazionale si trovano ad acquisire una dimensione globale, oltre che ad estendersi nel tempo tramite l'espresso riconoscimento dell'idea che le azioni di oggi possono avere conseguenze devastanti sulle generazioni future. L'ambiente e il clima diventano così elementi essenziali per garantire che questi diritti siano effettivamente tutelati.

Infine è possibile sottolineare come il cambiamento climatico ci abbia posto di fronte ad un'emergenza permanente, che richiede interventi continui e strutturali, modificando l'idea "tipo" di emergenza come "evento temporaneo".

1.4 La tutela dell'ambiente, l'interesse delle generazioni future e la tutela degli animali, alla luce della riforma dell'articolo 9

Venendo ora ad un'analisi sistemica della riforma il primo concetto su cui focalizzarsi è l'articolo 1.

Riordiamo il testo:

«All'articolo 9 della Costituzione è aggiunto, in fine, il seguente comma: «Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali».

Come già anticipato, l'articolo 1 integra il disposto dell'articolo 9 della Costituzione introducendo delle novità in tre ambiti fondamentali: la tutela dell'ambiente, l'interesse delle future generazioni e la tutela degli animali.

Segue il testo dell'articolo 9 prima e dopo l'intervento della riforma.

Testo dell'art. 9 Cost. prima della riforma	Testo dell'art. 9 Cost. dopo la riforma
<p><i>«La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica.</i></p> <p><i>Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione».</i></p>	<p><i>«La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica.</i></p> <p><i>Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.</i></p> <p><i>Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme della tutela degli animali».</i></p>

La genesi dell'articolo 1 della riforma, maturata esclusivamente all'interno della I Commissione Affari Costituzionali del Senato, rivela un'attenta ponderazione delle diverse proposte legislative. I disegni di legge costituzionale nn. 212 e 1203 hanno svolto un ruolo cruciale nell'ispirare la formulazione finale.

Il primo periodo dell'articolo 1, che sancisce la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, ricalca fedelmente il d.d.l. n. 212.

L'introduzione del riferimento esplicito all'interesse delle future generazioni, invece, è un contributo del d.d.l. n. 1203, unico tra quelli presentati a includere tale concetto nell'articolo 9⁷¹.

Anzitutto è necessario sottolineare, come abbiamo già chiarito, che l'articolo 9 è ricompreso tra i principi fondamentali della Costituzione italiana ed è emblematico il fatto che proprio uno tra questi sia stato oggetto di modifica.

La giurisprudenza costituzionale, infatti, riconosce l'intangibilità del c.d. "nucleo duro"⁷² della Costituzione, che comprende sia i principi esplicitamente indicati come limiti alla revisione costituzionale, sia quelli che, pur non espressamente menzionati, appartengono

⁷¹ Y. Guerra, R. Mazza, *La proposta di modifica*, cit.

⁷² Per riferimenti sul tema: S. Staiano, *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle Costituzioni*, Torino, Giappichelli, 2006; P. Faraguna, *Ai confini della Costituzione. Principi supremi e identità costituzionale*, Milano, Franco Angeli, 2015; A. Apostoli, *L'art. 139 e il nucleo essenziale dei principi supremi e dei diritti inviolabili*, in *Riv. Gruppo di Pisa*, 3, 2018, 1-33.

all'essenza dei valori supremi su cui si fonda la Costituzione. Si apre quindi un grande interrogativo che riguarda il modo in cui l'immodificabilità dei principi debba essere intesa, ovvero se in senso assoluto o se invece si possa ritenere l'ammissibilità di interventi modificativi *in melius*. La Corte si è espressa a riguardo affermando l'intangibilità del nucleo essenziale di tali principi, che non può dunque mai essere oggetto di restrizioni o limitazioni⁷³.

Alla luce di ciò è ammissibile un intervento *in melius*, che non vada però ad alterare l'equilibrio valoriale dell'ordinamento.

Nel caso di specie l'intervento di modifica dell'articolo 9 risulta essere ammissibile in quanto si colloca proprio sulla scia di un'evoluzione interpretativa già avviata dalla stessa Corte, ovvero finalizzata ad attribuire all'ambiente la portata di un valore costituzionale fondamentale. Numerose sono state le sentenze costituzionali italiane che hanno portato a definire la tutela dell'ambiente come un "valore costituzionale primario" o "fondamentale", che può essere protagonista di un bilanciamento con gli altrettanti valori fondamentali previsti dalla Costituzione⁷⁴.

La prima questione che si pone all'attenzione dell'interprete è relativa all'individuazione dei destinatari delle disposizioni costituzionali oggetto di modifica. In questo senso il terzo comma dell'articolo 9 può definirsi come una norma programmatica che attribuisce alla Repubblica il compito di apprestare una tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi.

Ciò che viene in risalto all'interno di tale previsione è il fatto che non è ivi previsto un diritto in favore di determinati soggetti, ma soltanto un dovere in capo ai pubblici poteri, cioè alla Repubblica.

Con il riferimento a quest'ultima si intende considerare sia i rapporti orizzontali tra i poteri dello Stato, che quelli verticali, tra i vari livelli territoriali di governo⁷⁵.

⁷³ F. Bassetti, F. De Angelis, *La tutela ambientale*, cit.

⁷⁴ Corte costituzionale, sentenza 9 maggio 2013, n. 85, in *Amb. e svil.*, 2013.

⁷⁵ E. Di Salvatore, *Brevi osservazioni sulla revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 1, Editoriale Scientifica, 2022.

Nel primo caso il dovere spetta *in primis* al legislatore che deve porre in essere il compito affidatogli dalla Costituzione tramite la previsione di norme legislative, ma in secondo piano dovrebbe spettare anche alla Corte costituzionale. La Corte è tenuta ad effettuare un bilanciamento tra gli interessi contrapposti, sia nel caso in cui le esigenze dell'ambiente, dell'ecosistema e della biodiversità si trovano ad essere in contrasto con altri beni meritevoli di tutela costituzionale, sia nel caso in cui tali esigenze si trovano ad essere in contrasto con la libertà di iniziativa economica del privato (ai sensi dell'art. 41 Cost., di cui si dirà dopo).

Nel secondo caso, invece, il contesto del termine “Repubblica” è quello dell'articolo 114 della Costituzione, che riferisce il termine a tutti i livelli territoriali di governo.

Si evince da ciò il fatto che la tutela non gravi solo ed esclusivamente sullo Stato, come invece è previsto nel caso della tutela degli animali. Come già è stato precedentemente chiarito, la Corte ha riconosciuto la possibilità di intervento alle Regioni nel caso in cui vi sia una connessione con una materia oggetto di competenza delle stesse e l'ambito della tutela ambientale, al fine di elevare gli standard della tutela in oggetto.

Nel primo periodo del nuovo terzo comma, accanto a quella dell'ambiente, che è già stata oggetto di approfondimento, si attribuisce alla Repubblica anche la tutela della biodiversità e degli ecosistemi. Un altro aspetto da mettere in luce, infatti, è proprio la distinzione che viene fatta tra il concetto di “ambiente” e di “ecosistema”.

Il primo richiama una dimensione statica e soggettiva, legata ai bisogni individuali, mentre il secondo rimanda a una dimensione dinamica e oggettiva, che prende in considerazione le interazioni tra elementi biologici e fisici⁷⁶. La tutela degli ecosistemi richiama la competenza legislativa dello Stato, di cui alla lettera s) del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione.

Tale formulazione scelta dal legislatore pone fine al dibattito parlamentare che si era venuto a creare tra chi affermava che la tutela dell'ambiente e degli ecosistemi andasse qualificata come “diritto fondamentale della persona e della collettività”, e chi invece preferiva una qualificazione in termini oggettivi come “valore costituzionale” da

⁷⁶ F. Bassetti, F. De Angelis, *La tutela ambientale*, cit.

assegnare alla potestà pubblica insieme agli altri interessi tutelati dall'art. 9 stesso (la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione)⁷⁷. Chiaramente, come abbiamo potuto osservare, la posizione che andrà ad affermarsi sarà quest'ultima.

La tutela ambientale, quindi, prevede ad oggi che lo Stato debba contribuire al miglioramento delle condizioni ambientali, garantendo altresì con legge statale il rispetto degli animali. L'intenzione con cui si è proceduto all'inserimento dell'ambiente nella disposizione dell'art. 9 si spiega con la necessità di prestare *«un'articolazione al principio della tutela ambientale, ulteriore rispetto alla menzione della “tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali” previsto dall'art. 117, secondo comma della Costituzione»*⁷⁸.

Tale intervento si pone in linea con quanto previsto dall'“Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile”, promossa dall'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU), dalla quale si rinviene l'affermazione di un principio *«di responsabilità verso la natura che deve essere perseguito da tutti i Paesi del mondo mediante nuove norme giuridiche e attraverso una governance ambientale»*⁷⁹.

Venendo ora al secondo periodo dell'articolo 1 bisogna mettere in luce la portata innovativa di tale previsione, che introducendo una riserva di legge statale, per la prima volta include il riferimento alla tutela degli animali nel testo costituzionale.

L'articolo demanda alla legge statale la disciplina dei modi e delle forme della tutela in esame.

Se si legge la disposizione in combinato disposto con la clausola di salvaguardia dell'articolo 3 della riforma, che definisce il rapporto tra Stato e regioni a statuto speciale e con le province autonome, questa va a costituire un limite all'estensione della legge statale, che non dovrà invadere le competenze legislative riconosciute dagli statuti speciali⁸⁰. Va comunque sottolineato come il ruolo delle Regioni non sia completamente

⁷⁷ M. Cecchetti, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti Supreme e Salute*, 1, 2022, p. 127 ss.

⁷⁸ Servizio Studi della Camera e del Senato, *Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione*, cit.

⁷⁹ G. Chiola, *La Costituzione ambientale in Italia: un tentativo di costituzionalizzare il diritto della natura oppure un problematico rafforzamento dei riconoscimenti esistenti*, in *Nomos*, 2, 2022, 4 ss.

⁸⁰ E. Di Salvatore, *Brevi osservazioni*, cit.

da escludere, avendo queste la possibilità di intervenire nei casi in cui vi sia una connessione tra la materia e una loro sfera di competenza.

La formulazione del testo dell'articolo cita la "tutela degli animali" in modo molto generico, dando così vita ad un dibattito sul tema. Una parte di giuristi interpreta il riferimento in modo estensivo sostenendo che la tutela sia da intendersi come rivolta a tutte le specie animali, mentre un'altra parte di questi è di avviso contrario, e ritiene che il legislatore possa riferirla solo a determinati gruppi. È possibile ritenere che i termini "modi" e "forme" facciano riferimento alla modalità in cui la tutela debba essere realizzata, ma non ai suoi contenuti specifici: la legge quindi è tenuta a stabilire i modi ma non necessariamente quali animali debbano essere protetti nell'effettivo.

Questo dibattito mette in luce la portata fondatela del ruolo del legislatore che è tenuto a definire i confini della tutela stessa.

La legislazione italiana sul tema si caratterizza per la presenza di norme specifiche per le diverse categorie di animali; questo approccio riflette la tendenza prevalente nel nostro ordinamento: una tutela differenziata.

L'ultimo aspetto da mettere in luce è il fatto che la tutela degli animali possa entrare in conflitto con i diritti fondamentali dell'individuo, quale ad esempio la libertà di ricerca scientifica.

È necessario che venga attuato un bilanciamento tra i diversi interessi, tenendo conto dei principi di proporzionalità e ragionevolezza. Una dimostrazione di questo intento si evince dal decreto legislativo n. 26 del 2014, che dando attuazione alla direttiva 2010/63/UE sulla protezione degli animali utilizzati a fini scientifici, è un chiaro esempio di come il legislatore stia cercando di trovare un effettivo bilanciamento di interessi tra la ricerca scientifica ed il benessere degli animali.

Altra innovazione fondamentale dell'articolo 9 è l'inserimento delle future generazioni nel testo costituzionale; concetto già presente nella giurisprudenza costituzionale in materia di equità intergenerazionale, che viene ivi esteso alla tutela dell'ambiente e degli ecosistemi.

Guardando al dettato della disposizione è lecito interrogarsi sul perché si tutelino gli "interessi" delle future generazioni e non invece di "diritti"⁸¹.

⁸¹ F. Bassetti, F. De Angelis, *La tutela ambientale*, cit.

La scelta risulta essere coerente con la difficoltà di identificare una posizione giuridica attuale per i soggetti futuri. L'interesse, infatti, va a configurarsi come un obiettivo di rilevanza costituzionale che la Repubblica è tenuta a perseguire. Tuttavia la qualificazione giuridica di tale concetto risulta ad oggi non essere ancora chiara e ben definita. Storicamente parlando tale concetto è stato teorizzato per la prima volta da Hans Jonas, filosofo tedesco, nel suo testo sul principio di responsabilità ⁸².

La categoria in questione, quindi, non risulta non essere una novità nel lavoro di interpretazione del disposto costituzionale, tanto che la Corte Costituzionale ha fatto riferimento espressamente al concetto di equità intergenerazionale, nel senso di equità distribuita nel tempo tra generazioni presenti e future, in diverse pronunce riguardanti profili di contabilità pubblica e di diritto del bilancio.

Di seguito alcuni passaggi significativi delle stesse:

«L'equità intergenerazionale comporta, [...] la necessità di non gravare in modo sproporzionato sulle opportunità di crescita delle generazioni future, garantendo loro risorse sufficienti per un equilibrato sviluppo. È evidente che, nel caso della norma in esame, l'indebitamento e il deficit strutturale operano simbioticamente a favore di un pernicioso allargamento della spesa corrente. E, d'altronde, la regola aurea contenuta nell'art. 119, sesto comma, Cost. dimostra come l'indebitamento debba essere finalizzato e riservato unicamente agli investimenti in modo da determinare un tendenziale equilibrio tra la dimensione dei suoi costi e i benefici recati nel tempo alle collettività amministrate» (sent. 18/2019, punto 6, par. 4 del considerato in diritto).

«Rimane fermo l'ammonimento di questa Corte circa l'intrinseca pericolosità di "soluzioni che trasformino il rientro dal deficit e dal debito in una deroga permanente e progressiva al principio dell'equilibrio del bilancio [...]". La tendenza a perpetuare il deficit strutturale nel tempo, attraverso uno stillicidio normativo di rinvii, finisce per paralizzare qualsiasi ragionevole progetto di risanamento, in tal modo entrando in collisione sia con il principio di equità intragenerazionale che intergenerazionale. [...] Di fronte all'impossibilità di risanare strutturalmente l'ente in disavanzo, la procedura

⁸² H. Jonas (trad. italiana a cura di P.P. Portinaro), *Il principio responsabilità. Un'etica per la civiltà tecnologica*, Torino, Einaudi, 1990, 1993

del predissesto non può essere procrastinata in modo irragionevole, dovendosi necessariamente porre una cesura con il passato così da consentire ai nuovi amministratori di svolgere il loro mandato senza gravose “eredità”. Diverse soluzioni possono essere adottate per assicurare tale discontinuità, e siffatte scelte spettano, ovviamente, al legislatore» (sentenza n. 18 del 2019)» (punto 10 del considerato in diritto, sent. 115/2020).

In questo senso, nella Carta costituzionale farebbe ingresso indirettamente anche il principio dello sviluppo sostenibile, per come inteso dalla comunità internazionale attraverso il Rapporto *Our Common Future*, secondo cui «*Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs*»⁸³.

L’inserimento della parola “anche” nella disposizione, collocata tra la tutela dell'ambiente e l'interesse delle future generazioni sembrerebbe riconoscere al dovere di tutela ambientale un carattere intertemporale, che considera le implicazioni delle azioni presenti sulle generazioni future⁸⁴. Dall’altro lato c’è chi, invece, come Francesca Rescigno, definisce l’espressione “anche nell’interesse delle future generazioni” come «*un inciso alquanto fumoso*»⁸⁵.

Terminata l’analisi delle modifiche introdotte all’articolo in esame, se volgiamo lo sguardo a quella parte di testo che è ancora vigente e non è stata oggetto di integrazioni da parte della riforma, è possibile mettere in luce come i contenuti dell’articolo stesso costituivano già nella loro formulazione originaria una delle maggiori novità introdotte nell’epoca della loro previsione.

Nella tradizione costituzionale italiana pre-repubblicana, in cui vigeva lo Statuto Albertino, non vi era alcun riferimento alla tutela paesaggistica. La tutela del "paesaggio", per come stabilita dalla Costituzione all'articolo 9, è stata interpretata dalla giurisprudenza

⁸³ “*Lo sviluppo sostenibile è uno sviluppo che soddisfa i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri bisogni*”. *Our Common Future*, Report of the World Commission on Environment and Development, 1987, par. 27, pubblicato come allegato al documento dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite A/42/427, Development and International Cooperation: Environment, 2 Aug. 1987, 8, disponibile al sito www.un-documents.net/

⁸⁴ F. Bassetti, F. De Angelis, *La tutela ambientale*, cit.

⁸⁵ F. Rescigno, *Quale riforma per l'articolo 9*, in *Federalismi.it*, paper, 2021

costituzionale in modo estensivo, ricomprendendo nella stessa la salvaguardia dell'ambiente; in questa prospettiva, l'ambiente non è considerato semplicemente un bene o un ambito di competenza, ma piuttosto un valore fondamentale e integrato nel sistema. La Corte ha fatto riferimento nella sentenza n. 179 del 2019 ad un *«processo evolutivo diretto a riconoscere una nuova relazione tra la comunità territoriale e l'ambiente che la circonda, all'interno della quale si è consolidata la consapevolezza del suolo quale risorsa naturale eco-sistemica non rinnovabile, essenziale ai fini dell'equilibrio ambientale, capace di esprimere una funzione sociale e di incorporare una pluralità di interessi e utilità collettive, anche di natura intergenerazionale»*. Con la sentenza n. 71 del 2020 poi aggiunge che *«in questa prospettiva la cura del paesaggio riguarda l'intero territorio, anche quando degradato o apparentemente privo di pregio»*, sottolineando inoltre che *«la tutela paesistico-ambientale non è più una disciplina confinata nell'ambito nazionale»*.

Il tutto trova conferma nella Convenzione europea del paesaggio, adottata a Strasburgo dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 19 luglio 2000 e ratificata con legge n. 14 del 2006, secondo la quale il *«concetto di tutela collega indissolubilmente la gestione del territorio all'apporto delle popolazioni»*. È qui che si arriva all'intervento di riforma del 2001 che va a modificare, come abbiamo già visto, il secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione andando ad includere la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema tra le materie oggetto di potestà legislativa esclusiva statale.

1.5 Salute e Ambiente nell'articolo 41: i nuovi valori costituzionali per l'iniziativa economica

L'articolo 2 della riforma interviene integrando il disposto dell'articolo 41 della Costituzione.

«All'articolo 41 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al secondo comma, dopo la parola: «danno» sono inserite le seguenti: «alla salute, all'ambiente,»;

b) al terzo comma sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «e ambientali».

Dei diciotto progetti di legge per la modifica della Costituzione, che sono stati poi inclusi nella legge costituzionale n. 1/2022, solo cinque proponevano di cambiare in qualche modo l'articolo 41 della Costituzione, senza però fornire spiegazioni dettagliate.

Sono state le discussioni in Parlamento a spingere i senatori, specialmente quelli della Commissione I del Senato, a cambiare questo articolo della Costituzione. Tuttavia, queste intenzioni sono state presto abbandonate, così come l'iniziale opposizione di alcuni senatori alla modifica dell'articolo 41⁸⁶.

La versione finale dell'articolo, che è stata poi inserita nella legge costituzionale è rimasta invariata durante tutte le discussioni in Parlamento, fin dalla prima proposta del comitato speciale della Commissione, e ha ottenuto un consenso quasi totale al momento del voto finale.

Segue il testo dell'articolo 41 prima e dopo la riforma.

Testo dell'art. 41 Cost. prima della riforma	Testo dell'art. 41 Cost. dopo la riforma
<p><i>«L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana.</i></p> <p><i>La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali».</i></p>	<p><i>«L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana.</i></p> <p><i>La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali».</i></p>

Come si evince dalla comparazione dei due testi, il primo intervento, di cui alla lettera a) dell'art. 2, aggiunge al secondo comma dell'articolo 41 un ulteriore vincolo all'iniziativa economica privata: non può svolgersi in modo tale da arrecare danno alla salute e

⁸⁶ Y. Guerra, R. Mazza, *La proposta di modifica*, cit.

all'ambiente, oltre che come era già previsto fin da prima del 2022, in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana⁸⁷. La restrizione non è legata all'esercizio di una funzione specifica, ma piuttosto all'esercizio di un diritto fondamentale, quale la libertà; di conseguenza, la limitazione stessa non modella l'attività del privato fin dall'inizio, ovvero non la indirizza verso un fine preciso, ma opera, per così dire, dall'esterno.

Questa interpretazione è confermata dal disposto dell'articolo 41, terzo comma, della Costituzione, ove previsto che l'attività economica del privato può essere orientata e coordinata per finalità ambientali: se tale esigenza fosse implicita nel riconoscimento del diritto non sarebbe stato necessario aggiungere ulteriori specificazioni⁸⁸.

Il fatto che questi due nuovi limiti vengano anteposti nel dettato costituzionale a quelli già vigenti dimostra quanto ampiamente il legislatore abbia voluto dare rilevanza al nuovo articolo 9, elevando a rango costituzionale dei principi che già erano previsti dalle norme ordinarie, per di più affiancando agli stessi i concetti di salute e ambiente, in vista della interconnessione tra i due aspetti⁸⁹.

Moltissime sono state le pronunce della Corte costituzione sul rapporto tra il diritto costituzionalmente tutelato dall'articolo 41 e gli altri diritti costituzionalmente rilevanti, tra cui proprio il diritto alla salute.

Esempio emblematico è sicuramente la sentenza numero 58 del 2018, che si riferisce alla materia dell'industria degli stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale, affrontando il tema dei vincoli all'iniziativa economica nella vicenda delle acciaierie dell'ex Ilva di Taranto, a seguito della precedente sentenza numero 85 del 2013⁹⁰.

Il cuore della pronuncia sta proprio nel bilanciamento operato tra i diversi valori costituzionali in gioco, nel caso di specie trattasi dell'iniziativa economica (art. 41), del diritto al lavoro (art. 4) e della tutela della salute (art. 32)⁹¹. Il riferimento infatti non è tanto al diritto all'ambiente in sé è come valore o principio, quanto in realtà al diritto ad

⁸⁷ Servizio Studi della Camera e del Senato, *Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione*, cit.

⁸⁸ F. Bassetti, F. De Angelis, *La tutela ambientale*, cit.

⁸⁹ M. Benvenuti, *La revisione dell'articolo 41*, cit.

⁹⁰ La sentenza aveva cercato di trovare un punto di equilibrio tra i diritti in gioco, subordinando la prosecuzione dell'attività produttiva all'osservanza di nuove condizioni e al controllo continuo.

⁹¹ M. Benvenuti, *La revisione dell'articolo 41*, cit.

un ambiente salubre, che già da tempo la Corte aveva ricavato dall'articolo 32 Cost., quale corollario del diritto alla salute⁹².

Le modalità in cui si vengono a manifestare i limiti ai diritti di libertà sono essenzialmente due: quelle intrinseche al diritto stesso che non consentono ulteriori limitazioni rispetto a quelle espressamente previste dalle norme, e che, tra l'altro, non si prestano ad interpretazioni estensive; quelle che emergono dall'esercizio di altri diritti nel caso in cui si verifichi un conflitto con gli stessi, come nel caso in esame dell'ex Ilva di Taranto⁹³. In entrambi i casi il ruolo del legislatore e del giudice costituzionale è cruciale: il primo deve definire i limiti in esame; il secondo deve verificare la legittimità di suddetti limiti, e nello specifico che nessuno dei diritti coinvolti sia eccessivamente sacrificato, «*secondo criteri di proporzionalità e ragionevolezza*»⁹⁴.

La Corte, in altri termini, ha ammesso che il legislatore possa intervenire per salvaguardare la produzione in settori cruciali per l'economia nazionale e per garantire l'occupazione, ma tale intervento deve necessariamente avvenire nel rispetto dei principi di proporzionalità e ragionevolezza, al fine di evitare l'eccessiva compressione di un valore in favore di un altro e di garantire una tutela unitaria, sistemica e non frammentata.

In primo luogo la sentenza stabilisce la prevalenza del diritto alla salute e della sicurezza dei lavoratori sugli interessi della produzione: la rimozione e la prevenzione dei rischi per la salute e per la sicurezza degli stessi costituisce un requisito imprescindibile affinché l'attività produttiva si svolga nel rispetto dei principi costituzionali. La sentenza 58 del 2018, infatti, ha dichiarato incostituzionali alcune norme che autorizzavano il prosieguo dell'attività produttiva, per un lasso di tempo di dodici mesi, presso questi stabilimenti strategici nazionali (ex Ilva) che erano già stati sottoposti a sequestro preventivo per reati legati alla sicurezza dei lavoratori. Nello specifico ciò che ha ravvisato la Corte è stata la violazione delle disposizioni costituzionali di cui agli articoli 2, 4, 32 primo comma, 35

⁹² Anche se poi si aggiunge che «*la qualificazione come "primari" dei valori dell'ambiente e della salute significa pertanto che gli stessi non possono essere sacrificati ad altri interessi, ancorché costituzionalmente tutelati, non già che gli stessi siano posti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto*».

⁹³ M. Benvenuti, *La revisione dell'articolo 41*, cit.

⁹⁴ Corte cost., n. 85/2013.

primo comma e del 41 secondo comma, in quanto le disposizioni in esame non realizzavano un equo bilanciamento tra questi valori costituzionali, privilegiando eccessivamente l'attività produttiva a discapito della salute e della vita stessa (articoli 2 e 32 Cost.). Questi diritti costituzionali inviolabili sono inscindibilmente connessi con il diritto al lavoro in ambiente sicuro e non pericoloso (articoli 4 e 35 Cost.)⁹⁵.

Le disposizioni legislative in questione, inoltre, travalicavano i confini entro cui l'attività produttiva può dirsi operare in modo legittimo. La Corte ha posto in rilievo quanto disposto dall'articolo 41 sul vincolo di non arrecare, con l'esercizio dell'attività economica, pregiudizio alla salvaguardia della sicurezza, della libertà e della dignità umana. In altri termini, ciò che ha affermato la giurisprudenza del giudice costituzionale è che le norme di cui agli articoli 32 e 41 della Costituzione impongono la massima attenzione per la salute e l'integrità fisica dei lavoratori, costituendo dei limiti per la tutela dell'iniziativa economica privata. È comunque fondamentale tenere a mente che il bilanciamento dei valori deve essere attuato caso per caso; non può mai essere prefissato, ma deve adattarsi sempre e comunque al caso di specie.

A seguito delle modifiche legislative apportate dalla riforma e alla luce di tale giurisprudenza costituzionale, la concezione di "ambiente" va a subire un cambiamento significativo. Prima di tutto non può più essere equiparata a quella di "ambiente salubre", concetto a cui viene riconosciuto un'autonoma e distinta valenza; e *in secundis* come la concezione di ambiente non possa più essere ricondotta nella più generica categoria dell'"utilità sociale". In aggiunta a ciò è possibile evidenziare come il fatto che le nozioni espresse nell'articolo 9 della Costituzione siano state riconosciute come concettualmente distinte, renda molto complesso riuscire a definire la tutela della biodiversità e degli ecosistemi come autonomi limiti all'attività privata.

Tonando al tema del bilanciamento di interessi, un ruolo fondamentale in questa materia è quello proprio dei procedimenti di valutazione ambientale. Tali procedimenti sono utili nel valutare il ragionevole bilanciamento degli interessi su cui incide la realizzazione di

⁹⁵ M. Benvenuti, *La revisione dell'articolo 41*, cit.

una determina opera⁹⁶. Principalmente ci si riferisce a quelli legati al governo del territorio e allo sviluppo economico.

Nello specifico il procedimento di valutazione di impatto ambientale (VIA), considerabile come una tra le massime espressioni del principio di precauzione, è un istituto che si applica prima di ottenere il rilascio di un'autorizzazione per la realizzazione di un'opera di rilevante impatto ambiente. Per "rilevante impatto ambientale" si intendendo tutti quegli effetti significativi diretti e indiretti, di un piano, programma o progetto sui seguenti fattori: popolazione e salute umana; biodiversità; territorio; beni materiali; interazione tra i vari fattori. Se guardiamo alle varie fasi del procedimento generale di VIA possiamo notare come la prima tra esse sia proprio la trasmissione dell'istanza per l'avvio del procedimento insieme con lo studio di impatto ambientale e con il progetto. Lo studio d'impatto ambientale è proprio ciò che richiede che la valutazione degli interessi ambientali venga a relazionarsi e a bilanciarsi con le caratteristiche, la localizzazione e l'impatto potenziale del progetto. Una caratteristica peculiare del provvedimento di VIA, infatti, nel caso in cui al termine della procedura richiesta per lo stesso venga rilasciato, è proprio quella di contenere al suo interno le c.d. condizioni ambientali, ovvero l'indicazione di tutte quelle misure volte a ridurre o ad eliminare gli impatti ambientali, conseguenza di ciò può essere anche la necessità di apportare modifiche progettuali all'opera⁹⁷.

Possiamo citare a tal proposito la sentenza 267 del 2016 della Corte costituzionale, sulla disciplina degli impianti eolici.

Oggetto di tale pronuncia sono stati gli articoli 2 e 10 della legge della Regione Puglia, 14 giugno 2007, numero 17 (Disposizioni in campo ambientale, anche in relazione al decentramento delle funzioni amministrative e in materia ambientale), proposto dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione di Lecce, nel procedimento tra Energia Rinnovabile Italia Surl, la Regione Puglia e altri.

Ciò che ha rilevato la Corte è stata la presenza di una frammentazione nella valutazione degli interessi pubblici all'interno delle norme inerenti allo sviluppo dell'energia eolica. La previsione di procedure amministrative separate, seppur dovuta alla complessità degli

⁹⁶ Servizio Studi del Senato, *Tutela dell'ambiente in Costituzione. Note sull'A.S. n. 83 e abbinati-A*, Dossier n. 396, giugno 2021.

⁹⁷ A. Crosetti, R. Ferrara, F. Fracchia, N. Olivetti Rason, *Introduzione al diritto dell'ambiente*, Editori Laterza, 8 gennaio 2018.

interessi ambientali, è causa di un significativo rallentamento delle iniziative per lo sfruttamento dell'energia. Ciò comporta che indirettamente si vadano a favorire gli impianti con minori ostacoli burocratici, influenzando dunque le scelte imprenditoriali verso fonti di energia rinnovabili soggetti a *iter* autorizzativi più semplici e snelli. La normativa regionale esaminata non solo violava la competenza statale in materia ambientale, ma si andava a porre in contrasto con il disposto dell'articolo 41 della Costituzione prevedendo termini e scadenze che andavano a limitare la libera iniziativa economica privata, che deve invece essere funzionale alla tutela degli interessi fondamentali della normativa statale.

La VIA dunque, regolata dagli artt. 23-25 del d.lgs. 152/2006⁹⁸, mira a proteggere il benessere umano, promuovere una migliore qualità della vita attraverso la tutela dell'ambiente, assicurare la conservazione delle specie e mantenere la capacità di riproduzione degli ecosistemi, in quanto risorse essenziali per la vita, grazie ad un attento bilanciamento degli interessi in gioco.

Venendo ora alla lettera b) dell'articolo 2, prendiamo in esame il terzo comma dell'articolo 41, su cui si interviene integrando il disposto testuale prevedendo la possibile destinazione e coordinamento dell'attività economica pubblica o privata anche ai fini ambientali.

Tuttavia una funzionalizzazione delle attività economiche a fini ambientali poteva ritenersi essere già tutelata dalla costituzione nel testo originario dell'articolo in esame, tanto che fino ad oggi la giurisprudenza della Corte costituzionale non è stata affatto priva di esempio di concrete applicazioni di come conciliare l'azione pubblica di regolamentazione o pianificazione pubblica con la tutela ambientale.

Merita di essere oggetto di approfondimento l'opposta visione di chi ritiene, invece, che l'intera struttura della norma sia stata oggetto di introduzioni inedite.

Secondo questa opinione l'aggiunta introdotta dalla riforma deve essere interpretata come il primo effettivo fondamento costituzionale esplicito in grado di legittimare la

⁹⁸ Codice dell'Ambiente, Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152, in Gazzetta Ufficiale, 4 maggio 2006, n. 103.

pianificazione ecologica delle attività produttive, rappresentando una trasformazione finalizzata a modificare l'assetto economico fondamentale del nostro Paese. In altri termini questa tesi evidenzia come la modifica costituzionale che introduce la possibilità di una "programmazione verde" dell'economia, sia considerata da molti come un vero e proprio cambiamento radicale nel modo in cui lo Stato si approccia all'ambiente e all'economia.

Sulla base di questa tesi l'articolo 41 risulta incardinare al suo interno le tre definizioni di economia che si sono succedute nel tempo. La prima è quella che si evince dal primo comma, la c.d. "*brown (o red) economy*", incentrata solo sul principio di libertà e sul modello produttivo "usa e getta". La seconda la rinveniamo invece nel comma due ed è la c.d. "*green economy*", la quale prevede che debbano essere imposti una serie di vincoli negativi all'attività economica, in particolare quello del rispetto dell'ambiente, ed infatti impone di seguire il modello della produzione che non arrechi alcun danno all'ambiente stesso. Terza ed ultima definizione è la "*blue economy*", che si evince dal comma terzo dell'articolo in esame. Questa a sua volta ammette la possibilità di andare ad imporre vincoli positivi all'attività economica, al fine di orientarla alla transazione verso un sistema in cui la produzione ed i modelli di consumo sono orientati al perseguimento degli obiettivi di tutela ambientale, sulla scia del modello "produci per migliorare l'ambiente"⁹⁹

Questa prospettiva segna dal punto di vista costituzionale una grande novità, in grado di imprimere una svolta più che significativa alle politiche pubbliche in materia di sviluppo economico. Le finalità ambientali non vengono più a costituirsi come dei semplici motivi di giustificazione per l'intervento pubblico di regolamentazione dell'economica, ma costituiscono dei veri e propri obiettivi in grado di legittimare ed imporre giuridicamente tale intervento. Conseguenza di ciò sarà l'indirizzamento dell'intera produzione legislativa in materia economica verso la transizione ecologica, nel rispetto del dovere sancito da una norma costituzionale esplicita. In altri termini, la riforma costituzionale attribuisce alle finalità ambientali un ruolo centrale nelle politiche economiche implicando, in maniera dirompente, un orientamento normativo verso la sostenibilità.

⁹⁹ F. De Leonardis, *L'ambiente tra i principi fondamentali della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 2004, fasc. III.

In conclusione, dunque, possiamo affermare che nonostante ci sia chi non ravvisa alcuna novità significativa all'interno delle integrazioni previste nell'articolo 2, soprattutto in forza del mancato riferimento al principio di sviluppo sostenibile che qui si sarebbe potuto introdurre, come già è stato approfondito nei paragrafi precedenti, il principio fondamentale che si evince dalla nuova formulazione dall'ultimo comma dell'articolo 41 è che tutti gli interventi che verranno posti in essere da parte del governo, cui la Costituzione ha affidato il compito di concretizzare il valore riconosciuto alla tutela dell'ambiente nell'articolo 9, dovranno inevitabilmente essere concepiti come “azioni di complessità”, volte a integrare indissolubilmente ambiente, economia e progresso sociale¹⁰⁰.

1.6 La salvaguardia delle competenze regionali speciali in materia di tutela animale

L'articolo 3 della legge 1/2022 introduce l'ultima delle novità previste dalle riforme: una clausola di salvaguardia per le Regioni a statuto speciale e le province autonome.

