

## Le *tonalità* dell'ambiente e le generazioni future nel cammino di riforma della Costituzione

Ilaria Rivera\*

THE *SHADES* OF THE ENVIRONMENT AND THE FUTURE GENERATIONS IN THE CONSTITUTIONAL REFORM

ABSTRACT: The constitutional reform of Articles 9 and 41 of the Constitution introduce expressly in the Italian Constitution the notions of “environment,” “ecosystem,” and “future generations”. The path that led most recently to the amendment of the Constitution was structured, on closer inspection, in the extensive constitutional jurisprudence that recognized the environment as a constitutional value and in the dialogue with international charters and catalogues that have moved in the direction of sustainability and green transition. Reference is also introduced to the protection of animals, which is transferred to the exclusive legislative competence of the state. Thus, the axiological paradigm that is the benchmark for assessing the reasonableness of public policies is changed.

KEYWORDS: Constitutional reform; environmental protection; sustainable development; inter-generational responsibility; future generations

ABSTRACT: Con la riforma costituzionale degli articoli 9 e 41 della Costituzione si introducono espressamente nel testo costituzionale le nozioni di “ambiente”, “ecosistema” e di “generazioni future”. Il percorso che ha portato da ultimo alla modificazione della Costituzione si è strutturato a ben vedere nella nutrita giurisprudenza costituzionale che ha riconosciuto all'ambiente la natura di valore costituzionale e nel dialogo con le carte e i cataloghi internazionali che si sono mossi nel segno della sostenibilità e della transizione verde. Si introduce, altresì, il riferimento alla tutela degli animali, che viene rimessa alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. Si modifica, pertanto, il paradigma assiologico che costituisce il parametro di riferimento per la valutazione della ragionevolezza delle politiche pubbliche.

PAROLE CHIAVE: riforma costituzionale; tutela dell'ambiente; sviluppo sostenibile; responsabilità intergenerazionale; future generazioni

SOMMARIO: 1. Simbolismo e suggestione nel rapporto tra uomo e ambiente – 2. La tutela dell'ambiente e degli animali in Costituzione – 3. La sostenibilità ambientale e le generazioni future – 4. La tutela dell'ambiente al tempo della crisi sanitaria da Covid-19 – 5. Alcune considerazioni conclusive.

---

\* *Dottore di ricerca in Diritto pubblico, giustizia penale ed internazionale, Università degli studi di Pavia. Mail: [irivera@luiss.it](mailto:irivera@luiss.it). Il contributo è stato selezionato nell'ambito della call “Ambiente, generazioni future, animali nella Costituzione. Per uno studio sulla recente modifica costituzionale degli artt. 9 e 41 Cost.” ed è stato sottoposto a referaggio.*



## 1. Simbolismo e suggestione nel rapporto tra uomo e ambiente

Il percorso modulare che attraversa la letteratura degli ultimi due secoli restituisce l'immagine di un paesaggio non più limitato ad un paradigma definito ed oggettivo, bensì un *locus* aperto a nuovi significati altamente simbolici ed evocativi.

La natura diventa la principale cassa di risonanza dell'io più profondo, riflette le sfumature dell'animo umano e ne assorbe le colorazioni più fulgide. Così, ad esempio, Pascoli nasconde nei suoi componimenti una dialettica opaca e nefasta con l'ambiente che lo circonda; ne fa il teatro privilegiato del dialogo con i propri morti. Nel pensiero leopardiano la natura assume una connotazione dapprima positiva per poi abbandonarsi ad una dimensione illusoria e matrigna. Il rapporto tra uomo e natura risente così della forza prevaricatrice di quest'ultima, che lascia l'uomo annientato e perso. Ancora, in Montale la natura è reale, ricca di sfumature agricole e di sentori di vita: nella sua poesia il paesaggio è il contraddittore attento della vita dell'autore. Lo spazio e il tempo si misurano dietro gli scenari marini e la divinità dietro il forte profumo dei limoni. E infine, per Ungaretti, la natura diventa atmosfera irreale e sospesa, nella quale l'A. ripercorre nella memoria i fiumi che diventano espressione simbolica del proprio vissuto e trascinano in un tempo mitico fra realtà ed eternità.

Dalla brevissima rassegna che si è voluto proporre, emerge un elemento comune che attraversa le epoche e gli intendimenti: la natura e il paesaggio rappresentano il percorso più compiuto di identità dell'uomo, che si carica di suggestioni intimistiche e consente all'individuo di costruire una dimensione relazionale solida e attenta. Il forte legame che da sempre lega l'individuo, da intendersi come parte della collettività, e l'ambiente<sup>1</sup> circostante ha contribuito negli anni ad accelerare un processo di ripensamento della natura e del paesaggio<sup>2</sup>. Ne costituisce la più riuscita manifestazione il richiamo espresso all'ambiente nelle carte costituzionali del secondo dopoguerra così come nei numerosi cataloghi di diritti e dichiarazioni di intenti che si sono formati a livello internazionale, a dimostrazione della più attenta sensibilità alla cornice relazionale dell'individuo, nella quale l'ambiente si fa teatro della realtà e acquisisce una portata propria.

<sup>1</sup> Ripercorre efficacemente le possibilità espressive del concetto S. GRASSI, *Ambiente e Costituzione*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 3, 2017, 8, valorizzando almeno tre tipi di relazione, ossia quella tra l'uomo e la natura, con la possibilità di definire l'ambiente secondo una concezione antropocentrica, la relazione diacronica e dinamica che caratterizza gli ecosistemi e, infine, la relazione con le diverse aree territoriali, con la possibilità di avere diversità di problemi a seconda che si prendano in considerazione: l'intera biosfera; le aree regionali; i singoli ecosistemi. Più ampiamente, nella vastissima letteratura italiana sulla definizione e sulla tutela giuridica dell'ambiente, si vedano, tra gli altri, G. SCOCA, *Tutela dell'ambiente: impostazione del problema dal punto di vista giuridico*, in *Quad. reg.*, 1989, 533; A. POSTIGLIONE, *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, 32; G. CORDINI, *Diritto ambientale comparato*, Padova, 2002; L. MEZZETTI (a cura di), *Manuale di diritto ambientale*, Padova, 2001; S. GRASSI, M. CECCHETTI, A. ANDRONIO (a cura di), *Ambiente e diritto*, I, Firenze, 1999; F. FONDERICO, *Ambiente (tutela del Diritto amministrativo)*, in *Enc. Giur.*, I, Roma, 2007; P. MADDALENA, *L'ambiente: riflessioni introduttive per una sua tutela giuridica*, in *Amb. svil.*, 2007, 477; R. FERRARA (a cura di), *La tutela dell'ambiente*, in G. AJANI, G.A. BENACCHIO (diretto da), *Trattato di diritto dell'unione europea*, XIII, Torino, 2006; R. FERRARA, M.A. SANDULLI (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Milano, 2014; F. FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: Art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Dir. econ.*, 2/2002, 215 ss.; P. DELL'ANNO, *Diritto dell'Ambiente*, Padova, 2021.

<sup>2</sup> Sarà Predieri a parlare per la prima volta di ambiente in termini unitari (cfr. A. PREDIERI, *Paesaggio (voce)*, in *Enc. Dir.*, XXXI, Milano, 1981, 507 ss. *Contra*, M.S. GIANNINI, "Ambiente": *saggio sui suoi diversi aspetti giuridici*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1973, 1 ss.).





## 2. La tutela dell'ambiente e degli animali in Costituzione

Volgendo più attentamente lo sguardo all'ordinamento nazionale, si registra un momento di assoluta pregnanza della questione ambientale che si riflette plasticamente nella ricca discussione che accompagna l'iter di esame del disegno di legge costituzionale prima (e l'approvazione della legge costituzionale poi<sup>3</sup>) volto ad introdurre espressamente nel dettato della Costituzione il riferimento al concetto di sostenibilità, nell'interesse delle generazioni future.

Come noto, il Senato della Repubblica, il 3 novembre 2021, ha approvato, in seconda deliberazione, con la maggioranza dei due terzi dei suoi componenti, il disegno di legge costituzionale, già approvato, in sede di prima deliberazione, dal Senato il 9 giugno 2021 (e, in prima deliberazione, alla Camera il 12 ottobre 2021) in un testo unificato, recante "Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente" (AS 83-212-938-1203-1532-1627-1632-2160 B)<sup>4</sup>.

La legge costituzionale n. 1 del 2022 costituisce il precipitato di un complesso lavoro di sintesi<sup>5</sup> che ha visto l'esame congiunto di diversi disegni di legge costituzionali, presentati nelle due Camere

<sup>3</sup> Si ricorda che, in data 8 febbraio 2022, il disegno di legge costituzionale A.C. 3156, recante «Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente» è stato approvato e che la legge di revisione, promulgata l'11 febbraio 2022, come legge costituzionale n. 1 del 2022 è stata pubblicata in GU in data 22 febbraio 2022.

