



11 AGOSTO 2021

Dal cambiamento climatico alla  
modifica della Costituzione: i passi per  
la tutela del futuro (*non solo nostro*)

di Leonardo Salvemini

Professore a contratto di Diritto amministrativo  
Università degli Studi di Milano e Politecnico di Milano



# Dal cambiamento climatico alla modifica della Costituzione: i passi per la tutela del futuro (*non solo nostro*)<sup>\*</sup>

**di Leonardo Salvemini**

Professore a contratto di Diritto amministrativo  
Università degli Studi di Milano e Politecnico di Milano

**Abstract [It]:** Il cambiamento climatico rappresenta un esempio di fallimento del bilanciamento tra progresso e sostenibilità e la sue cause sono da ricercare nell'attività antropica. Partendo da tale assunto, il presente contributo si propone di ricostruire i passi fatti sino ad ora, chiedendosi se questi siano sufficienti per accogliere e garantire nella nostra quotidianità la sostenibilità e, in particolare, per far sì che essa non costituisca solo un obiettivo transitorio ma diventi un caposaldo del nostro Paese.

**Abstract [En]:** Climate change represents an example of the failure to balance progress and sustainability and its causes are to be found in anthropogenic activity. Starting from this assumption, this contribution aims to reconstruct the steps taken so far, asking whether these are sufficient to welcome and guarantee sustainability in our daily lives and, in particular, to ensure that it is not just a transitory goal but becomes a cornerstone of our country.

**Parole chiave:** Sostenibilità, clima, ambiente, riforma, Costituzione.

**Keywords:** Sustainability, climate, environment, reform, Constitution.

**Sommario:** 1. Premessa: il cambiamento climatico – 2. Verso modelli di consumo rispettosi dell'ambiente. Il principio dello sviluppo sostenibile – 3. L'impegno europeo. La sostenibilità come neutralità climatica – 4. La lotta italiana. Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRRE) – 4.1. Il piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC) – 5. Ambiente e sostenibilità: i grandi assenti tra i nostri principi fondamentali – 5.1. Gli altri ordinamenti e il diritto delle generazioni future – 6. I prossimi passi italiani – 6.1. La modifica Costituzionale come impegno duraturo per il futuro (non solo nostro) – 7. Considerazioni conclusive.

## 1. Premessa: il cambiamento climatico

I Giudici francesi sanzionano la Francia per non aver intrapreso le azioni adeguate a combattere i cambiamenti climatici.<sup>1</sup> La Corte Costituzionale tedesca boccia la legge nazionale sul clima, chiedendo al Governo maggiore impegno.<sup>2</sup> La Corte Olandese condanna un colosso petrolifero a ridurre, entro il 2030, le emissioni di CO<sub>2</sub> del 45% rispetto ai livelli del 2019, ritenendo non sufficienti gli sforzi fatti sino ad oggi.<sup>3</sup> E queste sono solo alcune delle numerose sentenze climatiche che, nell'ultimo periodo, stanno affollando le aule dei Tribunali.

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> Agenzia Ansa, *Non ha agito per il clima, Francia condannata*, 2021.

<sup>2</sup> Agenzia Ansa, *Germania: alta Corte, legge su protezione clima non basta*, 2021.

<sup>3</sup> Tribunale distrettuale de L'Aia, sezione Commercio ed Imprese, 6 maggio 2021, caso *Royal Dutch Shell*. La sentenza è consultabile in *Giurisprudenza Penale Web*, con nota di E. NAPOLETANO e S. SPINELLI, *Il caso Royal Dutch Shell. La Corte*

Del resto, dinnanzi al drastico aumento delle temperature, alla siccità, allo scioglimento dei ghiacciai e all'innalzamento del livello del mare, la Comunità internazionale cerca ogni risposta possibile. Si cerca di trovare e contenere le cause di questi effetti ambientali che, giorno dopo giorno, stanno distruggendo il nostro pianeta; cause che, come precisato nel V Rapporto sul Clima IPCC<sup>4</sup>, sono da ricondurre quasi totalmente all'uomo.<sup>5</sup>

L'attività antropica ed, in particolare, l'uso dei combustibili fossili e la deforestazione risultano, secondo il rapporto IPCC, aver causato più della metà dell'aumento di temperatura registrato negli ultimi anni. Analogamente, il rapporto ritiene estremamente probabile che il 95% degli effetti ambientali derivanti dal riscaldamento globale sia riconducibile all'emissioni di gas-serra, aerosol e cambi di uso del suolo.<sup>6</sup>

Il sistema climatico della Terra è, infatti, alimentato dalla radiazione solare. Di queste, circa la metà viene riflesso nello spazio o assorbito nell'atmosfera, il resto è assorbito dalla superficie terrestre che, quindi, si riscalda emettendo, a sua volta, radiazione terrestre. Quest'ultima nell'atmosfera viene assorbita da alcuni costituenti: vapore acqueo, metano (CH<sub>4</sub>), protossido di azoto (N<sub>2</sub>O), altri gas serra, nuvole e aerosol. Si tratta di costituenti in grado di emettere radiazioni in tutte le direzioni, aggiungendo calore all'atmosfera e alla superficie terrestre e creando così l'effetto serra.<sup>7</sup>

Ecco quindi che il clima si presenta come un sistema altamente complesso nel quale le attività umane volte ad incidere sulla quantità di gas serra, metano o anidride carbonica (CO<sub>2</sub>) presente in atmosfera giocano un ruolo fondamentale: la combustione di carbone, petrolio e gas produce anidride carbonica e ossido di azoto; la deforestazione - comportando l'abbattimento di alberi che, assorbendo CO<sub>2</sub>, evitano il rilascio della stessa in atmosfera - coopera ad aumentare la presenza di anidride carbonica; l'uso dei

---

*olandese impone il taglio del 45% delle emissioni di CO<sub>2</sub> al 2030: abuso di diritto o rispetto degli accordi internazionali?*, in *Giurisprudenza Penale Web*, 2021, 7-8.

<sup>4</sup> L'*Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) è l'organismo delle Nazioni Unite per la valutazione della scienza relativa al cambiamento climatico. È nato nel 1988 grazie all'Organizzazione meteorologica mondiale (OMM) e al Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (UNEP). Oggi conta 195 membri, rappresentanti i governi membri delle Nazioni Unite o WMO. Il suo obiettivo è quello di fornire tutte le informazioni scientifiche utili per sviluppare idonee politiche climatiche, nonché favorire la conclusione di negoziati internazionali sul cambiamento climatico.

A tal fine, IPCC si serve della collaborazione di scienziati ed esperti del settore per garantire una valutazione obiettiva e completa del cambiamento climatico. Nello specifico, il gruppo di lavoro di IPCC si articola in tre diverse *task force*: una dedicata allo studio scientifico delle cause del cambiamento climatico; un'altra dedicata allo studio degli impatti dello stesso e alla nostra relativa capacità di adattamento e l'ultima volta a valutare possibili soluzioni.

<sup>5</sup> Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), *Climate Change 2014, Synthesis Report*, 2015. Il report è consultabile sul sito di [Intergovernmental Panel on Climate Change \(IPCC\)](https://www.ipcc.ch/).

<sup>6</sup> Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), *cit.*

<sup>7</sup> Agenzia Europea dell'Ambiente, *Climate change, impacts and vulnerability in Europe*, 2016, pp. 61 ss. Per approfondimenti *cf.* U. CUBASCH, D. WUEBBLES, D. CHEN, M.C. FACCHINI, D. FRAME, N. MAHOWALD, AND J.-G. WINTHER, *Introduction*, in STOCKER, T. F., QIN, D., PLATTNER, G.-K., ET AL., *Climate change 2013: The physical science basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 119 ss.

fertilizzanti azotati aumenta le emissioni di ossido di azoto e lo sviluppo dell'allevamento di bestiame quello di metano, che è prodotto dai bovini durante la digestione.

In altre parole, la crescita industriale e i mutamenti delle abitudini di vita che ne sono scaturiti incidono sulla quantità dei costituenti l'atmosfera; costituenti che sono in grado, come già ricordato, di emettere radiazioni tali da aggiungere calore alla terra, causando i disastri ambientali a cui oggi stiamo assistendo.

Già sei anni fa, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite nella Risoluzione adottata il 25 settembre 2015 dal titolo «*Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile*» poneva l'accento sugli impatti negativi del cambiamento climatico e su come l'aumento della temperatura globale, l'innalzamento del livello del mare, l'acidificazione degli oceani, la desertificazione, la siccità, la scarsità di acqua e la perdita della biodiversità costituiscono una minacce globale per i progressi degli ultimi decenni.

In un siffatto contesto, se la causa principale del cambiamento climatico è l'uomo, l'unica via percorribile è il mutamento dei nostri modelli di consumo e produzione. Un impegno che, quel 25 settembre del 2015, durante l'Assemblea generale delle Nazioni Unite, Capi di Stato e di Governo e Altri Rappresentanti si sono assunti, dichiarando di impegnarsi ad assicurare «*un mondo in cui lo sviluppo e l'impiego della tecnologia sono sensibili al clima, rispettano la biodiversità e sono resilienti. Un mondo in cui l'umanità vive in armonia con la natura e in cui la fauna selvatica e le altre specie viventi sono protette*». <sup>8</sup> In altre parole, un mondo in cui la crescita socio-economica e la tutela del patrimonio naturale sono correttamente bilanciate; un bilanciamento imposto, oggi, da uno dei principi cardine in materia ambientale: il principio dello sviluppo sostenibile.

## **2. Verso modelli di consumo rispettosi dell'ambiente. Il principio dello sviluppo sostenibile**

Lo sviluppo sostenibile rappresenta il principio cardine in materia ambientale e non solo.<sup>9</sup> Fondato sulle affermazioni di Herman Daly, secondo il quale il tasso di utilizzazione delle risorse rinnovabili non deve

---

<sup>8</sup> Organizzazione delle Nazioni Unite, Assemblea Generale, Risoluzione adottata dall'Assemblea Generale il 25 settembre 2015, *Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile*, 2015 (A/RES/70/1).

