

La tutela dell'ambiente e delle generazioni future tra legislazione e giustizia amministrativa

di Pierluigi Mascaro

1. Introduzione: il principio dello sviluppo sostenibile. - 2. Il diritto ad uno sviluppo sostenibile e la giustizia climatica. - 3. Il ruolo della giustizia amministrativa. - 4. La riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione. - 5. Considerazioni conclusive.

1. - Introduzione: il principio dello sviluppo sostenibile. La definizione di sviluppo sostenibile più largamente diffusa è quella offerta dal c.d. *Rapporto Brundtland* del 1987, ovvero quello sviluppo che è in grado di soddisfare i bisogni delle generazioni attuali senza compromettere la possibilità che quelle future riescano a soddisfare i propri, evidenziando principalmente la necessità di attuare una strategia in grado di bilanciare le esigenze del progresso e quelle dell'ambiente. Ciò richiama in primo luogo tutti i cittadini ad un dovere di consapevolezza nella propria quotidianità; sul piano tecnico-scientifico impone l'elaborazione di strategie aventi l'obiettivo di limitare il consumo di risorse non rinnovabili e, infine, sul piano normativo, l'elaborazione di un sistema di regole e precetti a tutela degli interessi fondamentali legati all'ambiente, presidiato da adeguate sanzioni.

In questo processo multilivello, un ruolo fondamentale spetta alla giurisprudenza, intesa come insieme di Corti nazionali e sovranazionali che, prima ancora di essere chiamate ad applicare le regole improntate alla protezione dello sviluppo sostenibile, contribuiscono quotidianamente a farne emergere la necessità, in alcuni casi anticipando gli interventi normativi, in altri favorendone l'adozione. Questo peculiare ruolo della giurisprudenza risulta particolarmente cruciale se ci si vuol riferire alla storia della tutela ambientale in Italia, ove i suoi lineamenti fondamentali sono emersi prima nella giurisprudenza, poi nella legislazione. Attualmente, il principio dello sviluppo sostenibile è codificato all'art. 3 *quater* del Codice dell'ambiente, che lo declina nella sua dimensione finalistica, in quanto volto a «garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future».

In seguito alla recentissima riforma costituzionale, lo sviluppo sostenibile trova cittadinanza anche all'interno della Carta fondamentale, giacché il nuovo testo dell'art. 9, comma 3, Cost. stabilisce che la Repubblica tutela l'ambiente «anche nell'interesse delle future generazioni».

2. - Il diritto ad uno sviluppo sostenibile e la giustizia climatica. Il tema della sostenibilità ambientale è al centro della riflessione giuridica e dell'analisi socio-economica ormai da diversi decenni: anche il recente fenomeno pandemico ha contribuito a dare ulteriore linfa alla convinzione che si tratti di un tema che non può essere tralasciato, avendo alcuni studi¹ evidenziato non solo la già nota generale correlazione tra benessere umano ed inquinamento ambientale, ma anche l'esistenza di una probabile relazione tra l'alterazione dell'ecosistema e la diffusione delle pandemie.

In ambito giuridico, risulta sempre più frequente il richiamo alla nozione di «diritto dello sviluppo sostenibile», stante ad indicare la disciplina interna, comunitaria ed internazionale finalizzata a risolvere i conflitti tra i diversi valori ed interessi in gioco nella logica della c.d. solidarietà intergenerazionale, tema che sta progressivamente divenendo l'oggetto di una vera e propria nuova materia giuridica, che si propone l'obiettivo di costruire un punto di sintesi tra esigenze parimenti rilevanti che rischiano però di porsi in contrasto tra loro.

Altra nozione sempre più rimarcata negli ultimi anni è quella di «giustizia climatica», con il suo precipitato

¹ Cfr. WWF, *Ecosistemi e pandemie*.

processuale costituito dal c.d. contenzioso climatico, promosso da gruppi che intendono farsi portavoce di un nuovo diritto, il diritto al clima²: si tratta di un contenzioso che rientra nel più ampio alveo delle c.d. liti strategiche, ossia volte ad ottenere una utilità che travalica l'interesse delle parti in causa, nel senso che gli argomenti affrontati profilano una rilevanza potenziale per un numero indefinito di soggetti esterni alla lite³.