<sup>4</sup> Cfr. M. D'AMICO, *Audizione sui disegni di legge costituzionale nn. 83 e connessi (14 novembre 2019)*, saluta con favore l'intento – condiviso da tutte le forze politiche promotrici dei disegni di legge di revisione costituzionale – di modificare l'articolo 9, anziché l'articolo 32 della Costituzione al fine deliberato di sganciare la tutela dell'ambiente dal diritto alla salute, abbracciando una nozione di ambiente che «non rileva solo nella prospettiva del c.d. diritto a vivere in un ambiente salubre, ma che dimostra la sua autonomia concettuale nel disegno costituzionale». Rispetto al testo proposto in Commissione, il testo unificato poi approvato dall'Assemblea il 9 giugno 2021 differisce per aver introdotto l'articolo 3, che prevede una clausola di salvaguardia in materia di tutela degli animali per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano. È stato così eliminato l'originario articolo 3 del disegno di legge che prevedeva la modifica dell'articolo 117, comma secondo, lettera s) al fine di includere tra le materie di competenza esclusiva statale anche la tutela degli animali. Nel panorama comparato, sono diverse le carte costituzionali che prevedono espressamente forme di tutela delle specie animali. Si veda, in tal senso, la Costituzione della Bulgaria che, all'articolo 15, stabilisce che la Repubblica della Bulgaria garantisce, tra le altre, la diversità della fauna selvatica, oppure alla Croazia, che tutela all'articolo 52 della Costituzione «Il mare, la spiaggia, le isole, le acque, lo spazio aereo, le risorse minerarie e altri beni naturali, nonché terra, foreste, flora e fauna, altri componenti dell'ambiente naturale, beni immobili e oggetti di particolare significato culturale, storico, economico o ecologico che sono stabiliti dalla legge come rilevanti per la Repubblica di Croazia, godono della sua speciale protezione». In Francia, con la legge costituzionale n. 205 del 1° marzo 2005 è stata costituzionalizzata la Carta dell'ambiente, richiamata espressamente nel Preambolo della Costituzione del 1958, nella quale, fermo il diritto di ciascun individuo a godere di un ambiente equilibrato e favorevole, si specifica che le politiche pubbliche debbono ispirarsi allo sviluppo sostenibile, in relazione al quale acquistano pari importanza «la tutela e la valorizzazione dell'ambiente, lo sviluppo economico e il progresso sociale» (articolo 6). È davvero interessante, infine, il divieto espresso nella Costituzione lituana, all'articolo 54, paragrafo secondo, di compiere atti diretti alla distruzione della terra e del sottosuolo, all'inquinamento dell'acqua e dell'aria, all'impatto radioattivo sull'ambiente e all'esaurimento della fauna selvatica e delle piante. Cfr. A. CIERVO, *Un altro mondo (non) è possibile*, in *Parolechiave*, 2/2021, 71, si interroga se con l'espressione "tutela degli animali" si faccia riferimento a tutte le specie o esclusivamente a quelle in estinzione ovvero a quelle la cui estinzione potrebbe impattare sugli ecosistemi.

<sup>5</sup> Giova rammentare, al riguardo, che il dibattito intorno alla questione ambientale è tutt'altro che recente, registrandosi una certa sensibilità alla tematica già al momento dell'approvazione delle Costituzioni liberal-democratiche del Secondo dopoguerra.





trasversalmente dalle forze politiche<sup>6</sup>, con lo scopo di introdurre un espresso richiamo nella lettera costituzionale alla tutela dell'ambiente, da intendersi come bene da proteggere nell'interesse non solo delle generazioni presenti ma anche di quelle che verranno. Tra i diversi disegni di legge di cui il citato testo unificato ha rappresentato il punto di caduta l'unico a contenere un riferimento espresso all'interesse delle generazioni future è l'AS 1203, che richiama altresì nella Relazione illustrativa il concetto di sviluppo sostenibile, inteso come «valore “fondamentale” che è stato a lungo considerato erroneamente come un limite al progresso scientifico ed economico e che invece costituisce un elemento essenziale per lo sviluppo delle persone nel rispetto dell'ambiente circostante».

Ancorché nella legge costituzionale non sia stato recepito il richiamo espresso allo sviluppo sostenibile<sup>7</sup>, pare potersi ricavare pacificamente che l'intento complessivo dell'intervento di riforma della Costituzione sia stato proprio quello di imprimere chiaramente un indirizzo aperto ad una dimensione di sostenibilità, che diverrebbe in questo modo un importante parametro di costituzionalità – sebbene implicito – in ordine al quale valutare l'attività normativa.

La previsione specifica dell'obbligo a carico dello Stato – *rectius*, della Repubblica – di tutelare l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni (articolo 1, comma 1) ha mosso però una serie di perplessità in ordine alla necessità di un intervento espresso di novella dei Principi fondamentali della Costituzione. Ben nota, infatti, è la giurisprudenza costituzionale sull'intangibilità dei principi fondamentali della Costituzione, insuscettibili, altresì, di revisione costituzionale<sup>8</sup>. Ciò posto, occorre però chiarire che il limite che la Corte costituzionale pone alla modificabilità della lettera costituzionale guarda al contenuto essenziale. In altre parole, pare potersi giustificare un intervento riformatore nel caso in cui non incida nel nucleo essenziale della previsione costituzionale. È evidente, d'altra parte, la finalità migliorativa della legge costituzionale che intende rispondere efficacemente alle numerose sollecitazioni di matrice internazionale (es. Agenda 2030 per lo sviluppo

<sup>6</sup> Si tratta dei progetti di legge costituzionale AC 15, AC 143, AC 240, AC 2124, AC 2150, AC 2174, AC 2315, AC 2838, AC 2914, AC 3181 e dei disegni di legge costituzionale AS 83, AS 212, AS 938, AS 1203, AS 1532, AS 1627, AS 1632 e AS 2160.

<sup>7</sup> In senso critico su tale mancanza G. GRASSO, il quale ha avuto modo di sottolineare, in occasione dell'Audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato nel corso dell'esame del disegno di legge costituzionale in questione, l'incongruenza della scelta di non richiamare nel testo unificato il concetto di sviluppo sostenibile «che ha ormai assunto una compiutezza giuridica e non solo scientifica» e che coniuga «un certo tipo di sviluppo economico, che contiene in sé la tutela dell'ambiente, e la sua effettiva sostenibilità, anche sociale (...)». *Contra*, R. BIFULCO, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in *Federalismi.it, paper* – 6 aprile 2022, 7-8, il quale osserva che «costituzionalizzare tali principi avrebbe esposto la norma costituzionale a un precoce invecchiamento» e che, ogni modo, la costituzionalizzazione delle generazioni future «recupera implicitamente tutto l'*acquis* legato alla sostenibilità, stabilendosi che l'uso delle risorse deve tener conto anche di chi viene dopo di noi». Sempre in senso critico, cfr. G. SEVERINI, P. CARPENTERI, *Sull'inutile, anzi dannosa modifica dell'articolo 9 della Costituzione*, in *Giustiziainsieme.it*, 22 settembre 2021.

<sup>8</sup> Si fa riferimento alla notissima sentenza n. 1146 del 1988 con la quale la Corte costituzionale ha modo di precisare che il dettato costituzionale «contiene alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali. Tali sono tanto i principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana (art. 139 Cost.), quanto i principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana» (Cons.dir. 2.1).



sostenibile) ed europeo<sup>9</sup> e che vuole, altresì, tradurre concretamente l'impegno di implementare ogni azione necessaria per convertire l'attività umana ad un'ottica di sostenibilità<sup>10</sup>.

Si tratta, infatti, di un passaggio di straordinario rilievo poiché, oltre a raccogliere – come detto – il consenso trasversale di larga parte (se non della totalità) dei gruppi parlamentari<sup>11</sup>, la legge costituzionale approvata pare porsi perfettamente in linea con il panorama internazionale ed europeo nel cui alveo si iscrive in ordine all'opportunità, ormai conclamata, di promuovere politiche di sviluppo per la sostenibilità ambientale<sup>12</sup> nell'interesse delle generazioni presenti e future.

---

<sup>9</sup> Si fa riferimento, in particolare, per quanto riguarda il quadro normativo europeo, agli articoli 11 TFUE e all'articolo 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea che vincolano la tutela dell'ambiente al rispetto del principio di sostenibilità, nonché l'articolo 191 TFUE, che fonda le politiche ambientali dell'Unione europea sul rispetto dei principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio "chi inquina paga" (paragrafo 2). Per quanto riguarda il versante internazionale, occorre guardare certamente all'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, con i suoi 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile (SDGs), adottata nel 2015 dall'Assemblea delle Nazioni Unite, che rappresenta il più alto ed ambizioso programma di azione per la promozione e lo sviluppo del pianeta e del benessere dell'umanità. Sottolinea, al riguardo, M. MONTINI, *L'interazione tra gli SDGs ed il principio dello sviluppo sostenibile per l'attuazione del diritto internazionale dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, 9/2019, 14, che «tra gli SDGs ed il principio dello sviluppo sostenibile esista un rapporto biunivoco. In altri termini, l'attuazione degli SDGs e del principio dello sviluppo sostenibile possono supportarsi a vicenda, in attuazione del principio del "mutuo supporto" (mutual supportiveness). Ciò in considerazione del fatto che da una parte gli SDGs hanno come punto di riferimento centrale il principio dello sviluppo sostenibile e che dall'altra parte quest'ultimo può trovare nel percorso di implementazione degli SDGs un'opportunità per un più pieno e corretto riconoscimento del suo ruolo nel diritto internazionale contemporaneo». In attuazione dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, con particolare riguardo al nostro Paese, si rammenta che è stata elaborata la "Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile" dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare nell'ottobre 2017 ed è stata adottata dal CIPE (ora CIPESS) il 22 dicembre 2017 ed emanata con Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 16 marzo 2018, che assegna alla Presidenza del Consiglio dei ministri le funzioni di coordinamento delle azioni e delle le politiche inerenti l'attuazione della Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile, nonché dei lavori volti agli aggiornamenti periodici della Strategia medesima ed istituisce, a tal fine, la Commissione nazionale per lo sviluppo sostenibile.

<sup>10</sup> Così. I. NICOTRA, *L'ingresso dell'ambiente in Costituzione, un segnale importante dopo il Covid*, in *Federalismi.it*, 30 giugno 2021, 5, la quale osserva che «La proposta novella costituzionale assume un significato promozionale e altamente pedagogico che serve a sollecitare l'impegno condiviso alla salvaguardia dell'ambiente, unica àncora di salvataggio del domani».