Segue il testo dell'articolo:

«La legge dello Stato che disciplina i modi e le forme di tutela degli animali, di cui all'articolo 9 della Costituzione, come modificato dall'articolo 1 della presente legge costituzionale, si applica alle regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano nei limiti delle competenze legislative ad esse riconosciute dai rispettivi statuti.

La presente legge costituzionale, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato».

Ai sensi di quanto disposto dalla disposizione in esame, in conformità con il nuovo articolo 9 della Costituzione, la legge statale sulla tutela degli animali si estende alle

¹⁰⁰ M. Benvenuti, *La revisione dell'articolo 41*, cit.

Regioni a statuto speciale e alle Province autonome, ma solo nei confini delle loro competenze legislative, come stabilito dai rispettivi statuti.

Le peculiarità statutarie delle Regioni a statuto speciale si concretizzano nelle seguenti attribuzione legislative¹⁰¹:

lo statuto speciale del Trentino-Alto Adige (DPR n. 670/1972) conferisce alle Province la facoltà di legiferare, nei limiti dell'articolo 41 comma uno, in ambiti quali "caccia e pesca" e "alpicoltura e parchi per la protezione della flora e della fauna" (punti 15 e 16 dell'articolo 8, comma primo);

lo statuto speciale del Friuli Venezia Giulia (l. cost. n. 1/1963) attribuisce alla Regione il potere legislativo in materia di "caccia e pesca" (articolo 4, comma primo, n. 32) e le consente di adeguare le leggi statali alle proprie esigenze, tramite norme di integrazione e attuazione, in particolare riguardo alla "fauna" (articolo 6, comma primo, n. 3);

lo statuto speciale della Valle d'Aosta (l. cost. n. 4/1948) concede alla Regione la competenza legislativa in settori quali "agricoltura e foreste, zootecnia, flora e fauna" e "caccia e pesca" (lettere d) e l) dell'articolo 2, comma primo);

lo statuto speciale della Sicilia (l. cost. n. 2/1948) stabilisce che l'Assemblea regionale, nei confini della Regione e nel rispetto delle leggi costituzionali statali, e senza pregiudicare le riforme agrarie e industriali stabilite dall'Assemblea Costituente, possiede legislazione esclusiva in materia di "pesca e caccia" (lettera l) dell'articolo 14, comma primo);

lo statuto speciale della Sardegna (l. cost. n. 3/1948) assegna alla Regione la potestà di legiferare in materia di "caccia e pesca" (lettera i) dell'articolo 3, comma primo).

Comprendere nell'effettivo come è organizzata nell'ordinamento italiano la tutela degli animali può risultare molto complesso vista la frammentarietà e specificità delle norme

¹⁰¹ Servizio Studi del Senato, *Tutela dell'ambiente in Costituzione*, cit.

sulla materia oltrech  in forza della divisione delle responsabilit  che vi   tra Stato e Regioni.

In tema di caccia, ad esempio, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 la competenza legislativa   stata attribuita alle Regioni, in quanto non era espressamente prevista nell'articolo 117. Le Regioni sono comunque pur sempre tenute a rispettare quanto disposto dalle norme statali in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

Per quanto attiene al tema del commercio e detenzione di animali esotici la legislazione regionale rientra nella competenza della tutela della salute e non dell'ambiente, quando la finalit  principale   la tutela igienico sanitaria.

La legislazione statale, inoltre, stabilisce i principi fondamentali per la tutela degli animali che vengono utilizzati a fini scientifici, e le Regioni non possono modificare tali previsioni in modo significativo.

La tutela degli animali di affezione   regolata dalla legge 281 del 1991 e dalla Convenzione europea per la protezione degli animali. Le regioni gestiscono l'anagrafe canina e i canili, il Ministero della salute si occupa di coordinare la materia ed infine i Comuni provvedono alla custodia degli animali.

In sintesi le clausole di salvaguardia costituiscono dei meccanismi legali finalizzati a proteggere le autonomie delle Regioni a statuto speciale delle Province autonome dalle leggi statali. La Corte costituzionale ha chiarito che tali clausole impediscono l'applicazione delle leggi statali che si trovano in contrasto con gli statuti speciali.

Nel caso di specie la clausola prevista dall'articolo 3 pu  essere utilizzata per verificare la conformit  della disciplina statale sulla tutela degli animali con le autonomie speciali.

Possiamo affermare dunque che la competenza legislativa in materia di animali   ripartita tra Stato e Regioni, con alcune materie di competenza residuale regionale, ma con limiti imposti dalla legislazione statale.

CAPITOLO II

L'incidenza della riforma costituzionale sulla tutela delle generazioni future

2.1 Uno sguardo globale al concetto di “generazioni future”

Le generazioni future rappresentano, in parte, il cuore della riforma costituzionale del 2022, ma in verità l'attenzione al tema radica le sue radici nel passato nonostante non gli sia mai stata attribuita sufficiente centralità nelle analisi giuridiche.

Il tema, a partire dagli anni Settanta dello scorso secolo, è stato, infatti, oggetto di riflessioni prettamente teoriche ed in particolare inerenti alla sfera della tutela ambientale.

Diversi sono gli interrogativi che la dottrina si è posta sul tema, partendo dalle radici filosofiche è giunta sino ad interrogarsi sulle fondamenta costituzionali e sul rapporto tra la carta fondamentale ed i cosiddetti vincoli intergenerazionali; oggetto di studio è stata poi un'attenta analisi degli obblighi intergenerazionali. La principale sfida a cui si sono sottoposti gli interpreti è stata quella di cercare di dare una definizione quanto più precisa delle “generazioni future”, ovvero quindi di definire chi fossero effettivamente i soggetti destinatari di tali previsioni e quali fossero gli strumenti giuridici per garantirne la tutela¹⁰².

Emerge l'intenzione di adattare le esigenze mutevoli della società, cui si collega la nascita di nuovi bisogni, al diritto che per definizione “fiorisce laddove risieda un complesso sociale”¹⁰³, che muta e si adegua al trascorrere del tempo.

È possibile affermare che *«l'efficienza di un sistema giuridico [...] si valuta anche in ragione della sua capacità di recepire le nuove istanze individuali e sociali e di dare loro un'adeguata veste giuridica. Si potrebbe quindi osservare che rientra nelle normali funzioni regolatrici del diritto la considerazione della tutela delle generazioni future»*¹⁰⁴.

¹⁰² M. A. Gliatta, *Ambiente e Costituzione: diritti distributivi e riconfigurazione della responsabilità intergenerazionale*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 3, 2021, Editoriale Scientifica, 115.

¹⁰³ A. Molfetta, *L'interesse delle future generazioni oltre la riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Riv. Ass. Ital. Costituzionalisti*, n. 2, 2023, pubblicato il 12 giugno 2023.; espressione che rimanda alla locuzione latina “*Ubi societas, ibi ius*”.

¹⁰⁴ R. Bifulco, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, Franco Angeli, 2008, 19.

Fornendo una panoramica storica possiamo vedere come già nel 1955 questa idea fosse protagonista del pensiero degli esperti del tempo, tra i quali citiamo ad esempio Piero Calamandrei, politico, giurista e avvocato italiano, il quale nel suo “Discorso sulla Costituzione italiana” affermava che *«nessuna legge, nessuna Costituzione [...] è così sacra da non poter essere cambiata. Poiché ogni generazione è indipendente da quella che la precede, ognuna può impiegare come meglio crede, durante il proprio “usufrutto”, i beni di questo mondo e, fra questi, le leggi e le Costituzioni»*¹⁰⁵.

Facendo un ulteriore passo indietro nel tempo possiamo vedere come la Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1793¹⁰⁶, prevedeva all'articolo 28 che *«un popolo ha sempre il diritto di rivedere, riformare e cambiare la propria Costituzione. Una generazione non può assoggettare alle sue leggi le generazioni future»*; e ancora come figure di spicco, quali ad esempio Thomas Jefferson, politico, scienziato e architetto statunitense, nel 1787 (epoca della Convenzione di Philadelphia), negava che una generazione potesse ereditare i debiti di quella precedente, affermando così la sussistenza del medesimo divieto¹⁰⁷.

Tutte queste teorie, che tra l'altro dimostrano come seppur non abbastanza valorizzato da un punto di vista giuridico il tema in esame abbia radici già in tempi molto remoti, non fanno altro che affermare la sussistenza di un vincolo consolidato e di un legame inscindibile tra le generazioni presenti e quelle future.

In tale contesto il compito dello Stato è proprio quello di garantire che tutte le scelte che vengono poste in essere nel presente saranno idonee a realizzare effetti positivi anche nel futuro. Si parla a riguardo di “responsabilità intergenerazionale”, da intendersi come insieme di *«[...] possibili forme di tutela giuridica, azionabili dagli uomini appartenenti alla generazione vivente, a favore degli interessi degli uomini ancora non esistenti»*¹⁰⁸.

Il tema delle generazioni future è protagonista di dibattiti, documenti e vicende di portata internazionale. Volgendo lo sguardo al diritto internazionale, infatti, se si considera il

¹⁰⁵ G. Zagrebelsky, *Senza adulti*, Torino, Einaudi, 2016.

¹⁰⁶ *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1793*, adottata dalla Convenzione Nazionale il 24 giugno 1793, allegata alla Costituzione dell'anno I.

¹⁰⁷ A. Molfetta, *L'interesse delle future generazioni*, cit., 226.

¹⁰⁸ R. Bifulco, *Diritto e generazioni future*, cit., 1-200.

preambolo dello Statuto delle Nazioni Unite¹⁰⁹, si legge tra le righe dello stesso l'intenzione di «*salvare le future generazioni dal flagello della guerra, che per due volte nel corso di [quella] generazione ha portato indicibili afflizioni all'umanità*»¹¹⁰.

L'articolo 4 della Convenzione relativa alla protezione del patrimonio mondiale, culturale e naturale¹¹¹, poi, impone ai Paesi aderenti «*[...] l'obbligo di garantire l'identificazione, protezione, conservazione, valorizzazione e trasmissione alle generazioni future del patrimonio culturale e naturale*», tema che verrà ripreso ed ampliato nella Dichiarazione sulle responsabilità delle generazioni presenti verso le generazioni future¹¹².

È possibile in tale contesto citare anche l'articolo 7 della Dichiarazione Universale delle Responsabilità dell'Uomo del 1997¹¹³, il quale prevedendo che «*ogni persona è infinitamente preziosa e deve essere protetta incondizionatamente. Anche gli animali e l'ambiente naturale richiedono protezione. Ogni persona ha la responsabilità di proteggere l'aria, l'acqua ed il suolo per la protezione di chi vive oggi e per le future generazioni*», pone l'accento sulla dinamica ambientale.

Da ultimo si può considerare il preambolo della c.d. Carta di Nizza, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea proclamata per la prima volta il 7 dicembre del 2000, ed una seconda il 12 dicembre 2007, dove si legge che «*il godimento [dei] diritti fa sorgere responsabilità e doveri nei confronti degli altri come pure della comunità umana e delle generazioni future*».

Proseguendo l'analisi dal punto di vista filosofico¹¹⁴ va necessariamente citato uno dei più autorevoli studiosi del tema in esame, il filosofo tedesco Hans Jonas, al quale va riconosciuto il merito di aver ricongiunto alla problematica ambientale quei doveri di prudenza e cura che gravano sulle generazioni presenti.

¹⁰⁹ Carta delle Nazioni Unite, Preambolo, firmata a San Francisco il 26 giugno 1945, in vigore dal 24 ottobre 1945, in *Trattati internazionali*.

¹¹⁰ A. Molfetta, *L'interesse delle future generazioni*, cit., 228.

¹¹¹ Convenzione sulla protezione del patrimonio mondiale, culturale e naturale, adottata a Parigi il 16 novembre 1972, ratificata dall'Italia con legge 6 aprile 1977, n. 184, pubblicata in G.U. n. 133 del 18 maggio 1977.

¹¹² UNESCO, Dichiarazione sulle responsabilità delle generazioni presenti verso le generazioni future, adottata dalla Conferenza Generale dell'UNESCO il 12 novembre 1997, Parigi.

¹¹³ UNESCO, Dichiarazione Universale delle Responsabilità dell'Uomo, proposta dalla Commissione delle responsabilità dell'uomo, presentata a Venezia il 21 settembre 1997, sotto l'egida dell'UNESCO e della Fondazione Étienne.

¹¹⁴ A. Molfetta, *L'interesse delle future generazioni*, cit., 229 e ss.

Nelle sue opere più famose l'autore cerca di dimostrare come la conseguenza delle trasformazioni della tecnologia contemporanea sia la necessità di svolgere un vero e proprio riesame delle basi su cui si fonda la riflessione etica tradizionale; quest'ultima non considerava la Natura come oggetto della responsabilità umana, limitandosi a valutarne unicamente la dimensione attuale.

L'avvento della tecnologia ha invece reso la biosfera parte integrante della sfera di influenza dell'“uomo creatore”, facendo scaturire da ciò molteplici conseguenze. *«Nessun'etica precedente doveva tener conto della condizione globale della vita umana e del futuro più remoto, perfino della sopravvivenza della specie. Il fatto che ora questi costituiscano quesiti di fondo, esige, in breve, una nuova concezione dei diritti e dei doveri»*¹¹⁵, scrive Jonas.

Si evince quindi quanto il pensiero del filosofo, di Jonas ma non solo, rappresenti un punto cruciale nel complesso cammino verso l'affermazione etica e giuridica di una qualche forma di consapevolezza verso le generazioni che verranno o, più precisamente, di un “principio responsabilità” da cui scaturiscono una serie di diritti e doveri in capo ai cittadini.

Ricostruire tutte le più innumerevoli interpretazioni del concetto di “generazioni future”, sarebbe un'operazione complessa e quasi impossibile, ma possiamo porre in evidenza quanto seppur molto differenti e spesso anche contrastanti tra loro, queste sembrano essere tutte unificate da un denominatore comune: il perseguire una sorta di linea di neutralità ovvero il non prendere una esplicita posizione politica, specialmente per quanto attiene all'ambito delle dinamiche ambientali, che abbiamo già evidenziato essere strettamente interconnesse al tema in esame¹¹⁶.

Nonostante si affermi questa tendenza all'apoliticità il tema dell'ambiente è in realtà molto politico e legato ai principi di democrazia sociale presenti nella nostra Costituzione, la quale afferma espressamente che i diritti e la protezione sociale sono strettamente legati all'equilibrio economico e sociale. Tale approccio costituisce un punto debole sia per il concetto generale sia per quando lo si relaziona al tema ambientale; in altri termini la

¹¹⁵ H. Jonas, *Tecnologia e responsabilità. Riflessioni sui nuovi compiti dell'etica*, in *Dalla fede antica all'uomo tecnologico. Saggi filosofici*, a cura di A. De Benedetti, Il Mulino, Bologna, 2001, 41-63

¹¹⁶ M. A. Gliatta, *Ambiente e Costituzione*, cit.

protezione delle future generazioni in modo neutrale fa sembrare la questione ambientale come un problema da rimandare, mentre in realtà è un argomento più che attuale.

Altro punto di vista che si evince sempre da un'analisi minuziosa del concetto di "generazioni future" è quello di alcuni autori¹¹⁷ che spostando il piano dell'approfondimento sotto un altro un altro profilo, affermano che il concetto in esame condivide la c.d. "mentalità del debito" propria del sistema capitalista e che "la responsabilità intergenerazionale" possa così essere ricollegata all'articolo 81 della Costituzione italiana, il quale assicura l'equilibrio del bilancio statale.

Sotto questa prospettiva il problema ambientale, così come quello sociale, vanno a concretizzarsi in una strategia che non risulta essere vantaggiosa per tutti, ma anzi va a scaricare i costi ambientali, sociali e umani dello sviluppo capitalista sulle generazioni future, che saranno costrette a subire perdite di risorse. In altri termini, così intese, le generazioni future danno al modello capitalista il tempo di rimandare i problemi, evitando che si con figuri nel presente un conflitto ambientale e lasciando piuttosto il peso dei danni a chi ne subirà le conseguenze in futuro; in questo senso, la disuguaglianza ambientale diventa un motivo indipendente di disuguaglianza economica e sociale.

Conseguenza dei suddetti limiti teorici non è il rifiuto dell'idea delle "generazioni future", ma piuttosto la tendenza ad eliminarne l'accezione negativa che, andando contro la Costituzione, fa sembrare accettabili soluzioni ingiuste al problema ambientale.

Un'interpretazione positiva ed in linea con la costituzione potrebbe essere quella di sostituire l'idea di "responsabilità tra generazioni" con quella di "responsabilità socio-ecologica": ciò permetterebbe di intendere il diritto all'ambiente come una categoria idonea al miglioramento della società e a garantire la riduzione delle disuguaglianze, comportando un vero e proprio cambiamento radicale nel modo in cui affrontare ed intendere il problema.

L'idea del "debito" intergenerazionale è la stessa che si rinviene nella già citata teoria della prima generazione di Rawls¹¹⁸.

¹¹⁷ M. D'Eramo, *Dominio. La guerra invisibile dei potenti contro i sudditi*, Milano, Feltrinelli, 2020.

¹¹⁸ Si veda Capitolo I, par. 1.2

Proseguendo l'approfondimento sul tema è necessario continuare con l'analisi dei profili giuridici. Fondamentale è fornire un'introduzione del ruolo svolto dal costituzionalismo¹¹⁹, che verrà poi approfondito peculiarmente nei successivi paragrafi. Le generazioni future, infatti, stanno sempre di più ampliando la loro influenza sia all'interno delle varie Carte costituzionali che nelle giurisprudenze costituzionali.

I passaggi più influenti di tale evoluzione si devono prettamente a due momenti: la riforma italiana del testo costituzionale del 2022¹²⁰ e la pronuncia del 24 marzo 2021 del Tribunale costituzionale federale tedesco sul clima¹²¹.

Nonostante la diversa natura dei due interventi, di carattere legislativo e volto a modificare il testo costituzionale il primo, giudiziario e incentrato sull'interpretazione della norma il secondo, entrambi evidenziano un orientamento emergente nel panorama del costituzionalismo contemporaneo, dove l'attenzione verso i diritti delle generazioni future assume un ruolo sempre più centrale e ricorrente.

A dimostrazione della crescente attenzione dedicata dalle istituzioni al tema delle generazioni future possiamo citare anche la risposta dell'Unione Europea alla crisi sanitaria causata dalla pandemia, attraverso il programma *Next Generation EU*¹²². L'iniziativa europea si configura, infatti, come uno strumento concepito non solo per la ricostruzione post-pandemica, ma soprattutto in vista e a favore delle nuove generazioni, con una particolare cura nell'utilizzo delle risorse finanziarie provenienti dal debito comune. Le spese previste sono indirizzate in buona parte a riforme che, pur non comportando costi immediati, sono in grado di generare una crescita economica più sostenuta, considerata la chiave per affrontare il debito contratto e impedirne il trasferimento sulle spalle delle generazioni a venire. Gli interventi del *Next Generation EU*, dunque, pongono al centro due pilastri fondamentali: la transizione ecologica e la trasformazione digitale. In questo modo, l'UE lega la sostenibilità ambientale e

¹¹⁹ L. Bartolucci, *Il più recente cammino delle generazioni future nel diritto costituzionale*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 4, 2021, pubblicato il 6 luglio 2021, 7 ss.

¹²⁰ Già dettagliatamente analizzata nel precedente capitolo e di cui meglio si dirà sul tema delle generazioni future nel successivo paragrafo.

¹²¹ Per un approfondimento sul tema si veda il par. 2.5.

¹²² Unione Europea, Regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio del 14 dicembre 2020, che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa al fine di sostenere la ripresa dopo la pandemia di COVID-19 (*Next Generation EU*), in G.U.U.E., L 433I, 22 dicembre 2020.

tecnologica a quella economica e finanziaria, rafforzando una visione integrata dello sviluppo futuro.

Alla luce di quanto fin qui detto, si evince come il concetto di generazioni future stia assumendo una sempre maggiore centralità *«approfittando della permeabilità delle Costituzioni contemporanee alle influenze esterne»*¹²³ e come garantisca un vero e proprio *«cambiamento nella valutazione del rapporto tra Costituzione e futuro: dalla attenzione al ‘futuro’ delle Costituzioni [...] si passa progressivamente al ‘futuro’ come dimensione da preservare»*¹²⁴.

2.2 L'interesse delle generazioni future alla luce della riforma

È stata già peculiarmente approfondita in tutti i suoi contenuti la legge costituzionale 1/2022, ma è utile, per fornire un'analisi completa del tema delle generazioni future, riprendere e approfondire ancora più specificatamente alcuni aspetti della stessa, stante la sua influenza e portata fondamentale ed in vista soprattutto delle conseguenze rivoluzionarie che ne derivano per l'ordinamento italiano.

Verrà presa in esame in modo minuzioso quella parte del testo integrante la modifica additiva del comma terzo dell'articolo 9 della Costituzione, che introducendo nel dettato costituzionale il riferimento alle generazioni future, stabilisce che *«anche nell'interesse delle future generazioni»* debba svolgersi la tutela ambientale della biodiversità e degli ecosistemi; diversi sono gli interrogativi che si sollevano per l'interprete sul tema.

La portata rivoluzionaria di tale previsione risiede prettamente nel fatto che per la prima volta viene ad esplicitarsi in modo chiaro all'interno del dettato costituzionale l'esistenza di un legame tra la tutela dell'ambiente e le generazioni future; non mancavano infatti all'interno della Carta dei riferimenti al tema, ma nessuno di essi era esplicito.

Solo per citarne alcuni possiamo fare riferimento ai principi di equilibrio di bilancio (articolo 81) e di sostenibilità del debito pubblico (articolo 97), introdotti nel 2012, i quali implicitamente contengono al loro interno un rinvio alle generazioni future. Sotto questo

¹²³ T. Groppi, *Sostenibilità e costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1, 2016.

¹²⁴ R. Bifulco, *Diritto e generazioni future*, cit., 122.

punto di vista infatti quest'ultime dovrebbero aiutare a favorire la razionalizzazione delle scelte di bilancio, tenendo conto anche delle esigenze dei soggetti futuri. Questo approccio permetterebbe di superare quella visione a breve termine che ha influenzato non solo i metodi e le tecniche, ma anche i contenuti delle decisioni in materia di bilancio¹²⁵.

Da un altro punto di vista, la protezione delle generazioni future può trovare fondamento nei principi di solidarietà, dignità e nei diritti inviolabili della persona. L'articolo 2 della Costituzione, infatti, riconosce i diritti inviolabili dell'uomo, richiamando una visione giusnaturalista secondo cui tali diritti non sono concessi dallo Stato, ma esistono già prima e indipendentemente da esso. Se questi diritti fossero davvero preesistenti, dovrebbero essere riconosciuti, almeno in via potenziale, anche a chi non è ancora venuto in esistenza. In questo senso, si potrebbe dire che una caratteristica fondamentale dei diritti inviolabili sia proprio la loro validità nel tempo, cioè la loro intertemporalità¹²⁶. L'inviolabilità dei diritti umani evidenzia la portata transgenerazionale delle risorse cruciali del linguaggio normativo costituzionale. Da questa prospettiva, la responsabilità nei confronti delle future generazioni si configura *in primis* come un impegno verso la Costituzione stessa; in altri termini potrebbe essere definita come un'adesione consapevole e dinamica al significato "intertemporale" dei principi cardine della Carta.

Possiamo affermare dunque che la Costituzione italiana è un Carta che mira a «*costruire un futuro di progresso sociale, di eguaglianza, di sviluppo economico il più possibile diffuso*»¹²⁷, anche se non sempre riesce a centrare appieno tale obiettivo.

Il tema delle generazioni future è ormai ad oggi inquadrabile come un vero e proprio tema giuridico che, nonostante le ambiguità e le questioni aperte che lo caratterizzano, ha raggiunto la portata delle Carte fondamentali della maggior parte degli ordinamenti concretizzando una vera e propria forma di giustizia intergenerazionale. I fondamentali

¹²⁵ L. Bartolucci, *Le generazioni future (con la tutela dell'ambiente) entrano "espressamente" in Costituzione*, in Forum di Quaderni Costituzionali, 2, 2022. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it

¹²⁶ L. Bartolucci, *Le generazioni future*, cit.

¹²⁷ A. D'Aloia, *Costituzione e protezione delle generazioni future. Sintesi delle posizioni espresse dall'autore stesso, in modo più ampio, nella voce Generazioni future (dir. cost.)*, in *Enciclopedia del Diritto – Annali*, vol. IX, Milano, 2016.

beni e valori tutelati e promossi dalle Costituzioni presentano una natura che trascende il tempo, implicando una validità che non si limita al presente, ma che aspira ad un'applicazione universale e non sottoposta a confini temporali.

Venendo all'approfondimento degli interrogativi e delle incertezze che scaturiscono dalla citata espressione «*anche nell'interesse delle future generazioni*», possiamo sottolineare come in primo luogo questa sottoponga di per sé una “sfida” all'interprete: definire chi sono le generazioni future, ovvero in altri termini individuare chi sono i soggetti a cui l'espressione citata si riferisce. L'espressione ha una chiara natura programmatica¹²⁸, come è tipico di molte disposizioni costituzionali.

Per prima cosa, per provare a dare una prima risposta a questa domanda, bisogna dire che parte della dottrina ha rilevato quanto identificare con esattezza chi saranno i soggetti colpiti in futuro potrebbe non essere nemmeno utile¹²⁹. Da tempo, infatti, chi studia il diritto internazionale ha fatto notare che i diritti delle persone che verranno, supponendo che si possano davvero considerare dei veri e propri diritti, fanno parte di quelli che si chiamano diritti collettivi (*group rights*) e, più precisamente, diritti generazionali (*generational rights*). Proprio perché si tratta di diritti riconosciuti a gruppi, e non a singole persone, cercare di capire con precisione chi subirà un danno a causa delle scelte fatte oggi diventa di fatto inutile; lo stesso Bifulco scrive: «*[...]la responsabilità intergenerazionale, in quanto mira a garantire le condizioni di vita e di scelta delle generazioni future, prescinde dall'identità delle singole individualità future*»¹³⁰.

Come è stato scritto poi da D'Aloia, «*l'istanza intergenerazionale rivela un'impronta oggettiva: le generazioni future, più che soggetti che devono essere necessariamente identificati, sono proiezioni di beni e principi che possono essere visti, altresì, come limiti intrinseci dell'esperienza umana*»¹³¹.

¹²⁸ Per natura programmatica di una disposizione di legge si intende il fatto che una norma vada ad indicare quelli che sono gli obiettivi futuri da perseguire, lasciando nelle mani del legislatore l'effettiva concretizzazione degli stessi tramite le norme ordinarie. Le norme programmatiche quindi hanno carattere non immediatamente vincolante (non sono obblighi, ma indirizzano l'azione del legislatore) e la loro applicazione dipende dalle norme ordinarie emanate dal legislatore.

¹²⁹ A. Molfetta, *L'interesse delle future generazioni*, cit.

¹³⁰ R. Bifulco, *Diritto e generazioni future*, cit.

¹³¹ A. D'Aloia, *Costituzione e protezione delle generazioni future*, cit.

Questa idea è ancora più chiara se si guarda al modo in cui è scritta la norma. Non ha la forma rigida di una regola vera e propria, che cita espressamente i soggetti a cui si rivolge; anzi, al contrario, l'articolo 9 della Costituzione sembra essere più un principio, pensato per orientare lo Stato in tutte le sue parti, come dice l'articolo 114 della Costituzione, a fare scelte politiche con uno sguardo rivolto al futuro, tenendo conto degli effetti che avranno le sue azioni nel tempo¹³².

Altro aspetto da mettere in luce per comprendere la portata del tema è che tutt'ora ad oggi non esiste una risposta chiara ed univoca all'interrogativo. La principale difficoltà interpretativa si rinviene proprio nel fatto che la nozione di "generazioni future" non è intrinsecamente definita e delimitata nel tempo, ma è invece proiettata verso un orizzonte temporale aperto e potenzialmente illimitato, rendendo complessa la sua concretizzazione giuridica. Diverse prospettive possono essere adottate nel tentativo di dare un contenuto a questa espressione e diverse sono le incertezze che ne conseguono.

Una prima lettura potrebbe considerare le "generazioni future" come l'insieme degli individui che verranno ad esistenza in un arco temporale successivo a quello attuale. Tuttavia, la vaghezza di un simile riferimento comporta che si vengano a creare numerosi interrogativi sulla sua effettiva operatività giuridica. Primi tra tutti quelli inerenti alla definizione dell'effettiva estensione temporale della tutela e degli effettivi limiti temporali entro cui le azioni presenti possono essere giudicate alla luce degli interessi delle generazioni che verranno.

Altra parte della dottrina, invece, si chiede se nel concetto di "popolo" (titolare della sovranità ex art. 1 Cost.) possano essere incluse anche le generazioni non ancora esistenti. A proposito si ricorda che tale inclusione costituisce «una suggestione antica, nel panorama della dottrina giuspubblicistica italiana, che ha spinto, ad esempio, illustri Maestri a comprendere nella nozione di popolo ex art. 1 Cost. anche i soggetti vissuti in passato e quelli che vivranno in futuro»¹³³.

¹³² M. Cecchetti, *Virtù e limiti*, cit.

¹³³ R. Manfellotti, «*Deorum manium iura sancta sunt*». I c.d. diritti delle generazioni future (e di quelle passate) nell'esperienza giuridica italiana: il caso della disciplina della v.r.a. in materia di biotecnologie, in R. Bifulco – A. D'Aloia (a cura di), *Un diritto per il futuro*, Napoli, ESI, 2008, 615–630.

Un approccio più pragmatico potrebbe tentare di definire le “generazioni future” in relazione a un orizzonte temporale più prossimo e prevedibile, ad esempio, considerando le prossime generazioni che saranno direttamente influenzate dalle scelte ambientali attuali. Tuttavia, una simile delimitazione rischia di depotenziare la portata innovativa della norma costituzionale, che sembra voler trascendere una visione strettamente contemporanea della tutela ambientale.

Un’ulteriore chiave di lettura potrebbe focalizzarsi non tanto sull’identificazione precisa degli individui futuri, quanto piuttosto sulla definizione degli interessi propri delle stesse. In questo senso, potrebbero essere intese come portatrici di un interesse alla fruizione di un ambiente salubre, alla conservazione della biodiversità e alla integrità degli ecosistemi, interessi che trascendono la contingenza del presente e si proiettano nel lungo termine. Questa prospettiva dunque sposta l’attenzione dalla definizione dei soggetti alla qualificazione degli interessi meritevoli di tutela costituzionale.

Infine come suggerito implicitamente nel riferimento al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), la considerazione delle “generazioni future” impone una riflessione sulle scelte politiche attuali e sui loro obiettivi. Le decisioni prese oggi in materia ambientale avranno un impatto diretto sulla qualità della vita e sulle opportunità delle generazioni che seguiranno, pertanto, l’articolo 9, terzo comma, Cost. introduce un imperativo di responsabilità intergenerazionale, che chiama il legislatore, l’amministrazione e la giurisprudenza a considerare le implicazioni a lungo termine delle proprie azioni.¹³⁴

Per concludere l’approfondimento del primo interrogativo e tornando quindi alla domanda iniziale, possiamo sottolineare quanto il tentativo di definire tale nozione rappresenti una sfida interpretativa cruciale per dare piena attuazione al nuovo comma dell’articolo 9 della Costituzione. Sebbene una delimitazione precisa dei soggetti possa risultare problematica, è possibile individuare negli interessi alla salubrità ambientale,

¹³⁴ Corte Costituzionale, Servizio Studi, *I diritti delle nuove generazioni nel nuovo art. 9 Cost. Selezione di contributi di dottrina*, Ottobre 2023, STU 335/a, 1, 3, 5, 301.

alla conservazione della biodiversità e all'integrità degli ecosistemi i diritti fondamentali di cui le generazioni future sono portatrici. La norma costituzionale, in definitiva, sollecita una prospettiva di lungo termine nella tutela ambientale, improntata alla responsabilità intergenerazionale e alla consapevolezza che le scelte odierne plasmano il futuro del pianeta e di coloro che lo abiteranno.

Venendo ora al secondo interrogativo, che scaturisce anch'esso da un'analisi minuziosa della disposizione in esame, dobbiamo volgere lo sguardo all'individuazione dei limiti entro cui le generazioni possono dirsi tutelate dal nuovo testo e all'individuazione delle posizioni giuridiche di cui possono dirsi titolari.

Sotto il punto di vista oggettivo, la questione è sicuramente più complessa¹³⁵; non a caso già da tempo i giuristi si sono impegnati a rivedere le classiche categorie del diritto, spesso rigide e chiuse in sé stesse, per adattarle a nuove esigenze, come appunto quella di tutelare i bisogni delle generazioni future. Se si vuole davvero offrire a queste una qualche forma di protezione, è necessario capire che tipo di "status" giuridico è possibile riconoscergli. In particolare, quello che bisogna chiedersi è se siano titolari di dei veri e propri diritti (intesi in senso stretto, cioè come diritti che si possono far valere in tribunale), oppure solo di interessi che, pur non essendo azionabili, meritano comunque attenzione e tutela.

La maggior parte degli studiosi ritiene valida solo la seconda ipotesi, in quanto il concetto tradizionale di diritto soggettivo presuppone che esista già un soggetto che sia titolare del diritto stesso, situazione che ovviamente non viene a configurarsi quando ci si riferisce alle generazioni future. Leggiamo infatti a proposito che *«tutto il male che può essere loro inferto, perfino la privazione delle condizioni minime vitali, non è affatto violazione di un qualche loro "diritto" in senso giuridico. Quando incominceranno ad esistere, i loro predecessori, a loro volta, saranno scomparsi dalla faccia della terra, e non potranno essere portati a giudizio. I successori potranno provare riconoscenza o risentimento, ma in ogni caso avranno da compiacersi o da dolersi di meri e irreparabili "fatti compiuti"»*¹³⁶.

¹³⁵ A. Molfetta, *L'interesse delle future generazioni*, cit., 233 ss.

¹³⁶ G. Zagrebelsky, *Senza adulti*, cit., 86-87.

I sostenitori della suddetta tesi accettano di fatto l'idea che le generazioni future possano avere una forma particolare di capacità giuridica, differente rispetto quella propri dei soggetti già in vita.

A questo proposito, è utile ricordare che, sebbene l'articolo 1, primo comma, del Codice civile italiano stabilisca che «*la capacità giuridica si acquista dal momento della nascita*», già prima di questo evento il concepito è titolare di interessi fondamentali, come il diritto alla vita, alla salute, ad alcuni beni patrimoniali e non solo. D'altro canto, come precisa il secondo comma dello stesso articolo, questi interessi rimangono comunque subordinati alla nascita vera e propria. In altri termini il nostro ordinamento riconosce, in certi casi, una forma di tutela anche prima dell'esistenza giuridica piena, pur con dei limiti ben precisi.

Sostenere la tesi in esame comporta che i sostenitori neghino che le generazioni future possano vedersi riconosciuta una piena capacità di agire in nome proprio e per l'esercizio di quelle stesse posizioni¹³⁷; in ragione di ciò appare inopportuno riconoscere ai posteri veri e propri diritti che possano essere invocati legalmente.

Non sembra risolutiva tantomeno l'idea di favorire la possibilità di azione tramite l'attribuzione di una rappresentanza legale ad altri soggetti affinché possano agire in nome e per conto dei soggetti futuri. Il problema sta nel fatto che ciò comporterebbe una vera e propria imposizione della volontà del rappresentate, che seppur agendo in favore del soggetto, non può mai avere piena contezza e certezza di quali siano gli effettivi bisogni di soggetti non ancora venuti ad esistenza. Dunque seguendo questa prospettiva, la nozione classica di diritto soggettivo non può essere applicata quando viene a rompersi l'unità temporale, ovvero quando viene meno la continuità temporale¹³⁸.