Il tema della giustizia climatica nasce in relazione alla crescita esponenziale di contenziosi contro gli Stati, attraverso i quali vengono contestate le normative nazionali che non affrontano efficacemente il problema dell'inquinamento e degli effetti negativi del cambiamento climatico, lamentando la scarsa incisività dei protocolli frutto della cooperazione internazionale: a ben vedere, ciò che si denuncia per mezzo di tali liti non è soltanto la crisi ambientale, ma soprattutto quella politica, e cioè il fatto che i Governi del mondo, anziché intervenire con misure immediate e drastiche, finiscono talora per privilegiare le ragioni della crescita economica⁴.

Emergono così nuovi concetti e prospettive, che indicano come la riflessione sul tema della tutela ambientale e dello sviluppo sostenibile vada sempre più approfondendosi, domandando all'interprete del diritto di maturare una sensibilità giuridica nuova, che abbia a fondamento la consapevolezza della molteplicità dei valori ed interessi – taluni di rango fondamentale – implicati da questa materia.

3. - Il ruolo della giustizia amministrativa. Quale ruolo il giudice amministrativo è chiamato ad assolvere – in particolare – in un simile contesto? Il giudice amministrativo è chiamato a verificare se la P.A. abbia legittimamente applicato le norme a presidio dell'ambiente ogni volta che venga in rilievo un'importante trasformazione del territorio, suscettibile d'incidere negativamente sui valori ambientali⁵.

Bisogna poi considerare la circostanza che l'attività di pianificazione urbanistica segna assai spesso la confluenza d'interessi ambientali e paesaggistici, con la conseguenza che il giudice amministrativo è chiamato a verificare che, nell'attività di governo del territorio, gli uni e gli altri interessi siano stati opportunamente ponderati, fermo restando che le due discipline – pur talora sovrapponendosi in singole fattispecie concrete – mantengono la propria autonomia sul piano dogmatico⁶; occorre tuttavia rimarcare in questa sede che la nozione di sviluppo sostenibile assume una rilevanza assolutamente primaria anche in materia paesaggistica, come rimarcato in numerosi arresti⁷.

Più in generale, risulta interessante notare come il concetto di sviluppo sostenibile trovi sempre più spesso un'eco nelle sentenze dei giudici amministrativi⁸.

Più in generale, sembra potersi affermare che la sostenibilità ambientale tende sempre più ad operare al contempo come strumento interpretativo della pianificazione urbanistica e come parametro della sua legittimità, soprattutto qualora venga in rilievo l'utilizzo di risorse collettive. Ma, coerentemente con quanto affermato sopra, il principio dello sviluppo sostenibile travalica anche i confini della materia del governo del territorio, per penetrare in altri settori che involgono la competenza del giudice amministrativo, come ad esempio quella dei contratti pubblici⁹. Anche la Consulta, in una rilevante pronuncia, ha asserito che l'equità intergenerazionale comporta altresì la necessità di non gravare in modo sproporzionato sulle opportunità di crescita delle generazioni future, garantendo loro risorse sufficienti

² S. VALAGUZZA, *Liti strategiche: il contenzioso climatico salverà il pianeta?*, in *Dir. proc. amm.*, 2021, 2, 293.

³ C. OGLETREE - R. HERTZ, *The Ethical Dilemmas of Public Defenders in Impact Litigation*, in *NYU Rev. L. & Soc. Change*, 1986, 23.

⁴ In tal senso il parere del Comitato economico e sociale europeo sulla giustizia climatica, 2018/C 081/04.

⁵ Ad esempio, in materia di VIA, cfr. Cons. Stato, Sez. V 2 ottobre 2014, n. 4928, in <https://www.giustizia-amministrativa.it/>.

⁶ Cfr. T.A.R. Campania - Napoli, Sez. VIII 1° febbraio 2018, n. 712, in *Foro amm.*, 2018, 2, 313.

⁷ Tra tutti, si veda Cons. giust. amm. Reg. Sic., Sez. giur. 6 febbraio 2019, n. 248, in *Foro amm.*, 2019, 3, 506.

⁸ T.A.R. Toscana, Sez. I 12 giugno 2017, n. 790, in <https://www.giustizia-amministrativa.it/>; T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, Sez. I 29 settembre 2021, n. 294, in *Foro amm.*, 2021, 9, 1342; T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. II 6 aprile 2021, n. 877, *ivi*, 2021, 4, 622.