<sup>11</sup> Parla, al riguardo, di riforma in grado di trasformarsi «in un precedente pericoloso» G. AZZARITI, *Appunto per l'audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica del 16 gennaio 2020 – Modifica articolo 9 della Costituzione*, in *Osservatorio AIC*, 1, 2020, 70 ss., in quanto per la prima volta nella storia repubblicana è stata modificato, in modo concorde, uno dei primi dodici articoli recanti i principi fondamentali dell'ordinamento giuridico italiano.

<sup>12</sup> Rileva l'assoluta incoerenza del provvedimento rispetto al contesto politico attuale T.E. FROSINI, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, in *Federalismi.it*, 23 giugno 2021, 4, osserva che «nel mentre si lavora per inserire l'ambiente in costituzione lo si esclude da una tutela ministeriale. Mi riferisco alla soppressione del "ministero dell'ambiente e della tutela del territorio" in luogo di quello appena creato della "transizione ecologica". Delle due l'una: o 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».



Si deve al riguardo rammentare che la tutela dell'ambiente<sup>13</sup> è stata introdotta espressamente nella lettera costituzionale solo con la riforma del Titolo V ad opera della legge costituzionale n. 3/2001 (articolo 117, comma secondo, lettera s)). Prima di allora, infatti, la tutela dell'ambiente trova ancoraggio costituzionale nel combinato disposto dagli articoli 2, 9 e 32 Cost. Attorno a tale assetto assiologico la giurisprudenza costituzionale<sup>14</sup> ha formalmente riconosciuto il diritto ad un ambiente salubre, attraverso un'operosa interpretazione estensiva della nozione di "paesaggio"<sup>15</sup>. Tuttavia, non sempre lineare è stata l'interpretazione del giudice delle leggi sulla nozione di ambiente<sup>16</sup>, giungendo a

<sup>13</sup> Per un approfondimento, sia nelle maglie dell'ordinamento giuridico nazionale sia nella tessitura complessa dei rapporti interordinamentali, si vedano, nel vastissimo dibattito scientifico, V. DOMENICHELLI, N. OLIVETTI RASON, C. POLI (a cura di), *Diritto pubblico dell'ambiente. Diritto, etica, politica*, Verona, 1995; S. GRASSI, M. CECCHETTI, A. ANDRONIO (a cura di), *Ambiente e diritto*, Firenze, 1999; G. CORDINI, *Diritto ambientale comparato*, Padova, 2002; A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON, *Diritto dell'ambiente*, Bari, 2002; P.W. BIRNIE, A. E. BOYLE, *International Law and the Environment*, Oxford, 2002; D. PORENA, *La protezione dell'Ambiente tra Costituzione italiana e «Costituzione globale»*, Torino, 2009; J. SCOTT, *Environmental Protection. European Law and Governance*, Oxford, 2009; F. GABRIELE, A.M. NICO (a cura di), *La tutela multilivello dell'ambiente*, Bari, 2005; B. CARAVITA DI TORITTO, L. CASSETTI, A. MORRONE (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2016; D. LANGLET, S. MAHMOUDI, *EU Environmental Law and Policy*, Oxford, 2016; S. L. SECK, N. CRAIK, C. S. G. JEFFERIES, T. STEPHENS, *Global Environmental Change and Innovation in International Law*, Cambridge, 2018; R. GIUFFRIDA, F. AMABILI, *La tutela dell'ambiente nel diritto internazionale ed europeo*, Torino, 2018; N. DE SADELEER, *Environmental Law Principles From Political Slogans to Legal Rules*, Oxford, 2018; P. THIEFFRY, *Handbook of European Environmental and Climate Law*, Bruylant, 2021.

<sup>14</sup> Si segnala, tra le altre, la nota sentenza n. 210 del 1987, nella quale il giudice costituzionale riconosce all'ambiente la natura unitaria, «comprensiva di tutte le risorse naturali e culturali», nel cui alveo si riconducono «la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali (aria, acque, suolo e territorio in tutte le sue componenti), la esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale ed in definitiva la persona umana in tutte le sue estrinsecazioni» (Cons.dir. 4.5). Nel dibattito dottrinario, sulla nozione unitaria, comprensiva sia delle risorse naturali sia di quelli antropiche, dell'ambiente, si vedano B. CARAVITA DI TORITTO, A. MORRONE, *Ambiente e Costituzione*, in B. CARAVITA DI TORITTO, L. CASSETTI, A. MORRONE (a cura di), *Diritto dell'Ambiente*, cit., 30 ss.

<sup>15</sup> Così, in diverse pronunce la Corte costituzionale giunge ad affermare che la tutela del paesaggio di cui all'art. 9 Cost. «deve essere intesa nel senso lato di tutela ecologica» (sentenza n. 430 del 1990), dunque anche come «interesse alla conservazione dell'ambiente naturale» (sentenza n. 391 del 1989). Peraltro, come giustamente evidenziato nel dibattito dottrinario, anche la riforma costituzionale del 2001 non è valsa a superare il paradigma antropocentrico desumibile dall'interpretazione della nozione di ambiente nel dettato costituzionale. «Se infatti il concetto di paesaggio ex art. 9 Cost. può essere portato, senza eccessive esasperazioni, a significare ambiente visibile, le semplici menzioni dell'ambiente e dell'ecosistema nell'art. 117 Cost. non paiono comunque sufficienti a scardinare la visione antropocentrica del legislatore costituzionale: se l'ambiente è visibile, lo è infatti da qualcuno, e quel qualcuno non può che essere l'uomo [...]» (così, A. RIVIEZZO, *Diritto costituzionale dell'ambiente e natura umana*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2021, 308).

<sup>16</sup> Viene, ad esempio, qualificato come "interesse fondamentale" nella sentenza n. 194 del 1993 ovvero come bene rilevante costituzionalmente nelle pronunce nn. 307 del 1992 e 26 del 1993. Nella sentenza n. 216 del 2016, la Corte costituzionale, richiamando proprio l'evoluzione giurisprudenziale della nozione di ambiente, chiarisce che «È noto che, sebbene il testo originario della Costituzione non contenesse l'espressione ambiente, né disposizioni finalizzate a proteggere l'ecosistema, questa Corte con numerose sentenze aveva riconosciuto (sentenza n. 247 del 1974) la «preminente rilevanza accordata nella Costituzione alla salvaguardia della salute dell'uomo (art. 32) e alla protezione dell'ambiente in cui questi vive (art. 9, secondo comma)», quali valori costituzionali primari (sentenza n. 210 del 1987). E la giurisprudenza successiva aveva poi superato la ricostruzione in termini solo finalistici, affermando (sentenza n. 641 del 1987) che l'ambiente costituiva un bene immateriale unitario sebbene a varie componenti, ciascuna delle quali può anche costituire, isolatamente e separatamente, oggetto





riconoscere lo statuto di “valore costituzionale”<sup>17</sup> dopo un’intensa attività creativa e superando le diffidenze in un primo momento manifestate a livello dottrinario.

Ad ogni modo, è con la riforma costituzionale del 2001 che viene espressamente riconosciuta ed attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la tutela dell’ambiente e dell’ecosistema<sup>18</sup>, la quale ha conosciuto attraverso un ricco percorso ermeneutico declinazioni sempre nuove<sup>19</sup>, complice,

---

di cura e di tutela; ma tutte, nell’insieme, sono riconducibili ad unità. Il fatto che l’ambiente possa essere fruibile in varie forme e differenti modi, così come possa essere oggetto di varie norme che assicurano la tutela dei vari profili in cui si estrinseca, non fa venir meno e non intacca la sua natura e la sua sostanza di bene unitario che l’ordinamento prende in considerazione» (Cons.dir. 5.1). Per una panoramica puntuale della giurisprudenza costituzionale in materia, si veda R. BIFULCO, *Una rassegna della Giurisprudenza costituzionale in materia di tutela dell’ambiente*, in *Corti supreme e salute*, 2, 2019. Sul punto, peraltro, Al riguardo si vedano le considerazioni di M. CECCHETTI, *La Corte costituzionale davanti alle “questioni tecniche” in materia di tutela dell’ambiente*, in *Federalismi.it*, 2020, 50 e ss., osserva che «le questioni ambientali vengono portate all’attenzione del Giudice costituzionale quasi sempre in giudizi in cui si controverte del riparto di competenze tra gli enti territoriali della Repubblica, ovvero della distribuzione sul territorio dei poteri per come stabilita dalle norme costituzionali, anziché del contenuto dei poteri in concreto esercitati. In altri termini, le controversie che la Corte costituzionale è chiamata a risolvere in materia ambientale non richiedono quasi mai –almeno nella stragrande maggioranza dei casi –un sindacato di merito sulla normativa tecnica o sul presupposto tecnico-scientifico dell’esercizio di un potere normativo (o amministrativo); le questioni tecniche ambientali, dunque, non sono quasi mai il cuore del thema decidendum dei giudizi costituzionali».

<sup>17</sup> Per un approfondimento, tra gli altri, si veda P. DELL’ANNO, *La tutela dell’ambiente come “materia” e come valore costituzionale di solidarietà e di elevata protezione*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2009, 285 ss. Chiariscono, al riguardo, B. CARAVITA, A. MORRONE, *Ambiente e Costituzione*, cit., 36, che la protezione dell’ambiente costituisce «il contenuto di un *valore fondamentale*, materialmente costituzionale, ricompreso tra i valori caratterizzanti l’identità repubblicana» (corsivo degli AA.).

<sup>18</sup> Sottolinea S. ZANINI, *La tutela dell’ecosistema, tra scienza e diritto*, in *Rivista AIC*, 3, 2019, 452, che «[...] tale connubio viene solitamente inteso come un unicum giuridico: nella giurisprudenza come nella dottrina, infatti, si fa quasi sempre esclusivo riferimento alla “tutela dell’ambiente” intesa in senso lato, negando alla materia “tutela dell’ecosistema” la dovuta autonoma rilevanza.». Per una distinzione dei due concetti, si veda, tra le altre, la sentenza della Corte costituzionale n. 12/2009, nella quale il giudice costituzionale chiarisce che «È evidente che quando ci si riferisce all’ambiente, così come attribuito alla competenza legislativa esclusiva dello Stato dalla lettera s) del secondo comma dell’art. 117 Cost., le considerazioni attinenti a tale materia si intendono riferite anche a quella, ad essa strettamente correlata, dell’“ecosistema”. Peraltro, anche se i due termini esprimono valori molto vicini, la loro duplice utilizzazione, nella citata disposizione costituzionale, non si risolve in un’endiadi, in quanto 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» (Cons.dir. 2.3).