Anche le leggi, sia italiane che internazionali, sono state molto caute, anzi possiamo affermare che siano state quasi silenti, nel riconoscere diritti veri e propri alle generazioni

¹³⁷ R. Bifulco, *Diritto e generazioni future*, cit., 77 e A. D'Aloia, Voce A. D'Aloia, *Costituzione e protezione delle generazioni future*, cit., 369.

¹³⁸ G. Zagrebelsky, *Senza adulti*, cit., 87.

future. Non si trovano norme che parlino chiaramente ed in modo esplicito di diritti per chi ancora non esiste e sono pochissime le eccezioni.

Al contrario, infatti, il linguaggio giuridico dominante preferisce concentrarsi sui doveri dei soggetti attuali, come si evince dal testo che segue: *«il soggetto “attivo” della responsabilità esiste ed è in grado di orientare i suoi comportamenti le sue decisioni, e di farlo anche alla luce di vincoli autoimposti, che però, nel momento in cui diventano e si consolidano come vincoli di diritto costituzionale e/o internazionale, cessano di essere una mera manifestazione di altruismo. Sono vincoli costituzionali, collegati a “priorità costituzionali”, come tali idonei ad orientare e a porsi come parametro delle scelte e delle decisioni adottate dalle autorità ai più vari livelli (o delle loro omissioni)»*¹³⁹.

Conseguentemente all’affermarsi di tali idee assistiamo ad un cambiamento radicale del modo di intendere il concetto di “responsabilità”: non si considera più come una “punizione” a fronte di un comportamento erraneo, quanto uno strumento di *«orientamento a monte delle scelte di azione»*¹⁴⁰, in altre parole quindi come una guida che garantisce che fin dal principio vengano prese decisioni corrette.

Come abbiamo già avuto modo di chiarire nel capitolo precedente, l’articolo 9 della Costituzione italiana, ad esempio, richiama il concetto di “interesse” e non di diritto, indicando che questo tipo di vantaggio, seppur non possa essere fatto valere in tribunale, può comunque essere tutelato se esiste un sistema solido di doveri giuridici e morali, affidato a chi è presente ora. Dunque la dottrina maggioritaria *«[...] preferisce ragionare secondo la prospettiva del dovere costituzionale posto in capo alla comunità escludendo perentoriamente la possibilità di affermare la sussistenza di diritti in capo alle future generazioni»*¹⁴¹.

¹³⁹ A. D’Aloia, *Generazioni future*, cit., 375 ss.

¹⁴⁰ G. Gorgoni, *La responsabilità come progetto. Primi elementi per un’analisi giuridica di responsabilità prospettica*, in *Diritto e Società*, 2/2009, pag.255 e ss.

¹⁴¹ G. Arconzo, *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale. Al crocevia tra gli artt. 38, 81 e 97 Cost.*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018, 1–25.

Da ultimo questa riflessione implica anche il ripensamento di alcuni concetti chiave del nostro diritto nazionale, dando così dimostrazione di quanto schemi eccessivamente rigidi non possano considerarsi rappresentativi di una società che è costantemente in evoluzione.

Alcune teorie recenti, ad esempio, affermano che il dovere non è più solo il riflesso di un diritto, ma diventa una posizione giuridica autonoma, indipendente da chi ha o meno un vantaggio concreto. Possiamo citare come esempio il testo che segue: «[...] 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 necessitato»¹⁴². Alla luce di tale pensiero, se è vero che non possa esserci un diritto senza un obbligo corrispondente, non si può più tantomeno affermare il contrario, e dunque che ad ogni dovere debba per forza corrispondere un diritto.

Restano molti ancora gli interrogativi irrisolti che si affiancano al rischio della nascita di un potenziale conflitto intergenerazionale che potrebbe nascere in vista delle estreme difficoltà che scaturiscono dal tentativo di porre in essere una valutazione chiara e concreta dei bisogni delle generazioni future, che ad oggi restano del tutto sconosciute.

2.2.1 L'impatto della costituzionalizzazione della tutela delle generazioni future sulla legislazione nazionale e regionale

Abbiamo già avuto modo di sottolineare più volte la centralità e la portata rivoluzionaria che si deve alla costituzionalizzazione del riferimento alle generazioni future, ma è altrettanto rilevante analizzare quelle che sono state le conseguenze all'interno dell'ordinamento italiano di siffatta modifica e più specificamente quale sia stato effettivamente l'impatto che ciò ha avuto sulla legislazione nazionale e regionale.

In primo luogo è utile ribadire come a seguito dell'intervento additivo del comma terzo dell'articolo 9 della Costituzione avvenuto nel 2022, la prospettiva intergenerazionale divenga per la prima volta oggetto di esplicita menzione nella Carta fondamentale, e ciò all'interno dei principi fondamentali. «*Aver inserito la tutela dell'ambiente e le future*

¹⁴² P. Lombardi, *Ambiente e generazioni future: la dimensione temporale della solidarietà*, in *Federalismi.it*, 1/2023, 91

generazioni in Costituzione deve pertanto essere considerato, da un lato, un obiettivo raggiunto, perché prende atto di una situazione che da decenni già “vive” nella giurisprudenza costituzionale; dall’altro, un punto di partenza, in un momento storico nel quale la transizione ecologica appare inevitabile per preservare condizioni vitali sul pianeta»¹⁴³.

Questo, dunque, rappresenta un punto di partenza importante per i giudici, in particolare per quelli costituzionali, che avranno il compito di interpretare e far evolvere il significato della norma costituzionale; lo stesso vale per i legislatori, sia a livello nazionale che regionale, che dovranno tenerne conto nell’elaborazione delle leggi. In ogni caso, infatti, la loro attività legislativa dovrà sempre rispettare non solo i vincoli dell’ordinamento europeo e gli obblighi internazionali, ma anche i principi e i limiti stabiliti dalla Costituzione, tra i quali ad oggi ritroviamo l’ambiente e l’interesse delle future generazioni.

In termini più semplici l’esplicita menzione a livello costituzionale ha un impatto significativo sulla legislazione nazionale e regionale, in quanto introduce un nuovo orizzonte interpretativo e un vincolo sostanziale per il legislatore a tutti i livelli.

A livello nazionale, la riforma costituzionale impone che la tutela dell’ambiente sia considerata non solo per l’interesse attuale, ma anche in prospettiva futura. Questo significa che la legislazione statale in materia ambientale, energetica, infrastrutturale e di pianificazione territoriale dovrà necessariamente integrare questa dimensione intergenerazionale. Le leggi dovranno essere orientate a garantire la sostenibilità a lungo termine, la conservazione delle risorse naturali e la prevenzione di danni ambientali che potrebbero compromettere la qualità della vita delle future generazioni. La riforma potrebbe anche spingere verso l’adozione di leggi quadro che definiscano principi e obiettivi generali in linea con la tutela delle generazioni future, lasciando poi alla legislazione regionale il compito di specificare e attuare tali principi nei contesti territoriali specifici.

¹⁴³ L. Bartolucci, *Le generazioni future*, cit.

Emblematico a tal proposito è citare il disegno di legge “Misure per la semplificazione normativa e il miglioramento della qualità della normazione e deleghe al Governo per la semplificazione, il riordino e il riassetto in determinate materie” del Servizio Studi della Camera e del Senato, presente nel Dossier XIX Legislatura, del 18 settembre 2024. Fondamentale per il tema in esame è l’articolo 4 dello stesso, il quale *«promuove l’equità intergenerazionale prevedendo che i disegni di legge siano accompagnati da una analisi preventiva del Governo degli effetti ambientali o sociali ricadenti sui giovani e sulle generazioni future (Valutazione di impatto generazionale – VIG) da effettuarsi nell’ambito dell’analisi di impatto della regolamentazione»*¹⁴⁴. L’articolo in esame è composto da quattro commi di cui ora verrà svolta una peculiare analisi contenutistica.

Il primo comma dell’articolo in questione impone che la legislazione della Repubblica favorisca l’equità tra le generazioni, considerando anche gli interessi delle generazioni future. Nella relazione illustrativa, il Governo mette in evidenza come questa norma si inserisca nel solco dei principi costituzionali già esistenti, collegandola sia alla tutela dei diritti inviolabili dell’uomo, garantita dall’articolo 2, sia all’interesse delle generazioni future, esplicitamente menzionato nell’articolo 9.

L’articolo 2 della Costituzione, infatti, riconosce che i diritti fondamentali dell’individuo esistono sia a livello personale che all’interno delle formazioni sociali dove si sviluppa la sua personalità. Al tempo stesso, richiede a ogni cittadino di adempiere ai doveri di solidarietà, siano essi politici, economici o sociali.

L’articolo 9, dal canto suo, affida alla Repubblica la promozione della cultura e del progresso scientifico e tecnico, nonché la protezione del paesaggio e del patrimonio storico e artistico. Con la riforma, ha assunto un ruolo ancora più ampio, includendo espressamente la tutela dell’ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, ponendo tutto ciò anche nell’ottica di chi vivrà dopo di noi. Sarà poi compito della legge statale determinare concretamente le modalità attraverso cui attuare tale protezione.

¹⁴⁴ Servizio Studi del Senato e della Camera, *Misure per la semplificazione normativa e il miglioramento della qualità della normazione e deleghe al Governo per la semplificazione, il riordino e il riassetto in determinate materie*, Dossier n. 345, settembre 2024, Art. 4.

Il secondo comma introduce la definizione di “valutazione di impatto generazionale” (VIG), descrivendola come uno strumento di analisi preventiva applicato ai disegni di legge proposti dal Governo. Questa valutazione ha lo scopo di esaminare, in anticipo, le possibili conseguenze ambientali e sociali che tali provvedimenti potrebbero avere sui giovani di oggi e su coloro che verranno in futuro. La VIG, quindi, non è vincolante ma assume una funzione informativa, utile per comprendere se gli effetti prodotti da una certa misura siano equi anche dal punto di vista generazionale, soprattutto quando incidono su ambiente e società.

Secondo quanto stabilito dal comma 3, la valutazione di impatto generazionale dovrà essere integrata nel processo di analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR), previsto dall'articolo 14 della legge n. 246 del 2005. Segue una breve disamina dell'articolo 14 della legge 246/2005 che disciplina in maniera dettagliata sia l'analisi (AIR) sia la verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR).

In base al primo comma dell'articolo, l'AIR consiste in una valutazione preventiva degli effetti di una proposta normativa, prendendo in considerazione le conseguenze per cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni, attraverso un confronto tra diverse opzioni di intervento. Il comma 4 dello stesso articolo chiarisce che la VIR, invece, serve a verificare nel tempo se gli obiettivi dell'atto normativo siano stati raggiunti, stimandone al contempo costi ed effetti concreti. Infine, il comma 5 affida a uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare secondo l'articolo 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988, il compito di definire: i criteri generali, le procedure e le fasi consultive relative all'AIR, da concludersi con una relazione specifica; le casistiche sostanziali e le modalità che consentono di escludere l'obbligo di AIR; i criteri generali e le modalità per condurre la VIR, specificando anche in quali casi essa è richiesta; i criteri e i contenuti della relazione annuale che deve essere presentata al Parlamento, ai sensi del comma 10 dello stesso articolo.

Dunque stando a quanto fin qui detto le modalità operative ed i criteri da seguire per effettuare la VIG saranno definiti tramite un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato d'intesa con l'autorità politica competente in materia di politiche giovanili. Tale decreto dovrà essere emanato entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

Venendo invece al quarto ed ultimo comma del d.d.l., questo da ultimo stabilisce che la valutazione di impatto generazionale risulta essere obbligatoria ogniqualvolta un disegno di legge generi effetti rilevanti di natura ambientale o sociale che ricadono sulle generazioni future. In tali circostanze, continuano ad applicarsi criteri e modalità già definiti nel decreto attuativo menzionato al comma 3.

Nella relazione illustrativa, il Governo richiama l'attenzione su quanto è stato recentemente osservato anche a livello europeo. In particolare, il Comitato economico e sociale europeo, nel parere adottato il 15 giugno 2023 (SOC/759) sulla Cooperazione nel settore della gioventù, ha sottolineato la necessità per gli Stati membri di rafforzare le politiche intersettoriali a favore dei giovani. Tali misure, secondo il Comitato, dovrebbero non solo incidere positivamente sulle giovani generazioni colmando il divario intergenerazionale, ma dovrebbero anche essere accompagnate da consultazioni sistematiche, valutazioni di impatto, definizione di politiche mirate e strategie di mitigazione, al fine ultimo di evitare ogni discriminazione e violazione di diritti nei confronti dei giovani.

Il disegno di legge in esame con l'introduzione della VIG, intende non soltanto recepire tale orientamento europeo, ma anche estenderne la portata, proiettando lo sguardo nel lungo termine. Si punta infatti ad analizzare gli effetti futuri delle politiche pubbliche, in particolare di quelle che comportano conseguenze ambientali o sociali significative.

Il Governo evidenzia, inoltre, come il tema della tutela delle generazioni future stia acquisendo crescente rilievo anche in ambito giurisprudenziale. La Corte costituzionale italiana ha più volte fatto riferimento alle generazioni future nelle proprie pronunce, trovandosi in linea con un orientamento condiviso da altre corti costituzionali europee. Emblematica, in tal senso, è la decisione del *Bundesverfassungsgericht* (Corte costituzionale tedesca) del 24 marzo 2021, che ha segnato un punto di svolta in materia, di cui si dirà meglio nei successivi paragrafi¹⁴⁵.

¹⁴⁵ Capitolo II par. 2.5

Ulteriore conferma di questo processo viene dal recente IV incontro quadrilaterale tra le Corti costituzionali italiana, francese, spagnola e portoghese, durante il quale si è discusso espressamente del ruolo della giustizia costituzionale nella tutela delle generazioni future, a dimostrazione della crescente attenzione al tema da parte delle giurisdizioni supremi.

In conclusione il Governo sottolinea come l'introduzione della VIG rappresenti un'evoluzione normativa delle Linee guida elaborate nella precedente legislatura dal "Comitato per la valutazione dell'impatto generazionale delle politiche pubbliche" (COVIGE), istituito con decreto ministeriale 8 luglio 2022. Quelle Linee guida avevano già identificato indicatori specifici per la VIG, ispirandosi a esperienze europee e agli obiettivi dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile; con il presente disegno di legge, tali strumenti vengono ora valorizzati in un quadro legislativo più stabile e vincolante.

Spostando ora l'analisi sul piano regionale, l'articolo 9 Cost. nella sua versione aggiornata, costituisce un solido fondamento costituzionale per l'esercizio delle prerogative legislative regionali in ambito ambientale e di gestione del territorio. L'introduzione della tutela dell'ambiente tra i principi fondamentali della Repubblica, sancita dalla legge costituzionale n. 1 del 2022, offre alle Regioni un innovativo e più saldo ancoraggio per la loro azione normativa in questo settore cruciale¹⁴⁶.

Le Regioni hanno ora la facoltà di emanare normative più rigorose e specifiche, focalizzate sulla tutela delle particolarità ambientali e delle risorse naturali locali, tenendo in considerazione anche le esigenze ed i bisogni delle future generazioni. Ciò potrebbe concretizzarsi in piani territoriali maggiormente orientati alla sostenibilità, in regolamentazioni sulla gestione dei rifiuti e delle acque che valutino gli effetti a lungo termine, e in politiche di sviluppo economico che integrino la prospettiva della responsabilità intergenerazionale¹⁴⁷. Questa facoltà, come sottolineato nei capitoli precedenti, dipenderà prettamente dall'interpretazione che la giurisprudenza costituzionale fornirà delle espressioni come «*modi e forme di tutela*» (presente nel

¹⁴⁶ V. Nastasi, *Legge costituzionale n. 1 del 2022: l'introduzione della tutela dell'ambiente tra i principi generali della Costituzione e i possibili risvolti sull'attività legislativa delle Regioni*, in *Osservatorio Legislativo Interregionale*, giugno 2022.

¹⁴⁷ L. Bartolucci, *Le generazioni future*, cit.

secondo periodo del terzo comma dell'art. 9 Cost.) e dalla possibile affermazione della natura trasversale della materia ambientale.

Qualora il giudice delle leggi attribuisse alle Regioni un'ampia autonomia decisionale, queste avrebbero la concreta possibilità di elevare il livello di protezione ambientale, implementando provvedimenti che considerino un orizzonte temporale esteso e un senso di responsabilità verso le generazioni future.

La rinnovata formulazione dell'articolo 9 della Costituzione, se integrata con le attribuzioni che il Titolo V già conferisce agli enti regionali in materie legate all'ambiente e al territorio, può consolidare la legittimazione delle Regioni stesse nell'adottare leggi finalizzate alla salvaguardia delle peculiarità ambientali locali e alla promozione dello sviluppo sostenibile. Ciò potrebbe manifestarsi, ad esempio, nella previsione di parametri ambientali più severi rispetto a quelli nazionali in zone di elevato valore naturalistico, oppure nell'introduzione di misure incentivanti per attività economiche che riducano al minimo le ripercussioni ambientali sulle future generazioni¹⁴⁸.

Nondimeno è indispensabile un'attenta osservazione dell'attività normativa regionale e dell'orientamento giurisprudenziale costituzionale. Infatti, solamente attraverso l'analisi delle leggi regionali promulgate e delle eventuali decisioni della Corte Costituzionale sarà possibile accertare se e in che misura la costituzionalizzazione della tutela ambientale, con la sua intrinseca considerazione per le generazioni future, si tradurrà in un reale potenziamento della potestà legislativa regionale e in politiche più efficaci orientate alla sostenibilità intergenerazionale.

È importante ricordare che la tutela dell'ambiente per le generazioni future dovrà essere sempre essere ponderata, secondo il criterio di ragionevolezza, con gli altri valori fondamentali della Costituzione, quali ad esempio la salvaguardia del paesaggio e la libertà di iniziativa economica. La Corte Costituzionale aveva già da tempo iniziato a considerare l'importanza dell'ambiente anche quando si trattava della sfera economica, basandosi sull'idea che l'attività economica privata non potesse mai andare contrastare il bene della collettività né tantomeno incidere negativamente sulla salute.

¹⁴⁸ V. Nastasi, *Legge costituzionale n. 1 del 2022*, cit.

La recente modifica costituzionale potrebbe consolidare ulteriormente tale tendenza interpretativa, poiché l'introduzione a livello costituzionale della salvaguardia delle future generazioni potrebbe esercitare un'influenza notevole sull'interpretazione delle leggi vigenti.

I giudici, nell'esercizio del loro dovere di dare applicazione alle leggi, dovranno tenere a mente questo nuovo principio fondamentale, interpretando la legislazione in modo tale da assicurare una protezione efficace non solo per l'ambiente presente, ma anche per quello futuro. Tale scenario potrebbe condurre a sentenze che modulano diversamente gli interessi coinvolti, attribuendo maggiore rilevanza alla tutela ambientale in una prospettiva a lungo termine¹⁴⁹.

Ultimo aspetto da prendere in considerazione è il fatto che un'ulteriore conseguenza della riforma potrebbe essere l'inaugurazione di un filone giurisprudenziale per l'ordinamento interno italiano, molto simile al “*climate change litigation*”¹⁵⁰, già presente in altri paesi. Con l'espressione “*climate change litigation*” si fa riferimento alla totalità degli strumenti che vengono utilizzati per sottoporre ad un giudice una questione giuridica inerente al tema del cambiamento climatico e ai connessi effetti avversi sull'ambiente e sulla salute umana. In quest'ottica la formula contenuta nell'articolo 9 della Costituzione potrebbe rafforzare la legittimazione ad agire in giudizio da parte di movimenti giovanili e di altri soggetti per la tutela dell'ambiente, invocando la violazione del diritto delle future generazioni a vivere in un ambiente sano¹⁵¹.

In conclusione dunque è possibile evidenziare ancora una volta quanto la costituzionalizzazione della tutela delle generazioni future rappresenti una vera e propria rivoluzione concettuale per la legislazione nazionale e regionale e più in generale per tutto l'ordinamento italiano. Questa infatti imponendo una visione di lungo termine, orientata alla sostenibilità e alla responsabilità intergenerazionale, non potrà che influenzare appieno e profondamente tutta quella che sarà la successiva produzione normativa, così come non potrà non avere significative ripercussioni sull'interpretazione del diritto esistente.

¹⁴⁹ L. Bartolucci, *Le generazioni future*, cit.

¹⁵⁰ Contenzioso sul cambiamento climatico

¹⁵¹ L. Bartolucci, *Le generazioni future*, cit.

2.3 La responsabilità dello Stato e delle istituzioni pubbliche verso le generazioni future

Storicamente già guardando alla relazione di Santi Romano sullo “Stato moderno e la sua crisi” del 1909 è possibile evincere l’importanza e la centralità attribuita al tema della responsabilità dello Stato, non solo nei confronti delle generazioni presenti, bensì anche nei confronti di quelle future.

Leggiamo infatti che *«lo Stato, rispetto agli individui che lo compongono e alle comunità che vi si comprendono, è un ente a sé che riduce a unità gli svariati elementi di cui consta, ma non si confonde con nessuno di essi, di fronte ai quali si erge con una personalità propria, dotato di un potere, che non ripete se non dalla sua stessa natura e dalla sua forza, che è la forza del diritto. Soltanto così esso [...] si eleva al di sopra degli interessi non generali, contemperandoli e armonizzandoli; si pone nella condizione di curarsi non solo delle generazioni presenti, ma anche di quelle future, ricollegando in un’intima e ininterrotta continuità di tempo, di azione, di fini, momenti ed energie diverse, di cui esso è comprensiva espressione [...]»*¹⁵².

Già alla luce di quanto ivi previsto possiamo cogliere come lo Stato, così come più in generale anche le altre istituzioni pubbliche, siano tenuti, almeno in via teorica, ad occuparsi tra le altre cose anche di tutto ciò che riguarda l’avvenire. Ogni qual volta si trovano a dover porre in essere delle scelte sono sempre tenuti a valutare gli effetti che queste potranno avere sul futuro¹⁵³.

Tuttavia, nonostante ciò, la realtà dei fatti è ben differente. I diritti delle generazioni future sono spesso messi in crisi dalle aspettative e dalle pretese imminenti delle generazioni presenti, il che rende il tema molto complesso.

Questione centrale nei dibattiti dottrinali attuali è comprendere se possa dirsi esistente o meno una effettiva responsabilità politica ambientale nei confronti delle generazioni future e soprattutto se la recente riforma costituzionale vada a porre o meno le fondamentali contenutistiche per la stessa. Per cercare di rispondere a tale interrogativo si seguiranno

¹⁵² S. Romano, *Lo Stato moderno e la sua crisi*, in *Scritti minori*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1950, 381

¹⁵³ A. D'Aloia, *Costituzione e protezione delle generazioni future*, cit.

le linee dell'attenta analisi svolta da Alessandro Lauro¹⁵⁴, nei mesi subito successivi alla riforma, con la quale si va a svolgere un parallelismo tra la riforma costituzionale del 2012 e quella oggetto della ricerca.

Il fine ultimo dell'analisi è riuscire a comprendere se davvero esiste un dovere individuale dello Stato e delle istituzioni pubbliche nei confronti dei soggetti futuri, o se invece parlare di responsabilità verso le future generazioni sia solo un modo per rendere più concreto il dovere dei politici di raggiungere gli obiettivi stabiliti dalle leggi secondo quanto previsto dalla Costituzione.

Per comprendere meglio il tema, è necessario concentrarsi in via preliminare sulla giurisprudenza della Corte Costituzionale, più specificatamente sulle decisioni che riguardano il tema del "pareggio di bilancio" e sulle spinte europee inerenti al medesimo concetto.

Nel marzo del 2012 con la sottoscrizione del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance dell'Unione economica e monetaria (*c.d. Fiscal compact*), gli Stati membri dell'UE si sono impegnati ad introdurre nelle leggi dei loro ordinamenti il principio del pareggio del bilancio, sulla base del quale non è possibile spendere più di quanto si è guadagnato.

L'Italia fa proprio questo impegno prevedendo una riforma nell'ordinamento interno, concretizzatasi nella legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (l. cost. 1/2012), che intervenendo sugli articoli 81, 97, 117 e 119 della Carta fondamentale introduce nel dettato della stessa il principio in esame. Tuttavia né in questo, né nell'intervento della successiva legge sul tema, la legge 24 dicembre 2012, n. 243 (l. 243/2012), vi era alcun riferimento alla dimensione intergenerazionale del debito in una prospettiva di sostenibilità degli oneri e di responsabilità politica nei confronti delle future generazioni.

¹⁵⁴ A. Lauro, *Dalla tutela ambientale in Costituzione alla responsabilità politica (anche) verso le future generazioni? Detti e non-detti di un principio di origine giurisprudenziale*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, n. 2/2022, 191 ss. Su questo contributo si baserà il contenuto dell'intero paragrafo.

In questo contesto il merito della Corte costituzionale è stato quello di aver gradualmente congiunto i doveri in capo ai politici nel corso del loro mandato con l'ambito della giustizia tra le generazioni, cioè l'attenzione al benessere sia delle generazioni attuali che di quelle future. Prendiamo in esame cronologicamente le decisioni della Corte più incisive sul tema.

Prima tra tutte la sentenza n. 184 del 2016, dove il bilancio viene definito come “bene pubblico”; leggiamo infatti al punto 3 della stessa che *«il bilancio è un “bene pubblico” nel senso che è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale, sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato ed il realizzato. In altre parole, la specificazione delle procedure e dei progetti in cui prende corpo l'attuazione del programma, che ha concorso a far ottenere l'investitura democratica, e le modalità di rendicontazione di quanto realizzato costituiscono competenza legislativa di contenuto diverso dall'armonizzazione dei bilanci. [...] Il carattere funzionale del bilancio preventivo e di quello successivo, alla cui mancata approvazione, non a caso, l'ordinamento collega il venir meno del consenso della rappresentanza democratica, presuppone quali caratteri inscindibili la chiarezza, la significatività, la specificazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche»*. Come si evince anche dalla parte di testo citata, è importante sottolineare come la Corte abbia mostrato il suo interesse nel ricercare degli strumenti che permettano ai cittadini di comprendere appieno le politiche messe in atto, anche qualora queste risultino essere complesse e piene di termini tecnici. In altre parole, la Corte vuole che le decisioni politiche in tema di bilancio, e non solo, siano comprensibili a tutti, non solo agli esperti in modo tale da rendere esplicita la responsabilità sul punto e in modo tale da fornire una garanzia di democraticità garantendo a tutti coloro che, avendovi interesse, volessero attuare delle verifiche o comprendere il perché di determinate decisioni.

Nell'anno successivo assistiamo ad un ulteriore passo in avanti con la sentenza numero 228. Questa decisione riguardava una legge della provincia autonoma di Bolzano, ma in realtà la Corte si è limitata a spiegare meglio il significato dell'articolo 193, comma 4,

del Testo Unico sugli enti locali (TUEL), cioè il d. lgs. 267 del 2000¹⁵⁵. Si legge, a tal proposito, al punto 3.1 della sentenza, che *«il contenuto e gli effetti dell'art. 193 del TUEL si ricollegano a un'esigenza sistemica unitaria dell'ordinamento, secondo cui sia la mancata approvazione dei bilanci, sia l'incuria del loro squilibrio strutturale interrompono – in virtù di una presunzione assoluta – il legame fiduciario che caratterizza il mandato elettorale e la rappresentanza democratica degli eletti. La ragione di tale istituto risiede nel principio per cui costituisce presupposto del mandato elettivo la salvaguardia statica e dinamica degli equilibri finanziari»*. Si evince dunque che interpretando questo articolo del Testo Unico, che prevede lo scioglimento automatico del consiglio comunale se non vengono approvate misure per pareggiare il bilancio, la Corte Costituzionale ha ricavato un principio più generale valido per tutto il sistema italiano, e che è stato rafforzato dalla modifica della Costituzione del 2012. Secondo questo principio, chi ricopre cariche pubbliche elettive deve essere in grado di dimostrare le modalità di cui si serve per gestire i soldi pubblici, altrimenti potrebbe perdere il proprio mandato.

Fondamentale è poi l'apporto della sentenza numero 49 del 2018 la quale stabilendo che *«la trasparenza dei conti risulta elemento indefettibile per avvicinare in senso democratico i cittadini all'attività dell'Amministrazione, in quanto consente di valutare in modo obiettivo e informato lo svolgimento del mandato elettorale, e per responsabilizzare gli amministratori, essendo necessariamente servente al controllo retrospettivo dell'utilizzo dei fondi pubblici»*, introduce per la prima volta il riferimento all'“*accountability*”¹⁵⁶, termine inglese che rinvia all'obbligo del Governo di rendere conto delle proprie azioni.

Sulla spinta della Corte dei Conti la Corte costituzionale sancisce l'illegittimità costituzionale di una norma *«in riferimento agli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., sia sotto il profilo della lesione dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, sia per contrasto con gli interdipendenti principi di copertura pluriennale della spesa e di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo»*, nella sentenza numero 18 del 2019.

¹⁵⁵ Il Testo Unico è composto da un insieme di leggi che riguardano i comuni e le province.

¹⁵⁶ Responsabilità.

Sempre nella medesima decisione, ritroviamo dei riferimenti espliciti ai principi di equità intergenerazionale in tema dei piani di recupero di disavanzo che agiscono nel lungo termine e di cui si occuperanno i futuri amministratori. Dunque, il principio secondo cui i politici devono rispondere del loro operato viene strettamente collegato, quando si parla di bilancio, agli articoli della Costituzione citati e, per la prima volta, emerge chiaramente la relazione che vi è tra le decisioni degli amministratori di oggi e le conseguenze che queste avranno sui cittadini di domani.

Il parametro di equità generazionale, poi, è stato protagonista della sentenza numero 115 del 2020. A tutela dello stesso infatti, e delle «*responsabilità nell'esercizio della rappresentanza democratica*», è stata dichiarata dalla Corte l'incostituzionalità di una norma.

Infine va ricordato il contributo della sentenza 34 del 2021, che concentrandosi sul tema delle problematiche della responsabilità nella successione nella gestione dei piani finanziari a lungo termine prevede che «*il principio della responsabilità di mandato risulta ancor più articolato e bisognoso di una attuazione trasparente quando la nuova compagine dell'ente locale si trova a fronteggiare una crisi già dichiarata dall'amministrazione precedente e, in particolar modo, laddove il tempo impiegato per lo svolgimento dell'istruttoria e di controllo del PRPF abbia consentito, come sostenuto dall'ente locale nella fattispecie in esame, un miglioramento della situazione economico-finanziaria*».

L'evoluzione nel pensiero della Corte sicuramente ha una portata fondamentale per il tema della responsabilità ma tuttavia non fornisce ancora una risposta chiara e concreta.

Volgendo lo sguardo alle riforme costituzionali del 2012 e del 2022, possiamo evidenziare quanto seppur a distanza di dieci anni e nonostante le intenzioni del legislatore siano state oggetto di grandi cambiamenti in senso migliorativo, nessuna delle due modifiche abbia avuto un risvolto risolutivo ed esaustivo per il tema della responsabilità politica nei confronti delle future generazioni. Anzi, possiamo fin da subito

affermare che nessuna delle due riforme appare idonea a porre delle solide fondamenta contenutistiche per il tema.

La prima tra le due, quella del 2012, fu caratterizzata da una forte apprensione, sia a livello europeo che per il legislatore costituzionale italiano, riguardo al tema della sostenibilità dei debiti sovrani. La priorità era scongiurare le insolvenze da parte di quei paesi europei che non riuscivano a far fronte ai debiti contratti sul mercato.

Sebbene i giudici costituzionali avessero espresso con forza posizioni in difesa dei diritti fondamentali, la linea politica dominante puntava a una diminuzione della spesa pubblica e, perciò, a una restrizione dello Stato sociale e delle sue protezioni.

Nel 2022, il panorama politico-culturale che accompagna la revisione degli articoli 9 e 41 della Carta fondamentale si contraddistingue per un volto assai diverso e si muove in una dinamica che, pur non essendo diametralmente opposta, appare perlomeno in tensione con quella del 2012. Nonostante questa grande differenza ci sono dei punti comuni tra le due, entrambe le riforme, ad esempio, sono dovute a forti influenze esterne all'ordinamento interno, quali le tendenze del diritto internazionale ed europeo a porre le dinamiche ambientali ed intergenerazionali su un piano sempre più centrale.

L'aspetto più rilevante per il tema in esame nell'ambito della riforma del 2022 è sicuramente la modifica dell'articolo 41, nonostante il riferimento alle nuove generazioni sia previsto espressamente solo nel dettato dell'articolo 9.

L'articolo 41, infatti, come abbiamo già avuto modo di mettere in luce nel capitolo precedente¹⁵⁷, lega la materia ambientale alla rappresentanza politica, stabilendo a tal proposito che la legge è tenuta ad indirizzare e a coordinare l'attività economica, pubblica e privata, per fini sociali e ambientali.

Il secondo comma dell'articolo poi, riconoscendo la salute e l'ambiente come valori inderogabili, legittima ancora di più i poteri di autorizzazione e di regolazione già esistenti nel sistema normativo. Questi poteri possono essere esercitati dalle autorità amministrative, che rispondono politicamente delle loro azioni, nei confronti di privati che intraprendono attività di natura economica.

¹⁵⁷ Capitolo I par. 1.5

Si delinea quindi anche su questi aspetti una connessione tra le due riforme costituzionali. Il riferimento al ricambio generazionale, inteso anche come avvicendamento nelle posizioni di potere, permette di sviluppare una concettualizzazione oggettiva della responsabilità politica, che si configura come un principio fondamentale (e non un semplice valore), il cui contenuto in termini di *accountability* è soggetto a sanzioni e deve essere tutelato all'interno della cornice normativa.

Dopo aver esplicitato tali premesse Lauro prosegue la sua analisi sul principio di responsabilità politica. *In primis* sottolineando come a questa responsabilità fosse già riconosciuta la valenza normativa di principio inerente al controllo giurisdizionale.

Infatti, il principio della responsabilità governativa nei confronti dell'organo di rappresentanza popolare ha costituito il pilastro su cui si sono fondate tradizioni giurisprudenziali di carattere secolare.

Nonostante ciò a fronte dell'evolversi dei tempi da "principio sul sindacato" la responsabilità politica si è trasformata in un "principio sindacabile", acquisendo così la portata di una norma fondamentale che può essere adoperata al fine di selezionare contenuti normativi coerenti con l'ordinamento costituzionale. Non sono chiariti ancora quali sono i vincoli imposti al legislatore, ma tuttavia possiamo ricavare degli obblighi che ne conseguono.

La maggior parte di questi obblighi è strettamente connessa al principio francese della "sincerità", che l'ordinamento utilizza proprio come parametro valutativo nella definizione dei meccanismi di responsabilità politica.

In altri termini, si chiarisce che il legislatore è tenuto a predeterminare i criteri di cui i cittadini potranno servirsi per verificare lo svolgimento di una gestione amministrativa. Appare quindi auspicabile un intervento legislativo che dia concreta attuazione alla revisione costituzionale al fine di assegnare obiettivi concreti alle amministrazioni interessate, che siano però sempre verificabili tanto dalle istituzioni quanto dai cittadini interessati.

Per risolvere invece la questione dell'individuazione dei vincoli in capo al legislatore e alle amministrazioni statali, Lauro scrive che «*l'implementazione di un sistema di analisi*

e valutazione in materia ambientale sembra da questo punto di vista essenziale se si vuole creare un'effettiva accountability nella materia», evidenziando quindi la necessità di affidare ad un apposito organismo la valutazione delle politiche ambientali al fine di garantirne la serietà e completezza.