⁹ Si vedano, in particolare, gli artt. 30 e 34 del d.lgs. n. 50/2016 e, in giurisprudenza, T.A.R. Puglia - Lecce, Sez. II 28 maggio 2018, n. 914, in <https://www.giustizia-amministrativa.it/>.

per un equilibrato sviluppo¹⁰. Nella fattispecie sottoposta al proprio esame, la Corte riconosce un dovere ed una responsabilità in capo allo Stato e, nel caso di specie, agli enti locali, chiamati a farsi carico delle proprie scelte senza rimandare ad un tempo lontano gli effetti delle proprie politiche.

Da un punto di vista più squisitamente dogmatico, il tema dei doveri intergenerazionali pone all'interprete numerosi enigmi, essendo ancora teorizzato allo stato embrionale: occorrerà dare ad esso un inquadramento più compiuto all'interno del novero delle classiche situazioni giuridiche soggettive, rispetto alle quali presenta indubbi tratti di novità e peculiarità. Si tratta, in primo luogo, di dare adeguato conto del fatto che la dimensione temporale al futuro di siffatti doveri è il tratto connotante di tali situazioni giuridiche, il cui terminale positivo – le generazioni future – deve ancora venire ad esistenza al momento in cui si radica il dovere cui ci si riferisce: esso presenterebbe un carattere troppo vago per consentirne una adeguata individuazione¹¹; d'altro verso, ponendo l'attenzione sul terminale negativo del binomio, ossia sul titolare della posizione di dovere, occorre rilevare che esso potrebbe ben essere individuato anche in un soggetto privato che, ad esempio, s'impegna a godere e fruire del diritto di proprietà di cui è titolare in maniera ecologicamente compatibile¹².

4. - La riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione. Da un punto di vista contenutistico, la l. cost. n. 1/2022 si compone di tre articoli: il primo introduce un nuovo comma all'art. 9; il secondo modifica i commi 2 e 3 dell'art. 41 ed il terzo reca una clausola di salvaguardia per l'applicazione del principio di tutela degli animali alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome, sempre all'interno dell'art. 9.

Finalità della modifica è in primo luogo quella di dare articolazione al principio della tutela dell'ambiente in maniera molto più pregnante rispetto alla sua sola collocazione tra le materie in cui lo Stato gode di competenza legislativa esclusiva (art. 117, comma 2, Cost.), includendola nei principi della Carta fondamentale. Oltre al riferimento all'ambiente, viene introdotto anche il termine «biodiversità», a presidio della diversità delle specie, tra le specie e degli ecosistemi, ossia le singole componenti del bene unitario ambiente.

Il primo periodo del comma 3 contiene poi il più importante riferimento della riforma, ovvero il riferimento all'«interesse delle future generazioni»: in tal modo, la nostra Carta costituzionale si allinea ad altri testi costituzionali europei. Per di più, la tutela ambientale è sicuramente materia d'interesse comunitario, come dimostrato dagli artt. 37 della Carta dei DFUE e 191 TFUE, dei cui livelli di tutela si occupano.

La riforma dell'art. 9 appare frutto del bisogno – largamente avvertito – di sganciare le scelte politiche in materia ambientale da visioni dallo sguardo breve, per fare al contrario spazio a posizioni di maggiore lungimiranza, che includano la valutazione delle ricadute dell'operato odierno sulle generazioni di domani. Essa consiste principalmente nell'aver offerto un parametro di rango costituzionale in riferimento al quale i soggetti pubblici dovranno calibrare i propri interventi, anche per quanto attiene ai profili economico-sociali delle politiche di sviluppo.

Si può con certezza affermare che la riforma riproduce il c.d. diritto vivente sul punto, in quanto la tutela dell'ambiente veniva già agganciata nei principi costituzionali di cui agli artt. 2, 9 e 32 dalla dottrina e soprattutto dalla giurisprudenza.

Altra questione che si è posta concerne le eventuali ricadute pregiudizievoli del nuovo testo rispetto alla tutela di un altro bene di rango parimenti primario, il paesaggio¹³: sembrerebbe che quest'ultimo riceverebbe una subordinazione gerarchica rispetto al bene ambiente, con il rischio di legittimarne la compromissione. Altre voci invece, dissentendo da questa impostazione, hanno evidenziato che, lungi dal

¹⁰ Corte cost. 14 febbraio 2019, n. 18, in *Foro it.*, 2020, 1, I, 75.