<sup>19</sup> La Corte costituzionale ha avuto modo di sottolineare il carattere “trasversale” della competenza legislativa statale in materia di tutela ambientale, tale da legittimare l’incursione statale anche in materie di competenza prettamente regionale. Così, tra le più recenti, Corte cost. sent. n. 198/2018, nella quale si ribadisce che la tutela dell’ambiente non è configurabile «come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze». L’ambiente è un valore «costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia “trasversale”, in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando [però] allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull’intero territorio nazionale» (sentenza n. 407 del 2002; nello stesso senso, più recentemente, le sentenze n. 66 del 2018, n. 218 e n. 212 del 2017, n. 210 del 2016). In tal caso, la disciplina statale nella materia della 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 elevata nell’esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che concorrano con quella dell’ambiente» (sentenza n. 199 del 2014; nello stesso senso, le sentenze n. 246 e n. 145 del 2013, n. 67 del 2010, n. 104 del 2008 e n. 378 del 2007) chiosando





d'altra parte, l'apertura dell'ordinamento interno alle sollecitazioni del diritto internazionale ed europeo. Peraltro, giova rammentare che le nozioni di "ambiente" e di "ecosistema"<sup>20</sup> non coincidono pienamente<sup>21</sup>, ma, come precisato anche dal giudice delle leggi<sup>22</sup>, tendono a connotarsi specificamente in ordine al rapporto esistente tra l'uomo e la natura.

La tutela dell'ambiente, che, dopo l'approvazione della legge di revisione costituzionale n. 3/2001, ha trovato espresso riconoscimento all'articolo 117, comma secondo, lett. s) Cost., rappresenta uno degli obiettivi strategici delle politiche di sviluppo e di innovazione previste nell'ambito del più recente quadro normativo internazionale, nonché del Next Generation EU e del PNRR, segnatamente alla Missione 2 ("Rivoluzione verde e transizione ecologica")<sup>23</sup>.

Dalla lettura dell'articolato, emerge chiaramente l'intento di voler coniugare la dimensione ecologica della sostenibilità con la promozione di interventi suscettibili di incentivare meccanismi virtuosi di transizione dei processi produttivi in chiave green.

---

infine che «La trasversalità della tutela ambientale implica una connaturale intersezione delle competenze regionali, attraversate, per così dire, dalle finalità di salvaguardia insite nella materia-obiettivo» (Cons.dir. 6.1). Sulla trasversalità dell'ambiente, si vedano le riflessioni di S. GRASSI, *Ambiente e Costituzione*, cit. 7, il quale esamina la natura trasversale della materia ambientale in ordine ad una triplice relazione: quella tra l'uomo e la natura, con la possibilità di definire l'ambiente secondo una concezione antropocentrica; diacronica e dinamica che caratterizza gli ecosistemi e con le diverse aree territoriali, con la possibilità di avere diversità di problemi a seconda che si prendano in considerazione.

<sup>20</sup> Ancora diverso è il concetto di "biodiversità", che si ricollega più specificamente alla coesistenza in uno stesso ecosistema di diverse specie animali e vegetali e che, riprendendo la definizione che viene nella Comunicazione della Commissione europea recante "Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030" (COM (2020) 380 final), «è la straordinaria varietà della vita sulla Terra».

<sup>21</sup> Osserva, infatti, S. ZANINI, *La tutela dell'ecosistema, tra scienza e diritto*, cit., 454, che «[...] anche se i due termini esprimono valori molto vicini, la loro duplice utilizzazione, nella citata disposizione costituzionale, non si risolve in un'endiadi, in quanto col primo termine si vuole 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». Contra, cfr. A. COLAVECCHIO, *La tutela dell'ambiente fra Stato e Regioni: l'ordine delle competenze nel prisma della giurisprudenza costituzionale*, in F. GABRIELE, A.M. NICO (a cura di), *La tutela multilivello dell'ambiente*, Bari, 2005, 2. Sull'evoluzione del concetto di ambiente, cfr. Y. GUERRA, R. MAZZA, *La proposta di modifica degli articoli 9 e 41 Cost.: una prima lettura*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4, 2021, 122, richiamando le audizioni svolte presso la Commissione Affari costituzionali della Camera e del Senato, precisano che «il termine ambiente pare richiamare una dimensione statica del contesto naturale, da intendersi quale elemento di «vicinanza alle prospettive ed ai bisogni dell'individuo». In quest'ottica il contesto naturale sembra avvicinarsi ad una dimensione soggettiva, all'interno della quale potrebbe conseguentemente trovare spazio l'affermazione di una concezione di ambiente quale diritto individuale (si pensi, ad esempio, al diritto ad un ambiente salubre o al diritto alle utilità che l'uomo può trarre dall'ambiente); con il termine ecosistemi, invece, paiono richiamarsi i diversi contesti naturali nella loro dimensione dinamica, ovvero volta a considerare «le interazioni esistenti fra tutti i fattori biotici ed abiotici».

<sup>22</sup> Cfr. Corte costituzionale sentenza n. 12 del 2009.

<sup>23</sup> Si segnala che Nel mese di aprile 2021 l'ISPRA ha presentato il *National Inventory Report 2021* e l'*Informative Inventory Report 2021* secondo cui «nel 2019 le emissioni di gas serra diminuiscono del 19% rispetto al 1990, passando da 519 a 418 milioni di tonnellate di CO2 equivalente e del 2,4% rispetto al 2018. La diminuzione è dovuta alla crescita negli ultimi anni della produzione di energia da fonti rinnovabili (idroelettrico ed eolico), all'incremento dell'efficienza energetica nei settori industriali e alla riduzione dell'uso del carbone. I settori della produzione di energia e dei trasporti restano responsabili di circa la metà delle emissioni nazionali di gas climalteranti».



In questa prospettiva, oltre all'articolo 9 Cost., la riforma costituzionale ha inteso modificare anche l'articolo 41 Cost. al fine di introdurre un'ulteriore limitazione allo svolgimento della libera iniziativa economica, stabilendo che questa non possa svolgersi in modo da recare danno alla salute e all'ambiente. Si prevede, in altre parole, quale limite espresso all'esercizio dell'attività economica il vincolo della sostenibilità<sup>24</sup>.

L'ambiente, così come tratteggiato dalla riforma costituzionale, viene in considerazione nella accezione più ampia, estendendosi anche agli ecosistemi e alla biodiversità. E ciò – come anticipato – al fine di recepire altresì la nutrita giurisprudenza costituzionale tesa a rappresentare sempre più la tutela dell'ambiente come un valore di rilievo costituzionale, che non si esaurisce in una rigida perimetrazione competenziale ma richiede al contrario l'intervento coordinato tra Stato ed enti territoriali. Tuttavia, pare ragionevole sottolineare come la formulazione di sintesi espressa nel testo unificato adottato intenda porre l'accento sulla sussistenza di uno specifico dovere di tutela in capo alla Repubblica, contrariamente a quanto previsto in alcune delle proposte di legge poi confluite nel T.U.<sup>25</sup>.

Del tutto inedita è inoltre l'importanza che viene riconosciuta alla questione della tutela degli animali, che viene rimessa, nella definizione dei modi e delle forme di garanzia, alla competenza legislativa dello Stato, con la precisazione – sia consentito – del tutto singolare circa l'applicazione della legge dello Stato di tutela degli animali alle Regioni a statuto speciali e alle Province autonome di Trento e Bolzano, fermo in ogni caso il rispetto dell'assetto competenziale determinato dai rispettivi Statuti a mente dell'articolo 3 della predetta legge costituzionale. La previsione espressa di una clausola di

---

<sup>24</sup> Giova sottolineare che la modifica dell'articolo 41 Cost., nei termini detti, insiste lungo un tracciato già esplorato dalla Corte costituzionale nelle note sentenze nn. 85/2013 e 58/2018. Entrambe le pronunce hanno ad oggetto lo stabilimento industriale dell'Ilva di Taranto, differendo ad ogni modo per la normativa impugnata. Mentre, però, con la sentenza n. 85/2013, questa Corte, con la citata sentenza n. 85 del 2013, rigettò la questione di legittimità costituzionale, ritenendo che il legislatore avesse effettuato un ragionevole e proporzionato bilanciamento predisponendo la disciplina di cui al citato art. 1, comma 4, del decreto-legge n. 207 del 2012. In quella ipotesi, infatti, la prosecuzione dell'attività d'impresa era condizionata all'osservanza di specifici limiti, disposti in provvedimenti amministrativi relativi all'autorizzazione integrata ambientale, e assistita dalla garanzia di una specifica disciplina di controllo e sanzionatoria. Nel caso della sentenza n. 58/2018, il legislatore non ha rispettato l'esigenza di bilanciare in modo ragionevole e proporzionato tutti gli interessi costituzionali rilevanti, incorrendo in un vizio di illegittimità costituzionale per non aver tenuto in adeguata considerazione le esigenze di tutela della salute, sicurezza e incolumità dei lavoratori, a fronte di situazioni che espongono questi ultimi a rischio della stessa vita. Infatti, nella normativa in giudizio, la prosecuzione dell'attività d'impresa è subordinata esclusivamente alla predisposizione unilaterale di un "piano" ad opera della stessa parte privata colpita dal sequestro dell'autorità giudiziaria, senza alcuna forma di partecipazione di altri soggetti pubblici o privati. Infine, censurando la normativa statale per i profili sopra menzionati, il giudice delle leggi ribadisce che «Rimuovere prontamente i fattori di pericolo per la salute, l'incolumità e la vita dei lavoratori costituisce infatti condizione minima e indispensabile perché l'attività produttiva si svolga in armonia con i principi costituzionali, sempre attenti anzitutto alle esigenze basilari della persona» (Cons.dir. 3.3.). Per un commento, in particolare, a quest'ultima, si vedano S. LAFORGIA, *Diritto al lavoro 'versus' diritto alla salute? Il lavoro è sicuro o non è*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 1, 2019, 133 ss.; S. FREGA, *L'Ilva di Taranto di nuovo di fronte alla Corte costituzionale (osservazioni alla sentenza n. 58 del 2018)*, in *Consulta online*, 2, 2018.