Svolgendo un'attenta analisi sul tema non si può non menzionare la tesi sostenuta da quella parte della dottrina che guardando alla responsabilità in senso soggettivo afferma l'antigiuridicità della nozione di "responsabilità politica", sulla base del fatto che manca uno degli elementi tipici della fattispecie: la sanzionabilità.

La responsabilità originaria, o responsabilità soggettiva, si riferisce alla responsabilità individuale di chi ricopre cariche elettive nei confronti dei propri elettori; è la responsabilità che deriva dal mandato popolare e si manifesta nel momento del voto. Se l'esercizio dei mandati elettorali è legato al raggiungimento di obiettivi futuri, che saranno oggetto di valutazione da parte delle generazioni successive, ci si chiede quale sia il senso di collegare la responsabilità politica in senso originario con l'attenzione verso le generazioni future.

Il voto è caratterizzato da un duplice volto: quello "programmatico", finalizzato ad esprimere una preferenza per un cambiamento o per l'attuazione di un determinato programma politico, e quello "sanzionatorio", finalizzato invece a punire chi, avendo avuto il potere di agire, non lo ha fatto nel modo desiderato dagli elettori.

L'autore ritiene prevalere il secondo aspetto sul primo, e questo perché essendo il futuro incerto, l'attuazione di un programma si ritrova ad essere soggetta a condizioni sconosciute, mentre al contrario il passato costituisce un dato certo, e gli elettori dovrebbero essere in grado di valutare gli effetti concreti delle politiche implementate da chi ha governato.

Sulla base di queste considerazioni non è possibile ricondurre la responsabilità politica nel suo senso originario (cioè quella degli eletti verso gli elettori attuali) anche verso le nuove generazioni, come contemplate dall'articolo 9 della Costituzione italiana.

Fornire una risposta univoca e chiara sul tema risulta impossibile, tanto in ragione dell'attualità che della peculiarità dello stesso, caratteri da cui derivano innumerevoli interrogativi irrisolti. In ogni caso è comunque possibile riuscire a trarne un punto cardine,

come sottolineato anche da Lauro, ovvero quello dell'esistenza di un principio di "corresponsabilità" e di collaborazione tra i vari livelli di governo e fra governati e governanti, da garantire al fine di realizzare una forma adeguata di tutela per gli interessi delle future generazioni.

2.4 La responsabilità intergenerazionale come espressione di solidarietà

Dopo il focus sulla responsabilità interna all'ordinamento italiano è interessante analizzare un altro aspetto peculiare della responsabilità intergenerazionale, ovvero quello della solidarietà, di portata questa volta non solo interna ma globale.

L'evoluzione del principio di responsabilità delle generazioni attuali nei confronti di quelle future, da mera nozione etico-filosofica a effettiva categoria giuridica, si articola in tre fasi distinte: la sua affermazione a livello internazionale, la sua integrazione interpretativa negli ordinamenti statali e, infine, la sua esplicita elevazione a rango costituzionale¹⁵⁸.

In primo luogo, è fondamentale comprendere che le questioni intergenerazionali delineano un complesso di «*doveri di giustizia*»¹⁵⁹, che non sono semplici raccomandazioni, ma vere e proprie conseguenze giuridiche che il diritto impone alle azioni e alle decisioni attuali. Tali doveri, caratterizzati da una crescente forza vincolante e dalle profonde radici nei principi costituzionali, mirano primariamente a prevenire e ridurre al minimo il deterioramento irreversibile delle condizioni ambientali e naturali, nell'ottica di assicurarne la piena disponibilità alle generazioni future. La riflessione sul rapporto dinamico tra i diritti delle generazioni future e i doveri delle generazioni presenti si rivela cruciale per comprendere l'impatto che la prospettiva intergenerazionale può esercitare sull'evoluzione e sull'aggiornamento delle categorie giuridiche esistenti.

Altro aspetto da mettere in luce preliminarmente è la grande difficoltà che deriva, dal punto di vista giuridico, dal riconoscere diritti a dei soggetti che non sono ancora venuti ad esistenza. Infatti la constatazione che «*le generazioni future non esistono, non c'è un*

¹⁵⁸ M. Imbellone, K. Laffusa, *Il carattere intergenerazionale del "diritto all'ambiente": un paradigma di solidarietà e responsabilità pro futuro*, in *DPCE Online*, 58 (SP2), 2023, disponibile in: <https://doi.org/10.57660/dpceonline.2023.1901>.

¹⁵⁹ A. D'Aloia, *Costituzione e protezione delle generazioni future*, cit.

titolare attuale di questi diritti, che sarebbero perciò diritti privi di un soggetto in grado di esercitarli, e prima ancora di rivenderli, anche solo in una prospettiva di tipo contrattualistico: le generazioni future non possono negoziare i contenuti di un preteso ‘patto intergenerazionale’, non hanno niente da offrire in cambio né da usare come argomento dissuasivo o incentivante»¹⁶⁰, evidenzia l'apparente mancanza di un titolare attuale per tali diritti, rendendo problematica la loro esercitabilità e rivendicazione, persino in un'ottica contrattualistica. Ciò, oltre che dare vita ad una serie di implicazioni problematiche, impone di superare le tradizionali concezioni del diritto soggettivo.

Una prospettiva alternativa e potenzialmente risolutiva, potrebbe essere quella di intendere i diritti delle nuove generazioni, non come nuovi diritti per “persone nuove”, ma piuttosto come modalità di ragionamento e beni importanti in grado di mettere in discussione e di ridefinire la tradizionale categoria di “soggetto” nel diritto¹⁶¹.

Strettamente connessa alla difficoltà di attribuire diritti a soggetti inesistenti è la questione cruciale della rappresentanza delle generazioni future. Indubbiamente, le “persone del futuro” non possiedono la facoltà di agire legalmente, di avanzare pretese, di richiedere tutela giuridica o al contrario di rinunciare a eventuali diritti. Questa constatazione apre la strada alla riflessione sulla possibilità di istituire meccanismi di rappresentanza¹⁶².

Da un lato, infatti, questa difficoltà potrebbe essere superata attraverso il ricorso a meccanismi di rappresentanza, legittimati dalla consapevolezza che le decisioni che vengono prese oggi hanno un impatto sulle vite delle persone che verranno. Il diritto in questa prospettiva non può ignorare questo legame di “successione-trasmissione”, che non si limita ai beni materiali, ma riguarda anche l'ereditare un ambiente sano o inquinato, un clima stabile o alterato, un debito pubblico sostenibile o insostenibile. Conseguentemente quindi una parte della dottrina ritiene legittima la creazione di strumenti giuridici, istituzionali o legislativi, volti a rappresentare gli interessi futuri nel presente, proprio in virtù di questo nesso causale.

Al contrario, altra parte della dottrina, ritiene invece, come abbiamo già detto in precedenza, che riconoscere la legittimità della rappresentanza in tale ambito

¹⁶⁰ A. D'Aloia, *Costituzione e protezione delle generazioni future*, cit., 318.

¹⁶¹ S. Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, Laterza, 2012, 151 e 176-177.

¹⁶² G. Palombella, *L'autorità dei diritti: i diritti fondamentali tra istituzioni e norme*, Roma-Bari, Laterza, 2002, 151 e ss.

comporterebbe un'applicazione forzata delle intenzioni del rappresentante che, pur operando a vantaggio del soggetto, non può mai avere una conoscenza completa e certa di quali siano i reali bisogni di individui non ancora esistenti.

Ciò che è certo è che il riconoscimento di un diritto non può mai essere limitato alla sua possibilità di rivendicazione all'interno di un giudizio, sarebbe limitante far dipendere la natura fondamentale e persino l'esistenza stessa di un diritto dal livello e dall'efficacia degli strumenti di protezione che i titolari dello stesso possono attivare. Abbiamo già avuto modo di chiarire a riguardo che i diritti non sono semplici strumenti a disposizione dei soggetti, ma incarnano veri e propri interessi oggettivi che riflettono i principi di giustizia di un ordinamento giuridico, definendone le finalità intrinseche.

Nonostante queste difficoltà interpretative il tema delle future generazioni rimane comunque fondamentale per l'affermazione di concetti inerenti a svariati temi di portata intergenerazionale, *in primis* quello della responsabilità, poi quello delle politiche di tutela ambientale ed infine rappresenta il fulcro del bilanciamento dei bisogni intergenerazionali. La tematica relativa ai rapporti tra le generazioni sembra trovare una collocazione meno problematica nel contesto dei doveri, della responsabilità gravanti sulle generazioni odierne nei confronti di quelle a venire e della coesione tra le diverse epoche temporali. Ed è su questi aspetti che ora procederà l'approfondimento, riprendendo anche i tre momenti, citati in apertura del paragrafo, che hanno portato alla costituzionalizzazione del tema.

Nell'ambito dei trattati internazionali l'idea di solidarietà tra le generazioni esordisce con la Carta delle Nazioni Unite, concretizzandosi nell'impegno dei popoli del mondo a proteggere le future generazioni dalla piaga della guerra¹⁶³, ma in realtà il principio si consolida in tema di tutela ambientale all'intero delle previsioni di svariati documenti normativi, adottati a partire dal secondo conflitto mondiale¹⁶⁴.

Ruolo centrale è attribuito al Rapporto *Our Common Future* del 1987, anche noto come Rapporto Brundtland¹⁶⁵, adottato dalla Commissione mondiale sull'ambiente e lo

¹⁶³ Carta delle Nazioni Unite, Preambolo, San Francisco, 26 giugno 1945. Disponibile in: <https://www.un.org/en/about-us/un-charter/full-text>

¹⁶⁴ M. Imbellone, K. Laffusa, *Il carattere inter-generazionale del "diritto all'ambiente"*, cit.

¹⁶⁵ Dal nome della promotrice Gro Harlem Brundtland.

sviluppo istituita presso le Nazioni Unite nel 1983, e dalla Dichiarazione sulle responsabilità delle generazioni presenti verso le generazioni future, adottata dalla Conferenza Generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura (UNESCO) riunitasi a Parigi dal 21 ottobre al 12 novembre 1997 nella sua ventinovesima sessione.

Il Rapporto Brundtland evidenzia la necessità di attuare una strategia in grado di integrare le esigenze dello sviluppo e dell'ambiente, e la definisce in inglese con il termine «*sustainable development*¹⁶⁶». Nel testo si legge che «*lo sviluppo sostenibile è quello sviluppo che consente alla generazione presente di soddisfare i propri bisogni senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri*»¹⁶⁷, passaggio fondamentale. Da ciò, infatti, si ricava il merito principale che si deve al documento in esame, quello di aver fuso il concetto di solidarietà intergenerazionale con il principio di sviluppo sostenibile.

Il secondo documento invece, altrettanto importante, è un lucido riconoscimento dei pericoli che minacciano la sopravvivenza dell'umanità e della cruciale importanza delle scelte odierne per il destino delle generazioni a venire. Possiamo citare alcuni passaggi significativi del preambolo che chiariscono con evidenza l'intento: «*Determinata a contribuire alla soluzione dei problemi mondiali attuali attraverso una rafforzata cooperazione internazionale, a creare delle condizioni affinché i bisogni e gli interessi delle generazioni future non siano compromessi dal peso del passato ed a trasmettere un mondo migliore alle future generazioni, Decisa ad operare affinché le presenti generazioni prendano interamente coscienza delle responsabilità verso le generazioni future [...] Convinta che un obbligo morale s'impone per le generazioni presenti di formulare delle regole di condotta e di comportamento in una prospettiva largamente aperta verso il futuro, Proclama solennemente in questo dodicesimo giorno di novembre 1997 la presente Dichiarazione sulle responsabilità delle generazioni presenti verso le generazioni future*».

Un altro aspetto da prendere in considerazione è il fatto che il preambolo della Dichiarazione ci fornisce una panoramica di tutti i documenti che a livello internazionale

¹⁶⁶ Sviluppo sostenibile.

¹⁶⁷ Commissione mondiale sull'ambiente e lo sviluppo (cur.), *Il futuro di tutti noi*, Milano, Bompiani, 1988

hanno trattato il tema in esame, fino al momento della proclamazione della stessa, è utile quindi citarne il passaggio: *«Ricordando che le responsabilità delle generazioni presenti nei confronti delle generazioni future sono già state evocate nei diversi strumenti, quali la Convenzione relativa al patrimonio mondiale, culturale e naturale adottata dalla Conferenza generale dell'Unesco il 16 novembre 1972, la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento del clima e la Convenzione sulla diversità biologica, adottate a Rio de Janeiro il 5 giugno 1992, la Dichiarazione di Rio sull'ambiente e lo sviluppo adottata dalla Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo il 14 giugno 1992, la Dichiarazione e il Programma di azione di Vienna adottati dalla Conferenza Mondiale sui diritti dell'uomo il 25 giugno 1993, come pure le risoluzioni dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite sulla protezione del clima mondiale per le generazioni presenti e future adottate dal 1990».*

L'importanza attribuita ad entrambi documenti, oltre che alla grande rilevanza dei temi trattati, si deve al fatto che questi, andandosi a configurare come principi di diritto internazionale, hanno comportato l'introduzione del principio della responsabilità solidale intergenerazionale all'interno degli ordinamenti nazionali.

Nell'ambito dei diritti interni l'affermazione del principio di responsabilità solidale tra le generazioni trova la sua massima espressione nel diritto costituzionale.

In primo luogo dobbiamo sottolineare che, se da un lato molte costituzioni presentano un riferimento esplicito a tale principio, dall'altro lato molte lo introducono implicitamente ed è importante per questo considerare il contributo che si deve alle interpretazioni che lo hanno ricostruito in via indiretta e alla giurisprudenza, in particolare della Corte Costituzionale.

È utile fornire una breve panoramica del famoso Caso Urgenda¹⁶⁸ per chiarire meglio cosa si intende con "ingresso implicito" del principio nell'ambito degli ordinamenti nazionali¹⁶⁹.

¹⁶⁸ Dall'unione dei termini "urgent" e "agenda"

¹⁶⁹ C. Miccoli, *Il caso Urgenda: un precedente stimolante per la lotta ai cambiamenti climatici*, in *Policlic*, 14 novembre 2017, disponibile su: <https://www.policlic.it/il-caso-urgenda-un-precedente-stimolante-per-la-lotta-ai-cambiamenti-climatici/>

Il 24 giugno 2015, la Corte Distrettuale dell'Aja ha emesso una sentenza che ha imposto ai Paesi Bassi lo stringente obbligo di ridurre le emissioni di gas serra entro il 2020 a livelli significativamente inferiori rispetto a quanto previsto dalle politiche climatiche europee, prendendo come riferimento i valori del 1990.

Questa decisione, che ha visto come protagonista la fondazione Urgenda, un'organizzazione di cittadini preoccupati per l'inadeguatezza delle politiche governative nella lotta ai cambiamenti climatici, si fonda su solide basi scientifiche, in particolare sulle risultanze dell'*Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC), ma non solo; la Corte, infatti, ha fatto leva su un principio fondamentale, il "*duty of care*", ovvero il dovere di protezione che il governo olandese ha nei confronti dei suoi cittadini.

La specificità del contesto olandese ha svolto un ruolo cruciale per la sentenza: un paese densamente popolato, con oltre 16 milioni di abitanti concentrati in un territorio relativamente piccolo, e caratterizzato da una morfologia unica, con vaste aree situate sotto il livello del mare, rende la sua popolazione particolarmente vulnerabile agli impatti del riscaldamento globale e al conseguente innalzamento degli oceani.

Ciò che più rileva nel contesto in esame è il fatto che nonostante la Costituzione olandese non contenga alcun riferimento esplicito alla tutela delle generazioni future o alla questione ambientale, la magistratura, in tutti i gradi di giudizio, abbia riconosciuto la validità delle argomentazioni di Urgenda e per di più che la Corte abbia intimato al governo dell'Aja di adottare misure concrete per la riduzione delle emissioni, riconoscendo il pregiudizio che l'inazione avrebbe comportato non solo per le generazioni presenti, ma soprattutto per quelle future.

Dunque da questo celebre caso possiamo evincere chiaramente come anche in assenza di specifiche disposizioni costituzionali, il principio di responsabilità intergenerazionale possa emergere con forza attraverso l'interpretazione e l'applicazione di principi giuridici fondamentali, realizzando tra l'altro, in questo caso, anche un precedente significativo nel panorama del diritto climatico internazionale.

L'affermazione giuridica - implicita o esplicita che sia - dei concetti di equità intergenerazionale e sostenibilità, precedentemente relegati alla sfera filosofica, rappresenta un passo fondamentale nell'evoluzione delle costituzioni verso una dimensione futura. Sostenibilità e intergenerazionalità appaiono come i principi cardine

del costituzionalismo contemporaneo, segnato dalla consapevolezza dei rischi legati alla velocità dello sviluppo tecnologico¹⁷⁰. Interviene qui il compito dello Stato: minimizzare quanto più possibile questi rischi creando un vero e proprio obbligo di solidarietà intergenerazionale, il più rilevante in tema ambientale.

Volgendo lo sguardo al nostro ordinamento interno e focalizzandoci proprio sulla relazione con le tematiche ambientali, abbiamo un'altra dimostrazione emblematica dell'introduzione implicita di tali principi nel diritto interno. Pur non essendoci ad oggi un richiamo diretto alla solidarietà intergenerazionale nel testo della nostra Costituzione, è comunque possibile rintracciare tale prospettiva al suo interno sotto diversi punti di vista e in diversi aspetti della stessa. Il fatto che l'ambiente non sia configurato come un diritto, ma la sua tutela sia intesa come un dovere, anche in un'ottica di equità intergenerazionale, sembra incentivare l'inserimento in Costituzione del dovere di promuovere lo sviluppo sostenibile, come logica conseguenza dell'equità intergenerazionale¹⁷¹.

Possiamo guardare alle pronunce della Corte Costituzionale inerenti al tema del riparto di competenze tra Stato e Regioni e leggere che una tutela *«piena e adeguata»* dell'ambiente, *«capace di assicurare la conservazione dell'ambiente per la presente e per le future generazioni»*, consente allo Stato di porre limiti invalicabili di tutela, cui le Regioni devono adeguarsi (così le sentenze n. 288 del 2012, n. 30 del 2009 e n. 378 del 2007)¹⁷².

Venendo alla sfera della tutela ambientale, ritroviamo la prospettiva della solidarietà intergenerazionale nel principio dello sviluppo sostenibile.

Richiamando i bisogni delle generazioni future si viene a dare centralità alla dimensione intertemporale dell'ambiente e ciò implica la necessità di prendere in considerazione gli

¹⁷⁰ M. Imbellone, K. Laffusa, *Il carattere inter-generazionale del "diritto all'ambiente"*, cit.

¹⁷¹ 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*, in *Il Diritto dell'Economia*, 2021, n. monografico, 157-185. (Intervento presentato al convegno Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente. Sviluppi, sfide e prospettive per Stati, imprese e individui, Università degli studi di Milano, Milano, 2021).

¹⁷² G. Arconzo, *La tutela dei beni ambientali nella prospettiva intergenerazionale*, cit.

effetti a lungo termine delle azioni umane e dello sviluppo tecnologico, che possono avere conseguenze irreversibili per il futuro, condizionandolo sotto tutti i suoi aspetti.

Ad esempio, la Corte Costituzionale, trattando delle fonti energetiche rinnovabili, ha sottolineato come la loro capacità di rigenerarsi e la loro «inesauribilità nella scala dei tempi umani» implichi che il loro utilizzo non danneggi le risorse naturali destinate alle generazioni future, garantendo invece uno «sviluppo sostenibile dal punto di vista energetico»¹⁷³.

Un altro ambito della tutela ambientale in cui si è fatto esplicito riferimento alla solidarietà intergenerazionale è quello dell'uso delle acque e della regolamentazione delle tariffe del servizio idrico. La sentenza n. 259 del 1996, ad esempio, parla di un «diritto fondamentale dell'uomo e delle generazioni future all'integrità del patrimonio ambientale, nel quale devono essere inseriti gli usi delle risorse idriche». La Corte ha spesso evocato «le aspettative e i diritti delle generazioni future a fruire di un integro patrimonio ambientale» per riconoscere il potere dello Stato di stabilire tali tariffe e, di conseguenza, di garantire «la tutela e l'uso delle risorse idriche secondo criteri di solidarietà»¹⁷⁴.

Il principio di sviluppo sostenibile costituisce dunque il «tentativo di definire i criteri per coordinare i tempi accelerati dello sviluppo tecnologico con i tempi ormai non più sufficienti della naturale rigenerazione o bonifica delle risorse naturali oggetto di sfruttamento ed inquinamento»¹⁷⁵ ed il nesso tra solidarietà intergenerazionale e sviluppo sostenibile è palese. I due concetti sono intrinsecamente legati: operare per la conservazione delle risorse ambientali a beneficio delle generazioni future significa in pratica aderire alla prospettiva dello sviluppo sostenibile.

La possibilità per le generazioni presenti e future di godere appieno di buona parte dei loro diritti fondamentali è condizionata in modo cruciale dall'implementazione di politiche che pongono la necessaria attenzione alla salvaguardia delle risorse ambientali.

¹⁷³ Corte Costituzionale, sentenza n. 148 del 2019, in G. Arconzo, *La tutela dei beni ambientali nella prospettiva intergenerazionale*, cit.

¹⁷⁴ Cfr. le sentenze n. 93 del 2017, n. 67 del 2013, n. 142 del 2010, n. 29 del 2010 e n. 246 del 2009, in G. Arconzo, *La tutela dei beni ambientali nella prospettiva intergenerazionale*, cit.

¹⁷⁵ S. Grassi, *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, Milano, 2012, p. 122.

Possiamo concludere ribadendo, alla luce di quanto si è ivi e nei paragrafi precedenti affermato, che la Costituzione italiana, sancendo il dovere di tutelare l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi «*anche nell'interesse delle future generazioni*», incorpora la logica dello sviluppo sostenibile, dove le esigenze attuali non devono compromettere la capacità delle generazioni future di provvedere ai propri bisogni.

In quest'ottica, il dovere di tutela ambientale si identifica con le istanze di solidarietà intergenerazionale, che ora il nuovo articolo 9 della Costituzione riconosce espressamente.

2.5 Prima giurisprudenza in tema di tutela delle generazioni future: la sentenza del Tribunale federale costituzionale tedesco del 24.3.2021.

Abbiamo già avuto modo di chiarire nei paragrafi precedenti quanto le future generazioni stiano progressivamente acquisendo un ruolo sempre più centrale nel costituzionalismo, processo favorito in modo significativo dalle decisioni chiave delle diverse Corti costituzionali nazionali.

Le decisioni delle Corti costituzionali anzitutto mostrano la consapevolezza dei giudici dei pericoli che derivano dall'inazione di Governi e Parlamenti. Ciò si riscontra prettamente riguardo problemi cruciali, come ad esempio il cambiamento climatico, che mettono a rischio il futuro del nostro pianeta.

La Corte tedesca si è espressa direttamente sulle leggi tedesche riguardanti il clima, affrontando in modo specifico la questione ambientale con la pronuncia del 24 marzo 2021 del Tribunale costituzionale federale tedesco, la quale rappresenta un punto di riferimento globale in merito a questa giurisprudenza e per questo motivo non può non essere oggetto di un approfondimento.

In Germania, così come in altri contesti giuridici, individui, movimenti e gruppi sociali hanno la facoltà di presentare un ricorso diretto alla Corte costituzionale (denominato *Verfassungsbeschwerde*), al fine di contestare la violazione di diritti sanciti dalla Costituzione¹⁷⁶. Il caso in esame ha ad oggetto il ricorso che, numerosi rappresentanti di

¹⁷⁶ L. Bartolucci, *Le generazioni future*, cit.

gruppi afferenti al movimento *Fridays for Future*¹⁷⁷, di organizzazioni ambientaliste e numerose altre persone, compresi alcuni minori, hanno fatto a tale strumento per ricorrere contro la legge sul clima del 2019.

Ciò che sostenevano i ricorrenti era che lo Stato tedesco non fosse in linea con l'obiettivo imprescindibile dell'Accordo di Parigi di mantenere il riscaldamento globale «*ben al di sotto di 2 °C ed il più possibile entro il limite di 1,5 °C*», non avendo regolamentato in modo efficace e coerente il processo di riduzione immediata dei gas ad effetto serra, in particolare dell'anidride carbonica (CO₂). Gli obiettivi di riduzione delle emissioni fissate nella Legge sulla protezione del clima a detta dei ricorrenti risultano inadeguati a garantire la riduzione delle emissioni di CO₂ del 40% entro il 2030, rispetto ai livelli del 1990, come previsto dall'accordo di Parigi; per farlo a partire dal 2030 bisognerebbe ricorrere ad un "arresto totale" delle emissioni.

I ricorrenti basano le loro motivazioni in particolare sugli obblighi di tutela dei diritti fondamentali sanciti dagli articoli 2, comma 2, prima frase¹⁷⁸, e 14, comma 1¹⁷⁹, della Legge Fondamentale tedesca (*Grundgesetz* – GG). A ciò si aggiunge la rivendicazione di un diritto fondamentale a un futuro dignitoso per l'essere umano (*auf menschenwürdige Zukunft*) e a un livello minimo di sussistenza ecologica (*auf das ökologische Existenzminimum*), diritti che vengono dedotti rispettivamente dall'articolo 2, paragrafo 1¹⁸⁰, in combinato disposto con l'articolo 20a¹⁸¹, e dall'articolo 2, paragrafo 1¹⁸², in combinato disposto con l'articolo 1, paragrafo 1, prima frase, della Legge Fondamentale tedesca¹⁸³.

¹⁷⁷ Movimento globale per la giustizia climatica e ambientale.

¹⁷⁸ Art. 2 co 2, prima frase, Legge Fondamentale tedesca (GG): «*Ognuno ha diritto alla vita e all'integrità fisica*».

¹⁷⁹ Art. 14 co 1 GG: «*La proprietà e il diritto di successione sono garantiti. Contenuto e limiti vengono stabiliti dalla legge*».

¹⁸⁰ Art. 2 co 1 GG: «*Ognuno ha diritto al libero sviluppo della propria personalità, in quanto non violi i diritti degli altri e non trasgredisca l'ordinamento costituzionale o la legge morale*».

¹⁸¹ Art. 20a GG: «*Lo Stato tutela, assumendo con ciò la propria responsabilità nei confronti delle generazioni future, i fondamenti naturali della vita e gli animali mediante l'esercizio del potere legislativo, nel quadro dell'ordinamento costituzionale, e dei poteri esecutivo e giudiziario, in conformità alla legge e al diritto*».

¹⁸² Art. 1 co 1, prima frase, GG: «*La dignità dell'uomo è intangibile*».

¹⁸³ A. De Petris, *Protezione del clima e dimensione intertemporale dei diritti fondamentali: Karlsruhe for Future*, in *Rivista interdisciplinare sul diritto delle amministrazioni pubbliche*, fasc. 4/2021, CERIDAP.

La Corte costituzionale federale ha stabilito che le norme della legge federale sul cambiamento climatico del 12 dicembre 2019 (*Bundes-Klimaschutzgesetz* - KSG), concernenti gli obiettivi climatici nazionali e i volumi annuali di emissioni ammesse fino al 2030, effettivamente contrastavano con i diritti fondamentali garantiti, mentre ha respinto il ricorso in relazione ad altri aspetti censurati.

L'incompatibilità evidenziata risiede nella mancanza di sufficienti dettagli riguardo alle ulteriori riduzioni di emissioni da attuarsi a partire dal 2031; la Corte di Karlsruhe ritiene infatti che la riduzione delle emissioni prevista dalla normativa non sia abbastanza ambiziosa e verrebbe a pesare eccessivamente sulle generazioni future.

Quello che la legge sul cambiamento climatico aveva imposto era una diminuzione delle emissioni di gas serra di almeno il 55% entro il 2030, rispetto ai livelli del 1990, e aveva poi definito i percorsi di riduzione applicabili in tale periodo attraverso la fissazione di quantità annuali di emissioni per specifici settori.

Secondo la Corte, dunque, la riduzione delle emissioni prevista dalla normativa non era abbastanza ambiziosa e sarebbe andata a pesare eccessivamente sulle generazioni future, le cui libertà sarebbero risultate lese dal fatto che le disposizioni sembravano trasferire definitivamente i maggiori oneri di riduzioni delle emissioni ai periodi successivi al 2030.

Il Tribunale sottolinea che *«ogni tipo di libertà potrebbe essere condizionata da queste future riduzioni obbligatorie, perché quasi tutti gli aspetti della vita umana sono ancora associati all'emissione di gas serra e quindi sono minacciati dalle restrizioni drastiche che si dovranno attuare dopo il 2030»*¹⁸⁴, e aggiunge poi che a nessuna generazione dovrebbe 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»*¹⁸⁵.

Non può tuttavia accertarsi se il legislatore, nell'emanare tali disposizioni, abbia disatteso il proprio dovere costituzionale di proteggere i ricorrenti dai pericoli del cambiamento climatico o se non abbia rispettato l'obbligo di agire per il clima, ai sensi di quanto previsto nell'articolo 20a della Legge Fondamentale.

¹⁸⁴BVerfG, sent. 24 marzo 2021, 1 BvR 2656/18, cit.

¹⁸⁵ BVerfG, sent. 24 marzo 2021, 1 BvR 2656/18, cit.

Il fatto che le emissioni di gas serra debbano essere ridotte deriva infatti anche dalla stessa Legge fondamentale, precisamente dall'articolo 20a il quale stabilisce che *«Lo Stato tutela, assumendo con ciò la propria responsabilità nei confronti delle generazioni future, i fondamenti naturali della vita e gli animali mediante l'esercizio del potere legislativo, nel quadro dell'ordinamento costituzionale, e dei poteri esecutivo e giudiziario, in conformità alla legge e al diritto»*.

Esaminando i fondamenti della possibile tutela delle norme in conformità al dovere di tutela ambientale, i giudici affermano che *«la tutela della vita e dell'integrità fisica ai sensi dell'art. 2 prima frase GG comprende la protezione contro i danni causati dall'inquinamento ambientale, indipendentemente da chi o quali circostanze siano all'origine del danno»*¹⁸⁶. La tutela costituzionale si può evincere anche dall'art. 14 della GG, il quale tutela il diritto di proprietà indicando esplicitamente l'ipotesi che il cambiamento climatico possa provocare danni a proprietà come terreni agricoli o immobili ad esempio a causa di calamità naturali.

A tali norme si ricollega il dovere di protezione dello Stato che comprende *«il dovere di proteggere la vita e la salute dai rischi posti dai cambiamenti climatici, inclusi eventi meteorologici estremi legati al clima come ondate di calore, incendi boschivi, uragani, forti piogge, alluvioni, valanghe e smottamenti»* ed è qui che il ragionamento dei giudici arriva a stabilire che il dovere di protezione dello Stato *«può inoltre dar luogo a un dovere oggettivo di proteggere le generazioni future»*¹⁸⁷.

Dunque, sulla base del disposto di tali articoli fondamentali, possiamo evincere come la GG configuri in capo allo Stato un dovere di responsabilità nei confronti delle future generazioni, ma anche un obbligo di legiferare in modo tale da garantire gli elementi naturali indispensabili per la vita.¹⁸⁸

Alla luce di questi profili prettamente costituzionali la Corte esamina la Legge federale sui cambiamenti climatici impugnata, che ricordiamo, rende obbligatoria la riduzione

¹⁸⁶ BVerfG, sent. 24 marzo 2021, 1 BvR 2656/18, cit.

¹⁸⁷ BVerfG, sent. 24 marzo 2021, 1 BvR 2656/18, cit.

¹⁸⁸ M. Delli Santi, *Leggi sul clima: il diritto delle future generazioni - Per la Corte Costituzionale tedesca di Karlsruhe la legge sui cambiamenti climatici non tutela i diritti dei giovani rispetto agli obiettivi dell'Accordo di Parigi*, in *Altalex*, 2021.

delle emissioni di gas a effetto serra di almeno il 55% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990 e stabilisce i percorsi di riduzione applicabili durante questo periodo mediante quantità di emissioni annuali specifici.

L'obiettivo costituzionale in materia climatica, che scaturisce dall'articolo 20a della Legge Fondamentale, viene interpretato in modo più stringente in linea con l'obiettivo di Parigi di contenere l'incremento della temperatura media globale nettamente al di sotto dei 2°C e, idealmente, entro 1,5°C rispetto ai livelli preindustriali. Per conseguire tale scopo le riduzioni, che continueranno ad essere necessarie anche a seguito del 2030, dovranno essere poste in essere con ancora più urgenza e rapidità, comportando una serie di obblighi futuri in capo alle generazioni che verranno. Tali obblighi però abbiamo già chiarito che incideranno su ogni forma di libertà, in quanto quasi ogni aspetto della vita umana implica l'emissione di gas serra e risulta, pertanto, potenzialmente esposto a drastiche limitazioni successive al 2030.

Il legislatore avrebbe dovuto adottare delle misure preventive al fine di contenere quanto più possibile questi oneri futuri, tutelando la libertà garantita dai diritti fondamentali alle generazioni future. Più specificamente, i giudici di Karlsruhe precisano che le disposizioni sull'adeguamento del percorso di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra a partire dal 2031 in poi, non sono sufficienti a garantire che la necessaria transizione verso la "neutralità climatica" sia raggiunta nel tempo. Per questo motivo la decisione¹⁸⁹ riconosce che le disposizioni contestate *«violano le libertà dei denunciati, alcuni dei quali sono ancora molto giovani»*, e *«hanno un effetto di interferenza anticipata sulla libertà ampiamente tutelata dalla Legge fondamentale»*.

Le istanze dei ricorrenti ricordiamo infatti che sono ammissibili *«in quanto, garanzie intertemporali di libertà e i diritti fondamentali offrono ai ricorrenti protezione contro le minacce globali alla libertà, rappresentate dagli oneri di riduzione dei gas a effetto serra, obbligatori ai sensi dell'art. 20a GG, ora trasferiti unilateralmente nel futuro»*.

I giudici, infine, stabiliscono un obbligo in capo al legislatore, ovvero quello di emanare entro il 31 dicembre 2022 delle disposizioni che specifichino dettagliatamente le modalità attraverso le quali saranno realizzati gli obiettivi di riduzione delle emissioni di gas serra

¹⁸⁹ BVerfG, sent. 24 marzo 2021, 1 BvR 2656/18, cit.

a partire dal 2030 in poi. In realtà già il 12 maggio 2022 il Governo tedesco aveva presentato il disegno di revisione della norma, che è stato approvato il 24 giugno dal Parlamento federale ed il giorno seguente dal Consiglio federale.

Stando a quanto stabilito dalla nuova legge la Germania dovrà ridurre le sue emissioni di gas serra del 65% entro il 2030 rispetto al 1990 e ogni due anni a partire dal 2022 gli obiettivi climatici saranno sottoposti a monitoraggio. Infatti, viene introdotta per la prima volta una previsione che stabilisce che il Consiglio di Esperti sulle Questioni Climatiche sia tenuta a presentare ogni biennio una relazione sull'andamento degli obiettivi climatici e di fronte al mancato rispetto degli stessi le conseguenze saranno immediate.

L'obiettivo introdotto è quello di raggiungere entro il 2040 la riduzione dell'emissione almeno all'80% e sono poi previste anche delle riduzioni annue fino al 2030, al fine ultimo di raggiungere la neutralità dei gas effetto serra entro il 2045, secondo uno schema tale da far sì che nel 2050 potranno essere conservati più gas di quelli emessi¹⁹⁰.

La Legge sul clima è fondamentalmente una legge quadro, la cui attuazione completa richiederà numerosi atti esecutivi di natura amministrativa e tecnica, che dovranno essere aggiornati sulla base delle nuove disposizioni oggetto della recente riforma.