<sup>9</sup> In generale sullo sviluppo sostenibile cfr., tra i molti, C. CONSALVO CORDUAS, *Sostenibilità ambientale e qualità dello sviluppo*, Edizioni Nuova Cultura, 2013; M. RENNA, *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2012, p. 73 ss.; F. FRACCHIA, *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in AA.VV., *Studi sui principi del diritto amministrativo*, a cura di M. RENNA e F. SAITTA, Giuffrè, 2012, pp. 433 ss.; F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Editoriale Scientifica, 2010; F. FRACCHIA, *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2010; E. MARIOTTI, M. IANNANTUONI, *Il Nuovo Diritto Ambientale*, Maggioli, 2009, pp. 22 ss.; F. PELLEGRINO, *Sviluppo sostenibile dei trasporti marittimi comunitari*, Giuffrè, 2009; R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Franco Angeli, 2008; FOIS (a cura di), *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, XI Convegno Alghero, 16-17 giugno 2006, Editoriale scientifica, 2007, pp. 223 ss.; F. MUNARI, *Tutela internazionale dell'ambiente*, in AA.VV., *Istituzioni di diritto internazionale*, a cura di S.M. CARBONE, R. LUZZATTO, A. SANTA MARIA, Giappichelli, 2006, pp. 463 ss.; G. GRASSO, *Solidarietà ambientale e sviluppo sostenibile tra costituzioni nazionali, carta dei diritti e progetto di costituzione europea*, in *Politica del diritto*, 2003, pp. 581 ss.; M. MONTINI, *La necessità ambientale nel diritto internazionale e comunitario*, Cedam, 2001, pp. 198 ss.; L. MEZZETTI, *Manuale di diritto ambientale*, Cedam, 2001, pp. 9 ss. e V. PEPE, *Lo sviluppo sostenibile tra diritto internazionale e diritto interno*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2001, pp. 212 ss.

essere superiore al loro tasso di rigenerazione, tale principio racchiude in sé due diversi concetti di sostenibilità: la sostenibilità inter-generazionale e la sostenibilità intra-generazionale.<sup>10</sup>

La sostenibilità inter-generazionale impone agli Stati di tenere conto dei bisogni delle generazioni presenti e future nella definizione delle loro politiche di sviluppo. Esprime, quindi, la contrapposizione esistente tra i bisogni di oggi e quelli di domani.<sup>11</sup>

La sostenibilità intra-generazionale, invece, impone ad ogni Paese di definire le proprie politiche avendo in considerazione sia le esigenze dei propri cittadini, sia quelle dei popoli limitrofi. Esprime, quindi, la necessità di limitare lo sfruttamento delle risorse naturali, non tanto per assicurarle alle prossime generazioni, come la sostenibilità inter-generazionale, ma piuttosto per garantire una pari opportunità di godimento delle stesse a tutte le generazioni presenti.<sup>12</sup>

Nel corso degli anni, l'idea di sviluppo sostenibile ha assunto sempre maggiore importanza. Dapprima è stata adottata, nel 1987, dalla Commissione mondiale per l'ambiente dell'O.N.U che, nel noto Rapporto Brundtland, ha fornito una definizione di tale importante principio, considerandolo come «*la capacità dell'umanità di rispondere alle necessità delle generazioni presenti senza compromettere la possibilità per le generazioni future di soddisfare i propri bisogni*».<sup>13</sup>

Successivamente ha trovato dimora tra le pagine delle Dichiarazione di Rio nel 1992<sup>14</sup>, della Dichiarazione di Johannesburg nel 2002<sup>15</sup> e nella Dichiarazione sui principi guida dello sviluppo sostenibile nel 2005<sup>16</sup>. Se la Dichiarazione di Rio ha chiarito che la sostenibilità deve costituire una parte integrante del processo di sviluppo e che, pertanto, tutti gli Stati e i popoli della Terra devono cooperare a tal fine<sup>17</sup>, la Dichiarazione di Johannesburg ha, invece, elencato gli strumenti necessari per raggiungere tale obiettivi, individuando i pilastri inseparabili dello sviluppo sostenibile: la protezione dell'ambiente, la crescita economica e sociale e l'eliminazione della povertà<sup>18</sup>. Pilastri che, come chiarito dalla Dichiarazione sui

---

<sup>10</sup> E. MARIOTTI, M. IANNANTUONI, *Il Nuovo*, cit., p. 22.

<sup>11</sup> L. MEZZETTI, *Manuale*, cit., p. 9.

<sup>12</sup> L. MEZZETTI, *Manuale*, op cit., p. 9.

<sup>13</sup> E. MARIOTTI, M. IANNANTUONI, *Il Nuovo*, cit., pp. 20 ss.

<sup>14</sup> Tra il 3 al 14 giugno 1992 si è tenuta a Rio de Janeiro la prima conferenza mondiale dei Capi di Stato e di Governo sull'ambiente con l'obiettivo di delineare i diritti e i doveri degli individui nei confronti dell'ambiente. In dottrina *cfr.*, tra in molti, M. MONTINI, *Profili di diritto internazionale*, in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA, *Trattato di diritto dell'Ambiente, Principi generali*, Cedam, 2012, pp. 31 ss.; V. ZAMBRANO, *Il principio di sovranità permanente dei popoli sulle risorse naturali tra vecchie e nuove violazioni*, Giuffrè, 2009 e S. MARCHISIO, *Il diritto internazionale ambientale da Rio a Johannesburg*, in E. R. ACUNA (a cura di), *Profili di diritto ambientale da Rio De Janeiro a Johannesburg*, Giappichelli, 2004.

<sup>15</sup> Tra il 26 agosto e il 4 settembre 2002, dopo circa dieci anni dalla Conferenza di Rio, si è svolta a Johannesburg la conferenza sullo sviluppo sostenibile per elaborare alcune tracce condivise sul tema della sostenibilità ambientale. Sul tema, tra i molti, *cfr.*, S. MARCHISIO, *Il diritto*, cit., pp. 20 s.

<sup>16</sup> Il testo è consultabile sul sito del [Consiglio dell'Unione Europea](#).

<sup>17</sup> *Cfr.* Principi 4 e 5 Dichiarazione di Rio.

<sup>18</sup> *Cfr.* principio 5 Dichiarazione di Johannesburg.

principi guida dello sviluppo sostenibile devono costituire un obiettivo chiave per tutte le politiche della Comunità Europea.<sup>19</sup>

Più recentemente, infatti, sia il Trattato di Amsterdam<sup>20</sup> che la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea hanno precisato come le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche comunitarie.<sup>21</sup>

Il Trattato di Amsterdam, in particolare, ha permesso di collocare il principio della sostenibilità ambientale tra le fonti primarie del diritto europeo<sup>22</sup>, in stretta connessione con il principio di integrazione. Analogamente, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea<sup>23</sup>, sebbene priva di valore vincolante, richiamando il concetto di sviluppo sostenibile<sup>24</sup>, ha attribuito allo stesso un preciso ruolo nel panorama sovranazionale. Oggi, quindi, la sostenibilità non è più connessa esclusivamente alla tutela dell'*habitat* naturale ma diviene un caposaldo di tutti i settori della politica europea, siano essi ambientali o meno<sup>25</sup>.

Tale assunto trova conferma anche nei due Trattati fondamentali dell'Unione: il Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFU) e il Trattato sull'Unione Europea (TUE) che, definendo i principi e gli obiettivi dell'Unione, nonché stabilendo i dettagli organizzativi e di funzionamento delle istituzioni europee, pongono le basi del diritto sovranazionale, collocando tra queste anche la sostenibilità. L'art. 3 paragrafo 3 TUE precisa, infatti, come l'Unione «*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*», promuovendo il progresso scientifico e tecnologico<sup>26</sup>.

<sup>19</sup> Preambolo della Dichiarazione sui principi guida dello sviluppo sostenibile.

<sup>20</sup> In generale *cf.*, in dottrina, M. RENNA, *I principi*, *cit.*, pp. 68 s.; R. ROTA, *Profili di diritto comunitario dell'ambiente*, in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA, *Trattato di diritto dell'Ambiente, Principi generali*, v. I, Cedam, 2012, pp. 156 s., P. A. PILLITU, *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto dell'Unione Europea*, in P. FOIS (a cura di), *Il Principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, Atti del XI Convegno di Alghero, 16-17 giugno 2006, Editoriale Scientifica, 2007, pp. 239 ss.; F. POCAR, *Diritto dell'unione e delle comunità europee*, Giuffrè, 2006, pp. 54 ss. e S. GOZI, *Prime riflessioni sul Trattato di Amsterdam: luci e ombre sul futuro dell'Unione*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comparato*, 1997.

<sup>21</sup> *Cfr.* art. 2 Trattato di Amsterdam che modifica l'art. 3 TCE.

<sup>22</sup> *Cfr.* art. 1 Trattato di Amsterdam che modifica l'art. B TUE. L'art. 2 TCE ha, infatti, affermato il compito della Comunità di promuovere uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche, mediante l'istituzione di un mercato comune e di un'unione economica e monetaria, oltre che attraverso l'adozione di politiche e azioni comuni (art. 2 Trattato di Amsterdam che modifica l'art. 2 TCE).

<sup>23</sup> La Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione, inizialmente di mero valore socio politico, con il Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1 gennaio 2009, ha acquistato effetto vincolante ed è assunto il ruolo di diritto primario dell'Unione.

<sup>24</sup> Art. 37 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea

<sup>25</sup> R. ROTA, *Profili*, *cit.*, p. 158.

<sup>26</sup> Art. 3 paragrafo 3 TUE.



Non di meno, l'art. 11 TFUE esprime la necessità che la definizione e l'attuazione di tutte le politiche e azioni dell'Unione sia orientata alla sostenibilità<sup>27</sup> e l'art. 21 paragrafo 2 TUE attribuisce all'Unione Europea un ruolo di promotrice del principio in parola a livello mondiale<sup>28</sup>.

In conclusione, la sostenibilità, intesa come crescita sociale ed economica rispettosa dell'ambiente, rappresenta oggi, o quantomeno, dovrebbe rappresentare uno dei principi fondamentali dell'ordinamento, non solo per assicurare la salvaguardia del *habitat* naturale o garantire il rispetto del diritto europeo, ma soprattutto perché la sua attuazione contribuisce positivamente alla qualità della vita. Non resta quindi che chiedersi se quanto fatto sino ad ora sia sufficiente per accogliere e garantire nella nostra quotidianità la sostenibilità ma, anche e soprattutto, per far sì che essa non costituisca solo un obiettivo transitorio ma diventi un caposaldo del nostro Paese.