<sup>25</sup> Si v. il d.d.l. n. 83 che prevede: «Tutela l'ambiente e gli ecosistemi, come diritto fondamentale della persona e della comunità, promuovendo le condizioni che rendono effettivo questo diritto» (articolo 1, comma 1); il d.d.l. n. 212 che sancisce che «La tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi costituisce diritto fondamentale della persona e della collettività» (articolo 1, comma 2, secondo periodo); e, in senso analogo, anche il d.d.l. n. 938 e il d.d.l. n. 1632.



salvaguardia<sup>26</sup> a favore delle Regioni speciali e delle Province autonome, frutto di una proposta emendativa presentata ed approvata in Assemblea, si inserisce nel lungo corso della giurisprudenza costituzionale in materia di regolazione delle competenze tra Stato e Regioni speciali e intende cristallizzare nel testo costituzionale il limite per la disciplina legislativa statale al fine di evitare ingiustificate e indebite compressioni<sup>27</sup>.

Una possibile chiave di lettura della formulazione prescelta pare potersi ricavare dalla recente questione particolarmente dibattuta che ha visto fronteggiare i diversi livelli di governi riguardo all'abbattimento delle specie animali considerate pericolose per l'incolumità pubblica, tra cui orsi e cinghiali. D'altra parte, il riferimento all'importanza della tutela degli animali si pone in linea con gli orientamenti espressi dalla Corte costituzionale, la quale, in più occasioni, ha avuto modo di precisare, con riguardo ad esempio alla normativa relativa alla cessione degli animali abbandonati (L. n. 281/1991), che, pur trattandosi certamente di aspetti rientranti nel più generale principio fondamentale in materia di «tutela della salute», allo Stato spetta porre una disciplina di indirizzo, entro cui le Regioni, nell'esercizio delle proprie competenze in materia sanitaria e nel rispetto dei principi fondamentali posti dal legislatore statale, possono dettare misure e obblighi al fine di prevenire il randagismo e di tutelare il benessere animale (ex multis, v. Corte cost. sent. 277/2019).

### 3. La sostenibilità ambientale e le generazioni future

Come sottolineato dalla stessa Commissione europea (COM(2019) 640 final), «*i problemi legati al clima e all'ambiente sono il compito che definisce la nostra generazione*»: le stime attuali dimostrano la preoccupante situazione, che si sta manifestando con sempre maggiore vigore, della perdita di biodiversità e del degrado dell'ambiente e degli ecosistemi che si ripercuotono negativamente altresì sull'economia e sui processi produttivi dell'Europa. In questa prospettiva, si pone la necessità di un approccio di *governance* multilivello per la protezione, la conservazione e l'uso sostenibile della biodiversità e degli ecosistemi nella attenta operazione di bilanciamento tra la garanzia degli interessi ambientali e la promozione dello sviluppo economico.

La sostenibilità rappresenta in modo sempre più lampante la cornice entro cui si devono inquadrare le politiche degli Stati membri. E, in quest'ottica, la ratio della legge di revisione costituzionale in discorso riposa nell'esigenza autentica di rispondere efficacemente alle sfide del futuro, che si iscrivono in una

<sup>26</sup> Cfr. G. SANTINI, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2/2021, 469-470, il quale definisce l'art. 3 in questione come una «riserva di legge statale "a geometria variabile" rispetto all'efficacia nei diversi territori, peraltro in controtendenza rispetto allo spirito che ha tendenzialmente caratterizzato gli interventi di riforma più recenti, volto a perseguire forme di maggiore omogeneità e integrazione».

<sup>27</sup> Ne sottolinea il carattere ultroneo rispetto al tessuto valoriale dei primi dodici articoli della Costituzione G. SANTINI, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, cit., 470, il quale rileva che «si deve rilevare la collocazione decisamente incongrua di una riserva di legge statale nell'ambito dei principi fondamentali, laddove avrebbe potuto trovare una sede più adeguata nell'ambito dell'art. 117 Cost. Tale riserva, infatti, non ha soltanto un valore di garanzia, ma segna anche un limite alla competenza legislativa regionale, escludendo che possano intervenire provvedimenti normativi degli enti territoriali (a statuto ordinario). La posizione nella topografia costituzionale, in effetti, ha di per sé un rilevante significato interpretativo: è alla luce dell'art. 9 che dovranno essere lette le altre disposizioni costituzionali, comprese quelle del titolo V».



prospettiva di sviluppo antropocentrica poiché tesa alla valorizzazione dell'individuo, da considerarsi nella dimensione sociale e nel contesto ambientale nel quale questi vive.

Con l'espressione "sviluppo sostenibile" si intende, principalmente, il perseguimento di condizioni di miglioramento della società civile, non solo presente ma anche futura, nel rispetto della tutela dell'ambiente e dell'equità sociale, nonché di meccanismi concorrenziali di crescita del mercato.

Come anticipato, sono molteplici le carte e le dichiarazioni che si sono succedute nei decenni e che hanno promosso la necessità di perseguire uno sviluppo sostenibile. Tra queste, prima di tutte, il Rapporto Brundtland del 1987, elaborato dalla Commissione Mondiale Ambiente e Sviluppo, nominata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite, nel quale si chiarisce che lo sviluppo sostenibile è un modello di sviluppo volto al «soddisfacimento dei bisogni della generazione presente senza compromettere la possibilità per le generazioni future di realizzare i propri» (p.to 27); la Dichiarazione di Rio del 1992, che valorizza la sostenibilità non solo con riguardo alla tutela ambientale ma anche in riferimento agli altri settori della vita umana, in spirito di "cooperazione globale" tra gli Stati aderenti e, più di recente, il vertice di Johannesburg del 2002 e la Dichiarazione di New Delhi del 2012.

Il tema della sostenibilità ruota, principalmente, attraverso tre snodi, che si declinano rispettivamente in: a) sostenibilità ambientale, attraverso politiche che preservino l'ecosistema e il clima con la riduzione delle emissioni gassose di CO<sub>2</sub> e della combustione dei carbon-fossili; b) sostenibilità sociale, mediante interventi mirati alla promozione occupazionale e di sistemi previdenziali efficienti; c) sostenibilità economica, determinata dalla convergenza delle politiche finanziarie tra gli Stati membri dell'UE al fine di comportare una riduzione del debito pubblico ma, soprattutto, attraverso la previsione di meccanismi concorrenziali che incentivino l'impiego di investimenti. Lo scopo è quello di favorire lo sviluppo di infrastrutture, il settore della ricerca, dello sviluppo e dell'innovazione, di contribuire ad aumentare gli investimenti nei settori di istruzione e formazione, sanità, tecnologie della comunicazione, consentire lo sviluppo del settore energetico, oltre che sostenere gli investimenti di piccole e medie imprese (PMI), nella necessità, ormai avvertita a livello europeo, di consentire lo stanziamento di risorse adeguate a sostegno degli investimenti, allo scopo di incentivare la creazione di posti di lavoro e la ripresa economica, nonché meccanismi a supporto della competitività e della capacità produttiva dell'Europa.

La questione relativa alla necessità di assicurare la sostenibilità delle scelte allocative nell'ottica della preservazione delle generazioni future si è arricchita poi di ulteriori sfumature attraverso la previsione di canali sempre nuovi di crescita della società civile. In questo senso, la portata della responsabilità, in capo agli attuali decisori politici, circa le politiche da adottare, tali da non incidere negativamente sulle generazioni future, si connota per un profilo operativo più ampio. Le aree di elezione nelle quali sembra inverarsi la necessità di assicurare una soluzione prospettica lungimirante sono costituite, primariamente, dalla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e dallo sviluppo delle biotecnologie.

Lo sviluppo sostenibile rappresenta l'obbligazione morale che si configura in capo alle generazioni attuali a favore di quelle future. In questa prospettiva, l'ambito applicativo non è più confinato alla tutela dell'ambiente, ma si estende anche ad altri ambiti, quali – come detto – le tecnologie, la ricerca scientifica, l'istruzione.

A tal riguardo, si è vario titolo posto il problema di trovare un fondamento ad una sorta di "diritto alla sostenibilità per le generazioni future", da ancorare ai testi costituzionali nazionali e da imprimere nel



percorso di sviluppo delle politiche dell'Unione europea. Si rammenta, in ordine al dibattito scientifico sul tema, la teoria avanzata da autorevole dottrina<sup>28</sup>, con riferimento all' "etica responsabile", sottolineando la "flessibilità" del concetto, in quanto strettamente interrelato con le scelte intertemporali individuali e collettive, nonché con lo sviluppo di tecnologie e cambiamenti irreversibili. In senso opposto, si segnala la teoria della rilevanza del presente, secondo la quale andrebbe, in ogni caso, preferita una visione prospettica incentrata sul soddisfacimento dei bisogni attuali, riproponendo la potenziale conflittualità tra società attuale e società future. D'altra parte, sono state individuate tesi contrastanti con l'assenza di responsabilità nei riguardi delle generazioni future, quale quella che vale a considerare il diritto come fondamento teorico e funzionale della sostenibilità della comunità sociale, anche futura.