Dunque con la sua pronuncia sul KSG, il Tribunale costituzionale federale si è distinta per le sue linee argomentative innovative rispetto alla giurisprudenza consolidata. Proprio in vista di questa marcata originalità sono diversi gli osservatori che hanno definito tale decisione come "storica"¹⁹¹, specialmente riferendosi al rilievo conferito al contenuto dell'art. 20a della Legge Fondamentale.

Infatti, in primo luogo, il Tribunale Costituzionale Federale individua chiaramente nell'articolo 20a della Legge Fondamentale un obbligo costituzionale vincolante e soggetto a controllo giurisdizionale in materia di protezione del clima, gravante sulle istituzioni della Repubblica Federale Tedesca.

Altro aspetto, poi, innovativo e fondamentale che si evince dall'articolo 20a riguarda la nuova centralità attribuita al tema della responsabilità verso le generazioni future, le quali

¹⁹⁰ A. De Petris, *Protezione del clima*, cit.

¹⁹¹ H. P. Aust, *Klimaschutz aus Karlsruhe. Was verlangt der Beschluss vom Gesetzgeber?*, in *Verfassungsblog*, 5 maggio 2021

vengono citate nel testo dell'articolo stesso. Questa particolare forma di responsabilità, i cui effetti vengono a portarsi nel tempo, viene tra l'altro ricondotta all'ambito di applicazione dell'art. 2 comma 1 GG, senza tuttavia essere considerata bisognosa di una protezione particolare.

Si deve alla decisione il merito di aver notevolmente ampliato la portata del controllo di costituzionalità in tema di tutela climatica e l'aver introdotto la previsione di una sanzione come immediata conseguenza del mancato rispetto degli obblighi climatici.

In definitiva le novità in esame sono dovute all'affermazione di un nuovo modo di intendere le libertà tutelate dalla costituzione: la sentenza¹⁹² parla di una «*protezione intertemporale delle libertà*», il che significa che queste dovranno essere garantite non solo nella loro dimensione presente ma anche in quella dell'avvenire.

Si rileva, inoltre, come la decisione in esame dedichi attenzione agli aspetti tecnologici connessi alle politiche climatiche, laddove impone di «*evitare una distribuzione troppo miope e quindi unilaterale degli oneri di libertà e di riduzione [delle emissioni] a scapito del futuro*». ¹⁹³

La sentenza non ha soltanto una portata innovativa a livello nazionale, bensì anche a livello internazionale ed è possibile evincerlo da diversi tratti della stessa. In primo luogo già nel fatto che questa vada a sottolineare il coinvolgimento della Germania all'interno della comunità internazionale sotto diversi aspetti, compreso quello della tutela dell'ambiente, nella parte in cui prevede che i problemi legati alla tutela climatica vadano risolti anche a livello sovranazionale¹⁹⁴.

Se le decisioni climatiche impattano negativamente su gruppi di persone con scarsa o nessuna rappresentanza nelle istituzioni che le adottano, sorge un problema di legittimità, dovuto al fatto che il cambiamento climatico colpisce gravemente anche le persone che si trovano al di fuori della Germania. Infatti, il dovere del governo tedesco di proteggere i diritti fondamentali non si ferma ai confini nazionali, ma si estende a chi risiede all'estero, inclusi i ricorrenti provenienti da Nepal e Bangladesh.

¹⁹² BVerfG, sent. 24 marzo 2021, 1 BvR 2656/18, cit.

¹⁹³ A. De Petris, *Protezione del clima*, cit.

¹⁹⁴ H. Arling, B. Peters, *Ein Puzzleteil für Klimaklagen weltweit*, in *Legal Tribune Online*, 8 maggio 2021.

Sebbene in questo caso i giudici tedeschi abbiano ritenuto che il governo avesse adempiuto ai suoi doveri, in particolare con la ratifica dell'Accordo di Parigi, respingendo i ricorsi stranieri, questa posizione potrebbe avere un grande impatto sull'avvenire. In situazioni in cui la cooperazione internazionale sarà l'unica soluzione a fronte di problemi globali, i cittadini stranieri potrebbero esigere che la Germania agisca in linea con i suoi doveri di "buon cittadino globale"¹⁹⁵.

Ai sensi dell'articolo 2 Frase 1 della Legge Fondamentale, poi, il *Bundesverfassungsgericht* afferma che gli obblighi sulla lotta al cambiamento climatico previsti a livello internazionale sono vincolanti anche per la Germania.

In secondo luogo, la Corte Costituzionale tedesca dimostra di dare il giusto peso alle basi scientifiche del problema climatico. Riconosce infatti che anche l'obiettivo di contenere l'aumento della temperatura, indicato come un intervallo nell'Accordo di Parigi, potrebbe necessitare di un abbassamento ulteriore di fronte a nuove evidenze scientifiche che ne mettano in discussione l'adeguatezza.

Infine, merita attenzione anche il fatto che il *Bundesverfassungsgericht* faccia esplicitamente riferimento a sentenze emesse da tribunali sia a livello internazionale che nazionale su questo argomento, contribuendo così a intensificare il confronto giudiziario internazionale sugli obblighi statali concernenti il cambiamento climatico¹⁹⁶.

Alla luce di quanto si è detto possiamo notare con lucidità quanto l'intervento della Germania sul tema del cambiamento climatico sia stato molto più risolutivo rispetto ad esempio agli interventi che sono stati posti in essere nel nostro Paese, compresa la stessa riforma costituzionale del 2022. In Germania assistiamo infatti ad un intervento diretto sulle leggi, mentre invece nel nostro ordinamento il clima è stato identificato come "il grande assente della riforma". Gli interventi costituzionali italiani hanno avuto una portata molto meno incisiva a fronte degli innumerevoli interrogativi che ancora ad oggi

¹⁹⁵ A. De Petris, *Protezione del clima*, cit.

¹⁹⁶ A. De Petris, *Protezione del clima*, cit.

rimangono irrisolti, sia sul tema delle generazioni future che più in generale sulla tutela ambientale e nello specifico quella climatica.

CAPITOLO III

La tutela ambientale e la giustizia intergenerazionale nel contesto europeo

3.1 La tutela dell'ambiente nel diritto comunitario

L'Unione Europea svolge un ruolo fondamentale nell'ambito del diritto ambientale, affronta, infatti, i complessi problemi ambientali relativi alle diverse aree intrinseche allo stesso, dai cambiamenti climatici, alla perdita della biodiversità, dall'esaurimento delle risorse all'inquinamento.

La definizione dell'ambiente nel diritto comunitario¹⁹⁷ si è svolta parallelamente all'affermazione internazionale del tema, rimanendo legata ad una concezione antropocentrica del diritto. Dall'essere inquadrato come un mero obiettivo finalizzato a garantire la parità di condizioni di concorrenza nel mercato, e poi come uno strumento di azione, solo in un momento ancora successivo è giunto ad essere considerato come un vero e proprio strumento politico, capace di integrare in maniera trasversale tutte le altre politiche.

Possiamo notare come tale evoluzione si possa evincere chiaramente anche solo volgendo lo sguardo all'evoluzione normativa sul tema all'interno del disposto dei Trattati europei¹⁹⁸.

Nel 1972, il Consiglio Europeo di Parigi sancì l'esigenza di una politica ambientale a livello comunitario, parallelamente alle politiche economiche, e richiese l'elaborazione di un programma d'azione mirato alla conservazione e al miglioramento delle condizioni ambientali, nonché al contrasto all'inquinamento e ad altri elementi dannosi.

Successivamente, nel 1987, l'Atto Unico Europeo introdusse il nuovo "Titolo Ambiente" (Titolo VII), costituendo il primo fondamento giuridico per una politica ambientale condivisa, con l'intento di salvaguardare la qualità dell'ambiente, tutelare la salute umana e assicurare un impiego responsabile delle risorse naturali.

¹⁹⁷ S. Grassi, *La tutela dell'ambiente nelle fonti internazionali, europee ed interne*, in *Federalismi.it*, n. 13/2023, 5 giugno 2023, 12 e ss.

¹⁹⁸ C. Kurrer, A. Petit, *Politica ambientale: principi generali e quadro di riferimento*, in *Note tematiche sull'Unione europea – 2025*, Ufficio delle pubblicazioni del Parlamento europeo, aprile 2024, disponibile in: www.europarl.europa.eu/factsheets/it

Le successive modifiche dei Trattati consolidarono l'impegno della Comunità verso la protezione ambientale e potenziarono il ruolo del Parlamento Europeo nello sviluppo delle politiche in questo ambito.

Il Trattato di Maastricht del 1993 elevò l'ambiente (Titolo XVI) a settore strategico ufficiale dell'UE, introducendo la procedura di codecisione e stabilendo come norma generale il voto a maggioranza qualificata all'interno del Consiglio. Inoltre, sollecitò gli Stati Membri a valutare il proprio impatto ambientale e ad aderire al principio della crescita sostenibile. Nel 1999, l'articolo 3C del Trattato di Amsterdam impose l'integrazione della protezione ambientale in tutte le politiche settoriali dell'UE, al fine di promuovere uno sviluppo durevole. In aggiunta, nel 2007, il Trattato di Lisbona designò i cambiamenti climatici e lo sviluppo sostenibile come priorità e conferì all'UE la personalità giuridica, consentendole di stipulare accordi internazionali.

Volgendo ora lo sguardo alle basi giuridiche del tema dobbiamo prendere in considerazione quanto disposto nel Trattato sull'Unione Europea (TUE)¹⁹⁹ e nel Tratto sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE)²⁰⁰.

Nel Trattato sull'Unione europea²⁰¹, il Preambolo²⁰² enuncia l'intento di favorire l'avanzamento economico e sociale delle popolazioni europee, menzionando altresì il

¹⁹⁹ Il TUE è uno dei trattati primari dell'UE. Forma le basi del diritto dell'UE, delineando lo scopo dell'Unione e il governo delle sue istituzioni centrali. Si basa sul trattato di Maastricht, firmato il 7 febbraio 1992, che ha segnato una nuova tappa dell'integrazione europea superando l'obiettivo del mercato comune. Ha aperto la strada all'integrazione politica con una transizione dalla Comunità economica europea (CEE) all'Unione europea (UE). La sua versione attuale, dopo vari emendamenti, deriva dal trattato di Lisbona (2007). Il trattato di Lisbona, che comprende il TUE e il TFUE, è entrato in vigore il 1° dicembre 2009. Cfr: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, *Sintesi di: Trattato sull'Unione Europea*, in *Eur-lex*.

²⁰⁰ Il TFUE, risultato del trattato di Lisbona, è stato sviluppato a partire dal trattato che istituisce la Comunità europea (TCE o trattato CE), come attuato dal trattato di Maastricht. Forma la base dettagliata del diritto dell'Unione europea definendo i principi e gli obiettivi dell'Unione e l'ambito d'azione all'interno dei settori d'intervento. Stabilisce inoltre i dettagli organizzativi e di funzionamento delle istituzioni dell'UE. Firmato dai 27 paesi dell'UE (la Croazia non è entrata a far parte dell'Unione fino al 2013) il 13 dicembre 2007, il TFUE è entrato in vigore il 1° dicembre 2009. Cfr: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, *Sintesi di: Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea*, in *Eur-lex*.

²⁰¹ S. Grassi, *La tutela dell'ambiente*, cit.

²⁰² Dal Preambolo del TUE: «*Determinati a promuovere il progresso economico e sociale dei loro popoli, tenendo conto del principio dello sviluppo sostenibile nel contesto della realizzazione del mercato interno e del rafforzamento della coesione e della protezione dell'ambiente, nonché ad attuare politiche volte a garantire che i progressi compiuti sulla via dell'integrazione economica si accompagnino a paralleli progressi in altri settori*».

potenziamento della “protezione dell'ambiente”. In linea con ciò, il principio sancito dall'articolo 3, paragrafo 3²⁰³, specifica il fine di conseguire “un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente”.

Il riconoscimento della competenza europea in tema di politica ambientale²⁰⁴, involgente l'inquinamento atmosferico ed idrico, la gestione dei rifiuti e i cambiamenti climatici, si rinviene nell'articolo 11 e negli articoli che vanno dal 191 al 193 del TFUE.

L'articolo 11 del TFUE prevede, infatti, che *«le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile»*. Dunque, ai sensi del disposto dell'articolo, quando l'Unione legifera o implementa politiche in qualsiasi settore, deve sempre tenere in considerazione l'impatto ambientale e cercare di promuovere uno sviluppo che sia sostenibile nel tempo. In altre parole, la tutela dell'ambiente non è considerata una politica isolata, ma come un aspetto trasversale che deve essere preso in oggetto e incorporato in ogni attività dell'Unione, con l'obiettivo primario di favorire uno sviluppo che rispetti l'ambiente per le generazioni presenti e future.

La politica dell'UE in materia ambientale, secondo quanto previsto dall'articolo 191 del TFUE, persegue degli obiettivi ben precisi e mira a garantire degli elevati standard di tutela che tengano conto delle diversità insite nelle diverse regioni comprese nell'Unione. *In primis* mira a garantire la salvaguardia, la tutela ed il miglioramento della qualità dell'ambiente, cui è strettamente connessa la protezione della salute umana. Mira poi a favorire un'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, oltreché a promuovere sul piano internazionale le misure destinate alla risoluzione delle

²⁰³ Art. 3 par. 3 TUE: *«L'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico. 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. Essa promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri. Essa rispetta la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica e vigila sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo»*.

²⁰⁴ C. Kurrer, A. Petit, *Politica ambientale*, cit.

problematiche inerenti all'ambiente a livello regionale o mondiale ed in particolare a combattere i cambiamenti climatici. Tale politica si svolge sotto l'egida di precisi principi, quali il principio di precauzione e dell'azione preventiva, il principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente ed il principio «chi inquina paga»²⁰⁵.

È bene sottolineare che, in ogni caso, la competenza europea sul tema non faccia mai venire meno quella nazionale, tanto che lo stesso articolo in esame stabilisce che le azioni di armonizzazione volte a tutelare l'ambiente possano includere, quando necessario, una clausola di salvaguardia che permetta agli Stati membri di adottare temporaneamente misure protettive per ragioni ambientali non economiche, previa verifica da parte dell'Unione. Viene ribadita inoltre la capacità dei singoli Stati di intervenire nelle negoziazioni e negli accordi internazionali che l'UE può porre in essere con paesi terzi.

L'Unione Europea, infatti, ricopre un ruolo cruciale nelle trattative internazionali riguardanti l'ambiente²⁰⁶. Essa è firmataria di numerosi patti ambientali su scala globale, regionale o subregionale, che affrontano diverse tematiche, tra cui la salvaguardia della natura e della biodiversità, il cambiamento climatico e la contaminazione atmosferica e idrica che travalica i confini nazionali.

Esempio emblematico è fornito dalla “strategia sulla biodiversità” adottata dall'UE nel 2011 fino al 2020²⁰⁷. Questa rifletteva gli impegni assunti dall'Unione sulla base di quanto previsto dalla Convenzione delle Nazioni Unite sulla diversità biologica, ovvero il principale accordo internazionale in materia di biodiversità a cui l'UE partecipa.

Tra questi accordi internazionali, particolarmente rilevanti sono quelli adottati nel 2015 sotto l'egida delle Nazioni Unite, quali l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile (che include i 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile e i 169 traguardi connessi), l'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici e il Quadro di Sendai per la diminuzione del rischio di disastri. L'Unione ha inoltre formalmente aderito alla Convenzione sul commercio internazionale delle specie faunistiche e floristiche minacciate di estinzione (CITES),

²⁰⁵ Si veda il paragrafo successivo per un approfondimento.

²⁰⁶ C. Kurrer, A. Petit, *Politica ambientale*, cit.

²⁰⁷ A partire da maggio 2020, poi, la Commissione ha presentato la strategia sulla biodiversità per il 2030, un piano organico a lungo termine finalizzato alla protezione della natura e a prevenire il degrado degli ecosistemi, che è stato oggetto di approvazione da parte del Parlamento nel giugno 2021.

evidenziando il proprio impegno nella tutela della biodiversità e nel contrasto al commercio illegale di specie selvatiche.

Il quadro normativo dell'Unione Europea in materia ambientale, delineato dagli articoli 192 e 193 TFUE, disciplina le competenze e le procedure per l'adozione delle misure volte a tutelare l'ambiente.

L'articolo 192 stabilisce che le azioni dell'Unione finalizzate al perseguimento degli obiettivi ambientali sono oggetto di decisioni congiunte tra il Parlamento Europeo ed il Consiglio, secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione degli organi consultivi (il Comitato economico e sociale e il Comitato delle regioni). Tuttavia, il paragrafo secondo introduce una serie di deroghe a tale procedura per quegli ambiti che sono ritenuti particolarmente sensibili o incidenti su prerogative statali fondamentali. In questi casi, che includono prevalentemente disposizioni fiscali, misure con impatto significativo sull'assetto territoriale, sulla gestione quantitativa delle risorse idriche, sulla destinazione dei suoli (esclusa la gestione dei residui) e su scelte fondamentali della politica energetica nazionale, il Consiglio delibera all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale, mantenendo comunque l'obbligo di consultare il Parlamento Europeo e gli organi consultivi. È prevista la possibilità che avvenga un successivo passaggio alla procedura legislativa ordinaria, purché vi sia l'unanimità del Consiglio e la proposta della Commissione.

L'articolo prevede, inoltre, che gli obiettivi ambientali prioritari dell'Unione vengano definiti tramite appositi programmi d'azione, strumenti di pianificazione strategica. Responsabili dell'attuazione di tali programmi saranno principalmente gli Stati membri, i quali dovranno agire sulla base del disposto del principio «chi inquina paga», potendo richiedere aiuti economici a fronte di oneri sproporzionati.

L'articolo 193 invece, richiamando il disposto dell'articolo precedente, riconosce agli Stati membri la possibilità di adottare misure ambientali più stringenti di quelle stabilite dall'UE, a condizione che siano compatibili con i Trattati e che vengano notificate alla Commissione. In altri termini quindi, ai sensi di quanto ivi previsto gli Stati membri sono

legittimati ad adottare standard di tutela più elevati rispetto a quelli previsti dalle politiche dell'Unione, purché ciò avvenga nel rispetto del quadro giuridico europeo.

Al concetto ampio di ambiente fanno riferimento anche alcune delle fondamentali direttive e regolamenti che si sono sviluppati nella normazione derivata dell'UE²⁰⁸.

Ci si riferisce *in primis* alle direttive sulla valutazione di impatto ambientale, sull'informazione ambientale in attuazione della Convenzione di Aarhus e sul danno ambientale, dove assume un'importanza cruciale non soltanto il riferimento alle singole risorse, quanto quello alla loro interazione, al loro equilibrio dinamico, ed alla capacità intrinseca del sistema ambientale di riprodursi e fornire servizi all'ecosistema.

La precisazione degli obiettivi ambientali ha trovato invece un'espressione più recente nella Comunicazione della Commissione concernente il cosiddetto *Green Deal* europeo (COM n. 640 dell'11 dicembre 2019) e nella Comunicazione sulla biodiversità per il 2030, unitamente al recentissimo Programma d'azione approvato dal Consiglio europeo nell'aprile 2022 (VIII Programma d'azione per il 2030 – adottato con decisione vincolante il 6 aprile 2022), in linea con il forte impegno assunto dall'UE nell'implementazione dell'Accordo di Parigi sul clima.

In tali documenti, nonché nei regolamenti e nelle direttive che ne sono derivati, si assiste ad una riformulazione dell'impegno nell'affrontare le problematiche connesse al clima e all'ambiente. Vengono così identificati gli obiettivi della cosiddetta “transizione ecologica”, sintetizzabile nella finalità di salvaguardare, conservare e valorizzare il capitale naturale dell'Unione Europea e di proteggere la salute e il benessere dei cittadini dai pericoli di origine ambientale e dalle loro conseguenze.

Dunque, nonostante persista una prospettiva prettamente antropocentrica nella definizione degli obiettivi ambientali, si conferisce un rinnovato slancio alla tutela e alla garanzia della conservazione e del ripristino degli ecosistemi e della biodiversità.

Affinché la politica ambientale dell'Unione sia realmente efficace è necessario che questa sia concretamente esecutiva nei contesti nazionali, regionali e locali, e per far sì ciò avvenga è necessario che l'implementazione e l'applicazione normativa si svolgano sotto

²⁰⁸ S. Grassi, *La tutela dell'ambiente*, cit.

un'attenta attività di sorveglianza, che riguardi sia le condizioni ambientali, sia il grado di adempimento delle disposizioni giuridiche dell'UE in materia²⁰⁹.

In forza di ciò nel 2001 l'Unione ha introdotto la previsione di *standard* minimi (privi di carattere vincolante) per le verifiche ambientali negli Stati membri. L'obiettivo era quello di assicurare l'adozione di sanzioni penali che risultassero efficaci, proporzionate e deterrenti nei confronti di gravi illeciti ambientali, quali, ad esempio, l'introduzione o lo sversamento illecito di sostanze inquinanti nell'aria, nelle acque o nel suolo; il traffico illegale di specie selvatiche; il commercio non autorizzato di sostanze dannose per lo strato di ozono; la spedizione o lo smaltimento illegale di rifiuti.

La Rete Europea per l'Implementazione e l'Applicazione del Diritto Ambientale (IMPEL) costituisce un network internazionale tra le autorità ambientali, istituito con lo scopo di promuovere una concreta attuazione della normativa attraverso una piattaforma di scambio di idee e buone pratiche rivolta a decisori politici, ispettori ambientali e organi di controllo. Nel maggio del 2016, la Commissione Europea ha dato il via al processo di Revisione dell'Implementazione delle Politiche Ambientali, un nuovo strumento concepito per raggiungere la piena applicazione della legislazione ambientale comunitaria. Tale iniziativa si affianca al controllo di adeguatezza (il programma REFIT – *Regulatory Fitness and Performance Programme*) degli obblighi di monitoraggio e comunicazione previsti dalla normativa UE vigente, al fine di semplificarla e ridurre gli oneri.

Già nel 1990, a Copenaghen, era stata fondata l'Agenzia Europea dell'Ambiente (AEA) con la missione di supportare lo sviluppo, l'attuazione e la valutazione della politica ambientale, nonché di informare i cittadini su tali tematiche. Nel 2020, l'Agenzia ha pubblicato il suo sesto rapporto sullo stato dell'ambiente, fornendo un'analisi della situazione e delle prospettive ambientali in Europa.

In ambito di monitoraggio, l'UE gestisce anche il programma europeo di osservazione terrestre (*Copernicus*), che fornisce dati ambientali ottenuti via satellite e per quanto riguarda le sostanze inquinanti, invece, il Registro Europeo delle Emissioni e dei

²⁰⁹ C. Kurrer, A. Petit, *Politica ambientale*, cit.

Trasferimenti di Sostanze Inquinanti (E-PRTR) rende disponibili dati ambientali cruciali provenienti da oltre 30.000 impianti industriali; i dati di entrambi i programmi sono liberamente accessibili.

In sintesi, in conclusione, possiamo affermare che il diritto ambientale dell'UE ha compiuto un percorso evolutivo significativo, affermandosi come pilastro fondamentale per affrontare le sfide ambientali contemporanee. Dalla sua iniziale concezione antropocentrica e strumentale, si è progressivamente trasformato in una politica integrata e trasversale, dotata di una solida base giuridica, di ambiziosi obiettivi e di meccanismi di controllo volti a garantirne l'efficace attuazione negli Stati membri. La sfida futura consisterà nel rafforzare ulteriormente questa integrazione, promuovendo un approccio sempre più ecosistemico e assicurando che la tutela dell'ambiente diventi un elemento intrinseco di ogni politica dell'Unione, per il benessere delle generazioni presenti e future.

3.1.1 I principi europei della tutela ambientale

La politica ambientale dell'Unione Europea si basa principalmente su quattro principi, i quali vengono espressamente enunciati nell'articolo 191 TUE²¹⁰: il principio di precauzione, il principio di prevenzione, il principio di correzione in via prioritaria alla fonte dei danni all'ambiente ed infine il principio secondo cui «chi inquina paga». L'elenco di principi indica una scala gerarchica di valori da cui possiamo evincere che “prevenire” è meglio che “curare”²¹¹.

Tali principi ambientali costituiscono il fondamento concettuale delle normative volte alla salvaguardia dell'ambiente e alla promozione dello sviluppo sostenibile; orientano l'azione dei legislatori nazionali, della magistratura e dei decisori politici, conferendo una struttura e un'interpretazione specifica all'ordinamento giuridico europeo. Trovano applicazione in un'ampia gamma di decisioni di governi e di autorità pubbliche, spaziando dagli strumenti di pianificazione territoriale alla gestione delle aree marine protette e alla bonifica dei siti contaminati. Infine per chiarirne la natura è bene

²¹⁰ Il TFUE si limita all'enunciazione dei principi in esame, in quanto il contenuto degli stessi è già oggetto di approfondimento del diritto internazionale, nello specifico della Convenzione di Rio del 1992 sull'ambiente e lo sviluppo.

²¹¹ F. Fonderico, *Slide delle lezioni*, cit.

sottolineare che essendo gli stessi integrati in un considerevole numero di disposizioni giuridiche vincolanti, un'azione contraria, o una loro erronea interpretazione, si andrebbe a configurare come illegittima e andrebbe a rappresentare una vera propria violazione del diritto unionale²¹².

Il principio di precauzione, è definito come “un approccio alla gestione del rischio”²¹³. Costituisce una vera e propria strategia di gestione del rischio in base alla quale, di fronte alla potenziale capacità di una politica o di un'iniziativa di generare danni alla popolazione o all'ambiente, e in assenza di unanime consenso scientifico in merito, si raccomanda di astenersi dall'attuare tale politica o iniziativa. È comunque prevista la possibilità di una revisione di fronte all'emergere di dati scientifici più completi.

La nozione di principio di precauzione fu introdotta per la prima volta in una comunicazione della Commissione Europea, adottata nel febbraio del 2000, che ne delineò il significato e le modalità di applicazione.

È importante ribadire che il principio in esame può essere invocato in presenza di un rischio potenziale²¹⁴. La precauzione, infatti, contrasta l'incertezza sistemica, il rischio è quantificabile con un calcolo probabilistico, mentre l'incertezza no; proprio da questo aspetto si evince la differenza tra il principio in esame e quello di prevenzione, principi che comunque risultano essere strettamente connessi nell'applicazione²¹⁵.

²¹² V. Vomàcka, *Introduzione al diritto ambientale dell'UE*. Modulo formativo 2: *Principi del diritto ambientale dell'UE*, Introduzione, sviluppato dalla Academy of European Law (ERA), disponibile in: https://www.era-comm.eu/Introduction_EU_Environmental_Law/IT/module_2/index.html

²¹³ Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, *Principio di precauzione*, a cura della Direzione generale della Salute e della sicurezza alimentare, in *Eur-lex*, disponibile in: <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html?lang=en>

²¹⁴ La presenza di un rischio potenziale non implica che sia richiesta la pienezza della prova scientifica per mettere in campo iniziative precauzionali. Ai sensi di quanto previsto dalla Convenzione di Rio infatti «viene raccomandato agli Stati un comportamento positivo, che prevede l'adozione di misure effettive di prevenzione dalla possibile minaccia di un danno serio ed irreversibile, per cui l'incertezza scientifica ed il conseguente pericolo di rischio, non dovrebbero essere adottati come motivi di inazione, o come principale argomento per procrastinare l'adozione di precisi impegni quantitativi in materia ambientale».

²¹⁵ Esempio: Negli anni '70, vi era consenso generale (ma nessuna prova) a livello internazionale che i clorofluorocarburi (CFC) potessero deteriorare lo strato di ozono. Pertanto, si è deciso semplicemente di mettere in guardia rispetto all'uso di tali sostanze (precauzionale). Alla fine degli anni '80, emersero prove scientifiche in merito al fatto che l'impoverimento dello strato di ozono stratosferico aumentasse l'esposizione alle radiazioni ultraviolette, aggravando il rischio di cancro della pelle e di cataratta nell'uomo e negli animali. Ciò richiese un approccio preventivo, che ha portato all'eliminazione graduale dei clorofluorocarburi. Fino all'accordo del Protocollo di Montreal nel 1987, vi era incertezza su quale principio si dovesse fare affidamento, ma vi era altresì consenso scientifico sul rischio di danno al momento dell'entrata in vigore del Protocollo nel 1989. Da: V. Vomàcka, *Introduzione al diritto ambientale dell'UE*. Modulo formativo 2: *Principi del diritto ambientale dell'UE*, Principi specifici, *Principio di prevenzione*,

Il principio di prevenzione è legato al c.d. “rischio certo”; è uno strumento volto a prevenire i danni ambientali tramite l’adozione di misure preventive a fronte della presenza di rischi accertati.

Il principio di precauzione, invece, è strettamente ricollegato ad un tipo di rischio per così dire “incerto”, un rischio che comporta che tale principio sia difficilmente determinabile, tanto che dovrà essere analizzato volta per volta in base al tipo di problema²¹⁶; in altri termini²¹⁷, si riferisce a situazioni di danno potenziali e si pone quale strumento per colmare le informazioni scientifiche incerte e la responsabilità politica.

Nel caso in cui si ritenga necessario agire le misure basate sul principio di precauzione dovrebbero essere: proporzionate al livello di protezione prescelto; non discriminatorie nella loro applicazione; coerenti, con misure analoghe, basate su un esame dei potenziali vantaggi e oneri; soggette a revisione dei nuovi dati scientifici; in grado di attribuire la responsabilità per la produzione di prove scientifiche necessarie ad un più completa valutazione del rischio²¹⁸.

L’Unione Europea ha fatto ricorso al principio di precauzione in diversi contesti normativi, tra cui si annoverano la disciplina per le sostanze chimiche (regolamento n. 1907/2006, noto come REACH) e la normativa generale in materia alimentare (regolamento n. 178/2002)²¹⁹.

Per correzione in via prioritaria alla fonte dei danni all’ambiente²²⁰ si intende che i danni o l’inquinamento debbano essere corretti tramite un intervento diretto alla fonte che è stata causa degli stessi. Si presuppone quindi che il danno ambientale sia già verificato e che i soggetti responsabili dello stesso, siano tenuti ad adottare le misure idonee a porvi rimedio²²¹.

sviluppato dalla Academy of European Law (ERA), disponibile in: https://www.era-comm.eu/Introduction_EU_Environmental_Law/IT/module_2/module_2_9.html

²¹⁶ F. Fonderico, *Slide delle lezioni*, cit.

²¹⁷ V. Vomàcka, *Introduzione al diritto ambientale dell’UE*. Modulo formativo 2: *Principi del diritto ambientale dell’UE*, Principi specifici *Principio di precauzione*, sviluppato dalla Academy of European Law (ERA), disponibile in: https://www.era-comm.eu/Introduction_EU_Environmental_Law/IT/module_2/module_2_10.html

²¹⁸ F. Fonderico, *Slide delle lezioni*, cit.

²¹⁹ C. Kurrer, A. Petit, *Politica ambientale*, cit.

²²⁰ C. Kurrer, A. Petit, *Politica ambientale*, cit.

²²¹ Esempio: Nella causa C-2/90, Commissione contro Belgio, la CGUE ha stabilito che il principio secondo cui il danno ambientale deve essere riparato in via prioritaria alla fonte implica che spetta a ciascuna regione, comune o altro ente locale prendere le misure appropriate per garantire che i propri rifiuti siano raccolti, trattati e smaltiti; essi devono quindi essere smaltiti il più possibile nel luogo in cui sono prodotti,

In un'accezione più estesa²²², il principio in questione funge da orientamento per la strategia ambientale. Ad esempio, esso mira a promuovere la creazione di tecnologie e manufatti a basso impatto ambientale, con l'obiettivo di minimizzare la contaminazione sin dalle fasi iniziali dei processi produttivi.

Infine, per ultimo, viene citato il principio secondo cui «chi inquina paga»²²³. In caso di danno ambientale, il principio stabilisce che i soggetti responsabili sono tenuti ad adottare le misure necessarie per la riparazione e a sostenerne i relativi costi. Lo scopo di tale previsione è quello di superare la prassi pregressa in cui l'aria, il suolo e le risorse idriche erano sfruttati come meri recettori di inquinamento e i danni conseguenti alla salute e alle proprietà erano a carico della collettività, anziché dell'inquinatore.

La direttiva sulla responsabilità ambientale rappresenta uno strumento fondamentale per l'attuazione del principio, definendo un quadro per la prevenzione e la riparazione del danno ambientale a specie e habitat naturali protetti, all'acqua e al suolo. Funge inoltre da orientamento concettuale per l'interpretazione e la valutazione della portata temporale di diverse direttive europee in materia ambientale, tra cui la direttiva quadro sui rifiuti, la direttiva sulle discariche e la direttiva quadro sulle acque, fungendo da strumento economico per la gestione di varie forme di inquinamento.

È bene sottolineare infine che il principio non si configura come una regola assoluta, bensì come un metodo per valutare l'efficacia della ripartizione degli oneri finanziari nel suo complesso, costituendo un vero e proprio corollario del principio di proporzionalità²²⁴.

al fine di limitare il più possibile il trasporto dei rifiuti. Da V. Vomàcka, *Introduzione al diritto ambientale dell'UE*. Modulo formativo 2: *Principi del diritto ambientale dell'UE*, Principi specifici, *Principio della correzione del danno alla fonte*, sviluppato dalla Academy of European Law (ERA), disponibile in: https://www.era-comm.eu/Introduction_EU_Environmental_Law/IT/module_2/module_2_12.html

²²² V. Vomàcka, *Principio della correzione del danno alla fonte*, cit.

²²³ Cfr: V. Vomàcka, *Introduzione al diritto ambientale dell'UE*. Modulo formativo 2: *Principi del diritto ambientale dell'UE*, Principi specifici, *Principio "chi inquina paga"*, sviluppato dalla Academy of European Law (ERA), disponibile in: https://www.era-comm.eu/Introduction_EU_Environmental_Law/IT/module_2/module_2_11.html; C. Kurrer, A. Petit, *Politica ambientale*, cit.

²²⁴ Esempio: Nella causa C-534/13, Gruppo Fipa e altri, la CGUE si è occupata di una controversia relativa a siti inquinati da attività industriale in Italia. Secondo la legge nazionale, le autorità non potevano richiedere ai nuovi proprietari del sito, i quali non avessero contribuito all'inquinamento, di porre in essere misure preventive e di riparazione (ad es. misure di bonifica) presso il sito medesimo. La Corte ha ritenuto che la normativa nazionale non violasse il diritto dell'Unione europea, a condizione che fosse impossibile identificare l'inquinatore di un appezzamento di terreno o far adottare a tale soggetto misure di prevenzione e/o riparazione. Da V. Vomàcka, *Principio "chi inquina paga"*, cit.

Questi quattro principi che guidano la politica ambientale europea hanno una notevole influenza su tutta la normativa unionale, delineano infatti un elevato livello di protezione ambientale determinante per garantire la proporzionalità nelle direttive europee e più in generale negli interventi normativi.

Nel nostro ordinamento interno tali principi hanno trovato concretezza principalmente attraverso l'implementazione delle direttive e dei regolamenti emanati a livello europeo²²⁵. Infatti, sono solamente richiamati nel Titolo I del d.lgs. n. 152/2006, senza essere definiti con chiarezza. Manca quindi una definizione chiara ed univoca degli stessi nelle nostre fonti normative primarie, al punto tale che questa carenza ha spinto la giurisprudenza italiana a svolgere una vera e propria ricostruzione degli stessi.

A questo punto non possono non essere presi in esame²²⁶ anche tutti quei principi europei di portata più generale, che assumono un'importanza fondamentale nel garantire che la protezione dell'ambiente avvenga efficacemente. Tali principi, che possono evincersi dagli articoli 3²²⁷, 5²²⁸ e in quelli che vanno dal 9 al 12²²⁹ del TFUE, forniscono ai giudici nazionali criteri interpretativi, e seppur non siano specificatamente appartenenti alla sfera ambientale, vengono applicati alla politica unionale sul tema.