### **3. L'impegno europeo. La sostenibilità come neutralità climatica**

All'impegno europeo nell'accogliere la sostenibilità tra i capisaldi dell'ordinamento si è già in parte accennato, ricordando gli articoli 3 TUE e 11 TFUE. Con essi, infatti, l'Unione Europea ha mostrato la sua volontà di riconoscere l'importanza della sostenibilità non solo nella materia ambientale ma in ogni settore rimesso alla politica sovranazionale.

È sulla base dei principi espressi dai suddetti articoli che l'Unione ha avviato, soprattutto negli ultimi anni, un percorso caratterizzato da azioni ecocompatibili, evitando, da un lato, scelte drastiche che impediscono il progresso e assicurando, dall'altro, un uso equo, prudente e razionale delle risorse.

Si tratta di scelte che trovano una loro guida nell'Agenda globale per lo sviluppo sostenibile che, in vigore dal 1° gennaio 2016, comprende gli obiettivi di sviluppo (SDGs) da raggiungere entro il 2030, elencando tra questi anche la promozione di azioni, a tutti i livelli, per combattere il cambiamento climatico.

Del resto, il cambiamento climatico, rappresentando un esempio emblematico di fallimento del bilancio tra progresso e sostenibilità, si presenta come il principale campo di intervento delle politiche di sviluppo sostenibile, sia europee che nazionali.

A livello europeo, la lotta contro il cambiamento climatico ha avuto inizio con il Trattato di Parigi del 2015. Si tratta di un accordo universale e giuridicamente vincolante, adottato in occasione della

---

<sup>27</sup> 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».*

<sup>28</sup> Art. 21 p. 2 TUE, lettera f), *«l'Unione definisce e attua politiche comuni e azioni e opera per assicurare un elevato livello di cooperazione (...) al fine di contribuire all'elaborazione di misure internazionali volte a preservare e migliorare la qualità dell'ambiente e la gestione sostenibile delle risorse naturali mondiali, al fine di assicurare lo sviluppo sostenibile».*

ventunesima conferenza delle parti della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC).<sup>29</sup>

Il suo obiettivo è quello di limitare il riscaldamento globale, riducendo drasticamente le emissioni di gas serra e, così raggiungendo, un mondo climaticamente neutro entro la metà del secolo.

Elementi fondamentali dell'accordo, oltre alla riduzione delle emissioni, sono l'esame della situazione a livello mondiale, l'adeguamento delle società agli impatti dei cambiamenti climatici, e la capacità delle stesse di scongiurare, minimizzare e affrontare le perdite e i danni associati agli effetti negativi del clima, prevedendo, a tal fine, uno specifico ruolo delle Città, delle Regioni e degli Enti locali nella riduzione delle emissioni, nella costruzione della resilienza e nella promozione della cooperazione.

Nello specifico, l'Unione Europea si è impegnata a divenire, entro il 2050, il primo continente a impatto zero sul clima, riducendo entro il 2030, le emissioni di gas a effetto serra almeno del 40%, migliorando l'efficienza energetica ed aumentando la quota di consumo finale di energia proveniente da fonti rinnovabili.

L'obiettivo della neutralità climatica viene perseguito con l'adozione di una serie di provvedimenti volti a definire strategie sia a breve che a lungo termine. Si pensi, ad esempio, al Pacchetto di Katowice<sup>30</sup>, al Piano globale d'azione per il clima<sup>31</sup> e all'istituzione di un sistema di scambio di quote di emissione dell'UE o European Union Emissions Trading system (ETS)<sup>32</sup>, oltre al noto Green Deal europeo.

---

<sup>29</sup> L'Accordo di Parigi, entrato in vigore nel novembre 2016, dopo essere stato ratificato dal numero minimo di 55 governi che rappresentano almeno il 55 % delle emissioni globali di gas a effetto serra, è stato, oggi, ratificato da tutti i Paesi dell'Unione Europea. Il documento è consultabile sul sito delle [Nazioni Unite](#), nella sezione dedicata al cambiamento climatico.

<sup>30</sup> Adottato nel 2018, durante la Conferenza delle parti della Convenzione ONU sui cambiamenti climatici (UNFCCC), tenutasi a Katowice, in Polonia, tra i rappresentanti di oltre 190 Paesi, il cosiddetto "libro delle regole" ("Rulebook") contiene norme, procedure e orientamenti comuni e dettagliati che rendono operativo l'accordo di Parigi.

<sup>31</sup> Adottato nel 2016 per implementare l'impegno nel sostenere l'accordo di Parigi, il Piano globale di azione per il clima rappresenta un'azione cooperativa che si colloca al di fuori dei negoziati intergovernativi formali e riguarda sette macroaree: uso del suolo; oceani e zone costiere; acqua; insediamenti umani, trasporto; energia e industria.

<sup>32</sup> Sistema che si caratterizza per l'individuazione di un tetto massimo complessivo delle emissioni consentite sul territorio europeo, attraverso la definizione di quote di emissione che l'operatore può ricevere o acquistare e, al termine di ogni anno, deve restituire in numero sufficiente a compensare le emissioni effettivamente prodotte. Ne consegue che l'operatore che ha prodotto più emissioni rispetto a quelle corrispondenti alle quote in suo possesso deve acquistarne altre per garantire la compensazione ma il quantitativo complessivo di quote disponibili diminuisce nel tempo, garantendo così una progressiva riduzione delle emissioni. In generale, sul tema, *cfr.* L. MONNI, *Il sistema europeo di Emission Trading. The European system of Emission Trading (EUETS)*, in *AmbienteDiritto*, 2006; V. JACOMETTI, *La direttiva Linking: il collegamento tra il sistema comunitario di scambio di quote di emissioni e i meccanismi flessibili del protocollo di Kyoto*, in *Rivista giuridica dell'Ambiente*, 2005, pp. 43 ss.; B. POZZO, *La nuova direttiva (2003/87/Ce) sullo scambio di quote di emissione: prime osservazioni*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2004, pp. 11 ss.; B. GEBERS, *Proposta per una direttiva che istituisca una disciplina sullo scambio dei gas a effetto serra nella Comunità europea*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2002, pp. 633 ss. e G. RUBAGOTTI, *Meccanismi flessibili per la lotta ai cambiamenti climatici: al via lo schema europeo di scambio dei diritti di emissione*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, pp. 199 ss.





Il Green Deal europeo costituisce un pacchetto ambizioso di misure volte a rendere sostenibile l'economia dell'UE. Si tratta di un piano d'azione o di una tabella di marcia con cui l'Unione intende trasformare le problematiche climatiche e le sfide ambientali in opportunità in tutti i settori politici.

Inaugurato nel 2020 con la presentazione del piano di investimenti e del meccanismo per una transizione giusta, il Green Deal Europeo vanta tra le sue tappe principali una legge europea sul clima, la quale - presentata a marzo<sup>33</sup>, modificata a settembre 2020 e recentemente firmata dalle Istituzioni EU - si sostanzia nel dimezzare le emissioni di gas a effetto serra entro il 2030 e nell'azzerarle entro il 2050. In altre parole, essa intende trasformare in legge l'obiettivo fissato nel Green Deal europeo. Ciò significa che la neutralità climatica diventa un obiettivo giuridicamente vincolante e che le istituzioni dell'UE e gli Stati membri sono tenuti ad adottare tutte le misure necessarie per raggiungerlo.

#### **4. La lotta italiana. Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRRE)**

Nel descritto quadro europeo - in cui la sostenibilità viene intesa, *in primis*, come neutralità climatica e i Trattati contengono espressamente il principio di sviluppo sostenibile - si inserisce l'azione italiana a tutela dei modelli di consumo e produzione rispettosi delle esigenze ambientali.

Oggi la lotta italiana a tutela della sostenibilità passa attraverso due importanti strumenti: il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRRE) e il Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC). Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRRE)<sup>34</sup> affonda le proprie radici nelle peculiarità che contraddistinguono questo momento storico. L'emergenza sanitaria ha, infatti, causato un blocco produttivo e l'adozione di misure d'emergenza ha comportato profonde ricadute sul piano socio-economico. La crisi che si è abbattuta sul Paese, si legge nel PNRRE, è sia economica, sia sociale, sia ambientale.<sup>35</sup>

L'Unione Europea ha risposto a questa crisi attraverso un Piano di ripresa, il Piano NextGeneration UE, concordato tra la Commissione europea, il Parlamento europeo e i leader dell'UE. Un piano che rappresenta un investimento sul futuro dell'Europa e degli Stati membri. Con esso, infatti, l'Unione intende aiutare quest'ultimi a riparare i danni economici e sociali causati dall'emergenza sanitaria, gettando, al contempo, le basi per economie più sostenibili e per una transizione ecologica e digitale.<sup>36</sup>

---

<sup>33</sup> Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (UE) 2018/1999 (Legge europea sul clima), COM/2020/80 final, 4 marzo 2020.

<sup>34</sup> Piano Nazionale di Ripresa e resilienza, #nextgenerationitalia, Italia domani, 2021. Il testo è consultabile sul sito del [Governo](#).

<sup>35</sup> Piano Nazionale di Ripresa e resilienza, *op cit.*, p. 2.

<sup>36</sup> I documenti relativi al Piano per la ripresa dell'Europa sono consultabili sul sito della [Commissione europea](#).

Nello specifico, il Piano NextGeneration UE si presenta come uno strumento finanziario nato per stimolare una ripresa sostenibile, uniforme, inclusiva ed equa, dando sostegno agli Stati membri per investimenti e riforme, rilanciando l'economia dell'UE attraverso l'investimento privato e, soprattutto, traendo insegnamento dalla crisi affrontata negli ultimi anni.

Grazie ai fondi europei di NextGeneration EU, gli Stati membri possono realizzare le riforme e gli investimenti indicati nei Piani nazionali di ripresa e resilienza (PNRR) predisposti dagli stessi.

In un siffatto contesto, il PNRR trasmesso alla Commissione Europea dall'Italia si presenta come un piano di sviluppo, investimenti e riforme volte ad intraprendere un percorso di crescita economica sostenibile e duraturo.

Un piano, quindi, sia di ripresa, sia di resilienza, sia di riforma.