#### 4. La tutela dell'ambiente al tempo della crisi sanitaria da Covid-19

La crisi sanitaria che ha interessato il panorama globale negli ultimi anni, se da una parte, ha svelato la fragilità della tenuta dell'Unione europea, dall'altra, ha portato ad un'accelerazione dei processi di innovazione e di sviluppo da tempo perseguiti a livello europeo ed alla maturazione di un percorso di consolidamento dei meccanismi di solidarietà tra le Istituzioni europee e gli Stati membri. In questa prospettiva di rinnovata fiducia ha trovato fondamento e complessa costruzione il Next Generation EU, ossia un imponente piano elaborato ed approvato dalle Istituzioni europee con lo scopo di destinare ingenti quantità di risorse per finanziare programmi destinati a favorire la ripresa economica e sociale. Il più importante strumento previsto nell'ambito di Next Generation EU è il Dispositivo per la ripresa e la resilienza che, con una dotazione finanziaria di 672,5 miliardi di euro, ha l'obiettivo di sostenere gli investimenti e di promuovere le riforme degli Stati membri nell'ambito del Semestre europeo, per una ripresa duratura, per migliorare la resilienza delle economie degli Stati membri e ridurre il disallineamento fra gli stessi.

In attuazione di quanto previsto dal Dispositivo per la ripresa e la resilienza (Recovery and Resilience Facility), i singoli Stati membri hanno elaborato i propri Piani nazionali di ripresa e resilienza (PNRR), in linea con il Semestre europeo<sup>29</sup>, per definire il programma nazionale di riforme e investimenti per gli anni 2021-26.

Tale pacchetto di misure è stato concepito per contrastare le disastrose conseguenze della diffusione della pandemia da Covid-19 e rappresenta la sintesi ragionata di una serie complessa di negoziati tra i vertici delle Istituzioni europee e i rappresentanti dei singoli Stati nel solco di tre principali direttrici di sostegno alla ripresa e alla crescita: il finanziamento delle spese sanitarie, gli stimoli all'economia e gli incentivi al tessuto produttivo industriale.

<sup>28</sup> Cfr. H. JONAS, *Il principio di responsabilità. Un'etica per una civiltà tecnologica*, Milano, 1990.

<sup>29</sup> Nella Comunicazione «Strategia annuale per una crescita sostenibile 2021» del 17 settembre 2020, la Commissione europea ha fornito le indicazioni pratiche sulla redazione dei Piani nazionali di ripresa e resilienza e sui progetti da presentare, nella quale si ribadisce l'importanza di adottare un approccio comune «per rilanciare la ripresa, garantire la concorrenza leale ed evitare perturbazioni delle catene del valore transfrontaliere e della libera circolazione dei lavoratori e delle merci». Si stabilisce, altresì, che i progetti presentati debbano inquadarsi nel contesto del Semestre europeo, per fornire una risposta concreta alle sfide individuate nelle raccomandazioni specifiche per Paese approvate dal Consiglio.





Nella visione della crescita sostenibile, la Commissione europea ha incoraggiato gli Stati membri ad informare i rispettivi Piani nazionali a politiche di investimento per una transizione ecologica e per una transizione digitale al fine di migliorare la connettività, sviluppare competenze digitali a tutti i livelli per sostenere un mercato del lavoro in transizione, costruire capacità digitali all'avanguardia (es. intelligenza artificiale) e muovere verso una maggiore equità.

Con particolare riguardo ai profili relativi alla transizione ecologica, la Commissione europea, nel promuovere un'economia più circolare, migliorare le infrastrutture ambientali e proteggere e ripristinare la biodiversità, ha chiarito che il passaggio da un modello lineare ad un modello circolare di produzione e di consumo sia l'unico in grado di creare «posti di lavoro locali e sostenibili grazie alla prevenzione, al riutilizzo, alla riparazione, alla rigenerazione e al riciclaggio dei rifiuti». Al riguardo, la riuscita di un'azione concertata improntata ad un'ottica sostenibile richiede una modificazione profonda già a partire dalle modalità operative da adottare. Ed è qui che entrano in gioco sicuramente le “nuove generazioni” che, anche se in un futuro prossimo, sono destinate a farsi carico delle conseguenze delle azioni attuali, ma ancor di più le generazioni presenti nella consapevolezza che il comune senso civico possa incidere sui risultati. Come intellegibile, il fine ultimo è quello di partecipare alla preservazione di un bene comune non solo a diretta fruizione della collettività presente ma anche a beneficio della società futura.

Come noto, nel testo definitivo del PNRR dell'Italia, approvato nel Consiglio dei ministri il 24 aprile 2021, uno degli obiettivi principali all'ordine del giorno dell'agenda politica dei prossimi anni è quello della transizione verde, per la cui realizzazione sarà necessario operare sia sul lato della domanda sia sul lato dell'offerta, tramite la conversione dei processi produttivi secondo una dimensione ecosostenibile. Ampio spazio viene riservato quindi nel testo del Piano nazionale di Ripresa e resilienza, in accordo con le Linee guida emanate a livello europeo, all'economia circolare e alla transizione verso modelli di agricoltura sostenibile, la cui crucialità impone – secondo i dettami governativi – un approccio trasversale che valorizzi, da un lato, meccanismi virtuosi di riciclo dei rifiuti, sviluppando, altresì, un sistema di monitoraggio su tutto il territorio nazionale, e, dall'altro, promuova procedure di autorizzazione e di appalto gare nel segno della semplificazione e della trasparenza, nell'ambito delle quali il MITE – ossia il Ministero per la transizione ecologica, istituito con decreto legge 1° marzo 2021, n. 22 e che prende il posto del Ministero dell'Ambiente - svilupperà uno specifico piano d'azione al fine di supportare le stazioni appaltanti nell'applicazione dei Criteri Ambientali Minimi (CAM) fissati dalla Legge alle procedure di gara.

La recente crisi energetica che l'invasione dell'Ucraina da parte della Russia ha determinato negli ultimi mesi ha, a dir vero, complicato ulteriormente un quadro già abbastanza precario, portando i leader europei ad interrogarsi concretamente sulla perseguibilità degli obiettivi virtuosi della transizione ecologica in costanza del conflitto bellico e della conseguente penuria del gas e del petrolio importati in gran parte dalla Russia.

Una prima risposta all'acuirsi delle tensioni geopolitiche tra il blocco occidentale e la Russia e alla modificazione del mercato energetico è arrivata con la presentazione da parte della Commissione europea





l'8 marzo scorso del Piano REPowerEU<sup>30</sup> con la finalità di produrre energia pulita<sup>31</sup> e diversificare le forniture energetiche<sup>32</sup>. Il Piano prevede infatti una serie di misure per ridurre rapidamente la dipendenza dai combustibili fossili, decarbonizzare l'industria e portare avanti rapidamente la transizione verde, aumentando la resilienza del sistema energetico a livello dell'UE.

È evidente, tuttavia, come l'accelerazione del percorso di decarbonizzazione e di efficientamento delle politiche energetiche sia dettata non tanto dall'urgenza di completare la transizione verso un'energia pulita e sostenibile quanto, piuttosto, quale approdo necessitato di un conflitto non altrimenti evitabile.

Solo il tempo e – si auspica – la fine del conflitto russo-ucraino sapranno restituire la solidità delle profonde motivazioni con le quali l'Unione europea ha deciso così compattamente di abbracciare nuove scelte energetiche.

## 5. Alcune considerazioni conclusive

L'approvazione del PNRR si inserisce in un percorso lungo per il quale occorre un senso di responsabilità autentico per realizzare progetti di sviluppo<sup>33</sup> e di crescita, volti a soddisfare i bisogni della collettività, presente e futura.

Il fulcro di tutta la tematica entro cui si inserisce anche la riforma costituzionale in senso ecologico ed ecosostenibile ruota attorno alla configurabilità di un'etica intergenerazionale<sup>34</sup>, che riposa

<sup>30</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni «REPowerEU: azione europea comune per un'energia più sicura, più sostenibile e a prezzi più accessibili».

<sup>31</sup> Nell'ambito delle energie rinnovabili, la Commissione europea ha proposto di aumentare l'obiettivo per il 2030 dall'attuale 40% al 45%, portando la capacità totale di generazione di energia rinnovabile a 1.236 GW entro il 2030, rispetto ai 1.067 GW entro il 2030, previsti in Fit for 55 for 2030.

<sup>32</sup> Si chiarisce nella già menzionata Comunicazione che solo la «definizione di una politica europea di stoccaggio del gas migliorerà la preparazione per la prossima stagione invernale e oltre» poiché «Un'azione comune e coordinata è la migliore risposta di emergenza alle sfide alle quali ci troviamo di fronte».

<sup>33</sup> Commenta la proposta di riforma L. CASSETTI, *Salute e ambiente come limiti "prioritari" alla libertà di iniziativa economica?*, in *Federalismi.it*, 23 giugno 2021, 4, osservando che potrebbe sembrare «in effetti che nel clima del dibattito pubblico odierno, che esalta l'impronta ecologista della svolta impressa dal piano europeo di aiuti (Next Generation EU) e dal suo recepimento nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) per reagire ai costi economico-sociali della pandemia ancora in atto, il rafforzamento dell'impegno dello Stato nella protezione della salute e dell'ambiente si ottenga, per quanto attiene all'art. 41 Cost., introducendo una vera e propria "gerarchia" di valori all'interno dei singoli limiti apportionabili alla libertà di impresa, gerarchia che recherebbe al suo vertice appunto "salute" e "ambiente"».