Tra questi un ruolo di spicco, nell'ambito della politica ambientale, è riconosciuto ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità (art. 5 TUE) ed al principio di integrazione (art. 11 TFUE).

Il principio di sussidiarietà²³⁰ regola le competenze tra l'UE e gli Stati Membri. Alla luce di quanto previsto dall'articolo 5(3) del TUE il principio regola l'esercizio delle competenze concorrenti, ovvero quelle competenze che non sono esclusive dell'Unione.

²²⁵ S. Grassi, *La tutela dell'ambiente*, cit.

²²⁶ V. Vomàcka, *Introduzione*, cit.

²²⁷ Principio di competenza esclusiva dell'Unione

²²⁸ Principio di coordinamento delle politiche economiche e delle politiche occupazionali degli Stati membri; possibilità di iniziative per il coordinamento delle politiche sociali.

²²⁹ Principio di promozione di un elevato livello di protezione sociale e inclusione; Principio di non discriminazione; Principio di integrazione della tutela ambientale e dello sviluppo sostenibile; Principio di protezione dei consumatori.

²³⁰ Cfr: V. Vomàcka, *Sussidiarietà e proporzionalità*, disponibile in: https://www.era-comm.eu/Introduction_EU_Environmental_Law/IT/module_2/module_2_6.html, cit. e Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, *Principio di sussidiarietà*, in *Eur-lex*, disponibile in: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISUM:s subsidiarity>

In tali settori, l'Unione interviene solo se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono essere conseguiti meglio a livello comunitario; mira a garantire che le decisioni siano adottate ad un livello che sia il più vicino possibile al cittadino.

In altri termini, affinché possa realizzarsi l'intervento delle Istituzioni europee ai sensi del principio di sussidiarietà sono richieste tre condizioni: la sussistenza della competenza non esclusiva dell'UE, l'effettiva necessità dell'azione ed infine che l'azione stessa rappresenti un valore aggiunto.

Il Protocollo n. 2 allegato ai trattati definisce ulteriormente le modalità di applicazione di questo principio e il ruolo dei parlamenti nazionali nel verificarne il rispetto.

Il principio di proporzionalità²³¹, regolato nell'articolo 5(4) TUE, mira invece a garantire che le azioni delle Istituzioni europee avvengano entro determinati limiti. Ai sensi di quanto previsto dal principio in esame le misure dell'UE devono essere idonee e necessarie per conseguire il fine desiderato, e devono garantirne la proporzionalità in senso stretto, ovvero non deve mai imporre un onere eccessivo rispetto all'obiettivo che si vuole raggiungere.

Anche in questo caso si rinvia al Protocollo n. 2 per la specificazione dei criteri applicativi del principio.

Da ultimo, prendiamo in esame il principio di integrazione²³² sotto due diverse accezioni dello stesso. Il principio in senso stretto, riguarda la valutazione degli impatti ambientali di un nuovo progetto. In senso più ampio, invece, l'integrazione, come previsto dall'articolo 11 del TFUE²³³ e dall'articolo 37 della Carta di Nizza²³⁴, implica che le necessità di protezione ambientale debbano essere considerate e incorporate nella

²³¹ Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, *Principio di proporzionalità*, in *Eur-lex*, disponibile in: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=LEGISSUM:proportionality>

²³² V. Vomáčka, *Integrazione*, disponibile in: https://www.era-comm.eu/Introduction_EU_Environmental_Law/IT/module_2/module_2_8.html

²³³ Art. 11 TFUE: «Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile».

²³⁴ Art. 37 Carta di Nizza: «Un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile».

formulazione e nell'attuazione di tutte le politiche e di tutte le azioni dell'Unione Europea, con l'obiettivo primario di favorire uno sviluppo sostenibile.

La strategia dell'Unione Europea per lo sviluppo sostenibile, infatti, ha adottato il principio di integrazione come suo pilastro fondamentale e prospetta un orizzonte a lungo termine in cui crescita economica, coesione sociale e tutela ambientale vanno di pari passo, evidenziando l'importanza di integrare le relative politiche.

Per porre in essere tale visione, la Commissione Europea ha introdotto un sistema di valutazione d'impatto esteso a tutte le principali proposte legislative.

In aggiunta, il principio di integrazione è stato incluso nella politica di coesione, che, in quanto principale motore di investimento dell'UE, ha una responsabilità specifica nell'incorporare l'ambiente nei suoi programmi e progetti.

3.2 Le norme costituzionali ambientali degli Stati Membri in un'ottica comparata

Le Carte costituzionali degli Stati europei dell'immediato secondo dopoguerra non prestavano una particolare attenzione nei confronti della tematica ambientale, bisognerà attendere l'avvento delle Costituzioni più recenti per rinvenire direttamente nei testi delle Carte fondamentali specifiche disposizioni sul tema²³⁵, o comunque per vederlo integrato nelle stesse. Molteplici sono state le modalità in cui si è introdotto tale concetto: dalla formulazione di principi programmatici, ovvero obiettivi statali, e intergenerazionali, alla più specifica codificazione del diritto ad un ambiente salubre, un diritto soggettivo individuale e direttamente tutelabile in sede giudiziaria, o di alcuni diritti fondamentali specifici riguardanti l'ambiente in sé o come parte di diritti più vasti, o ancora di diritti-doveri (introducendo elementi di obbligatorietà), fino al riconoscimento esplicito dei diritti degli animali²³⁶.

È proprio a partire dagli anni Settanta, infatti, che si sviluppano le c.d. "Costituzioni di terza generazione", Carte fondamentali caratterizzate dall'inclusione di nuovi diritti che richiedono che nuove situazioni giuridiche soggettive vengano ad aggiungersi a quelle già esistenti. Si tratta dei diritti di "terza generazione"²³⁷, diritti che presentano una forte correlazione con il valore fondamentale della solidarietà. La loro caratteristica distintiva

²³⁵ Servizio Studi del Senato, *Tutela dell'ambiente in Costituzione*, cit.

²³⁶ C. Sartoretti, *La via europea al costituzionalismo ambientale e il formante legislativo/costituzionale*, in *DPCE online*, Sp-2/2023, 119-152

²³⁷ Espressione coniata dal giurista ceco-francese Karel Vašák nel 1979.

è quella di concretizzare situazioni giuridiche di natura collettiva, la cui titolarità non è più concepita unicamente in capo al singolo individuo, considerato nella sua unicità o in relazione al gruppo sociale di appartenenza, ma si estende a comprendere interi popoli o, in una prospettiva ancora più ampia, l'intera umanità.

Tornado alla tematica ambientale, le nuove Carte introdotte sono state definite come delle vere e proprie “Costituzioni ambientali”²³⁸, in ragione del fatto che si caratterizzavano per includere al loro interno, fin dal momento della loro emanazione, i principi ambientali. Esempio emblematico è quello della Costituzione Spagnola del 1978. L'articolo 45²³⁹ della stessa introduce una disposizione esplicita in materia ambientale, che va a porre in risalto quelle che sono state definite²⁴⁰ le “due anime” del diritto ambientale. Il primo comma considera l'ambiente come elemento connesso alla crescita sociale e individuale, ponendo in risalto la sua natura di diritto soggettivo. Diversamente, il secondo comma lo relaziona ai poteri pubblici, cui attribuisce la responsabilità di vigilare e controllare le azioni sulle risorse naturali, al fine di proteggere e difendere l'ambiente in vista dell'ulteriore fine di migliorare la qualità della vita attraverso la solidarietà umana.

In Spagna tuttavia, a differenza dell'Italia e della Francia, pur essendoci numerose leggi settoriali manca un Codice dell'ambiente.

Dello stesso calibro è il disposto dell'articolo 66 della Costituzione Portoghese²⁴¹. La disposizione elenca in maniera dettagliata gli obblighi dello Stato in campo ambientale,

²³⁸ D. Amirante, *Profili di diritto costituzionale dell'ambiente*, in P. Dell'Anno, E. Picozza (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Cedam, Padova, 2012.

²³⁹ Art. 45 Cost. Spagnola: «Tutti hanno il diritto di utilizzare un ambiente idoneo allo sviluppo della persona, così come il dovere di conservarlo.

I poteri pubblici veglieranno sulla utilizzazione razionale di tutte le risorse naturali al fine di proteggere e migliorare la qualità di vita, difendere e ripristinare l'ambiente, appoggiandosi all'indispensabile solidarietà collettiva.

Per coloro che violino quanto disposto nel comma precedente, nei termini fissati dalla legge si stabiliranno sanzioni penali o, se del caso, amministrative, così come l'obbligo di riparare il danno causato».

²⁴⁰ D. Amirante, *Profili di diritto costituzionale*, cit.

²⁴¹ Art. 66 Cost. Portoghese: «1. Tutti hanno il diritto ad un ambiente di vita umano, sano ed ecologicamente equilibrato e hanno il dovere di difenderlo. 2. 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: a) prevenire e controllare l'inquinamento e i suoi effetti e le forme pregiudizievoli di erosione; b) ordinare e promuovere l'ordinamento del territorio, mirando a una corretta localizzazione delle attività, a un equilibrato sviluppo socio-economico e alla valorizzazione del paesaggio; c) istituire e sviluppare riserve e parchi naturali e di ricreazione, nonché classificare e proteggere paesaggi e luoghi, al fine di garantire la conservazione della natura e la preservazione dei valori culturali di interesse storico o artistico; d) 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; e) promuovere, in collaborazione con le autarchie locali, la qualità ambientale

citando, ad esempio, la prevenzione e il contenimento dell'inquinamento, la promozione di un impiego razionale delle risorse naturali e lo sviluppo dell'educazione ambientale. Parallelamente, l'articolo 64²⁴², nell'enumerare i mezzi attraverso i quali si deve garantire concretamente ed efficacemente la tutela del diritto alla salute, include espressamente le condizioni ambientali. Questa impostazione evidenzia una prospettiva antropocentrica, in cui la protezione dell'ambiente risulta connessa, se non quasi esclusivamente orientata, alla salute dell'essere umano²⁴³.

Diversi sono i casi in cui invece le disposizioni ambientali sono state progressivamente integrate all'interno di Costituzioni o leggi fondamentali preesistenti²⁴⁴; sono queste le c.d. "Costituzioni revisionate"²⁴⁵. È il caso dei Paesi Bassi nel 1983, della Germania nel 1994, della Francia nel 2005 e come abbiamo già avuto modo di approfondire, anche dell'Italia nel 2022.

Nel febbraio 1983, gli Stati Generali dei Paesi Bassi approvavano la nuova costituzione del Regno, che sostituiva quella del 1848. La nuova Costituzione introduceva una serie di novità fondamentali, tra le quali si rinviene anche il riferimento alla tutela ambientale nell'articolo 21²⁴⁶. Tuttavia, il disposto dell'articolo è stato considerato come insufficientemente esaustivo²⁴⁷. Pur contemplando il diritto a un ambiente salubre e attribuendo all'autorità il compito di preservare l'abitabilità del paesaggio, nonché di

delle popolazioni e della vita urbana, particolarmente sul piano architettonico e nella protezione delle zone storiche; f) promuovere l'integrazione degli obiettivi ambientali nelle varie politiche di ambito settoriale; g) promuovere l'educazione ambientale e il rispetto per i valori dell'ambiente; h) assicurare che la politica fiscale renda compatibile lo sviluppo con la protezione dell'ambiente e la qualità della vita».

²⁴² Art. 64 Cost. Portoghese: «1. Tutti hanno il diritto alla protezione della salute e il dovere di difenderla e di promuoverla. 2. Il diritto alla protezione dalla salute è realizzato: a) attraverso un servizio sanitario nazionale universale e generale, che tenga conto delle condizioni economiche e sociali dei cittadini e che sia tendenzialmente gratuito; b) tramite la creazione di condizioni economiche, sociali, culturali e ambientali che garantiscano, in particolare, la protezione dell'infanzia, della gioventù e della vecchiaia, mediante il miglioramento sistematico delle condizioni di vita e di lavoro, nonché per mezzo della promozione della cultura fisica e sportiva, scolastica e popolare e infine attraverso lo sviluppo dell'educazione sanitaria del popolo e di una pratica di vita salutare [...]».

²⁴³ C. Sartoretti, *La via europea*, cit.

²⁴⁴ Servizio Studi del Senato, *Tutela dell'ambiente in Costituzione*, cit.

²⁴⁵ D. Amirante, *Profili di diritto costituzionale*, cit.

²⁴⁶ Art. 21 Cost. Paesi Bassi: «I poteri pubblici provvedono a tutelare l'abitabilità del Paese e a proteggere e a migliorare l'ambiente».

²⁴⁷ F. Fracchia, *Il diritto ambientale comparato*, in *Federalismi.it*, n.7/2017 (Relazione al Convegno AIDA "Il testo unico dell'ambiente a dieci anni dalla sua approvazione", Roma, 10/11 giugno 2016).

proteggere e migliorare l'ambiente, esso trascura la dimensione sociale del diritto ambientale, non garantendo alcun diritto al singolo²⁴⁸.

A completare la regolazione normativa della materia sempre in questo contesto, nel maggio del 2004, è stato adottato il c.d. *Environmental Management Act* (EMA), uno strumento normativo - assimilabile al nostro Codice dell'ambiente – di cui si servono i Paesi Bassi per garantire una tutela ambientale quanto più efficace, attraverso il riordino delle principali fonti in materia.

In Germania, invece, la legge di modifica del 27 ottobre 1994, I 3146, ha introdotto nel testo costituzionale l'articolo 20a, il quale annoverava la tutela delle “naturali condizioni di vita” tra i compiti dello Stato, anche in una prospettiva intergenerazionale.

A seguito della Legge di modifica del 26 luglio 2002, I 2862, l'articolo è stato tra l'altro novellato e ha previsto al suo interno anche un esplicito riferimento alla tutela degli animali.

Tuttavia, anche in questo caso, la dottrina²⁴⁹ ha interpretato la norma come una semplice dichiarazione di intenti statali che definisce un diritto programmatico che non instaura né riconosce diritti fondamentali in capo all'uomo. In sostanza neanche in questo caso viene data rilevanza alla dimensione soggettiva del diritto.

Una caratteristica peculiare della codificazione tedesca è stata quella di aver coinvolto la dottrina nell'elaborazione dei primi progetti di codice; ciò ha comportato diverse problematiche sul piano della suddivisione delle competenze costituzionali dagli spazi di codificazione²⁵⁰. Analogamente alla Corte Costituzionale italiana, il Tribunale Costituzionale tedesco inizialmente cercò di supplire alla mancanza di una specifica norma ambientale nella *Grundgesetz* attraverso l'interpretazione estensiva delle disposizioni esistenti, e in particolare dell'articolo 2 che tutela il diritto alla vita e all'integrità fisica. In seguito, con la revisione della GG, il legislatore tedesco ha introdotto un esplicito riconoscimento della protezione ambientale, espresso nell'articolo 20a²⁵¹.

L'iniziativa di creare un codice normativo nazionale in passato non ebbe successo a causa della limitata autorità legislativa della Federazione. Le dispute sul blocco delle riforme,

²⁴⁸ Sul punto si vedano le decisioni della *Supreme Court*, 1 del 4 aprile 1989 e del 9 febbraio 1990.

²⁴⁹ F. Fracchia, *Il diritto ambientale*, cit., 14

²⁵⁰ F. Fracchia, *Il diritto ambientale*, cit., 14

²⁵¹ C. Sartoretti, *La via europea*, cit., 139

causato da un sistema federale considerato eccessivamente rigido, erano frequenti. Le tematiche ambientali, pur rientrando nella competenza di cornice (richiedendo quindi due fasi legislative, una federale e una per ogni *Land*), si sovrapponevano ad ambiti di competenza concorrente. Proprio l'obiettivo di approvare un Codice ambientale fu tra i motivi che nel 2006 portarono alla riforma della Legge Fondamentale, con lo scopo di rafforzare i poteri dello Stato centrale²⁵².

Degna di un peculiare approfondimento è poi l'esperienza francese.

Anzitutto l'affermazione dei principi ambientali in Francia è stata per certi versi paragonata a quella italiana²⁵³. Diversi elementi accomunano i due Stati: in entrambi gli ordinamenti interni, la tutela ambientale è disciplinata sia a livello costituzionale che attraverso un codice; analogamente, sia in Francia che in Italia, la costituzionalizzazione è un fenomeno relativamente recente, avvenuto in un momento successivo rispetto a quello avvenuto in molti altri Paesi membri; infine, in entrambi i contesti, il diritto amministrativo riveste un ruolo cruciale per le questioni ambientali. Ciò nonostante, emergono anche significative differenze²⁵⁴. Abbiamo già osservato in precedenza come in Italia il riconoscimento della tutela ambientale sia passato da una fase iniziale di elaborazione dottrinale e giurisprudenziale ad una successiva affermazione legislativa e costituzionale. In Francia, al contrario, un'intensa attività legislativa specifica ha preceduto una costituzionalizzazione graduale e diffusa, alimentata anche dal contributo della dottrina e non circoscritta a un singolo articolo. Se negli anni Settanta il diritto ambientale francese era considerato privo di autonomia teorica, la successiva evoluzione normativa, accademica e giurisprudenziale ne ha progressivamente consolidato un'identità autonoma sul piano teorico e scientifico²⁵⁵.

A ciò si aggiunge che, contrariamente a quanto verificatosi in Italia e Germania, l'assenza di un'esplicita menzione costituzionale del valore "ambiente" ha fatto sì che, fino al 2005,

²⁵² F. Fracchia, *Il diritto ambientale*, cit., 14

²⁵³ F. Fracchia, *Il diritto ambientale*, cit. 10

²⁵⁴ F. Bassetti, F. De Angelis, *La tutela ambientale*, cit. 14

²⁵⁵ Con la fondazione del Ministero dell'Ambiente nel 1971, si avviò una fase di intensa produzione normativa, imperniata sui due principi cardine della difesa ambientale e della prevenzione dell'inquinamento. Tale dinamica legislativa condusse progressivamente all'affermazione dell'autonomia del diritto ambientale, distinguendolo sia dall'ambito pubblicistico che da quello privatistico. Tra i primi provvedimenti legislativi di rilievo in questo contesto, va menzionata la legge n. 629 del 10 luglio 1976 sulla protezione della natura, la cui adozione fu motivata dalla volontà di attribuire alla tutela ambientale la qualifica di interesse generale. Nello specifico, questa legge introdusse in Francia la valutazione degli aspetti concernenti l'impatto ambientale, anticipando di quasi un decennio la medesima problematica a livello della Comunità Europea. Sul punto: F. Bassetti, F. De Angelis, *La tutela ambientale*, cit. 14-15.

il *Conseil constitutionnel* francese non si pronunciasse su tale ambito. Il *Conseil* infatti limita la sua giurisdizione a quei temi che trovano un esplicito fondamento testuale nella Costituzione.

Quanto all'affermazione della tutela ambientale nell'ordinamento francese²⁵⁶, non si può non riconoscere il merito del *Code de l'environnement*, provvedimento adottato con un'ordinanza governativa del 2000. Il *Code* si compone di sei libri e 975 articoli ed ha il merito di aver attuato una grande semplificazione della produzione normativa ambientale attraverso questa grande opera di riordino della disciplina.

La Costituzionalizzazione, invece, si è avuta con l'adozione della *Charte de l'environnement*, approvata il primo marzo 2005, con legge costituzionale n. 205 – 205 dal *Congrès du Parlement*. La *Charte* è costituita da 10 articoli ed è confluita nel Preambolo della Costituzione²⁵⁷. Il merito che le si riconosce è principalmente quello di aver dato grande rilievo ai principi ambientali, riconoscendoli non solo come diritti ma anche come doveri, anche nella loro prospettiva di solidarietà intergenerazionale.

La grande importanza dell'approccio francese risiede nell'aver utilizzato la costituzionalizzazione e la codificazione non solo per sanare una lacuna significativa del proprio sistema giuridico e internalizzare gli impegni internazionali in materia ambientale, ma anche per formalizzare un nuovo impegno dello Stato, orientato a garantire una tutela e una valorizzazione efficace dell'ambiente, con una chiara prospettiva di sviluppo sostenibile che tenga in considerazione le esigenze delle generazioni presenti e future.

Pur riconoscendo la natura rivoluzionaria e fondamentale delle “Costituzioni ambientali” e delle “Costituzioni revisionate” che abbiamo esaminato, è importante sottolineare che nel contesto europeo continua a esistere una terza categoria costituzionale, definita come “Costituzioni silenti”²⁵⁸. Ci si riferisce in questo caso a quelle Carte costituzionali che nel

²⁵⁶ Cfr: F. Bassetti, F. De Angelis, *La tutela ambientale*, cit. 16 e ss; F. Fracchia, *Il diritto ambientale*, cit., 10 e ss

²⁵⁷ Dal Preambolo della Cost. Francese: «*Il Popolo francese proclama solennemente la sua fedeltà ai diritti dell'uomo e ai principi della sovranità nazionale definiti dalla Dichiarazione del 1789, confermata ed integrata dal preambolo della Costituzione del 1946, e ai diritti e doveri definiti nella Carta dell'ambiente del 2004*». Dalla Carta dell'ambiente: «*[costituzionalizzata dalla legge costituzionale n. 205 del 1° marzo 2005, che la richiama nell'ivi novellato Preambolo della Costituzione, sopra riportato, e la integra nel testo della Costituzione, qual sorta di allegato di questa, ndr.]*».

²⁵⁸ D. Amirante, *Profili di diritto costituzionale*, cit.

loro dettato non hanno alcun riferimento espresso alle tematiche ambientali, tanto che in questi Stati la tutela ambientale è interamente nelle mani della giurisprudenza, prettamente di quella costituzionale. Non mancano poi, nemmeno i casi in cui le disposizioni ambientali inserite nelle Costituzioni siano così indeterminate e generiche da sembrare prive della capacità di produrre veri e propri effetti giuridici vincolanti²⁵⁹.

È evidente come alla luce di quanto si è fin qui detto, le problematiche ambientali rappresentino ancora una sfida significativa a livello europeo. Pur riconoscendo la molteplicità di iniziative intraprese per la loro risoluzione e per una migliore organizzazione della materia in vista di un'armonizzazione a livello comunitario e nazionale, è fondamentale evidenziare che per garantire una tutela ottimale del diritto all'ambiente non sia sufficiente la sua enunciazione come diritto fondamentale, ma sia imprescindibile che la sua concreta definizione sia improntata ai principi di imparzialità, trasparenza, informazione e partecipazione²⁶⁰.

3.3 Clausole intergenerazionali nel panorama costituzionale europeo contemporaneo

Il legame indissolubile tra il tempo ed il diritto è sempre stato chiaro agli occhi di tutti gli studiosi del diritto, al punto tale che già nell'epoca più risalente veniva sottolineato²⁶¹ come i fatti e gli atti giuridici fossero sempre immersi in una dimensione temporale. La portata innovativa dei più recenti studi sul tema risiede prettamente nel riconoscimento di una notevole rilevanza giuridica all'idea che considera le risorse come dei beni da tutelare e garantire alle future generazioni, riconoscendo tra l'altro a quest'ultime diritti e aspettative. Questa interpretazione²⁶² del legame tra diritto e dimensione temporale, pur sembrando ovvia alla luce dei principi costituzionali, richiede in realtà un'analisi approfondita e una verifica attenta. Alcuni autori²⁶³ parlano di un dovere nei confronti dei

²⁵⁹ C. Sartoretti, *La via europea*, cit.

²⁶⁰ S. Grassi, *Procedimenti amministrativi e tutela dell'ambiente*, in M. A. Sandulli, (cur.) *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2017, 1505 e ss.

²⁶¹ T. Martines, *Prime osservazioni del tempo nel diritto costituzionale*, in AA.VV., *Scritti in onore di Salvatore Pugliatti*, vol. III, Milano, 1978, 783 e ss. ora in *Opere*, tomo I, Teoria generale Milano, 2000,

²⁶² I. Ciolli, *Diritti delle generazioni future, equità intergenerazionale e sostenibilità del debito. Riflessioni sul tema*, in *Bilancio Comunità Persona*, n. 1/2021, p. 56, ISSN 2612-4912, disponibile in: www.dirittoeconti.it.

²⁶³ F. Menga, *L'emergenza del futuro. I destini del pianeta e le responsabilità del presente*, Roma, 2021, 37

soggetti futuri, altri pongono l'accento sulla responsabilità verso le persone che vivono oggi, connettendo in un flusso continuo tutte le generazioni passate e quelle che verranno nel prossimo futuro (le cosiddette "generazioni sovrapposte"). In quest'ultimo scenario, però, il punto di vista si modifica perché la responsabilità si fa tangibile e si traduce anche in obblighi per le generazioni attuali, che sono soggetti di diritto sia come individui che come collettività²⁶⁴. C'è poi anche chi ha affermato²⁶⁵, che l'idea della proiezione dei diritti fondamentali verso il futuro" risulti poco convincente nei termini di tutela attuali. L'affermarsi della globalizzazione, l'interconnessione globale e la consapevolezza degli effetti negativi di scelte ambientali ed energetiche imprudenti hanno acceso un dibattito di portata universale sulla tutela dell'ambiente e sull'implementazione di strategie condivise per salvaguardare non solo la natura, ma l'intera umanità, indicata con l'espressione "generazioni future"²⁶⁶. Di conseguenza, le questioni cruciali che interessano l'umanità intera, come la protezione ambientale e l'uso responsabile delle risorse per evitarne l'esaurimento, sono diventate una priorità sia per il diritto internazionale che per quello europeo. Il riferimento ai diritti delle generazioni future, inteso come una linea guida programmatica per la tutela di coloro che ne beneficeranno in futuro, ha rappresentato il principio ispiratore anche per il diritto nazionale.

Sul piano internazionale, abbiamo già chiarito nei precedenti capitoli, che la prima attenzione seria al tema dei diritti delle future generazioni si rinviene in maniera espressa all'interno del Rapporto Brutland del 1987.

Sul piano comunitario, le generazioni future si sono fatte strada nel costituzionalismo contemporaneo arrivando nella maggior parte degli Stati ad essere incluse nei testi delle Carte fondamentali, al fianco della tutela ambientale. Questo non solo in ragione del fatto che il costituzionalismo ambientale è il tema centrale di questa riflessione, ma anche perché il campo dell'ambiente rappresenta il contesto in cui l'idea di solidarietà tra le diverse generazioni ha inizialmente trovato terreno fertile per svilupparsi²⁶⁷.

²⁶⁴ F. Menga, *L'emergenza del futuro*, cit., 37

²⁶⁵ R. Bifulco, *Futuro e Costituzione. Premesse per uno studio sulla responsabilità verso le generazioni future*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, Torino, Giappichelli, 2005, 287-310, cit. 304.

²⁶⁶ I. Ciolli, *Diritti delle generazioni future*, cit.

²⁶⁷ R. Pini, *L'ambiente irritato*, in AA. VV., *Studi in onore di Gustavo Vignocchi*, II, Modena, 1992, 976

Sono state molteplici le modalità attraverso cui si è proceduto alla costituzionalizzazione del principio di solidarietà intergenerazionale.

La prima differenza sta nel fatto che alcune Costituzioni hanno introdotto il riferimento all'interno di uno o più articoli, legati alla tutela ambientale, mentre delle altre hanno citato le future generazioni solo nei loro Preamboli, conferendo così al principio una natura "esortativa" più che precettiva²⁶⁸. Esempio emblematico è fornito dalla Lettonia, la quale integrando la propria Carta fondamentale nel 2014 con un preambolo, ha previsto nel dettato dello stesso l'unico esplicito riferimento alla responsabilità nei confronti delle generazioni future, dell'ambiente e della natura²⁶⁹. Se guardiamo all'articolo 115²⁷⁰, nella parte in cui garantisce che lo Stato debba tutelare il diritto di ciascuno a vivere in un contesto ambientale salubre, possiamo comunque rinvenire la presenza di un riferimento alle future generazioni, ma questa volta implicitamente.

Diverso è invece il caso della Germania, che rientra tra quegli Stati che hanno introdotto esplicitamente il riferimento alle "generazioni future" direttamente nel disposto degli articoli costituzionali. Come abbiamo già visto infatti, il nuovo articolo 20a della Legge Fondamentale tedesca costituisce indubbiamente l'esempio principale delle norme costituzionali che richiamano il principio in esame in riferimento alla protezione ambientale: una disposizione di natura programmatica che non istituisce diritti individuali ma degli obblighi i cui destinatari sono le autorità pubbliche. Tuttavia, ricordiamo che l'articolo 20a GG è una norma giuridica ancora fortemente influenzata da una visione antropocentrica della tutela ambientale²⁷¹.

²⁶⁸ M. Imbellone, K. Laffusa, *Il carattere inter-generazionale del "diritto all'ambiente"*, cit., 514

²⁶⁹ Dal Preambolo della Cost. della Lettonia: «[...] Sin dall'antichità, l'identità della Lettonia nello spazio culturale europeo è stata modellata dalle tradizioni nazionali, dalla saggezza popolare, dalla lingua lettone, da universali valori umani e cristiani. La lealtà verso la Lettonia, l'ufficialità esclusiva della lingua lettone, la libertà, l'uguaglianza, la solidarietà, la giustizia, l'onestà, l'etica del lavoro e la famiglia sono i fondamenti di una società coesa. Ogni individuo si prende cura di se stesso, dei suoi familiari e del bene comune della società agendo in maniera responsabile nei confronti degli altri, delle generazioni future, dell'ambiente e della natura. [...]».

²⁷⁰ Art. 115 Cost. lettone: «Lo Stato tutela il diritto di ciascuno di vivere in un contesto naturale favorevole fornendo informazioni sulle condizioni dell'ambiente e promuovendo la conservazione e il miglioramento di esso».

²⁷¹ R. Bifulco, *Diritto e generazioni future*, cit., 132

L'ordinamento francese si differenzia in quanto è l'unico ad aver formalmente adottato e incluso nella Costituzione una specifica Carta dell'Ambiente²⁷². All'interno del documento si consolida un espresso riferimento alle future generazioni. Il principio di solidarietà intergenerazionale ed infragenerazionale viene qui ricollegato all'idea dello sviluppo sostenibile, tramite la previsione che stabilisce che per realizzare uno sviluppo che sia sostenibile, le decisioni prese per soddisfare le necessità delle generazioni presenti non devono pregiudicare la possibilità per quelle generazioni e per gli altri popoli di soddisfare i propri bisogni specifici.

Un'attenzione peculiare alle generazioni future emerge anche nel dettato della Legge Fondamentale ungherese del 2011, la quale le menziona in quattro occasioni: nel preambolo e in tre articoli del testo costituzionale. Emblematico tra questi è l'articolo 30²⁷³, il quale introduce una figura inedita, quella del c.d. "Commissario dei diritti fondamentali", garante dei diritti fondamentali dell'uomo. È un'istituzione a cui chiunque (cittadini ungheresi e non) può rivolgersi, pensata per garantire che i diritti umani e civili siano rispettati, reprimendone qualsiasi forma di abuso. Il comma terzo, all'interno del quale riveniamo il richiamo alle future generazioni, regola la nomina e lo *status* del Commissario e dei suoi sostituti. A tutela dell'indipendenza politica e della stabilità dell'istituzione si richiede che la nomina avvenga a maggioranza qualificata dei due terzi e che il mandato duri almeno sei anni. È degno di nota il ruolo specifico assegnato ai sostituti: la tutela dei diritti delle generazioni future e delle etnie presenti in Ungheria, sottolineando l'attenzione verso gruppi che potrebbero essere più vulnerabili.

Si menziona²⁷⁴ infine l'articolo 7bis della Costituzione belga, introdotto con la legge costituzionale del 2007. Anche tale articolo menziona la prospettiva intergenerazionale

²⁷² M. Imbellone, K. Laffusa, *Il carattere inter-generazionale del "diritto all'ambiente"*, cit. ,514

²⁷³ Art. 30 Cost. ungherese: «(1) Il Commissario dei Diritti Fondamentali svolge l'attività di protezione dei diritti fondamentali. Chiunque può richiedere il suo intervento. (2) Il Commissario dei Diritti Fondamentali esamina e fa esaminare gli abusi relativi ai diritti fondamentali dei quali è stato informato, e per risolverli intraprende provvedimenti speciali o generali. (3) Il Commissario dei Diritti Fondamentali e i suoi sostituti vengono eletti per sei anni con maggioranza dei due terzi dei voti dei deputati all'Assemblea Nazionale. I sostituti esplicano la protezione dei diritti delle generazioni future e delle etnie che vivono in Ungheria. Il Commissario dei Diritti Fondamentali e i suoi sostituti non possono essere membri dei partiti e non possono svolgere attività politiche. (4) Il Commissario dei Diritti Fondamentali riferisce annualmente la sua attività all'Assemblea Nazionale. (5) Il regolamento dettagliato riguardante il Commissario dei Diritti Fondamentali e i suoi sostituti è stabilito per legge».

²⁷⁴ M. Imbellone, K. Laffusa, *Il carattere inter-generazionale del "diritto all'ambiente"*, cit. ,515

ed il tema della sostenibilità riferendosi non solo agli interessi ambientali, bensì anche a quelli socio-economici, dimostrando come il principio della responsabilità intergenerazionale stia acquisendo sempre di più una portata generale.

È bene menzionare poi che sempre l'articolo in esame nel 2024 è stato oggetto di una ulteriore modifica. È stato introdotto all'interno del disposto anche il riferimento agli animali come esseri senzienti e ne è stata esplicitamente affidata la tutela allo Stato, esattamente come avvenuto nel 2022 nell'ordinamento italiano.

Alla luce dell'analisi fin qui svolta è possibile evidenziare la presenza di caratteri comuni a bene o male quasi tutti le disposizioni costituzionali introdotte sul tema delle future generazioni, di cui – come si è già detto – l'articolo 20a della Legge Fondamentale tedesca costituisce l'esempio emblematico. Si tratta prevalentemente di norme che definiscono obiettivi o principi programmatici, senza alcuna previsione di diritti soggettivi diretti. Tutte le disposizioni inoltre, sembrano essere indirizzate agli organi statali, ai quali si attribuisce il compito di dare concretezza a tali principi. Proprio in ragione di ciò è stato affermato²⁷⁵ che non può commettersi l'errore di considerarle prive di valore prescrittivo; le citate norme costituiscono sempre un vincolo per il legislatore introducendo la previsione di obiettivi da perseguire.

Nonostante è da escludere la possibilità di rinvenire all'interno di tali norme costituzionali un diritto soggettivo, è perlomeno possibile ricavarne una qualche forma di obbligo o dovere. Ci si riferisce²⁷⁶ al dovere di solidarietà imposto alle generazioni presenti, che si concretizza attraverso il riconoscimento in capo ai pubblici poteri di una serie di obblighi e di obiettivi da perseguire.

Le generazioni presenti seppur riconoscano l'importanza di curarsi dei bisogni dei posteri, rimangono comunque restie a darsi degli obblighi legali stringenti verso persone che ancora non esistono²⁷⁷.

Il panorama costituzionale europeo ha fatto, specialmente negli ultimi decenni, dei grandissimi passi in avanti per cercare di risolvere tutte le sfide legate al tema in esame, al fine ultimo di armonizzare quanto più possibile le normative comunitarie e garantire in

²⁷⁵ M. Imbellone, K. Laffusa, *Il carattere inter-generazionale del "diritto all'ambiente"*, cit., 515.

²⁷⁶ M. Imbellone, K. Laffusa, *Il carattere inter-generazionale del "diritto all'ambiente"*, cit., 515.