È un piano di ripresa perché si pone lo scopo di fronteggiare l'impatto economico e sociale della crisi pandemica, cogliendo le opportunità connesse alla transizione ecologica e digitale al fine di costruire un'Italia nuova. È un piano di resilienza perché si pone l'obiettivo di preparare il Paese ad affrontare gli eventi estremi del presente e del futuro. Ed, infine, è un piano di riforma perché, oltre agli investimenti, prevede una strategia di riforme, in linea con le raccomandazioni della Commissione Europea e con i piani nazionali di riforma adottati dal Governo.<sup>37</sup>

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza individua obiettivi e interventi riguardanti tre settori condivisi a livello europeo: la digitalizzazione e l'innovazione, l'inclusione sociale e la transizione ecologica.

La transizione ecologica, in particolare, comporta un virtuoso utilizzo delle risorse ambientali, ossia un utilizzo dei beni ambientali rispettoso dei bisogni delle generazioni presenti e future, divenendo, così, uno strumento di attuazione del principio di sviluppo sostenibile.

Nel nostro Piano nazionale, la transizione ecologica costituisce una delle *mission* che il Paese si propone di raggiungere, attraverso una radicale transizione verso la completa neutralità climatica e lo sviluppo ambientale sostenibile per mitigare le minacce a sistemi naturali e umani.

Nel capitolo del Piano dedicato alla *mission* 2, denominata rivoluzione verde e transizione ecologica, si legge, infatti, «*come il cambiamento climatico sia in corso, ed ulteriori cambiamenti siano ormai inevitabili*». Pur essendo il riscaldamento globale ormai inevitabile, «*è assolutamente necessario intervenire il prima possibile per mitigare questi fenomeni ed impedire il loro peggioramento su scala*». Serve quindi «*una radicale transizione ecologica verso la completa neutralità climatica*».<sup>38</sup> Un obiettivo a cui contribuisce anche il secondo principale strumento con cui oggi il nostro Paese combatte al sua lotta per la sostenibilità: il Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC).

---

<sup>37</sup> Piano Nazionale di Ripresa e resilienza, *cit.*

<sup>38</sup> Piano Nazionale di Ripresa e resilienza, *op cit.*, pp. 116.

#### 4.1. Il Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC)

Il Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC)<sup>39</sup>, predisposto dai Ministeri dello Sviluppo Economico, dell'Ambiente e delle Infrastrutture e Trasporti, è stato inviato alla Commissione europea il 31 dicembre 2019 ed approvato 14 ottobre 2020.

Esso stabilisce gli obiettivi nazionali che dovranno essere raggiunti entro il 2030, su efficienza energetica, fonti rinnovabili, riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub>, sicurezza energetica, interconnessioni, mercato unico dell'energia e competitività, sviluppo e mobilità sostenibile, delineando per ciascuno le misure che saranno attuate per assicurarne il raggiungimento.

In particolare, il PNIEC si propone la realizzazione di *«un'ampia trasformazione dell'economia, nella quale la decarbonizzazione, l'economia circolare, l'efficienza e l'uso razionale ed equo delle risorse naturali rappresentano insieme obiettivi e strumenti per un'economia più rispettosa delle persone e dell'ambiente»*<sup>40</sup>.

Nello specifico, gli obiettivi del PNIEC consistono nell'accelerare il percorso di decarbonizzazione e promuovere l'efficienza energetica in tutti i settori, sia attraverso l'evoluzione delle fonti rinnovabili e della loro capacità di contribuire alla sicurezza, sia attraverso la riduzione della spesa energetica per famiglie e imprese, sia attraverso l'elettrificazione dei consumi nel settore civile e nei trasporti, continuando si a garantire adeguati approvvigionamenti delle fonti convenzionali ma con la consapevolezza che, giorno dopo giorno, il fabbisogno di tali fonti calerà progressivamente.

Si tratta di obiettivi per la cui realizzazione il Piano prevede, oltre all'implementazione di attività di ricerca e innovazione, un coinvolgimento attivo del cittadino e delle imprese che diventano, pertanto, non solo beneficiari e finanziatori della trasformazione energetica ma anche, e soprattutto, protagonisti della stessa. In altre parole, un primo strumento per l'attuazione di quanto previsto dal PNIEC consiste proprio nell'unitarietà di azione, oltre che nell'aggiornamento, nella ricerca e nell'innovazione sostenibile. Come espressamente precisato, il PNIEC segue *«il solco tracciato dalla Strategia per un'Unione dell'energia»*<sup>41</sup> con il preciso obiettivo di promuovere gli impegni assunti con il Green Deal europeo<sup>42</sup>.

Ecco, quindi, che, anche in questo caso, il cammino dell'Italia verso la sostenibilità fonda le proprie radici nel tracciato segnato dall'Unione Europea. È evidente, infatti, che, anche a livello nazionale, così come a

---

<sup>39</sup> Ministero dello Sviluppo Economico, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC), Dicembre 2019. Il testo è consultabile sul [sito del MITE](#).

<sup>40</sup> Ministero dello Sviluppo Economico, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, *op cit.*, pp. 5.

<sup>41</sup> *Ibid.*, pp. 20.

<sup>42</sup> *«L'esplicitazione dei contenuti del Green New Deal si manifesterà in varie forme e direzioni, includendo i provvedimenti di recepimento delle Direttive comunitarie attuative del pacchetto energia e clima, ma anche promuovendo iniziative ulteriori e sinergiche, già a partire dalla Legge 27 dicembre 2019, n.160 (Legge di Bilancio 2020)»* (Ministero dello Sviluppo Economico, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC), Dicembre 2019, p. 4).

livello europeo, l'obiettivo della sostenibilità viene a coincidere, per lo più, con quello di neutralità climatica - punto centrale sia nel Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC), sia per la transazione ecologica di cui parla il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRRE) – e che, a livello nazionale, tale impegno deriva da una condivisione e da un'attuazione degli orientamenti comunitari e non dalla concretizzazione di un principio fondamentale contenuto nella nostra Carta Costituzionale.

## 5. Ambiente e sostenibilità: i grandi assenti tra i nostri principi fondamentali

Nell'impegno alla realizzazione di modelli di produzione e consumo più sostenibili, l'Unione Europea ha a disposizione una carta in più rispetto al nostro Paese. Nei Trattati fondamentali dell'UE, infatti, la sostenibilità trova esplicito riconoscimento, considerato che gli articoli 11 TFUE e 3 TUE richiamano espressamente il principio dello sviluppo sostenibile; un principio che ad oggi, invece, non trova dimora nella Costituzione italiana.<sup>43</sup>

Del resto, a partire dagli anni settanta, interpreti e i giuristi si sono da sempre confrontati con l'assenza nella nostra Costituzione di una disposizione volta a tutelare l'ambiente, cercando di colmare tale carenza con altri principi<sup>44</sup>.

L'art. 9 della Costituzione, inizialmente richiamato solo a tutela dei luoghi di particolare pregio naturalistico, è così divenuto uno dei primi fondamenti delle scelte ecosostenibili, unitamente agli articoli 2 e 32 Costituzione sui quali si è sviluppata la nozione di *habitat* naturale salubre.<sup>45</sup>

Come noto, l'art. 9 Cost. prevede il compito della Repubblica di tutelare il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione, oltre a promuovere lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tale previsione combinata con l'idea, diffusa sino alla fine degli anni settanta, secondo cui il termine ambiente non era altro che un sinonimo di contesto e quindi strettamente legato al patrimonio nazionale

---

<sup>43</sup> In generale sulla tutela dell'ambiente nella Costituzione italiana *cfr.*, in dottrina, tra i molti A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, M. OLIVETTI RASON, *Introduzione al diritto dell'ambiente*, Laterza, 2018; S. GRASSI, *Ambiente e Costituzione*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2017, n. 3; B. CARAVITA, L. CASETTI, A. MORONE, *Diritto dell'ambiente*, il Mulino, 2016; F. GARGALLO DI CASTEL LENTINI, *L'ambiente come diritto fondamentale dell'uomo*, in *dirittoambiente.com*, 2015; E. MOSTACCI, *L'ambiente e il suo diritto nell'ordito costituzionale*, in R. FERRARA, M. A. SANDULLI, (a cura di) R. FERRARA, C. E. GALLO, *Trattato di diritto dell'ambiente*, Giuffrè, 2014; D. AMIRANTE, *Profili di diritto Costituzionale dell'ambiente*, in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Cedam, 2012; E. MARIOTTI, M. IANNANTUONI, *Il Nuovo*, *cit.*, p. 48; G. CORDINI, *Principi costituzionali in tema di ambiente e giurisprudenza della Corte Costituzionale italiana*, in *Rivista giuridica dell'Ambiente*, 2009; P. DELL'ANNO, *La tutela dell'ambiente come "materia" e come valore costituzionale di solidarietà e di elevata protezione*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2009; N. LUGARESI, *Diritto dell'ambiente*, CEDAM, 2008; A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON, *Diritto dell'ambiente*, Edizioni Laterza, 2008; B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, Il Mulino, 2005; D. SIMONELLI, *L'ambiente: bene unitario e valore Costituzionale*, in *lexambiente.it*, 2001; M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Giuffrè, 2000; M. COMPORZI, *Tutela dell'ambiente e tutela della salute*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1990.

<sup>44</sup> E. MARIOTTI, M. IANNANTUONI, *op cit.*, p. 48.

<sup>45</sup> Per completezza, si ricordino anche gli altri articoli costituzionali che assumono un ruolo fondamentale in materia ed, in particolare, gli articoli 3, 5, 10, 11, 41, 42, 44, 97, 116, 117 e 118 Cost.

ha permesso ad interpreti e giuristi di fondare la tutela ambientale su tale articolo costituzionale. Successivamente, tuttavia, con la diffusione di un concetto di ambiente indipendente e comunque più ampio dalla funzione meramente estetica del paesaggio, la giurisprudenza ha dovuto ricercare ulteriori fondamenti costituzionali, individuandoli, in particolare, negli articoli 2 e 32 Cost.<sup>46</sup>

L'art. 2 della Costituzione, sottolineando la centralità dei diritti umani, ha inciso profondamente sull'ambito di applicazione di altri principi costituzionali, ivi compreso l'art. 32 Cost.<sup>47</sup> Esso, infatti, ha consentito di riconoscere il carattere sociale del bene salute e, conseguentemente, introducendo un criterio di tutela più ampio, ha permesso il consolidarsi dell'orientamento secondo cui la tutela della salute riguarda l'uomo anche nella sua qualità di partecipante alla comunità<sup>48</sup>.