<sup>34</sup> Sul punto, si veda, tra i molti, G. PONTARA, *Etica e generazioni future*, Bari, 1995; R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008; F. FRACCHIA, *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 0, 2010; D. PORENA, *Il principio della sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino, 2017. Cfr. per E. RESTA, *Tra Generazioni*, in R. BIFULCO, A. D'ALOIA, *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008, 416, «il rapporto tra le generazioni presenti e le passate, tra i contemporanei e i loro progenitori, è genealogicamente fondato su un obbligo che lega il debitore al suo creditore: i vincoli sentimentali e le "venerazioni" altro non sono che il mascheramento del debito. [...] Nell'ambito della originaria comunità delle stirpi la generazione vivente riconosce ogni volta un'obbligazione giuridica nei confronti delle precedenti, dominata dalla persuasione mitico religiosa che la propria





nell'assunzione delle misure più consone per il benessere delle generazioni future, imprimendo un vincolo, non solo esecutivo, ma anche squisitamente materiale circa le modalità operative e le possibilità assiologiche. Viene in rilievo la ponderazione tra il benessere collettivo attuale e il benessere collettivo futuro, il cui punto di equilibrio – come evidente – è difficilmente configurabile senza la possibilità di interpellare il soggetto che ne costituisce il diretto contraddittore, ossia le generazioni sopravvenienti.

L'urgenza di un intervento mirato che si pone lungo questa traiettoria di sviluppo e che sia in grado di abbracciare un paradigma innovativo ha contribuito a dare impulso alle iniziative del G20 di Roma prima<sup>35</sup> e della Cop26 di Glasgow<sup>36</sup> poi, che, però, hanno ancora una volta dimostrato in maniera plastica la difficoltà di raggiungere un compromesso per scelte ambientali ed energetiche condivise di

---

generazione (la "specie") esiste grazie ai sacrifici e alle opere, se non alla "volontà" degli antenati. Questi allora devono essere ricompensati con altrettanti sacrifici e opere».

<sup>35</sup> Si precisa al riguardo che il G20 che si è tenuto a Roma il 30 e il 31 ottobre scorsi ha riguardato più specificamente la gestione dei cambiamenti climatici, mentre la questione ambientale ha formato più centrato oggetto di analisi e di discussione del G20 ministeriale di Napoli del 21 e del 22 luglio 2021, al termine del quale è stato adottato un comunicato condiviso, nel quale, richiamando i principi e gli obiettivi espressi nell'Agenda 2030 per lo Sviluppo sostenibile, l'Agenda di Addis Abeba, la Convenzione delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico (UNFCCC) e l'Accordo di Parigi sul clima del 2016, la Convenzione sulla biodiversità (CBD), e la Convenzione delle Nazioni Unite sul contrasto alla desertificazione (UNCCD), si sottolinea l'importanza di promuovere un uso efficiente delle risorse ed di rafforzare i processi di economia circolare, con uno specifico focus su tessile e moda sostenibile, città circolari, educazione e formazione.

<sup>36</sup> In vista della 26ma Conferenza delle parti (COP26) della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico (UNFCCC), prevista per il prossimo novembre a Glasgow (31 ottobre-12 novembre), il Consiglio dei ministri dell'ambiente dell'UE ha approvato conclusioni il 6 ottobre 2021, che definiscono la posizione negoziale dell'UE. In particolare, il Consiglio riafferma che l'UE e i suoi Stati membri restano determinati ad aumentare la mobilitazione di finanziamenti internazionali per il clima nell'ambito dell'obiettivo sottoscritto collettivamente dai paesi sviluppati di mobilitare congiuntamente 100 miliardi di dollari statunitensi all'anno entro il 2020 e fino al 2025; nonché a giungere a una conclusione su norme ai sensi dell'articolo 6 dell'Accordo di Parigi, che consentano un'azione coerente con la necessaria maggiore ambizione globale, evitino la doppia contabilizzazione e la dipendenza da percorsi ad alte emissioni, affrontino rischi quali la non permanenza e la rilocalizzazione delle emissioni attraverso: a) norme esaurienti e rigorose sul metodo di calcolo applicabile a tutti i risultati di mitigazione internazionali, anche per quanto riguarda il meccanismo di cui all'articolo 6, paragrafo 4, e il regime di compensazione e riduzione delle emissioni di carbonio del trasporto aereo internazionale (CORSIA); b) un meccanismo ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 4, lungimirante e ambizioso, che consentirà alle parti di intensificare i loro sforzi di mitigazione contribuendo alle proprie strategie di mitigazione; c) l'approvazione del programma di lavoro sul quadro generale per gli approcci non di mercato, che agevolerà sinergie ed efficienze nella cooperazione non di mercato nell'ambito dell'articolo 6, paragrafo 8.





fronte alle resistenze<sup>37</sup> dei Paesi maggiormente interessati allo sfruttamento delle risorse e ancora legati ad un modello economico di sviluppo non sostenibile<sup>38</sup>.

Dalla lettura della legge costituzionale di riforma degli articoli 9 e 41 Cost. emerge la duplice dimensione di sviluppo e di tutela (individuale e collettiva) che vale a comporre un quadro nel quale si assiste alla convergenza degli attori istituzionali e non sulla necessità improcrastinabile di adottare e di attuare misure in grado di contrastare efficacemente i cambiamenti climatici<sup>39</sup> e di ridurre l'impatto delle attività economiche e produttive sulla salute e sull'ambiente<sup>40</sup>.

<sup>37</sup> Si ricorderà la proposta emendativa dell'India volta a sostituire, nella bozza del documento finale, l'espressione "eliminazione graduale" con la più sfumata "riduzione graduale". Tuttavia, ancorché nell'opinione pubblica se ne sia parlato come di un'occasione persa, il documento finale – il *Glasgow Climate Pact* (Decision -/CP.26) – ha confermato l'impegno condiviso degli Stati contraenti di proseguire gli sforzi per limitare l'aumento della temperatura a 1,5 °C rispetto ai livelli preindustriali e sembra aver contribuito a fare un passo in avanti promuovendo il coinvolgimento attivo dei giovani nei processi decisionali oltre che delle comunità locali e delle popolazioni indigene per l'importante contributo nella programmazione e nell'attuazione di azioni concrete ed efficaci per contrastare i cambiamenti climatici. La dichiarazione prende atto del lungo impegno dimostrato in particolar modo dalle generazioni più giovani negli ultimi anni e dalla crescente sensibilità alla tematica ambientale. Ad ogni modo, è evidente che, ferma la sacralità dell'impegno, occorrerà attendere le occasioni concrete di collaborazione e di confronto per saggiare la rispondenza o meno all'ideale elaborato.

<sup>38</sup> Pare aver disatteso anche le valide aspettative espresse dal Parlamento europeo nella Risoluzione del 21 ottobre scorso sulla conferenza delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici 2021 in programma a Glasgow, Regno Unito (COP26), nella quale il PE scientemente sottolinea l'importanza di abbandonare gradualmente tutti i combustibili fossili quanto prima; accoglie la conclusione del rapporto dell'Agenzia internazionale per l'energia intitolato "Net Zero by 2050" che mostra un deciso declino della domanda di combustibili fossili, il che rende non più necessari nuovi investimenti per la fornitura di combustibili fossili, e prende atto del fatto che per raggiungere l'obiettivo di 1,5 °C è necessario che, a partire dal 2021, non sia più approvato lo sfruttamento di nuovi giacimenti di petrolio e gas, e non siano costruite o ampliate nuove miniere di carbone; sostiene l'impegno del G7 di porre fine al finanziamento del carbone non soggetto ad abbattimento del carbonio entro la fine del 2021; invita i paesi del G7 a dare l'esempio nella transizione energetica e a sospendere tutti i nuovi investimenti per l'estrazione di combustibili fossili; sostiene la presidenza della COP26, il Regno Unito e la *Powering Past Coal Alliance*, ossia l'alleanza internazionale per l'abbandono del carbone, nella ricerca di un accordo per bloccare la costruzione di nuovi impianti di produzione di energia elettrica dal carbone non soggetti ad abbattimento del carbonio; riconosce che i combustibili fossili non svolgono alcun ruolo a lungo termine nel mix energetico dell'UE e invita gli Stati membri, in collaborazione con la Commissione, ad adottare piani nazionali volti ad eliminare gradualmente tutti i combustibili fossili quanto prima, al fine di raggiungere la neutralità climatica al più tardi entro il 2050.

<sup>39</sup> Si inserisce, peraltro, in questa prospettiva la recente proposta di Regolamento che prevede l'istituzione di un nuovo Fondo sociale per il clima destinato ad erogare agli Stati membri finanziamenti finalizzati a realizzare interventi di: efficienza energetica, rinnovamento edilizio, mobilità a zero emissioni, riduzione delle emissioni di gas serra e riduzione del numero di famiglie vulnerabili. Ciascuno Stato membro avrà a disposizione un ammontare massimo di risorse, in relazione a parametri quali la percentuale di popolazione a rischio povertà, la popolazione totale e il volume di emissioni. La dotazione finanziaria totale del Fondo per il periodo 2025-2032 ammonta a 72,2 miliardi di euro a prezzi correnti. Gli Stati membri dovrebbero finanziare almeno il 50% dei costi totali dei piani sociali per il clima. A tal fine, essi devono utilizzare parte delle entrate previste derivanti dall'inclusione dell'edilizia e del trasporto su strada nell'ambito di applicazione della direttiva ETS, fatto salvo l'avvio del Fondo nel 2025.

<sup>40</sup> In questa direzione, nella Nuova Strategia industriale 2020 dell'Unione europea, aggiornata il 5 maggio 2021, la Commissione europea ha sottolineato che «Affinché la transizione verde porti con sé una competitività autenticamente sostenibile, l'industria deve poter accedere a un'energia elettrica abbondante, decarbonizzata e a prezzi accessibili e sono necessari ulteriori sforzi in tal senso. La Commissione collaborerà con gli Stati membri per accrescere le loro ambizioni in materia di energie rinnovabili e per snellire le procedure di autorizzazione. Il





Pertanto, la riforma costituzionale, assorbendo una prospettiva genuinamente solidale e responsabile, si iscrive nella linea d'azione che si è venuta a rafforzare negli ultimi anni nell'Unione europea – che trova la più recente espressione nell'adozione del *Green Deal* europeo<sup>41</sup> e del nuovo Programma per l'ambiente e l'azione per il clima (LIFE 2021-2027)<sup>42</sup> – nel rispetto degli obiettivi ecologici perseguiti dal Quadro finanziario pluriennale dell'UE e dal Next Generation EU.