¹¹ F. FRACCHIA, *I doveri intergenerazionali. La prospettiva dell'amministrativista e l'esigenza di una teoria generale dei doveri intergenerazionali*, in *Dir. economia*, 2021, numero speciale, 55-69.

¹² R. MÍGUEZ NÚÑEZ, *Brevi osservazioni sui doveri intergenerazionali a tutela dell'ambiente nel diritto civile*, *ibidem*, 84-92.

¹³ G. MONTEDORO, *Il ruolo di Governo e Parlamento nell'elaborazione e nell'attuazione del PNRR*, in *www.paesaggicostituzionali.it*, 10 febbraio 2022.

divenire oggetto di un interesse gerarchicamente sovraordinato, l'ambiente «diventa il contenitore, il quadro d'insieme, la cornice all'interno della quale anche il paesaggio si muove»¹⁴.

Per quanto concerne invece la riforma dell'art. 41 della Costituzione, al secondo comma della norma, viene aggiunto l'ambiente tra i beni cui l'iniziativa economica privata non può arrecare danno; al terzo comma, invece, si amplia il novero dei fini cui la legge può indirizzare e coordinare la medesima, che non sono più soltanto quelli sociali, ma anche ambientali: siffatte modifiche getterebbero le basi per legittimare un più penetrante intervento dei pubblici poteri nell'economia¹⁵, segnando in qualche modo una stagione che sembrava tramontata¹⁶.

Può essere interessante leggere l'art. 41, Cost. in chiave «cromatica» che, a valle della legge di riforma costituzionale n. 1/2022, costituirebbe la declinazione delle tre diverse tipologie dell'economia succedutesi nel tempo a partire dalla rivoluzione industriale: in tal senso, il primo comma della norma, che non ha registrato alcuna novità, costituirebbe espressione della nozione di economia definita *brown or red*, ove i cicli produttivi sono totalmente liberi da ogni vincolo di tutela ambientale, orientati piuttosto ad una produzione «usa e getta», e dunque al consumo illimitato di risorse, anche non rinnovabili; il comma 2, nel dettare quello che è stato definito come il vincolo negativo all'attività economica – che non può svolgersi in contrasto con i valori tutelati – dopo le modifiche introdotte, farebbe implicito richiamo alla nozione di *green economy*, che si occupa di rispettare l'ambiente ispirandosi al canone della produzione senza arrecare danni al medesimo; infine il comma 3, nel porre il vincolo positivo all'attività economica – cioè i fini a cui essa va indirizzata – può essere associato alla c.d. *blue economy*, un sistema che orienta la produzione ed i modelli di consumo al fine di proteggere ed addirittura migliorare l'ambiente.

5. - Considerazioni conclusive. Dalle considerazioni in questa sede svolte, pare potersi concludere che il tema della latitudine dei doveri gravanti sulle generazioni viventi nei confronti di quelle future sia senz'altro aperto, nonché centrale nella riflessione giuridica contemporanea, che merita di certo ulteriori approfondimenti, anche ai fini di un corretto inquadramento dogmatico.

Di sicuro le recenti novità del testo costituzionale segnano un passaggio molto importante lungo un percorso che vedrà verosimilmente emergere una connessione sempre più intima tra il tema della tutela ambientale e quello dei doveri intergenerazionali: con ogni probabilità si tratta di un percorso nel quale il lavoro delle Corti sarà cruciale, anche laddove si tratterà d'incoraggiare il legislatore a prendere posizioni più nette.

¹⁴ F. DE LEONARDIS, *La riforma «bilancio» dell'art. 9 Cost. e la riforma «programma» dell'art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, in www.apertacontrada.it, 28 febbraio 2022.

¹⁵ A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?», in www.federalismi.it, 27 luglio 2021.*

¹⁶ A. MOLITERNI, *La transizione alla green economy e il ruolo dei pubblici poteri*, in G. ROSSI - M. MONTEDURO (a cura di), *L'ambiente per lo sviluppo. Profili giuridici ed economici*, Torino, 2020, 55.