Ne consegue un'idea di salute strettamente connessa a delle buone condizioni ambientali, ossia ad un ambiente salubre<sup>49</sup>; motivo per cui la giurisprudenza ha iniziato a parlare di diritto ad un *habitat* naturale salubre, fondato sui precetti costituzionali di cui all'art. 9 e 32 Cost.<sup>50</sup>

In un siffatto contesto, da un lato, non pare stupire l'assenza di un riferimento costituzionale allo sviluppo sostenibile, atteso che il principio in parola è nato ed è maturato in materia ambientale; un termine che non trova, ancora oggi, posto tra i principi costituzionale e che, fino al 2001, non era nemmeno

---

<sup>46</sup> E. MOSTACCI, *L'ambiente*, cit., p. 271 ss.

<sup>47</sup> P. CARETTI, *I diritti*, cit., p. 137.

<sup>48</sup> Cass., Sez. Unite, n. 5172 del 6 ottobre 1979, secondo cui «*la protezione della salute assiste l'uomo non (solo) in quanto considerato in una sua astratta quanto improbabile separazione, ma in quanto partecipe delle varie comunità – familiare, abitativa, di lavoro, di studio ed altre – nelle quali si svolge la sua personalità. Accentuandosi il carattere di inerenza alla persona e di socialità del bene protetto, si rende manifesto che la protezione non si limita all'incolumità dell'uomo, supposto immobile nell'isolamento della sua abitazione o solitario nei suoi occasionali spostamenti e così fatto specifico bersaglio di azioni aggressive, ma è diretta ad assicurare all'uomo la sua effettiva partecipazione mediante presenza e frequentazione fisica, alle dette comunità, senza che ciò costituisca pericolo per la sua salute. La protezione si estende cioè alla vita associata dell'uomo nei luoghi delle varie aggregazioni nelle quali questa si articola, e, in ragione della sua effettività, alla preservazione, in quei luoghi, delle condizioni indispensabili o anche soltanto propizie alla sua salute (...)*». Sul punto, in dottrina, cfr. ONIDA V., *Le Costituzioni. I principi fondamentali della Costituzione italiana*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Il Mulino, 1992, p. 100.

<sup>49</sup> cfr. Cass., Sez. Un., 6 /10/1979, n. 5172. Commento alla sentenza di S. PATTI, *Diritto all'ambiente e tutela della persona*, in *Giurisprudenza italiana*, 1980, pp. 859 ss.

<sup>50</sup> Le Sezioni Unite della Cassazione civile, nella sentenza del 6 ottobre 1979, n. 5172, affermano che «*il diritto alla salute, piuttosto (o oltre) che come mero diritto alla vita e all'incolumità fisica, si configura come diritto all'ambiente salubre*». Analogamente nella sentenza della Corte Costituzione del 30 dicembre 1987, n. 641, la Consulta ha affermato l'esigenza di proteggere l'ambiente come «*elemento determinativo della qualità della vita*». La sua protezione, infatti, non assume solo «*finalità naturalistiche o estetizzanti*» ma risponde all'esigenza di assicurare all'uomo un *habitat* naturale nel quale poter vivere ed agire. Per approfondimenti circa l'ambiente come diritto soggettivo si veda, in dottrina, tra i molti G. CORDINI, *Diritto ambientale. Elementi giuridici comparati della protezione ambientale*, Cedam, 1995, p. 34; A. POSTIGLIONE, *Il diritto all'ambiente*, Jovene, 1982, p. 23, E. CAPACCIOLI, F. DAL PIAZ, *Ambiente (tutela dell')*, in *Digesto Italiano*, Appendice, Utet, 1980, pp. 257 ss. e, in senso opposto, S. GRASSI, *Tutela dell'ambiente (diritto amministrativo)*, voce in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, 2007; F. FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Il diritto dell'economia*, 2002, pp. 215 ss. e M.S. GIANNINI, *Ambiente: saggio sui diversi aspetti giuridici*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1973, pp. 15 ss. secondo cui la configurazione dell'ambiente in termini di diritto soggettivo ad un *habitat* naturale salubre, assicurando solo strumenti di tutela individuale, non soddisfa le esigenze di tutela del patrimonio naturale che richiede, invece, di garantire la fruibilità delle risorse all'intera collettività.

menzionato della Carta Costituzionale<sup>51</sup>. Dall'altro, tuttavia, tale carenza sorprende se si guarda ai testi costituzionali di altri Paesi.

## 5.1. Gli altri ordinamenti e il diritto delle generazioni future

Molti Paesi europei vantano, oggi, nei loro testi fondamentali principi riguardanti l'ambiente o lo sviluppo sostenibile.<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup> Con la riforma del Titolo V del 2001, all'art. 117 Cost., è stato introdotto un riferimento espresso alla tutela dell'ambiente come materia, attribuendola alla competenza esclusiva dello Stato ex art. 117, comma 2, lett. s), Cost. e la valorizzazione dei "beni ambientali" alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni ex art. 117, comma 3, Cost, con la conseguenza che nell'ambito di tale materia sarà il livello centrale a dettare i principi direttivi e uniformi dell'azione decentrata. Come affermato dalla Corte Costituzionale, infatti, «la disciplina unitaria di tutela del bene complessivo ambiente, rimessa in via esclusiva allo Stato, viene a prevalere su quella dettata dalle Regioni o dalle Province autonome, in materia di competenza propria, che riguardano l'utilizzazione dell'ambiente, e, quindi, altri interessi. Ciò comporta che la disciplina statale relativa alla tutela dell'ambiente "viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza", salva la facoltà di queste ultime di adottare norme di tutela ambientale più elevate nell'esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che vengano a contatto con quella dell'ambiente» (Corte Cost. 18 aprile 2008, n. 104). In dottrina, in generale, cfr., tra i molti, A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, M. OLIVETTI RASON, *Introduzione*, cit.; L. VANDELLI, *Prospettive di differenziazione regionale: dalle autonomie speciali alle ulteriori forme e condizioni di autonomia ex art. 116 della Costituzione*, in *Atti del Convegno Astrid-Cranec Autonomie regionali: specialità e differenziazioni*, Roma, 2017; E. MOSTACCI, *L'ambiente*, cit., pp. 271 ss.; R. ROTA, *Ambiente e libertà economiche, principio di integrazione e bilanciamento di interessi tra ordinamento comunitario e ordinamento interno*, in *Astrid*, 2011; P. MADDALENA, *L'interpretazione dell'art. 117 e dell'art. 118 della Costituzione secondo la recente giurisprudenza costituzionale in tema di tutela e di fruizione dell'ambiente, intervento al Convegno di studi su ambiente informazione, tenutosi a Roma, il 20 gennaio 2010*, in *federalismi.it*, n. 9, 2010; A. ANZON, *Il difficile avvio della giurisprudenza costituzionale sul Titolo V della Costituzione*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2003; M. CECCHETTI, *Legislazione statale e legislazione regionale per la tutela dell'ambiente: niente di nuovo dopo la riforma costituzionale del Titolo V?*, in *Le Regioni*, 2003; M. LUCIANI, *Le nuove competenze legislative delle Regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l. cost. n. 3 del 2001*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2002, n. 1, p. 12 ss.; F.S. MARINI, *La Corte costituzionale nel labirinto delle "materie trasversali": dalla sent. n. 282 alla n. 407 del 2002*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002; P. CARETTI, *Il nuovo assetto delle competenze normative*, in G. BERTI, G.C. DE MARTIN (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Giuffrè, 2001, pp. 57 ss.; A. FERRARA, *La "materia ambientale" nel testo della riforma del titolo V, intervento al Convegno intitolato: I processi di federalismo: aspetti e problemi giuridici*, Milano, 30 maggio 2001 e M. OLIVETTI, *Le funzioni legislative regionali*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Giappichelli, 2001, pp. 85 ss.

<sup>52</sup> In dottrina cfr. F. FRACCHIA, *Il diritto ambientale comparato*, in *federalismi.it*, 2017; C. SARTORETTI, *La tutela dell'ambiente nel diritto comparato: modelli costituzionali a confronto*, in M. A. SANDULLI - R. FERRARA (a cura di), *Trattato di Diritto dell'ambiente*, Giuffrè, 2014, pp. 337 ss.; G. CORDINI, *Diritto ambientale comparato*, in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA, *Trattato di diritto dell'ambiente*, Cedam, 2012; G. BANA, *Ambiente e "sviluppo sostenibile" Il riconoscimento del diritto all'ambiente nelle Costituzioni dei Paesi membri dell'Unione Europea, Relazione presentata al Convegno organizzato del ICEF (International Court of the Environment Foundation) sul tema: "Le nuove Tecnologie a protezione dell'ambiente" Riflessi istituzionali, Applicazioni, Valutazione economica*, Roma, Accademia Nazionale dei Lincei, 2004; M. MANNA, *La tutela dell'ambiente e del paesaggio dopo la modifica del titolo V della Costituzione: la complessa trama di rapporti tra Stato, Regioni ed Enti locali, Dottorato di ricerca in "scienza politica e istituzioni in Europa"*, 2004-2005, p. 7.; D. AMIRANTE, *Diritto ambientale italiano e comparato*, Jovene, 2003; G. AZZALLI, *La tutela penale dell'ambiente. Un'indagine di diritto comparato*, CEDAM, 2001; D. AMIRANTE, *Diritto ambientale e Costituzione. Esperienze europee*, Giuffrè, 2000; G. CORDINI, *Diritto ambientale*, cit. e G. ALPA, (a cura di) A. GAMBARO, *La tutela degli interessi diffusi nel diritto comparato: con particolare riguardo alla protezione dell'ambiente e dei consumatori*, Giuffrè, 1976.

La Costituzione del Belgio<sup>53</sup>, ad esempio, contiene una norma in materia di tutela del patrimonio naturale<sup>54</sup>, così come quella della Croazia<sup>55</sup>, dell'Estonia<sup>56</sup>, dei Paesi Bassi<sup>57</sup>, della Slovacchia<sup>58</sup> e dell'Ungheria<sup>59</sup>.