La rivoluzione verde, per la cui realizzazione è necessario incrementare i finanziamenti a supporto di un processo di transizione equa e sostenibile, sostenendo la convergenza degli approcci per la

---

Laboratorio di geografia dell'energia e dell'industria, uno strumento che il Centro comune di ricerca della Commissione sta sviluppando in collaborazione con i portatori di interessi dell'industria, fornirà informazioni geospaziali alle imprese e ai pianificatori dell'infrastruttura energetica. I consumatori industriali, le PMI e le comunità possono inoltre collaborare nell'ambito di progetti per le energie rinnovabili e il miglioramento dell'impronta ambientale al fine di garantirsi la sicurezza dei prezzi a lungo termine».

<sup>41</sup> Tra le principali misure prospettate dal *Green Deal* europeo figura l'approvazione di una "legge europea per il clima", avvenuta con il Regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021 che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 («Normativa europea sul clima»). Tale regolamento stabilisce: - l'obiettivo vincolante della neutralità climatica nell'UE entro il 2050, in vista dell'obiettivo a lungo termine relativo al contenimento dell'incremento delle temperature previsto dall'accordo di Parigi; - stabilisce anche l'obiettivo vincolante per l'UE per una riduzione interna netta delle emissioni di gas serra di almeno il 55% rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030. Si fa notare che l'obiettivo intermedio del 55% al 2030 non era contemplato nella proposta di regolamento presentata nel marzo 2020 ed è stato introdotto successivamente (in data 17 settembre 2020). Il Governo italiano ha espresso riserve (cfr. relazione al Parlamento ai sensi della legge 24 dicembre 2012, n. 234) sull'attribuzione alla Commissione europea del potere di stabilire con atti delegati la traiettoria di riduzione delle emissioni dei gas serra nel periodo 2031-2050, ritenendo opportuno il coinvolgimento degli Stati membri. Riserve sono state altresì espresse sull'ipotesi di assegnare l'obiettivo di neutralità climatica ad ogni singolo Stato membro (cfr. le dichiarazioni del Ministro dell'Ambiente nell'audizione svoltasi presso la Camera dei deputati, nella seduta del 16 giugno 2020). Inoltre, si ricorda che il 5 aprile 2022 la Commissione ha presentato una serie di proposte volte ad aggiornare la direttiva sulle emissioni industriali, per orientare gli investimenti industriali verso un'economia a inquinamento zero, competitiva e climaticamente neutra entro il 2050. L'obiettivo è stimolare l'innovazione, spingendo i grandi impianti industriali a rispettare determinate condizioni di emissione applicando le "migliori tecniche disponibili" per ciascuna attività, stabilite congiuntamente dall'industria, dagli esperti nazionali e della Commissione e dalla società civile.

<sup>42</sup> Il nuovo programma LIFE perseguirà il raggiungimento degli obiettivi e dei traguardi stabiliti dalla legislazione e dalle politiche in materia di ambiente e clima e da quelle pertinenti in materia di energia, in particolare degli obiettivi del *Green Deal* europeo e svolgerà un ruolo cruciale nel sostenere la realizzazione degli obiettivi della Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030, del nuovo Piano di azione per l'economia circolare, della nuova Strategia dell'UE di adattamento ai cambiamenti climatici e della Strategia «Un'ondata di ristrutturazioni per l'Europa» che faciliterà, quest'ultima, la transizione verso un'economia efficiente dal punto di vista energetico. Con il Regolamento (UE) 2021/783 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2021 che istituisce un programma per l'ambiente e l'azione per il clima (LIFE), e abroga il regolamento (UE) n. 1293/2013, si ribadisce quindi l'importanza di «contribuire alla transizione verso un modello di economia circolare finanziando vari soggetti, come imprese, autorità pubbliche e consumatori, in particolare tramite l'applicazione, lo sviluppo e la replicazione delle migliori tecniche, pratiche e soluzioni adattate ai contesti locali, regionali o nazionali, anche per mezzo di approcci integrati all'applicazione della gerarchia dei rifiuti e all'attuazione dei piani di gestione e prevenzione dei rifiuti» (cons. 18), incentivando il coinvolgimento della società civile, sensibilizzando il pubblico, anche attraverso una strategia di comunicazione che tenga conto dei nuovi media e dei social network, il coinvolgimento dei consumatori e la partecipazione delle parti interessate, comprese le organizzazioni non governative (ONG), alle consultazioni e all'attuazione delle politiche, a tutti i livelli.





creazione di una finanza sostenibile a livello mondiale<sup>43</sup>, evoca un mutamento del modello di produzione e di sviluppo<sup>44</sup>.

La modifica in senso *ecologico* della Costituzione si muove nella direzione di un nuovo paradigma nel rapporto tra l'uomo e l'ecosistema per un uso più equilibrato e consapevole delle risorse naturali ed ambientali. La prospettiva intergenerazionale sottesa alla tutela dell'ambiente, che la recente riforma costituzionale<sup>45</sup> ha inteso così valorizzare nello sforzo di contribuire a determinare un comune sentimento di responsabilità, diviene il parametro al cui confronto è necessario misurare l'azione dell'uomo, chiamato quindi all'ambiziosa operazione di creare la via per un nuovo umanesimo<sup>46</sup>.

È in questo contesto, pertanto, che la (ritrovata) centralità dell'individuo nella relazione con ambiente che lo circonda sostanzia pienamente il principio personalista<sup>47</sup> e rafforza lo spirito solidarista<sup>48</sup>

<sup>43</sup> Così, il Regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 giugno 2020, relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del regolamento (UE) 2019/2088, che prevede l'istituzione di una piattaforma per la finanza sostenibile, che dovrebbe fornire consulenza alla Commissione sullo sviluppo, l'analisi e il riesame dei criteri di vaglio tecnico, compreso il potenziale impatto sulla valutazione degli attivi che sono considerati ecosostenibili secondo le vigenti prassi di mercato. Tale strumento è volto inoltre fornire consulenza alla Commissione sull'idoneità dei criteri di vaglio tecnico all'utilizzo nelle iniziative politiche che l'Unione intraprenderà in futuro allo scopo di favorire gli investimenti sostenibili nonché sul possibile ruolo della contabilità e delle norme di rendicontazione in materia di sostenibilità nel sostegno all'applicazione dei criteri di vaglio tecnico. La piattaforma dovrebbe fornire altresì consulenza alla Commissione sullo sviluppo di ulteriori misure volte a migliorare la disponibilità e la qualità dei dati, tenendo conto dell'obiettivo di evitare indebiti oneri amministrativi, sulla realizzazione di altri obiettivi legati alla sostenibilità, compresi gli obiettivi sociali, nonché sul funzionamento delle garanzie minime di salvaguardia e l'eventuale necessità di integrarle.

<sup>44</sup> In questa direzione pare orientarsi tutta l'agenda politica della Commissione europea che proprio nell'ottica di aprire ad un'economia realmente circolare il 30 marzo scorso ha presentato un pacchetto di proposte sul *Green Deal* europeo per promuovere la progettazione ecocompatibile di prodotti sostenibili – mediante la creazione di passaporti digitali che agevoleranno la riparazione e il riciclaggio – e per rendere i prodotti tessili più durevoli e riparabili, nonché per adottare una normativa comune volta a responsabilizzare i consumatori nella transizione verde garantendo loro una migliore informazione sulla sostenibilità ambientale dei prodotti e una migliore protezione dal *greenwashing*.

<sup>45</sup> Così, cfr. 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, Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente. Sviluppi, sfide e prospettive per Stati, imprese e individui*, Numero monografico, 2021, 185, evidenzia che con la predetta revisione costituzionale si potrà «da una parte, determinare l'adozione di misure legislative di tutela ambientali maggiormente attente alla logica dello sviluppo sostenibile rispetto a quanto fino ad ora avvenuto nel nostro Paese e, dall'altra parte, costituire un parametro di legittimità costituzionale che consentirà al Giudice costituzionale di garantire una maggiore considerazione alla tutela dell'ambiente nelle questioni che si troverà ad affrontare».

<sup>46</sup> È utile richiamare le riflessioni al riguardo di T. MONTANARI, *Costituzione italiana: articolo 9, Roma*, 2018, 128, il quale, dopo aver tratteggiato l'importanza della tutela e della valorizzazione del patrimonio culturale ed artistico del nostro Paese, alla luce altresì della fiorente letteratura che nel corso dei secoli ne ha esaltato le ineguagliabili ricchezze, prospetta una sola soluzione per uscire dall'eclissi dell'articolo 9 della Costituzione, ossia quella di comprendere (e ricordare) che i diritti in esso garantiti «non sono diritti delle cose, ma delle persone».

<sup>47</sup> Così, M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2000, 49 ss.

<sup>48</sup> Cfr. S. ZANINI, *La tutela dell'ecosistema tra scienza e diritto*, in *Rivista AIC*, 3, 2019, 469, chiarisce che già l'introduzione con la riforma costituzionale del 2001 del concetto di "tutela" all'articolo 117, comma secondo, lettera s), della Costituzione non rappresenta «una mera scelta stilistica, ma richiama e sottolinea il connotato di



dell'intero impianto istituzionale, rendendo la Costituzione, alla prova della storia, un testo "capace di futuro"<sup>49</sup>.



---

doverosità della funzione di protezione che lo Stato deve esercitare verso questi ambiti che formano, nel loro complesso, la dimensione in cui l'uomo vive, si realizza e sviluppa la propria personalità».

<sup>49</sup> Cfr. S. GRASSI, *Ambiente e Costituzione*, cit., 11.