²⁷⁷ R. Bifulco, *Diritto e generazioni future*, cit., 165

maniera uniforme tutti i diritti umani. Tuttavia non si può non prendere atto della resistenza degli ordinamenti giuridici alla creazione di una vera e propria categoria giuridica che preveda diritti esercitabili nel presente per conto delle generazioni future. Una soluzione prospettata²⁷⁸ per favorire che ciò avvenga potrebbe essere stata quella di cercare di introdurre meccanismi istituzionali e procedure che si attivino quando una decisione rischia di avere conseguenze a lungo termine - soprattutto in campo ambientale - tali da influenzare gli interessi dei cittadini di domani. Ci sono già degli esempi in tal senso, alcuni previsti direttamente dalle Costituzioni, come l'*Ombudsman*²⁷⁹ ungherese, altri creati con altre leggi, come l'*Eduskunta*²⁸⁰ finlandese. Più sarà garantita l'indipendenza di tali organismi maggiormente i loro pareri potranno assumere efficacia vincolante così che maggiore sarà la loro efficacia.

Dunque affinché l'idea di solidarietà tra le generazioni, ormai ampiamente presente nelle Costituzioni, trovi una concreta efficacia all'interno degli ordinamenti è necessario che diventi un criterio concreto capace di guidare le decisioni, proiettandole verso il futuro. Fondamentale in tal senso è l'apporto che si deve alle politiche ONU legate all'Agenda 2030 e a quelle europee contenute nel *Green Deal* e nel *Next Generation EU*²⁸¹. Il nuovo millennio ci offre gli strumenti per guardare molto più in là di ciò che vediamo ora.

3.4 L'impatto del *Green Deal* sulle politiche ambientali europee

L'11 dicembre del 2019 con la COM(2019) 640 *final* (Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni) la Commissione europea ha presentato il c.d. *Green Deal* europeo con lo scopo di affrontare i problemi legati al clima e all'ambiente, inquadrandoli come «*il compito che definisce la generazione presente*». Sebbene ad un primo sguardo possa essere interpretato²⁸² come un'azione legata alle responsabilità europee in tema di ambiente e clima, esso ambisce a risultati più estesi: incide in maniera

²⁷⁸ M. Imbellone, K. Laffusa, *Il carattere inter-generazionale del "diritto all'ambiente"*, cit., 517

²⁷⁹ Particolare istituto che, a tutela e garanzia del buon andamento dell'amministrazione nei confronti del cittadino, ha la funzione di accogliere reclami ed eventualmente suggerire soluzioni (non vincolanti).

²⁸⁰ Parlamento finlandese.

²⁸¹ I. Ciolli, *Diritti delle generazioni future*, cit., 58

²⁸² M. Iannella, *L'European Green Deal e la tutela costituzionale dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, ISSN 1826-3534, n.24/2022, 2022, 171-190

sostanziale sulle finalità dell'Unione e comporta una modificazione della sua architettura costituzionale.

In altri termini²⁸³, il *Green Deal* può essere definito come una strategia di crescita finalizzata a convertire l'Unione Europea in una comunità equa e fiorente, forte di un'economia all'avanguardia, capace di assicurare un impiego efficiente delle risorse e di competere a livello globale, con l'obiettivo di azzerare le emissioni nette di gas serra entro il 2050 e di svincolare la crescita economica dal consumo di risorse naturali. L'iniziativa si prefigge inoltre di proteggere, conservare e potenziare il capitale naturale europeo, tutelando la salute e la qualità della vita dei cittadini dalle minacce ambientali e dalle loro ripercussioni. È imprescindibile che questa transizione avvenga nel segno dell'equità e dell'inclusione. Infatti, in ragione del fatto che tale evoluzione comporterà dei cambiamenti sostanziali, la partecipazione attiva degli Stati membri e la loro fiducia nella stessa saranno fondamentali per garantire che questa venga accettata e promossa al meglio. Gli Stati membri saranno tenuti a verificare che la legislazione e tutte le politiche pertinenti al *Green Deal* vengano attuate ed applicate in modo efficace nei rispettivi sistemi interni²⁸⁴.

Il documento si inserisce in una più ampia strategia europea finalizzata all'attuazione dell'Agenda ONU 2030, ratificata il 25 settembre 2015. I diciassette Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (OSS)²⁸⁵, sanciti in questo contesto, esercitano un'influenza sempre più significativa nella definizione degli scopi e nell'armonizzazione delle politiche a livello europeo. All'interno delle istituzioni legislative europee (Parlamento e Consiglio) e degli organismi consultivi (Comitato delle regioni e Comitato Economico e Sociale europeo), si riscontra un consenso generale nel voler adottare, tra le proposte avanzate dalla Commissione, una strategia unitaria dell'UE relativa agli OSS. Tale strategia dovrebbe orientare le azioni sia dell'Unione che dei singoli Stati membri, stabilendo che l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite e i suoi OSS rappresentino la guida e il riferimento per definire il quadro strategico dell'UE e dei suoi membri, attraverso l'istituzione di un meccanismo europeo di coordinamento della strategia per gli OSS.

²⁸³ L. Di Marco, *Obiettivi di sviluppo sostenibile e politiche europee. Dal Green Deal al Next Generation EU*, in *Quaderni dell'ASviS*, n. 1, Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile, 18 agosto 2020.

²⁸⁴ Dal testo della COM(2019) 640 *final*

²⁸⁵ Sono accompagnati da 169 sotto-obiettivi.

Basta guardare al programma della Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen²⁸⁶ per comprendere a pieno l'obiettivo della Commissione di riorientare il processo di coordinamento macroeconomico del semestre europeo per integrarvi gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile, al fine di porre la sostenibilità e il benessere dei cittadini al centro della politica economica e rendere l'Agenda 2030 fulcro della definizione delle politiche e degli interventi dell'UE. Particolare enfasi è data al primo punto del programma, il Green Deal europeo: *«La nostra sfida più pressante è la salute del pianeta. È la responsabilità più grande e l'opportunità maggiore dei nostri tempi. Voglio che l'Europa diventi il primo continente a impatto climatico zero del mondo entro il 2050 [...] Siamo fieri della nostra economia e vogliamo renderla più forte. Ma esiste anche una logica chiara e semplice: non sono le persone ad essere al servizio dell'economia, è l'economia che deve essere al servizio dei nostri cittadini. Nella nostra economia sociale di mercato dobbiamo conciliare il mercato con la dimensione sociale. Riorienterò pertanto il nostro semestre europeo per assicurare che le nostre economie mantengano la rotta verso i nostri obiettivi di sviluppo sostenibile»*²⁸⁷.

Tutti i diciassette macro-obiettivi del *Green Deal* sono accomunanti dall'integrazione della sostenibilità all'interno delle proprie politiche, che si ottiene grazie all'adozione di una serie misure trasversali volte a perseguire i finanziamenti e gli investimenti verdi, ad invertire i bilanci nazionali ed inviare i giusti segnali di prezzo, a stimolare la ricerca e l'innovazione attraverso l'iniziativa Orizzonte Europa, a fare leva sull'istruzione e sulla formazione ed infine a non danneggiare l'ambiente²⁸⁸. Le prime politiche ambientali europee si svilupparono all'inizio degli anni Settanta²⁸⁹, con l'introduzione di normative e linee guida settoriali. L'impostazione originaria era di tipo regolatorio, con la definizione di limiti, permessi e licenze per le attività potenzialmente dannose, unitamente a un sistema di controllo e sanzioni. Questa linea fu abbandonata negli anni

²⁸⁶ Presentato il 16 luglio 2020 ed illustrato nel documento "Un'Unione più ambiziosa - il mio programma per l'Europa".

²⁸⁷ Ursula von der Leyen - 16 luglio 2019, Discorso di apertura della seduta plenaria del Parlamento europeo, disponibile in: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/62e534f4-62c1-11ea-b735-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-search>

²⁸⁸ L. Di Marco, *Obiettivi di sviluppo sostenibile*, cit.

²⁸⁹ M. Iannella, *L'European Green Deal*, cit.

Ottanta in favore di strumenti di incentivazione del mercato (quali sussidi e permessi di inquinamento scambiabili) e azioni volontarie. Tuttavia, il mancato successo di tale metodo portò, a partire dagli anni Novanta, a una nuova fase di adozione di politiche pubbliche e strumenti legislativi in ambito ambientale, caratterizzata da regolamentazioni flessibili e un approccio collaborativo.

Si svolgerà ora una breve disamina di queste nuove politiche europee suddivise nei diciassette “goal”²⁹⁰, con un *focus* su quelli più vicini al tema ambiente.

Il primo tra questi (il numero sei) garantisce a tutti la disponibilità e la gestione sostenibile dell’acqua e delle strutture igienico-sanitarie. Il *Green Deal* non prevede un’azione mirata sul tema “acqua”, ma è evidente la trasversalità in diverse delle strategie che ne discenderanno.

Il successivo invece, in ragione del fatto che l’obiettivo di ridurre le emissioni dal 40% al 50%-55%, con l’obiettivo della neutralità climatica al 2050, inciderà fortemente sulle politiche energetiche, coinvolgendo in particolare edilizia e trasporti, produzione e industria, assicura a tutti l’accesso a sistemi di energia economici, affidabili, sostenibili e moderni²⁹¹. Per raggiungere questo obiettivo, la Commissione Europea pone come priorità l’efficienza energetica e lo sviluppo di un sistema basato sulle fonti rinnovabili, accompagnato dall’abbandono del carbone e dalla decarbonizzazione del gas.

Fondamentale è anche l’apporto che si deve alla previsione di modelli sostenibili di produzione e consumo (*goal* numero dodici). Infatti «*il consumo e la produzione sostenibili mirano a ridurre l’impronta ambientale dell’Europa cambiando il nostro modo di produrre, distribuire e consumare i beni e di utilizzare le risorse. Negli ultimi anni l’UE ha fatto progressi verso un’economia efficiente nell’impiego delle risorse, verde, competitiva e a basse emissioni di carbonio, ma il consumo e la produzione sostenibili rimangono comunque una condizione essenziale per la realizzazione degli OSS nell’UE, e richiedono uno sforzo costante a tutti i livelli. L’approccio dell’UE consiste nel promuovere l’uso efficiente delle risorse riducendo al tempo stesso l’impatto ambientale mediante il passaggio a un’economia circolare in cui il valore dei prodotti, dei materiali e delle risorse sia preservato il più a lungo possibile nell’economia e la*

²⁹⁰ L. Di Marco, *Obiettivi di sviluppo sostenibile*, cit.

²⁹¹ La COM(2019) 640 *final* dedica un paragrafo specifico all’energia.

generazione di rifiuti e di inquinamento sia ridotta al minimo»²⁹². Si intende quindi mobilitare anche il settore industriale attraverso una specifica strategia e un nuovo piano per l'economia circolare; l'impiego delle tecnologie digitali è considerato uno strumento chiave per raggiungere gli obiettivi di sostenibilità del Green Deal.

Come abbiamo già sottolineato, per rispondere con maggiore efficacia alla crisi climatica, l'UE è chiamata a rendere più decisivi i propri obiettivi climatici per il 2030 e il 2050. Ciò implica un taglio delle emissioni di gas serra compreso tra il 50% e il 55% entro il 2030, che dovrà essere formalizzato da una legge europea che vincoli alla neutralità climatica entro il 2050. In linea con la riduzione delle emissioni è anche l'obiettivo di assicurare un approvvigionamento energetico pulito, economicamente vantaggioso e sicuro. Affinché ciò avvenga è richiesta un'attenzione primaria all'efficienza energetica e la garanzia di prezzi accessibili per famiglie e imprese, all'interno di un mercato europeo dell'energia interconnesso e digitalizzato.

È sancita, poi, la necessità di promuovere un'edilizia efficiente dal punto di vista energetico e delle risorse, nelle ristrutturazioni di edifici pubblici e privati. La peculiarità di tale azione sta nel fatto che mira a rispondere congiuntamente alla sfida dell'efficienza energetica e dell'accessibilità economica dell'energia.

Per quanto attiene alla biodiversità e agli ecosistemi ruolo fondamentale è quello svolto dalla prevenzione e dal ripristino. Viene sancito il bisogno di definire una nuova strategia per la biodiversità, con l'ambizione che l'UE arrivi a svolgere un ruolo primario nell'arresto della perdita di biodiversità a livello internazionale. Si afferma, inoltre, il principio secondo cui tutte le politiche dell'UE contribuiscono attivamente alla conservazione e al ripristino del capitale naturale europeo.

Da ultimo l'obiettivo "inquinamento zero" mira a realizzare un ambiente privo di sostanze tossiche. A tal fine, è stata prevista nel 2021 l'adozione di uno specifico piano d'azione con lo scopo di migliorare la tutela della salute e dell'ambiente, stimolando al contempo l'innovazione e la competitività a livello globale.

Il Parlamento europeo con la risoluzione del 15 gennaio 2020, accoglie la COM(2019) 640 *final* apprestandovi alcuni osservazioni. Chiarisce che tutti gli obiettivi dovranno

²⁹² Commissione europea COM(2019) 22 final

essere perseguiti sulla base di proposte di legge, che dovranno incentrarsi su delle valutazioni d'impatto di portata globale volte a individuare gli effetti socioeconomici ambientali e sanitari, tra cui l'insieme degli impatti climatici ambientali o il costo dell'assenza di azione. Ribadisce poi la centralità dei diritti sociali, riaffermando che la transizione verso la neutralità climatica dovrà avvenire necessariamente in una modalità che sia compatibile con questa categoria di diritti. Infine è degno di essere menzionato anche il favore espresso dal Parlamento, nei confronti dei movimenti globali a sostegno di iniziative ambientali, come nel caso del "*Fridays for future*" cui va il merito di porre la crisi climatica al centro del dibattito e della coscienza pubblica.

Di notevole importanza poi sono anche i principi posti in risalto dal Comitato delle Regioni nella risoluzione "Il Green Deal in partenariato con gli enti locali e regionali" discussa nella sessione plenaria del 4 e 5 dicembre 2019²⁹³. Tali principi tendono a favorire il coinvolgimento attivo delle realtà territoriali nello svolgimento degli obiettivi previsti all'interno del Green Deal, favorendo in particolare un approccio territoriale dello stesso. Il Comitato chiede che si adotti una prospettiva globale e territoriale, tramite l'elaborazione di soluzioni pratiche che considerino le specificità economiche, sociali, geografiche e ambientali di regioni e città comprese all'interno della comunità. Elemento cruciale è la partecipazione attiva e il coinvolgimento delle comunità locali nella definizione e nell'attuazione delle future iniziative, al fine di assicurare una *governance* multilivello come fondamento. Al fine di garantire ciò è stata prevista l'istituzione di un forum degli enti locali e regionali.

Quanto al contributo del Comitato Economico e Sociale Europeo (CESE) possiamo soffermarci sul parere d'iniziativa "L'economia sostenibile di cui abbiamo bisogno"²⁹⁴, redatto il 23 gennaio 2020. Il CESE svolge dunque un'approfondita analisi economica e sociale con cui va ad integrare il quadro delle misure sistemiche. Il parere si concentra sull'analisi critica del Prodotto Interno Lordo (PIL) come principale metro di valutazione del progresso economico e sulle normative che regolano la finanza. In questa prospettiva, delinea i principi cardine di un'economia europea orientata al benessere, che

²⁹³ RESOL-VI/038

²⁹⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019IE2316&from=IT>

sia al contempo sostenibile e inclusiva, traducendo in azioni concrete l'impegno dell'UE nel perseguire l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite attraverso la definizione di un patto ecologico e sociale europeo. Tale patto dovrebbe superare la centralità del PIL, adottando indicatori più completi che riflettano la qualità della vita, l'equità sociale e la salute ambientale, e promuovere una riforma delle regole finanziarie per orientare i capitali verso investimenti sostenibili e socialmente responsabili.

In conclusione dunque, dopo questa sommaria analisi dei contenuti, possiamo affermare che il Green Deal europeo, con la sua ambiziosa tabella di marcia e il coinvolgimento attivo delle istituzioni europee a vari livelli, si configura come una risposta articolata e strategica alla pressante sfida climatica e ambientale. L'integrazione degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile dell'Agenda ONU 2030 nel cuore delle politiche europee, unitamente all'attenzione per l'equità sociale e il benessere dei cittadini, delinea un percorso complesso ma necessario verso un futuro più sostenibile e resiliente per l'Unione Europea e, potenzialmente, per il resto del mondo. Per dare piena attuazione a questa visione, come abbiamo già sottolineato, un ruolo cruciale è attribuito agli Stati membri, i quali sono tenuti a porre in essere politiche efficaci a livello nazionale, traducendo gli obiettivi europei in azioni concrete all'interno dei propri territori.

Il raggiungimento dei nuovi obiettivi ambientali²⁹⁵ è quindi fortemente condizionato dagli strumenti di coordinamento elaborati dall'Unione in materia di politiche di bilancio e dalla capacità dello strumento di investimento di influenzare le politiche e le prassi degli Stati membri tramite la previsione di condizioni per l'accesso. L'introduzione di solide tutele costituzionali per l'ambiente andrebbe quindi interpretata in una duplice prospettiva: come recepimento dell'evoluzione a livello europeo e come elemento di rafforzamento e condizione per l'attuazione degli obiettivi più ambiziosi di tale strategia.

3.5 I diritti delle generazioni future alla luce del *Next generation Eu*

Nel 2019 l'esplosione della pandemia di COVID-19 ha sconvolto profondamente l'assetto sociale ed economico del mondo intero, impattando chiaramente anche sulla programmazione delle politiche europee. Nonostante ciò, le istituzioni europee hanno

²⁹⁵ M. Iannella, *L'European Green Deal*, cit.

mantenuto una posizione univoca, sottolineando che l'implementazione dell'Agenda 2030 e del *Green Deal* europeo costituisce la migliore risposta socio-economica alla crisi. Questa situazione ha reso indispensabile l'adozione di nuove misure di finanziamento pubblico straordinarie, le quali sono state presentate dalla Commissione il 27 maggio 2020. In particolare, è stata proposta l'istituzione del fondo per la ripresa denominato *Next Generation EU*²⁹⁶, con una dotazione di 750 miliardi di euro.

Un ammontare pari a 500 miliardi di euro sarà destinato a finanziare la componente di sovvenzioni del dispositivo per la ripresa e la resilienza e al potenziamento di altri programmi chiave per la gestione della crisi e la ripresa. La quota rimanente di 250 miliardi di euro sarà resa disponibile agli Stati membri sotto forma di prestiti, sempre nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza. I fondi dovranno essere restituiti a partire dal 2027 e comunque non oltre il 2058.

La novità di questo strumento finanziario risiede nella possibilità offerta agli Stati di beneficiare di un meccanismo di finanziamento temporaneo che consente un aumento considerevole e rapido della spesa pubblica senza determinare un incremento dei debiti nazionali. Sostanzialmente dunque, il programma prevede che la Commissione europea raccolga capitali attraverso l'emissione di obbligazioni sui mercati e successivamente li trasferisca agli Stati membri, sia attraverso la concessione di prestiti che con l'erogazione di finanziamenti a fondo perduto.

La logica di fondo è che la Commissione, beneficiando di un giudizio di affidabilità superiore da parte delle agenzie di *rating*²⁹⁷, possa emettere titoli di debito sui mercati a un costo inferiore rispetto a quello che sosterebbero alcuni Stati, soprattutto quelli gravati da un debito pubblico significativo.

²⁹⁶ Cfr. sul tema: G. Contaldi, *Il Programma Next Generation EU e le future generazioni*, in M. Frulli (a cura di), *L'interesse delle generazioni future nel diritto internazionale e dell'Unione Europea. Atti del XXVI Convegno della Società Italiana di Diritto Internazionale e di Diritto dell'Unione Europea* (Firenze, 9-10 giugno 2022), Editoriale Scientifica, Napoli, 2022; F. Croci, *Next generation EU e solidarietà tra generazioni nell'ambito dell'unione europea: quali rapporti?*, in M. Frulli (a cura di), *L'interesse delle generazioni future nel diritto internazionale e dell'Unione Europea. Atti del XXVI Convegno della Società Italiana di Diritto Internazionale e di Diritto dell'Unione Europea* (Firenze, 9-10 giugno 2022), Editoriale Scientifica, Napoli, 2022; L. Di Marco, *Obiettivi di sviluppo sostenibile*, cit.

²⁹⁷ Le agenzie di rating sono società indipendenti che valutano il merito di credito di emittenti (aziende, governi) e di strumenti finanziari (obbligazioni, azioni).

È bene chiarire comunque che i finanziamenti erogati agli Stati membri con cadenza semestrale non possono essere considerati completamente privi di oneri. Innanzitutto la loro erogazione è condizionata dall'attuazione di un serio programma di riforme economiche e dal progressivo raggiungimento di obiettivi specifici, monitorati anche in termini di incremento del PIL e dei livelli occupazionali. Come specificato nel documento COM(2020) 456 *final* del 27 maggio 2020, intitolata “Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione”, gli Stati membri, per accedere ai finanziamenti, dovranno elaborare piani di ripresa nazionali personalizzati. Questi piani dovranno basarsi sulle priorità di investimento e riforma definite nel semestre europeo e allinearsi con i piani nazionali per l'energia e il clima, i piani per una transizione giusta, gli accordi di partenariato e i programmi operativi dei fondi UE.

In secondo luogo, l'ottenimento di tali risorse comporterà l'introduzione da parte delle istituzioni europee di nuove forme di imposizione fiscale, che graveranno sui cittadini di tutti i Paesi beneficiari, inclusi quelli che beneficiano unicamente della quota di fondi a titolo non rimborsabile.

L'approvazione del piano²⁹⁸ è avvenuta in occasione di un Consiglio europeo straordinario nel luglio 2020 e a questa ha fatto seguito la necessità di emanare una serie di atti normativi di livello secondario. Nello specifico le istituzioni europee hanno adottato cinque regolamenti ed una decisione²⁹⁹: il Regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio del 14 dicembre 2020, che istituisce lo strumento europeo per la ripresa post-COVID-19; il Regolamento (UE, Euratom³⁰⁰) 2020/2093 del Consiglio del 17 dicembre 2020, che definisce il quadro finanziario pluriennale 2021-2027; il Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020, relativo al regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione; il Regolamento (UE) 2021/240 del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 febbraio 2021, che istituisce lo strumento di sostegno tecnico; il Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza; la decisione (UE, Euratom) 2020/2053 del Consiglio del 14

²⁹⁸ G. Contaldi, *Il Programma Next Generation EU*, cit. 333 e ss.

²⁹⁹ Tutti gli atti di diritto derivato dell'UE sono consultabili sul sito www.eur-lex.europa.eu.

³⁰⁰ EURATOM (Comunità Europea dell'Energia Atomica) è un'organizzazione internazionale, istituita nel 1957 con il Trattato di Roma, con lo scopo di coordinare la ricerca nucleare degli stati membri e garantire un utilizzo pacifico dell'energia atomica.

dicembre 2020, concernente il sistema delle risorse proprie dell'Unione europea³⁰¹ e che abroga la decisione 2014/335/UE³⁰², Euratom.

Un aspetto fondamentale del programma *Next Generation EU* è che sembra incarnare appieno il concetto di solidarietà tra le generazioni, includendovi i riferimenti alla crescita economica, alla tutela ambientale e allo sviluppo sostenibile³⁰³.

Tale visione unitaria pare essere confermata anche dal diritto primario europeo, in particolare dal Trattato istitutivo. L'articolo 3, paragrafo 3, TUE³⁰⁴ poi, rafforza questa interpretazione, accostando crescita economica e tutela ambientale, suggerendo implicitamente la loro interdipendenza.

In tal senso, il Comitato economico e sociale, nel corso dell'*iter* di approvazione del programma (da parte del Consiglio europeo), ha esplicitamente definito lo strumento come «*un patto equo tra le generazioni*», volto a creare «*un'Unione Europea più forte e orientata al futuro*», con politiche sulle risorse che permetteranno alle generazioni future di beneficiarne a pieno, anziché gravarle solo di debiti a lungo termine³⁰⁵.

Analogamente, la Presidente della Commissione europea ha sottolineato³⁰⁶ come il programma rappresenti «*un'alleanza tra generazioni*», che prevede che gli investimenti odierni siano destinati al futuro degli europei, trasformando così la crisi in un'opportunità per un'Europa più competitiva, equa e sostenibile, e soprattutto più verde.

Alla luce di ciò risulta ben chiaro come la nozione di solidarietà intergenerazionale che caratterizza il programma si manifesti in una duplice prospettiva: quella economica, incentrata sulla crescita, e quella ambientale, concretizzata in investimenti per un'Europa più verde e sostenibile. L'obiettivo, infatti, non si esaurisce nella considerazione astratta

³⁰¹ La decisione stabilisce le norme sull'attribuzione delle risorse all'UE per assicurare il finanziamento del bilancio annuale dell'Unione.

³⁰² Anch'essa relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea.

³⁰³ G. Contaldi, *Il Programma Next Generation EU*, cit.

³⁰⁴ Art. 3, par. 3, TUE: «*L'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente*».

³⁰⁵ Parere del Comitato economico e sociale, *Piano di ripresa per l'Europa e quadro finanziario pluriennale 2021-2027*, 16 luglio 2020, ECO/523, punto 3.1

³⁰⁶ Discorso della Presidente von der Leyen all'incontro 'Progettiamo il Rilancio' convocato da Giuseppe Conte, Presidente del Consiglio italiano, 13 giugno 2020, disponibile in: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/speech_20_1060

della tutela dell'ambiente e del clima, ma piuttosto si concretizza nel cercare di dare vita ad un meccanismo che sia in grado di innescare una crescita economica sufficiente a generare prosperità economica per le generazioni future. Solo un incremento di ricchezza solido e duraturo darà modo alla prossima generazione di far fronte ai debiti assunti per l'attuazione del programma.

Dunque, in tale contesto, i principi ambientalisti e l'obiettivo di promuovere la crescita negli Stati membri sono indissolubilmente legati all'aspetto economico della riforma, ovvero alla necessità di rimborsare i fondi ottenuti in prestito dalla Commissione per finanziare il programma, i cui strumenti attuativi si basano proprio su questo equilibrio. Per raggiungere la neutralità climatica entro il 2050 (come stabilito dal *Green Deal* europeo) e, contemporaneamente, perseguire la crescita economica, è indispensabile l'innovazione tecnologica. L'alternativa, ovvero la riduzione della produzione, pur salvaguardando l'ambiente, ostacolerebbe la crescita economica e comprometterebbe le prospettive di prosperità della prossima generazione, soprattutto in termini di risorse finanziarie disponibili per il rimborso dei debiti.

A conclusione di questa breve disamina del *Next Generation EU*, focalizzata sull'apporto dello stesso al tema delle generazioni future, possiamo affermare che questo programma stia decisamente incentivando l'economia europea e potenziando la solidità e la capacità di ripresa delle nostre società, traducendosi in risultati concreti per gli europei attraverso i suoi svariati progetti. Essendo il più ampio pacchetto di incentivi mai adottato dall'UE, sta fungendo da esempio e sta delineando il percorso per un nuovo modello di crescita imperniato su un'economia pulita, innovativa e inclusiva, nonché sulla sovranità digitale e tecnologica. Innumerevoli iniziative finanziate dal *Next Generation EU* sono già state completate in Europa, mentre altre sono in corso.

È stata tra l'altro introdotta la possibilità di monitorare i progressi di ogni paese nell'attuazione dei progetti previsti nei piani nazionali per la ripresa e la resilienza, attraverso la previsione di un quadro di valutazione della ripresa e della resilienza consultabile *online*³⁰⁷.

³⁰⁷ Disponibile in: https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/index.html?lang=it

[https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-](https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/index.html?lang=it)

3.6 L'allineamento dell'ordinamento italiano ai programmi alla base del *Green Deal* e del *Next Generation EU*: analisi del Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC) e del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)

L'Italia persegue ormai da decenni l'obiettivo di dare vita a politiche in grado di potenziare contemporaneamente la stabilità dell'approvvigionamento energetico, la tutela dell'ambiente e la sostenibilità economica dei costi dell'energia, sulla linea fornita dagli obiettivi ambientali ed energetici europei di cui il *Green Deal* si fa portavoce. Questa operazione è guidata da una costante ricerca dell'efficienza e facilitata dalla diminuzione dei costi di alcune tecnologie rinnovabili, costituendo un'implementazione a livello interno dei principi europei. Dunque, il nostro ordinamento mira a garantire un futuro energetico più sicuro, pulito ed economicamente accessibile, puntando su rinnovabilità, efficienza e coinvolgimento di cittadini e imprese, tramite la previsione di un "patto verde" per lo sviluppo sostenibile, ovvero un patto ecologico con imprese e cittadini che considera l'ambiente come un motore di sviluppo economico.

Il Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC)³⁰⁸ rappresenta uno dei maggiori esempi di come l'Italia stia cercando di dare una concreta attuazione alle politiche ambientali comunitarie. Il Piano recepisce le novità contenute nel Decreto Legge sul Clima (Decreto-Legge 14 ottobre 2019, n. 111) nonché quelle sugli investimenti per il *Green Deal* previste nella Legge di Bilancio 2020.

Il piano si struttura in cinque linee di intervento integrate, finalizzate a definire una nuova strategia per l'energia che assicuri la sostenibilità ambientale, sociale ed economica completa per il territorio italiano e che supporti questa transizione. Tali politiche prevedono soglie di riduzione al 2030 delle emissioni inquinanti, l'ottimizzazione dell'uso delle risorse energetiche e la garanzia di approvvigionamento, passando per la

³⁰⁸Per i contenuti sul PNIEC cfr.: Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica (MASE), *Energia e Clima 2030*, ultimo aggiornamento 09.07.2024, disponibile in: <https://www.mase.gov.it/energia/energia-e-clima-2030>; Camera dei Deputati, *L'aggiornamento del PNIEC*, Sez. Studi – Ambiente, 14 ottobre 2024, disponibile in: https://temi.camera.it/leg19/post/OCD15_15124/l-aggiornamento-del-pniec.html; Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE), *Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC)*, versione finale, 17 gennaio 2020, disponibile in: www.mase.gov.it/sites/default/files/archivio/pniec_finale_17012020.pdf.

promozione di un sistema energetico nazionale integrato, la scoperta e l'applicazione di nuove soluzioni e la capacità di competere a livello globale.

Il piano si è sviluppato con un *iter* complesso.

Nel dicembre del 2018, una prima stesura è stata inoltrata alla Commissione europea. Questa bozza era il frutto di analisi tecniche e proiezioni sull'evoluzione del comparto energetico, realizzate grazie al contributo dei principali organismi pubblici attivi nei settori energia e ambiente, quali il Gestore dei Servizi Energetici (GSE), la Ricerca sul Sistema Energetico (RSE), l'Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo sostenibile (ENEA), l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (Ispra) ed il Politecnico di Milano.

Il 21 gennaio 2020 è stato pubblicato il testo del Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima, predisposto dai ministeri dello Sviluppo Economico, dell'Ambiente e delle Infrastrutture e Trasporti, ed è stato inviato alla Commissione europea in attuazione del Regolamento (UE) 2018/1999; la Commissione si è pronunciata il 14 ottobre 2020 con la SWD (2020) 911 *final*³⁰⁹.

Il percorso non si è arrestato, in quanto il maggiore impegno fissato a livello europeo, delineato inizialmente con il *Green Deal* europeo e successivamente concretizzato nel pacchetto *Fit for 55%*³¹⁰, ha reso indispensabile un aggiornamento del PNIEC.

Vista tale necessità, ai sensi dell'art.14 comma 1 del Regolamento UE 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla *governance* dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima, il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica ha inviato una proposta di Piano aggiornato³¹¹ il 30 giugno 2023, che è stato trasmesso al Parlamento nel settembre dello stesso anno. La Commissione europea si è espressa in merito con la raccomandazione (UE) 2024/599³¹² del 18 dicembre 2023.

³⁰⁹ Disponibile in: https://commission.europa.eu/about/service-standards-and-principles/ethics-and-good-administration/good-administration_en

³¹⁰ Il pacchetto "Pronti per il 55%" è un insieme di atti legislativi il cui obiettivo è ridurre le emissioni di gas a effetto serra di almeno il 55% entro il 2030 e avviare l'UE sulla strada verso il conseguimento della neutralità climatica nell'UE entro il 2050. Da "Pronti per il 55%", in *Consilium.europa.eu*, ultima modifica: 17 marzo 2025, disponibile in: <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/fit-for-55/>

³¹¹ https://www.mase.gov.it/sites/default/files/PNIEC_2023.pdf

³¹² https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=OJ:L_202400599

La trasmissione della proposta di aggiornamento ha segnato l'inizio della fase di consultazione con tutti gli interessati, processo che si è concluso con l'elaborazione della versione finale e aggiornata del Piano.

Attraverso il comunicato stampa del 1° luglio 2024, i Ministeri dell'Ambiente e della Sicurezza energetica e delle Infrastrutture e dei Trasporti hanno annunciato l'invio alla Commissione europea della versione conclusiva del Piano Nazionale integrato Energia e Clima³¹³. Il 3 luglio scorso, il MASE ha trasmesso alla Commissione europea una versione corretta per refusi.

Il Piano aggiornato³¹⁴ ribadisce gli obiettivi già definiti nella prima bozza inviata nel giugno 2023 e, in alcuni ambiti, si spinge addirittura oltre le soglie stabilite a livello comunitario, specialmente per quanto riguarda le fonti energetiche rinnovabili. *«Oggi il nostro Paese – spiega il Ministro Gilberto Pichetto – si dota di uno strumento programmatico che traccia con grande pragmatismo la nostra strada energetica e climatica, superando approcci velleitari del passato. È un Piano che abbiamo condiviso con i protagonisti della transizione, che non nasconde i passi ancora necessari per colmare alcuni gap, ma si concentra sulle grandi opportunità derivanti dallo sviluppo di tutte le fonti, senza preclusioni. Cito in particolare lo scenario sull'energia nucleare, sia da fissione nel medio termine (a partire dal 2035) che da fusione (a ridosso del 2050), che ci fa guardare avanti a un futuro possibile. Voglio ringraziare – conclude Pichetto – le strutture del Ministero, tutti i dicasteri e le società che hanno collaborato a questo prezioso lavoro».*

L'aggiornamento del Piano si è svolto con un approccio pragmatico ed aperto a diverse soluzioni tecnologiche, che hanno comportato una grande accelerazione in molti settori. Oltre che a potenziare le fonti rinnovabili per la produzione di elettricità, il piano mira a favorire: la fabbricazione di carburanti verdi come biometano e idrogeno, che è affiancata dall'impiego di biocarburanti che possono contribuire rapidamente alla riduzione delle emissioni del parco auto attuale; la diffusione delle auto elettriche; la diminuzione

³¹³ https://www.mase.gov.it/sites/default/files/PNIEC_2024_revfin_01072024%20errata%20corrigere%20p%20ulito.pdf

³¹⁴ Per i contenuti sull'aggiornamento si fa riferimento a: Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, *Clima - Energia: l'Italia ha inviato il PNIEC a Bruxelles*, Sez. Comunicati Stampa, Ultimo aggiornamento 09.07.2024, disponibile in: <https://www.mase.gov.it/comunicati/clima-energia-litalia-ha-inviato-il-pniec-bruxelles>

dell'uso dei mezzi privati; la cattura e lo stoccaggio della CO₂; la riqualificazione degli edifici e l'elettrificazione dei consumi finali, in particolare attraverso un maggiore impiego di pompe di calore che sfruttano fonti rinnovabili nel riscaldamento.

Quanto ai contenuti specifici possiamo notare come il PNIEC ponga un forte accento sulle fonti energetiche rinnovabili (FER), prevedendo un notevole incremento della potenza installata, che dovrà raggiungere i 131 *Gigawatt* entro il 2030. Nel campo dell'efficienza energetica, si stima una significativa diminuzione dei consumi di energia primaria e finale grazie alle misure pianificate. Si considera invece già raggiunto il target sui risparmi cumulati nei consumi finali derivanti da meccanismi obbligatori di efficienza.