La Costituzione spagnola, invece, riconosce a tutti il diritto di fruire di un ambiente adeguato per lo sviluppo della persona, imponendo ai poteri pubblici, non solo di proteggere le risorse naturali ma anche di vigilare sulla loro razionale utilizzazione<sup>60</sup> e, pertanto, affermando il principio dello sviluppo sostenibile che, come già ricordato, consiste nell'uso equo, prudente e razionale delle risorse. In tal senso pare esprimersi anche la Costituzione bulgara che, all'art. 15, fa espresso riferimento all'uso razionale delle risorse naturali del Paese<sup>61</sup>; quella della Romania che parla di «*ambiente sano ed ecologicamente equilibrato*»<sup>62</sup> e quella della Slovenia che prevede, invece, il compito dello Stato e delle comunità locali di «*conservazione*» del patrimonio naturale<sup>63</sup>.

Un'altra Costituzione in cui l'uso razionale delle risorse vanta un esplicito richiamo è quella tedesca che, sebbene, come le precedenti, non contenga espressamente il termine sviluppo sostenibile, né esprime l'essenza nel nuovo articolo 20a, secondo cui «*è compito dello Stato, anche in vista delle responsabilità per le future generazioni, proteggere le basi naturali della vita, nel quadro dell'ordinamento costituzionale e, in base alla legge e al diritto, tramite il potere esecutivo e la giurisdizione*». <sup>64</sup>

Di contro altri Paesi europei contengono nei loro testi costituzionali un espresso riferimento al principio di sviluppo sostenibile.

La Costituzione greca, ad esempio, all'art. 21 comma 1, precisa come «*la protezione dell'ambiente naturale e culturale costituisce un dovere per lo Stato e un diritto di ogni persona. Lo Stato è tenuto ad adottare speciali misure preventive o repressive per la salvaguardia dell'ambiente nel contesto del principio dello sviluppo sostenibile*». <sup>65</sup>

---

<sup>53</sup> Art. 23 «*Tutti hanno diritto di condurre una vita conforme alla dignità umana.*

*A tal fine la legge, il decreto o l'atto normativo di cui all'art. 134 garantiscono, tenendo conto delle corrispondenti obbligazioni, i diritti economici, sociali e culturali e determinano le condizioni del loro esercizio.*

*Questi diritti comprendono in particolare: [...]*

*4) il diritto alla protezione di un ambiente sano [...]*»

<sup>54</sup> Art. 24 «*La protezione dell'ambiente naturale e culturale costituisce un dovere dello Stato*».

<sup>55</sup> Artt. 3, 50, 52 e 70.

<sup>56</sup> Artt. 5, 34 e 53.

<sup>57</sup> Art. 21.

<sup>58</sup> Artt. 20, 23, 44 e 45.

<sup>59</sup> Artt. XX e XXI.

<sup>60</sup> Art. 45.

<sup>61</sup> Art. 15: «*La Repubblica di Bulgaria garantisce la protezione e la riproduzione dell'ambiente, il mantenimento e la diversità della fauna selvatica e l'uso razionale delle risorse e delle risorse naturali del Paese*».

<sup>62</sup> Art. 35.

<sup>63</sup> Art. 73.

<sup>64</sup> Art. 20a.

<sup>65</sup> Art. 24.

La Costituzione federale della Confederazione Svizzera, invece, si limita a rubricare un articolo “*sviluppo sostenibile*” affermando che la Confederazione e i Cantoni operano a favore di un rapporto durevole ed equilibrato tra la natura, la sua capacità di rinnovamento e la sua utilizzazione da parte dell'uomo<sup>66</sup>.

Analogamente, la Carta fondamentale della Lettonia prevede espressamente il dovere di ogni individuo di agire in maniera responsabile nei confronti degli altri, delle generazioni future, dell'ambiente e della natura. E così anche la Lituania che, nella sua Costituzione, parla esplicitamente di «*uso sostenibile delle risorse naturali*»<sup>67</sup>; il Lussemburgo che sancisce il dovere per lo Stato di garantire «*la protezione dell'ambiente umano e naturale, operando per stabilire un equilibrio sostenibile tra la conservazione della natura, in particolare la sua capacità di rinnovamento, e il soddisfacimento delle esigenze delle generazioni presenti e future*»<sup>68</sup>; Malta che sancisce il dovere dello Stato di proteggere e conservare l'ambiente e le sue risorse a beneficio delle generazioni presenti e future<sup>69</sup>; la Polonia che esprime il dovere per la Repubblica di salvaguardare il patrimonio naturale secondo i principi dello sviluppo sostenibile<sup>70</sup>; la Carta fondamentale portoghese che, oltre a riconoscere a tutti i cittadini il «*diritto ad un ambiente di vita umano, sano ed ecologicamente equilibrato e il dovere di difenderlo*»<sup>71</sup>, all'art. 66, attribuisce allo Stato una serie di doveri volti a garantire un reale sviluppo sostenibile<sup>72</sup> e la Svezia che attribuisce alle istituzioni pubbliche il compito di promuovere uno sviluppo sostenibile<sup>73</sup>.

---

<sup>66</sup> Art. 73 : «*Sviluppo sostenibile. La Confederazione e i Cantoni operano a favore di un rapporto durevolmente equilibrato tra la natura, la sua capacità di rinnovamento e la sua utilizzazione da parte dell'uomo.*»

<sup>67</sup> Art. 54.

<sup>68</sup> Art. 11 *bis* comma 1.

<sup>69</sup> Art. 9 comma 2.

<sup>70</sup> Art. 5 e Art. 74.

<sup>71</sup> Art 55.

<sup>72</sup> Art. 66: «*(Ambiente e qualità di vita)*

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 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».

<sup>73</sup> Art. 2.



In ultimo, il concetto di sviluppo sostenibile trova dimora nella Carta dell'Ambiente<sup>74</sup> francese che riprende la definizione data dal Rapporto Brundtland e, richiamando il contenuto dell'art. 37 della Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea, attribuisce a tale principio natura programmatica<sup>75,76</sup>

Recentemente, inoltre, il progetto di costituzionalizzazione della tutela ambientale, avviato con la Carta dell'Ambiente del 2005, sta per essere portato a compimento grazie al progetto di legge finalizzato alla modifica dell'articolo 1 della Costituzione francese con l'introduzione del principio della tutela ambientale<sup>77</sup>.

In conclusione, tra i principi fondamentali che governano gli ordinamenti degli altri Paesi europei troviamo, quasi sempre, un riferimento alla sostenibilità, sia essa espressa con un richiamo esplicito al noto principio di origine europea o, indirettamente, con un richiamo ai diritti e ai bisogni delle generazioni future ovvero alla necessità di utilizzare razionalmente le risorse naturali.

## 6. I prossimi passi italiani

A differenza di molti Paesi europei, nel nostro ordinamento il riconoscimento dello sviluppo sostenibile come principio costituzionale è per ora, e da molti anni, solo un progetto. Sono state molteplici, infatti, le proposte di modifica della Carta fondamentale, volte ad introdurre nell'art. 9 Cost. un riferimento allo sviluppo sostenibile o, anche solo, alla tutela dell'ambiente<sup>78,79</sup>

---

<sup>74</sup> Legge costituzionale n. 205 - 205 del 1 marzo 2005.

<sup>75</sup> Art. 6: «Le politiche pubbliche devono promuovere uno sviluppo sostenibile. A tale fine, queste considerano l'esigenza della protezione e della valorizzazione dell'ambiente e la conciliano con lo sviluppo economico e sociale».

<sup>76</sup> In merito alla tutela dell'ambiente in Francia *cf.* R. IERRA, *Il caso francese*, in *federalismi.it*, 2017, n.7, pp. 22 ss.; F. FRACCHIA, *Il diritto ambientale comparato*, *cit.*, pp. 10 ss.; C. CANS, *La Carta costituzionale dell'ambiente: evoluzione o rivoluzione del diritto francese dell'ambiente*, in AA.VV., *Ambiente, attività amministrativa e codificazione*, Giuffrè, 2006 e C. RIBOT, *L'influenza dei principi generali del diritto dell'ambiente nell'ordinamento francese*, in D. AMIRANTE (a cura di), *La forza normativa dei principi. Il contributo del diritto dell'ambiente alla teoria generale*, Cedam, 2006.

<sup>77</sup> Il testo è consultabile sul sito dell'[Assemblea Nazionale francese](#).

<sup>78</sup> Progetti n. 705 del 12 giugno 2001; n. 2949 del 2 luglio 2002; n. 3591 del 27 gennaio 2003; n. 3666 del 10 febbraio 2003; n. 3809 del 20 marzo 2003; n. 4181 del 17 luglio 2003; n. 4307 del 25 settembre 2003; n. 4423 del 24 ottobre 2003; n. 4429 del 28 ottobre 2003; n. 5601 del 9 febbraio 2005 e n. 3370, dell'8 aprile 2010.

<sup>79</sup> In relazione alla revisione dell'art. 9 Cost. in dottrina, sul tema, *cf.*, tra i molti, B. CARAVITA, *Dieci mosse per il governo dell'Ambiente*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 1996; L. PELLIZZONI, *Intervento all'Audizione sulla riforma dell'articolo 9 della Costituzione*, Camera dei Deputati, Commissione affari costituzionali, 9 dicembre 2003, in *Federalismi.it*, 2003; B. CARAVITA, *Intervento all'Audizione sulla riforma dell'articolo 9 della Costituzione*, Camera dei Deputati, Commissione affari costituzionali, in *Federalismi.it*, 2004; E. LUCCHESI, *La riforma dell'art. 9 Cost. nel testo approvato dalla Camera*, in *Forumcostituzionale*, 2004; M. OLIVETTI, *Tutela dell'ambiente in costituzione: una buona occasione da non sprecare*, in *Guida al diritto*, n. 34, 2004; S. CECCHETTI, *La disciplina giuridica della tutela ambientale come «diritto dell'ambiente»*, in *Federalismi.it*, 2006; P. MANTINI, *Per una nozione costituzionalmente rilevante di ambiente*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2006; B. CARAVITA, A. MORRONE, *Ambiente e Costituzione*, in B. CARAVITA, A. MORRONE, L. CASETTI, *Diritto*, *cit.*; D. PORENA, *La protezione dell'Ambiente tra Costituzione italiana e «Costituzione globale»*, Giappichelli, 2009; S. GRASSI, *Ambiente e Costituzione*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 2017; M. CECCHETTI, *Osservazioni e ipotesi per un intervento di revisione dell'art. 9 della Costituzione avente ad oggetto l'introduzione di una disciplina essenziale della tutela dell'ambiente tra i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale. Audizione presso la 1ª Commissione permanente del Senato della Repubblica «Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione»*, in *Diritto pubblico europeo*, n. 1, 2020; D. PORENA, *Sull'opportunità di un'espressa costituzionalizzazione dell'Ambiente e dei principi che ne guidano la*

Già nel 2004 era stato presentato un primo progetto diretto ad aggiungere un terzo comma all'art. 9 Cost. secondo cui «*La Repubblica* ... *tutela l'ambiente e gli ecosistemi, anche negli interessi delle future generazioni. Protegge la biodiversità e promuove il rispetto degli animali*». <sup>80</sup> Si trattava di un progetto di particolare rilevanza proprio in quanto conteneva un esplicito riferimento alle prossime generazioni, che, seppur indirettamente, avrebbe permesso di attribuire valore costituzionale al principio di sviluppo sostenibile.

Analogamente, nel 2008, è stato proposto di riunire i due commi dell'art. 9 Cost. e inserire un nuovo comma 2, secondo il quale la Repubblica «*riconosce l'ecosistema come bene inviolabile della Nazione e del pianeta, appartenente a tutto il genere umano, e ne incentiva la protezione dalle alterazioni e dalle contaminazioni ambientali. Garantisce il rispetto degli animali e delle biodiversità*» <sup>81</sup>.

Si trattava di un progetto di riforma di particolare rilievo perché non si limitava a riconoscere l'esigenza di tutela dell'ambiente ma, rilevando l'autodistruttismo della nostra società, esprimeva la necessità di porvi fine, attraverso una «cultura del rispetto». E, soprattutto, perché riconoscendo espressamente che l'ecosistema appartiene a tutto il genere umano, esprimeva, seppur indirettamente, la necessità di tutelare le risorse naturali non solo per noi ma anche per le generazioni future.

Nel 2012, un altro progetto di modifica dell'art. 9 Cost. mirava ad aggiungere nel testo costituzionale - oltre ad una definizione di ambiente, inteso come diritto alla conservazione, alla gestione razionale e al miglioramento delle condizioni naturali dell'aria, delle acque e del suolo - il dovere di ogni cittadino di rispettare le risorse culturali e naturali a tutela delle generazioni future. <sup>82</sup>

Veniva, infatti, proposto di modificare l'articolo in parola, aggiungendo quattro commi: il primo volto a riconoscere a tutti i cittadini il diritto alla tutela dell'ambiente e il compito della Repubblica di promuovere le condizioni che rendono effettivo questo diritto; il secondo volto a precisare che il diritto alla tutela dell'ambiente è esercitato individualmente o collettivamente nell'ambito delle leggi che lo regolano e il terzo e il quarto volti a definire in cosa consiste tale diritto ed, in particolare, indicando che lo stesso comporta il dovere di conservare le risorse culturali e naturali, gestendole razionalmente, nonché migliorando le condizioni dell'aria, delle acque e del suolo. Ma, soprattutto, si precisava il motivo per cui

---

*protezione. Osservazioni intorno alle proposte di modifica dell'articolo 9 della Carta presentate nel corso della XVIII legislatura 2020 e, più recentemente, I. A. NICOTRA, L'ingresso dell'ambiente in Costituzione, un segnale importante dopo il Covid, in Federalismi.it, 2021; T. E. FROSINI, La Costituzione in senso ambientale. Una critica, in Federalismi.it, 2021; L. CASETTI, Salute e ambiente come limiti "prioritari" alla libertà di iniziativa economica?, in Federalismi.it, 2021; A. L. DE CESARIS, Ambiente e Costituzione, in Federalismi.it, 2021; G. DI PLINIO, L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente, in Federalismi.it, 2021; F. RESCIGNO, Quale riforma per l'articolo 9, in Federalismi.it, 2021 e G. SANTINI, Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost, in Forum di Quaderni Costituzionali, n. 2, 2021.*

<sup>80</sup> A.C. 4307 28 ottobre 2004.

<sup>81</sup> Proposta di Legge Costituzionale n. 228, d'iniziativa del deputato P. Russo, presentata il 29 aprile 2008. Modifica dell'articolo 9 della Costituzione, in materia di tutela dell'ecosistema e delle biodiversità.

<sup>82</sup> Proposta di Legge Costituzionale n. 5660, d'iniziativa dei deputati Farina Coscioni, Maurizio Turco, Beltrandi, Bernardini, Mecacci, Zamparutti, presentata il 18 dicembre 2012. Modifica dell'articolo 9 della Costituzione in materia di diritto alla tutela dell'ambiente.

alla Repubblica e ad ogni cittadino veniva richiesto un siffatto impegno, ossia *«in adempimento del principio di solidarietà sociale, anche per tutelare il diritto alla tutela dell'ambiente delle generazioni future»*.<sup>83</sup>

Più recentemente è giunto all'esame dell'Assemblea del Senato il disegno di legge costituzionale 83<sup>84</sup>, il cui vaglio referente è stato concluso dalla Commissione Affari costituzionali il 19 maggio 2021 ed approvato dal Senato il 9 giugno 2021.<sup>85</sup>

Si tratta di un disegno di legge volto a modificare, ancora una volta, l'articolo 9 della Costituzione, oltre all'articolo 41, onde introdurre la tutela dell'ambiente nel loro dettato. In particolare - mentre all'art. 41 viene precisato che l'iniziativa economica privata non può svolgersi arrecando danno alla salute e all'ambiente e che l'attività economica pubblica e privata deve essere indirizzata e coordinata anche ai fini ambientali - in riferimento all'art. 9 della Costituzione si propone di modificare l'attuale comma 2, prevedendo tra i compiti della Repubblica quello di tutelare *«l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni»*.

Anche in questo caso, quindi, si assiste ad un progetto di riforma volto ad introdurre tra i nostri principi fondamentali quello di sviluppo sostenibile, non inserendo direttamente tale concetto nella Carta Costituzionale ma limitandosi a parlare di *“interessi delle generazioni future”*<sup>86</sup>.

---

<sup>83</sup> Art. 1 Proposta di Legge Costituzionale n. 5660, *cit.*

<sup>84</sup> Proposta di legge C. 204 Presentata il 23 marzo 2018 - abbinata con C. 3156, C. 15, C. 143, C. 2124, C. 2150, C. 2174, C. 2315, C. 2838, C. 2914, C. 3181.

<sup>85</sup> In dottrina, *cf.* I. A. NICOTRA, *L'ingresso, cit.*, pp. 2 ss. che, esprimendosi positivamente sulla proposta di modifica costituzionale, ha definito la stessa un *«piccolo miracolo istituzionale»*, con il quale si compie *«un significativo collegamento tra l'ambiente e la sua fruibilità da parte delle prossime generazioni»*; T. E. FROSINI, *La Costituzione, cit.*, pp. 2 ss. secondo cui, invece, con la riforma in parola *«si vuole non solo modificare una norma posta tra i principi fondamentali (l'art.9) ma si vuole farlo con una formula poco comprensibile. Infatti, la tutela varrebbe per l'ambiente, l'ecosistema e la biodiversità e financo per il rispetto degli animali, le cui forme di regolazione dovranno essere previste dalla legge. Voglio vedere quando la Corte costituzionale sarà chiamata a pronunciarsi sull'eventuale vizio di costituzionalità di leggi che violano “l'ecosistema” e la “biodiversità”. Si dovrà rivolgere a un expertise per farsi dire il senso e il significato di queste formule»*. Non solo, ad avviso dell'autore, la riforma rappresenta anche un'inutile banalità atteso che l'ambiente è già presente esplicitamente nella nostra Carta fondamentale, all'art. 117 Cost., oltre che implicitamente, *«attraverso un'interpretazione evolutiva dell'attuale art. 9 sulla tutela del paesaggio “in combinato disposto” con l'art. 32 sulla tutela della salute»*; L. CASETTI, *Diritto, cit.*, pp. 2 ss., secondo cui *«l'integrazione dei limiti dell'art.41, comma 2 Cost. ... intende creare una “gerarchia” che però non sembra praticabile sulla base del percorso giurisprudenziale»*, atteso che *«il giudice delle leggi esclude l'esistenza nell'ordinamento giuridico italiano di una gerarchia rigida e assoluta di valori, poiché tutti i diritti fondamentali contenuti nella Costituzione sono tra loro reciprocamente connessi e vanno valutanti in una logica di sistema e mai isolatamente considerati»*; A. L. DE CESARIS, *Ambiente, cit.*, pp. 3 ss., il quale si interroga sul rischio che, consolidando l'ambiente nell'art. 9 e nell'art. 41 della Costituzione, non si riuscirà più a tenere lo stesso nell'alveo del diritto fondamentale della salute dell'art. 32 Cost., riducendo, così, *«l'ambito della tutela ambientale che nel corso degli anni, pur in assenza della tutela ambientale espressa nelle norme costituzionali, si era andato a rappresentare, facendo leva peraltro su un ulteriore diritto che è quello della salute e in particolare del diritto ad un ambiente salubre»*; G. DI PLINIO, *L'insostenibile, cit.*, pp. 7 ss., secondo cui, indipendentemente dal suo collocamento tra i principi fondamentali o meno, l'ambiente *«deve essere bilanciato in funzione di coerenza complessiva dell'ordinamento»* e F. RESCIGNO, *Quale riforma, cit.*, pp. 3 ss., secondo cui, pur essendo *«significativo che finalmente ambiente ed esseri animali siano arrivati all'attenzione del Legislatore costituzionale»*, *«la formulazione presentata è confusa, poco incisiva e sostanzialmente antropocentrica»*. *«La costituzionalizzazione dell'ambiente nelle sue diverse sfaccettature»*, infatti, *«significa assai di più di un semplice richiamo a leggi di compassionevole tutela»*.

<sup>86</sup> Sul punto, la dottrina ha evidenziato come un siffatto inciso appare *«alquanto fumoso, anche rispetto a chi? Alle generazioni attuali o all'ambiente stesso? Quali future generazioni? E' un'ambiguità che suscita confusione rispetto agli stessi interessi umani e dimostra al contempo un'impostazione marcatamente antropocentrica»* (F. RESCIGNO, *op cit.*, pp. 3 ss.)