Per quanto concerne le emissioni e l'assorbimento di gas serra, l'Italia si aspetta di superare il traguardo del *Fit for 55%* per gli impianti industriali soggetti alla normativa ETS³¹⁵, con una riduzione del 66% rispetto ai livelli del 2005 (l'obiettivo UE è del -62%). Nei settori non-ETS (civile, trasporti e agricoltura) si osserva un miglioramento, ma per allinearsi agli obiettivi europei, ritenuti ancora molto impegnativi, saranno necessari ulteriori sforzi.

Sul fronte della sicurezza energetica, si prevede una marcata riduzione della dipendenza da fornitori esteri, favorita dalla diversificazione delle fonti di approvvigionamento e dalla programmazione di nuove infrastrutture e interconnessioni.

Riguardo al mercato interno dell'energia, il piano mira a potenziare le connessioni elettriche e l'integrazione dei mercati con gli altri paesi dell'UE, oltre a sviluppare nuove infrastrutture per il trasporto di gas rinnovabili.

Il PNIEC attribuisce inoltre priorità agli obiettivi nazionali di Ricerca, Sviluppo e Innovazione, con lo scopo di accelerare l'introduzione di tecnologie cruciali per raggiungere i target del Green Deal e aumentare la competitività dell'industria italiana.

Una novità del PNIEC è la sezione dedicata alla Piattaforma Nazionale per un Nucleare Sostenibile, che ha analizzato scenari in cui l'energia nucleare da fissione (e a lungo

³¹⁵ Il Sistema per lo scambio delle quote di emissione dell'UE (ETS UE) è il principale strumento dell'Unione Europea per contrastare i cambiamenti climatici e ridurre in maniera economicamente efficiente le emissioni di gas a effetto serra. Destinatari di questo servizio sono le Organizzazioni che appartengono a uno dei settori oggetto della relativa normativa specifica UE nota come ETS. Si tratta delle aziende produttrici di gas climalteranti, come la CO₂, gli ossidi di azoto ed i perfluorocarburi. Per informazioni ulteriori si veda: <https://www.tuttoambiente.it/commenti-premium/emission-trading-system-eu-ets/>

termine da fusione) potrebbe rappresentare una quota significativa della produzione elettrica (circa l'11% entro il 2050, con una potenziale crescita al 22%), in sinergia con le rinnovabili e altre fonti a basse emissioni.

Allineato a tali politiche è anche il contenuto del *Next Generation EU* (NGEU), finalizzato ad affrontare le sfide connesse alla crisi pandemica del 2019 dovuta al COVID-19, e al rallentamento delle economie europee che ne è conseguito. Nel quadro del NGEU è stato inserito il “Dispositivo per la ripresa e la resilienza” (*Recovery and resilience facility* – RRF), un nuovo strumento finanziario per supportare la ripresa negli Stati membri, di cui i Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza costituiscono il recepimento a livello nazionale. Il Dispositivo per la ripresa e la resilienza, regolamentato dalla normativa europea n. 2021/241/UE, dispone di una risorsa finanziaria iniziale di 672,5 miliardi di euro, suddivisa in 312,5 miliardi di contributi a fondo perduto e 360 miliardi di finanziamenti. Le risorse complessivamente attribuite secondo tale regolamento ammontano a 648 miliardi di euro ai prezzi del 2022. Grazie alle modifiche introdotte dal Regolamento (UE) 2023/435 (*REPowerEU*), gli Stati membri hanno avuto accesso a ulteriori finanziamenti non rimborsabili per un totale di 20 miliardi di euro. L'Italia è il paese che ha ricevuto lo stanziamento maggiore, inizialmente pari a 191,5 miliardi, di cui 122,6 miliardi di prestiti e 68,9 miliardi di sovvenzioni.

È stato evidenziato³¹⁶ come con la spinta delle crisi e con le opportunità offerte dal *Green Deal*, in accordo con la strategia indicata dalla Comunicazione della Commissione del 2019, l'UE e gli Stati membri hanno iniziato ad incentivare la centralità del mercato e la massimizzazione dell'efficienza imposti dalla globalizzazione, lasciando spazio a obiettivi più ampi, che trascendono la logica del solo mercato. In questo senso, il dispositivo per la ripresa e la resilienza, come evidenziato dalla Comunicazione della Commissione del 17 settembre 2020, si pone in continuità con le sfide preesistenti alla crisi pandemica dovuta al COVID-19, quali la sostenibilità ambientale, la produttività, l'equità e la stabilità macroeconomica.

³¹⁶ V. De Santis, *La Costituzione della transizione ecologica. Considerazioni intorno al novellato art. 41 della Costituzione*, in *Nomos*. Anticipazioni al n. 1/2023, ISSN 2279-7238

Il PNRR italiano³¹⁷ è stato approvato il 13 luglio 2021 con Decisione di esecuzione del Consiglio, che ha recepito la proposta di decisione della Commissione europea. La Decisione è integrata da un Allegato che stabilisce, per ogni progetto e cambiamento strutturale, obiettivi precisi. Il raggiungimento di tali obiettivi rappresenta la condizione necessaria per lo sblocco dei fondi, il cui accredito avviene semestralmente.

L'attuazione del piano è stata prevista dalla seconda metà del 2021 fino al 30 giugno 2026.

Il Governo italiano integra e potenzia i contenuti del PNRR attraverso il Piano Nazionale Complementare (PNC) stanziando ulteriori 30,6 miliardi di risorse nazionali, disponibili in aggiunta alle sovvenzioni e ai fondi europei. Tale Piano è stato istituito attraverso il decreto-legge n. 59 del 6 maggio 2021, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 101 del 1° luglio 2021, dove sono individuate le risorse e i programmi in cui è articolato. Il PNC non costituisce una mera integrazione progettuale del PNRR, prevedendo l'aggiunta di nuove finanze, ma prevede anche ulteriori investimenti volti a contribuire al raggiungimento degli obiettivi di quest'ultimo, prevedendo quindi anche un'integrazione di missione o di componente della missione.

Il 18 dicembre 2023, il Consiglio dell'UE ha approvato una nuova Decisione di esecuzione (CID). Tale decisione apportava modifiche alla Decisione del 13 luglio 2021 ed il suo Allegato prevedeva anche una revisione della programmazione del PNRR italiano, integrando al suo interno il nuovo blocco dedicato a *REPowerEU*. Tale integrazione ha comportato un aumento delle risorse stanziare per il PNRR italiano, ora pari a 194,4 miliardi di euro e ripartite in sette missioni.

Originariamente le missioni del piano erano sei: digitalizzazione, innovazione, competitività cultura e turismo; rivoluzione verde e transizione ecologica; infrastrutture per una mobilità sostenibile; istruzione e ricerca; inclusione e coesione; salute. La settima, introdotta nel 2023, è quella dedicata agli obiettivi del *REPowerEU*. Tale sezione è stata introdotta in risposta alla crisi energetica globale aggravata dalla guerra in Ucraina e mira a rafforzare la sicurezza energetica attraverso la diversificazione delle fonti di

³¹⁷ Per l'analisi dello stesso cfr.: Servizio Studi della Camera e del Senato, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, XVIII Legislatura, Documentazione di finanza pubblica n.28/1 e Ministero delle Imprese e del Made in Italy, *PNRR – Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Ultima modifica: 21 Novembre 2024. Il testo integrale del PNRR è disponibile in: <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>

approvvigionamento energetico e l'accelerazione della transizione verso le energie rinnovabili. Si focalizza sulle misure finalizzate ad aumentare la resilienza del sistema energetico dell'UE e a ridurre la dipendenza dai combustibili fossili, in particolare quelli provenienti dalla Russia. Le misure di questo capitolo sono intese, inoltre, a rafforzare riforme fondamentali in settori quali la giustizia, gli appalti pubblici e il diritto della concorrenza.

Con il d.l. 2 marzo 2024, n. 19, sono state introdotte norme urgenti per la realizzazione del PNRR. Questo decreto mira ad assicurare la rapida esecuzione degli interventi previsti dal PNRR, nella sua versione aggiornata in seguito alla decisione del Consiglio Ecofin dell'8 dicembre 2023, in linea con il calendario stabilito. Il provvedimento introduce anche ulteriori semplificazioni e accelerazioni procedurali, comprese quelle relative alle spese, necessarie per l'attuazione del PNRR, e prevede il potenziamento delle competenze amministrative degli enti responsabili degli interventi.

Nel corso del 2024, il PNRR ha subito due aggiornamenti. Il primo luogo, il 4 marzo 2024, il Governo italiano ha sottoposto alla Commissione europea una richiesta di modifiche tecniche riguardanti 23 interventi (investimenti e riforme), con l'intento di ottimizzare il raggiungimento degli scopi iniziali del Piano. La Commissione ha dato il suo assenso a questa revisione mirata il 26 aprile 2024.

Successivamente, il 10 ottobre 2024, l'Italia ha presentato un'ulteriore richiesta di modifica, mirata ad adattare il Piano alle mutate esigenze operative. Questa richiesta ha riguardato 21 misure: 13 sono state modificate per implementare soluzioni più efficaci nel perseguire gli obiettivi originali, mentre altre 8 sono state riviste per semplificare le procedure amministrative senza compromettere il raggiungimento delle finalità previste; inoltre sono stati aggiunti 3 nuovi obiettivi. Il Consiglio dell'UE ha approvato questa ulteriore modifica con la Decisione di esecuzione (CID) del 18 novembre 2024.

Il Governo ha inviato al Parlamento, il 31 marzo 2025, la Sesta Relazione sull'attuazione del PNRR, illustrando le attività svolte nel secondo semestre del 2024 per conseguire gli obiettivi programmati.

Per concludere l'analisi del PNIEC e del PNRR, possiamo affermare con convinzione che alla luce di quanto si è visto, l'ordinamento italiano stia cercando attivamente di integrare al meglio le direttive e le opportunità provenienti dall'Europa, dal *Green Deal* al *Next Generation EU*.

Questa sinergia tra politiche nazionali ed europee non solo delinea una strategia ambiziosa per la transizione ecologica e la ripresa economica, ma infonde anche la speranza in un futuro in cui la sostenibilità ambientale, la sicurezza energetica e la prosperità economica possano coesistere e rafforzarsi reciprocamente, grazie al sostegno e alle risorse derivanti da questa preziosa collaborazione europea. Il successo di questa ambiziosa transizione ecologica e di ripresa economica dipende intrinsecamente dal ruolo attivo e consapevole dei cittadini e, soprattutto, dalla partecipazione responsabile delle generazioni future. Saranno infatti le nuove generazioni a beneficiare pienamente di un ambiente più salubre e di un'economia più resiliente, ma anche a farsi carico della responsabilità di proseguire e intensificare gli sforzi intrapresi. La loro educazione, il loro coinvolgimento nelle decisioni e la loro capacità di innovazione saranno risorse imprescindibili per garantire che questo processo non solo si compia, ma continui a evolversi verso un futuro sempre più sostenibile e prospero, alimentato dalla sinergia tra politiche nazionali ed europee.

CONCLUSIONE

In conclusione, la presente ricerca ha evidenziato come l'introduzione della tutela dell'ambiente e dei diritti delle generazioni future nella Costituzione italiana, attraverso la Legge Costituzionale 1/2022, rappresenti un passaggio cruciale nell'evoluzione del nostro ordinamento giuridico. L'analisi dell'*iter* legislativo, del dibattito parlamentare e delle prime interpretazioni dottrinali e giurisprudenziali ha messo in luce sia le potenzialità innovative della riforma che le sfide e le criticità ancora aperte.

La costituzionalizzazione della tutela ambientale e il riconoscimento esplicito dell'interesse delle generazioni future offrono nuove basi per l'azione legislativa e amministrativa, sia a livello statale che regionale. Ciò può favorire l'adozione di politiche più incisive e lungimiranti in materia di sviluppo sostenibile, transizione ecologica e gestione delle risorse naturali. Tuttavia, l'effettiva attuazione di questi principi costituzionali richiede un impegno costante e coordinato da parte di tutti gli attori coinvolti, nonché un'evoluzione normativa che declini in modo più preciso i diritti e i doveri delle diverse generazioni.

In particolare, sarà fondamentale approfondire la definizione dei limiti e delle modalità di tutela delle generazioni future, superando le ambiguità e le incertezze interpretative che ancora persistono. Ulteriori sviluppi normativi potrebbero riguardare l'introduzione di strumenti di valutazione dell'impatto generazionale delle politiche pubbliche, la definizione di meccanismi di partecipazione e rappresentanza delle istanze delle giovani generazioni e il rafforzamento della responsabilità intergenerazionale in diversi ambiti, come la gestione del debito pubblico, la previdenza sociale e la pianificazione territoriale.

L'impatto della riforma sull'ordinamento italiano si manifesterà progressivamente nel tempo, influenzando l'interpretazione e l'applicazione delle norme esistenti, l'elaborazione di nuova legislazione e l'orientamento delle politiche pubbliche. La giurisprudenza sarà chiamata a svolgere un ruolo cruciale nel definire i contorni dei nuovi principi costituzionali e nel risolvere eventuali conflitti tra interessi presenti e futuri.

In definitiva, la Legge Costituzionale 1/2022 apre un nuovo capitolo nella storia della tutela ambientale in Italia, caratterizzato da una maggiore consapevolezza dell'interconnessione tra ambiente, società ed economia e da una crescente attenzione verso le esigenze delle future generazioni. Il successo di questa riforma dipenderà dalla capacità di tradurre i principi costituzionali in azioni concrete e di costruire un futuro più sostenibile e giusto per tutti.

BIBLIOGRAFIA

AMMIRANTE, D., *Profili di diritto costituzionale dell'ambiente*, in P. Dell'Anno, E. Picozza (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Cedam, Padova, 2012.

AMMIRANTE, D., *L'ambiente «preso sul serio». Il percorso accidentato del costituzionalismo ambientale*, in "Diritto pubblico comparato ed europeo, Rivista trimestrale" Speciale/2019, pp. 1-32.

APOSTOLI, A., *L'art. 139 e il nucleo essenziale dei principi supremi e dei diritti inviolabili*, in *Riv. Gruppo di Pisa*, 3, 2018

ARCONZO, G., *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale. Al crocevia tra gli artt. 38, 81 e 97 Cost.*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018

ARCONZO, G., *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*, in "Il Diritto dell'Economia", 2021, n. monografico, 157-185.

ARLING, H., PETERS, B., *Ein Puzzleteil für Klimaklagen weltweit*, in *Legal Tribune Online*, 8 maggio 2021

AUST, H. P., *Klimaschutz aus Karlsruhe. Was verlangt der Beschluss vom Gesetzgeber?*, in *Verfassungsblog*, 5 maggio 2021

AZZARITI, G., *Appunto per l'audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica del 16 gennaio 2020 – Modifica articolo 9 della Costituzione.*

BARTOLUCCI, L., *Il più recente cammino delle generazioni future nel diritto costituzionale*, in "Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti", n. 4, 2021, pubblicato il 6 luglio 2021.

BARTOLUCCI, L., *Le generazioni future (con la tutela dell'ambiente) entrano "espressamente" in Costituzione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2022.

BASSETTI, F., DE ANGELIS, F., *La tutela ambientale nella Costituzione*, Nota, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 2/2024.

BENVENUTI, M., *La revisione dell'articolo 41, commi 2 e 3, della Costituzione, i suoi destinatari e i suoi interpreti*, in "Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti", n. 2, 2023, pubblicato il 12 aprile 2023.

BIFULCO, R., *Futuro e Costituzione. Premesse per uno studio sulla responsabilità verso le generazioni future*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, Torino, Giappichelli, 2005.

BIFULCO, R., *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, Franco Angeli, 2008

BIFULCO, R., *La legge costituzionale 1/2022: problemi e prospettive*, in "Analisi Giuridica dell'Economia, Studi e discussioni sul diritto dell'impresa" 1/2022, pp. 7-26.

BIFULCO, R., *Ambiente e cambiamento climatico nella Costituzione italiana*, in "Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti", n. 3, 2023, pubblicato il 31 luglio 2023.

Camera dei Deputati, Proposta di legge n. 3156, *Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente*, presentata il 9 giugno 2021, approvata definitivamente l'11 febbraio 2022, legge costituzionale n. 1 dell'11 febbraio 2022, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 44 del 22 febbraio 2022, XVIII Legislatura.

CAPANNA, F., *Il bilanciamento tra interessi primari e comprimari nella tutela dell'ambiente*, Tesi di dottorato, XXVII Ciclo, Dottorato di ricerca in *diritto dell'ambiente e urbanistica*, Università degli Studi di Roma "La Sapienza", Relatore Chiar.mo Prof. Giuseppe Morbidelli, Coordinatore Chiar.mo Prof. Giuseppe Morbidelli, 2015

CARAVITA DI TORITTO, B., *Costituzione, principi costituzionali e tecniche di normazione per la tutela dell'ambiente*, in *Ambiente e diritto*, a cura di S. Grassi, M. Cecchetti, A. Andronio, Leo S. Olschki, 1999

Carta delle Nazioni Unite, Preambolo, San Francisco, 26 giugno 1945

CECCHETTI, M., *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2000

CECCHETTI, M., *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti Supreme e Salute*, 1, 2022

CHIOLA, G., *La Costituzione ambientale in Italia: un tentativo di costituzionalizzare il diritto della natura oppure un problematico rafforzamento dei riconoscimenti esistenti*, in *Nomos*, 2, 2022

CIOLLI, I., *Diritti delle generazioni future, equità intergenerazionale e sostenibilità del debito. Riflessioni sul tema*, in *Bilancio Comunità Persona*, n. 1/2021, ISSN 2612-4912.

Commissione mondiale sull'ambiente e lo sviluppo (cur.), *Il futuro di tutti noi*, Milano, Bompiani, 1988

CONTALDI, G., *Il Programma Next Generation EU e le future generazioni*, in M. Frulli (a cura di), *L'interesse delle generazioni future nel diritto internazionale e dell'Unione Europea. Atti del XXVI Convegno della Società Italiana di Diritto*

Internazionale e di Diritto dell'Unione Europea (Firenze, 9-10 giugno 2022), Editoriale Scientifica, Napoli, 2022

Corte Costituzionale, Servizio Studi, *I diritti delle nuove generazioni nel nuovo art. 9 Cost. Selezione di contributi di dottrina*, Ottobre 2023

CORTELAZZO, M., ZOLLI, P., *Dizionario etimologico della Lingua italiana*, Bologna, 1979

CROCI, F., *Next generation EU e solidarietà tra generazioni nell'ambito dell'unione europea: quali rapporti?*, in M. Frulli (a cura di), *L'interesse delle generazioni future nel diritto internazionale e dell'Unione Europea. Atti del XXVI Convegno della Società Italiana di Diritto Internazionale e di Diritto dell'Unione Europea (Firenze, 9-10 giugno 2022)*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022.

CROSETTI, A., FERRARA, R., FRACCHIA, F., OLIVETTI RASON, N., *Introduzione al diritto dell'ambiente*, Editori Laterza, 8 gennaio 2018

D'ALESSANDRO, G., *La legge costituzionale n. 1 del 2022 nei lavori preparatori della XVIII legislatura*, in "AmbienteDiritto.it", n. 2, 2023.

D'ALOIA, A., *Costituzione e protezione delle generazioni future. Sintesi delle posizioni espresse dall'autore stesso, in modo più ampio, nella voce Generazioni future (dir. cost.)*, in *Enciclopedia del Diritto – Annali*, vol. IX, Milano, 2016

D'AMICO, M., *Audizione sui Disegni di legge costituzionale nn. 83 e connessi (14 novembre 2019)*, in *Osservatorio AIC*, n. 6/2019

D'ERAMO, M., *Dominio. La guerra invisibile dei potenti contro i sudditi*, Milano, Feltrinelli, 2020.

DE LEONARDIS, F., *L'ambiente tra i principi fondamentali della Costituzione*, in *Federalismi.it*, fasc. III, 2004.

DE PETRIS, A., *Protezione del clima e dimensione intertemporale dei diritti fondamentali: Karlsruhe for Future*, in *Rivista interdisciplinare sul diritto delle amministrazioni pubbliche*, fasc. 4/2021, CERIDAP

DE SANTIS, V., *La Costituzione della transizione ecologica. Considerazioni intorno al novellato art. 41 della Costituzione*, in *Nomos. Anticipazioni* al n. 1/2023, ISSN 2279-7238

DELLI SANTI, M., *Leggi sul clima: il diritto delle future generazioni - Per la Corte Costituzionale tedesca di Karlsruhe la legge sui cambiamenti climatici non tutela i diritti dei giovani rispetto agli obiettivi dell'Accordo di Parigi*, in *Altalex*, 2021

DI MARCO, L., *Obiettivi di sviluppo sostenibile e politiche europee. Dal Green Deal al Next Generation EU*, in *Quaderni dell'ASviS*, n. 1, Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile, 18 agosto 2020.

DI SALVATORE, E., *Brevi osservazioni sulla revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *"Costituzionalismo.it"*, n. 1, Editoriale Scientifica, 2022.

FABRIZZI, F., *Dal paesaggio all'ambiente: conflitto o composizione*, in *"Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti"*, n. 3, 2023, pubblicato il 31 luglio 2023.

FARAGUNA, P., *Ai confini della Costituzione. Principi supremi e identità costituzionale*, Milano, Franco Angeli, 2015

FONDERICO, F., *Slide delle lezioni del corso di Diritto dell'ambiente*, LUISS, anno accademico 2023/2024

FRACCHIA, F., *Il diritto ambientale comparato*, in *Federalismi.it*, n.7/2017 (Relazione al Convegno AIDA “*Il testo unico dell’ambiente a dieci anni dalla sua approvazione*”, Roma, 10/11 giugno 2016).

FRACCHIA, F., ordinario di diritto amministrativo presso l’Università L. Bocconi di Milano, parere del 20 settembre 2020

GIANNINI, M. S., *Diritto dell’ambiente e del patrimonio naturale e culturale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1971

GIANNINI, M. S., «*Ambiente*»: *saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Scritti*, VI, 1970-1976, Milano, 2005

GLIATTA, M. A., *Ambiente e Costituzione: diritti distributivi e riconfigurazione della responsabilità intergenerazionale*, in “*Costituzionalismo.it*”, Fascicolo 3, 2021, Editoriale Scientifica.

GORGONI, G., *La responsabilità come progetto. Primi elementi per un’analisi giuridica di responsabilità prospettica*, in *Diritto e Società*, 2/2009

GOTTLIEB, C., *Human Rights and Climate Change: Grand Chamber of European Court rules in three cases*.

GRASSI, S., *Problemi di diritto costituzionale dell’ambiente*, Milano, 2012.

GRASSI, S., *Procedimenti amministrativi e tutela dell’ambiente*, in M. A. Sandulli, (cur.) *Codice dell’azione amministrativa*, Milano, 2017.

GRASSI, S., *La tutela dell’ambiente nelle fonti internazionali, europee ed interne*, in *Federalismi.it*, n. 13/2023, 5 giugno 2023.

GRASSI, S., *La cultura dell'ambiente nell'evoluzione costituzionale*, in "Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti", n. 3, 2023, pubblicato il 31 luglio 2023.

GRASSO, G., *Appunti per l'Audizione informale resa il 4 febbraio 2020, presso la Prima Commissione (Affari Costituzionali) del Senato della Repubblica sul disegno di legge costituzionale n. 83 e connessi (tutela costituzionale dell'ambiente)*, in Osservatorio AIC, n. 2/2020

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

GROPPI, T., *La dimensione costituzionale della sostenibilità: la sfida dell'effettività*, in "Lavoro e diritto, Rivista trimestrale" 3/2023, pp. 459-474.

GROPPI, T., *Sostenibilità e costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, in "Diritto pubblico comparato ed europeo, Rivista trimestrale" 1/2016, pp. 43-78.

GUERRA, Y., MAZZA, R., *La proposta di modifica degli articoli 9 e 41 Cost.: una prima lettura*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4, 2021

IANNELLA, I., *L'European Green Deal e la tutela costituzionale dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, ISSN 1826-3534, n.24/2022, 2022.

IMBELLONE, M., LAFFUSA, K., *Il carattere inter-generazionale del "diritto all'ambiente": un paradigma di solidarietà e responsabilità pro futuro*, in *DPCE Online*, 58 (SP2), 2023

JONAS, H., (trad. italiana a cura di P.P. Portinaro), *Il principio responsabilità. Un'etica per la civiltà tecnologica*, Torino, Einaudi, 1990, 1993

JONAS, H., *Tecnologia e responsabilità. Riflessioni sui nuovi compiti dell'etica*, in *Dalla fede antica all'uomo tecnologico. Saggi filosofici*, a cura di A. De Benedetti, Il Mulino, Bologna, 2001

KURRER, C., PETIT, A., *Politica ambientale: principi generali e quadro di riferimento*, in *Note tematiche sull'Unione europea – 2025*, Ufficio delle pubblicazioni del Parlamento europeo, aprile 2024

LAURO, A., *Dalla tutela ambientale in Costituzione alla responsabilità politica (anche) verso le future generazioni? Detti e non-detti di un principio di origine giurisprudenziale*, BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto, n. 2/2022.

LOMBARDI P., *Ambiente e generazioni future: la dimensione temporale della solidarietà*, in Federalismi.it, 1/2023.

MANFRELOTTO, R., «*Deorum manium iura sancta sunt*». *I c.d. diritti delle generazioni future (e di quelle passate) nell'esperienza giuridica italiana: il caso della disciplina della v.r.a. in materia di biotecnologie*, in R. Bifulco – A. D'Aloia (a cura di), *Un diritto per il futuro*, Napoli, ESI, 2008

MARTINES, T., *Prime osservazioni del tempo nel diritto costituzionale*, in AA.VV., *Scritti in onore di Salvatore Pugliatti*, vol. III, Milano, 1978, 783 e ss. ora in *Opere*, tomo I, Teoria generale Milano, 2000.

MENGA, F., *L'emergenza del futuro. I destini del pianeta e le responsabilità del presente*, Roma, 2021,

MICCOLI, C., *Il caso Urgenda: un precedente stimolante per la lotta ai cambiamenti climatici*, in *Policlic*, 14 novembre 2017

MOLFETTA, A., *L'interesse delle future generazioni oltre la riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in "Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti", n. 2, 2023, pubblicato il 12 giugno 2023.

NASTASI, V., *Legge costituzionale n. 1 del 2022: l'introduzione della tutela dell'ambiente tra i principi generali della Costituzione e i possibili risvolti sull'attività legislativa delle Regioni*, in *Osservatorio Legislativo Interregionale*, giugno 2022.

NEVOLA R., VERRENGIA G., PRESTIPINO M., *Diritti delle nuove generazioni nel nuovo art. 9 Cost. Selezione di contributi di dottrina*, Documentazione predisposta in occasione del IV incontro Quadrilaterale tra gli organi di giustizia costituzionale di Italia, Francia, Spagna e Portogallo, Roma, 23 giugno 2023, ottobre 2023.

Our Common Future, Report of the World Commission on Environment and Development, 1987, par. 27, pubblicato come allegato al documento dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite A/42/427, Development and International Cooperation

PALOMBELLA, G., *L'autorità dei diritti: i diritti fondamentali tra istituzioni e norme*, Roma-Bari, Laterza, 2002

Parere del Comitato economico e sociale, *Piano di ripresa per l'Europa e quadro finanziario pluriennale 2021-2027*, 16 luglio 2020, ECO/523, punto 3.1

PERICU, G., *Ambiente (tutela dell') nel diritto amministrativo*, in Dig. disc. pubbl., Torino, 1987

PINI, R., *L'ambiente irritato*, in AA. VV., Studi in onore di Gustavo Vignocchi, II, Modena, 1992

PORENA, D., *La protezione dell'ambiente tra Costituzione italiana e "Costituzione globale"*, Giappichelli, Torino, 2009.

PORENA, D., 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.

PORENA, D., *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*, in *federalismi.it*, 2020.

PORENA, D., *Giustizia climatica e responsabilità intergenerazionale*, in "Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti", n. 3, 2023, pubblicato il 31 luglio 2023.

PREDIERI, A., *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Milano, 1969

Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione - Seconda lettura al Senato*, in *Riforme istituzionali - Presidenza del Consiglio dei Ministri*, 3 novembre 2021

RESCIGNO, F., *Quale riforma per l'articolo 9*, in *Federalismi.it*, paper, 2021

RODOTÀ, S., *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, Laterza, 2012

ROMANO, S., *Lo Stato moderno e la sua crisi*, in *Scritti minori*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1950

SANCHINI, F., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente tra dimensione intergenerazionale e mutamenti della costituzione economica*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2022. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

SARTORETTI, C., *La via europea al costituzionalismo ambientale e il formante legislativo/costituzionale*, in *DPCE online*, Sp-2/2023

Servizio Studi del Senato, *La tutela dell'ambiente nelle Costituzioni degli Stati membri dell'Unione europea*, Nota Breve n. 140, ottobre 2019.

Servizio Studi del Senato, *Tutela dell'ambiente in Costituzione. Note sull'A.S. n. 83 e abbinati-A*, Dossier n. 396, giugno 2021.

Servizio Studi della Camera e del Senato, *Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente - AC 3156-A. Elementi per l'esame in Assemblea*,
Dossier n. 405/1, 23 settembre 2021.

Servizio Studi della Camera e del Senato, *Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente - AC 3156. Schede di lettura*, Dossier n. 405, 23 giugno 2021.

Servizio Studi della Camera e del Senato, *Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente. Schede di lettura*, Dossier n. 405/2, 18 gennaio 2022.

Servizio Studi della Camera e del Senato, *Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente. Elementi per l'esame in Assemblea*, Dossier n. 405/3,
7 febbraio 2022.

Servizio Studi del Senato e della Camera, *Misure per la semplificazione normativa e il miglioramento della qualità della normazione e deleghe al Governo per la semplificazione, il riordino e il riassetto in determinate materie*, Dossier n. 345, settembre 2024,
Art. 4.

Servizio Studi della Camera e del Senato, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, XVIII Legislatura, Documentazione di finanza pubblica n.28/1 e Ministero delle Imprese e del Made in Italy, *PNRR – Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Ultima modifica: 21 Novembre 2024

STAIANO, S., *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle Costituzioni*, Torino, Giappichelli, 2006

Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, *Benessere degli animali*, a cura della Direzione generale della Salute e della sicurezza alimentare, ultima revisione 11 febbraio 2021

Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, *Principio di precauzione*, a cura della Direzione generale della Salute e della sicurezza alimentare, in *Eur-lex*

Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, *Principio di sussidiarietà*, in *Eur-lex*,

Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, *Sintesi di: Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea*, in *Eur-lex*.

Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, *Sintesi di: Trattato sull'Unione Europea*, in *Eur-lex*.

UNESCO, *Dichiarazione Universale delle Responsabilità dell'Uomo*, proposta dalla Commissione delle responsabilità dell'uomo, presentata a Venezia il 21 settembre 1997, sotto l'egida dell'UNESCO e della Fondazione Étienne.

UNESCO, *Dichiarazione sulle responsabilità delle generazioni presenti verso le generazioni future*, adottata dalla Conferenza Generale dell'UNESCO il 12 novembre 1997, Parigi.

VOMÀCKA, V., *Introduzione al diritto ambientale dell'UE*. Modulo formativo 2: *Principi del diritto ambientale dell'UE*, Introduzione, sviluppato dalla Academy of European Law (ERA)

ZAGREBELSKY, G., *Senza adulti*, Torino, Einaudi, 2016.

SITOGRAFIA

www.forumcostituzionale.it.

<https://www.riformeistituzionali.gov.it/it/as-83-e-connessi-seconda-lettura-senato>

<https://op.europa.eu>

www.un-documents.net/

www.federalismi.it

<https://doi.org/10.57660/dpceonline.2023.1901>

<https://www.un.org/en/about-us/un-charter/full-text>

<https://www.policlic.it/il-caso-urgenda-un-precedente-stimolante-per-la-lotta-ai-cambiamenti-climatici/>

www.europarl.europa.eu/factsheets/it

https://www.era-comm.eu/Introduction_EU_Environmental_Law/IT/module_2/index.html

www.eur-lex.europa.eu.

<https://eur-lex.europa.eu/homepage.html?lang=en>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM:subsidiarity>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=LEGISSUM:proportionality>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019IE2316&from=IT>

https://www.era-comm.eu/Introduction_EU_Environmental_Law/IT/module_2/module_2_6.html,

https://www.era-comm.eu/Introduction_EU_Environmental_Law/IT/module_2/module_2_8.html

https://www.era-comm.eu/Introduction_EU_Environmental_Law/IT/module_2/module_2_9.html

https://www.era-comm.eu/Introduction_EU_Environmental_Law/IT/module_2/module_2_10.html

https://www.era-comm.eu/Introduction_EU_Environmental_Law/IT/module_2/module_2_11.html;

https://www.era-comm.eu/Introduction_EU_Environmental_Law/IT/module_2/module_2_12.html

www.dirittoeconti.it

<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/62e534f4-62c1-11ea-b735-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-search>

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/speech_20_1060

https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/index.html?lang=it

<https://www.mase.gov.it/energia/energia-e-clima-2030>

https://temi.camera.it/leg19/post/OCD15_15124/l-aggiornamento-del-pniec.html

www.mase.gov.it/sites/default/files/archivio/pniec_finale_17012020.pdf

https://commission.europa.eu/about/service-standards-and-principles/ethics-and-good-administration/good-administration_en

<https://www.consilium.europa.eu/it/policies/fit-for-55/>

https://www.mase.gov.it/sites/default/files/PNIEC_2023.pdf

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=OJ:L_202400599

https://www.mase.gov.it/sites/default/files/PNIEC_2024_revfin_01072024%20errata%20corrigere%20pulito.pdf

<https://www.mase.gov.it/comunicati/clima-energia-litalia-ha-inviato-il-pniec-bruxelles>

<https://www.tuttoambiente.it/commenti-premium/emission-trading-system-eu-ets/>

<https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>

GIURISPRUDENZA

BVerfG, *sent. 24 marzo 2021, 1 BvR 2656/18*

COM(2019) 640 *final*

Corte Cost. sent. 106/1976

Corte Cost. sent. 239/1982

Corte Cost. sent. 94/1985

Corte Cost. sent. 359/1985

Corte Cost. sent. 39/1986

Corte Cost. sent. 210/1987

Corte Cost. sent. 259/1996

Corte Cost. sent. 536/2002

Corte Cost. sent. 51/2006

Corte Cost. sent. 367/2007

Corte Cost. sent. 378 /2007

Corte Cost. sent. 12/2009

Corte Cost. sent. 30/2009

Corte Cost. sent. 246/2009

Corte Cost. sent. 29/2010

Corte Cost. sent. 142/2010

Corte Cost. sent. 288/2012

Corte Cost. sent. 67 /2013

Corte Cost. sent. 85/2013

Corte Cost. sent. 184/2016

Corte Cost. sent. 267/2016

Corte Cost. sent. 228/2017

Corte Cost. sent. 937/2017

Corte Cost. sent. 49/2018

Corte Cost. sent. 58/2018

Corte Cost. sent. 214/2018

Corte Cost. sent. 18/2019

Corte Cost. sent. 148/2019

Corte Cost. sent. 179/2019

Corte Cost. sent. 88/2020

Corte Cost. sent. 71/2020

Corte Cost. sent. 115/2020

Corte Cost. sent. 34/2021

Corte Distrettuale dell'Aja, sent. del 24 giugno 2015

Decisione 2014/335/UE, Euratom

Decisione 2020/2053 del Consiglio EU, 14 dicembre 2020

Decisione vincolante del 6 aprile 2022 Consiglio EU

Supreme Court, sent. 1 del 4 aprile 1989 e del 9 febbraio 1990