## 6.1. La modifica Costituzionale come impegno duraturo per il futuro (non solo nostro)

Sebbene sia innegabile che la tutela dell'ambiente trovi dimora nei principi costituzionali e, in particolare, nell'art. 9 e negli articoli 2 e 32 della Costituzione così come interpretati dalla giurisprudenza nel corso degli anni; è altrettanto certo che in essi non si trova un riferimento esplicito al principio di sviluppo sostenibile.

Il principio di sviluppo sostenibile non può ritenersi inglobato nella nozione di tutela ambientale o ad essa limitato.<sup>87</sup> La sostenibilità esprime un concetto più ampio e più articolato, quasi ecumenico, rispetto alla salvaguardia del patrimonio naturale; non si limita ad esprimere il dovere di proteggere quest'ultimo ma indica anche come farlo, ossia trovando il giusto equilibrio tra sfruttamento e conservazione delle risorse, e per quale motivo, ossia al fine di bilanciare i bisogni delle generazioni presenti, comprese quelle dei paesi in via di sviluppo, con quelli delle generazioni future.

Del resto, nel nostro ordinamento, un siffatto onere di bilanciamento trova dimora nell'art. 3 *quater* comma 1 D.lgs. 152/2006 che, come noto, esprime la necessità che ogni attività umana giuridicamente rilevante si conformi al principio dello sviluppo sostenibile; ma tale disposto trova applicazione con riguardo alle sole attività rilevanti «*ai sensi del presente codice*» e, quindi, limitatamente alle procedure di valutazione ambientale, difesa del suolo, tutela delle acque e delle risorse idriche, gestione dei rifiuti, bonifica dei siti contaminati, tutela dell'aria e tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente<sup>88</sup>.

Inoltre, che il concetto di tutela dell'ambiente non possa essere ritenuto sostitutivo di quello di sviluppo sostenibile emerge anche dalla recente modifica della denominazione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare in Ministero della Transizione ecologica, con la quale il legislatore ha dimostrato di essere ben consapevole della necessità che il Ministero si occupi non solo della salvaguardia del patrimonio naturale ma, più in generale, di un virtuoso utilizzo delle risorse.<sup>89</sup> Con il decreto legge 22/2021, infatti, sono state attribuite al nuovo Ministero oltre alle materie di cui al D.lgs. 152/2006, per le quali, in forza del già richiamato art. 3 *quater* comma 1 D.lgs. 152/2006 trova applicazione il principio di sviluppo sostenibile, anche altri settori quali politica energetica.<sup>90</sup>

---

<sup>87</sup> Sul punto *cfr.* A. L. DE CESARIS, *Ambiente, cit.*, p. 4, secondo cui «è difficile pensare che tutto possa essere ricollocato nelle nozioni di ambiente, biodiversità ed ecosistemi, soprattutto se l'attenzione deve essere rivolta verso le generazioni future (come la riforma propone) e quindi verso quel mondo di modernità e innovazione, che con una velocità incontrollabile ci riserva novità e scoperte, che solo un ordinamento snello, fatto di pochi principi in grado di adattarsi e rimodellarsi alle nuove esigenze, potrà riuscire a coordinare e contemperare, con il rispetto dei valori di qualità della vita e sopravvivenza che la tutela dell'ambiente dovrebbe sempre essere in grado di garantire».

<sup>88</sup> *Cfr.* art. 1 D.lgs. n. 152/2006, il quale definisce l'ambito di applicazione della normativa contenuta nel testo normativo.

<sup>89</sup> Secondo parte della dottrina, invece, la soppressione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio in luogo di quello appena creato della transizione ecologica deve essere letto tenendo conto che «*l'ambiente è costituzionalizzato e allora deve avere un suo dicastero riferito alla gestione, come nel caso della salute o della giustizia, oppure rimane fuori dal testo costituzionale e diventa una mera questione di cd. transizione ecologica*» (T. E. FROSINI, *La Costituzione, cit.*, p. 4).

<sup>90</sup> D.L. 1° marzo 2021, n. 22, convertito con legge 22 aprile 2021, n. 55, recante *Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri*.

In un siffatto contesto, l’inserimento della sostenibilità ambientale nel nostro testo costituzionale non è funzionale solo alla protezione dell’ambiente, già salvaguardato grazie al contributo dell’interpretazione giurisprudenziale, ma anche, e soprattutto, ad assicurare, sempre e comunque, un virtuoso utilizzo delle risorse disponibili, imponendo al legislatore decisioni bilanciate, non solo con riguardo agli interessi odierni ma anche a quelli futuri ed indipendentemente dal fatto che il settore di intervento rientri tra quelli compresi o meno nel D.lgs. 152/2006. In altre parole, una modifica funzionale a rendere la sostenibilità ambientale un impegno per il futuro.<sup>91</sup>

## 7. Considerazioni conclusive

I disastri ambientali, causati dal cambiamento climatico, a cui oggi assistiamo quotidianamente sono imputabili alla crescita industriale e ai mutamenti delle abitudini di vita che ne sono scaturiti ossia all’uomo.

Siamo noi, quindi, a dover intervenire per salvaguardare il Pianeta, ponendo fine alle cause di questo incremento di temperatura. Si tratta di un impegno che i capi di Stato e di Governo si sono assunti sin dal 1992 con la Dichiarazione di Rio e hanno, negli anni, portato avanti aderendo a Convenzioni

---

<sup>91</sup> In relazione alla posizione delle generazioni future nel quadro del principio dello sviluppo sostenibile, tuttavia, sussistono, in dottrina, opinioni discordanti. Secondo alcuni, «è assai difficile configurare diritti soggettivi – o anche solo interessi legittimi pretesivi – per persone non nate, soggetti futuri ed indeterminati. Nessun interesse futuro può essere assicurato se esso appare giuridicamente indeterminato» (G. AZZARITI, *Appunto per l’audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica del 16 gennaio 2020 – Modifica articolo 9 della Costituzione*, p. 5. Il testo è consultabile reperibile sul sito del [Senato della Repubblica](#)). «Raffrontando i diritti della generazione presente e i diritti delle generazioni future si rende irrisolvibile il problema della corretta scelta (sociale) sui criteri di allocazione delle risorse (sociali), perché nelle premesse del giudizio sono introdotte delle variabili eccessivamente indeterminate. Non è noto, in particolare, quali e quanti saranno i bisogni delle generazioni future (i bisogni sono in larga misura creazioni sociali, ed è impossibile prevedere come queste si orienteranno); non sappiamo se domani, anche se le risorse economiche rimarranno intatte o addirittura aumenteranno, le future maggioranze di governo saranno disponibili a destinare risorse al soddisfacimento dei bisogni sui quali si appuntano i diritti (quali che essi siano, visto che tutti i diritti “costano”); non disponiamo di alcun modello economico, a prova di crisi, imprevisti o catastrofi, che possa garantire con ragionevole sicurezza che il progresso economico desiderato, e perseguito distogliendo risorse dalla spesa sociale soddisfatta dei bisogni della generazione presente, si realizzerà davvero» (M. LUCIANI, *Generazioni future, spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in R. BIFULCO, A. D’ALOIA, *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Jovene, 2008, p. 436). «Ecco perché è assai meglio puntare sulla responsabilità delle generazioni presenti. Imponendo limiti e/o obblighi per comportamenti ecosostenibili» (G. AZZARITI, *Appunto, cit.*, p. 5). Di contro, secondo altra dottrina, gli interessi delle generazioni future sono identificabili in linea di principio perché «la loro natura essenziale precede l’esercizio della facoltà di scelta» (G. PALOMBELLA, *Ragioni di giustizia, diritti e generazioni future*, in R. BIFULCO-A. D’ALOIA, *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Jovene, 2008, p. 13). Vi sono «interessi comuni a ogni generazione». Ed è proprio da questa constatazione che occorre partire per poter riconoscere diritti alle generazioni future. Se «si parta da una visione conflittualistica del rapporto intergenerazionale, tesa ad evidenziare i motivi di frizione legati alla contrapposizione di interessi differenti delle diverse generazioni», infatti, «si rischia di ridurre il rapporto intergenerazionale a conflitto di interessi» che, essendo difficilmente identificabili, renderebbero impossibile riconoscere diritti alle generazioni future (A. PISANO, *Diritti deumanizzati. Animali, ambiente, generazioni future, specie umana*, Giuffrè, 2012, p. 178). Del resto, è necessario «che ci sia eguale dignità per tutti gli uomini, eguale possibilità (reale) di godere dei diritti (quali essi siano) sarà poi il giudizio storico e la sua positizzazione a stabilirlo» (B. CARAVITA, *Oltre l’eguaglianza formale. Un’analisi dell’art. 3 comma 2 della Costituzione*, Cedam, 1984, p. 73). Più recentemente, in relazione all’attuale proposta di modifica costituzionale, la dottrina ha ricordato che il dovere di custodire l’ambiente per le generazioni future poggia, *in primis*, sul rispetto della *c.d.* giustizia tra generazioni; un principio che impone «che una generazione organizzi i propri affari in modo da astenersi dal porre i componenti delle progenie a venire in condizioni peggiori di quelle presenti» (I. A. NICOTRA, *L’ingresso, cit.*).



sovranzionali sul clima ovvero integrando i propri principi fondamentali con quello di sviluppo sostenibile.

Sia a livello europeo, sia negli ordinamenti di molti Stati membri, troviamo nei Trattati o nelle Carte fondamentali un riferimento, implicito o esplicito, alla crescita sostenibile. Un riferimento che appare, invece, oggi assente nella nostra Carta Costituzionale e che, in un contesto socio-politico, come quello attuale, in cui la parola d'ordine è transizione ecologica, non pare giustificabile.

L'utilizzo virtuoso delle risorse naturali disponibili, imposto dalla transizione ecologica, infatti, difficilmente potrà essere assunto come impegno serio e duraturo in mancanza di una previsione normativa che ricordi a tutti - soprattutto in un domani, quando la resilienza cesserà di essere l'obiettivo del momento – che la sostenibilità è e deve continuare ad essere un principio che orienta qualsiasi scelta collettiva e individuale.

In altre parole, è doveroso assegnare allo sviluppo sostenibile quel ruolo di principio fondamentale e duraturo necessario per far sì che esso non costituisca solo un obiettivo transitorio ma diventi un caposaldo del nostro Paese. Ecco perché nel percorso contro il cambiamento climatico, la costituzionalizzazione dello sviluppo sostenibile si presenta come un passo fondamentale per la tutela del futuro; un futuro che, è bene ricordare, non è solo nostro.